COUR D'APPEL

2003 CanLII 47984 (QC CA)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-009744-004
(500-05-051339-990)

DATE : 18 août 2003

CORAM: LES HONORABLES MORRIS J. FISH J.C.A.
THÉRÈSE ROUSSEAU-HOULE J.C.A.
JACQUES CHAMBERLAND J.C.A.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC
APPELANT – (Intimé)
c.

MICHEL GODIN
INTIMÉ – (Requérant)
et
SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE – (Intimée)
et
LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE – (Intervenante)

ARRÊT

---

[1] **LA COUR**; -Statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 16 mai 2000 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Nicole Duval Hesler), qui a accueilli la requête en révision judiciaire, annulé la décision rendue par le Tribunal administratif du Québec et retourné le dossier à la Société de l'assurance automobile du Québec en ordonnant à cette dernière de payer à l'intimé une indemnité de remplacement du revenu calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier conformément à l'article 17 de la *Loi sur l'assurance automobile*;

[2] Après avoir étudié le dossier, entendu les parties et délibéré;

[3] Pour les motifs des juges Fish, Rousseau-Houle et Chamberland;

[4] **REJETTE** le pourvoi avec dépens sans accorder à l'intimé les frais extrajudiciaires qu'il réclamait;

[5] **ANNULE** la décision rendue en révision par le Tribunal administratif du Québec;

[6] **RETOURNE** le dossier à la Société de l'assurance automobile du Québec et **ORDONNE** à celle-ci de payer à l'intimé une indemnité de remplacement de revenu calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier conformément à l'article 17 de la *Loi sur l'assurance automobile*.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

MORRIS J. FISH J.C.A.

THÉRÈSE ROUSSEAU-HOULE J.C.A.

JACQUES CHAMBERLAND J.C.A.

Me Luce Therrien
(Lemieux, Chrétien, Lahaie & Corriveau)
Pour l'appelant;

Me Simon Lahaie
(Pepper & Associés)
Pour l'intimé;

Me Manon Touchette
(Gélinas & Associés)
Pour la SAAQ;

Me Louise Chayer, absente
(Bernard, Roy & Associés)
Pour la PGQ.

Date d'audience : 12 MARS 2003

REASONS OF FISH, J.A.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

I

[7] The proceedings in this case, fully described by Justice Rousseau-Houle, may in this age of acronyms be summarized as follows: the respondent successfully attacked before the TAQ[1] an unfavourable decision of the SAAQ[2], which then successfully attacked the findings of that TAQ before a different TAQ, whose decision was in turn quashed by the judgment of the Superior Court now before us on appeal.

[8] And the decisive question on the appeal is whether the Superior Court applied the proper standard of review in concluding that TAQ2 had applied the wrong standard of review in revising the decision of TAQ1.

[9] I would answer that question "no and yes": in my respectful view, the Superior Court erred in applying the standard of correctness, and TAQ2 erred because it substituted its own opinion for that of TAQ1 on the main issue of which both were seized.

[10] The Administrative Tribunal of Quebec (the "Tribunal", or "TAQ") was created to streamline, and not to replicate within itself in this way, the adjudicative realm in which "second opinions" reigned and poured.

[11] Under its constituent statute, or ARAJ, the decision of TAQ1 was not subject to appeal.

[12] The ARAJ does not arm TAQ2 with the superintending and reforming powers of the Superior Court with respect to the decisions of TAQ1; nor does it shield the decisions of TAQ1 or TAQ2 from judicial review by the Superior Court.

[13] We are concerned here with a decision of the Tribunal that set aside its prior – and, in principle, final – determination of proceedings brought by the respondent against

---

1 The Administrative Tribunal of Québec, commonly referred to, both in English and in French, as the "TAQ" (pronounced "tack"). The Tribunal's constituent statute is the Act Respecting Administrative Justice, RSQ, c. J-3 ("ARAJ").

2 Or *Société d'assurance automobile du Québec*, established by the Automobile Insurance Act, RSQ c. A-25, is likewise commonly referred to by its acronym, "SAAQ", (as in "sack"). The SAAQ, unlike the TAQ, bears the same name in the English and French versions of its constituent statute.

the SAAQ. In this regard, on a pragmatic and functional analysis, the standard of "correctness" appears to me insufficiently deferential; the "manifestly unreasonable" standard, on the other hand, protects inadequately the Tribunal's determinations, however reasonable or "tenable"[3], from further, persistent and unwarranted contestation by dissatisfied parties before different panels of the Tribunal.

[14] With respect, I believe that the intermediate standard of "reasonableness simpliciter" accommodates these concerns and better takes into account the nature of the litigious question – which, as we shall see, is essentially a question of law.

[15] In my view, the reasonableness standard applies on two levels. The Tribunal should not revoke or review, under section 154(3) of its constituent statute, decisions that are legally, factually and logically sustainable. And the decisions of the Tribunal in that regard should not be interfered with in Superior Court unless they are unreasonable.

[16] In adopting this criterion with respect to the Tribunal's decision under section 154(3), I guard myself against being misunderstood to have held that the same standard of review is applicable to determinations, by either TAQ1 or TAQ2, as to the merits of the recourse. In either instance, I expect that the appropriate standard would normally be manifest unreasonableness and not correctness or reasonableness simpliciter. But this, too, would depend on a pragmatic and functional analysis in accordance with the governing decisions of the Supreme Court of Canada.

[17] Here, the Superior Court applied the wrong standard but reached the correct result in setting aside a decision of the Tribunal that unreasonably revoked its earlier determination.

[18] Like Justice Rousseau-Houle, but for somewhat different reasons, I would therefore dismiss the appeal.

II

[19] The relevant statutory provisions are set out in the opinion of Justice Rousseau-Houle. For added ease of reference, I find it sufficient to reproduce here only sections 154 and 158 of the ARAJ:

> **154.** The tribunal, on an application, may review or revoke any decision it has made
>
> (1) where a new fact is discovered which, had it been known in time, could have warranted a different decision;

---

[3] Law Society of New Brunswick v. Ryan, 2003 SCC 20, at paras. 55 and 56.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

(2) where a party, owing to reasons considered sufficient, could not be heard;

(3) where a substantive or procedural defect is of a nature likely to invalidate the decision.

In the case described in subparagraph 3, the decision may not be reviewed or revoked by the members having made the decision.

158. Except on a question of jurisdiction, none of the recourses provided in articles 33 and 834 to 846 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) may be exercised and no injunction may be granted against the Tribunal or against any of its members acting in their official capacity.

A judge of the Court of Appeal may, upon a motion, annul by a summary proceeding any judgment rendered or order or injunction pronounced contrary to this section.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[20] By its plain terms, section 154 limits the scope of permissible revocation and review by the TAQ of its own decisions. The Tribunal may not act on its own initiative, but only on an application by one of the parties. Once it has rendered its decision, the Tribunal may be seized afresh of the same matter only if new evidence of a potentially decisive nature has been subsequently discovered, or one of the parties was justifiably absent from its first hearing, or where the Tribunal's earlier decision suffers from a defect so fundamental as to render it invalid[4].

[21] In these well-defined circumstances, the TAQ may revoke or review its earlier decisions. Otherwise, it has no jurisdiction to do so. In that sense, the Tribunal acts without jurisdiction, or exceeds its jurisdiction, whenever its decision to revoke or review proceeds from an initial finding, erroneous in law or in fact, that the statutory conditions for intervention have been established.

[22] For the purposes of judicial review, however, this sort of "threshold" approach in determining the jurisdiction of an administrative tribunal is a vestige of the past.

[23] Moreover, judicial intervention on this basis would run contrary to the scheme of the governing statute and the evident intention of the legislator.

---

[4] The English version of the provision requires a defect that is "of a nature likely to invalidate the decision"; in the French rendition, the defect must be "de nature à invalider la décision". Both versions are, of course, "equally authoritative and have the same status": per Gonthier J., speaking for the Court, in Doré v. Verdun (City), [1997] 2 SCR 862, at 879. Justice Gonthier pointed out, however, that the requirement of harmonization will in some cases be satisfied by adopting the version most consistent with the legislator's intention. A contextual interpretation in this case favours the French version, since it more consistent with the evident intent of the legislator to ensure the finality, except in limited circumstances, of the Tribunal's initial determination.

[24] In this latter regard, I attach the importance it deserves to section 158 of the ARAJ, set out above. It is difficult to conceive of a privative clause more explicit in purpose or complete in form. Absent a constitutional challenge as to its validity – and there is none here -- we are bound to give it effect, however commonplace it has become. Privative clauses structured in substantially the same way appear to have become endemic to the landscape of administrative justice in Quebec, like moats de style designed to protect from judicial scrutiny a vast array of agencies, boards and tribunals, big and small, and individual decision-makers as well[5].

2003 CanLII 47984 (QC CA)

---

[5] The following abbreviated list indicates the range of public decision-making covered by privative clauses identical, in essence, to section 158 of the ARAJ.

Inspector General of Financial Institutions, s. 17 of the Act respecting the Inspector General of Financial Institutions, R.S.Q.,c. I – 11.1.

Commission québécoise des libérations conditionnelles and any of its members, s.18 of the Act to promote the parole of inmates, R.S.Q., c. L-1.1.

The Minister of Transport or the person designated by the Minister for acts performed under s. 11.6 of the Act respecting the Ministère des Transports, R.S.Q., c. M-28, s. 11.6.

Any body entrusted with the application of a plan established under the Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products and the regulations relating to it, s. 48 of the Farm Producers Act, R.S.Q.,c. P-28.

The Health Services Ombudsman, a mandatory of the Ombudsman or a member of the Ombudsman's personnel exercising the powers of the Ombudsman, s. 32 of the Act respecting the Health and Social Services Ombudsman, R.S.Q., c. P-31.1.

Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs, s. 68 of the Act respecting the professional status and conditions of engagement of performing, recording and film artists, R.S.Q., c. S-32.1.

The Lobbyists Commissioner or the persons authorized by the Commissioner to conduct inquiries or to act as inspectors, s. 48 of the Lobbying Transparency and Ethics Act, R.S.Q., c. T-11.011.

The Auditor General or his employees and professionals under contract in the performance of their duties, s. 53 of the Auditor General Act, R.S.Q., c. V-5.01.

The "Conseil des services essentiels", the "Commission des relations du travail", any of its commissioners or a labour relations officer of the Commission, s. 139 and 139.1. of the Labour Code, R.S.Q., c. C-27.

