

Plan d'argumentation du Transporteur

AUTORITÉS DU TRANSPORTEUR

R.3985.2016
01/11/2016
E. HQT.0012

Liste des autorités

A – Décisions des tribunaux et organismes

1. *Épiciers unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.) ;
2. *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, [2003] R.J.Q. 2411 (C.A.) ;
3. *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.) ;
4. *Commission de la santé et sécurité au travail c. Fontaine*, [2005] R.J.Q. 2203 (C.A.) ;
5. *Compagnie de taxi Laurentides inc. c. Commission des transports du Québec*, [2009] R.J.Q. 655 (C.A.) ;
6. *Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, 2014 QCCA 1067.

B – Décisions de la Régie de l'énergie

7. Avis de la Régie de l'énergie sur la distribution d'électricité aux grands consommateurs industriels (A-2005-01), page 34 ;
8. Décision D-2007-20, dossier R-3623-2007, le 7 mars 2007 ;
9. Décision D-2009-157, dossier R-3709-2009, le 9 décembre 2009 ;
10. Décision D-2010-061, dossier R-3721-2010, le 20 mai 2010 ;
11. Décision D-2011-124, dossier R-3770-2011, le 18 août 2011 ;
12. Décision D-2016-043, dossier R-3960-2016, le 22 mars 2016 ;
13. Décision D-2016-080, dossier R-3960-2016, le 20 mai 2016 ;
14. Décision D-2016-130, dossier R-3960-2016, le 31 août 2016.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

familiale des ordonnances de huis clos, total ou partiel, peuvent être accordées à certaines étapes, ce qui n'empêche nullement la publication d'un rôle contenant les informations mentionnées précédemment.

Je suggère donc de faire droit à l'appel, avec dépens contre le Barreau du Québec, de casser le jugement de première instance et de déclarer que le rôle d'audience préparé et affiché par le Barreau, conformément aux articles 120.1 et 120.2 du *Code des professions*, doit nécessairement contenir les informations suivantes : date, heure et lieu des audiences, nom de l'avocat visé et nature de la plainte.

[1996] R.J.Q. 608 à 617

Cour d'appel

**ÉPICIERIS UNIS
MÉTRO-RICHELIEU INC.,**
requérante appelante, c.
**RÉGIE DES ALCOOLS,
DES COURSES ET DES JEUX**
et autres, intimés,
et CORPORATION
BRASSERIE LAKEPORT
et autres, mis en cause*

ADMINISTRATIF (DROIT) — actes de l'Administration — licence et permis — fabrication et distribution de bière — révision d'une décision (art. 37 de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux) — Régie des alcools, des courses et des jeux — fait nouveau — vice de fond — contrôle judiciaire.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — cas d'application — Régie des alcools, des courses et des jeux — révision d'une décision — permis — fabrication et distribution de bière — détenteur d'un permis d'épicerie ayant un lien avec un détenteur de permis de brasseur.

Juges Vallerand, Rothman et Nuss — C.A. Montréal 500-09-000984-955 et 500-09-001288-950, 1996-02-20 (juge André Denis, C.S. Montréal 500-05-004882-955 et 500-05-004888-952, 1995-06-05) — Lafleur, Brown, M^e Marc-André Blanchard et M^e Ann-Marie Ryan, pour l'appelante — Martineau, Walker, M^e Marc-André G. Fabien, pour la mise en cause Corporation Brasserie Lakeport — Ogilvy, Renault, M^e Jacques Dufresne, pour la mise en cause Association des brasseurs du Québec — McMaster, Meighen, M^e Pierre Flageole, pour la mise en cause Brasserie Molson-O'Keefe.

Réf. ant. : J.E. 95-1287 (C.S.).

Suivi : Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême (25272).

N.D.L.R. : Le jugement ayant accueilli une requête en sursis d'exécution de la décision de la Régie des alcools, des courses et des jeux a été résumé au J.E. 95-1289 (C.A.).

96-01-1353
J.E. 96-596

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — contrôle des erreurs de fait et de droit — norme applicable — Régie des alcools, des permis et des jeux — révision d'une décision — erreur de compétence.

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté une requête en révision judiciaire d'une décision de la Régie des alcools, des courses et des jeux. Accueilli.

Les mises en cause les brasseries Molson-O'Keefe et Labatt ainsi que l'Association des brasseurs du Québec ont présenté conjointement à la Régie une demande de révision d'une décision ayant accordé à l'appelante Lakeport un permis de fabrication et de distribution de la bière Norois pour le compte de l'appelante, Épicieris unis Métro-Richelieu, et d'une décision ayant accordé à cette dernière un permis de commercialisation de la Norois. La Régie a annulé les décisions et a rejeté les demandes des appelantes. À l'appui de sa décision, la Régie a invoqué un « vice de fond de nature à invalider la décision » (art. 37 paragr. 3 de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux), soit le fait que les premiers régisseurs n'avaient pas pris en considération le fait que Métro-Richelieu détenait un permis d'épicier, ce qui, en vertu de l'article 32 de la Loi sur la Société des alcools du Québec, l'empêche d'avoir quelque lien que ce soit avec un détenteur de permis de distribution. La Régie a également invoqué un « fait nouveau » (art. 37 paragr. 1), soit la preuve de la commercialisation et de la publicité de la Norois par Métro-Richelieu, révélée lors de la deuxième demande de permis. Les appelantes ont demandé la révision judiciaire de cette décision, mais la Cour supérieure a refusé d'intervenir, décidant que la Régie n'avait pas commis d'erreur manifestement déraisonnable en concluant comme elle l'a fait.

Décision

M. le juge Rothman, à l'opinion duquel souscrit le juge Nuss: *L'article 37 de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux est attributif de compétence, car il permet à la Régie de réviser une décision qu'elle a elle-même rendue, mais seulement dans les circonstances énumérées et sujettes aux conditions édictées. Une révision faite alors que les conditions ne sont pas remplies est entachée*

d'une erreur de compétence donnant ouverture à la révision judiciaire, dont la norme de contrôle est la simple erreur. Or, non seulement le premier juge a appliqué la mauvaise norme de l'erreur manifestement déraisonnable, mais il a mal appliqué cette norme. En ce qui concerne le « vice de fond », celui-ci doit être fondamental et sérieux à tel point qu'il invalide la décision. En l'espèce, le seul vice de fond invoqué a été celui de l'absence de prise en considération du fait que Métro-Richelieu détenait un permis d'épicier. Or, la preuve démontre que les premiers régisseurs connaissaient ce fait en tout temps; conclure autrement est une erreur quelle que soit la norme appliquée. D'autre part, on ne peut dire que les éléments mis en preuve relatifs à la commercialisation et à la structure de prix de la Norois soient des « faits nouveaux » au sens de l'article 37 paragraphe 1. Il aurait fallu que ces faits existent — tout en étant inconnus — au moment de la prise de décision, ce qui n'est pas le cas. Ces faits étaient néanmoins prévisibles, car il était clair, lors de l'audience concernant l'attribution du permis de manufacture de la Norois, qu'il s'agirait de la marque maison de Métro-Richelieu et que c'était cette dernière qui la commercialiserait. Non seulement il s'agit d'une simple erreur, mais il devient alors aussi manifestement déraisonnable de conclure que la commercialisation par Métro-Richelieu de la Norois constitue un « fait nouveau ». La Cour supérieure aurait dû intervenir.

M. le juge Vallerand: *La norme applicable étant celle de la simple erreur, le premier juge a erré en appliquant celle de l'erreur déraisonnable. La Régie ayant commis, à tout le moins, de simples erreurs, cela suffit pour forcer l'intervention de la Cour supérieure.*

Législation citée

C.P., art. 846 — Régie des alcools, des courses et des jeux (Loi sur la), (L.R.Q., c. R-6.1), art. 37, 37 paragr. 1, 37 paragr. 3, 39 — Société des alcools du Québec (Loi sur la), (L.R.Q., c. S-13), art. 32.

Jurisprudence citée

R. c. Barrett, (1995) 1 R.C.S. 752, (1995) 96 C.C.C. 319 (S.C.C.) et (1995) 38 C.R. 1 (S.C.C.); R. c. Burns, (1994) 1 R.C.S. 656, (1994) 89 C.C.C. 193 (S.C.C.) et (1994) 29 C.R. 113 (S.C.C.);

U.E.S., local 298 c. Bibeault, (1988) 2 R.C.S. 1048, (1990) 24 Q.A.C. 244 (S.C.C.), (1989) 35 Admin. L.R. 153 (S.C.C.) et (1989) 95 N.R. 161 (S.C.C.); *Willick c. Willick*, (1994) 3 R.C.S. 670 et (1995) 119 D.L.R. 405 (S.C.C.).

TEXTE INTÉGRAL DU JUGEMENT

La Cour :

Statuant sur l'appel d'un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal, prononcé le 5 juin 1995 par l'honorable juge André Denis, rejetant une requête en révision judiciaire présentée par les Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. et une requête en révision judiciaire présentée par la Corporation Brasserie Lakeport ;

Après étude du dossier, audition et délibéré ;

Pour les motifs exprimés à l'opinion de M. le juge Rothman, déposée avec le présent jugement, auxquels souscrit M. le juge Nuss, et pour les motifs exprimés à l'opinion de M. le juge Vallerand, également déposée avec le présent jugement :

Accueille l'appel ;

Infirme le jugement prononcé par la Cour supérieure le 5 juin 1995 et, prononçant le jugement qui aurait dû être rendu en première instance :

Accueille la requête présentée par l'appelante en révision judiciaire ;

Casse la décision rendue par la Régie des alcools, des courses et des jeux le 25 avril 1995 et confirme sa décision rendue le 22 juin 1994 ;

Le tout, avec dépens contre la Brasserie Molson-O'Keefe, la Brasserie LaBatt Limitée et l'Association des Brasseurs du Québec dans les deux cours.

Mr. Justice Rothman. Appellants Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. (Métro-Richelieu) and Corporation Brasserie Lakeport (Lakeport), in separate appeals, appeal a judgment of the Superior Court rendered on June 5, 1995, dismissing their respective motions for judicial review under article 846 of the *Code of Civil Procedure*. Since the issues involved in

both appeals are essentially the same, the present opinion will cover both.

The critical issue in these appeals is whether the Régie des alcools, des courses et des jeux (the Régie), an administrative board created under the *Act respecting the Régie des alcools, des courses et des jeux*,⁽¹⁾ had jurisdiction, under section 37 of that Act, to review and revoke a decision that the Régie had previously made authorizing Lakeport to manufacture and distribute a private brand of beer, "Norois," for sale in the Métro-Richelieu stores.

The facts

Métro-Richelieu is a business enterprise involved in the sale and distribution of food products. Lakeport is a brewing company manufacturing and distributing beer in Ontario. Lakeport also distributes its beer in Quebec. Molson-O'Keefe and Labatt are brewers involved in the manufacture and sale of beer in Quebec and elsewhere, and they hold brewing permits issued by the Régie. L'Association des Brasseurs du Québec is a non-profit corporation whose object is the furtherance of the interests of its members, principally, if not exclusively, Molson-O'Keefe and Labatt. The Attorney General of Quebec, while impleaded as a "mis en cause," has not appeared to contest or to support the appeals. One must take it, therefore, that the dispute involved in the appeals is essentially a commercial dispute between business corporations involved in a competitive commercial field.

On December 23, 1993, Lakeport applied to the Régie for a permit authorizing it to manufacture and distribute "house brands" or "private brands" of beer for sale in certain grocery chains in Quebec.

On June 22, 1994, after several days of public hearing, the Régie rendered a decision authorizing Lakeport to manufacture and distribute a private brand of beer to be known as "Norois," for the account of Métro-Richelieu, subject to approval of the labels.

Following that decision, Métro-Richelieu undertook the preparation of the labelling and publicity to launch "Norois" commercially for sale in its stores, and applied to a committee of the Régie for approval

(1) *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* (L.R.Q. c. R-6.1).

of its publicity, as required under the relevant regulations. On June 29, 1994, the committee refused to approve the proposed publicity but, on review by the Régie, on July 14, 1994, the Committee's decision was set aside by the Régie and the publicity was approved.

In August of 1994, Molson-O'Keefe, Labatt and the Association applied to the Régie, under section 37 of the Act, for a review and revocation of the Régie's decision authorizing Lakeport to manufacture and distribute a house brand of beer for Métro-Richelieu as well as the revocation of its decision approving the publicity proposed by Métro-Richelieu.

The two motions for review presented by Molson-O'Keefe, Labatt and the Association were heard by a different panel of the Régie in September, October and November 1994, and February 1995.

On April 25, 1995, this panel rendered a decision diametrically opposed to the first decision the Régie had rendered on June 22, 1994. It granted the application for review, revoked its decision of June 22, 1994, and refused Lakeport's application for authorization to manufacture and distribute "Norois," a private brand of beer, for the account of Métro-Richelieu. In essence, the Régie based its decision on two elements:

- a) Considérant que, dans la décision du 22 juin 1994, les régisseurs ont omis de considérer et d'apprécier un élément essentiel à savoir qu'E.U.M.R. était détentrice d'un permis d'épicerie.
- b) Considérant que même si dans la décision du 22 juin 1994, les régisseurs avaient tenu compte qu'E.U.M.R. était détentrice d'un permis d'épicerie, ils auraient rendu une décision différente s'ils avaient connu les faits nouveaux et imprévisibles survenus depuis l'audition.

Métro-Richelieu and Lakeport, who had received approval to proceed with the manufacture and marketing of their private brand of beer some 10 months previously and had begun their publicity campaign to introduce the new beer into Métro-Richelieu stores, found themselves with a complete reversal by the Régie of its earlier decision, preventing Lakeport from manufacturing the new beer for sale by Métro-Richelieu.

Métro-Richelieu and Lakeport applied to the Superior Court for judicial review to attack the Régie's decision revoking the decision it had previously ren-

dered authorizing the manufacture and distribution of "Norois" beer.

The Superior Court judge carefully examined the general principles applicable to judicial review of decisions rendered by administrative tribunals. He noted that, on any application to revoke a decision it had previously made, the Régie was bound by section 37:

37. Sauf disposition contraire de la loi, la Régie peut réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue et dont il n'a pas été interjeté appel :

1° lorsque est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente ;

2° lorsqu'une partie 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 doit être révisée ou révoquée par une autre personne que celle qui l'a rendue.

The judge further noted that, in revoking the decision it had previously rendered, the Régie had relied upon paragraph 1 ("un fait nouveau") and paragraph 3 ("un vice de fond") of section 37.

The Régie's second decision that the first decision was invalidated by a fundamental defect, or "vice de fond," was based upon its conclusion that, in the first decision, the board members then comprising the panel had failed to take into account and failed to appreciate that Métro-Richelieu was a grocery permit holder. The Superior Court judge was of the view that this was not an unreasonable conclusion.

The Superior Court judge was further of the view that the conclusion of the Régie as to new facts was a question of fact to be left to the appreciation of the Régie and that the Régie's conclusion in that regard was not unreasonable.

The Superior Court dismissed the applications for judicial review presented by Métro-Richelieu and Lakeport. It is from that decision that the present appeals have been brought by Métro-Richelieu and Lakeport.

Pending the appeals, Métro-Richelieu and Lakeport presented motions for suspension of execution of the decision of the Régie of April 25, 1995. Suspension pending the appeals was granted by our colleague Jus-

tice Jean-Louis Baudouin on June 12, 1995. On the face of the dossier, Justice Baudouin observed: ⁽²⁾

À la lecture du dossier, il me paraît évident, tout d'abord, que les questions de droit que notre Cour aura à trancher sont sérieuses. Le pourvoi ne constitue pas une demande vouée à l'échec, futile, vexatoire ou dilatoire. La volte-face de la Régie sur simple demande de révision, le fait que, selon toute évidence, la Régie était au courant, lors de la première audition, que Métro-Richelieu avait un permis d'épicier, la réanalyse complète qu'elle a faite du dossier qui, du moins à première vue se rapproche plus d'un appel que d'une simple révision, la confusion reprochée entre la révision basée sur des faits nouveaux et sur des faits postérieurs, bref, en un mot, le retrait pur et simple d'autorisations données dix mois auparavant après pourtant une enquête que l'on doit présumer avoir été sérieuse, me convainquent des mérites ou du moins des mérites apparents de la contestation judiciaire engagée par les requérantes.

Issues

In substance, this appeal raises the following questions:

1. Did the Superior Court judge err in failing to conclude that the conditions set out in section 37 were conditions defining jurisdiction, and that unless one or another of these conditions was established, the Régie had no jurisdiction to review or revoke its own decisions?
2. Did the Superior Court err in failing to conclude that no "vice de fond" and no "fait nouveau" had been established?
3. Did the Superior Court err as to the use made by the Régie of its decision of July 14, 1994, concerning publicity?
4. Did the Superior Court err in failing to conclude that the Régie arrogated to itself the powers of a Court of appeal, thereby exceeding its jurisdiction under section 37?
5. Did the Superior Court err in interpreting section 37 of the Act?

(2) C.A. Montréal 500-46-000045-957, le 12 juin 1995 (J.E. 95-1289), p. 7 du jugement.

Jurisdiction of the Régie to revoke its own decisions — section 37

It is well to recall, at the outset, that under section 39 of the Act, the decisions of the Régie are final and not subject to appeal:

39. Sauf disposition contraire de la loi, toute décision de la Régie est finale et sans appel.

Section 37 of the Act does, nevertheless, empower the Régie to review and revoke its own decisions, but only under the clearly defined conditions mentioned in that provision:

37. Sauf disposition contraire de la loi, la Régie peut réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue et dont il n'a pas été interjeté appel :

1° lorsque est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente ;

2° lorsqu'une partie 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 doit être révisée ou révoquée par une autre personne que celle qui l'a rendue.

Quite clearly, section 37 is the provision granting the Régie jurisdiction to review and revoke its own decisions and limiting its powers to the conditions specifically mentioned in the section. If the conditions are met, the Régie has jurisdiction to review or revoke a decision it has previously made. If the conditions mentioned in section 37 are not present, it has no such jurisdiction.

Since the provisions of section 37 limit the power of review of its own decisions to the cases specifically mentioned, and since the conditions in this section go to its jurisdiction to review, the standard of judicial review of its errors is correctness and not limited to those errors which are manifestly unreasonable. A simple error in its interpretation of section 37 or in its conclusion as to the presence of the conditions mentioned in the section will cause the Régie to lose jurisdiction and may give rise to judicial review.

In *U.E.S., local 298 c. Bibeault*,⁽³⁾ Mr. Justice Beetz described the standard of judicial review to be applied to decisions of an administrative tribunal in cases of this kind, where the powers of the tribunal are limited by statute:

On peut je pense résumer en deux propositions les circonstances dans lesquelles un tribunal administratif excède sa compétence à cause d'une erreur :

1. Si la question de droit en cause relève de la compétence du tribunal, le tribunal n'exécède sa compétence que s'il erre d'une façon manifestement déraisonnable. Le tribunal qui est compétent pour trancher une question peut, ce faisant, commettre des erreurs sans donner ouverture à la révision judiciaire.

2. Si, par contre, la question en cause porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal, une simple erreur fait perdre compétence et donne ouverture à la révision judiciaire.

[Emphasis added.]

Section 37 of the Act creating the Régie empowers the Régie to review a decision it has previously made, but only in the specific circumstances mentioned in the section and subject to the conditions there required. To exercise its jurisdiction in that regard, the conditions of section 37 must be fulfilled. If the tribunal reviews or revokes a prior decision when the conditions required under section 37 are not met, its error is a jurisdictional error open to judicial review, and the standard of judicial review is correctness.

In his judgment, the Superior Court judge does recognize the importance of deciding whether the decision of the Régie to review its own decision was jurisdictional in nature and that:⁽⁴⁾ "La réponse à cette question permettra de décider la norme de contrôle applicable, soit la simple erreur ou l'erreur manifestement déraisonnable." In the end, however, the judge does not specifically decide what the applicable standard of review is in this case. He simply concludes that the decision of the Régie as to both grounds under section 37 was not manifestly unreasonable.

The omission by the judge to state specifically which standard of review he was applying is not, *in itself*, a sufficient ground for intervening in appeal. A

trial judge is not obliged, in his judgment, to demonstrate that he knows the law. Nor must he specifically respond to every argument and point of law mentioned by counsel. As long as his or her conclusions are supported by the evidence and the record does not indicate that he or she has overlooked an important point, the findings should be accepted.⁽⁵⁾

But even allowing that the judge had no legal duty, in his reasons, to state specifically which standard of review he was applying, with respect, I believe that his reasons for judgment demonstrate he was applying the wrong one.

As I have indicated above, I am of the view that the standard of review to be applied to the Régie's decision under section 37 ought to have been a standard of correctness since any error by the Régie as to the fulfilment of the conditions under section 37 was a jurisdictional error. For that reason, it was not sufficient for the Superior Court judge to decide that the conclusions of the Régie were not unreasonable. The judge had to decide whether the Régie's conclusions as to the existence of the three conditions were correct.

But even if we were to apply a standard of manifest unreasonableness to the Régie's decision to revoke its prior decision, as the Superior Court judge appears to have done, I disagree with his conclusion that the Régie's decision was not manifestly unreasonable. In my view, with respect, the conclusion of the Régie as to the existence of a "vice de fond" in the original decision as well as its conclusion as to the existence of new facts were manifestly unreasonable conclusions.

"Vice de fond"

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 déci-

(3) (1988) 2 R.C.S. 1048, 1086.

(4) C.S. Montréal 500-05-004882-955 et 500-05-004888-952, le 5 juin 1995 (J.E. 95-1287), p. 15 du jugement.

(5) *R. c. Burns*, (1994) 1 R.C.S. 656; *R. c. Barrett*, (1995) 1 R.C.S. 752; *Willick c. Willick*, (1994) 3 R.C.S. 670.

sion." 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 of 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.

The only "vice de fond" invoked by the Régie in its decision of April 25, 1995, to justify its review of its decision of June 22, 1994, was an alleged failure by the Régie, in that latter decision, to take into account the fact that Métro-Richelieu was a grocery permit holder:

Suite à l'analyse de la décision rendue le 22 juin 1994, la Régie en vient à la conclusion que les régisseurs n'ont pas pris en considération le fait qu'É.U.M.R. était détentrice de permis d'épicerie dans sa décision rendue le 22 juin 1994.

Il apparaît encore plus évident, à la lecture de la décision rendue le 14 juillet 1994, que les régisseurs n'ont pas tenu compte du fait qu'É.U.M.R. était elle-même détentrice d'un permis d'épicerie.

...

La Régie est d'avis que si les régisseurs avaient pris en considération le fait qu'É.U.M.R. était elle-même détentrice d'un permis d'épicerie, la décision aurait été différente.

It is exceedingly difficult to see how this conclusion could reasonably have been asserted by the Régie or how its conclusion could have been considered reasonable by the Superior Court judge. It would have been impossible for the Régie, in rendering its decision of June 22, 1994, to have ignored the fact that Métro-Richelieu was a grocery permit holder, for the following reasons:

Firstly, it must be recalled that it is the Régie itself that issues these permits and presumably maintains the appropriate records and registers of permit holders.

Secondly, and far more importantly, the fact that Métro-Richelieu was a permit holder was specifically put in evidence before the Régie during the hearings on which its decision was based. And even more graphically compelling, in its decision of June 22, 1994, the Régie specifically refers to the fact that Métro-Richelieu is a permit holder.

At the outset of its decision of June 22, 1994, under the title "Motifs de la convocation," the Régie notes from a previous decision with respect to Lakeport's application to manufacture private brands of beer:

La Régie devra déterminer lors d'une demande la nature et l'étendue du lien entre le détenteur du permis d'épicerie et le détenteur du permis industriel qui fabrique une marque maison.

[Emphasis added.]

The decision of June 22, 1994, further notes specifically:

Pour ces raisons, la Régie en vient à la conclusion qu'il n'existe pas d'intérêt corporatif entre l'intervenante EUMR, détentrice de permis d'épicerie et la requérante Lakeport, détentrice d'un permis industriel.

[Emphasis added.]

There are a number of other references in the decision, all of which indicate clearly that the Régie was fully aware, in rendering its decision of June 22, 1994, that Métro-Richelieu was a grocery permit holder (I think it would be unnecessary and fastidious to quote these at length; they may be found at pages 583, 585 and 592 M.A., volume III).

It would have been very difficult for the Régie not to be aware that Métro-Richelieu was a grocery permit holder. There was uncontradicted evidence to that effect, and the submissions of counsel during argument made it absolutely clear.

Mr. François Bessette, Métro-Richelieu's Director of Development for Western Quebec, testified:

Q. Est-ce qu'elle détient des magasins corporatifs qui portent un autre nom que Super C?

R. Non.

Q. Est-ce qu'à votre connaissance, ces magasins corporatifs détiennent des permis d'épicerie, au sens de la Loi... (interrompu)?

R. Oui, ils en détiennent.

Q. Au sens de la Loi sur les Permis... (interrompu)?

R. Oui, ils en détiennent.

Par la présidente

Q. D'Alcool.

Par M^e Blanchard

Q. D'Alcool, je m'excuse.

R. Oui. Les magasins Super C. détiennent des permis d'alcool, oui.

[Emphasis added.]

During argument, counsel for Métro-Richelieu stated:

Métro-Richelieu est détentrice elle-même de magasins corporatifs et ces magasins corporatifs-là sont détenteurs de permis d'épicerie.

[Emphasis added.]

The fact that Métro-Richelieu was the holder of a grocery permit was not contradicted in evidence and it was not disputed by Molson-O'Keefe, Labatt or the Association. It certainly came as a surprise to no one to learn that Métro-Richelieu was a grocer and that it held a permit or permits for the sale of beer in its stores.

Accordingly, the Régie's conclusion, in its second decision, that the panel, in its first decision, had failed to take into account that Métro-Richelieu was a grocery permit holder and that this constituted a *vice de fond*, or substantial defect, within the meaning of section 37 constituted an error in jurisdiction and, in my view, a manifestly unreasonable error at that. On any standard of review, this error justified review and intervention of the Superior Court.

New facts

As a second ground under section 37, the Régie, in its decision of April 25, 1995, concluded that the earlier decision of June 22, 1994, was open to review and revocation because new facts had been discovered which, if known in good time, might have justified a different decision. The Superior Court accepted this conclusion as not unreasonable:⁽⁶⁾

Est-il besoin de souligner que l'appréciation de faits nouveaux est essentiellement une question de fait. Cette appréciation est laissée aux tribunaux de première instance. La Régie a déterminé que l'ensemble des éléments mis en preuve relatifs à la commercialisation et à la structure de prix de la bière Norois n'avait pas été dévoilé aux premiers régisseurs et qu'il s'agissait là de « faits nouveaux, crédibles et pertinents qui ont eu lieu ou ont été connus depuis l'émission de l'ordonnance ou de la décision ».

(6) Voir *supra*, note 4, p. 28 du jugement.

La Régie a considéré que ces faits étaient survenus postérieurement à la décision du 22 juin 1994 et qu'ils n'étaient pas prévisibles au moment de l'audition initiale vu le fait qu'EUMR et Lakeport avaient été plus que laconiques sur ce sujet. On avait même nié que quelque publicité que ce soit puisse être faite par EUMR, limitant ainsi tout contre-interrogatoire de la part des opposants. Appliquant à nouveau les enseignements de la Cour suprême, la Cour ne saurait voir dans cette conclusion le caractère déraisonnable qui justifie l'intervention des tribunaux supérieurs.

Counsel for Lakeport and counsel for Métro-Richelieu submit that the facts alleged to be "faits nouveaux" cannot be characterized as newly discovered within the meaning of section 37 since they were not even in existence until after the decision of June 22, 1994—essentially the promotion and marketing of the new beer by Métro-Richelieu after the permit was authorized.

The text of section 37 does suggest that, to constitute a "new fact," or "fait nouveau," justifying review by the Régie, the new fact had to relate to a circumstance or event that existed at the time of the decision although its existence was then unknown. From the text, it does not appear that a new fact relating to a subsequent event or circumstance would have been intended to justify review.

The English text of section 37 refers to "a new fact is *discovered* which, *if it had been known in due time*" (emphasis added).

The French text reads "lorsque est découvert un fait nouveau qui, *s'il avait été connu en temps utile...*" (emphasis added).

It is not easy to imagine how a fact or event which did not exist at the time of the original decision could have been discovered in time to change the nature of the decision or how it could have been known at a time when it did not yet exist.

But even assuming, without deciding, that the expression "fait nouveau" used in section 37 includes not only facts which existed at the time of the decision but also facts that occurred subsequently, I do not see how the facts relied upon by the Régie in its decision of April 25, 1995, can be characterized as new facts or how they could give rise to a review or revocation of its previous decision.