Régie du bâtiment du Québec, s. 146 of the Building Act, R.S.Q., c. B-1.1.

The mediator-arbitrator appointed by the Minister of Labour under s. 48 of the Charter of Ville de Lévis, s. 51, R.S.Q., c. C-11.2.

Human Rights Tribunal, s. 109 of the Charter of human rights and freedoms, R.S.Q., c. C-12.

The "Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec" or any of its members, s. 21 of the Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products, R.S.Q., c. M-35.1.

The "Commission des normes du travail" or a member or a vice-chairman of the Commission, s. 22 of the Act respecting labour standards, R.S.Q., c. N-1.1.

Any person acting in his official capacity for the purposes of the title IV of the Act, s. 193 of the Police Act, R.S.Q., c. P-13.1.

Régie de l'énergie or any of its commissioners, s. 41 of the Act respecting the Régie de l'énergie, R.S.Q., c. R-6.01.

Régie des rentes du Québec or the members of the board of directors, s. 28 of the Act respecting the Québec Pension Plan, R.S.Q., R-9.

Any public transit authority or any of the members of its board of directors, s. 39 of the Act respecting public transit authorities, R.S.Q., c. S-30.01.

[25] Section 158 of the ARAJ must, however, be read and applied in accordance with the governing decisions of the Supreme Court of Canada.

[26] Very recently the Supreme Court reiterated, in Dr. Q.[6] and in Ryan[7], that the presence of a privative clause, however absolute in its terms, is not decisive as to the appropriate standard of judicial review.

[27] Speaking in Dr. Q. for a unanimous Court, McLachlin C.J.C. explained[8]:

> In a case of judicial review such as this, the Court applies the pragmatic and functional approach that was established by this Court in U.E.S., Local 298 v. Bibeault, [1988] 2 S.C.R. 1048, and gained ascendancy in Canada (Director of Investigation and Research, Competition Act) v. Southam Inc., [1997] 1 S.C.R. 748, and Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 1 S.C.R. 982. **The term "judicial review" embraces review of administrative decisions by way of both application for judicial review and statutory rights of appeal. In every case where a statute delegates power to an administrative decision-maker, the reviewing judge must begin by determining the standard of review on the pragmatic and functional approach**. In Pushpanathan, this Court unequivocally accepted the primacy of the pragmatic and functional approach to determining the standard of judicial review of administrative decisions. Bastarache J. affirmed that "[t]he central inquiry in determining the standard of review exercisable by a court of law is the legislative intent of the statute creating the tribunal whose decision is being reviewed" (para. 26). However, this approach also gives due regard to "the consequences that flow from a grant of powers" (Bibeault, supra, at p. 1089) and, while safeguarding "(t)he role of the superior courts in maintaining the rule of law" (p. 1090), reinforces that this reviewing power should not be employed unnecessarily. In this way, **the pragmatic and functional approach inquires into legislative intent, but does so against the backdrop of the courts' constitutional duty to protect the rule of law.**

[28] And later[9]:

> In the pragmatic and functional approach, the standard of review is determined by considering four contextual factors – the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; the expertise of the tribunal relative to that of

---

The fire investigation commissioner or any person acting under the commissioner's authority, s. 84 of the Fire Safety Act, R.S.Q., c. S-3.4.

6 Dr. Q. v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, 2003 SCC 19.
7 Supra, note 3.
8 Supra, note 6, at para. 21. Here and elsewhere, unless otherwise mentioned, the emphasis is mine.
9 Ibid., at paras. 26 and 27.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

2003 CanLII 47984 (QC CA)

> the reviewing court on the issue in question; the purposes of the legislation and the provision in particular; and, the nature of the question – law, fact, or mixed law and fact. The factors may overlap. The overall aim is to discern legislative intent, keeping in mind the constitutional role of the courts in maintaining the rule of law.....I must emphasize that consideration of the four factors should enable the reviewing judge to address the core issues in determining the degree of deference. It should not be viewed as an empty ritual, or applied mechanically. The virtue of the pragmatic and functional approach lies in its capacity to draw out the information that may be relevant to the issue of curial deference.
>
> The first factor focuses generally on the statutory mechanism of review. A statute may afford a broad right of appeal to a superior court or provide for a certified question to be posed to the reviewing court, suggesting a more searching standard of review: see Southam, supra, at para. 46; Baker, supra, at para. 58. A statute may be silent on the question of review; silence is neutral, and "does not imply a high standard of scrutiny": Pushpanathan, supra, at para. 30. **Finally, a statute may contain a privative clause, militating in favour of a more deferential posture. The stronger a privative clause, the more deference is generally due.**

[29] In this case, as I have already mentioned, the privative clause is categorical in its terms. Its manifest purpose is to shield, as much as our constitutional structure permits, the decisions of the Tribunal from review by the courts. On the prescribed functional and pragmatic analysis, this first factor therefore militates in favour of the highest level of judicial deference. But it does not end that analysis.

[30] I turn, accordingly, to the three remaining factors: "the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question"; "the purposes of the legislation and the provision in particular"; and "the nature of the question – law, fact, or mixed law and fact"[10].

[31] As the Chief Justice took care to mention in Dr. Q., these factors sometimes overlap. They do here. The Chief Justice mentioned at the same time that the required analysis "should not be viewed as an empty ritual, or applied mechanically"[11].

[32] It is with these observations in mind that I feel authorized, and find it desirable, to consider the remaining factors together.

III

---

[10] Dr. Q., supra, note 6, at para. 26.
[11] Ibid.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[33] Our concern here is not with a decision of the TAQ on the merits of the respondent's claim, but rather with the scope of the statutory powers of one TAQ panel to review or revoke the decision of another TAQ panel on that same issue.

[34] And the focus of this concern is on subsection (3) of section 154 of the ARAJ, not on subsections (1) or (2). Subsections (1) and (2) vest in the Tribunal limited powers of revocation. They appear to have been inspired by some of the powers of revocation attributed to the courts of Québec by the Code of Civil Procedure[12]. Subsection (3) is foreign to that scheme.

[35] I am well aware, as I mentioned earlier, that the present dispute must not be resolved by a "threshold question" determination of the Tribunal's jurisdiction to revisit its earlier decision which would otherwise be final. And I believe that it cannot be resolved without a prior determination as to the powers of review vested in the Tribunal by section 154(3) of its constituent statute.

[36] Section 154(3) has been described by one author, ruefully perhaps, as a "succédané du recours en surveillance judiciaire", or substitute for judicial review[13].

[37] As McLachlin C.J. made clear in Dr.Q., legislatures cannot validly displace, by privative clauses or otherwise, the superintending and reforming powers of the Superior Court. And since we are bound to interpret section 154(3) in accordance with constitutional requirements and restraints, I find instead that it connotes a limited jurisdiction to correct fatal or "invalidating" errors shown to have been committed by another panel of the Tribunal in rendering its earlier – and, in principle, final -- decision.

[38] In this context, it is important to recall that the present appeal involves a decision of the Social Affairs Division of the TAQ. Such decisions, unlike those of the Tribunal's Immovable Property Division and its decisions concerning the preservation of agricultural land, are not subject to appeal to any court of law[14].

[39] This reflects a legislative intention to treat as final the Tribunal's "determinations in respect of proceedings brought against an administrative or decentralized authority"[15] – in this case, the SAAQ.

[40] The general rule regarding the finality of the Tribunal's determinations is subject to the three exceptions set out in section 154 of the ARAJ.

[41] This legislative scheme reflects a policy choice that incorporates a series of socially desirable objectives. Its dominant purpose is "to affirm the specific character of

---

12 See articles 482-89 CCP.

13 Yves Ouellette, Les Tribunaux administratifs au Canada, Procédure et preuve, Les Éditions Thémis, 1997, at p. 534.

14 See section 159 of the ARAJ.

15 Section 14 of the ARAJ.

administrative justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens"[16]. It protects the victims of administrative error or caprice by affording them a quasi-judicial recourse against the unjustified denial of their rights by the agency or department concerned.

[42] In the pursuit of these objectives, the Tribunal (except where otherwise provided by law) "exercise[s] its jurisdiction to the exclusion of any other tribunal or adjudicative body"[17].

[43] Reading section 154 of the ARAJ in the light of the legislative scheme as a whole, I think it is intended to provide citizens[18] with an additional measure of security and peace of mind. It is meant to ensure that the citizen's entitlement to a social benefit or indemnity, initially denied by a competent state authority but then confirmed by the TAQ -- the quasi-judicial tribunal established by the state for that purpose -- will not be again put in issue except in the interests of fundamental justice and in the limited instances contemplated by section 154.

[44] I would characterize these limited instances as a defined set of exceptional circumstances where, under the established adjudicative scheme, administrative finality must yield to the superior imperative of administrative justice.

[45] This view of the matter appears to me to be entirely consistent with the legislator's stated objective: "to affirm the specific character of administrative justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens"[19].

[46] And I find it inconsistent with these values to subordinate the finality of a "valid"[20] determination by the Tribunal, in "proceedings brought against an administrative authority"[21], to further contestation by the state in the hope that another panel of the same Tribunal might have decided otherwise.

[47] Of this I am above all else convinced: Section 154(3) of the ARAJ was not intended to empower one panel of the TAQ to revoke or revise the decision of another panel of the TAQ simply because it takes a different view of the facts, the relevant statutory provisions, or the applicable regulations.

[48] The second panel may only intervene where it can identify a fatal error in the impugned earlier decision. By the very terms of the provision, the error must, on

---

16 Section 1 of the ARAJ.
17 Section 14 of the ARAJ.
18 "Citizens" is the term used in the ARAJ.
19 Section 14 of the ARAJ.
20 I have set out below my understanding of the word "invalidate" in the context of section 154(3) of the ARAJ.
21 See the "function of the Tribunal" set out in section 14 of the ARAJ.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

account of its significance, be "of a nature likely to invalidate the decision", within the meaning of section 154(3).

[49] And I would ascribe to the verb "invalidate", in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the Canadian Oxford Dictionary[22]:

> **invalid** 1. not officially acceptable or usable, esp. having no legal force. 2. not true or logical; not supported by reasoning (*an invalid argument*).

[50] In short, section 154(3) does not provide for an appeal to the second panel against findings of law or fact by the first. On the contrary, it permits the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard.

[51] Accordingly, the Tribunal commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions. Where there is room on any of these matters for more than one reasonable opinion, it is the first not that last that prevails.

[52] Put differently, mere disagreement is not among the specified grounds upon which one TAQ panel can revoke the decision of another: A second reasonably sustainable opinion does not invalidate the first, within the meaning of section 154(3) of the ARAJ. When the Tribunal revokes its previous determination on this basis, its decision to do so is therefore vulnerable on judicial review.

[53] Under the required functional and pragmatic analysis, the fourth and final factor we are required to take into account is "the nature of the question – law, fact or mixed law and fact"[23] .

[54] In this case, TAQ2 was seized of only one finding contested by the SAAQ before TAQ1. That finding involved a pure question of law relating to the interpretation of section 17 of the Automobile Insurance Act [24]. TAQ2 was therefore required to determine, as a matter of law, whether the definition of section 17 adopted by TAQ1 was so defective in substance as to "invalidate the decision". The present appeal concerns the standard of judicial review applicable to the decision of TAQ2 in this regard.

---

22 The Canadian Oxford Dictionary, Oxford University Press, 1998, at p. 739. "Invalidate" is defined as "to make invalid".

23 Dr. Q., supra, note 6, at para. 26.

24 Supra, note 2.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[55] I do not believe that the framers of the statute, in empowering the TAQ and not the courts to determine whether its first decision is so defective as to be considered invalid, meant to suggest that judges are less alert to fatally flawed reasoning or palpable errors of fact or mistakes of law than are the lawyers and physicians who make up the TAQ. The ordinary courts, I should think, are particularly experienced in identifying and dealing with questions of this sort.

[56] Rather, this determination was entrusted to the TAQ as a matter of social policy. It is an evident consequence of the legislator's decision to create a single adjudicative tribunal for the ultimate and exclusive determination, with due regard to fundamental legal principles, of a vast array of contested administrative decisions. This policy choice permeates the ARAJ, where it finds its clearest expression in sections 1, 9 to 14, and 154 to 158.

[57] Under the required functional and pragmatic analysis, we are required to take into account as well "the nature of the question – law, fact or mixed law and fact"[25] .

[58] Expertise does of course, in some cases and on some issues, place the TAQ in an advantageous position in this regard. As regards the particular questions that were decisive in this matter, however, the expertise factor was of marginal significance at best.

[59] The nature of the question, though by no means a hermetic element in the present case, therefore points to a less deferential standard of review.[26]

[60] Considering the cumulative effect of the four factors that together determine the appropriate standard of review relevant to this appeal, I have reached the following conclusions.

[61] The privative clause set out in section 158 of the ARAJ is entitled to weight commensurate with its evident legislative purpose. Read in the light of the Act as a whole, and particularly sections 1 and 14, the strong terms of the clause militate in favour of the Tribunal's autonomy. Accordingly, I am persuaded that correctness is an insufficiently deferential standard of judicial review with regard to a decision by the Tribunal to intervene in one of its earlier decisions pursuant to section 154(3) ARAJ.

[62] On the other hand, and with the greatest of respect, I believe that the "manifestly unreasonable" standard espoused by my colleague inadequately protects the Tribunal's earlier decision, however reasonable, from persistent and unwarranted contestation by dissatisfied parties before other panels of the Tribunal.

---

25 Dr. Q., supra, note 6, at para. 26.
26 Ibid. at paras. 33 and 34.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[63] It also leaves room, as in this case, for the substitution by one panel of its own view of the facts or the law for the equally tenable views of the panel that earlier heard and decided the matter.

[64] As I suggested at the outset, this would replicate within the TAQ the adjudicative regime of "second opinions" that the TAQ was meant to replace. And it would frustrate as well a major object of the legislation – "to ensure [the] quality, promptness and accessibility" of administrative justice[27].

[65] Apart from all that, the "manifestly unreasonable" standard of review lends, in this case, insufficient emphasis to the particular nature of the question involved which, as we have seen, is essentially a question of law.

[66] I would therefore favour the adoption here of the reasonableness simpliciter standard of review.

[67] Where the Superior Court finds that the second panel's decision to review or revoke is based on a reasonable finding that the requirements of section 154(3) have been met, the application for judicial review must fail.

[68] Applying that standard here, I consider that the impugned decision of the Tribunal – that is, the decision of TAQ2 to intervene in the decision of TAQ1 – involved an unreasonable exercise by the Tribunal of its statutory powers under section 154(3) of the ARAJ.

IV

[69] I said at the outset that the decisive question on this appeal is whether the Superior Court applied the proper standard of review in concluding that the TAQ had applied the wrong standard in revising its earlier decision in this matter.

[70] In truth, there are three decisive questions – and, in my view, we cannot answer one without the others.

[71] The first question relates to the scope of the Tribunal's powers, under section 154(3) of the ARAJ, to revoke or review one of its own previous decisions. The second is whether the Superior Court applied the proper standard when it set aside the Tribunal's determination on that branch of the matter. And the third is whether the Superior Court erred in its application of that standard.

---

[27] Section 1 of the ARAJ.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[72] I turn first to the scope of the Tribunal's powers, under section 154(3) of the ARAJ.

[73] For the reasons given, I have concluded that section 154(3) does not empower one TAQ panel to set aside the decision of another TAQ panel merely because the latter took a different view of the facts – or, for that matter, of the law.

[74] Moreover, section 154(3) does not create a right of appeal to the second panel against a finding of fact or of law by the first. It provides, rather, for the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision – not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard.

[75] In this case, the second TAQ panel intervened on two grounds. With respect to the first, it merely substituted its own opinion as to the meaning of section 17 of the Automobile Insurance Act.[28]

[76] In my view, the second TAQ panel was not empowered by section 154(3) to intervene on this ground, because the decision on this point by the first panel was at least equally sustainable – and therefore could not have constituted a substantive error that rendered the first decision invalid, within the meaning of section 154(3) ARAJ.

[77] For the reasons given earlier, I have concluded that the standard of judicial review applicable in this case is reasonableness simpliciter. The trial judge, who did not have the benefit of the decisions of the Supreme Court of Canada, in Dr. Q.[29] and Ryan[30], and others more recent still[31], applied the standard of correctness.

[78] With respect, I therefore feel bound to answer the second question in the negative.

[79] I have nonetheless concluded, as regards the third question, that the trial judge reached the correct result.

[80] Whether we apply the standard of correctness, as the trial judge did, or the reasonableness simpliciter test, as I would, the result is the same. On either view, the Tribunal committed a reviewable error in concluding that the requirements of section 154(3) had been met in this case.

---

28 Supra note 2.
29 Supra, note 6.
30 Supra, note 3.
31 Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn., 2003 SCC 28; R. v. Owen, 2003 SCC 33; Starson v. Swayse, 2003 SCC 32.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[81] Finally, as regards the second ground invoked by the reviewing panel of the TAQ, I have nothing to add to the reasons given by the Justice Duval Hesler in Superior Court, confirmed on this point by my colleague Justice Rousseau-Houle.

V

[82] For all of these reasons, I would dispose of the appeal as suggested by Justice Rousseau-Houle.

MORRIS J. FISH J.C.A.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

MOTIFS DE LA JUGE ROUSSEAU-HOULE

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[83] La Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure qui a annulé la décision du TAQ qui, siégeant en révision, a jugé que la première décision du TAQ, était affectée d'un vice de fond et que l'indemnité de remplacement du revenu payable à l'intimé devait être fixée selon l'emploi effectivement détenu par ce dernier au moment de l'accident.

[84] Le TAQ n'intervient pas pour soutenir sa décision en révision. Il se pourvoit uniquement sur la question de la norme de contrôle applicable à la décision rendue en révision par le TAQ en vertu de l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3. Cette norme, selon les deux appelants, doit être celle de la décision manifestement déraisonnable.

HISTORIQUE DES FAITS ET DES PROCÉDURES

[85] L'intimé Michel Godin a obtenu, en 1992, un diplôme d'études professionnelles en prévention des incendies et, en 1993, une attestation de spécialisation professionnelle en intervention en cas d'incendie. Il détient également deux attestations en sécurité confirmant qu'il a suivi avec succès les cours de sécurité dispensés par l'Association paritaire pour la santé et la sécurité du travail, secteur affaires municipales.

[86] En 1993 et 1994, il a fait plusieurs demandes d'emplois auprès des municipalités afin d'obtenir un emploi de pompier. Ce n'est qu'en 1995 qu'une représentante de la ville de Laval a communiqué avec lui pour l'informer que la ville amorçait un processus de sélection de pompiers. L'état de santé de l'intimé ne lui permettait plus, à cette date, de participer au concours.

[87] En effet, le 23 septembre 1994, il avait été victime d'un accident de la route lui causant un traumatisme crânien avec séquelles invalidantes permanentes. Il occupait, à cette date, un emploi de placeur de marchandise dans un magasin de grande surface (Club Price) et gagnait 26 651,78 $

[88] Devant la SAAQ, l'intimé a prouvé qu'il détenait une formation de pompier. Il a tenté de faire valoir que n'eût été la rareté de l'emploi dans ce secteur, il aurait exercé ce métier au moment de l'accident. La SAAQ a déterminé que l'art. 17 de la *Loi sur l'assurance automobile*, L.R.Q., c. A-25 (ci-après *L.A.A.*), qui énonce que «*si la victime fait la preuve qu'elle aurait exercé un emploi plus rémunérateur lors de l'accident, n'eût été de circonstances particulières, elle a droit de recevoir une indemnité de remplacement du revenu calculée à partir du revenu brut qu'elle aurait tiré de cet emploi*», ne s'appliquait pas.

[89] La SAAQ a conclu: 1) qu'un emploi de pompier ne lui était pas garanti au moment de l'accident; 2) qu'aucune offre formelle d'emploi de pompier ne lui avait été faite et, 3) que la possibilité d'obtenir un tel emploi était aléatoire.

[90] Le TAQ a accueilli le recours de l'intimé à l'encontre de cette décision. Il a été d'avis que ce dernier avait fait la preuve de la rareté des emplois de pompier à l'époque de l'accident. Plusieurs municipalités voulaient rationaliser leurs dépenses et ne remplaçaient pas les postes devenus vacants. De plus, l'absence de législation permettait aux villes d'embaucher des pompiers qui n'avaient pas la formation pertinente à l'emploi de pompier au détriment des candidats formés dans ce domaine. Le TAQ a estimé que n'eût été de la rareté de cet emploi, l'intimé aurait pu exercer un emploi de pompier lors de l'accident. Il avait donc droit de recevoir une indemnité de remplacement calculée selon le revenu brut qu'il aurait tiré de cet emploi.