The entire purpose of the hearing on which the decision of June 22, 1994, was based was to determine whether Lakeport should be authorized to manufacture a "house brand" or "private brand" that would be sold by Métro-Richelieu in its stores and in the stores of its franchisees. From the very nature of a "house brand" or "private brand," everyone knew or ought to have known that this beer, although manufactured by Lakeport, would be promoted and sold by Métro-Richelieu under its own brand name. Grocery chains advertise and sell a great number of products under their own "house brand" names and not under the names of the manufacturers of these products.

The original decision of June 22, 1994, in my view, makes it amply clear that the Régie was well aware of the meaning of a "house brand" or "private brand" and that it was also aware that the beer manufactured by Lakeport for Métro-Richelieu would be promoted and marketed by Métro-Richelieu. In my view, the promotion by Métro-Richelieu of its own house brand of beer was inherent, entirely foreseeable, and foreseen.

The evidence before the Régie was uncontradicted that it was to be Métro-Richelieu and not Lakeport that would be advertising and promoting the product.

William Sharp, the President of Lakeport, testified:

Q. Who will be responsible for advertisement of the product?

A. Lakeport takes no responsibility of advertising for the product on private label. It is done by the supermarket, and it's all within the guidelines of whatever the laws would be in each province in Canada, wherever the supermarket.

Serge Racette, Métro-Richelieu's director of development of private brands, testified:

Q. Qui va être en charge de la publicité du produit marque maison de bière Métro Norois ?

R. E.U.M.R.

Q. Et qui... (interrompu).

R. Par le fait même, moi.

Q. Et qui va être en charge du plan de mise en marché ?

R. E.U.M.R. et la division des marques maison.

Q. Par votre entremise ?

R. C'est ça.

This evidence was not contradicted. In addition, counsel for the Association appeared to acknowledge in argument before the Régie that it would be Métro-Richelieu that would be promoting the private brand beer.

Qui a le contrôle sur la promotion, la publicité ? Lakeport ? Non, Métro. Monsieur Racette, dans son témoignage au tout début du Contre — de l'Interrogatoire, oui, à des questions de Maître Blanchard, « qui va être en charge de la publicité du produit » dit Maître Blanchard, « marque maison de bière Métro ou Norois ? » Réponse « Épicieris Unis Métro-Richelieu. » Juste un peu après « et qui va être en charge du plan de mise en marché ? E.U.M.R. », c'est-à-dire Épicieris Unis Métro-Richelieu et la Division de marques maison.

Qui — et je continue l'énumération, qui a le contrôle sur la commercialisation et la mise en marché ? On vient de le voir, c'est aussi Métro.

It was manifestly unreasonable, therefore, to conclude that Métro-Richelieu's promotion of the beer subsequent to the decision of June 22, 1994, constituted a "fait nouveau." It was in evidence before the Régie that this would be the case. Counsel for the Association, in his argument before the Régie, not only did not attempt to dispute it, he invoked it for his own purposes. And further, from its decision of June 22, 1994, the Régie was perfectly aware that "Norois" was to be promoted and advertised as a private brand. It is inconceivable that the Régie, in rendering its decision, could have been unaware that the beer would be advertised by Métro-Richelieu. The promotion of the beer by Métro-Richelieu was clearly foreseeable, and foreseen, when the decision was rendered. The subsequent promotion of the beer by Métro-Richelieu could not possibly constitute a "fait nouveau."

The conclusion of the Régie in its decision of April 25, 1995, that there were "faits nouveaux" justifying review of the previous decision under section 37 of the Act was an error relating to its jurisdiction. It was also a manifestly unreasonable error, in my respectful opinion. On both counts, the Régie's error gave rise to judicial review. Here again, I believe the Superior Court erred in declining to intervene.

Conclusion

Shortly put, I believe that the Régie's error in undertaking to review the decision it had rendered 10 months

earlier was jurisdictional in nature since the requirements of section 37 of the Act were not satisfied. The standard of judicial review was therefore correctness. In my view, the Superior Court erred in refusing to quash the Régie's decision of April 25, 1995.

I am further of the view that, even if the Régie's error were not jurisdictional in nature, its conclusion that the conditions under section 37 of the Act were satisfied was a manifestly unreasonable one giving rise to judicial intervention.

Having come to these conclusions, I do not feel it necessary to consider the remaining grounds of appeal urged by appellants.

I would therefore allow the appeals, set aside the judgment of the Superior Court rendered on June 5, 1995, and, proceeding to render the judgment that should have been rendered in first instance, I would grant appellants' motions for judicial review, quash the Régie's decision of April 25, 1995, and confirm its decision of June 22, 1994, the whole with costs against Molson-O'Keefe, Labatt and l'Association des Brasseurs in both courts.

M. le juge Vallerand. Ainsi que le signale mon collègue Rothman, le premier juge, après avoir fait état de la difficulté, n'a pas expressément statué à savoir s'il s'agit d'une « question de droit [qui] relève de la compétence du tribunal » ou d'une « question [qui] porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal⁽⁷⁾ ». Mais il a indiscutablement appliqué au cas la norme de l'*erreur déraisonnable*, ce qui revient à dire qu'il a choisi la première branche de l'alternative. À tort, à mon avis, et cela, pour les motifs qu'énonce mon collègue.

Mon collègue conclut que la Régie a commis des erreurs déraisonnables ; je suis tenté de le suivre mais, la prudence étant la mère de la sagesse, je me contenterai de constater qu'il s'agit, à tout le moins, de simples erreurs qui, vu la norme applicable, suffisent pour forcer l'intervention de la Cour supérieure et, faute qu'elle soit intervenue, la nôtre.

(7) Voir *supra*, note 3, 1086.

[2003] R.J.Q. 2411 à 2415

Cour d'appel

LOUISE BOURASSA,
requérante appelante, c.
COMMISSION
DES LÉSIONS PROFESSIONNELLES
et une autre, intimées,
et **HYDRO-QUÉBEC,**
mise en cause*

TRAVAIL — accidents du travail et maladies professionnelles — compétence et preuve — révision judiciaire — compétence de la CLP — décision rendue en révision — norme de contrôle — décision raisonnable simplicité — erreur manifeste dans l'application et l'évaluation de l'article 429.56 LATMP — vice de fond — lésion professionnelle — diagnostic — lien de causalité — appréciation de la preuve médicale — prépondérance des probabilités — décision manifestement déraisonnable et erronée — requête accueillie.

TRAVAIL — accidents du travail et maladies professionnelles — procédure — révision (CLP) — interprétation de l'article 429.56 LATMP — vice de fond de nature à invalider la décision — compétence de la CLP en révision.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — contrôle des erreurs de fait et de droit — norme de contrôle — Commission des lésions profession-

nelles — décision rendue en révision — décision raisonnable simplicité

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — cas d'application — Commission des lésions professionnelles — décision rendue en révision — lésion professionnelle — appréciation de la preuve médicale — norme de contrôle — décision raisonnable simplicité

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté une requête en révision judiciaire d'une décision de la Commission des lésions professionnelles (CLP) rendue à la suite d'une requête en révision ou révocation d'une décision. Accueilli.

La travailleuse a demandé à la CSST de reconnaître que le diagnostic de syndrome fémoro-rotulien bilatéral avec kyste de Baker et celui de tendinite du jambier étaient en relation avec l'arrêt de travail résultant d'une lésion professionnelle survenue trois ans plus tôt. La CSST a rejeté sa réclamation, ce qui a été confirmé par l'instance de révision. Saisie de la contestation de cette décision, la CLP l'a accueillie en partie et a déclaré que le premier diagnostic était en relation avec la lésion professionnelle. Cette décision a fait l'objet d'une demande de révision en vertu de l'article 429.56 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, qui a été accueillie. La CLP siégeant en révision a conclu que la première décision était affectée d'un vice de fond de nature à la rendre invalide parce qu'elle était fondée sur le fait que la travailleuse présentait une fonte musculaire importante due à son inactivité physique, alors que cela n'avait pas été prouvé. La Cour supérieure a rejeté la requête en révision judiciaire de cette décision (art. 846 du Code de procédure civile).

Décision

Compte tenu des dispositions législatives applicables et de la nature du problème soulevé devant la CLP, la décision rendue dans Tribunal administratif du Québec c. Godin, C.A. Montréal 500-09-009744-004, le 18 août 2003 (J.E. 2003-1695), doit être suivie, et la norme de contrôle qui doit être retenue est celle de la décision raisonnable simplicité. En examinant la décision de la CLP à la lumière de cette norme, il faut conclure qu'elle doit être révisée. En effet, cette dernière a commis une erreur manifeste dans l'application et l'évaluation de la disposition

Juges Mailhot, Rousseau-Houle et Rayle — C.A. Montréal 500-09-011014-016, 2003-08-28 (juge Claude Champagne, C.S. Montréal 500-05-058020-007, 2001-05-03) — Trudel, Nadeau, M^e Richard Bertrand, pour l'appelante — Levasseur, Verge, M^e Claude Verge, pour l'intimée CLP — Heenan, Blaikie, M^e Robert Bonhomme, pour la mise en cause.

Réf. ant. : (C.L.P., 1999-04-28), SOQUIJ AZ-99300362; (C.L.P., 2000-03-02), SOQUIJ AZ-99305127; (C.S., 2001-05-03), SOQUIJ AZ-50086068.

Suivi : Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême, 2003-10-27 (C.S. Can.), 30009.

03-01-1391
SOQUIJ AZ-50190132
J.E. 2003-1741

législative lui permettant de réviser la décision initiale. La notion de vice de fond peut englober une pluralité de situations, tel qu'il est mentionné dans *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.) (J.E. 96-596), mais l'erreur doit être suffisamment fondamentale et sérieuse pour être de nature à invalider la décision. En l'espèce, la CLP siégeant en révision a conclu qu'il y avait lieu de réviser la première décision en raison de l'absence totale de preuve médicale établissant une fonte musculaire importante des quadriceps — après avoir retenu le témoignage de l'un des médecins — et qu'il s'agissait là d'une erreur manifeste de faits qui est déterminante sur l'issue de la contestation puisque le tribunal fonde sa décision sur un constat qui est erroné. C'est parce qu'elle adhère totalement à l'avis d'un médecin que la deuxième formation de la CLP oublie le véritable enjeu du débat. La question qu'elle devait trancher n'était pas celle de savoir si la travailleuse avait réussi à prouver, par la prépondérance des probabilités, une fonte musculaire suffisante, mais bien si la première formation avait commis un vice de fond de nature à invalider sa décision lorsqu'elle a reconnu l'existence d'une relation entre la blessure et l'absence d'activités. Or, sur ce point, la preuve révélait que la faiblesse congénitale aux genoux de la travailleuse ne l'avait jamais empêchée d'exercer le métier de monteur de lignes. Quant à la diminution de la masse et de la force musculaire, le physiothérapeute avait noté une diminution d'un pouce de diamètre de ses quadriceps. Et les médecins qui l'ont examinée ont confirmé que cette fonte ou atrophie musculaire due à son inactivité physique avait pu mettre en évidence le syndrome fémoro-patellaire. Le médecin dont le témoignage a été retenu par la CLP en révision avait une opinion différente. La première formation a fait état de cette divergence de vues mais ne l'a pas retenue. C'est à tort que la deuxième formation de la CLP a réévalué la preuve et a substitué sa propre opinion quant à la valeur probante et à la prépondérance du témoignage du médecin. Ce faisant, elle a rendu une décision manifestement erronée et déraisonnable. Le juge de la Cour supérieure a donc erré en ne choisissant pas la norme de contrôle appropriée et en rejetant la requête en révision judiciaire. La requête est accueillie et la décision initiale de la CLP est rétablie.

Législation citée

C.P.C., art. 846 — *Accidents du travail et les maladies professionnelles (Loi sur les)*, (L.R.Q., c. A-3.001), art. 44, 349, 369, 377, 429.49, 429.56, 429.59.

Jurisprudence citée

Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.) (J.E. 96-596); *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.) (J.E. 2003-1695).

Doctrine citée

Ouellette, Yves. *Les tribunaux administratifs au Canada : procédure et preuve*. Montréal : Éd. Thémis, 1997. 755 p., p. 506-508; Villaggi, Jean-Pierre. « La justice administrative », dans *École du Barreau du Québec. Droit public et administratif*. Volume 7 (2002-2003). Cowansville: Y. Blais, 2002. P. 113-163, p. 127-129.

ARRÊT

[1] La Cour : Statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 3 mai 2001 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Claude Champagne), qui a rejeté la requête de l'appelante en révision judiciaire de la décision de la Commission des lésions professionnelles rendue en vertu de l'article 429.56 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*⁽¹⁾;

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

[3] L'appelante occupe, depuis 1988, la fonction de monteuse de ligne pour Hydro-Québec.

[4] Le 21 mars 1995, elle est victime d'une lésion professionnelle résultant d'une agression à caractère sexuel. Cette lésion sera déclarée consolidée le 10 juillet 1995, sans limitation fonctionnelle, mais avec une atteinte permanente à l'intégrité physique et psychique.

(1) L.R.Q., c. A-3.001, ci-après « LATMP ».

[5] Un mois après son retour au travail, elle est victime d'un incident, sa nacelle tombe. Elle n'est pas blessée physiquement, mais elle subit un traumatisme important puisqu'elle a craint de perdre la vie.

[6] En raison de ces deux événements, elle développe des symptômes de stress qui conduisent, à compter du 12 juin 1996, à une récurrence de sa réaction affective postagression et à une nouvelle période d'absence du travail pendant laquelle elle est hospitalisée, durant 42 jours. Cette récurrence ou rechute reconnue et acceptée par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) entraîne une longue absence du travail de même qu'une longue période d'inactivité physique.

[7] En octobre 1997, l'appelante reprend le travail de façon progressive, à raison de deux demi-journées par semaine. On lui confie des travaux plus légers, soit une fonction de patrouilleur.

[8] De janvier à mars 1998, elle subit un nouvel arrêt de travail relié à sa réaction affective postagression. Lorsqu'elle revient au travail à raison de deux demi-journées par semaine, elle demande de reprendre sa fonction de monteuse de ligne. Son supérieur lui commande des éperons et elle tente trois séances d'essai d'escalade entre le 17 et le 25 mars 1998. Ces séances se révèlent douloureuses pour les genoux vu sa piètre forme physique. Trois ou quatre jours après la dernière séance, une bosse de la grosseur d'un œuf apparaît à l'arrière d'un genou. Le médecin consulté diagnostique un syndrome fémoro-rotulien bilatéral avec kyste de Baker. Un orthopédiste diagnostique, en plus, une tendinite aiguë au jambier antérieur à la cheville droite et prescrit une immobilisation plâtrée pour la cheville droite.

[9] L'appelante fait une nouvelle demande d'indemnisation à la CSST. Elle soutient que sa dernière blessure résulte de l'incident du 21 mars 1995, qui lui a occasionné des absences prolongées.

[10] Il est acquis que le syndrome fémoro-rotulien avait déjà été diagnostiqué en janvier 1998, soit avant l'accident, et qu'il résulte vraisemblablement d'une malformation congénitale. Il n'avait toutefois jamais empêché l'appelante d'exercer sa fonction de monteur de ligne.

[11] Le 28 mai 1998, la CSST rejette la réclamation de l'appelante parce que, à son avis, il n'y pas de relation entre la blessure subie en mars 1998 et l'événement d'origine ayant entraîné les absences du travail. Cette

décision est confirmée par la CSST en révision administrative.

[12] L'appelante porte cette décision en appel devant la CLP. Celle-ci entend les témoins et reçoit en preuve les rapports médicaux des médecins qui ont examiné l'appelante, dont celui du D^r Rioux, médecin au service d'Hydro-Québec. La CLP entend également le D^r Villeneuve, médecin au service d'Hydro-Québec, mais qui n'a cependant pas examiné l'appelante. Ce dernier admet qu'une atrophie des quadriceps peut mettre en évidence un syndrome fémoro-rotulien, mais il est d'avis que seule une fonte musculaire importante peut expliquer l'apparition de ce syndrome. Il ne croit pas que l'atrophie musculaire ait été assez importante pour expliquer la cause du syndrome puisque l'appelante n'avait pas été alitée pendant un an.

[13] L'appelante avait mentionné lors de l'audition que tant son physiothérapeute que les médecins consultés lui avaient expliqué que la fonte musculaire lui ayant fait perdre un pouce de diamètre aux quadriceps était due à son inactivité physique depuis 1996 et que l'arrêt de travail physique avait pu mettre en évidence son syndrome fémoro-patellaire aux deux genoux.

[14] Le 28 avril 1999, la CLP accueille en partie la contestation de l'appelante en déclarant que le syndrome fémoro-rotulien et le kyste de Baker sont des conséquences reliées à la lésion professionnelle du 21 mars 1995, tandis que la tendinite du jambier antérieur à la cheville droite ne peut être considérée comme une lésion professionnelle.

[15] Hydro-Québec demande la révision de cette décision en vertu de l'article 429.56 LATMP en alléguant que la décision est affectée d'un vice de fond de nature à la rendre invalide.

[16] Le 2 mars 2000, la CLP, siégeant en révision, conclut que la première décision de la CLP est affectée d'un tel vice de fond parce qu'elle est fondée sur le fait que la travailleuse a présenté une fonte musculaire importante due à son inactivité physique, alors que cette fonte musculaire n'est pas prouvée. En conséquence, la CLP déclare que les diagnostics de syndrome fémoro-rotulien et de kyste de Baker ne sont pas des pathologies reliées à la lésion professionnelle initiale subie par l'appelante le 21 mars 1995.

[17] Le 3 mai 2001, le juge Champagne, de la Cour supérieure, rejette la requête en révision judiciaire for-

mée par l'appelante. Cette dernière est autorisée à se pourvoir en appel.

**Les dispositions législatives
de la Loi sur les accidents du travail
et les maladies professionnelles**

44. Le travailleur victime d'une lésion professionnelle a droit à une indemnité de remplacement du revenu s'il devient incapable d'exercer son emploi en raison de cette lésion.

Le travailleur qui n'a plus d'emploi lorsque se manifeste sa lésion professionnelle a droit à cette indemnité s'il devient incapable d'exercer l'emploi qu'il occupait habituellement.

349. La Commission a compétence exclusive pour examiner et décider toute question visée dans la présente loi, à moins qu'une disposition particulière ne donne compétence à une autre personne ou à un autre organisme.

369. La Commission des lésions professionnelles statue, à l'exclusion de tout autre tribunal :

1° sur les recours formés en vertu des articles 359, 359.1, 450 et 451 ;

2° sur les recours formés en vertu des articles 37.3 et 193 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1).

377. La Commission des lésions professionnelles a le pouvoir de décider de toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Elle peut confirmer, modifier ou infirmer la décision, l'ordre ou l'ordonnance contesté et, s'il y a lieu, rendre la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui, à son avis, aurait dû être rendu en premier lieu.

429.49. Le commissaire rend seul la décision de la Commission des lésions professionnelles dans chacune de ses divisions.

Lorsqu'une affaire est entendue par plus d'un commissaire, la décision est prise à la majorité des commissaires qui l'ont entendue.

La décision de la Commission des lésions professionnelles est finale et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai.

429.56. La Commission des lésions professionnelles peut, sur demande, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'elle a rendu :

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, l'ordre ou l'ordonnance ne peut être révisé ou révoqué par le commissaire qui l'a rendu.

429.59. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours prévus par les articles 33 et 834 et 846 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre la Commission des lésions professionnelles 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.

L'analyse

[18] Compte tenu des dispositions législatives applicables en l'espèce, de même que de la nature du problème soulevé devant la CLP, nous sommes d'avis que la décision majoritaire de notre cour dans *Tribunal administratif du Québec c. Godin*⁽²⁾ doit être suivie et que la norme de contrôle qui doit être retenue est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[19] En examinant la décision de la CLP à la lumière de cette norme, nous concluons que la décision de la CLP doit être révisée. En effet, la CLP a commis une erreur manifeste dans l'application et l'évaluation de la disposition législative lui permettant de réviser la décision initiale pour une erreur de fond de nature à invalider cette décision.

[20] La notion de vice de fond peut englober une pluralité de situations. Dans *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*⁽³⁾, le juge Rothman décrit ainsi un vice de fond de nature à invalider une décision :

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 décision." A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the

(2) [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.) (J.E. 2003-1695).

(3) [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), 613-614.

Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under section 37. A simple error of fact or of 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.

[21] La notion est suffisamment large pour permettre la révocation de toute décision entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige. Ainsi, une décision qui ne rencontre pas les conditions de fond requises par la loi peut constituer un vice de fond.

[22] Sous prétexte d'un vice de fond, le recours en révision ne doit cependant pas être un appel sur la base des mêmes faits. Il ne saurait non plus être une invitation faite à un commissaire de substituer son opinion et son appréciation de la preuve à celle de la première formation ou encore une occasion pour une partie d'ajouter de nouveaux arguments⁽⁴⁾.

[23] Dans la présente affaire, la CLP siégeant en révision justifie son intervention de la façon suivante⁽⁵⁾:

[44] Après avoir pris connaissance de l'ensemble de la preuve au dossier, la Commission des lésions professionnelles estime qu'il y a lieu de réviser la première décision rendue par cette instance puisqu'il y a absence totale de preuve établissant une fonte musculaire importante (notre soulignement) des quadriceps. Tel que le mentionnait le D^r Villeneuve dans son témoignage, une personne doit être immobilisée longtemps pour subir une fonte musculaire importante, ce qui n'a pas été le cas de la travailleuse. Il est vrai qu'elle a été hospitalisée 42 jours à l'été 1996, mais ses douleurs aux genoux sont apparues seulement à l'automne 1997. Après son hospitalisation, la travailleuse a repris ses activités quotidiennes à la maison et s'est occupée de ses enfants. Elle jouait également au curling deux fois par semaine.

[45] La Commission des lésions professionnelles estime que le tribunal a conclu à la présence d'une fonte musculaire importante en l'absence de toute preuve médicale. Il s'agit là d'une erreur manifeste de faits qui est déterminante sur l'issue de la contestation puisque

le tribunal fonde sa décision sur ce constat qui est erroné.

[46] Compte tenu de ce qui précède, la Commission des lésions professionnelles conclut que la décision comporte un vice de fond de nature à invalider celle-ci et qu'il y a lieu de la réviser.

[24] C'est parce qu'elle adhère totalement à la version et à l'avis du D^r Villeneuve que la deuxième formation de la CLP oublie le véritable enjeu du débat. La question qu'elle devait trancher n'était pas celle de savoir si l'appelante a réussi à prouver, par la balance des probabilités, une fonte musculaire suffisante, mais bien si la première formation de la CLP a commis un vice de fond de nature à invalider sa décision lorsqu'elle a reconnu l'existence d'une relation entre la blessure de l'appelante et son absence d'activités.

[25] Or, sur ce point la preuve révélait que la faiblesse congénitale de l'appelante aux genoux ne l'a jamais empêchée d'exercer le métier de monteur de ligne. Quant à la diminution de la masse et de la force musculaire, le physiothérapeute de l'appelante avait noté une diminution de un pouce de diamètre de ses quadriceps. Les médecins qui l'avaient examinée, dont le D^r Rioux, ont confirmé que cette fonte ou cette atrophie musculaire due à son inactivité physique avait pu mettre en évidence son syndrome fémoro-patellaire.

[26] Le D^r Villeneuve avait une opinion différente. La première formation a fait état de cette divergence de vues, mais ne l'a pas retenue. C'est à tort que la deuxième formation de la CLP a réévalué la preuve et a substitué sa propre opinion quant à la valeur probante et prépondérante du témoignage du D^r Villeneuve. Ce faisant, elle a rendu une décision manifestement erronée et déraisonnable.

[27] Le juge de la Cour supérieure a donc erré en choisissant pas la norme de contrôle appropriée et en rejetant la requête en révision judiciaire.

[28] Pour ces motifs :

[29] Accueille le pourvoi ;

[30] Infirme le jugement de la Cour supérieure ;

[31] Accueille la requête en révision judiciaire ; et

[32] Rétablit la décision rendue par la CLP le 28 avril 1999 ;

[33] Le tout, avec dépens dans les deux cours.

(4) Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada : procédure et preuve*. Montréal : Éd. Thémis, 1997. P. 506-508 ; Jean-Pierre Villaggi, « La justice administrative », dans *École du Barreau du Québec. Droit public et administratif*. Volume 7 (2002-2003). Cowansville : Y. Blais, 2002. P. 113, 127-129.

(5) C.L.P. 105640-04-9810-R, le 2 mars 2000 (AZ-99305127).



pour l'intimée de pouvoir réclamer ses dépens, incluant les honoraires additionnels, à la fois contre le procureur général et contre ADM. Il en va de même quant aux appels incidents.

Le dispositif

[77] Pour ces motifs, je propose de rejeter les appels et les appels incidents, avec dépens, ceux-ci devront être calculés comme s'il n'y avait eu qu'un seul appelant, ADM, et un seul intimé incident, ADM.

[2003] R.J.Q. 2490 à 2516

Cour d'appel

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DU QUÉBEC,
intimé appelant, c.
MICHEL GODIN,
requérant intimé,
SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE
AUTOMOBILE DU QUÉBEC,
intimée mise en cause,
et LA PROCUREURE GÉNÉRALE
DU QUÉBEC,
intervenante mise en cause

SOCIAL (DROIT) — assurance-automobile — indemnité de remplacement du revenu — calcul du revenu — emploi de pompier — emploi plus rémunérateur qui aurait pu être exercé — circonstances particulières — Tribunal administratif du Québec — révision — vice de fond — norme de contrôle — décision raisonnable simpliciter — contrôle judiciaire.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — contrôle des erreurs de fait et de droit — norme de contrôle — décision raisonnable simpliciter — Tribunal administratif du Québec — révision — vice de fond — révision judiciaire.

Juges Fish, Rousseau-Houle et Chamberland — C.A. Montréal 500-09-009744-004, 2003-08-18 (juge Nicole Duval Hesler, C.S. Montréal 500-05-051339-990, 2000-05-16) — Lemieux, Chrétien et associés, M^e Luce Therrien, pour l'appelant — Pepper et associés, M^e Simon Lahaie, pour l'intimé — Gélinas et associés, M^e Manon Touchette, pour la mise en cause SAAQ — Bernard, Roy et associés, M^e Louise Chayer, pour la mise en cause procureure générale.

Réf. ant. : (T.A.Q., 1999-06-02), SOQUIJ AZ-99091219, T.A.Q.E. 99AD-203, [1999] T.A.Q. 210; (C.S., 2000-05-16), SOQUIJ AZ-00021585, J.E. 2000-1396.

03-01-1379
SOQUIJ AZ-50188854
J.F. 2003-1695

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — cas d'application — Tribunal administratif du Québec — assurance-automobile — indemnité de remplacement du revenu — calcul du revenu — emploi de pompier — emploi plus rémunérateur qui aurait pu être exercé — circonstances particulières — révision — vice de fond — norme de contrôle — décision raisonnable simplifiée — révision judiciaire.

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant accueilli une requête en révision judiciaire d'une décision du Tribunal administratif du Québec (TAQ). Rejeté.

La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) a indemnisé l'intimé sur la base de l'emploi de placeur qu'il exerçait au moment de l'accident d'automobile dont il a été victime. Devant le TAQ, il a obtenu d'être indemnisé en fonction d'un emploi de pompier, étant donné qu'il aurait pu faire ce travail plus rémunérateur n'eussent été les circonstances particulières, soit sa rareté à l'époque de l'accident. Par la suite, à la demande de la SAAQ, le TAQ a accepté de réviser sa décision en vertu de l'article 154 paragraphe 3 de la Loi sur la justice administrative. De l'avis du TAQ, le premier quorum a interprété de façon trop large l'article 17 de la Loi sur l'assurance automobile, ce qui a entraîné un vice de fond. Le TAQ a de plus conclu en révision que la première formation avait omis de tenir 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'article 83.30 de la Loi. La Cour supérieure a accueilli la requête de l'intimé en révision judiciaire et a annulé la deuxième décision rendue par le TAQ. La Cour a ordonné que le dossier soit renvoyé à la SAAQ afin que celle-ci paie à l'intimé une indemnité de remplacement du revenu (IRR) calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier, conformément à l'article 17. Elle a jugé que la norme applicable aux décisions du TAQ révisant ses propres décisions en vertu de l'article 154 de la Loi sur la justice administrative est celle de l'erreur simple ou de la décision correcte. Comme le motif de révision était le vice de fond dont était entachée la décision, la Cour a indiqué 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 l'existence d'un vice de fond. La SAAQ et le TAQ prétendent que la

norme de contrôle applicable à la décision rendue en révision par le TAQ est celle de la décision manifestement déraisonnable.

Décision

M. le juge Fish : La Loi sur la justice administrative contient une clause privative intégrale, ce qui milite en faveur d'un grande retenue judiciaire. Cependant, la présence ou l'absence d'une clause privative ne constitue qu'un seul des quatre facteurs à examiner dans le cadre de l'analyse pragmatique et fonctionnelle élaborée par la Cour suprême pour déterminer la norme de contrôle applicable. Les trois autres facteurs sont : l'expertise du tribunal comparativement à celle du tribunal de révision sur la question en litige ; l'objet de la loi et de la disposition particulière ; et la nature de la question — droit, fait ou mixte de droit et de fait. Les décisions rendues par la Section des affaires sociales du TAQ ne peuvent être portées en appel. Ces décisions sont finales mais sujettes à l'application de l'article 154, qui traite des cas de révision. L'article 154 ne permet donc pas au TAQ siégeant en révision de révoquer la décision d'une première formation simplement parce qu'il voit différemment les faits ou la législation applicable. En conséquence, le TAQ commet une erreur révisable quand il révoque ou révisé la décision d'une première formation au seul motif qu'il est en désaccord avec ses conclusions, son raisonnement ou son interprétation de la législation. Dans le cas en litige, il s'agissait d'une pure question de droit relative à l'interprétation de l'article 17 de la Loi sur l'assurance automobile. L'expertise du TAQ n'avait qu'une importance négligeable. La nature de la question milite donc en faveur d'une norme de contrôle moins élevée. Par ailleurs, les termes catégoriques de la clause privative font pencher la balance en faveur de l'autonomie du TAQ. En conséquence, la norme de la décision correcte est insuffisante. Toutefois, la norme de l'erreur manifestement déraisonnable ne protège pas adéquatement la première décision du TAQ d'une contestation injustifiée, par des parties insatisfaites, devant d'autres formations du TAQ. Cette norme laisse aussi place à la possibilité pour le TAQ en révision de substituer sa propre vision des faits ou du droit à celle, tout aussi valable, de la première formation ayant tranché le litige. Cette situation permettrait de reproduire, à l'intérieur même du TAQ, le régime de

« deuxième opinion » qui existait auparavant et auquel le TAQ avait pour but de remédier. L'objectif premier de la Loi sur la justice administrative, à savoir assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative, serait contrecarré. Par ailleurs, la norme de contrôle de l'erreur manifestement déraisonnable accorde une importance insuffisante à la nature particulière de la question, qui, en l'espèce, est essentiellement une question de droit. En conséquence, la norme de contrôle applicable doit être celle de la décision raisonnable simplifiée. Appliquant cette norme en l'espèce, le TAQ a utilisé de façon déraisonnable en révision les pouvoirs que lui confère l'article 154. Il n'y avait pas matière à intervenir. La Cour supérieure a erré en appliquant la norme de contrôle de la décision correcte. Cependant, que l'on applique la norme de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable simplifiée, le résultat est le même : le TAQ a commis en révision une erreur révisable en concluant à un vice de fond. Enfin, en ce qui concerne le second motif invoqué par le TAQ en révision, à savoir l'application du règlement et de son annexe, les motifs de la Cour supérieure, confirmés par la juge Rousseau-Houle, sont bien fondés.

M^{me} la juge Rousseau-Houle : Le législateur a protégé les décisions du TAQ par une clause privative intégrale et a prévu que les décisions rendues dans la Section des affaires sociales étaient sans appel. Lorsque l'objet de la décision d'un tribunal administratif est assujéti 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. Le TAQ s'est vu accorder par le législateur un pouvoir exclusif de révision. L'article 154 s'inscrit dans 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. 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. 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 concerne le deuxième facteur de l'analyse pragmatique

et fonctionnelle, la Cour doit qualifier l'expertise du tribunal en question, examiner sa propre expertise par rapport à celle du tribunal et déterminer la nature de la question précise dont était saisi le tribunal administratif par rapport à cette expertise. La question de savoir si l'intimé a droit à une indemnité correspondant au salaire de pompier conformément à l'article 17 ou s'il n'a plutôt droit qu'au revenu qui était effectivement le sien au moment de l'accident est au cœur même de la compétence du TAQ. La composition et les pouvoirs du TAQ, en appel comme en révision, démontrent qu'il possède une expertise considérable en matière de traitement de tous les aspects du régime d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobile. En présence d'une clause privative énoncée clairement, lorsque les aspects factuels et juridiques du problème placent nettement la question dans les limites du domaine d'expertise du tribunal administratif, la décision de ce dernier doit être maintenue à moins qu'elle ne soit manifestement déraisonnable. Puisque l'article 154 codifie 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 précisément énumérées, doivent être interprétées largement. L'interprétation de la notion de vice de fond de nature à invalider une décision peut ne pas relever du domaine spécialisé de l'organisme réviseur. Le troisième critère est celui de l'objet de la loi. 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 rendue au terme du processus décisionnel administratif sera, dans toute la mesure du possible, la décision la plus conforme à la loi en cause. Le législateur a permis à cette fin que le TAQ révise une décision comportant un vice de fond qui est de nature à invalider la décision. La notion de vice de fond doit être interprétée largement, mais elle ne doit pas servir de prétexte pour une répétition de la procédure initiale ou pour un appel déguisé sur la base des mêmes faits et arguments. 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 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 quatrième et dernier facteur concerne la nature du problème soulevé. 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. 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, le TAQ en révision devait examiner des questions de fait et de droit qui entrent dans le champ spécialisé de sa compétence. La dualité des questions de fait et de droit peut suggérer que la plus grande déférence ne doit pas être accordée aux conclusions du TAQ en révision. Cependant, ces conclusions découlent en l'espèce d'une analyse de questions de droit et de fait qui sont intimement liées, et qui se trouvent 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, fait en sorte que la norme de contrôle applicable à la présente décision du TAQ en révision est celle de la décision manifestement déraisonnable. Malgré la rigueur de cette norme, il y a lieu d'intervenir. La divergence d'opinion du TAQ siégeant en révision 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 évalués par la première formation. Le second aspect de la décision, soit l'omission de prendre connaissance du règlement et de son annexe, est plus problématique. 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 IRR calculée selon le revenu brut plus rémunérateur d'un emploi de pompier. Le libellé de la décision démontre toutefois que le TAQ ne pouvait ignorer que l'emploi de pompier n'était pas un emploi figurant dans la grille et que l'article 17 lui imposait la tâche de rechercher le revenu brut que l'intimé aurait tiré de cet emploi. Le TAQ a fait référence à l'article 45 de la Loi sur l'assurance automobile et on peut ainsi présumer qu'il a pris connaissance du règlement. On ne peut donc conclure que la première formation du TAQ 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 parce que l'emploi de pompier n'était pas mentionné. La décision du TAQ en révision est donc manifestement déraisonnable. Le dossier est renvoyé à la SAAQ afin qu'elle verse à l'intimé une IRR calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier. Il n'y a pas lieu d'accorder à l'intimé des frais extrajudiciaires, car il n'a pas été démontré qu'il y avait eu abus de procédure.

M. le juge Chamberland : Selon le paragraphe 3 de l'article 154 de la Loi sur la justice administrative, la norme de contrôle applicable à la révision judiciaire de la décision du TAQ siégeant en révision est celle de la décision raisonnable simpliciter. Il était déraisonnable 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 un vice de fond. La situation visée par le troisième paragraphe de l'article 154 ne crée pas un droit d'appel à une deuxième formation du TAQ au regard de toutes les questions de droit et de fait tranchées par une première formation. Quant au second motif invoqué par le TAQ siégeant en révision pour justifier son intervention, l'analyse de la juge Rousseau-Houle est adéquate. L'intervention du TAQ ne pouvait raisonnablement se justifier.

Législation citée

Lévis (Charte de la ville de), (L.R.Q., c. C-11.2), art. 48, 51 — C.P.C., art. 482 à 489 — Code du travail (L.R.Q., c. C-27), art. 139, 139.1 — Immigration (Loi sur l'), (L.R.C. 1985, c. I-2), art. 83 (1) — (L.R.Q., c. T-11.011), art. 48 — Accidents du travail et les maladies professionnelles (Loi sur les), (L.R.Q., c. A-3.001), art. 429.56 — Assurance automobile (Loi sur l'), (L.R.Q., c. A-25), art. 14, 17, 45, 83.49, 195 paragr. 7, 195 paragr. 9 — Bâtiment (Loi sur le), (L.R.Q., c. B-1.1), art. 146 — Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., c. C-12), art. 109 — Commission des affaires sociales (Loi sur la), (L.R.Q., c. C-34), art. 24 — Inspecteur général des institutions financières (Loi sur l'), (L.R.Q., c. I-11.1), art. 17 — Justice administrative (Loi sur la), (L.R.Q., c. J-3), art. 1, 9 à 14, 14, 15, 28, 29, 154, 154 à 158, 154 paragr. 2, 154 paragr. 3, 155, 158, 159 — Libération conditionnelle des

détenus (*Loi favorisant la*), (L.R.Q., c. L-1.1), art. 18 — *Ministère des Transports (Loi sur le)*, (L.R.Q., c. M-28), art. 11.6 — *Mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. M-35.1), art. 21 — *Normes du travail (Loi sur les)*, (L.R.Q., c. N-1.1), art. 22 — *Police (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. P-13.1), art. 126 à 263, 193 — *Producteurs agricoles (Loi sur les)*, (L.R.Q., c. P-28), art. 48 — *Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux (Loi sur le)*, (L.R.Q., c. P-31.1), art. 32 — *Régie de l'énergie (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. R-6.01), art. 41 — *Régie des alcools, des courses et des jeux (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. R-6.1), art. 37 — *Régime de rentes du Québec (Loi sur le)*, (L.R.Q., c. R-9), art. 28 — *Sécurité incendie (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. S-3.4), art. 84 — *Sociétés de transport en commun (Loi sur les)*, (L.R.Q., c. S-30.01), art. 39 — *Statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma (Loi sur le)*, (L.R.Q., c. S-32.1), art. 68 — *Vérificateur général (Loi sur le)*, (L.R.Q., c. V-5.01), art. 53 — *Détermination des revenus et des emplois et sur le versement de l'indemnité visée à l'article 83.30 de la Loi (Règlement sur la)*, Décret 1923-89 du 13-12-1989, (1989) 121 G.O. II 6342, art. 3, 6, annexe.

Jurisprudence citée

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817 (J.E. 99-1412), (1999) 174 D.L.R. 193 (S.C.C.), 14 Admin. L.R. (3d) 173 (S.C.C.), [1999] S.C.J. No. 39 (Q.L.), 1 Imm. L.R. (3d) 1 (S.C.C.) et 243 N.R. 22 (S.C.C.); *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20 (J.E. 2003-713) et [2003] A.C.S. No. 17 (Q.L.); *Barrie Public Utilities c. Association canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28 (J.E. 2003-967); *Brunet c. Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 443 (C.A.) (J.E. 93-423) et (1993) 53 Q.A.C. 200; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1995] 3 C.F. 557 (C.A.F.), (1995) 127 D.L.R. 263 (F.C.A.), 21 B.L.R. (2d) 1 (F.C.A.), 63 C.P.R. (3d) 1 (F.C.A.) et 185 N.R. 321 (F.C.A.); *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748 (J.E. 97-632), (1997) 144 D.L.R. 1 (S.C.C.), (1997) 71 C.P.R. 417 (S.C.C.), (1997) 209 N.R. 20 (S.C.C.), (1998) 50 Admin. L.R. 199 (S.C.C.) et R.E.J.B. 1997-00386; *Canada*

(Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc., [2001] 2 R.C.S. 100 (J.E. 2001-1165), 199 D.L.R. (4th) 598, [2001] A.C.S. No. 37 (Q.L.), 270 N.R. 153, 29 Admin. L.R. (3d) 56 et 12 C.P.R. (4th) 417; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, 2002 CSC 86 (J.E. 2003-88); *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84 (J.E. 2002-133), R.E.J.B. 2002-27421, 208 D.L.R. (4th) 107, 280 N.R. 268, 18 Imm. L.R. (3d) 93 et 37 Admin. L.R. (3d) 252; *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la société Asbestos liée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132 (J.E. 2001-1203), 199 D.L.R. (4th) 577, 29 Admin. L.R. (3d) 1, 14 B.L.R. (3d) 1, 269 N.R. 311 et 146 O.A.C. 201; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Commission des lésions professionnelles*, C.S. Montréal 500-05-072281-023, le 28 avril 2003 (C.L.P.E. 2003LP-8); *Commission des affaires sociales c. Martelli*, C.A. Montréal 500-09-001483-957 et 500-09-001493-956, le 14 décembre 1999 (J.E. 2000-124); *Domstar inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756 (D.T.E. 93T-776, J.E. 93-1309 et *Jurisélection* J5-08-18), [1993] C.A.L.P. 613 (C.S. Can.), (1993) 55 Q.A.C. 241 (S.C.C.), (1993) 105 D.L.R. 385 (S.C.C.), 15 Admin. L.R. (2d) 1 (S.C.C.), 49 C.C.E.L. 1 (S.C.C.) et 154 N.R. 104 (S.C.C.); *Doré c. Verdun (Ville de)*, [1997] 2 R.C.S. 862 (J.E. 97-1443), (1997) 150 D.L.R. 385 (S.C.C.) et (1997) 215 N.R. 81 (S.C.C.); *D' Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226 (J.E. 2003-714 et AZ-50169035), [2003] S.C.J. No. 18 (Q.L.), 11 B.C.L.R. (4th) 1, 223 D.L.R. (4th) 599, [2003] 5 W.W.R. 1, 48 Admin. L.R. (3d) 1, 302 N.R. 34 et 179 B.C.A.C. 170; *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.) (J.E. 96-596); *Lehoux c. Commission des lésions professionnelles*, [2002] C.L.P. 975 (C.A.) (D.T.E. 2003T-182, J.E. 2003-379 et C.L.P.E. 2002LP-157); *Longtin c. Lamonde*, C.S. Montréal 500-05-061076-004, le 30 juillet 2001 (J.E. 2001-1834 et D.T.E. 2001T-994); *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249 (J.E. 2002-323) et [2002] S.C.J. No. 9 (Q.L.); *Office des pêcheurs de homards des Îles-de-la-Madeleine c. Association québécoise de l'industrie de la pêche inc.*, C.S. Qué-

bec 200-05-011393-993, le 26 avril 2000 (J.E. 2000-1075); *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890 (D.T.E. 97T-1044 et J.E. 97-1695), (1997) 149 D.L.R. 577 (S.C.C.), [1997] 8 W.W.R. 517 (S.C.C.), (1998) 158 Sask. R. 81 (S.C.C.), (1998) 50 Admin. L.R. 1 (S.C.C.), (1998) 30 C.C.E.L. 149 (S.C.C.), (1998) 37 C.C.L.T. 1 (S.C.C.) et (1997) 216 N.R. 1 (S.C.C.); *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557 (J.E. 94-1082), (1994) 114 D.L.R. 385 (S.C.C.), [1994] 7 W.W.R. 1 (S.C.C.), (1994) 92 B.C.L.R. 145 (S.C.C.), (1994) 22 Admin. L.R. 1 (S.C.C.), (1994) 14 B.L.R. 217 (S.C.C.), (1994) 168 N.R. 321 (S.C.C.) et 46 B.C.A.C. 1 (S.C.C.); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982 et [1998] 1 R.C.S. 1222 (J.E. 98-1298), (1998) 160 D.L.R. 193 (S.C.C.), (1998) 226 N.R. 201 (S.C.C.), (1998) 43 Imm. L.R. 117 (S.C.C.) et (1999) 11 Admin. L.R. 1 (S.C.C.); *R. c. Owen*, 2003 CSC 33 (J.E. 2003-1142); *Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec c. 2903113 Canada inc.*, (1997), 79 C.P.R. (3d) 403 (Que. C.A.) (J.E. 97-1356) et R.E.J.B. 97-01073; *Régie des rentes du Québec c. Jarry*, C.A. Montréal 500-09-001499-953, le 27 septembre 2001 (AZ-01019634); *Renaud c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1999] 3 R.C.S. 855 (J.E. 2000-79); *Rondeau c. Commission des affaires sociales*, C.A. Montréal 500-09-001955-939, le 13 février 1996 (J.E. 96-483); *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29 (J.E. 2003-968 et D.T.E. 2003T-524); *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel*, [2001] R.J.Q. 961 (C.A.) (J.E. 2001-980) et R.E.J.B. 2001-23793; *Société des casinos du Québec inc. c. Godin*, C.S. Longueuil 505-05-007308-015, le 20 décembre 2002 (AZ-50157495); *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157 (J.E. 95-318 et D.T.E. 95T-183), (1995) 121 D.L.R. 385 (S.C.C.), (1995) 177 N.R. 1 (S.C.C.), 26 C.L.L.C. 141,061 (S.C.C.) et 27 Admin. L.R. (2d) 1 (S.C.C.); *Starson c. Swayze*, 2003 CSC 32 (J.E. 2003-1132) et [2003] S.C.J. No. 33 (Q.L.); *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3 (J.E. 2002-161); *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville de)*, [1997] 1 R.C.S. 793 (D.T.E. 97T-408 et J.E. 97-773), (1997) 144 D.L.R. 577 (S.C.C.),

(1999) 8 Admin. L.R. 89 (S.C.C.) et 210 N.R. 101 (S.C.C.); *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, (1979) 25 N.B.R. 237 (S.C.C.), (1980) 97 D.L.R. 417 (S.C.C.), (1979) 26 N.R. 341 (S.C.C.), (1979) 51 A.P.R. 237 (S.C.C.) et (1979) 10 C.L.L.C. 111 (S.C.C.); *Syndicat des travailleuses et travailleurs d'Épiciers unis Métro-Richelieu c. Lefebvre*, [1996] R.J.Q. 1509 (C.A.) (D.T.E. 96T-820, J.E. 96-1423 et AZ-96011719); *Thibeault c. Commission des affaires sociales*, C.A. Montréal 500-09-004626-974, le 29 janvier 2001; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048 (J.E. 89-141 et D.T.E. 89T-38 et AZ-89111021), (1990) 24 Q.A.C. 244 (S.C.C.), (1989) 35 Admin. L.R. 153 (S.C.C.) et (1989) 95 N.R. 161 (S.C.C.); *Viel c. Entreprises immobilières du terroir ltée*, [2002] R.J.Q. 1262 (C.A.) (J.E. 2002-937 et AZ-50124437) et R.E.J.B. 2002-31662; *3171795 Canada inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, C.A. Montréal 500-09-005215-975, le 12 septembre 2000 (J.E. 2000-1777).

Doctrine citée

Dussault, René et Borgeat, Louis. *Traité de droit administratif*. 2^e éd. Tome 3. Québec: P.U.L., 1989. 1 342 p., p. 254; Garant, Patrice. *Droit administratif*. 4^e éd. Volume 2. Cowansville: Y. Blais, 1996. 789 p., p. 541; Lafontaine, Serge et Rousseau, Dominique. « Le pouvoir de révision en droit administratif », dans Barreau du Québec. Service de la formation permanente. *Développements récents en droit administratif (1995)*. Cowansville: Y. Blais, 1995. P. 209-250, p. 215-217; MacLaughlan, H. Wade. « Transforming Administrative Law: the Didactic Role of the Supreme Court of Canada », (2001) 80 *R. du B. can.* 281-298, p. 298; Ouellette, Yves. *Les tribunaux administratifs au Canada: procédure et preuve*. Montréal: Éd. Thémis, 1997. 755 p., p. 506-508, 534; Perrault, Gabrielle. *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration: de l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2002. 130 p., p. 65-66; Villaggi, Jean-Pierre. « La justice administrative », dans École du Barreau du Québec. *Droit public et administratif*. Volume 7 (2002-2003). Cowansville: Y. Blais, 2002. P. 113-163, p. 127-129.

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 de revenu calculée selon le revenu brut d'un emploi de pompier, conformément à l'article 17 de la *Loi sur l'assurance automobile*⁽¹⁾ ;

[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 L.A.A.

Reasons of Fish, J.A.

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⁽²⁾ an unfavourable decision of

the SAAQ,⁽³⁾ 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⁽⁴⁾ 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⁽⁵⁾ had applied the wrong standard of review in revising the decision of TAQ1⁽⁶⁾.

[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 A.R.A.J., the decision of TAQ1 was not subject to appeal.

[12] The *Act Respecting Administrative Justice* 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 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",⁽⁷⁾ from further, per-

(1) L.R.Q., c. A-25, ci-après « L.A.A. ».

(2) 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* [*Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., c. J-3)] ci-après "A.R.A.J.".

(3) Or *Société d'assurance automobile du Québec*, established by the *Automobile Insurance Act*, 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.

(4) C.S. Montréal 500-05-051339-990, le 16 mai 2000 (J.E. 2000-1396).

(5) [1999] T.A.Q. 210.

(6) T.A.Q., le 4 décembre 1998.

(7) *Law Society of New Brunswick c. Ryan* [Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan], 2003 CSC 20 (J.E. 2003-713), paragr. 55 et 56.

sistent 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 paragraph 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 paragraph 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 A.R.A.J.:

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;

(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.

[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.⁽⁸⁾

[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

(8) 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*” (emphasis added). Both versions are, of course, “equally authoritative and have the same status”: *per* Gonthier J., speaking for the Court, in *Doré c. City of Verdun* [*Doré c. Ville de Verdun*, [1997] 2 R.C.S. 862, 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.

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.

[24] In this latter regard, I attach the importance it deserves to section 158 A.R.A.J., 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.⁽⁹⁾

(9) The following abbreviated list indicates the range of public decision-making covered by privative clauses identical, in essence, to section 158 A.R.A.J. Inspector General of Financial Institutions, *Act respecting the Inspector General of Financial Institutions* [Loi sur l'inspecteur général des institutions financières (L.R.Q., c. I-11.1)], s. 17; Commission québécoise des libérations conditionnelles and any of its members, *Act to promote the parole of inmates* [Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus (L.R.Q., c. L-1.1)], s. 18; the Minister of Transport or the person designated by the Minister for acts performed *Act respecting the Ministère des Transports* [Loi sur le ministère des Transports (L.R.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* [Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (L.R.Q., c. M-35.1)] and the regulations relating to it, s. 48 of the *Farm Producers Act* [Loi sur les producteurs agricoles (L.R.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, *Act respecting the Health and Social Services Ombudsman* [Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux (L.R.Q., c. P-31.1)], s. 32; Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs, *Act respecting the professional status and conditions of engagement of performing, recording and film artists* [Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma (L.R.Q., c. S-32.1)], s. 68; the Lobbyists Commissioner or the persons authorized by the Commissioner to conduct inquiries or to act as inspectors, *Lobbying Transparency and Ethics Act* [Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011)], s. 48; the Auditor General or his employees and professionals under contract in the performance of their duties, *Auditor General Act* [Loi sur le vérificateur général

[25] Section 158 A.R.A.J. 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 *D'Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*⁽¹⁰⁾ and in *Ryan*, 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 *D'Q* for a unanimous Court, McLachlin C.J.C. explained:⁽¹¹⁾

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 judi-

(L.R.Q., c. V-5.01)], s. 53; the "Conseil des services essentiels", the "Commission des relations du travail", any of its commissioners or a labour relations officer of the Commission, *Labour Code* [Code du travail (L.R.Q., c. C-27)], s. 139 and 139.1; Régie du bâtiment du Québec, *Building Act* [Loi sur le bâtiment (L.R.Q., c. B-1.1)], s. 146; the mediator-arbitrator appointed by the Minister of Labour under s. 48 of the *Charter of Ville de Lévis* [Charte de la ville de Lévis (L.R.Q., c. C-11.2)], s. 51; Human Rights Tribunal, *Charter of human rights and freedoms* [Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., c. C-12)], s. 109; 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*; the "Commission des normes du travail" or a member or a vice-chairman of the Commission, *Act respecting labour standards* [Loi sur les normes du travail (L.R.Q., c. N-1.1)], s. 22; any person acting in his official capacity for the purposes of the title IV (s. 126 to 263) off the *Police Act* [Loi sur la police (L.R.Q., c. P-13.1)], s. 193; Régie de l'énergie or any of its commissioners, s. 41 of the *Act respecting the Régie de l'énergie* [Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01)], s. 41; Régie des rentes du Québec or the members of the board of directors, *Act respecting the Québec Pension Plan* [Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., c. R-9)], s. 28; any public transit authority or any of the members of its board of directors, *Act respecting public transit authorities* [Loi sur les Sociétés de transport en commun (L.R.Q., c. S-30.01)], art. 39; the fire investigation commissioner or any person acting under the commissioner's authority, *Fire Safety Act* [Loi sur la sécurité incendie (L.R.Q., c. S-3.4)], s. 84.

(10) 2003 CSC 19 (J.E. 2003-714).

(11) *Id.*, paragr. 21.

cial 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.

[Emphasis added.]

[28] And later:⁽¹²⁾

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 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.

[Emphasis added.]

[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."⁽¹³⁾

[31] As the Chief Justice took care to mention in *D'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."⁽¹⁴⁾

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

III

[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 paragraph 3 of section 154 A.R.A.J., not on paragraphs 1 or 2. Paragraphs 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*.⁽¹⁵⁾ Paragraph 3 is foreign to that scheme.

(13) *Id.*, paragr. 26.

(14) *Ibid.*

(15) [*Code de procédure civile* (L.R.Q., c. C-25)], art. 482 à 489.

(12) *Id.*, paragr. 26-27.

[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 paragraph 3 of its constituent statute.

[36] Section 154 paragraph 3 has been described by one author, ruefully perhaps, as a "succédané du recours en surveillance judiciaire," or substitute for judicial review.⁽¹⁶⁾

[37] As McLachlin C.J. made clear in *D'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 paragraph 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 (s. 159 A.R.A.J.).

[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" (s. 14 A.R.A.J.)—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 A.R.A.J.

[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 administrative justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental

rights of citizens" (s. 1 A.R.A.J.). 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" (s. 14 A.R.A.J.).

[43] Reading section 154 A.R.A.J. in the light of the legislative scheme as a whole, I think it is intended to provide citizens⁽¹⁷⁾ 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* (emphasis added)" (s. 1 A.R.A.J.).

[46] And I find it inconsistent with these values to subordinate the finality of a "valid"⁽¹⁸⁾ determination by the Tribunal, in "proceedings brought against an administrative authority",⁽¹⁹⁾ 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 paragraph 3 A.R.A.J. 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

(17) "Citizens" is the term used in the A.R.A.J.

(18) I have set out below my understanding of the word "invalidate" in the context of section 154 paragraph 3 A.R.A.J.

(19) See the "function of the Tribunal" set out in section 14 A.R.A.J.

(16) Yves Ouellette. *Les tribunaux administratifs au Canada : procédure et preuve*. Montréal: Éd. Thémis, 1997. P. 534.

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 account of its significance, be "of a nature likely to invalidate the decision," within the meaning of section 154 paragraph 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*:⁽²⁰⁾

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 paragraph 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 paragraph 3 A.R.A.J. 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."⁽²¹⁾

[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*. 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.

[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 *Act Respecting Administrative Justice*, 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."⁽²²⁾

[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.⁽²³⁾

[60] Considering the cumulative effect of the four factors that together determine the appropriate standard

(20) *The Canadian Oxford Dictionary*. Oxford: Oxford University Press, 1998. P. 739. "Invalidate" is defined as "to make invalid."

(21) *D'Q*, *supra*, note 10, paragr. 26.

(22) *Ibid.*

(23) *Id.*, paragr. 33-34.

of review relevant to this appeal, I have reached the following conclusions.

[61] The privative clause set out in section 158 A.R.A.J. 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 paragraph 3 A.R.A.J.

[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.

[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 (s. 1 A.R.A.J.).

[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 paragraph 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 paragraph 3 A.R.A.J.

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 paragraph 3 A.R.A.J., 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.

[72] I turn first to the scope of the Tribunal's powers, under section 154 paragraph 3 A.R.A.J.

[73] For the reasons given, I have concluded that section 154 paragraph 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 paragraph 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*.

[76] In my view, the second TAQ panel was not empowered by section 154 paragraph 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 paragraph 3 A.R.A.J.

[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 *D'Q* and *Ryan*, and others more recent still,⁽²⁴⁾ 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 paragraph 3 had been met in this case.

[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.

Motifs de la juge Rousseau-Houle

[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.

(24) *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.* [*Barrie Public Utilities c. Association canadienne de télévision par câble*], 2003 CSC 28 (J.E. 2003-967); *R. v. Owen* [*R. c. Owen*], 2003 CSC 33 (J.E. 2003-1142); *Starson v. Swayze* [*Starson c. Swayze*], 2003 CSC 32 (J.E. 2003-1132).

[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*⁽²⁵⁾. 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'emploi 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'article 17 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

(25) Ci-après « L.J.A. ».

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 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 prévaluée de l'article 154 paragraphe 3 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'article 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'article 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'article 83.30 de la Loi*⁽²⁶⁾, 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 première formation du TAQ était déraisonnable, puisque l'exercice de l'emploi de pompier générerait 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'article 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'article 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'article 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⁽²⁷⁾.