[91] La SAAQ s'est prévalue de l'al. 154.3 de la *Loi sur la justice administrative* (ci-après *L.J.A.*) qui permet au TAQ de réviser, ou révoquer sur demande, toute décision qu'il a rendue: «*lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.*» La révision, dans ce cas, ne peut être faite par les membres qui ont rendu la décision initiale. Au soutien de son recours, la SAAQ invoquait que le TAQ avait erré en fait et en droit en déclarant que la rareté d'emploi de pompier constituait une circonstance particulière au sens de l'art. 17 *L.A.A.* Comme l'intimé travaillait à temps plein au moment de l'accident, c'est l'article 14 *L.A.A.* qui s'appliquait. C'est donc uniquement sur la base du salaire qu'il gagnait comme placeur que devait être calculée son indemnité de remplacement de revenu.

[92] Le TAQ, en révision, a accueilli la demande de la SAAQ et révoqué la décision initiale du TAQ pour deux motifs. Selon le premier, le TAQ a donné une interprétation trop large de l'art. 17 *L.A.A.* L'intention du législateur n'est pas de rendre cet article applicable à toutes les victimes qui occupent un emploi à temps plein, tout en ayant la capacité d'en occuper un autre plus rémunérateur sans qu'un tel emploi ne soit disponible. La preuve faite par l'intimé démontrerait, à son avis, que ce ne sont pas des circonstances particulières, mais bien un phénomène généralisé d'accès à cet emploi qui a empêché l'intimé d'exercer ce métier au moment de l'accident.

[93] Le deuxième motif soulevé par la SAAQ, lors de l'audition en révision, alléguait que le TAQ avait erré en ne tenant pas compte de la *grille des catégories d'emploi et des revenus bruts* contenue à l'annexe du *Règlement sur la détermination des revenus et des emplois et sur le versement de l'indemnité visée à l'art. 83.30 de la Loi*, L.R.Q. c. A-25, r. 4.2, même si la grille ne mentionnait pas spécifiquement l'emploi de pompier. Le TAQ, en révision, a utilisé la catégorie «*personnel des services de protection*» qui incluait deux types d'emploi: celui de travailleur spécialisé dont le revenu brut pour l'année 1994 était fixé à 16 899 $ et celui d'officier militaire dont le revenu pour la même année était fixé à 39 030 $. Il a assimilé le poste de pompier à celui d'un travailleur spécialisé dans les services de protection pour conclure que l'interprétation de la

2003 CanLII 47984 (QC CA)

2003 CanLII 47984 (QC CA)

première formation du TAQ était déraisonnable puisque l'exercice de l'emploi de pompier générait des revenus moindres que ceux d'un placeur. Même en 1998, lorsque la grille a été modifiée pour y inclure l'emploi de pompier, le revenu brut n'était que de 21 990 $.

[94] La juge Duval-Hesler de la Cour supérieure a accueilli la requête de l'intimé en révision judiciaire, mais elle a rejeté les conclusions en nullité de l'art. 6 du *Règlement et de la Grille des catégories d'emploi et de leurs revenus bruts* greffées à cette requête. Elle a annulé la décision en révision rendue par le TAQ et ordonné que le dossier soit retourné à la SAAQ afin que celle-ci paie à l'intimé une indemnité de remplacement de revenu calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier conformément à l'art. 17 *L.A.A.* Elle a jugé que la norme applicable aux décisions du TAQ de réviser ou de révoquer ses propres décisions en vertu de l'art. 154 *L.J.A.* est celle de l'erreur simple ou de la décision correcte, car il s'agit, selon elle, d'une décision par laquelle le TAQ définit sa propre compétence.[1]

[95] Comme le motif de révision était le vice de fond dont était entachée la première décision, la juge conclut qu'une divergence d'opinion entre la première et la deuxième formation du TAQ, même sur une question substantielle, ne permet pas de conclure à un vice de fond. De plus, le second motif soulevé par la SAAQ aurait dû être entendu par la première formation, en vertu de l'al. 154 (2) *L.J.A.* Quant aux motifs d'invalidité de l'art. 6 du *Règlement et de la grille des catégories d'emploi et des revenus bruts*, l'intimé ne remet pas en cause les conclusions de la juge de la Cour supérieure.

LE RÉGIME LÉGISLATIF APPLICABLE

Loi sur l'assurance automobile, L.R.Q., c. A-25

> Art. 14. La victime qui, lors de l'accident, exerce habituellement un emploi à temps plein a droit à une indemnité de remplacement du revenu si, en raison de cet accident, elle est incapable d'exercer son emploi.
>
> Art. 17. Toutefois, si la victime fait la preuve qu'elle aurait exercé un emploi plus rémunérateur lors de l'accident, n'eût été de circonstances particulières, elle a droit de recevoir une indemnité de remplacement du revenu calculée à partir du revenu brut qu'elle aurait tiré de cet emploi, à la condition qu'elle soit incapable de l'exercer en raison de cet accident.
>
> Il doit s'agir d'un emploi que la victime aurait pu exercer habituellement à temps plein, compte tenu de sa formation, de son expérience et de ses capacités physiques et intellectuelles à la date de l'accident.

---

[1] Voir au même effet: *Épiciers unis Métro-Richelieu* c. *Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.); *Société de l'assurance automobile du Québec* c. *Hamel*, [2001] R.J.Q. 961 (C.A.).

2003 CanLII 47984 (QC CA)

Art. 195. La Société peut adopter des règlements, pour l'application des titres I et II, pour:

[...]

7. établir la manière de déterminer le revenu brut pour l'application de l'article 17;

[...]

9. identifier les catégories d'emploi, fixer les revenus bruts, sur une base hebdomadaire ou annuelle, qui correspondent à chaque catégorie selon l'expérience de travail et établir la manière de réduire ces revenus pour tenir compte du fait qu'une victime exerce son emploi à temps partiel pour l'application des articles 15, 20 et 31;

Règlement sur la détermination des revenus et des emplois et sur le versement de l'indemnité visée à l'article 83.30 de la Loi

Art. 3. Le revenu brut des victimes visées à l'art. 17 de la *Loi sur l'assurance automobile* (L.R.Q., c. A-25) est déterminé selon les articles 5 et 6, avec les adaptations nécessaires et sans tenir compte du réajustement prévu dans ceux-ci.

Art. 6. Le revenu brut d'une victime qui, au moment de l'accident, n'exerce pas un emploi correspondant à l'emploi que lui a déterminé la Régie et qui n'a jamais exercé un tel emploi au cours des cinq ans précédant le jour de l'accident est déterminé en utilisant le revenu brut prévu à l'annexe III qui correspond à l'emploi déterminé par la Régie et réajusté selon le total des facteurs d'ajustement prévus à l'annexe I.

Annexe III du Règlement

GRILLE DES CATÉGORIES D'EMPLOI ET DE LEURS REVENUS BRUTS POUR L'ANNÉE 1994

1. Les niveaux de revenus bruts annuels fournis pour chacune des catégories d'emploi sont fixés en fonction de l'expérience de la victime dans l'exercice de l'emploi que la Régie lui a déterminé selon les critères suivants:

Niveau 1: moins de trois ans d'expérience;

Niveau 2: trois ans d'expérience ou plus mais moins de dix ans d'expérience;

Niveau 3: dix ans d'expérience ou plus

[...]

Code	*Catégories d'emploi*	1	2	3
Personnel des services de protection				
090	Travailleur spécialisé dans les services de protection	16 899	30 569	44 236
091	Officier militaire	39 030	46 840	54 652

Note: La grille a été amendée en mars 1998 et, à cette date, prévoyait l'emploi de pompier avec un revenu brut de 21 990 $ pour le niveau 1.

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., c. J-3

Art. 154. Le tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il 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 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.

Dans le cas visé au paragraphe 3, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les membres qui l'ont rendue.

Art. 158. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours prévus par les articles 33 et 834 à 846 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le Tribunal ou l'un de ses membres agissant en sa qualité officielle.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler par procédure sommaire les jugements, ordonnances ou injonctions prononcés à l'encontre du présent article.

LES MOYENS D'APPEL

[96] Le pourvoi soulève essentiellement la question de la norme de contrôle judiciaire applicable à la présente décision du TAQ rendue en vertu de l'al. 154(3) *L.J.A.*

L'ANALYSE

1. La primauté de la méthode pragmatique et fonctionnelle

[97] Durant les trois dernières décennies, le droit administratif a été l'un des domaines qui ont apporté le plus de travail à la Cour suprême. Au cours de cette période, la Cour suprême a rendu environ 300 décisions qui traitent de questions centrales de la révision judiciaire. Cette jurisprudence substantielle a tracé la voie d'une transformation du droit administratif canadien.

[98] Comme l'exprime bien, à mon avis, le professeur Mac Lauchlan:

2003 CanLII 47984 (QC CA)

> For the Supreme Court to truly move the doctrine of administrative law, two steps are required beyond enunciating a policy of curial deference. The first is to confront the fine balance between a policy of curial deference and the imperative of the rule of law. The second is to develop and model practices that inform a pragmatic and functional approach[2].

[99] L'approche de retenue judiciaire adoptée par la Cour suprême dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963* c. *Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, a conduit à l'élaboration d'une analyse pragmatique et fonctionnelle dont le but est de rechercher l'intention du législateur quant à la marge de manœuvre qu'il a voulu laisser aux décideurs administratifs. La Cour suprême invitait alors à délaisser le vocabulaire «question juridictionnelle ou non juridictionnelle» pour s'attacher plutôt au degré de retenue judiciaire approprié, ce degré de retenue se manifestant sous la forme d'une norme de contrôle équivalente[3].

[100] Dans l'arrêt *U.E.S., local 298* c. *Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, le juge Beetz a cherché à définir non pas tant une règle d'identification précise de la norme de contrôle qu'une méthode d'analyse d'une situation de fait et de droit pour permettre de choisir correctement la norme de contrôle applicable. Il a suggéré une approche qu'il a qualifiée de pragmatique et fonctionnelle pour identifier, selon l'expression du juge LeBel dans *Syndicat des travailleuses et travailleurs d'épiciers unis Métro-Richelieu* c. *Lefebvre*, [1996] R.J.Q. 1509, à la p. 1525, «l'aire d'autonomie décisionnelle du tribunal spécialisé». Cette méthode permettait avant tout d'apprécier l'étendue de l'attribution de compétence au sens strict que le législateur accorde à un organisme administratif. Elle mettait fin au critère de la condition préalable. Désormais, la seule question qu'il fallait se poser était la suivante: le législateur a-t-il voulu qu'une telle matière relève de la compétence conférée au tribunal? Afin d'aborder adéquatement cette question, une Cour de justice examine non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres et la nature du problème soumis (p. 1087-1088).

[101] Dans l'arrêt *Domtar inc.* c. *Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, la juge L'Heureux-Dubé mentionne que la démarche préconisée dans *Bibeault* exige avant tout de mettre l'accent sur la notion de compétence. L'importance d'un octroi de compétence se rattache non pas à la faculté ou à l'obligation du tribunal de traiter d'une question, mais au caractère déterminant de sa décision (p. 772).

---

[2] H. Wade Mac Lauchlan, «Transforming Administrative Law: The Didactic Role of the Supreme Court of Canada», (2001) 80 *R. du B.C.* p. 298.

[3] Voir: G. PERRAULT, *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2002, p. 65-66.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[102] Le juge Iacobucci, dans l'arrêt *Pezim* c. *Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, expose de nouveau l'importance de cette démarche qui est sous-tendue par la recherche de l'intention du législateur lorsqu'il a conféré compétence au tribunal administratif. Il distingue ainsi, à la p. 590, la décision manifestement déraisonnable de la décision correcte:

> [...] Pour ce qui est des décisions manifestement déraisonnables, qui appellent la plus grande retenue, ce sont les cas où un tribunal protégé par une véritable clause privative rend une décision relevant de sa compétence et où il n'existe aucun droit d'appel prévu par la loi.
>
> [...]
>
> Quant aux décisions correctes où l'on est tenu à une moins grande retenue relativement aux questions juridiques, ce sont les cas où les questions en litige portent sur l'interprétation d'une disposition limitant la compétence du tribunal (erreur dans l'exercice de la compétence) ou encore les cas où la loi prévoit un droit d'appel qui permet au tribunal siégeant en révision de substituer son opinion à celle du tribunal, et où le tribunal ne possède pas une expertise plus grande que la cour de justice sur la question soulevée, par exemple dans le domaine des droits de la personne. Voir les arrêts *Zurich Insurance Co.* c. *Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; *Canada (Procureur général)* c. *Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, et *Université de la Colombie-Britannique* c. *Berg*, [1992] 2 R.C.S. 353.

[103] À ces arrêts, cités par le juge Iacobucci, peuvent s'ajouter les arrêts *Pushpanathan* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Chieu* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, [2002] 1 R.C.S. 84, et *Canada (Sous-ministre du Revenu national)* c. *Mattel*, [2001] 2 R.C.S. 100; *Barrie Public Utilities* c. *Association canadienne de télévision par câble*, [2003] C.S.C. 28, où la norme de la décision correcte a été retenue aux motifs principaux que le contrôle judiciaire visait une question d'interprétation législative de portée générale ayant véritablement valeur de précédent, que les organismes administratifs n'étaient pas protégés par une clause privative rigoureuse et qu'enfin la résolution des litiges concernait les droits d'individus face à l'État. Toutefois, une plus grande retenue judiciaire pourra s'imposer dans le cas où la loi à interpréter, bien que n'étant pas la loi constitutive du tribunal administratif, se rapporte au mandat de ce tribunal (*Société Radio-Canada* c. *Canada (Conseil des relations de travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, p. 187.

[104] La question posée à la Cour suprême dans l'arrêt *Pezim* était «celle de la norme de contrôle applicable à une Cour d'appel siégeant en révision d'une commission des valeurs mobilières qui n'est pas protégée par une clause privative, lorsque la loi prévoit un droit d'appel et que le litige vise une question d'interprétation» (p. 588). Après avoir noté que le pourvoi se situait entre la décision manifestement déraisonnable et la décision correcte, le juge Iacobucci conclut que, compte tenu de la nature de l'industrie

des valeurs mobilières, des fonctions spécialisées de la Commission, de son rôle en matière d'établissement de politiques et de la nature du problème en cause (opérations d'initiés), il y a lieu de faire preuve d'une grande retenue malgré le droit d'appel et l'absence d'une clause privative.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[105] Le juge Iacobucci précise dans *Canada (Directeur des enquêtes et recherches)* c. *Southam inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, que cette norme intermédiaire est celle de la décision raisonnable *simpliciter*. La Cour d'appel fédérale avait jugé qu'elle n'avait pas à faire montre de retenue à l'égard de la décision du Tribunal de la concurrence qui avait émis, à la suite de la demande du Directeur des enquêtes et recherche, une ordonnance enjoignant à *Southam* de se départir de certains journaux.

[106] L'appel d'une décision d'un tribunal administratif spécialisé n'est pas, note le juge Iacobucci à la p. 776, exactement comme un appel formé contre une décision d'une Cour de première instance. Si le Parlement confie l'examen de certaines questions à un tribunal administratif plutôt qu'aux tribunaux ordinaires, il est permis de présumer que c'est parce que le tribunal administratif apporte un certain avantage que ceux-là ne sont pas en mesure d'offrir. Lorsque la loi établit le droit d'interjeter appel des décisions d'un tribunal administratif sur les questions de droit et de fait, le contrôle des décisions de ce tribunal devra souvent se faire en fonction de la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Aux p. 778 et 779, le juge Iacobucci ajoute que la norme de la décision raisonnable *simpliciter* se rapproche de la norme que la Cour suprême a déclarée applicable pour le contrôle des conclusions de fait des juges de première instance. L'application du caractère manifestement erroné d'une décision marque un déplacement du critère de la décision correcte vers un critère exigeant l'application de retenue, mais ce critère ne va pas aussi loin que la norme du caractère manifestement déraisonnable.

[107] En définitive, écrit-il, la norme de la décision raisonnable ne fait que dire aux cours chargées de contrôler les décisions des tribunaux administratifs d'accorder un poids considérable aux vues exprimées par ces tribunaux sur les questions à l'égard desquelles ceux-ci possèdent une grande expertise.

[108] Plusieurs décisions subséquentes à *Southam* font mention de la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Ainsi dans l'arrêt *Baker* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la juge L'Heureux-Dubé a recours à une démarche plus nuancée que celle généralement appliquée aux décisions ministérielles qui exigent un haut degré de retenue (*S.C.F.P.* c. *Ontario (Ministre du travail)*, [2003] C.S.C. 29, *Suresh* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*), [2003] 1 R.C.S. 3), en raison de l'importance qu'elle accorde au facteur de l'expertise du décideur subalterne en matière d'immigration. C'est ce même facteur de compétence spécialisée qui motive la décision dans l'arrêt *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée* c. *Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132, où, comme dans *Pezim*, est reconnu le

vaste pouvoir discrétionnaire d'une commission des valeurs mobilières appelée à déterminer ce qui est dans l'intérêt public. C'est à la fois la compétence spécialisée du Conseil de la magistrature et l'objet de sa loi habilitante qui ont justifié l'adoption de cette norme, dans *Moreau-Bérubé* c. *Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, lorsqu'il s'est agi d'examiner la portée du mandat du Conseil. L'examen de la décision finale du Conseil de recommander la révocation de la juge a toutefois été décidé selon la norme de contrôle du caractère manifestement déraisonnable.

[109] On constate que cette norme a été élaborée dans un contexte de droit d'appel de décisions d'organismes administratifs non protégés par une clause privative complète, mais jouissant d'une expertise reconnue dans un domaine spécialisé. (Voir encore: *Chamberlain* c. *Surrey School District n^{o} 36*, 2002 C.S.C. 86).

[110] L'arrêt récent *Barreau du Nouveau-Brunswick* c. *Ryan*, [2003] C.S.C. 20, détermine, toujours dans un contexte de droit d'appel d'une décision d'un tribunal administratif, que cette troisième norme, celle de la décision raisonnable *simpliciter* ne varie pas en degré de déférence de façon à se rapprocher parfois de la décision correcte et parfois de la décision manifestement déraisonnable. La théorie du spectre est donc rejetée, mais la définition de la norme simplement raisonnable reste cependant imprécise. Le juge Iacobucci, qui rédige l'opinion de la Cour, écrit qu'elle «consiste essentiellement à se demander si, après un examen assez poussé, les motifs donnés, pris dans leur ensemble, étayent la décision» (par. 47). Par comparaison, lorsque la norme de la décision correcte s'applique, une seule décision est possible et l'organisme administratif doit l'avoir prise.

[111] Le choix entre les trois normes de contrôle judiciaire des décisions administratives est toujours dicté par l'analyse pragmatique et fonctionnelle établie dans l'arrêt *Bibeault* et décrite précisément par le juge Bastarache dans l'arrêt *Pushpanathan* précité. Il appert clairement que cette analyse ne sert pas seulement à interpréter la législation habilitante du tribunal administratif comme la question se posait, par exemple, dans *Bibeault* et dans *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301* c. *Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 793, mais qu'elle sert à déterminer quelle est, parmi les trois normes existantes, la norme de contrôle appropriée à chaque décision du tribunal administratif. Pour définir cette norme, la Cour de révision ne peut se contenter d'interpréter une disposition législative isolée. Il ne suffit pas non plus d'identifier simplement une erreur, telle l'erreur sur des conditions accessoires ou préalables, le motif illégitime ou l'absence de preuve, par exemple. La méthode pragmatique et fonctionnelle exige plutôt de soupeser quatre facteurs contextuels – la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel; l'expertise du tribunal relativement à celle de la Cour de révision sur la question en litige; l'objet de la loi et de la disposition particulière: la nature de la question – de droit, de fait ou mixte de droit et de fait.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[112] C'est à la lumière de ces quatre facteurs reformulés par la juge en chef McLachlin, dans l'arrêt *College of Physicians and Surgeons of British Columbia* c. *Dr Q*, [2003] C.S.C. 19, que j'examinerai le degré de déférence qu'il y a lieu d'accorder à la décision du TAQ faisant l'objet du présent litige.