[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'article 154 paragraphe 2 L.J.A. Quant aux motifs d'invalidité de l'article 6 du règlement et de la

(26) Décret 1923-89 du 13-12-1989, (1989) 121 G.O. II 6342.

(27) 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.).

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

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.

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

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'article 154 paragraphe 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 MacLauchlan⁽²⁸⁾:

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.

[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*⁽²⁹⁾, 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⁽³⁰⁾.

(28) H. Wade MacLauchlan. « Transforming Administrative Law: the Didactic Role of the Supreme Court of Canada », (2001) 80 *R. du B. can.* 281-298, 298.

(29) [1997] 1 R.C.S. 227.

(30) Gabrielle Perrault. *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration: de l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2002. P. 65-66.

[100] Dans l'arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*⁽³¹⁾, 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'Épicieris unis Métro-Richelieu c. Lefebvre*⁽³²⁾, « 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⁽³³⁾.

[101] Dans l'arrêt *Domtar inc. c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles du Québec*⁽³⁴⁾, le 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.

[102] Le juge Iacobucci, dans l'arrêt *Pezim c. Superintendent of Brokers of Colombie-Britannique*⁽³⁵⁾, 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 la décision manifestement déraisonnable de la décision correcte⁽³⁶⁾:

[...] Pour ce qui est des décisions manifestement déraisonnables, qui appellent la plus grande retenue, ce sont

(31) [1988] 2 R.C.S. 1048.

(32) [1996] R.J.Q. 1509 (C.A.), 1525.

(33) Voir *supra*, note 31, 1087-1088.

(34) [1993] 2 R.C.S. 756, 772.

(35) [1994] 2 R.C.S. 557.

(36) *Id.*, 590.

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. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*⁽³⁷⁾, *Chieu c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*⁽³⁸⁾ et *Sous-ministre du Revenu national c. Martel*⁽³⁹⁾ et *Barrie Public Utilities c. Association canadienne de télévision par câble*⁽⁴⁰⁾, 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⁽⁴¹⁾.

[104] La question posée à la Cour suprême dans l'arrêt *Pezim*⁽⁴²⁾ était celle de la « norme de contrôle applicable à une cour d'appel siégeant en révision d'une décision 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 ». 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.

[105] Le juge Iacobucci précise, dans *Directeur des enquêtes et recherches du Canada c. Southam Inc.*⁽⁴³⁾, 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 recherches, 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⁽⁴⁴⁾, 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*. Le juge Iacobucci⁽⁴⁵⁾ 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

(37) [1998] 1 R.C.S. 982.

(38) [2002] 1 R.C.S. 84.

(39) [2001] 2 R.C.S. 100.

(40) 2003 CSC 28 (J.E. 2003-967).

(41) *Société Radio-Canada c. Conseil des relations du travail du Canada*, [1995] 1 R.C.S. 157, 187.

(42) Voir *supra*, note 35, 588.

(43) [1997] 1 R.C.S. 748.

(44) *Id.*, 776.

(45) *Id.*, 778 et 779.

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. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*⁽⁴⁶⁾, 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⁽⁴⁷⁾, 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. Commission des valeurs mobilières de l'Ontario*⁽⁴⁸⁾, 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. Conseil de la magistrature du Nouveau-Brunswick*⁽⁴⁹⁾, 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⁽⁵⁰⁾.

[110] L'arrêt récent *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*⁽⁵¹⁾ 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 Jacobucci, 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⁽⁵²⁾ ». 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. Ville de Montréal*⁽⁵³⁾, 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 préétablies, 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.

[112] C'est à la lumière de ces quatre facteurs, reformulés par la juge en chef McLachlin dans l'arrêt *D'Q*, 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.

(46) [1999] 2 R.C.S. 817.

(47) *S.C.F.P. c. Ministre du Travail de l'Ontario*, 2003 CSC 29 (J.E. 2003-968 et D.T.E. 2003T-524); *Suresh c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, [2002] 1 R.C.S. 3.

(48) [2001] 2 R.C.S. 132.

(49) [2002] 1 R.C.S. 249.

(50) *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, 2002 CSC 86 (J.E. 2003-88).

(51) Voir *supra*, note 7.

(52) *Id.*, paragr. 47.

(53) [1997] 1 R.C.S. 793.

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⁽⁵⁴⁾ ou prévoir la présentation d'une question certifiée (c'est le cas, par exemple, de l'article 83 (1) de la *Loi sur l'immigration*⁽⁵⁵⁾, 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⁽⁵⁶⁾. 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⁽⁵⁷⁾.

[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 assujéti 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⁽⁵⁸⁾.

[117] En l'espèce, la question précise telle que posée par les parties est de savoir si le TAQ, lorsqu'il révisé ses propres décisions pour des cas énoncés à l'article 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.

[118] Le juge Bastarache écrit dans *Pushpanathan*⁽⁵⁹⁾ 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 assujéti 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⁽⁶⁰⁾. L'article 154 L.J.A. s'inscrit

(54) *Starson*, supra, note 24.

(55) L.R.C. 1985, c. 1-2.

(56) *D'Q*, supra, note 10, paragr. 27.

(57) *Pushpanathan*, supra, note 37, 1006.

(58) *Pasiecznyk c. Workers' Compensation Board of Saskatchewan*, [1997] 2 R.C.S. 890, 904, juge Sopinka.

(59) Voir supra, note 37, 1005.

(60) Serge Lafontaine et Dominique Rousseau, « Le pouvoir de révision en droit administratif » dans *Développements récents en droit administratif* (1995). Cowansville : Y. Blais, 1995. P. 215-217.

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 administratif par rapport à cette expertise⁽⁶¹⁾.

[123] Dans l'arrêt *Southam*⁽⁶²⁾, 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'article 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 articles 14 et 15 L.J.A. et l'article 83.49 L.A.A.

14. 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.

(61) *D'Q, supra*, note 10, paragr. 28 et *Pushpanathan, supra*, note 37, 1007.

(62) Voir *supra*, note 43, 773.

15. 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 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 correspondant au salaire de pompier, conformément à l'article 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'article 14 L.A.A., est une question qui est au cœur même de la compétence du TAQ tel qu'il appert de l'article 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 I, 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 :

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 administra-

tif 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⁽⁶³⁾.

[130] L'article 24 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*⁽⁶⁴⁾, qui fut en vigueur de 1987 jusqu'au moment de son abrogation en 1997⁽⁶⁵⁾, était rédigé comme l'actuel article 154 L.J.A., sauf quant à son dernier alinéa, qui prévoyait que, « [l]ors 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'article 154 L.J.A. se retrouve dans de nombreuses lois et plus particulièrement à l'article 429.56 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*⁽⁶⁶⁾. Les auteurs Dussault et Borgeat⁽⁶⁷⁾ notent qu'au Québec, en particulier à l'occasion de l'harmonisation des lois à la *Charte des droits et libertés de la personne*⁽⁶⁸⁾ 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'article 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.

[132] Puisque l'article 154 L.J.A. 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⁽⁶⁹⁾. 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⁽⁷⁰⁾.

[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

(63) *Brunet c. Commission des affaires sociales*, [1993] R.J.Q. 443 (C.A.); *Renaud c. Commission des affaires sociales du Québec*, [1999] 3 R.C.S. 855; *Commission des affaires sociales c. Martelli*, C.A. Montréal 500-09-001483-957 et 500-09-001493-956, le 14 décembre 1999 (J.E. 2000-124), juges Fish, Deschamps et Pidgeon.

(64) L.R.Q., c. C-34.

(65) *Loi sur l'application de la justice administrative* (L.Q. 1997, c. 43), art. 184.

(66) L.R.Q., c. A-3.001.

(67) René Dussault et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*. 2^e éd. Tome 3. Québec : P.U.L., 1989. P. 254.

(68) L.R.Q., c. C-12.

(69) *Thibault c. Commission des affaires sociales*, C.A. Montréal 500-09-004626-974, le 29 janvier 2001, juges Proulx, Dussault et Deschamps; *Régie des rentes du Québec c. Jarry*, C.A. 500-09-001499-953, le 27 septembre 2001 (AZ-01019634), juges Deschamps, Robert et Pelletier, autorisation d'appel rejetée, C.S. Can., le 24 octobre 2002.

(70) Voir entre autres : *Rondeau c. Commission des affaires sociales*, C.A. Montréal 500-09-001955-939, le 13 février 1996 (J.E. 96-483), juges Beaugard, Odis et Robert, permission d'appel rejetée, le 5 octobre 1996; *Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec c. 2903113 Canada inc.*, (1997), 79 C.P.R. (3d) 403 (Que. C.A.), juges Beaugard, Mailhot et Chamberland, autorisation d'appel rejetée, C.S. Can., le 3 avril 1998; *Lehoux c. Commission des lésions professionnelles*, [2002] C.L.P. 975 (C.A.), juges Chamberland, Rochon et Lemelin (*ad hoc*); *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Commission des lésions professionnelles*, C.S. Montréal 500-05-072281-023, le 28 avril 2003 (C.L.P.E. 2003LP-8); *Société des casinos du Québec inc. c. Godin*, C.S. Longueuil 505-05-007308-015, le 20 décembre 2002 (AZ-50157495); *Longin c. Lamonde*, C.S. Montréal 500-05-061076-004, le 30 juillet 2001 (J.E. 2001-1834); *Office des pêcheurs de homards des Îles-de-la-Madeleine c. Association québécoise de l'industrie de la pêche inc.*, C.S. Québec 200-05-011393-993, le 26 avril 2000 (J.E. 2000-1075).

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'article 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 questions touchant la compétence d'un tribunal inférieur. Ainsi que l'exprime justement, à mon avis, le professeur Garant⁽⁷¹⁾, 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 assujéti aux mêmes conditions que le recours en révision judiciaire. 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*⁽⁷²⁾:

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 décision." 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⁽⁷³⁾. Elle est suffisamment large pour permettre la révocation d'une décision qui serait *ultra vires*⁽⁷⁴⁾ 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 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⁽⁷⁵⁾.

[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⁽⁷⁶⁾. 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 men-

(73) Voir les arrêts *Thibault et Jarry*, *supra*, note 69.

(74) *3171795 Canada inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, C.A. Montréal 500-09-005215-975, le 12 septembre 2000 (J.E. 2000-1777), juges Brossard, Gendreau et Deschamps.

(75) Jean-Pierre Villaggi. « La justice administrative » dans *École du Barreau du Québec. Droit public et administratif*. Volume 7. (2002-2003). Cowansville : Y. Blais, 2002. P. 113 et 127-129 et la jurisprudence citée par l'auteur.

(76) Yves Ouellette. *Les tribunaux administratifs au Canada : procédure et preuve*. Montréal : Éd. Thémis, 1997. P. 506-508.

(71) Patrice Garant. *Traité de droit administratif*. 4^e éd. Volume 2. Cowansville : Y. Blais, 1996. P. 541.

(72) Voir *supra*, note 27, 613-614.

tionnées 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.

Le quatrième et dernier facteur

[143] Le quatrième et dernier facteur concerne la nature du problème soulevé. Dans *D' Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*⁽⁷⁷⁾, 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] L'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 alléguée que le TAQ a erré en fait et en droit et excédé sa juridiction, entre autres :

— 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'art. 17 L.A.A.);

— 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 L.A.A. pour déterminer un autre type d'emploi au requérant-intimé, alors que celui-ci travaillait à temps plein et était visé par l'article 14 de ladite loi.

— en interprétant l'article 17 L.A.A. 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 auquel 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'article 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 appli-

(77) [2003] 1 R.C.S. 226, paragr. 33 et 34.

cable 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'article 17 L.A.A. D'ailleurs, dans sa décision en révision, le TAQ prend acte de l'admission de la SAAQ 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 espérait 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 proba-

blement pas pu ignorer que l'emploi de pompier n'était pas un emploi figurant dans la grille et que l'article 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'est été de la 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'article 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 cent quatre-vingt-unième 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.

[L'italique est de la soussignée.]

[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 Statistique 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'article 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 et que la société devra, pour remplir le mandat que l'article 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'article 154 L.J.A., ne mentionne comme motif que l'interprétation erronée de l'article 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 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 L.A.A.

[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⁽⁷⁸⁾.

(78) *Viel c. Entreprises immobilières du terroir ltée*, [2002] R.J.Q. 1262 (C.A.).

Motifs du juge Chamberland

[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*.

[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* 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 *Directeur des enquêtes et recherches du Canada c. Southam*⁽⁷⁹⁾ —, 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⁽⁸⁰⁾ » ; la situation visée par le troisième paragraphe du premier alinéa de l'article 154 L.J.A. 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 L.A.A. ne constitue qu'une

(79) Voir *supra*, note 43, 778-779, paragr. 59 et 60, juge Iacobucci.

(80) Dans *Épiciers unis Métro-Richelieu Inc.*, *supra*, note 27, 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 L.J.A.

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 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 L.J.A.

[2003] R.J.Q. 2516 à 2525

Cour d'appel

G... M...,
appelant, c.
M... A... F...,
intimée

FAMILLE — divorce — compétence des tribunaux québécois — procédures de l'épouse au Québec antérieures à celle du mari en Louisiane — forum non conveniens — divorce prononcé en Louisiane avant le jugement sur l'exception déclinatoire — compétence de la Cour supérieure sur les mesures accessoires.

INTERNATIONAL (DROIT) — compétence des tribunaux québécois — divorce — procédures de l'épouse au Québec antérieures à celles du mari en Louisiane — forum non conveniens — divorce prononcé en Louisiane avant le jugement sur l'exception déclinatoire — compétence de la Cour supérieure sur les mesures accessoires.

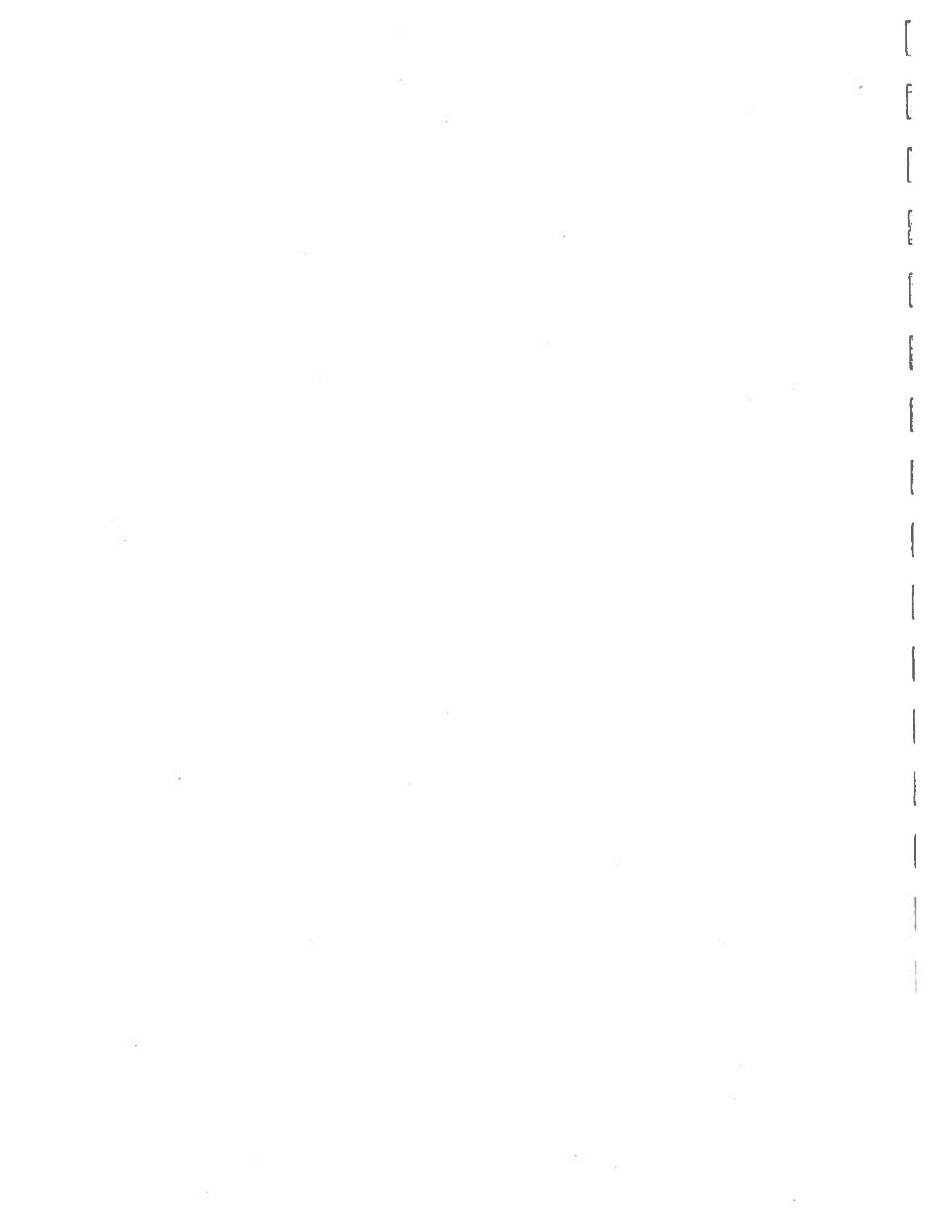
Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté une requête visant à ce que la Cour supérieure décline compétence ou sursoie à entendre un litige. Rejeté.

Les parties sont originaires de Montréal et s'y sont mariées en 1983. Après avoir vécu à la Baie-James et à Montréal, elles se sont installées aux États-Unis. En 2001, le couple a connu des difficultés et a convenu du départ de l'épouse et de la fille des parties pour le Québec. Le mari leur a régulièrement

Juges Morin, Dalphond et Letarte (*ad hoc*) — C.A. Montréal 500-09-013174-032, 2003-09-03 (juge Marc De Wever, C.S. Montréal 500-12-265027-023 et 500-04-030036-025, 2003-01-28) — Goldwater, Dubé, M^e Anne-France Goldwater, pour l'appelant — Lavery, de Billy, M^e Isabelle Guiral et M^e Gérald Stotland, pour l'intimée.

Réf. ant. : (C.S., 2003-01-28), SOQUIJ AZ-50160303, J.E. 2003-319, [2003] R.D.F. 153.

03-01-1423
SOQUIJ AZ-50190705
J.E. 2003-1715



-4-

Arbour dans *États-Unis d'Amérique c. Kwok*, [2001] 1 R.C.S. 532, en rapport avec un ordre d'extradition :

[90] [...] Il faut également tenir compte, eu égard à l'intérêt public, de tous les coûts et risques afférents aux poursuites, y compris des délais, des inconvénients pour les témoins et des règles applicables.

[35] Même si ces propos ont été tenus dans un autre contexte, il me semble qu'ils peuvent supporter la position du premier juge de prendre en considération les coûts afférents à la détention éventuelle de l'appelant.

[36] Par conséquent, vu les circonstances de l'affaire, la nature de la preuve disponible aux États-Unis, la bonne foi des autorités canadienne et américaine, j'estime que le juge pouvait, en exerçant judiciairement son pouvoir discrétionnaire, refuser d'accéder à la demande de l'appelant. Aucune erreur n'a été démontrée à cet égard.

L'article 6 de la charte canadienne

[37] Cette question n'est aucunement pertinente à l'appel. C'est plutôt dans le cadre de la demande de révision judiciaire de la décision du ministre, entendue lors de la même audience et qui est l'objet d'un autre arrêt rendu ce jour dans le dossier no 500-10-002389-029, qu'il y a lieu de considérer cette question.

Conclusion

[38] Pour ces motifs, je propose de rejeter l'appel.

[2005] R.J.Q. 2203 à 2227

Cour d'appel

COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL,
mise en cause appelante, c.
JACINTHE FONTAINE,
demanderesse intimée,
et COMMISSION
DES LÉSIONS PROFESSIONNELLES,
intimée mise en cause

TRAVAIL — accidents du travail et maladies professionnelles — compétence et preuve — révision judiciaire — compétence de la CLP en révision — norme de contrôle — décision raisonnable simplifier — analyse pragmatique et fonctionnelle — révision interne — analogie entre la CALP et le TAQ — finalité de la justice administrative — compétence de la CLP — intention du législateur — stabilité des décisions — décision finale — clause privative — distinction entre la première décision et la décision rendue en révision — interprétation de la loi — politique de la CSST — règle du stare decisis inapplicable — requête accueillie.

TRAVAIL — accidents du travail et maladies professionnelles — procédure — révision (CLP) — motif de révision — interprétation de l'article 429.56 LATMP — « vice de fond de nature à invalider » — emploi convenable — récidive, rechute ou aggra-

Juges Forget, Morissette et Hilton — C.A. Montréal 500-09-014608-046, 2005-09-07 (juge Pierre Boily, C.S. Saint-François (Sherbrooke) 450-17-000927-039, 2004-05-18) — Panneton, Lessard, M^e Marie-José Dandenault et M^e Maurice Cloutier, pour l'appelante — Réal N. Bélanger et associés, M^e Louise Lachance, pour l'intimée — Levasseur, Verge, M^e Claude Verge, pour la mise en cause.

Réf. ant. : (C.L.P., 2003-03-27), SOQUIJ AZ-02307247 ; (C.L.P., 2003-09-03), SOQUIJ AZ-50191113, C.L.P.E. 2003LP-157, [2003] C.L.P. 692 ; (C.S., 2004-05-18), SOQUIJ AZ-50236303, C.L.P.E. 2004LP-7, [2004] C.L.P. 213.

SOQUIJ AZ-50332228
2005 QCCA 775
J.E. 2005-1695

vation — incapacité à exercer son emploi — interprétation de la règle de droit — conflit jurisprudentiel — équité — absence d'erreur de droit — requête rejetée.

TRAVAIL — accidents du travail et maladies professionnelles — réadaptation — réadaptation professionnelle.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — norme de contrôle — décision raisonnable simplifier.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — cas d'application — Commission des lésions professionnelles — décision rendue en révision — norme de contrôle.

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant accueilli la requête en révision judiciaire d'une décision de la Commission des lésions professionnelles (CLP) siégeant en révision de l'une de ses décisions. Rejeté.

La première commissaire avait à décider si, à la suite d'une récidive, rechute ou aggravation, la travailleuse avait la capacité d'exercer l'emploi convenable déterminé deux ans auparavant à l'occasion d'une transaction ; elle a conclu que ce n'était pas le cas. Après avoir précisé que l'emploi déterminé antérieurement ne lie pas les parties lorsque survient une nouvelle lésion, elle a procédé à réexaminer la question de l'emploi convenable dans son ensemble et en tenant compte de la capacité réelle de la travailleuse à exercer cet emploi, et a conclu que cette dernière était incapable de l'exercer. La requête en révision de cette décision a été accueillie. Le deuxième commissaire a d'abord précisé que le « vice de fond » prévu à l'article 429.56 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) implique une « erreur importante dont l'évidence s'impose à l'examen d'une décision et qui est importante » ; il a ensuite conclu que la décision attaquée comportait une erreur manifeste et déterminante puisque le type de prétention que faisait valoir la travailleuse a toujours été rejeté par la CLP, qui considère que, dans le contexte d'une récidive, rechute ou aggravation, on doit apprécier la capacité du travailleur en fonction des nouvelles limitations fonctionnelles. La Cour supérieure a accueilli la requête en révision judiciaire de cette décision.

Décision

La prétention selon laquelle, malgré l'arrêt Bourassa c. Commission des lésions professionnelles (C.A., 2003-08-28), SOQUIJ AZ-50190132, J.E. 2003-1741, D.T.E. 2003T-886, C.L.P.E. 2003LP-115, [2003] C.L.P. 601, [2003] R.J.Q. 2411, la norme applicable au commissaire siégeant en révision serait celle de la décision manifestement déraisonnable puisque ce jugement ne fait pas de distinction entre le Tribunal administratif du Québec (TAQ) et la CLP, et compte tenu de la clause privative qui protège cette dernière, ne peut être retenue. En effet, dans ce jugement de même que dans Amar c. Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.A., 2003-08-28), SOQUIJ AZ-50190133, J.E. 2003-1742, D.T.E. 2003T-887, C.L.P.E. 2003LP-116, [2003] C.L.P. 606 — qui s'appuient sur l'arrêt Tribunal administratif du Québec c. Godin (C.A., 2003-08-18), SOQUIJ AZ-50188854, J.E. 2003-1695, [2003] R.J.Q. 2490 —, la Cour a conclu que la norme applicable à la CLP siégeant en révision était celle de la décision raisonnable simplifier. Exception faite de la mention dans l'article 429.56 LATMP d'« une décision, un ordre ou une ordonnance » de la Commission, termes qui font pendant à la mention dans l'article 154 de la Loi sur la justice administrative d'« une décision » du Tribunal, les deux dispositions sont rigoureusement identiques.

Il est vrai que la ratio decidendi de l'arrêt Godin n'est pas nécessairement extensible à tout autre processus de révision interne prévu par la loi constitutive d'un tribunal administratif. Douze tribunaux ou organismes administratifs de compétence provinciale sont investis par la loi du pouvoir de réviser leurs propres décisions pour diverses causes, dont le « vice de fond de nature à invalider la décision ». Ce sont le TAQ, la CLP, le Tribunal des droits de la personne (TDP), le Tribunal des professions, la Commission des relations du travail (CRT), la Commission des transports du Québec (CTQ), la Commission de protection du territoire agricole du Québec, la Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs, la Régie des alcools, des courses et des jeux, la Régie de l'énergie, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Financière agricole du Québec (FAQ), successeur de la Régie des assurances agricoles du Québec. Un 13^e orga-

nisme, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, peut lui aussi réviser ses propres décisions en des termes très semblables, mais à cette différence que seul le « vice de procédure » de nature à invalider la décision, et non le « vice de fond », est énuméré parmi les motifs de révision. Un examen de la législation fait ressortir bien des différences, à la fois entre les textes instituant un pouvoir de révision interne et entre les tribunaux ou organismes pourvus de ce pouvoir. Les décisions de quelques-uns de ces tribunaux ou organismes sont finales et sans appel — par exemple celles de la CRT —, mais celles de plusieurs autres organismes peuvent faire l'objet d'un recours au TAQ, comme dans le cas de la CTQ, ou encore d'un appel avec permission à la Cour d'appel, comme c'est le cas du TDP. Or, seules les décisions qui ne sont pas attaquées devant une autre instance peuvent faire l'objet d'une révision interne. La plupart de ces organismes bénéficient d'une clause privative robuste, mais pas tous : ce n'est le cas ni de la SAAQ ni de la FAQ. Dans certains cas, comme pour la Régie de l'énergie, mais aussi pour le TDP, la révision est possible d'office ou sur demande ; dans d'autres, comme pour la CLP ou la CRT, elle ne survient que sur demande. Ailleurs, la loi n'apporte pas de précisions sur ce point. Enfin, dans 6 cas sur 12, la loi précise que la révision pour cause de vice de fond de nature à invalider la décision ne peut se faire que devant une formation autre que celle qui a rendu la décision à réviser ; dans les 6 autres cas, la loi est silencieuse sur ce point.

Pour ce qui est de l'analogie entre le TAQ et la CLP, premièrement, la ressemblance est très grande. Leurs décisions sont finales et sans appel ; ils exercent une compétence de la nature d'un appel ; ils ont l'avantage d'une clause privative standard du type de celles commentées dans l'arrêt Godin ; ils n'interviennent en révision interne que sur demande et non de leur propre chef ; la formation qui se prononce en révision sur l'existence d'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider une décision ne peut être la même que celle qui a rendu la décision révisée. Ce sont les seuls tribunaux administratifs à avoir toutes ces caractéristiques. La CRT s'en approche mais, contrairement au TAQ et à la CLP, elle ne présente pas le profil d'un tribu-

nal administratif d'appel. Deuxièmement, les arrêts Bourassa et Amar, bien que plus concis que l'arrêt Godin, ont été rendus à l'unanimité. Il est vrai que la Cour n'y reprend pas explicitement chacune des quatre questions habituellement abordées lorsque l'on effectue l'analyse pragmatique et fonctionnelle. Cependant, dans Bourassa, la Cour cite les dispositions pertinentes de la loi et il ressort clairement des motifs que, pour en venir à la même conclusion que dans Godin, elle emprunte la même voie, soit celle de l'analyse pragmatique et fonctionnelle. Troisièmement, l'analyse qui soutient les motifs majoritaires de l'arrêt Godin est applicable à la CLP. En effet, comme il a été mentionné dans ce jugement, en matière de révision interne, un degré accru de contrôle est nécessaire afin de ne pas trahir les finalités de la justice administrative. Il ne suffit pas d'énumérer les différences institutionnelles qui peuvent exister entre la CLP et certaines sections du TAQ pour soustraire la CLP à l'analyse faite dans l'arrêt Godin. Les finalités de qualité, de célérité et d'accessibilité qui y sont évoquées revêtent en effet une égale importance, qu'un justiciable s'adresse au TAQ ou à la CLP. Et le risque que ces objectifs soient compromis, voire contrecarrés, par des contestations persistantes et sans justification sérieuse est le même dans les deux cas. L'exercice libéral du pouvoir d'autorévision ne peut qu'encourager de telles contestations et affaiblir la stabilité de décisions qui, en principe — et sous réserve de quelques cas d'exception —, sont finales lorsqu'elles ne sont pas manifestement déraisonnables. Des textes législatifs souvent complexes sont soumis au TAQ et à la CLP et ceux-ci se prêtent régulièrement à des interprétations diverses mais défendables. Or, les décisions rendues, selon la volonté du législateur, sont finales et non sujettes à appel. L'expression « vice de fond de nature à invalider » utilisée à l'article 429.56 LATMP vise l'erreur manifeste, donc voisine d'une forme d'incompétence, ce dernier terme étant entendu dans son acception courante plutôt que juridique. Quatrièmement, pour ce qui est des rôles respectifs de la CLP saisie d'une demande de révision et de la Cour supérieure saisie d'une demande de révision judiciaire de la CLP siégeant en révision, si la présente cour décidait que, à la différence du TAQ, la CLP siégeant en révision n'est tenue que de rendre des décisions non manifestement déraisonnables, elle contreviendrait au principe

formulé par la Cour suprême dans *P.G. du Québec c. Farrah* (C.S. Can., 1978-05-01), *SOQUIJ AZ-78111120*, [1978] 2 R.C.S. 638. En effet, une décision manifestement déraisonnable est assimilable à un excès de compétence, ce terme étant ici entendu dans son acception juridique, et la clause privative contenue à l'article 429.59 LATMP en permet explicitement la révision par la Cour supérieure pour des raisons d'ordre constitutionnel exposées dans *Crevier c. P.G. du Québec* (C.S. Can., 1981-10-20), *SOQUIJ AZ-81111088*, J.E. 81-978, [1981] 2 R.C.S. 220. Il en va différemment des « illégalités » et des « erreurs de droit apparentes à la lecture du dossier », ou des « vices de fond », susceptibles d'entacher une décision sans pour autant toucher à une question de compétence au sens de l'article 429.59 LATMP. Bien qu'elles ne soient pas identiques, ces trois dernières notions se recoupent et peuvent viser simultanément une même irrégularité. Or, il est possible, au moyen d'une clause privative, de soustraire au pouvoir de surveillance de la Cour supérieure la révision des irrégularités de ce type. Toutefois, le législateur ne peut ensuite confier l'exercice de cette fonction de surveillance à un tribunal administratif d'appel bénéficiant lui-même de la protection d'une clause privative. Si, pour des raisons de qualité, de célérité et d'accessibilité, le législateur a voulu réduire la portée du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure sur les décisions de la CLP, il importe que le pouvoir de révision conféré par le paragraphe 3 de l'article 429.56 LATMP s'exerce sans que réapparaissent les inconvénients du contrôle judiciaire. Et le moyen d'atteindre cet objectif est d'appliquer aux décisions rendues en vertu de ce paragraphe la norme de la décision ou de l'interprétation raisonnable simplifiée.

Ainsi, dans le présent dossier, le commissaire siégeant en révision devait en premier lieu conclure à l'existence d'un vice de fond ; le cas échéant, il pouvait se prononcer sur les questions tranchées par la première formation. Or, le reproche qu'il a fait à la première commissaire est de s'être écartée d'un courant jurisprudentiel majoritaire selon lequel l'emploi convenable ne doit pas être remis en cause. Sa décision n'est toutefois pas la seule à déroger à cette interprétation. De plus, on ne peut soutenir, en s'en tenant aux dispositions de la loi, que la seule interprétation possible est celle selon

laquelle l'emploi convenable devient « son emploi » au sens de l'article 169 LATMP. L'interprétation minoritaire est tout aussi compatible avec la loi et il est concevable qu'un réexamen du caractère convenable d'un emploi soit opportun pour rendre une décision équitable, selon « le mérite réel et la justice du cas », comme le commande l'article 351 LATMP. Par ailleurs, bien que cette interprétation soit incompatible avec la « Politique de la CSST en matière d'évaluation de la capacité de travail », on ne peut en conclure qu'elle est déraisonnable. En effet, cette politique repose sur une interprétation administrative et non quasi judiciaire. Depuis l'arrêt *Domtar inc. c. Québec* (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles), (C.S. Can., 1993-06-30), *SOQUIJ AZ-93111082*, J.E. 93-1309, D.T.E. 93T-776, [1993] C.A.L.P. 613, [1993] 2 R.C.S. 756, l'autonomie décisionnelle des tribunaux administratifs a acquis préséance sur l'objectif de cohérence décisionnelle. En outre, l'expérience démontre que le respect du précédent, s'il est trop intransigeant, peut faire obstacle à la recherche d'une meilleure solution. Dans le cas présent, la première commissaire a considéré le dossier médical de la travailleuse, a entendu son témoignage et s'est demandé si l'emploi convenable le demeurerait après l'échec de l'intervention chirurgicale. Elle a ensuite répondu par la négative à cette question. En dépit du fait qu'elle n'ait pas traité de la jurisprudence de la CLP à laquelle on lui reproche d'avoir dérogé, elle a expliqué les motifs pour lesquels elle a fait droit au recours de la travailleuse : l'augmentation du déficit anatomo-physiologique (passé de 2 % à 22 %), la persistance puis l'aggravation de la douleur, le caractère théorique de l'emploi convenable qui n'a jamais pu être exercé et qui ne présente peut-être plus les mêmes possibilités ainsi que le contexte dans lequel la transaction qui identifiait cet emploi convenable a été conclue. Dans ces conditions, la décision de la première commissaire ne peut être qualifiée de déraisonnable ou de manifestement erronée. Par contre, le commissaire siégeant en révision a adopté une interprétation déraisonnable de la loi en concluant à l'existence d'un vice de fond, car il s'est contenté de renvoyer à quelques décisions antérieures, sans rouvrir la question de fond posée par la caducité apparente de l'emploi convenable, comme si la règle du *stare decisis*, qui n'a pas d'application en l'espèce, réglait le cas, et ce,

sans démontrer, raisons à l'appui, que la première décision comportait une erreur de droit manifeste.

Législation pertinente

Code des professions (L.R.Q., c. C-26), art. 177.1 — *Code du travail* (L.R.Q., c. C-27), art. 127 — *Accidents du travail et les maladies professionnelles (Loi sur les)*, (L.R.Q., c. A-3.001), art. 2 « emploi convenable », 2 « emploi équivalent », 9 à 17, 47, 60, 145, 146 al. 1, 166, 166 al. 1, 168, 169, 170, 171, 172 al. 1, 172 al. 2, 351, 421, 429.49, 429.56, 429.56 paragr. 1, 429.56 paragr. 2, 429.56 paragr. 3, 429.59 — *Assurance automobile (Loi sur l')*, (L.R.Q., c. A-25), art. 83.44.1 — *Assurance-récolte (Loi sur l')*, (L.R.Q., c. A-30), art. 12 — *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12), art. 128 — *Justice administrative (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. J-3), art. 154, 154 paragr. 1 à 154 paragr. 3 — *Mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. M-35.1), art. 19 — *Protection du territoire et des activités agricoles (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. P-41.1), art. 18.6 — *Régie de l'énergie (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. R-6.01), art. 37 — *Régie des alcools, des courses et des jeux (Loi sur la)*, (L.R.Q., c. R-6.1), art. 37 — *Statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma (Loi sur le)*, (L.R.Q., c. S-32.1), art. 67 — *Transports (Loi sur les)*, (L.R.Q., c. T-12), art. 17.2.

Jurisprudence pertinente

Affaires sociales — 266 (T.A.Q., 1999-06-02), SOQUIJ AZ-50066434 (Banque Ass.-auto AZ-99552018), T.A.Q.E. 99AD-203, [1999] T.A.Q. 210; *Amar c. Commission de la santé et de la sécurité du travail* (C.A., 2003-08-28), SOQUIJ AZ-50190133, J.E. 2003-1742, D.T.E. 2003T-887, C.L.P.E. 2003LP-116, [2003] C.L.P. 606; *Amar c. Commission de la santé et de la sécurité du travail* (C.S., 2001-11-01), SOQUIJ AZ-01027501; *Amar et Location d'autos & camions discount* (C.L.P., 2001-04-30), SOQUIJ AZ-01300491, C.L.P.E. 2001LP-124, [2001] C.L.P. 505; *Amar et Location d'autos et camions discount* (C.L.P., 2000-09-13), SOQUIJ AZ-00302891; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan* (C.S. Can., 2003-04-03), 2003 CSC 20, SOQUIJ AZ-50169036, J.E. 2003-713, [2003] 1 R.C.S. 247, [2003] A.C.S. No. 17 (Q.L.),

223 D.L.R. (4th) 577, 48 Admin. L.R. (3d) 33, 31 C.P.C. (5th) 1, 302 N.R. 1, 257 N.B.R. (2d) 207; *Barreau du Québec c. Tribunal des professions* (C.S., 1999-06-15), SOQUIJ AZ-99021709, J.E. 99-1459, [1999] R.J.Q. 1796, 180 D.L.R. (4th) 509, R.E.J.B. 1999-13107; *Bélisle c. Commission des lésions professionnelles* (C.S., 2004-07-09), SOQUIJ AZ-50262535; *Belisle et Centre hospitalier Robert-Giffard* (C.L.P., 2002-10-30), SOQUIJ AZ-02304152; *Belisle et Centre hospitalier Robert-Giffard* (C.L.P., 2004-03-01), SOQUIJ AZ-50223909; *Bose c. Commission des lésions professionnelles* (C.A., 2003-09-04), SOQUIJ AZ-50190876, J.E. 2003-1785, D.T.E. 2003T-915, C.L.P.E. 2003LP-136, [2003] C.L.P. 969; *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles* (C.A., 2003-08-28), SOQUIJ AZ-50190132, J.E. 2003-1741, D.T.E. 2003T-886, C.L.P.E. 2003LP-115, [2003] C.L.P. 601, [2003] R.J.Q. 2411, R.E.J.B. 2003-46650; *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles* (C.S., 2001-05-03), SOQUIJ AZ-50086068; *Bourassa et Hydro-Québec* (C.L.P., 1999-04-28), SOQUIJ AZ-99300362; *Bourassa et Hydro-Québec* (C.L.P., 2000-03-02), SOQUIJ AZ-99305127; *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.* (C.S. Can., 1995-06-22), SOQUIJ AZ-95111078, J.E. 95-1352, D.T.E. 95T-778, [1995] 2 R.C.S. 739, 125 D.L.R. (4th) 443, 31 Admin. L.R. (2d) 169, 183 N.R. 184; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.* (C.S. Can., 1997-03-20), SOQUIJ AZ-97111037, J.E. 97-632, [1997] 1 R.C.S. 748, 144 D.L.R. (4th) 1, 71 C.P.R. (3d) 417, 209 N.R. 20, 50 Admin. L.R. (2d) 199, L.P.J. 97-0205, R.E.J.B. 1997-00386; *Construction Del-nor inc. et Malbœuf* (C.A.L.P., 1996-11-12), SOQUIJ AZ-96156247 (banque CALP AZ-4999032517), D.T.E. 96T-1518, [1996] C.A.L.P. 1606, *Jurisélection* J8-10-06; *Couture et Immeubles Jenas* (C.L.P., 2003-07-17), SOQUIJ AZ-50183838; *Couture et Immeubles Jenas* (C.L.P., 2004-07-29), SOQUIJ AZ-50264748, C.L.P.E. 2004LP-108, [2004] C.L.P. 366; *Crevier c. P.G. du Québec* (C.S. Can., 1981-10-20), SOQUIJ AZ-81111088, J.E. 81-978, [1981] 2 R.C.S. 220, 127 D.L.R. (3d) 1, 38 N.R. 541; *Deslauriers et Magasins Korvette ltée* (C.L.P., 2003-08-11), SOQUIJ AZ-50187414; *Di Vincenzo et Vêtements Golden Brand Canada ltée* (C.L.P., 2001-11-06), SOQUIJ AZ-01304630; *Domtar inc. c. Commission d'ap-*

- pel en matière de lésions professionnelles (C.A., 1991-09-11), SOQUIJ AZ-91011903, J.E. 91-1516, D.T.E. 91T-1120, [1991] R.J.Q. 2438, [1991] C.A.L.P. 957, 39 Q.A.C. 304, *Jurisélection J3-15-07*; *Domtar inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, (C.S. Can., 1993-06-30), SOQUIJ AZ-93111082, J.E. 93-1309, D.T.E. 93T-776, [1993] C.A.L.P. 613, [1993] 2 R.C.S. 756, 55 Q.A.C. 241, *Jurisélection J5-08-18*, 105 D.L.R. (4th) 385, 15 Admin. L.R. (2d) 1, 49 C.C.E.L. (2d) 1, 154 N.R. 104; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia* (C.S. Can., 2003-04-03), 2003 CSC 19, SOQUIJ AZ-50169035, J.E. 2003-714, [2003] 1 R.C.S. 226, [2003] S.C.J. No. 18 (Q.L.), 11 B.C.L.R. (4th) 1, 223 D.L.R. (4th) 599, [2003] 5 W.W.R. 1, 48 Admin. L.R. (3d) 1, 302 N.R. 34, 179 B.C.A.C. 170, R.E.J.B. 2003-39403; *Duguay et Constructions du Cap-Rouge inc.* (C.L.P., 2001-04-26), SOQUIJ AZ-01300368, C.L.P.E. 2001LP-32, [2001] C.L.P. 24; *English et Transport R. Lizotte inc.* (C.L.P., 2003-05-05 (décision rectifiée le 2003-05-22)), SOQUIJ AZ-50173306, C.L.P.E. 2003LP-28, [2003] C.L.P. 146; *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux* (C.A., 1996-02-20), SOQUIJ AZ-96011353, J.E. 96-596, [1996] R.J.Q. 608; *Fex et Cartonniers Vallée & Fils ltée* (C.A.L.P., 1995-08-22), SOQUIJ AZ-4999026381; *Forget et S. Tétrault Construction inc.* (C.L.P., 2000-12-04), SOQUIJ AZ-00304510; *Forget et S. Tétrault Construction inc.* (C.L.P., 2001-10-23), SOQUIJ AZ-01304208; *Gendreau et Aristide Brousseau et Fils ltée* (C.L.P., 2004-03-10), SOQUIJ AZ-50225453, C.L.P.E. 2003LP-343, [2003] C.L.P. 1681; *Godin c. Société de l'assurance automobile du Québec* (C.S., 2000-05-16), SOQUIJ AZ-00021585, J.E. 2000-1396; *Haraka et Garderie Les Gardelunes* (C.L.P., 1999-06-25), SOQUIJ AZ-99301250, C.L.P.E. 99LP-117, [1999] C.L.P. 350; *L.B. c. Québec (Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, (C.S., 2004-11-25), SOQUIJ AZ-50298549, B.E. 2005BE-488; *Labrosse et Bell Canada* (C.L.P., 2001-07-23), SOQUIJ AZ-01302338; *Lamontagne et Entreprises Denis Boisvert inc.* (C.L.P., 2002-07-30), SOQUIJ AZ-02302502; *Lapointe et Papier journal Domtar* (C.A.L.P., 1986-11-27), SOQUIJ AZ-86156035 (Banque CALP AZ-4000000164), [1986] C.A.L.P. 116; *Laurin et Centre hospitalier Laurentien* (C.L.P., 2001-11-08), SOQUIJ AZ-01304709, C.L.P.E. 2001LP-125, [2001] C.L.P. 570; *Leclerc et Commission de la santé et de la sécurité du travail* (C.A.L.P., 1997-11-25), SOQUIJ AZ-4999036855; *Lupien et Centre local de services communautaires Val-St-François* (C.A.L.P., 1994-06-30), SOQUIJ AZ-94156185, D.T.E. 94T-1144, [1994] C.A.L.P. 1239, *Jurisélection J6-16-01*; *M.K. c. Tribunal administratif du Québec* (C.S., 2005-04-25), SOQUIJ AZ-50313939, J.E. 2005-1143, [2005] R.J.Q. 1565; *Marroni et TNT Canada inc.* (C.A.L.P., 1997-02-11), SOQUIJ AZ-97156049, D.T.E. 97T-278, [1997] C.A.L.P. 190, *Jurisélection J9-01-25*; *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796* (C.S. Can., 1970-01-27), SOQUIJ AZ-70111037, [1970] R.C.S. 425; *Meunier et Centre hospitalier Anna-Laberge* (C.L.P., 2003-10-08), SOQUIJ AZ-50195775, C.L.P.E. 2003LP-162; *P.G. du Québec c. Farrah* (C.S. Can., 1978-05-01), SOQUIJ AZ-78111120, [1978] 2 R.C.S. 638; *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli* (C.A., 1986-12-15), SOQUIJ AZ-87011031, J.E. 87-135, D.T.E. 87T-58, [1987] R.J.Q. 261, 6 Q.A.C. 114, 26 Admin. L.R. 64, 16 C.C.E.L. 18; *Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscan inc.* (C.A., 2003-12-01), SOQUIJ AZ-50209510, J.E. 2004-112, [2004] R.J.Q. 40, [2003] J.Q. No. 17831 (Q.L.); *Richard et Vêtements Mirage enr.* (C.A.L.P., 1998-02-20), SOQUIJ AZ-4999037746; *Rondeau et Industries Abex ltée* (C.L.P., 2001-04-09), SOQUIJ AZ-01300140; *Savard et Consultants en personnel Logipro (1997) inc.* (C.L.P., 2004-07-15), SOQUIJ AZ-50263852; *Service Employees International Union, Local 204 c. Broadway Manor Nursing Home*, (1984), 48 O.R. (2d) 225, 13 D.L.R. (4th) 220, 12 C.R.R. 86, 5 O.A.C. 371; *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel* (C.A., 2001-04-26), SOQUIJ AZ-50085738, J.E. 2001-980, [2001] R.J.Q. 961, R.E.I.B. 2001-23793, [2001] Q.J. No. 1884 (Q.L.); *Tribunal administratif du Québec c. Godin* (C.A., 2003-08-18), SOQUIJ AZ-50188854, J.E. 2003-1695, [2003] R.J.Q. 2490; *Vallée et Design Rodi inc.* (C.L.P., 2004-07-29), SOQUIJ AZ-50264750; *Vallée et Summum Design B. Rodi inc.* (C.L.P., 2003-01-27), SOQUIJ AZ-02305837; *9011-7888 Québec inc. c. Regroupement des bingos de la région de Sherbrooke* (C.A., 2001-02-02), SOQUIJ AZ-

50083600, J.E. 2001-467, R.E.J.B. 2001-22686,
[2001] J.Q. No. 391 (Q.L.).

Doctrines pertinentes

Chapman, Bruce. « Chance, Reason and the Rule of Law », (2000) 50 *University of Toronto Law Journal* 469, p. 489 ; Comtois, Suzanne. « Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs », (1990-91) 21 *R.D.U.S.* 77-99, p. 89-99 ; Hart, H.L.A. *The Concept of Law*. Oxford : Oxford University Press, 1961, p. 155 ; Mullan, David J. « Natural Justice and Fairness—Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making? », (1981-82) 27 *R.D. McGill* 250-298 ; Schauer, Frederick. *Profiles, Probabilities and Stereotypes*, p. 199 et ss. ; Strauss, David A. « Must Like Cases Be Treated Alike? », *Public Law and Legal Theory Working Paper No. 24*. University of Chicago Law School, 2002, p. 20 ; Winston, Kenneth I. « On Treating Like Cases Alike », (1974) 62 *California L.R.* 1, p. 17.

ARRÊT

[1] La Cour : Statuant sur l'appel d'un jugement de la Cour supérieure rendu le 18 mai 2004, district Saint-François (l'honorable juge Pierre Boly) qui a accueilli la requête de la demanderesse Jacinthe Fontaine ;

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

[3] Pour les motifs du juge Yves-Marie Morissette, auxquels souscrivent les juges Forget et Hilton ;

[4] Rejette le pourvoi avec dépens.

MOTIFS DU JUGE MORISSETTE

[5] La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), appelante, se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure du 18 mai 2004 qui a fait droit à la requête en révision judiciaire de l'intimée Jacinthe Fontaine. Pour les motifs qui suivent, j'estime que l'appel doit être rejeté.

I. Chronologie du dossier et principaux faits

[6] Au début des années 1990, l'intimée travaille comme auxiliaire familiale et sociale auprès d'un CLSC. Le 3 avril 1992, elle subit une lésion professionnelle alors qu'elle déplace une patiente. Un an plus tard, une évaluation médicale par un praticien lui reconnaît un déficit anatomo-physiologique (DAP) de 2 % pour entorse lombosacrée et recommande que lui soit confié un travail plus léger ne comportant pas la manipulation de patients. Le 13 mai 1993, le Bureau d'évaluation médicale de l'appelante rend décision et conclut que l'intimée a été victime d'une entorse lombaire sur une condition préexistante, avec limitations fonctionnelles résultant de cette condition et non de sa lésion professionnelle. L'intimée porte cette décision en appel et un long processus s'amorce⁽¹⁾. Le 23 novembre 1995 il y a entente à l'issue d'une conciliation devant la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (CALP). Cette entente reconnaît à l'intimée un DAP de 2 % et déclare qu'elle « a droit à la réadaptation que requiert son état ».

[7] Entre-temps, les 28 juin 1993 et 29 juillet 1994, en soulevant des objets dans le cadre de son travail, l'intimée subit deux autres blessures au dos. Ces blessures sont suivies de divers traitements et de périodes de convalescence. La date de consolidation de ces lésions est ultérieurement fixée au 30 novembre 1995 par un membre du Bureau d'évaluation médicale de l'appelante qui constate qu'il y a absence « d'atteinte permanente à l'intégrité physique en relation avec l'événement du 29 juillet 1994 ». Il confirme cependant l'existence de « limitations fonctionnelles [...] découlant de condition personnelle (sic) (maladie dégénérative L4-L5 et L5-S1) ». Le 21 décembre 1995, l'appelante transmet sa décision à l'intimée. On y lit notamment :

Compte tenu de la date de consolidation de votre lésion et de l'absence de limitations fonctionnelles, nous concluons que vous êtes capable d'exercer votre

(1) Le 8 juin 1993, l'appelante rend une décision conforme à cette conclusion et met fin à l'indemnité de remplacement du revenu versée à l'intimée. Celle-ci demande la révision de cette décision. Le 1^{er} juin 1994, le Bureau de révision de l'Estrie la confirme. L'intimée porte la décision en appel devant la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles. Après une rencontre tenue sous l'empire de l'article 421 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (la LATMP), L.R.Q. c. A-3.001, les parties parviennent à une entente.

emploi. Nous devons donc cesser de vous verser des indemnités de remplacement du revenu le 21 décembre 1995.

Le 16 janvier 1996, l'intimée demande la révision de cette décision qui est confirmée le 18 juillet suivant par le Bureau de révision.

[8] L'intimée porte la décision du Bureau de révision en appel devant la CALP. Cette procédure se solde quelque temps plus tard, le 25 avril 1997, par une nouvelle transaction entre l'appelante et l'intimée, dont il faut souligner trois éléments pour nos fins actuelles :

1. compte tenu des capacités résiduelles de l'intimée, de ses limitations fonctionnelles, de ses qualifications professionnelles et de la possibilité raisonnable d'embauche, la CSST reconnaît que l'emploi de « caissière à la billetterie » (*sic*) — il sera question par la suite entre les parties d'un emploi de « préposée à la billetterie »] constitue pour l'intimée un emploi convenable au sens de l'article 2 de la LATMP ;
2. l'intimée se voit accorder l'indemnité de remplacement du revenu que prévoit l'article 47 de la LATMP pour la période allant du 23 décembre 1995 au 24 avril 1997, et à compter de cette dernière date l'indemnité est prolongée, au plus tard jusqu'au 24 avril 1998, pour la période au cours de laquelle l'intimée est à la recherche d'un emploi de caissière à la billetterie ;
3. l'intimée se désiste de son appel.

Cette transaction est entérinée le 4 juillet 1997 par la Commission. Celle-ci déclare par ailleurs que l'intimée est porteuse de certaines limitations fonctionnelles qui, selon les termes convenus mais empruntés à une évaluation médicale effectuée par le Dr Michel St-Pierre, imposent à l'intimée :

1. d'éviter au travail les mouvements répétés de flexion et de rotation tronculaires ainsi que les postures soutenues de flexion ;
2. d'éviter de soulever des charges au-delà de 30 livres ;
3. d'éviter la station assise ou debout prolongée au-delà de 30 minutes ;
4. d'éviter l'exposition aux vibrations à basses fréquences telles que l'on rencontre dans la conduite de véhicule moteur.

[9] Malheureusement pour l'intimée, sa situation n'est pas stabilisée pour autant. En effet, à compter du 21 mai 1997, elle est hospitalisée pour une lomboscia-

lalgie gauche et subit une intervention chirurgicale le 23. Soutenant que les lésions professionnelles de 1992 et 1994 avaient rendu symptomatique sa condition préexistante de discarthrose lombaire, l'intimée présente une nouvelle réclamation à la CSST. Bien qu'elle essuie un refus de la part de la CSST en décembre 1997, et que ce refus soit confirmé en révision administrative au mois de juin 1998, l'intimée obtient gain de cause devant la Commission des lésions professionnelles (CLP) le 17 février 2000.

[10] À cette date, la CLP conclut qu'au moment de son hospitalisation le 21 mai 1997, l'intimée avait subi une rechute, récursive ou aggravation de sa lésion initiale. Infirmité la décision rendue par la CSST en juin 1998, la CLP déclare, notamment, que l'intimée « a droit à une assistance financière pour aide personnelle à domicile à la suite de sa chirurgie du 23 mai 1997 ». Le dossier est retourné à la CSST pour que soit fixé le montant de cette aide à domicile.

[11] La décision de la CLP conduit à une nouvelle évaluation médicale de l'intimée, complétée à la fin mai 2000. Le rapport est rédigé par le Dr Michel Dupuis et comprend un bilan des séquelles dont est atteinte l'intimée. Il porte à 22 % le DAP que l'évaluation médicale de 1993 et l'entente de 1995 avaient établi à 2 %. En outre, il formule en des termes quelque peu différents et que je cite les limitations fonctionnelles de l'intimée :

Elle doit éviter d'accomplir de façon répétitive ou fréquente les activités suivantes :

- manipuler des objets de plus qu'environ 10 kilogrammes,
- faire des mouvements amples de la colonne lombaire,
- travailler en position accroupie,
- travailler en position instable,
- travailler dans la même posture, assise ou debout, pour plus qu'une trentaine de minutes sans avoir la possibilité d'alterner les postures,
- elle ne doit pas marcher pour plus qu'une trentaine de minutes à la fois et avoir alors l'opportunité de s'asseoir pour la même durée de temps.

[12] Le 25 juillet 2000, l'intimée reçoit de l'appelante une lettre l'informant de la décision qui est à l'origine du présent pourvoi. Voici le contenu de cette lettre :

Madame,

Nous désirons vous informer qu'après avoir analysé les conséquences de votre rechute, récidive ou aggravation du 21 mai 1997, nous considérons que vous êtes capable, à compter du 24 juillet 2000, d'exercer l'emploi convenable que nous avions déjà retenu, soit celui de préposée à la billetterie.

Cependant, comme vous ne travaillez pas actuellement et que vous avez encore droit à l'indemnité prévue pour la recherche d'un emploi, nous continuerons à vous verser une indemnité de remplacement du revenu jusqu'à ce que vous trouviez du travail ou au plus tard le 26 juin 2001.

Vous ou votre employeur pouvez demander la révision de cette décision dans les 30 jours suivant la réception de la présente lettre.

[...]

Nous vous prions d'accepter, Madame, nos salutations distinguées.

Claire Loubier

Et de fait, dans le délai prévu, l'intimée demande la révision de cette décision. Le 27 novembre 2000, la CSST se prononce et refuse de réviser trois décisions affectant l'intimée, dont celle portée à la connaissance de cette dernière le 25 juillet 2000. L'intimée conteste cette décision devant la CLP.

[13] Le 27 mars 2003, la CLP infirme en partie la décision de la CSST et déclare « que la travailleuse n'est pas capable d'exercer l'emploi de préposée à la billetterie ». Se prévalant de l'article 429.56 de la LATMP, l'appelante demande la révision de la décision du 27 mars précédent. Sa demande est accordée le 3 septembre 2003 et la CLP déclare entre autres choses « que [l'intimée] était capable d'exercer, à compter du 24 juillet 2000, malgré ses nouvelles limitations fonctionnelles attribuables à l'aggravation de sa lésion professionnelle du 22 mai 1997, l'emploi convenable de préposée à la billetterie ».