2. L'analyse des facteurs pragmatiques et fonctionnels et leur application au présent pourvoi

Le premier facteur

[113] Ce facteur concerne généralement le mécanisme de contrôle prévu par la loi. La loi peut conférer un large droit d'appel à une Cour supérieure sur des questions de droit ou de fait (*Starson* c. *Swayze*, C.S.C. 32) ou prévoir la présentation d'une question certifiée (c'est le cas, par exemple du par. 83(1) de la *Loi sur l'immigration* qui utilise les mots «une question grave de portée générale»), ce qui indique une norme de contrôle plus exigeante. La loi peut encore contenir une clause privative; dans ce cas, plus la clause est rigoureuse, plus grande doit être la déférence (*Dr Q.*, précité, par. 27). La présence d'une clause privative atteste persuasivement que la Cour doit faire montre de retenue à l'égard de la décision de l'instance décisionnelle administrative (*Pushpanathan*, précité, par. 30).

[114] Le législateur a protégé les décisions rendues par le TAQ par une clause privative intégrale et ce, tant en appel qu'en révision. Je reproduis de nouveau l'article 158 *L.J.A.*:

> Art. 158. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours prévus par les articles 33 et 834 à 846 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le Tribunal ou l'un de ses membres agissant en sa qualité officielle.
>
> Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler par procédure sommaire les jugements, ordonnances ou injonctions prononcés à l'encontre du présent article.

[115] Le législateur a prévu que les décisions rendues par le TAQ dans la section des affaires sociales étaient sans appel et ce, tant en appel qu'en révision (art. 159 *L.J.A.*).

[116] Lorsque l'objet de la décision d'un tribunal administratif est assujetti à une clause privative intégrale, la décision du tribunal n'est alors susceptible de contrôle que si elle est manifestement déraisonnable ou si le tribunal a commis une erreur dans l'interprétation d'une disposition législative limitant ses pouvoirs. Dans l'un ou l'autre cas, le tribunal administratif aura excédé sa compétence (*Pasiechnyk* précité, J. Sopinka, p. 904).

[117] En l'espèce, la question précise telle que posée par les parties est de savoir si le TAQ, lorsqu'il révise ses propres décisions pour des cas énoncés à l'art. 154 *L.J.A.*, se

trouve à définir sa compétence ou s'il n'est pas appelé plutôt à déterminer si l'une ou l'autre des conditions nécessaires à l'exercice de son pouvoir de réviser s'applique et s'il doit intervenir pour rendre la décision qui aurait dû être rendue.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[118] Le juge Bastarache écrit dans *Pushpanathan*, précité, par. 28, que certaines dispositions d'une même loi peuvent exiger plus de retenue que d'autres et c'est pourquoi il est utile de parler des questions de compétence que le tribunal doit trancher correctement pour ne pas outrepasser sa compétence; mais il faut bien comprendre qu'une question qui touche la compétence s'entend simplement d'une disposition à l'égard de laquelle la norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte en fonction du résultat de l'analyse pragmatique et fonctionnelle.

[119] Il faut toutefois hésiter à qualifier un point de question de compétence à moins que la qualification ne s'impose clairement. Dans *Bibeault*, précité, le juge Beetz a rappelé que tout octroi de compétence comporte nécessairement des limites à la compétence octroyée et tout octroi de pouvoir reste soumis à des conditions. Selon l'approche pragmatique et fonctionnelle la question essentielle qu'il convient de se poser pour déterminer si la disposition en cause est ou non une disposition limitative de compétence est la suivante: la question soulevée devant le tribunal administratif est-elle une question que le législateur a voulu assujettir au pouvoir décisionnel exclusif de ce tribunal?

[120] Répondant à cette question, je suis d'avis que le TAQ s'est vu accorder par le législateur un pouvoir exclusif de révision pour des motifs précis qu'il lui appartient d'apprécier[4]. L'article 154 s'inscrit dans le cadre de la sphère juridictionnelle globale du TAQ qui doit s'assurer que les décisions qu'il rend, en révision, sont conformes à la loi et à la réalité du cas sur lequel il doit statuer. Le pouvoir dont l'a investi le législateur est celui de trancher toute question relative à l'applicabilité de l'article 154 *L.J.A.* La seule énumération des cas permettant la révision ne saurait permettre de conclure, avant toute analyse, que c'est sous l'angle de la rectitude que doivent être examinées les décisions du TAQ en révision.

[121] La clause privative conserve donc toute sa portée et invite à une grande retenue sauf si d'autres facteurs suggèrent fortement le contraire en ce qui a trait à la décision en cause.

Le deuxième facteur

[122] Ce facteur s'analyse sous trois aspects: la Cour doit qualifier l'expertise du tribunal en question; elle doit examiner sa propre expertise par rapport à celle du tribunal et elle doit identifier la nature de la question précise dont était saisi le tribunal

---

[4] S. LAFONTAINE et D. ROUSSEAU, «Le pouvoir de révision en droit administratif» dans *Développements récents en droit administratif (1995)*, Les Éditions Yvon Blais, 1995, p. 215-217.

administratif par rapport à cette expertise (*Dr Q.*, précité, par. 28 et *Pushpanathan*, précité, par. 33).

[123] Dans l'arrêt *Southam*, précité, par. 50, le juge Iacobucci mentionne que l'expertise est le facteur le plus important qu'une cour doit examiner pour arrêter la norme de contrôle applicable.

[124] La compétence en révision du TAQ, pour interpréter et appliquer l'art. 154 de sa loi, même si elle s'exerce dans un cadre limité, est tout aussi exclusive que celle qu'il possède pour décider en appel des recours interjetés devant lui selon les art. 14 et 15 *L.J.A.* et l'art. 83.49 *L.A.A.*:

> 14 *L.J.A.* Est institué le «Tribunal administratif du Québec».
>
> Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.
>
> Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.
>
> 15 *L.J.A.* Le tribunal a le pouvoir de décider de toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.
>
> Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.
>
> 83.49 *L.A.A.* Une personne qui se croit lésée par une décision rendue par la Société ou par une décision rendue en révision peut, dans les 60 jours de sa notification, la contester devant le Tribunal administratif du Québec, sauf s'il s'agit d'une décision qui accorde une indemnité maximum ou le remboursement complet des frais auxquels elle a droit.

[125] La question de savoir si l'intimé a droit à une indemnité correspondante au salaire de pompier conformément à l'art. 17 *L.A.A.* ou s'il n'a plutôt droit qu'au revenu qu'il détenait effectivement au moment de l'accident conformément à l'art. 14 *L.A.A.* est une question qui est au cœur même de la compétence du TAQ tel qu'il appert de l'art. 28 *L.J.A*:

> En matière d'indemnisation, la section des affaires sociales est chargée de statuer sur les recours visés à l'article 5 de l'annexe 1, portant sur les décisions relatives au droit à une indemnité ou au montant de celle-ci.

[126] L'article 29 *L.J.A.* prévoit une formation spécialisée pour entendre et décider des recours en matière d'assurance automobile:

2003 CanLII 47984 (QC CA)

> Ces recours sont instruits et décidés par une formation de deux membres dont l'un est avocat ou notaire et l'autre médecin.

[127] La composition et les pouvoirs du TAQ, en appel comme en révision, montrent qu'il possède une expertise considérable en matière de traitement de tous les aspects du régime d'indemnisation des victimes d'accident d'automobile. Il est vrai que le TAQ en révision procède sur dossier, mais sa compétence spécialisée est néanmoins mise à l'épreuve pour l'étude, l'analyse et la compréhension des questions de droit et de fait pertinentes au dossier. De plus, la loi prévoit que le tribunal, en révision, peut, s'il le juge approprié ou si l'une des parties le demande, les entendre (art. 155 *L.J.A.*).

[128] La Cour suprême a rappelé dans *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301*, précité, qu'en présence d'une clause privative énoncée clairement, lorsque les aspects factuels et juridiques du problème devant lequel se trouve le tribunal administratif placent nettement la question dans les limites de son domaine d'expertise, la décision du tribunal administratif sera maintenue à moins qu'elle ne soit manifestement déraisonnable.

[129] La compétence spécialisée du TAQ en révision est similaire à la compétence de la Commission des affaires sociales dont on reconnaissait le caractère hautement spécialisé et dont seules les décisions manifestement déraisonnables pouvaient, selon maintes décisions, faire l'objet de révision judiciaire (*Brunet* c. *Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 443 (C.A.); *Renaud* c. *Québec (Commission des affaires sociales)*, [1999] 3 R.C.S. 855; *Commission des affaires sociales* c. *Martelli*, C.A. 500-09-001483-957, 14 décembre 1999, juges Fish, Deschamps et Pidgeon).

[130] L'article 24 de la *Loi sur la commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34, qui fut en vigueur de 1987 jusqu'au moment de son abrogation en 1997 (L.Q. 1997, c. 43, art. 184, *Loi sur l'application de la justice administrative*) était rédigé comme l'actuel article 154 *L.J.A.*, sauf quant à son dernier alinéa qui prévoyait que «Lors d'une telle révision, le quorum est le même que celui prévu pour la décision à réviser».

[131] Une clause identique à celle de l'art. 154 *L.J.A.* se retrouve dans de nombreuses lois et plus particulièrement à l'art. 429.56 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001. Les auteurs Dussault et Borgeat[5] notent qu'au Québec, en particulier à l'occasion de l'harmonisation des lois à la *Charte des droits et libertés de la personne* et dans les lois créant de nouveaux organismes administratifs, le législateur a substitué à la plupart des clauses de révision «pour cause», une nouvelle clause-type rédigée comme l'est l'art. 154 *L.J.A.* Selon ces auteurs, cette nouvelle clause-type prévoit expressément les cas pour lesquels la jurisprudence avait admis la capacité implicite d'un organisme de réviser ses propres décisions.

---

[5] R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., Tome III, Québec, P.U.L. 1989, p. 254.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[132] Puisque l'art. 154 *L.A.J.* codifie, en fait, les causes générales que retenaient les tribunaux judiciaires lors de l'examen du pouvoir de révision pour cause des organismes administratifs, ces causes, même si elles sont spécifiquement énumérées, doivent, comme l'a jugé notre Cour, être interprétées largement[6]. Plusieurs arrêts récents ont reconnu, dans des affaires où l'organisme de révision interprète sa loi constitutive, qu'il lui appartient d'évaluer la recevabilité des motifs de révision et, en l'absence d'une évaluation manifestement déraisonnable, que l'intervention judiciaire n'est pas requise[7].