[14] Le 18 mai 2004, la Cour supérieure saisie d'une requête en révision judiciaire de l'intimée annule pour excès de compétence la décision du 3 septembre 2003, et confirme la décision du 27 mars 2003. C'est ce jugement qu'attaque l'appelante par son pourvoi.

[15] Il n'est pas sans intérêt de noter que l'intimée n'a jamais exercé à quelque moment que ce soit l'emploi de préposée à la billetterie.

II. Les décisions en cause

[16] Comme on le voit, le cas de l'intimée a fait l'objet de nombreuses décisions à divers niveaux, et a connu de multiples péripéties. Toutes ne sont d'ailleurs pas énumérées dans les paragraphes qui précèdent. Néanmoins, malgré ces nombreuses procédures, il est relativement simple de circonscrire ce sur quoi porte le débat devant nous. Ce litige met en cause les décisions de la CLP rendues le 27 mars et le 9 septembre 2003, ainsi que le jugement de la Cour supérieure déposé le 18 mai 2004. Je me propose donc en un premier temps de résumer chacune de ces décisions et d'en citer les extraits les plus pertinents.

a) La décision initiale (CLP 1) (2)

[17] Par sa décision du 27 mars 2003, sous la plume de la commissaire Luce Boudreault, la CLP infirme en partie la décision de la CSST du 27 novembre 2000, laquelle confirmait la décision du 25 juillet précédent. Les deux membres issus d'associations professionnelles partagent l'avis exprimé par la commissaire Boudreault. Après avoir résumé les faits et la preuve, la CLP identifie la question à trancher comme suit :

[38] [...] [L]emploi de préposée à la billetterie est[-il] un emploi convenable suite à la rechute, récidive ou aggravation du mois de mai 1999 (3) [...].

La CLP précise tout d'abord qu'un emploi convenable déterminé antérieurement ne lie pas les parties lorsque survient une nouvelle lésion professionnelle. Dans cette hypothèse, il faut réexaminer la question de l'emploi convenable dans son ensemble, et tenir compte de la définition que donne la LATMP de cette notion à l'article 2.

[18] En l'espèce, poursuit la CLP, la CSST devait considérer la capacité réelle de l'intimée à exercer un emploi de préposée à la billetterie, ce qu'elle a omis de faire :

[45] [...] Faut-il rappeler que le contexte qui prévalait lors de la signature de la transaction en avril 1997 est tout à fait différent de celui qui prévalait en juillet 2000. La travailleuse a en effet subi une chirurgie que

(2) Fontaine et Centre local de services communautaires de la région sherbrookoise, 27 mars 2003, SOQUIJ AZ-02307247.

(3) Il est évident qu'il faut lire ici « 1997 » et non « 1999 ».

l'on peut qualifier de ratée, a vu son déficit anatomo-physiologique augmenter de 20 % et les limitations fonctionnelles légèrement modifiées. Cependant, la capacité résiduelle de la travailleuse à d'autres égards, notamment dans sa vie personnelle, psychique et médicale semble avoir changé de façon significative après ladite chirurgie. La CSST avait donc l'obligation de mesurer l'impact de cette nouvelle situation au moment d'examiner l'emploi convenable en juillet 2000.

Citant une décision antérieure⁽⁴⁾ qui elle-même s'appuyait sur quelques précédents⁽⁵⁾, la CLP rappelle ensuite les précisions apportées à la notion d'emploi convenable et le moment où doit s'apprécier l'aptitude à exercer un tel emploi. Elle conclut comme suit :

[47] La Commission des lésions professionnelles estime, vu la preuve soumise, les limitations fonctionnelles et le déficit anatomo-physiologique reconnus suite à la chirurgie de 1997, la description de l'emploi qui est faite au système *Repères*, la condition de la travailleuse et ses différents problèmes, que l'emploi de préposée à la billetterie ne constitue pas un emploi convenable au sens de l'article 2 de la loi. La travailleuse doit bénéficier d'un réel programme de réadaptation afin de se voir déterminer un emploi qui soit convenable.

Aussi le dispositif de la décision déclare-t-il que l'intimée n'est pas en mesure d'exercer l'emploi de préposée à la billetterie et que cet emploi n'est pas un emploi convenable au sens de la LATMP.

b) La décision en révision (CLP 2)⁽⁶⁾

[19] Cette décision, rendue le 3 septembre 2003 sous l'empire de l'article 429.56 de la LATMP, est rédigée par le commissaire Neuville Lacroix. Il souligne tout d'abord que l'idée de « vice de fond » dont cette disposition fait état implique « une erreur importante dont l'évidence s'impose à l'examen d'une décision et qui est déterminante ». En l'absence d'une appréciation manifestement erronée des faits ou du droit, la CLP doit se garder, lorsqu'elle se prononce sur une requête en vertu de cet article, de substituer son appré-

ciation à celle du commissaire d'abord saisi du cas. En l'occurrence, cependant, la décision attaquée souffre d'un vice de fond qui justifie l'intervention en révision, avis que ne partage cependant pas le membre de la CLP issu des associations syndicales.

[20] La CLP, explique le commissaire Lacroix, s'est déjà prononcée à quelques reprises sur le type de prétentions que faisait valoir la travailleuse dans son appel⁽⁷⁾; de telles prétentions ont toujours été rejetées. Face à une rechute, récidive ou aggravation postérieure à la détermination d'un emploi convenable, la CSST doit apprécier la capacité du travailleur d'exercer cet emploi en fonction des nouvelles limitations, et non la capacité résiduelle globale déjà prise en compte lors de la détermination d'un emploi convenable. Comme le démontre la décision *Laurin et Centre hospitalier Laurentien*⁽⁸⁾, cela s'infère des articles 166, 168, 169 et 170 de la LATMP. En l'espèce, par conséquent, la décision du 27 mars 2003 « comporte une erreur manifeste et déterminante » puisque :

[23] [...] ce dont était saisie la Commission des lésions professionnelles n'était pas de déterminer si l'emploi de préposée à la billetterie constituait un emploi convenable, mais bien d'examiner si, en fonction des nouvelles limitations fonctionnelles émises par le docteur Dupuis, la travailleuse était capable d'exercer cet emploi.

Procédant ensuite sur le fond du dossier, le commissaire Lacroix revient sur la preuve versée au dossier et conclut que l'intimée est capable d'exercer l'emploi convenable de préposée à la billetterie.

c) Le jugement de la Cour supérieure⁽⁹⁾

[21] Dans sa requête en révision judiciaire, l'intimée reconnaissait que la décision CLP 2 avait correctement énoncé le critère d'intervention qui doit avoir cours en vertu de l'article 429.56 de la LATMP. C'est plutôt en ce qui concerne l'application de ce critère à la décision CLP 1 que l'intimée trouvait matière à

(4) *Lamontagne et Entreprises Denis Boisvert inc.*, 30 juillet 2002, SOQUIJ AZ-02302502.

(5) *Haraka et Garderie Les Gardelunes*, [1999] C.L.P. 350, et *Duguay et Constructions du Cap-Rouge inc.*, [2001] C.L.P. 24.

(6) *Fontaine et Centre local de services communautaires de la région sherbrookoise*, [2003] C.L.P. 692.

(7) *Di Vincenzo et Vêtements Golden Brand Canada ltée*, 6 novembre 2001, SOQUIJ AZ-01304630; *Fex et Cartonnières Vallée & Fils ltée*, 22 août 1995, SOQUIJ AZ-4999026381; *Labrosse et Bell Canada*, 23 juillet 2001, SOQUIJ AZ-01302338; et *Laurin et Centre hospitalier Laurentien*, [2001] C.L.P. 570.

(8) *Ibid.*

(9) *Fontaine c. Commission des lésions professionnelles*, [2004] C.L.P. 213 (C.S.).

grief dans la décision CLP 2. Entre deux interprétations possibles de la LATMP, dont chacune avait des appuis dans la jurisprudence de la CLP, un choix s'imposait. La décision CLP 1 optait pour l'une, aux dépens, nécessairement, de l'autre. Cela en soi ne peut être constitutif d'un vice de fond.

[22] Le 18 mai 2004, la Cour supérieure fait droit à cette requête et accepte l'argumentation de l'intimée, comme le démontre le passage suivant des motifs du juge de première instance :

[8] Force est donc de constater que la commissaire Boudreault a analysé dans son ensemble la définition « d'emploi convenable » au sens de la LATMP telle qu'interprétée par la jurisprudence récente.

[9] Que la commissaire Boudreault ait choisi un courant de jurisprudence plutôt qu'un autre n'implique pas une erreur de droit mais bien un choix éclairé. Elle était fondée de retenir un courant plutôt qu'un autre.

[10] Il est difficile de concevoir comment le commissaire Lacroix pouvait avoir un droit d'intervention en respect des critères qu'il détermine lui-même dans sa décision aux paragraphes 20 et 21. En effet, il précise qu'une intervention ne peut être motivée par une simple question d'appréciation de la preuve ou des règles de droit en cause puisque le recours en révision n'est pas un second appel.

[11] Il précise même qu'il ne peut substituer sa propre appréciation de la preuve ou du droit à celle du premier commissaire. Or, c'est exactement ce qu'il fait lorsqu'il substitue son interprétation des règles de droit et de la jurisprudence à celle de la commissaire Boudreault.

[12] La décision de la commissaire Boudreault était logique, rationnelle, cohérente. Elle n'est nullement manifestement déraisonnable telle que la qualifie le commissaire Lacroix.

[13] La conclusion atteinte par la commissaire Boudreault était bien fondée en ce sens que la CSST avait le devoir d'examiner la question de l'emploi convenable dans son ensemble et cela implique non seulement la question de l'emploi mais aussi la capacité de l'exercer. Les deux sont indissociables et c'est l'exercice qu'a fait la commissaire Boudreault.

[14] Il apparaît donc à ce tribunal que le commissaire Lacroix, qui a substitué son interprétation du droit à celle de la commissaire Boudreault, a agi d'une façon incorrecte et que sa décision est à tout le moins déraisonnable, « simpliciter ».

Invoquant l'arrêt *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles* (10), le juge de première instance estime que la décision CLP 2 doit être réformée selon le critère d'intervention applicable. Il l'annule, déclare qu'en rendant cette décision la CLP a excédé sa compétence, et il confirme la décision CLP 1.

III. Exposé sommaire des prétentions des parties

[23] Il est inutile ici d'exposer ces prétentions dans les menus détails puisqu'elles seront examinées de près un peu plus loin.

[24] Selon l'appelante, le juge de première instance a conclu à tort que la décision CLP 1 n'était pas entachée d'un vice de fond. Cette décision, et le jugement qui la rétablit, autorisent une sérieuse dérogation au processus d'évaluation médicale et de détermination d'un emploi convenable mis en place par la LATMP. La décision CLP 1 résout une question autre que celle dont était saisie la CSST. Enfin, c'est à tort que le juge a cru à l'existence de courants jurisprudentiels divergents dans les décisions de la CLP : au moment où elle fut rendue, la décision CLP 1 était la seule à se démarquer de la sorte de la jurisprudence pertinente.

[25] L'intimée reprend en substance l'argumentation qu'elle avait développée devant le juge de première instance, en insistant sur le bien-fondé de la décision CLP 1 et en réitérant que la jurisprudence de la CLP n'était pas fixée sur les conséquences juridiques d'une lésion postérieure à la détermination d'un emploi convenable.

[26] Exceptionnellement, la CLP, mise en cause, a elle aussi produit un mémoire avec l'autorisation d'un juge de notre cour. Lors de l'audition de l'appel, la Cour a également autorisé l'avocat de la mise en cause à plaider oralement, ce qu'il a fait en s'appuyant sur de

(10) [2003] R.J.Q. 2411 (C.A.).

volumineuses autorités jurisprudentielles et doctrinales⁽¹¹⁾. L'argumentation ainsi avancée est plus audacieuse que celle de l'appelante : malgré l'arrêt *Bourassa*, la norme d'intervention applicable à la décision CLP 2 serait, ou devrait être, celle de la décision manifestement déraisonnable. L'arrêt *Bourassa* s'inscrit dans le sillage de l'arrêt *Tribunal administratif du Québec c. Godin*⁽¹²⁾, mais il ne distingue pas, comme il eût été opportun de le faire, le cas du Tribunal administratif du Québec de celui de la Commission des lésions professionnelles. En outre, une clause privative particulièrement forte protège la Commission des lésions professionnelles.

IV. Textes de loi pertinents

[27] Avant d'aborder les questions soulevées par le pourvoi, il me paraît opportun de renvoyer au texte de la LATMP que je cite ici sélectivement, en m'en tenant aux principales dispositions pertinentes :

2. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

[...]

« emploi convenable » : un emploi approprié qui permet au travailleur victime d'une lésion professionnelle d'utiliser sa capacité résiduelle et ses qualifications professionnelles, qui présente une possibilité raisonnable d'embauche et dont les conditions d'exercice ne comportent pas de danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique du travailleur compte tenu de sa lésion ;

« emploi équivalent » : un emploi qui possède des caractéristiques semblables à celles de l'emploi qu'occupait le travailleur au moment de sa lésion professionnelle relativement aux qualifications professionnelles requises, au salaire, aux avantages sociaux, à la durée et aux conditions d'exercice ;

145. Le travailleur qui, en raison de la lésion professionnelle dont il a été victime, subit une atteinte per-

manente à son intégrité physique ou psychique a droit, dans la mesure prévue par le présent chapitre, à la réadaptation que requiert son état en vue de sa réinsertion sociale et professionnelle.

146. Pour assurer au travailleur l'exercice de son droit à la réadaptation, la Commission prépare et met en œuvre, avec la collaboration du travailleur, un plan individualisé de réadaptation qui peut comprendre, selon les besoins du travailleur, un programme de réadaptation physique, sociale et professionnelle.

166. La réadaptation professionnelle a pour but de faciliter la réintégration du travailleur dans son emploi ou dans un emploi équivalent ou, si ce but ne peut être atteint, l'accès à un emploi convenable.

168. Le travailleur qui, en raison de sa lésion professionnelle, a besoin de mettre à jour ses connaissances pour redevenir capable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent peut bénéficier d'un programme de recyclage qui peut être réalisé, autant que possible au Québec, en établissement d'enseignement ou en industrie.

169. Si le travailleur est incapable d'exercer son emploi en raison d'une limitation fonctionnelle qu'il garde de la lésion professionnelle dont il a été victime, la Commission informe ce travailleur et son employeur de la possibilité, le cas échéant, qu'une mesure de réadaptation rende ce travailleur capable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent avant l'expiration du délai pour l'exercice de son droit au retour au travail.

Dans ce cas, la Commission prépare et met en œuvre, avec la collaboration du travailleur et après consultation de l'employeur, le programme de réadaptation professionnelle approprié, au terme duquel le travailleur avise son employeur qu'il est redevenu capable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent.

170. Lorsqu'aucune mesure de réadaptation ne peut rendre le travailleur capable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent, la Commission demande à l'employeur s'il a un emploi convenable disponible et, dans l'affirmative, elle informe le travailleur et son employeur de la possibilité, le cas échéant, qu'une mesure de réadaptation rende ce travailleur capable d'exercer cet emploi avant l'expiration du délai pour l'exercice de son droit au retour au travail.

Dans ce cas, la Commission prépare et met en œuvre, avec la collaboration du travailleur et après consultation de l'employeur, le programme de réadaptation professionnelle approprié, au terme duquel le travailleur avise son employeur qu'il est devenu capable d'exercer l'emploi convenable disponible.

(11) Ce faisant, la CLP s'est immiscée dans le débat entre l'appelante et l'intimée beaucoup plus qu'il ne devrait normalement lui être permis de le faire : voir sur ce sujet les motifs du juge Gendreau dans 9011-7888 *Québec inc. c. Regroupement des bingos de la région de Sherbrooke*, J.E. 2001-467 (C.A.), paragr. 9-10, un arrêt unanime de notre cour. Néanmoins, comme la mise en cause soutenait ici que la CLP 2 demeurait dans le cadre de sa compétence dès lors que son interprétation de la notion de vice de fond n'était pas manifestement déraisonnable, nous nous sommes abstenus d'imposer un cadre plus étroit à son intervention.

(12) [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

171. Lorsqu'aucune mesure de réadaptation ne peut rendre le travailleur capable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent et que son employeur n'a aucun emploi convenable disponible, ce travailleur peut bénéficier de services d'évaluation de ses possibilités professionnelles en vue de l'aider à déterminer un emploi convenable qu'il pourrait exercer.

Cette évaluation se fait notamment en fonction de la scolarité du travailleur, de son expérience de travail, de ses capacités fonctionnelles et du marché du travail.

172. Le travailleur qui ne peut redevenir capable d'exercer son emploi en raison de sa lésion professionnelle peut bénéficier d'un programme de formation professionnelle s'il lui est impossible d'accéder autrement à un emploi convenable.

Ce programme a pour but de permettre au travailleur d'acquérir les connaissances et l'habileté requises pour exercer un emploi convenable et il peut être réalisé, autant que possible au Québec, en établissement d'enseignement ou en industrie.

429.49. Le commissaire rend seul la décision de la Commission des lésions professionnelles dans chacune de ses divisions.

Lorsqu'une affaire est entendue par plus d'un commissaire, la décision est prise à la majorité des commissaires qui l'ont entendue.

La décision de la Commission des lésions professionnelles est finale et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai.

429.56. La Commission des lésions professionnelles peut, sur demande, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'elle a rendu :

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.

[Restriction.] Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision, l'ordre ou l'ordonnance ne peut être révisé ou révoqué par le commissaire qui l'a rendu.

429.59. 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 la Commission des lésions professionnelles 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.

V. Analyse

[28] Je traiterai d'abord de la norme de contrôle applicable et des prétentions de la mise en cause. Je considérerai ensuite ce sur quoi s'opposent l'appelante et l'intimée.

a) La norme de contrôle applicable à la décision de la CLP siégeant en révision

[29] Si je me suis permis de qualifier de « plus audacieuse » l'argumentation de la mise en cause sur ce point, c'est qu'elle heurte de plein fouet deux arrêts récents de notre cour, rendus le même jour et à l'unanimité par une même formation : l'arrêt *Bourassa*, précité, et l'arrêt *Amar c. Commission de la santé et de la sécurité du travail* (13). La Cour mentionne d'ailleurs dans l'arrêt *Amar* (14) : « Ce pourvoi a été entendu en même temps que celui de *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles* et soulève la même question de droit, soit la norme de contrôle judiciaire applicable à la décision de la Commission des lésions professionnelles (CLP) siégeant en révision de sa propre décision. »

[30] Ces deux arrêts présentent de nombreux points communs. Dans les deux cas, notre cour infirme un jugement de la Cour supérieure qui rejette une requête en révision judiciaire attaquant la décision par la CLP de réviser pour cause de vice de fond au sens de l'article 429.56 de la LATMP une première décision de la CLP. Dans les deux cas, la décision révisée de la CLP accueillait un recours formé contre une décision de la CSST. Les arrêts *Bourassa* et *Amar* s'appuient sur l'arrêt *Godin*, précité — un arrêt postérieur aux jugements alors entrepris de la Cour supérieure — pour conclure que la norme de contrôle pertinente dans la révision des décisions CLP 2 est celle de la décision raisonnable, ou raisonnable *simpliciter* selon l'expression désormais consacrée en jurisprudence (15).

(13) [2003] C.L.P. 606 (C.A.). Voir aussi *Bose c. Commission des lésions professionnelles*, [2003] C.L.P. 969 (C.A.), paragr. 32.

(14) *Ibid.*, paragr. 3.

(15) Je me contenterai ici de référer à l'arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, paragr. 24-26.

[31] La mise en cause nous invite maintenant à revenir sur cette conclusion. Pour les raisons qui suivent, je crois qu'elle fait fausse route.

[32] Le processus de révision interne examiné par le juge Fish dans ses motifs majoritaires de l'arrêt *Godin* s'inscrit dans un cadre institutionnel qui, à diverses variantes près, est commun à plusieurs tribunaux administratifs. Le tribunal mis en cause dans l'arrêt *Godin* était, comme on le sait, le Tribunal administratif du Québec. La disposition qui dans son cas régit le processus de révision interne se trouve à l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*⁽¹⁶⁾ (la LJA). La disposition qui dans le cas de la CLP régit le processus de révision interne se trouve à l'article 429.56 de la LATMP. Exception faite de la mention dans l'article 429.56 d'« une décision, d'un ordre ou d'une ordonnance » de la Commission, termes qui font pendant à la mention dans l'article 154 de la LJA d'« une décision » du Tribunal, les deux dispositions sont rigoureusement identiques. L'une et l'autre sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1998. L'une et l'autre contiennent mot à mot, aux paragraphes 1^o à 3^o, le même énoncé des motifs de révision.

[33] Selon la mise en cause, le raisonnement développé par le juge Fish dans l'arrêt *Godin* n'est pas transposable à la CLP. La Cour suprême du Canada, rappelle la mise en cause, a plusieurs fois réaffirmé en matière de contrôle judiciaire la primauté de la méthode ou de l'analyse « pragmatique et fonctionnelle⁽¹⁷⁾ ». Correctement menée à terme, cette analyse conduirait ici à la conclusion que la révision judiciaire de la décision CLP 2 n'est justifiée que si cette décision repose sur une interprétation manifestement déraisonnable des dispositions en cause, dont au premier chef le paragraphe 429.56 3^o de la LATMP.

[34] Il est un point sur lequel je suis prêt à suivre la mise en cause : la *ratio decidendi* de l'arrêt *Godin* n'est pas nécessairement extensible à tout autre processus de révision interne prévu par la loi constitutive d'un tribunal administratif.

(16) L.R.Q., c. J-3.

(17) Voir en particulier les propos de la juge en chef McLachlin dans *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, paragr. 20-25.

[35] Douze tribunaux ou organismes administratifs de compétence provinciale sont ainsi investis par la loi du pouvoir de réviser leurs propres décisions pour diverses causes, dont le « vice de fond de nature à invalider la décision ». Ce sont le Tribunal administratif du Québec⁽¹⁸⁾, la Commission des lésions professionnelles⁽¹⁹⁾, le Tribunal des professions⁽²⁰⁾, le Tribunal des relations du travail⁽²¹⁾, la Commission des transports du Québec⁽²²⁾, la Commission des transports du Québec⁽²³⁾, la Commission de protection du territoire agricole du Québec⁽²⁴⁾, la Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs⁽²⁵⁾, la Régie des alcools, des courses et des jeux⁽²⁶⁾, la Régie de l'énergie⁽²⁷⁾, la Société d'assurance automobile du Québec⁽²⁸⁾ et la Financière agricole du Québec⁽²⁹⁾, successeur de la Régie des assurances agricoles du Québec. Un 13^e organisme, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec⁽³⁰⁾, peut lui aussi réviser ses propres décisions en des termes très semblables, mais à cette différence près que seul le « vice de procédure » de nature à invalider la décision, et non le « vice de fond », est énuméré parmi les motifs de révision.

[36] Un examen de la législation fait ressortir bien des différences, à la fois entre les textes instituant un pouvoir de révision interne et entre les tribunaux ou organismes pourvus de ce pouvoir. Les décisions de quelques-uns de ces tribunaux ou organismes sont finales et sans appel, comme par exemple celles de la

(18) *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3, art. 154.

(19) Art. 429.56 de la LATMP, précité.

(20) *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 128.

(21) *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, art. 177.1.

(22) *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 127.

(23) *Loi sur les transports*, L.R.Q., c. T-12, art. 17.2.

(24) *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 18.6.

(25) *Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*, L.R.Q., c. S-32.1, art. 67.

(26) *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*, L.R.Q., c. R-6.1, art. 37.

(27) *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01, art. 37.

(28) *Loi sur l'assurance automobile*, L.R.Q., c. A-25, art. 83.44.1.

(29) *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30, art. 12.

(30) *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., c. M-35.1, art. 19.

Commission des relations du travail, mais celles de plusieurs autres organismes peuvent faire l'objet d'un recours au TAQ, comme dans le cas de la Commission des transports du Québec, ou encore d'un appel avec permission à la Cour d'appel, comme c'est le cas du Tribunal des droits de la personne. Or, il est de règle que seules les décisions qui ne sont pas attaquées devant une autre instance peuvent faire l'objet d'une révision interne. La plupart de ces organismes bénéficient d'une clause privative robuste, mais pas tous : ce n'est le cas ni de la Société d'assurance automobile du Québec, ni de la Financière agricole du Québec. Dans certains cas, comme pour la Régie de l'énergie mais aussi pour le Tribunal des droits de la personne, la révision est possible d'office ou sur demande ; dans d'autres, comme pour la Commission des lésions professionnelles ou la Commission des relations du travail, elle ne survient que sur demande. Ailleurs, la loi n'apporte pas de précisions sur ce point. Enfin, dans 6 cas sur 12, la loi spécifie que la révision pour cause de vice de fond de nature à invalider la décision ne peut se faire que devant une formation autre que celle qui a rendu la décision à réviser ; dans les 6 autres cas, la loi est silencieuse sur ce point.

[37] Qu'en est-il de l'analogie entre le TAQ et la CLP siégeant en révision ?

[38] Je note en premier lieu que, du moins pour ce qui concerne les caractéristiques sur lesquelles je viens de m'arrêter, la ressemblance est très grande entre ces deux tribunaux administratifs. Leurs décisions sont finales et sans appel⁽³¹⁾. Ils exercent tous deux une compétence de la nature d'un appel. Ils ont tous deux l'avantage d'une clause privative standard, du type de celles répertoriées et commentées par le juge Fish dans l'arrêt *Godin*⁽³²⁾. Ils n'interviennent en révision interne que sur demande et non de leur propre chef. La formation qui se prononce en révision sur l'existence d'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider une décision ne peut être la même que celle qui a rendu la décision révisée. Seuls le TAQ et la CLP cumulent, et de manière distinctive, toutes ces caractéristiques ; la Commission des relations du travail s'en rapproche mais, contrairement au TAQ et à la

CLP, elle ne présente pas le profil d'un tribunal administratif d'appel.

[39] Je note deuxièmement que les arrêts *Bourassa* et *Amar*, bien que plus concis que l'arrêt *Godin*, n'en sont pas moins récents et motivés à l'unanimité. Il est vrai que la Cour n'y reprend pas explicitement chacune des quatre questions habituellement abordées lorsque l'on effectue l'analyse pragmatique et fonctionnelle dictée par la jurisprudence, mais la Cour cite dans l'arrêt *Bourassa* les dispositions pertinentes de la loi et il ressort clairement de ses motifs que, pour en venir à la même conclusion que le juge Fish dans l'arrêt *Godin*, elle emprunte la même voie que lui, soit celle de l'analyse pragmatique et fonctionnelle.

[40] Troisièmement, et c'est là une considération de première importance ici, l'analyse qui sous-tend les motifs majoritaires de l'arrêt *Godin* paraît naturellement applicable, *mutatis mutandis*, au cas de la CLP. Je rappelle que, dans le dossier *Godin*, la Cour supérieure avait annulé une décision en révision du Tribunal administratif du Québec (TAQ 2) et avait invoqué pour ce faire la norme de la décision correcte ou de l'erreur simple. Pour le juge Fish, en matière de révision interne, un contrôle judiciaire relativement strict s'impose sur la détermination que fait un tribunal administratif quant à l'existence d'un vice de fond. La pierre angulaire de l'arrêt *Godin* tient à ceci : ce degré accru de contrôle est nécessaire afin de ne pas trahir les finalités de la justice administrative. Pour cette même raison, il ne peut s'agir de la norme de contrôle la plus contraignante pour le tribunal administratif, soit celle qu'avait appliquée le juge de première instance dans le dossier *Godin* en s'appuyant sur une décision antérieure de notre cour⁽³³⁾. Quelques extraits des motifs du juge Fish mettent la chose nettement en relief⁽³⁴⁾ :

[9] [...] 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.

(31) Certes, la LJA crée un droit d'appel à la Cour du Québec dans certaines affaires traitées par le TAQ, mais ce n'est pas le cas des recours qui s'exercent, comme dans le dossier à l'origine de l'arrêt *Godin*, devant la section des affaires sociales.

(32) *Supra*, note 12, paragr. 24.

(33) J.E. 2000-1396 (C.S.) ; l'arrêt sur lequel s'appuyait le juge fut rendu dans le dossier *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.).

(34) *Supra*, note 12 ; les italiques sont tirés de l'original, une note de bas de page est omise.

[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 A.R.A.J., the decision of TAQ1 was not subject to appeal.

[12] The *Act Respecting Administrative Justice* 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 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," 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 paragraph 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 paragraph 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.

Et, plus loin, précisant sa pensée, le juge Fish ajoute :

[61] [...] 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 paragraph 3 A.R.A.J.

[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.

[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 (s. 1 A.R.A.J.).

Ces propos décrivent une réalité très semblable à celle que l'on observe lorsque la CLP est saisie d'une demande de révision pour cause de vice de fond.

[41] Il ne suffit pas d'énumérer, comme la mise en cause le fait ici, les différences institutionnelles qui peuvent exister entre la CLP et telle ou telle section du TAQ pour soustraire la CLP à l'analyse que livre le juge Fish dans ses motifs de l'arrêt *Godin*. Les finalités de qualité, de célérité et d'accessibilité qu'il y évoque revêtent en effet une égale importance, qu'un justiciable s'adresse au TAQ ou à la CLP. Le risque que ces finalités soient compromises, voire contrecarrées, par des contestations persistantes et sans justification sérieuse est le même dans les deux cas ; l'exercice libéral du pouvoir d'autorévision ne peut qu'encourager de telles contestations en affaiblissant la stabilité de décisions qui (en principe et sous réserve de quelques cas d'exception) sont finales dès lors qu'elles ne sont pas manifestement déraisonnables. Des textes législatifs souvent complexes reçoivent application dans les champs d'intervention du TAQ et de la CLP. Il est banal d'observer que ces textes se prêtent régulièrement à des interprétations diverses mais également *défendables* (« tenable » selon le terme employé par le juge Iacobucci dans l'arrêt *Ryan*, et que cite le juge Fish⁽³⁵⁾), interprétations véhiculées par des décisions qui, selon la volonté du législateur, sont finales et non sujettes à appel. Il faut se garder d'utiliser à la légère l'expression « vice de fond de nature à invalider » une telle dé-

(35) *Supra*, note 15, paragr. 55.

cision. La jurisprudence de notre cour, sur laquelle je reviendrai, est à juste titre exigeante sur ce point. La faille que vise cette expression dénote de la part du décideur une erreur manifeste, donc voisine d'une forme d'incompétence, ce dernier terme étant entendu ici dans son acception courante plutôt que dans son acception juridique. Ces facteurs me convainquent que, tout bien considéré, la thèse de la mise en cause sur la norme de contrôle doit être écartée, et que la norme applicable ici comme dans l'arrêt *Godin* est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[42] Enfin, et quatrième, j'ajouterai une remarque sur les rôles respectifs de la CLP saisie d'une demande de révision interne, et de la Cour supérieure saisie d'une demande de révision judiciaire de la CLP siégeant en révision selon l'art. 429.56 LATMP. Si l'on donnait raison à la mise en cause et que l'on établissait que la CLP, à la différence du TAQ, n'est tenue en interprétant le paragraphe 3^o de l'article 429.56 LATMP que de rendre des décisions non manifestement déraisonnables, je crois que l'on contreviendrait au principe formulé par le juge Pratte dans l'arrêt *P.G. du Québec c. Farrah* (36). Une décision manifestement déraisonnable est assimilable à un excès de compétence, ce dernier terme étant ici entendu dans son acception juridique, et la clause privative contenue à l'art. 429.59 LATMP en permet explicitement la révision par la Cour supérieure pour des raisons d'ordre constitutionnel exposées dans l'arrêt *Crevier c. P.G. du Québec* (37). Il en va différemment des « illégalités » et des « erreurs de droit apparentes à la lecture du dossier » (38), ou des « vices de fond », susceptibles d'entacher une décision sans pour autant toucher à une question de compétence au sens de l'art. 429.59 LATMP. Bien qu'elles ne soient pas identiques, ces trois dernières notions, à mon avis, se recoupent inévitablement. Elles peuvent, selon le cas, viser simultanément une même irrégularité.

[43] Or, suivant le principe qu'énonçait le juge Pratte dans l'arrêt *Farrah*, il est possible pour une législature provinciale, au moyen d'une clause privative, de soustraire du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure la révision des irrégularités de ce type. Mais cette législature ne peut ensuite confier l'exercice de cette fonction de surveillance à un tribu-

nal administratif d'appel bénéficiant lui-même de la protection d'une clause privative. Le juge Pratte s'exprimait en ces termes sur le sujet (39) :

Une législature provinciale est donc habilitée à restreindre la portée du pouvoir de surveillance d'une cour supérieure en ne lui permettant pas d'examiner les décisions d'un tribunal inférieur qui, bien que rendues dans les limites de sa juridiction, sont cependant entachées d'« illégalités » (erreurs de droit apparentes à la lecture du dossier) et pourraient autrement être annulées par bref de *certiorari*. C'est ce qu'a fait la Législature du Québec lorsqu'elle a adopté les clauses privatives des art. 24 et 72 de la *Loi des transports*. Mais elle a fait plus : par l'al. 58a), elle a également attribué au tribunal des transports juridiction sur les questions de droit soulevées en appel des décisions de la Commission. Cette compétence du tribunal des transports comprend manifestement le pouvoir d'examiner et de rectifier, en appel, les erreurs de droit qu'a pu commettre la Commission dans les limites de sa juridiction et qu'en l'absence des clauses privatives et du droit d'appel devant le tribunal des transports, la Cour supérieure aurait pu rectifier par le moyen de l'évocation (auparavant, le bref de *certiorari*). L'effet combiné de l'al. 58a) et des clauses privatives (art. 24 et 72 de la *Loi des transports*) est donc de transférer au tribunal des transports une partie du pouvoir inhérent de surveillance dont jouissait la Cour supérieure à l'époque de la Confédération.

Certes, la CLP 2 ne siège pas en « appel » mais en « révision ». L'exercice de ce pouvoir de révision, en ce qui concerne les paragraphes 1^o et 2^o de l'article 429.56 LATMP, ressemble davantage à la rétractation de jugement qu'à un appel. Mais, lorsqu'il s'agit d'une révision pour vice de fond, la similarité avec l'appel devant un tribunal administratif peut devenir flagrante, tout particulièrement dans un cas comme celui de l'intimée, à moins que l'on ne contrôle dans le sens indiqué par l'arrêt *Godin* la portée du pouvoir de révision. Les mots sont ici impuissants à transformer les choses et, en l'absence d'un tel contrôle, les réserves dont je traite plus loin au paragr. [47] resteront lettre morte. Dans la mesure où un vice de fond touche une « question de compétence », le pouvoir de surveillance de la Cour supérieure sera intact aux termes de l'article 429.59 LATMP. Il en va toutefois différemment d'un vice de fond de la nature d'une simple erreur de droit, et qui n'est pas visé par les six premiers mots de cette dernière disposition.

(36) [1978] 2 R.C.S. 638.

(37) [1981] 2 R.C.S. 220.

(38) *Supra*, note 36, p. 654.

(39) *Ibid.*, p. 655-656.

[44] Appliquer à une décision de la CLP 2 révisant un tel vice de fond la norme de la décision manifestement déraisonnable équivaut à confondre les arrêts *Crevier et Farrah*, et à ignorer l'enseignement spécifique de ce dernier arrêt. À mon sens, il faut plutôt interpréter les dispositions en cause comme l'a fait la majorité de notre cour dans l'arrêt *Godin*, c'est-à-dire d'une manière conforme à cet enseignement. Le contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter* permet ainsi d'empêcher que ne s'instaure entre la CLP 1 et la CLP 2 (et ce, même en l'absence d'excès de compétence) « the adjudicative realm in which "second opinions" reigned and poured », selon l'expression éloquentes du juge Fish. Si pour des raisons de qualité, de célérité et d'accessibilité le législateur a voulu réduire sensiblement la portée du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure lorsqu'il s'exerce sur les décisions de la CLP, il importe que le pouvoir conféré à la CLP 2 par le paragraphe 3° de l'article 429.56 LATMP s'exerce sans que réapparaissent en tout ou en partie les inconvénients du contrôle judiciaire tel qu'il se pratiquait en l'absence de clauses privatives intégrales. Le moyen d'atteindre cet objectif est d'appliquer aux décisions de la CLP 2 rendues en vertu de ce paragraphe la norme de la décision ou de l'interprétation raisonnable *simpliciter*.

[45] Malgré ce que plaide la mise en cause, il n'y a donc pas lieu de réformer le jugement entrepris sur ce point.

b) La décision de la mise en cause au stade de la révision

[46] En invoquant pour intervenir le paragraphe 3° de l'art. 429.56 LATMP, la mise en cause devait en premier lieu conclure à l'existence d'un vice de fond dans la décision. Elle pouvait ensuite et à son tour se prononcer sur les questions tranchées par la première formation.

[47] Il est acquis au débat qu'une fois cette première étape franchie, la mise en cause peut invoquer en sa faveur la norme de contrôle de la décision ou de l'interprétation manifestement déraisonnable. Cela aussi ressort clairement de l'arrêt *Godin*. Avant de considérer la décision CLP 2, je résumerai succinctement la jurisprudence pertinente sur la notion de vice de fond. Il existe une ressemblance évidente entre cette notion et, d'autre part, la notion de décision ou interprétation raisonnable *simpliciter*.

1. La notion de vice de fond

[48] L'arrêt *Godin*, comme le signalait le juge Dalfond dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscan inc.*⁽⁴⁰⁾, diverge des arrêts *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*⁽⁴¹⁾ et *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel*⁽⁴²⁾ sur un point : la norme de contrôle applicable en révision judiciaire à la détermination par le Tribunal administratif de l'existence d'un vice de fond dans une première décision de ce même tribunal. En revanche, dans l'appréciation de ce qui est susceptible de constituer un vice de fond, l'arrêt *Godin* s'appuie sur le même arrêt *Métro-Richelieu* ainsi que sur la jurisprudence qui l'a suivi⁽⁴³⁾.

[49] Aussi est-il indiqué en premier lieu de faire état de cette jurisprudence, en commençant par le passage fréquemment cité des motifs du juge Rothman dans l'arrêt *Métro-Richelieu*. Il était alors question de l'art. 37 de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*⁽⁴⁴⁾, mais cette disposition est identique pour nos fins actuelles à l'article 429.56 LATMP⁽⁴⁵⁾ :

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 décision." 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 of 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.

Cet énoncé de principe n'a jamais été remis en question. S'y ajoutent plusieurs précisions apportées par la jurisprudence ultérieure.

(40) [2004] R.J.Q. 40 (C.A.), paragr. 55.

(41) [1996] R.J.Q. 608 (C.A.).

(42) [2001] R.J.Q. 961 (C.A.).

(43) Voir notamment les motifs du juge Chamberland dans l'arrêt *Godin*, *supra*, note 12, paragr. 165.

(44) *Supra*, note 26.

(45) *Supra*, note 41, p. 613-4.

[50] En ce qui concerne les caractéristiques inhérentes d'une irrégularité susceptible de constituer un vice de fond, le juge Fish note qu'il doit s'agir d'un « defect so fundamental as to render [the decision] invalid ⁽⁴⁶⁾ », « a fatal error ⁽⁴⁷⁾ ». Une décision présentant une telle faiblesse, note-t-on dans l'arrêt *Bourassa* ⁽⁴⁸⁾, est « entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige ». Le juge Dalphond, dans l'arrêt *Batiscan* ⁽⁴⁹⁾, effectue le rapprochement avec l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.* de la Cour suprême du Canada, où le juge Iacobucci apportait plusieurs éclaircissements utiles sur les attributs de deux notions voisines, l'erreur manifeste et la décision déraisonnable. Il s'exprimait en ces termes ⁽⁵⁰⁾ :

Même d'un point de vue sémantique, le rapport étroit entre le critère de la décision « manifestement erronée » et la norme de la décision raisonnable *simpliciter* est évident. Il est vrai que bien des choses erronées ne sont pas pour autant déraisonnables ; mais quand le mot « manifestement » est accolé au mot « erroné », ce dernier mot prend un sens beaucoup plus proche de celui du mot « déraisonnable ». Par conséquent, le critère de la décision manifestement erronée marque un déplacement, du critère de la décision correcte vers un critère exigeant l'application de retenue. Cependant, le critère de la décision manifestement erronée ne va pas aussi loin que la norme du caractère manifestement déraisonnable. [...]

On voit donc que la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire « un vice de fond de nature à invalider [une] décision ».

[51] En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond de cet ordre, la jurisprudence est univoque. Il s'agit de rectifier les erreurs présentant les caractéristiques qui viennent d'être décrites. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première ⁽⁵¹⁾. Intervenir en révision pour ce motif commande la ré-

formation de la décision par la Cour supérieure car le Tribunal administratif « 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 ⁽⁵²⁾ ». L'interprétation d'un texte législatif « ne conduit pas nécessairement au dégageant d'une solution unique ⁽⁵³⁾ » mais, comme « il appart[ient] d'abord aux premiers décideurs spécialisés d'interpréter ⁽⁵⁴⁾ » un texte, c'est leur interprétation qui, toutes choses égales d'ailleurs, doit prévaloir. Saisi d'une demande de révision pour cause de vice de fond, le Tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d'autres termes, il importe qu'il s'abstienne d'intervenir s'il ne peut d'abord établir l'existence d'une erreur manifeste et déterminante dans la première décision) ⁽⁵⁵⁾. Enfin, le recours en révision « ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits » : il s'en distingue notamment parce que seule l'erreur *manifeste de fait ou de droit* habilite la seconde formation à se prononcer sur le fond, et parce qu'une partie ne peut « ajouter de nouveaux arguments » au stade de la révision ⁽⁵⁶⁾.

2. Le vice de fond invoqué contre la décision CLP 1

[52] Il faut souligner en premier lieu l'absence d'erreur, et à plus forte raison l'absence d'erreur manifeste, dans les énoncés qui, aux paragraphes 19 à 21 de la décision CLP 2, concernent la notion de vice de fond. Mais c'est dans l'application de cette notion, plaide l'intimée, que la décision CLP 2 prête à la critique.

[53] J'ai déjà fait brièvement état au paragr. 16 du reproche qu'adresse la CLP 2 à la CLP 1 : elle se serait écartée d'un courant jurisprudentiel qui oblige à circonscrire la question en cause sans remettre en question l'emploi convenable qu'identifiait la transaction entérinée le 4 juillet 1997.

[54] De fait, l'interprétation de la LATMP ici adoptée par la CLP 1 — ou une proche variante de

(46) *Supra*, note 12, paragr. 20.

(47) *Ibid.*, paragr. 48.

(48) *Supra*, note 10, paragr. 21.

(49) *Supra*, note 40, paragr. 56.

(50) [1997] 1 R.C.S. 748, paragr. 60.

(51) Voir l'arrêt *Godin*, *supra*, note 12, paragr. 47 (le juge Fish) et 165 (le juge Charbonnerland), et l'arrêt *Bourassa*, *supra*, note 10, paragr. 22.

(52) *Ibid.*, paragr. 51.

(53) Arrêt *Amar*, *supra*, note 13, paragr. 27.

(54) *Ibid.*, paragr. 26.

(55) *Supra*, note 10, paragr. 24.

(56) *Ibid.*, paragr. 22.

cette interprétation — avait déjà été écartée à quelques reprises, soit lors d'un recours initial⁽⁵⁷⁾, soit lors d'un recours en révision d'une première décision qui l'avait jugé fondée⁽⁵⁸⁾. Pour faire échec à cette interprétation, la CALP et la CLP ont successivement opté pour une autre interprétation, que l'on peut qualifier ici de « dominante », et que la commissaire Landriault dans le dossier *Laurin* formule succinctement en ces termes⁽⁵⁹⁾ :

[31] La Commission des lésions professionnelles considère, en accord avec la jurisprudence de la Commission des lésions professionnelles et de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, que les dispositions prévues aux articles 166, 168 et 169 qui ont trait à la capacité d'un travailleur de refaire son emploi s'appliquent, en faisant les adaptations requises, à la capacité d'un travailleur à exercer un emploi convenable préalablement déterminé. C'est donc en fonction de ces articles de la *Loi* que la Commission des lésions professionnelles devait analyser la capacité de la travailleuse, et non en fonction de la définition de l'emploi convenable prévue à l'article 2.

[32] [...] la Commission d'appel a conclu qu'il s'agissait d'une erreur justifiant la révision que de réévaluer la capacité globale d'un travailleur lorsqu'il s'agit de se prononcer sur sa capacité à exercer un emploi convenable préalablement déterminé. À la suite d'une augmentation des limitations fonctionnelles, il faut évaluer uniquement si les limitations fonctionnelles supplémentaires empêchent un travailleur d'exercer l'emploi convenable prédéterminé. Le commissaire Bertrand Roy dans l'affaire *Leblond* rappelle, dans ce contexte, que la détermination d'un emploi convenable, et, par le fait même, l'évaluation de la capacité globale, est l'étape ultime du processus de réadaptation.

(57) Voir *Lupien et Centre local de services communautaires Val-St-François*, [1994] C.A.L.P. 1239 ; *Fex*, supra, note 7 ; *Construction Del-nor inc. et Malbœuf*, 12 novembre 1996, SOQUIJ AZ-4999032517 ; *Richard et Vêtements Mirage enr.*, 20 février 1998, SOQUIJ AZ-4999037746 ; *Rondeau et Industries Abex ltée*, 9 avril 2001, SOQUIJ AZ-01300140 ; *La-brosse*, supra, note 7 ; *Di Vincenzo*, supra, note 7 ; *English et Transport R. Lizotte inc.*, [2003] C.L.P. 146 ; et *Deslauriers et Magasins Korvette ltée*, 11 août 2003, SOQUIJ AZ-50187414.

(58) Voir *Leclerc et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, 25 novembre 1997, SOQUIJ AZ-4999036855 ; *Maroni et TNT Canada inc.*, [1997] C.A.L.P. 190 ; et *Laurin et Centre hospitalier Laurentien*, [2001] C.L.P. 570.

(59) *Ibid.*

Je ne crois pas nécessaire dans ces motifs d'examiner plus à fond cette jurisprudence. La Cour supérieure lui a indirectement donné son aval dans le dossier *Belisle et Centre hospitalier Robert-Giffard*, en rejetant une requête en révision judiciaire là où la CLP 2, révisant pour vice de fond une décision de la CLP 1, infirmait une décision presque identique à la décision CLP 1 qui est à l'origine du présent pourvoi.

[55] La ressemblance est très forte entre la décision de la CLP 1 dans le dossier *Belisle*⁽⁶⁰⁾ et la décision de la CLP 1 dans le dossier de l'intimée. Dans le dossier *Belisle*, la CLP 1 se penchait sur la situation d'une « monitrice en réadaptation » qui avait subi une lésion professionnelle en janvier 1989. À cette lésion s'étaient ajoutés plusieurs épisodes de rechute, récidive ou aggravation. Selon la décision contestée de la CSST, la travailleuse était redevenue capable en octobre 2001 d'exercer l'« emploi convenable » de préposée aux renseignements qui lui avait été attribué en avril 1998. Par une première décision à laquelle les deux membres issus d'associations professionnelles donnaient leur accord, la CLP 1 concluait, comme dans le présent pourvoi, que cette détermination n'était plus valide. La commissaire Guylaine Tardif commentait la situation en ces termes :

[24] Comme la décision rendue par la CSST le 20 avril 1998 n'a pas été contestée, il faut lui donner plein effet. Il faut donc retenir, à toute fin que de droit, que la travailleuse était, ainsi que cette décision l'a déterminé, capable depuis le 17 avril 1998 d'exercer l'emploi convenable de préposée aux renseignements.

[25] Cette balise étant posée, il faut donc se demander si, à la suite des rechutes, récidives ou aggravations qui sont survenues ultérieurement, cet emploi demeure convenable et si la travailleuse est capable de l'exercer.

[26] Ainsi que le procureur de la travailleuse le reconnaît, les limitations fonctionnelles énoncées dans le rapport d'évaluation médicale produit par le docteur Lépine le 22 septembre 2001 sont semblables à celles qui prévalaient antérieurement. Cette équivalence suffit-elle à disposer de la question en litige ? Le tribunal ne croit pas que la question se limite à cette seule considération dans le présent dossier.

[27] En effet, pour être convenable, un emploi doit être approprié, permettre à la travailleuse d'utiliser sa capacité résiduelle et ne pas présenter de danger pour

(60) 30 octobre 2002, SOQUIJ AZ-02304152.

sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique compte tenu de la lésion professionnelle.

[28] Les limitations fonctionnelles dont la travailleuse est maintenant porteuse ne peuvent être considérées comme incompatibles avec l'emploi de préposée aux renseignements dans la mesure où elles sont fondamentalement les mêmes que celles qui prévalaient lorsque cet emploi a été initialement jugé convenable. Le fait d'exercer cet emploi ne paraît donc pas en lui-même susceptible de présenter un danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique de la travailleuse compte tenu de la lésion professionnelle.

[29] Toutefois, la problématique douloureuse est devenue tellement importante qu'elle oblige maintenant la travailleuse à se coucher plusieurs fois durant le jour pour récupérer ou se soulager et l'empêche de vaquer normalement à ses activités de la vie domestique et quotidienne.

[...]

[32] Or, il semble bien que depuis ce temps, cet aspect de la problématique ne se soit pas amélioré, bien au contraire. Il ressort du témoignage de la travailleuse que sa vie est entièrement centrée sur la douleur, ce qui est certainement regrettable pour elle.

[33] Toutefois, bien qu'on puisse déplorer la situation, il est irréaliste de ne pas la considérer afin de conclure que dans cette condition douloureuse malgré, elle est capable de reprendre à temps plein un emploi de préposée aux renseignements.

En révision, par décision unanime et pour des motifs très semblables à ceux exprimés par la CLP 2 dans le cas de l'intimée, la CLP accueillait la requête de la CSST⁽⁶¹⁾ et rejetait l'interprétation que je qualifierai de « minoritaire ». C'est cette décision en révision que la Cour supérieure, quelque temps plus tard, a refusé d'infirmar⁽⁶²⁾. Ce dernier jugement, dois-je le préciser, peut sembler en contradiction avec celui qu'attaque le présent pourvoi.

[56] La décision de la CLP 1 dans le dossier *Belisle* et la décision en faveur de l'intimée devant la CLP 1 ne sont pas les seules qui dérogent à l'interprétation dominante. Quelques cas, peu nombreux mais récents, se démarquent eux aussi de cette interpréta-

tion⁽⁶³⁾. Dans certains de ces cas, comme dans les dossiers *Gendreau, Meunier et Couture*, la CLP déclare, à l'instar du dossier *Belisle* (CLP 1), et du dossier de l'intimée (CLP 1), que l'emploi convenable préalablement déterminé a cessé de l'être. Dans les dossiers *Forget et Vallée*, la CLP déclare le travailleur ou la travailleuse incapable d'exercer l'emploi convenable préalablement déterminé, mais le fait en des termes qui indiquent un net infléchissement par rapport à l'interprétation dominante. Quant au dossier *Savard*, la CLP y infirme la décision de la CSST d'une manière qui s'écarte certainement de l'interprétation dominante. Tous ces dossiers illustrent le même problème : un long et pénible parcours de complications médicales, accompagnées d'une détérioration progressive de l'état de santé physique et, souvent aussi, psychique, du travailleur. Dans la plupart de ces cas, le processus se prolonge pendant plusieurs années entre la détermination d'un emploi convenable et la décision déclarant le travailleur de nouveau apte à l'exercer.

[57] Ensemble, ces décisions fournissent une assise jurisprudentielle à l'interprétation minoritaire.

(i) Le caractère raisonnable de l'interprétation attaquée

[58] Peut-on dire de cette interprétation qu'elle est déraisonnable en tant que telle ? Je ne le crois pas. En effet, il serait exagéré, voire tout simplement fallacieux, de soutenir, en s'en tenant à la lettre des dispositions pertinentes de la LATMP, qu'elles imposent comme seule lecture ou interprétation possible celle selon laquelle l'« emploi convenable » déjà déterminé pour le travailleur devient *ipso facto* « son emploi » au sens de l'article 169 LATMP. D'abord, ce n'est pas, *stricto sensu*, ce que dit la loi. Bien qu'elle apporte de nombreuses et utiles précisions sur le statut d'emploi, par exemple aux articles 9 à 17, et qu'elle définisse la

(61) 1^{er} mars 2004, SOQUIJ AZ-50223909.

(62) 9 juillet 2004, SOQUIJ AZ-50262535.

(63) Voir *Forget et S. Tétrault Construction inc.*, 4 décembre 2000, SOQUIJ AZ-00304510, confirmé en révision, 23 octobre 2001, SOQUIJ AZ-01304208 ; *Gendreau et Aristide Brousseau et Fils ltée*, [2003] C.L.P. 1681 ; *Meunier et Centre hospitalier Anna-Laberge*, C.L.P.E. 2003LP-162 (demande de révision interne pendante) ; *Vallée et Summum Design B. Rodi inc.*, 27 janvier 2003, SOQUIJ AZ-02305837, confirmé en révision, 29 juillet 2004, SOQUIJ AZ-50264750 (demande de révision judiciaire pendante) ; et *Couture et Immeubles Jénas*, 17 juillet 2003, SOQUIJ AZ-50183838, confirmé en révision, [2004] C.L.P. 366 (seconde demande de révision pendante) ; *Savard et Consultants en personnel Logipro (1997) inc.*, 15 juillet 2004, SOQUIJ AZ-50263852.

notion d'« emploi convenable », la loi ne définit pas le terme « emploi ». Elle ne dit nulle part que l'expression « son emploi », lorsqu'il est question d'un travailleur, s'entend nécessairement de « l'emploi convenable » qu'on lui a déjà déterminé, qu'il l'ait ou non exercé dans les faits. C'est « en faisant les adaptations requises », comme le disent les commissaires Landriault dans le dossier *Laurin* et Simard dans le dossier *Belisle*, que l'on tire la conclusion à la base de l'interprétation dominante : en somme, on y arrive au moyen d'une extrapolation interprétative. Mais l'interprétation minoritaire est tout aussi compatible avec les textes et il est parfaitement concevable que, selon les circonstances particulières d'une espèce, un réexamen du caractère convenable d'un emploi soit opportun pour rendre une décision équitable, selon le mérite réel et la justice du cas, comme le commande l'art. 351 LATMP.

[59] L'interprétation minoritaire n'est toutefois pas compatible avec la « Politique de la CSST en matière d'évaluation de la capacité de travail ». Ce document, versé au dossier de première instance par la CSST, est formel. Pour évaluer la capacité de travail alors qu'un emploi convenable a déjà été déterminé et que le travailleur est sans emploi, il faut « apprécier la capacité de travail en fonction de l'emploi convenable déjà déterminé (*emploi de référence*) et des nouvelles limitations fonctionnelles ». Le document prévoit également que « [l]orsque l'emploi convenable déjà déterminé devient l'emploi de référence, l'appréciation de la capacité à occuper cet emploi convenable se fait en fonction de la capacité physique seulement et non en fonction des cinq critères ». Une dernière précision mérite d'être notée : l'emploi de référence, énonce la politique, « équivaut, en termes juridiques, pour le travailleur à "son emploi" ».

[60] Doit-on conclure de cette incompatibilité entre la politique et l'interprétation minoritaire que cette dernière est déraisonnable ? Sûrement pas. La politique en question repose elle-même sur une interprétation, rationnelle certes, de la LATMP : sans doute veut-on ainsi simplifier l'évaluation de la situation du travailleur qui a subi une rechute, récidive ou aggravation, en évitant que ne soit répétée inutilement et de manière coûteuse une procédure d'examen dont le résultat demeure fiable. Mais il s'agit là d'une interprétation, administrative et non quasi judiciaire, de la LATMP. La notion d'« emploi de référence » à laquelle elle fait appel ne se trouve nulle part dans la loi.

Par contraste, c'est à la lumière des circonstances de l'espèce particulière que la CLP 1 s'est prononcée quasi judiciairement dans le dossier de l'intimée. Elle l'a fait en bonne intelligence du texte de loi, et il revient à ce tribunal administratif plutôt qu'à la CSST d'arbitrer le cas à la lumière, non de la politique en question, mais de la loi elle-même, la LATMP.

(ii) Le conflit jurisprudentiel

[61] Reste l'argument fondé sur l'existence d'une « jurisprudence contradictoire ». La commissaire Nadeau a très bien dégagé dans le dossier *Couture* (64) les points sur lesquels se distinguent les décisions publiées dans des cas analogues de rechute, récidive ou aggravation postérieure à la détermination d'un emploi convenable. Cela soulève une question, à laquelle la commissaire Nadeau a répondu négativement dans le dossier *Couture*. On peut la formuler comme ceci : en se prononçant comme elle l'a fait, d'une manière qui paraît faire entorse à l'interprétation dominante, la CLP 1 a-t-elle rendu une décision entachée d'un vice de fond de nature à l'invalider — ou encore, a-t-elle rendu une décision déraisonnable ?

[62] L'arrêt *Domtar inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)* (65) a donné la juste mesure de cet argument, mais dans un contexte quelque peu différent du nôtre, puisque la norme de contrôle alors applicable à la décision de la CALP était celle de l'interprétation manifestement déraisonnable.