[133] On constate facilement toutefois que l'interprétation de la «notion de vice de fond de nature à invalider la décision» est une question qui peut ne pas relever du domaine spécialisé de l'organisme réviseur. On peut aussi se demander pourquoi le législateur a voulu conférer à un organisme administratif le pouvoir de réviser ses décisions pour un tel motif qui est, en principe, réservé à la révision judiciaire. Il faut cependant replacer cette disposition dans le contexte de l'ensemble du régime législatif dans lequel s'inscrit la décision à réviser avant de conclure qu'un degré moindre de déférence peut être requis. C'est alors que le chevauchement entre l'expertise, l'objet de la loi et la nature du problème soulevé prend toute son importance.

L'objet de la loi est le troisième facteur

[134] En l'espèce, l'objet de la loi et l'expertise tendent, en effet, à se chevaucher en raison du caractère spécialisé du régime législatif et de la nature des questions que le TAQ doit examiner.

[135] Le choix de rectification interne, tel qu'exprimé par la disposition de l'art. 154 *L.J.A.*, ne fait que traduire la volonté du législateur que les décisions qui doivent lier les parties au terme du processus décisionnel mis en place dans le cadre de la *Loi sur l'assurance automobile* soient rendues par le TAQ et qu'elles soient conformes à cette loi.

[136] Le pouvoir de révision n'équivaut pas à un appel sur des questions de droit ou de fait. Il ne peut non plus être comparé au pouvoir de révision judiciaire des tribunaux supérieurs puisque seule la Cour supérieure a un pouvoir d'intervention sur des

---

[6] Voir: *Gervais Thibault* c. *Commission des affaires sociales et al.*, C.A. 500-09-004626-974, 29 janvier 2001 (juges Proulx, Dussault et Deschamps); *Régie des rentes du Québec* c. *Nicole Jarry*, C.A. 500-09-001499-953, 27 septembre 2001 (juges Deschamps, Robert et Pelletier), autorisation d'appel rejetée, C.S.C. 24 octobre 2002.

[7] Voir, entre autres: *Rondeau* c. *Commission des affaires sociales*, C.A. 500-09-001955-939, 13 février 1996, (juges Beauregard, Otis et Robert), permission d'appel rejetée, 5 octobre 1996; *La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec* c. *La Fédération des producteurs de porcs du Québec*, J.E. 97-1356 (C.A.) (juges Beauregard, Mailhot et Chamberland), autorisation d'appel rejetée, C.S.C. 3 avril 1998; *Lehoux* c. *Commission des lésions professionnelles*, J.E. 2003-379 (C.A.) (juges Chamberland, Rochon et Lemelin (ad hoc)); *Commission de la santé et de la sécurité du travail* c. *C.L.P. et Godbout*, 500-05-072281-023, C.S. 28 avril 2003; *Société des casinos du Québec* c. *C.L.P. et Alarie*, 500-05-007308-015, C.S., 20 décembre 2002; *Longtin* c. *Lamonde*, J.E. 2001-1834 (C.S.); *Office des pêcheurs de homard des Îles-de-la-Madeleine* c. *Association québécoise de l'industrie de la pêche*, J.E. 2000-1075 (C.S.).

questions touchant la compétence d'un tribunal inférieur. Ainsi que l'exprime justement, à mon avis, le professeur Garant, l'application indistincte du test de l'erreur manifestement déraisonnable, pour interpréter la notion de vice de fond comme motif de révision, retirerait toute utilité au recours en révision interne puisque celui-ci serait alors assujetti aux mêmes conditions que le recours en révision judiciaire[8]. Ce n'est donc pas, du moins en principe, sous l'angle de la déférence plus ou moins grande qui doit être apportée à la première décision que s'examinerait l'exercice du pouvoir de révision du TAQ concrétisé dans sa décision.

[137] Le pouvoir de révision du TAQ est un pouvoir de redressement ou de réparation de certaines irrégularités ou erreurs qui peuvent affecter une première décision et ce, dans le but d'assurer que la décision qui sera rendue au terme du processus décisionnel administratif soit, dans toute la mesure du possible, la décision la plus conforme à la *Loi*.

[138] Le législateur a permis à cette fin que le TAQ puisse réviser une décision affectée d'un vice de fond qui est de nature à invalider la décision. Cette notion a été ainsi définie par le juge Rothman dans *Épiciers unis Métro-Richelieu* c. *Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608, aux pages 613-614:

> The Act does not define the meaning of the term "vice de fond" used in section 37. The English version of section 37 uses the expression "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. This interpretation is supported by the requirement that the "vice de fond" must be "de nature à invalider la decision." A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under section 37. A simple error of fact or law is not necessarily a "vice de fond." The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision.

[139] Dans cet arrêt, la Cour a conclu, à la majorité, qu'il devenait non seulement erroné, mais aussi manifestement déraisonnable pour la Régie de conclure à un vice de fond de la première décision des régisseurs, car ces derniers ne pouvaient pas ne pas connaître les faits que la Régie a considérés comme des faits nouveaux qui auraient dû être pris en considération par les régisseurs.

[140] Notre Cour a reconnu que cette notion doit être interprétée largement[9]. Elle est suffisamment large pour permettre la révocation d'une décision qui serait *ultra vires*[10] ou qui, plus simplement, ne pourrait contextuellement ou littéralement se justifier. Il peut s'agir, non limitativement, d'une absence de motivation, d'une erreur manifeste dans l'interprétation des faits lorsque cette erreur joue un rôle déterminant, de la mise à

---

[8] P. GARANT, *Droit administratif*, Vol. 2, 4e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1996, p. 541.
[9] Voir les arrêts *Thibault* et *Jarry*, *supra* note 6.
[10] Voir: *3171795 Canada inc.* c. *Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, C.A. 500-09-005215-975, 12 septembre 2000, juges Brossard, Gendreau et Deschamps.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

l'écart d'une règle de droit ou encore de l'omission de se prononcer sur un élément de preuve important ou sur une question de droit pertinente[11].

[141] Sous prétexte d'un vice de fond, le recours en révision ne doit pas être une répétition de la procédure initiale ni un appel déguisé sur la base des mêmes faits et arguments[12]. La partie qui y a recours doit alléguer précisément l'erreur susceptible d'invalider la première décision.

[142] Ce rôle qu'a voulu donner le législateur au décideur administratif d'évaluer les motifs de recevabilité de la requête en révision pour l'une des causes mentionnées à l'article 154 *L.J.A.* milite généralement en faveur d'une grande déférence à l'égard de la décision révisée puisque celle-ci vise à assurer le plus parfaitement possible la poursuite des objectifs de la loi. Le caractère particulier de la cause de révision tenant à un vice de fond de nature à invalider la décision exige toutefois que soit examinée, dans chaque cas, la nature du vice de fond allégué par la partie qui se pourvoit en révision administrative.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

Le quatrième et dernier facteur

[143] Le quatrième et dernier facteur concerne la nature du problème soulevé. Dans Dr Q., précité par. 33 et 34, la juge en chef McLachlin écrit que si dans le cas d'examen en appel de décisions judiciaires, la nature de la question détermine presque totalement la norme de contrôle, dans le contexte du contrôle judiciaire d'une décision administrative, la nature de la question n'est qu'un des quatre facteurs à considérer pour déterminer la norme de contrôle. Elle ajoute que lorsque la conclusion qui fait l'objet du contrôle est de nature purement factuelle, il y a lieu à une plus grande déférence. Inversement, une question de droit pur invite à un contrôle plus rigoureux. Sur les questions mixtes de droit et de fait, ce quatrième facteur appelle une déférence plus grande si la question est principalement factuelle et moins grande si elle est principalement de droit.

[144] Le mandat du TAQ en révision est plus précis et plus limité que celui conféré à la première formation du TAQ puisqu'il s'agit de déterminer s'il existe ou non un vice de fond de nature à invalider la première décision. C'est principalement en raison de la nature du problème soulevé, qu'il qualifie essentiellement de question de droit, que le juge Fish conclut que la norme de contrôle judiciaire la plus appropriée à la présente décision du TAQ en révision est celle de la décision raisonnable.

[145] J'estime que dans l'examen du processus décisionnel du TAQ en révision, une grande importance doit être donnée aux motifs invoqués dans la demande de révision interne. En l'espèce, la requête en révision pour cause allègue que le TAQ a erré en fait et en droit et excédé sa juridiction, entre autres:

---

[11] Voir: J.P. VILLAGGI, dans *Droit public et administratif*, Vol. 7, Collection de droit 2002-2003, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 127-129 et la jurisprudence citée par l'auteur.

[12] Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et Preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, 506-508.

- en déclarant que la rareté d'emploi de pompier, découlant de la réduction des emplois de pompier par les municipalités et l'absence de législation permettant à celles-ci d'embaucher du personnel non qualifié constituait une circonstance particulière (au sens de l'article 17);

- en déclarant que si le requérant-INTIMÉ avait été sans emploi au moment de l'accident, l'intimée-REQUÉRANTE aurait alors été tenue de lui déterminer un emploi de pompier, compte tenu de sa formation, alors que cet emploi n'avait jamais été exercé dans le passé par le requérant-INTIMÉ;

- en se servant de l'article 17 de la Loi sur l'assurance automobile pour déterminer un autre type d'emploi au requérant-INTINMÉ, alros que celui-ci travaillait à temps plein et était visé par l'article 14 de ladite Loi.

- en interprétant l'article 17 de la Loi de manière tout à fait déraisonnable;

- en ordonnant de verser au requérant-INTIMÉ une indemnité de remplacement du revenu calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier, ce qui est, dans les circonstances, totalement déraisonnable.

[146] L'examen des questions auxquelles est convié le TAQ en révision sont des questions de droit et de fait qui entrent dans le champ spécialisé de sa compétence en matière d'indemnisation des victimes d'accident d'automobile. Pour conclure à la présence d'un vice de fond de nature à invalider sa première décision, il a considéré d'abord que la première formation a donné, à l'expression «conditions particulières» contenue à l'art. 17 *L.A.A.*, une interprétation déraisonnable en lui accordant une trop grande portée. Il a jugé ensuite que l'application du *Règlement* ne permettait pas de conclure que l'emploi de pompier était plus rémunérateur que l'emploi que l'intimé occupait au moment de l'accident. En conséquence, la première décision devait donc être révisée parce que la première formation du TAQ aurait commis une erreur manifeste dans l'interprétation des faits et une erreur en droit déterminante en ne tenant pas compte de la grille des catégories d'emploi et des revenus bruts contenue à l'annexe du *Règlement*.

[147] La dualité des questions de droit et de fait peut suggérer que la plus grande déférence ne doit pas être accordée aux conclusions du TAQ en révision. Cependant, ces conclusions découlent ici d'une analyse de questions de droit et de fait qui sont intimement liées et qui sont au cœur même de l'expertise spécialisée du TAQ en révision. Cette expertise jointe à l'objet de la loi et à l'existence d'une clause privative complète m'amène à conclure que la norme de contrôle applicable à la présente décision du TAQ en révision est celle de la décision manifestement déraisonnable.

[148] Malgré la rigueur de cette norme, je suis d'avis qu'il y a lieu d'intervenir.

[149] Le TAQ, dans sa première décision, a bien analysé la preuve qui lui avait été soumise pour établir des circonstances particulières au sens de l'art. 17 *L.A.A.* D'ailleurs, dans sa décision en révision, le TAQ prend acte de l'admission de la SAAQ

2003 CanLII 47984 (QC CA)

que celle-ci ne remet pas en cause l'évaluation faite par le premier tribunal. Il diverge d'opinion quant à l'interprétation de cette preuve car, à son avis, la particularité des circonstances ne peut résider en une seule situation, soit les aléas du marché du travail, puisque cette situation affecte indistinctement toute personne qui occupe un emploi moins rémunérateur que celui qu'elle espérerait occuper étant donné sa formation.

[150] Cette divergence d'opinion quant au sens à donner à la notion de «circonstances particulières» ne constitue pas un vice de fond. La décision du TAQ sous cet aspect est manifestement déraisonnable puisqu'elle omet de tenir compte des éléments de preuve soupesés à leur mérite par la première formation.

[151] Le second aspect de la décision, soit l'omission de prendre connaissance du *Règlement* et de son annexe, est plus problématique. Le TAQ en révision s'est employé à faire prévaloir l'application du *Règlement* et la grille des revenus et des emplois. Même si à la date de l'accident l'emploi de pompier ne figurait pas dans cette grille, le TAQ en révision a utilisé l'emploi qu'il a jugé correspondre le mieux à l'emploi de pompier soit celui de travailleur spécialisé dans les services de protection. Le revenu brut de cet emploi étant de 16 899 $, le TAQ a conclu que l'intimé n'avait pas fait la preuve que le métier de pompier, s'il avait conclu que ce métier aurait été exercé n'eussent été les circonstances particulières, était plus rémunérateur.

[152] L'analyse de la première décision du TAQ ne permet pas de connaître exactement sur quel fondement juridique repose la conclusion d'ordonner à la SAAQ de payer une indemnité de remplacement de revenu calculée selon le revenu brut plus rémunérateur d'un emploi de pompier.

[153] Les paragraphes 38 et 39 de la décision du premier tribunal démontrent toutefois qu'il n'a probablement pas pu ignorer que l'emploi de pompier n'était pas un emploi figurant dans la grille et que l'art. 17 *L.A.A.* lui imposait la tâche de rechercher le revenu brut que l'intimé aurait tiré de cet emploi:

> [38] Si la victime avait été sans emploi au moment de l'accident, l'intimée aurait été tenue de lui présumer un emploi en prenant en considération sa formation, son expérience de travail, ses capacités physiques et intellectuelles au moment de l'accident (art. 45 *L.A.A.*). Dans un tel cas, l'intimée aurait été tenue de déterminer un emploi de pompier au requérant compte tenu de sa formation et de lui payer une indemnité de remplacement relative à cet emploi. En accordant une indemnité de remplacement selon l'emploi que possédait le requérant à la date de l'accident, l'intimée fait abstraction que le requérant aurait pu exercer l'emploi de pompier, à cette date, compte tenu de sa formation, de son diplôme et de ses capacités qui, pourtant, lui avaient été reconnus auparavant par l'IPIQ.
>
> [39] Dans cette perspective, le Tribunal estime que le requérant a fait la preuve qu'il aurait pu exercer un emploi de pompier lors de l'accident, n'eût été de la

2003 CanLII 47984 (QC CA)

> rareté de cet emploi et il a droit de recevoir une indemnité de remplacement calculée selon le revenu brut qu'il aurait tiré de cet emploi.

[154] Puisqu'il réfère à l'art. 45 *L.A.A.*, on peut présumer qu'il a pris connaissance du *Règlement*. L'article 45 *L.A.A.* énonce en effet:

> 45. Lorsque la société est tenue de déterminer un emploi à une victime à compter du 181ième jour qui suit l'accident, elle doit tenir compte, outre les normes et modalités prévues par règlement, de la formation, de l'expérience de travail et des capacités physiques et intellectuelles de la victime à la date de l'accident.
>
> [Je souligne.]

[155] Il n'appert pas que le débat ait été engagé sur le revenu plus ou moins rémunérateur des deux emplois mentionnés à la catégorie d'emploi «Personnel des services de protection». Rien n'indique que le TAQ, en première instance, ait préféré l'emploi d'officier militaire à celui de travailleur spécialisé dans les services de protection: rien ne s'y oppose non plus.

[156] Une preuve avait également été faite par l'intimé du revenu moyen d'un pompier en dollars constants pour 1995 selon Statistiques Canada. Ce salaire dépassait celui d'un placeur.

[157] Je ne saurais conclure que la première formation a commis une faute, dans l'hypothèse où elle aurait omis d'examiner le *Règlement*. Il était, en effet, raisonnable pour elle de préférer s'en remettre au seul texte de l'article 17 *L.A.A.* parce que l'emploi de pompier ne correspondait à aucun emploi mentionné dans le *Règlement*. Je dois noter, en outre, que l'art. 3 de ce *Règlement* ne paraît pas donner à la grille de catégorie d'emploi une portée limitée et restrictive. La juge de la Cour supérieure a justement saisi, à mon avis, la portée du raisonnement de la première formation du TAQ lorsqu'elle écrit qu'il est probable que les pompiers détiennent en général des qualifications suffisantes pour agir comme gardien de sécurité, mais l'inverse est probablement moins vrai. Elle ajoute qu'un pompier n'est ni un officier militaire ni un spécialiste en protection, la société devra, pour remplir le mandat que l'art. 17 *L.A.A.* lui confie, utiliser une interprétation conciliatrice du règlement répondant au besoin du cas.

[158] C'est d'ailleurs l'interprétation que semblent avoir reconnu toutes les parties car la SAAQ, dans sa demande de révision en vertu de l'art. 154 *L.J.A.*, ne mentionne comme motif que l'interprétation erronée de l'art. 17 *L.A.A.*, quant à la rareté d'emploi comme circonstances particulières.

[159] Je suis donc d'avis, pour tous ces motifs, de conclure que la décision du TAQ en révision est manifestement déraisonnable parce que viciée par l'omission de tenir compte de tous les éléments pertinents de preuve au dossier.

[160] Je propose donc de rejeter le pourvoi avec dépens, de confirmer les conclusions du jugement de la Cour supérieure, d'annuler la décision rendue le 2 juin 1999 par le Tribunal administratif du Québec et de retourner le dossier à la Société de l'assurance

2003 CanLII 47984 (QC CA)

automobile du Québec et d'ordonner à cette dernière de payer à l'intimé une indemnité de remplacement de revenu calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier conformément à l'article 17 de la *Loi sur l'assurance automobile*.

[161] Il n'y a pas lieu, à mon avis, d'accorder à l'intimé des frais extrajudiciaires, car je ne peux conclure en la présence d'un abus des procédures (*Viel* c. *Entreprises immobilières du terroir ltée*, [2002] R.J.Q. 1262).

THÉRÈSE ROUSSEAU-HOULE J.C.A.

2003 CanLII 47984 (QC CA)

MOTIFS DU JUGE CHAMBERLAND

2003 CanLII 47984 (QC CA)

[162] J'ai eu le privilège de lire les motifs – divergents quant à la norme de contrôle, mais convergents quant au sort à réserver au pourvoi – de mes collègues de la formation.

[163] Tout comme eux, je suis d'avis que le pourvoi doit être rejeté, avec dépens. En conformité avec le jugement dont appel, la décision rendue par le Tribunal administratif du Québec (TAQ), siégeant en révision le 2 juin 1999, doit être annulée et le dossier, retourné à la Société d'assurance-automobile du Québec (SAAQ) afin que celle-ci paie à l'intimé une indemnité de remplacement de revenu calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier, conformément à l'article 17 de la *Loi sur l'assurance-automobile*, L.R.Q., c. A-25 (la LAA).

[164] Quant à la norme de contrôle, je suis d'avis, à l'instar de mon collègue le juge Fish, que la norme applicable à la révision judiciaire de la décision du TAQ siégeant en révision selon le paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3 (LJA) est la norme intermédiaire, celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[165] Dans le contexte de ce dossier, et pour les motifs exprimés par mon collègue le juge Fish, je suis d'avis qu'il était déraisonnable – ou «manifestement erroné», selon l'analogie proposée dans l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam*, [1997] 1 R.C.S. 748 (le juge Iacobucci, aux paragraphes 59-60) – pour le TAQ siégeant en révision de conclure à l'existence d'«un vice de fond (...) de nature à invalider la décision» initiale prise par le même tribunal. La simple divergence d'opinion quant à la façon d'interpréter une disposition législative ne constitue pas, à mon avis, un «vice de fond»[1]; la situation visée par le troisième paragraphe du premier alinéa de l'article 154 LJA ne crée pas un droit d'appel à une deuxième formation du TAQ en regard de toutes les questions de droit et de fait tranchées par une première formation. Ici, l'opinion exprimée par le TAQ siégeant en révision quant au sens des mots «circonstances particulières» de l'article 17 de la LAA ne constitue qu'une **deuxième** opinion, elle ne fait pas voir que la première décision était affectée d'un vice de fond de nature à l'invalider.

[166] Quant au second motif invoqué par le TAQ siégeant en révision pour justifier son intervention, je m'en remets à l'analyse qu'en fait ma collègue la juge Rousseau-Houle

---

1 Dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux,*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), aux pages 613-614, le juge Rothman cherche à circonscrire le sens de l'expression «vice de fond» de l'article 37 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, un article en tout point identique à l'article 154 LJA.

et je conclus que son intervention ne pouvait raisonnablement se justifier pour cette raison dans le cadre de la situation prévue au paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 154 LJA.

JACQUES CHAMBERLAND J.C.A.

2003 CanLII 47984 (QC CA)