[63] Par cet arrêt, la Cour suprême décida en un premier temps que l'interprétation de l'art. 60 LATMP adoptée par la CALP ne pouvait être qualifiée de manifestement déraisonnable (66). Se posait alors une seconde question : la Cour d'appel avait-elle jugé à bon droit, en s'appuyant sur son arrêt *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli* (67), qu'il fallait casser la décision de la CALP parce qu'une divergence d'interprétation apparente l'opposait au Tribunal du travail sur la portée de ce même article 60 ? Critiquant l'arrêt *Moalli* qu'elle juge trop interventionniste, la Cour suprême accueille le pourvoi et répond négativement à cette deuxième question. Le juge L'Heureux-Dubé qui

(64) *Ibid.*

(65) [1993] 2 R.C.S. 756.

(66) *Ibid.*, p. 776-779.

(67) [1987] R.J.Q. 261 (C.A.).

rend le jugement unanime de la Cour conclut ses motifs par les observations suivantes⁽⁶⁸⁾ :

[...] Si le droit administratif canadien a pu évoluer au point de reconnaître que les tribunaux administratifs ont la compétence de se tromper dans le cadre de leur expertise, je crois que l'absence d'unanimité est, de même, le prix à payer pour la liberté et l'indépendance décisionnelle accordées aux membres de ces mêmes tribunaux. Reconnaître l'existence d'un conflit jurisprudentiel comme motif autonome de contrôle judiciaire constituerait, à mes yeux, une grave entorse à ces principes. Ceci m'apparaît d'autant plus vrai que les tribunaux administratifs, tout comme le législateur, ont le pouvoir de régler eux-mêmes ces conflits. La solution qu'appellent les conflits jurisprudentiels au sein de tribunaux administratifs demeure donc un choix politique qui ne saurait, en dernière analyse, être l'apanage des cours de justice.

Il me paraît exact de dire qu'après cet arrêt de principe, l'autonomie décisionnelle des tribunaux administratifs a acquis préséance sur l'objectif de cohérence ou de constance décisionnelle⁽⁶⁹⁾.

[64] Quelles indications peut-on tirer de cet arrêt pour résoudre le présent pourvoi ? Je remarque en premier lieu que nous ne sommes pas en présence ici d'un conflit apparent entre la jurisprudence de deux tribunaux administratifs différents, mais en présence, plutôt, d'une divergence entre membres d'un même tribunal évoluant dans le même champ de compétence spécialisé. Les moyens de cultiver la cohérence décisionnelle par concertation et délibération interne⁽⁷⁰⁾ sont donc ici plus à la portée des décideurs que ce ne pouvait être le cas dans l'arrêt *Domtar*.

[65] Deuxièmement, par sa teneur essentielle, la question de fond que devait trancher ici la CLP 1 rele-

vait indiscutablement de sa juridiction⁽⁷¹⁾. (Il en allait différemment du « texte législatif général d'intérêt public » sur lequel portait le différend dans l'affaire *Service Employees International Union, Local 204 c. Broadway Manor Nursing Home*⁽⁷²⁾, cité dans l'arrêt *Moalli* et commenté par la Cour suprême dans l'arrêt *Domtar*⁽⁷³⁾, et il en allait différemment aussi de la question « juridictionnelle » qui se soulevait dans l'arrêt *Moalli*⁽⁷⁴⁾.)

[66] Troisièmement, une fois admis que l'existence d'un conflit jurisprudentiel ne constitue pas en soi un motif autonome de contrôle judiciaire, il faut se demander si se démarquer d'une jurisprudence assez soutenue de la CLP équivaut pour la CLP 1 à rendre une décision « déraisonnable » : c'est ce critère, on l'a vu, qui permet d'identifier un vice de fond de nature à invalider une décision. Si la CLP 2 pouvait exercer, sans contrevenir au principe de l'arrêt *Farrak*, la compétence d'un tribunal d'appel, il est possible qu'elle pourrait substituer sa lecture de la loi à celle adoptée par la CLP 1. Elle aurait alors le pouvoir d'intervenir même en l'absence d'une décision « déraisonnable » de la part de la CLP 1. Mais, depuis l'arrêt *Godin*, ce qualificatif impose une restriction à son pouvoir d'intervention en révision⁽⁷⁵⁾. La raison de cette restriction, telle que je la comprends, est la suivante. Si, parallèlement aux objectifs que le législateur a coutume de se fixer lorsqu'il crée un tribunal administratif, on laissait coexister la possibilité de réviser les décisions à volonté, on instaurerait un régime contradictoire : la célérité et la finalité voulues par le législateur dans la prise de décision quasi judiciaire seraient en tension, sinon en conflit, constante avec la faculté de substituer à une première interprétation une seconde, voire une

(68) *Supra*, note 65, p. 800-1.

(69) La professeure Suzanne Comtois avait abordé cette question dans un article que cite la Cour dans l'arrêt *Domtar*, « Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs » (1990), 21 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 77. Voir aussi *Barreau du Québec c. Tribunal des professions*, [1999] R.J.Q. 1796 (C.S.).

(70) Sur ce sujet, voir la partie II de l'article précité de la professeure Comtois, *ibid.*

(71) À l'audience, l'appelante a plaidé que la CLP 1 avait commis une « erreur juridictionnelle » en se posant la mauvaise question lorsqu'elle a abordé comme elle l'a fait le recours de l'intimée. Cette façon de présenter le problème me paraît un vestige de l'arrêt *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425, et ne plus avoir cours aujourd'hui.

(72) (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.).

(73) *Supra*, note 65, p. 788-9.

(74) *Ibid.*, p. 792.

(75) Voir en particulier le paragr. 15 de l'arrêt *Godin*, reproduit *supra*, texte accompagnant la note 34.

troisième interprétation⁽⁷⁶⁾, uniquement parce que celle-ci exprime mieux l'opinion du dernier décideur habilité à se prononcer. En ces matières, le mieux est l'ennemi du bien.

[67] La dernière question à considérer consiste donc à se demander si s'écarter de la jurisprudence dominante est en tant que tel déraisonnable, constitue une « erreur manifeste de droit » ou « a fatal error ».

[68] Les premiers éléments d'une réponse se trouvent dans l'arrêt *Domtar*. Cet arrêt a eu des suites et l'on sait que, par la force des choses, des décisions contradictoires de nature à engendrer un conflit opérationnel feront l'objet d'un contrôle judiciaire plus serré⁽⁷⁷⁾. Mais rien de tel ne se présente ici. Nous sommes bien en deçà du conflit opérationnel. Il s'agit plutôt, en l'occurrence, du problème qu'évoquait le professeur Mullan, cité dans l'arrêt *Domtar*⁽⁷⁸⁾, lorsqu'il insistait « sur le principe voulant que des causes similaires soient traitées de façon analogue ». Ce principe, ou précepte, n'est pas nouveau. Il est habituellement énoncé en langue anglaise au moyen de l'expression « treating like cases alike ». Voici ce qu'écrivait à ce sujet le professeur H.L.A. Hart⁽⁷⁹⁾ :

[...] justice is traditionally thought of as maintaining or restoring a *balance or proportion*, and its leading precept is often formulated as "Treat like cases alike;" though we need to add to the latter "and treat different cases differently." So when, in the name of justice, we protest against a law forbidding coloured people the use of the public parks, the point of such criticism is

(76) Sans égard au principe du *functus officio*, qui pourtant semblerait applicable dans cette hypothèse, la possibilité d'une deuxième révision, en révision d'une première décision en révision, me semble exacerber ce problème. C'est ce qu'illustrent le dossier *Couture*, supra, note 63, ainsi qu'une affaire comme *L.B. c. Québec (Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille)*, B.E. 2005BE-488 (C.S.), à rapprocher de *M.K. c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2005-1143 (C.S.).

(77) C'est ce qu'établit l'arrêt *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739.

(78) *Supra*, note 65, p. 787. Le passage cité provient de « Natural Justice and Fairness—Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making? » (1982), 27 *Revue de droit de McGill* 250.

(79) *The Concept of Law*, Oxford, Oxford University Press, 1961, p. 155. Voir aussi Kenneth I. Winston, « On Treating Like Cases Alike » (1974), 62 *California Law Review* 1, et Frederick Schauer, *Profiles, Probabilities and Stereotypes*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2003, chapitre 8, p. 199 et s.

that such a law is bad, because in distributing the benefits of public amenities among the population it discriminates between persons who are, in all relevant respects, alike. [...] These simple examples are, however, enough to show that, though "Treat like cases alike and different cases differently" is a central element in the idea of justice, it is by itself incomplete and, until supplemented, cannot afford any determinate guide to conduct. This is so because any set of human beings resemble each other in some respects and differ from each other in others and, until it is established what resemblance and differences are relevant, "Treat like cases alike" must remain an empty form.

Cette idée, très largement répandue dans beaucoup de systèmes de droit, se traduit ici et sur le plan du droit positif par la règle du *stare decisis* et par la recherche, en droit administratif, d'une cohérence décisionnelle.

[69] L'expérience démontre cependant que le respect du précédent, s'il est trop intransigeant, peut faire obstacle à la recherche d'une meilleure solution. Aussi ne doit-il pas être conçu comme une fin en soi mais seulement comme un moyen, et non le seul, pour parvenir à la solution appropriée : il invite le décideur à scruter chaque cas afin de déterminer dans quelle mesure les raisons qui antérieurement ont justifié un résultat donné dans une espèce apparemment semblable justifieraient le même résultat dans le cas sous étude. Les observations suivantes, dans le sillage du passage rédigé par Hart, me paraissent le démontrer :

No plausible conception of equality requires that everyone be treated the same ; what equality requires is that differences in treatment be justified by reasons. [...] [T]he idea that differences in treatment must be justified by reasons is an important one, and certainly intuitively plausible at the least⁽⁸⁰⁾.

Cases always overflow the boundaries within which rules attempt to confine them⁽⁸¹⁾.

[...] when judges decide cases at the margin of previously announced rules, adjusting those rules for under- or over-inclusion, but not necessarily with regard to some overall substantive understanding of what makes all the relevant cases "like cases", we can have a form of decision making that is both (marginally) reasoned and formally equal. Moreover, [...] here reason and equality are independent ideas, that is, ideas

(80) David A. Strauss, « Must Like Cases Be Treated Alike? », *Public Law and Legal Theory Working Paper*, no. 24, University of Chicago Law School, 2002, p. 20.

(81) Winston, supra, note 79, p. 17.

that are not reducible into, or derivable from, one another. It is worth emphasizing that what formal equality entails is not just mechanically going on as before but, rather, going on with the like treatment unless reason suggests otherwise⁽⁸²⁾.

Le précédent, ou le principe voulant que des causes similaires soient traitées de façon analogue, ne dispense pas de chercher les raisons pour lesquelles une certaine solution est appropriée. Il facilite simplement l'analyse là où il est vraiment applicable.

[70] Dans le cas présent, la CLP 1 a considéré le dossier médical de l'intimée, a entendu son témoignage et, d'emblée, a formulé la question à résoudre dans les termes que j'ai cité plus haut : L'emploi convenable déterminé en 1997 le demeurerait-il après l'échec de l'intervention chirurgicale postérieure à cette détermination ? Elle répond ensuite par la négative à cette question. A-t-elle fourni dans sa décision les raisons qui l'ont amenée à suivre ce raisonnement ? En dépit du fait qu'elle n'ait pas traité de la jurisprudence de la CLP à laquelle on lui reproche maintenant d'avoir dérogé, je crois que les motifs de sa décision font ressortir ce pourquoi elle a jugé opportun de faire droit au recours de l'intimée.

[71] Une décision judiciaire ou quasi judiciaire se situe au point de contact entre le droit et le fait, là où l'interprétation des textes se fait nécessairement à la lumière des circonstances précises de l'espèce. En l'occurrence, ces circonstances, dans ce qu'elles avaient de particulièrement pertinent, sont énumérées aux paragraphes 21 à 25 de la décision. L'augmentation considérable du DAP de l'intimée, passé de 2 % avant l'emploi convenable à 22 % après l'emploi convenable, la persistance puis l'aggravation de la douleur pendant un long laps de temps qui se prolonge au moment où l'intimée témoigne, le caractère théorique de l'emploi convenable, qui d'avril 1997 à mars 2003 n'a jamais pu être exercé par l'intimée et qui ne présente peut-être plus aujourd'hui les mêmes possibilités d'embauche qu'en 1997, le contexte dans lequel la transaction qui identifiait cet emploi convenable a été conclue et l'absence, à cette époque, d'une rencontre avec l'intimée pour évaluer avec elle sa capacité résiduelle, sont autant de faits susceptibles de jeter une lumière autre sur la « jurisprudence constante » de la

CLP. La CLP 1 a jugé qu'une accumulation de facteurs présentant une gravité suffisante justifiait que la question de l'emploi convenable soit réexaminée et soit tranchée en faveur de l'intimée.

[72] Ce faisant, elle s'est écartée, semble-t-il, d'une norme jurisprudentielle antérieure ; du moins l'a-t-elle sensiblement nuancée. Mais cette norme ne repose que sur une interprétation possible, et certainement pas sur la seule lecture indiscutable, du texte de loi invoqué de part et d'autre. En situant le cas de l'intimée en dehors du champ d'application de la norme jurisprudentielle apparemment applicable, la CLP 1 signale que cette norme telle qu'on la comprend est susceptible de faire obstacle à la solution appropriée du cas sous étude : elle est surdéterminée ou « overinclusive ». Confrontée à des faits difficiles, une interprétation qu'on croyait reçue fait voir ses faiblesses. Sans être fréquents, de tels inflexions sont assez banals en jurisprudence ; on leur doit en partie la fécondité du droit. Dans ces conditions, je ne vois pas, pour ma part, comment l'on pourrait qualifier l'interprétation adoptée par la CLP 1, et la décision qui en est résultée, de déraisonnable ou de manifestement erronée. Elle résiste à un examen assez poussé, selon l'expression du juge Iacobucci dans l'arrêt *Southam*⁽⁸³⁾.

[73] La CLP 2 a-t-elle adopté une interprétation déraisonnable de la LATMP en concluant à l'existence d'un vice de fond dans la décision de la CLP 1 ? Je crois que oui, car elle s'est contentée pour arriver à ce résultat de renvoyer à quelques décisions antérieures, sans rouvrir la question de fond posée par la caducité apparente en l'espèce de l'« emploi convenable », comme si la règle du *stare decisis*, qui n'a pas d'application ici, réglait le cas, et sans administrer, raisons à l'appui, la démonstration que la décision de la CLP 1 comportait une erreur de droit manifeste. La situation présentée par ce pourvoi est donc semblable à celle de l'arrêt *Godin*, à cette différence près que la Cour supérieure, ici, a pu s'appuyer sur le raisonnement déjà développé dans cette décision récente de notre cour. Elle a eu entièrement raison de le faire.

[74] Pour ces motifs, je propose de rejeter le pourvoi avec dépens.

(82) Bruce Chapman, « Chance, Reason and the Rule of Law » (2000), 50 *University of Toronto Law Journal* 469, p. 489 (italiques tirés de l'original).

(83) *Supra*, note 50, paragr. 56.

[2009] R.J.Q. 655 à 668

Cour d'appel

LA COMPAGNIE DE TAXI
LAURENTIDES INC.,
demanderesse appelante, c.
COMMISSION DES TRANSPORTS
DU QUÉBEC,
défenderesse intimée,
et TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DU QUÉBEC, défendeur mis en cause

ADMINISTRATIF (DROIT) — actes de l'Administration — licence et permis — permis de transport — permis de propriétaire de taxi — révocation — compagnie titulaire dirigeant des chauffeurs — manquements à la qualité du service et à la sécurité de la clientèle — Commission des transports du Québec — compétence — équité procédurale — sanction — sévérité.

TRANSPORT ET AFFRÈTEMENT — transport routier — taxi — permis de propriétaire de taxi — révocation — obligation de motiver une décision.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — cas d'application — Tribunal administratif du Québec — permis de propriétaire de taxi — révocation — norme de contrôle — décision raisonnable.

Juges Delisle, Forget et Thibault — C.A. Montréal 500-09-018555-086, 2009-03-12 (juge Raymond W. Pronovost, C.S. Montréal 500-17-035949-075, 2008-03-10, 2008 QCCS 1095, SOQUIJ AZ-50481430) — El Masri Dugal, Avocats inc., M^c Jean El Masri et M^c Éric Dugal, pour l'appelante — Daneau, Loiselle et associés, M^c Christian Daneau, pour l'intimée — Morel, Lemieux, M^c Nancy Béliveau, pour le mis en cause.

Réf. ant.: (T.A.Q., 2007-02-28), 2007 QCTAQ 02870, SOQUIJ AZ-50421033; (C.S., 2008-03-10), 2008 QCCS 1095, SOQUIJ AZ-50481430, J.E. 2008-891; (C.A., 2008-04-10), 2008 QCCA 676, SOQUIJ AZ-50485507, B.E. 2008BE-684.

SOQUIJ AZ-50544586
2009 QCCA 460
J.E. 2009-561

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté une requête en révision judiciaire d'une décision du Tribunal administratif du Québec (TAQ). Rejeté.

La compagnie de taxi appelante est une personne morale dont les actionnaires sont titulaires de permis de propriétaire de taxi. Elle en détient elle-même deux qui sont rattachés à des véhicules adaptés pour une clientèle nécessitant une assistance. Le 20 septembre 2006, la Commission des transports du Québec (CTQ) a rendu une décision déclarant que l'appelante avait commis des manquements relativement au prix des courses dans le transport privé d'une clientèle nécessitant assistance, au comportement inapproprié d'un exchauffeur, à la disponibilité de ses taxis adaptés et à la capacité d'assumer pleinement et correctement ses responsabilités de titulaire de permis. Elle a donc révoqué ses deux permis. Le TAQ a confirmé cette décision et la Cour supérieure a rejeté la requête en révision judiciaire de l'appelante. Celle-ci invoque l'absence de pouvoir habilitant de la CTQ pour révoquer les permis, des manquements aux règles de l'équité procédurale et l'imposition d'une sanction plus sévère que celle suggérée par son contentieux.

Décision

M. le juge Forget: *L'appelante soutient que la Loi concernant les services de transport par taxi ne permettait pas à la CTQ de révoquer les permis à la suite des manquements invoqués en l'espèce. Il ne s'agit pas d'une question de compétence au sens strict du terme, mais de la détermination des circonstances où la loi autorise la révocation des permis. La Cour supérieure n'a donc pas commis d'erreur en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable à la décision du TAQ. L'appelante prétend que les manquements à la qualité du service et à la sécurité de la clientèle ne pourraient entraîner une révocation du permis en l'absence du non-respect par le détenteur des exigences précises de la loi et que les fautes commises par les conducteurs ne peuvent être imputées au détenteur du permis de propriétaire de taxi. Or, la CTQ pouvait tenir compte, dans l'intérêt public, des manquements à la qualité du service et à la sécurité de la clientèle même en l'absence de vio-*

lation d'une exigence précise de la loi. Ces manquements étaient imputables à l'appelante en sa qualité de propriétaire de taxi et elle ne pouvait plaider l'ignorance. Elle a commis des contraventions à la loi et la CTQ a le pouvoir habilitant pour révoquer les permis en pareilles circonstances.

Au regard des manquements à l'équité procédurale lors de l'enquête, l'appelante fait valoir qu'elle était en droit de croire que l'enquête porterait uniquement sur les manquements mentionnés à l'avis d'intention et de convocation. Cette prétention doit être rejetée. Premièrement, même si l'avis comporte une énumération de fautes commises par l'appelante, il est rédigé en termes généraux. Deuxièmement, la CTQ avait remis à l'appelante une copie d'un rapport détaillé d'enquête portant sur l'ensemble des questions abordées lors de l'audience devant la CTQ. Troisièmement, il n'est pas anormal que de nouveaux éléments aient été dévoilés au cours de l'enquête de la CTQ. Quatrièmement, lors de l'audience devant la CTQ, l'avocat de l'appelante ne s'est pas plaint d'être pris au dépourvu lorsque la preuve portait sur des reproches non mentionnés dans l'avis. Cinquièmement, l'appelante n'a pas invoqué ces prétendus manquements devant le TAQ. Sixièmement, des reproches qualifiés d'indirects par la CTQ sont malgré tout reliés en grande partie à ceux qualifiés de directs. Septièmement, même s'il y avait eu des manquements aux règles de l'équité procédurale, l'appelante n'a pas subi de préjudice puisque la CTQ a conclu que les motifs invoqués dans l'avis étaient suffisants pour justifier sa conclusion.

Si la CTQ était liée par la suggestion de son contentieux, cela équivaldrait à déléguer ses pouvoirs, qu'elle doit exercer de façon exclusive. L'avis précise que les fautes reprochées peuvent entraîner la révocation des permis. L'appelante, étant représentée par un avocat devant la CTQ, devait connaître les conséquences de l'enquête. Malgré des explications des représentants de l'appelante, la CTQ a conclu que cette dernière « a une conduite morale répréhensible et fait fi de ses obligations légales en matière de sécurité et de qualité de service ». Il eût été préférable que la CTQ s'explique plus longuement sur sa décision de révoquer les permis. Néanmoins, sa conclusion paraît raisonnable et ne contrevient pas aux règles d'équité procédurale.

Législation citée

Justice administrative (Loi sur la), (L.R.Q., c. J-3), art. 137 — *Services de transport par taxi (Loi concernant les)*, (L.R.Q., c. S-6.01), art. 1, 2 paragr. 2 « intermédiaire en services de transport par taxi », 5, 18, 64, 79, 87 — *Transport par taxi (Loi sur le)*, (L.R.Q., c. T-11.1), art. 28.

Jurisprudence citée

Bazinet c. R. (C.A., 2008-01-29), 2008 QCCA 165, SOQUIJ AZ-50468463, J.E. 2008-319, EYB 2008-128942, [2008] Q.J. No. 411 (Q.L.); *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent* (C.S. Can., 1985-12-19), SOQUIJ AZ-86111006, J.E. 86-41, [1985] 2 R.C.S. 643, 24 D.L.R. (4th) 44, [1986] 1 W.W.R. 577, 69 B.C.L.R. (2d) 255, 16 Admin. L.R. 233, 23 C.C.C. (3d) 118, 49 C.R. (3d) 35, 63 N.R. 353, [1985] S.C.J. No. 78 (Q.L.); *Chambre de l'assurance de dommages c. Ciambrone* (C.D.C.H.A.D., 2006-01-30), SOQUIJ AZ-50439225; *Chambre de l'assurance de dommages c. Lavigne* (C.D.C.H.A.D., 2008-04-08), SOQUIJ AZ-50485546; *Chambre de la sécurité financière c. Giroux* (C.D.C.S.F., 2007-03-23), SOQUIJ AZ-50430344; *Chambre de la sécurité financière c. Rosental* (C.D.C.S.F., 2007-05-24), SOQUIJ AZ-50438774; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Via Rail Canada Inc.* (C.S. Can., 2007-03-23), 2007 CSC 15, SOQUIJ AZ-50423349, J.E. 2007-670, [2007] 1 R.C.S. 650, [2007] S.C.J. No. 15 (Q.L.); *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick* (C.S. Can., 2008-03-07), 2008 CSC 9, SOQUIJ AZ-50478101, J.E. 2008-547, D.T.E. 2008T-223, [2008] 1 R.C.S. 190, EYB 2008-130674, [2008] S.C.J. No. 9 (Q.L.); *Mathieu c. Dentistes (Ordre professionnel des)*, (T.P., 2004-03-16), 2004 QCTP 027, SOQUIJ AZ-50226628; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, (C.S. Can., 2002-02-07), 2002 CSC 11, SOQUIJ AZ-50112491, J.E. 2002-323, [2002] 1 R.C.S. 249, [2002] S.C.J. No. 9 (Q.L.), 209 D.L.R. (4th) 1, 245 N.B.R. (2d) 201, 36 Admin. L.R. (3d) 1, 281 N.R. 201, REJB 2002-27816; *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard ltée* (C.A., 2005-06-13), 2005 QCCA 605, SOQUIJ AZ-50318163, J.E. 2005-1365, [2005] R.J.Q. 1881, EYB 2005-91613; *RCI Environnement inc. c. Commission des transports du Québec*

(C.A., 2007-05-11 (jugement rectifié le 2007-05-22)), 2007 QCCA 666, SOQUIJ AZ-50432220, J.E. 2007-1012, [2007] R.J.Q. 1152, EYB 2007-119417; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick* (C.S. Can., 1979-03-30), SOQUIJ AZ-79111097, [1979] 2 R.C.S. 227, 25 N.B.R. (2d) 237, 97 D.L.R. (3d) 417, 26 N.R. 341, 51 A.P.R. 237, 10 C.L.L.C. 111; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, (C.S. Can., 2004-03-25), 2004 CSC 19, SOQUIJ AZ-50227181, J.E. 2004-733, [2004] 1 R.C.S. 485, REJB 2004-55539; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [1998] A.J. No. 1478 (Q.L.), 60 Alta. L.R. (3d) 165, 45 M.P.L.R. (2d) 16, 217 A.R. 1 (Q.B.); *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2002 ABCA 131, [2002] 8 W.W.R. 51, 30 M.P.L.R. (3d) 155, 303 A.R. 249, 3 Alta. L.R. (4th) 211, 94 C.R.R. (2d) 290; *Verdi-Douglas c. R.* (C.A., 2002-01-17 (jugement rectifié le 2002-01-18)), SOQUIJ AZ-50110596, J.E. 2002-249, 162 C.C.C. (3d) 37, [2002] Q.J. No. 418 (Q.L.), REJB 2002-27745.

JUGEMENT

[1] La Cour : Statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 10 mars 2008 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Raymond W. Pronovost), qui a rejeté une requête en révision judiciaire d'un jugement du Tribunal administratif du Québec qui avait rejeté l'appel d'une décision de la Commission des transports du Québec ;

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

[3] Pour les motifs du juge Forget, auxquels souscrivent les juges Delisle et Thibault ;

[4] Rejette l'appel avec dépens.

MOTIFS DU JUGE FORGET

[5] La Commission des transports du Québec (CTQ) a révoqué deux permis de taxi détenus par la Compagnie de Taxi Laurentides Inc. (Taxi Lauren-

tides). Cette dernière a échoué dans sa tentative de faire casser cette décision par un appel devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) et par une demande en révision judiciaire devant la Cour supérieure. Taxi Laurentides se pourvoit à l'encontre du jugement de la Cour supérieure.

Le contexte

[6] Taxi Laurentides est une personne morale qui œuvre dans le domaine du transport par taxi. Elle est établie dans l'agglomération de Saint-Jérôme.

[7] Les actionnaires (environ 43) de cette compagnie sont tous détenteurs d'un permis de propriétaire de taxi pour cette même agglomération. Taxi Laurentides, elle-même, détient deux permis de propriétaire de taxi lesquels sont rattachés à des véhicules adaptés pour recevoir la clientèle handicapée ou à mobilité réduite. Pour leur exploitation, Taxi Laurentides en confie la garde à ses actionnaires titulaires d'un permis de chauffeur de taxi selon les dispositions de la *Loi concernant les services de transport par taxi* (loi sur le taxi)⁽¹⁾.

[8] Taxi Laurentides agit également à titre d'intermédiaire en service de transport par taxi tel que défini dans la loi sur le taxi⁽²⁾. Ainsi elle s'occupe notamment de la répartition des appels entre les chauffeurs actionnaires créant une situation de « monopole de fait » dans la ville. Il est utile de mentionner qu'aucun permis n'est nécessaire pour l'exercice de la fonction d'intermédiaire dans la ville de Saint-Jérôme.

Les procédures et les décisions antérieures

[9] À la suite de diverses plaintes à l'endroit de Taxi Laurentides, madame Évelyne Plante procède à une enquête à la demande de la CTQ. Son rapport du 7 février 2006 fait état de plusieurs manquements aux normes relatives à la qualité du service et à la sécurité de la clientèle. Elle conclut ainsi :

Bref, l'enquête démontre qu'un grand nombre d'éléments reliés à l'exploitation des permis de proprié-

(1) L.R.Q., c. S-6.01, article 5.

(2) À l'article 2 (2), le rôle d'intermédiaire est défini comme « une personne qui fournit aux propriétaires de taxis des services de publicité, de répartition d'appels ou d'autres services de même nature ».

taire de taxi semblent aller à l'encontre de l'intérêt public, de la sécurité des usagers et de la qualité du service à laquelle le public est en droit de s'attendre.

[10] Le 13 mars 2006, la CTQ fait parvenir à Taxi Laurentides et à huit de ses actionnaires un avis d'intention et de convocation. Cet avis énumère divers reproches (paragr. 13 à 21) que l'on peut ainsi résumer :

— Une chauffeure d'un des véhicules de Taxi Laurentides se serait livrée à des activités sexuelles dans celui-ci ;

— Taxi Laurentides, par une résolution de son conseil d'administration, aurait réengagé cette chauffeure à la suite de son renvoi sachant pertinemment les activités auxquelles elle se livrait ;

— Taxi Laurentides appliquerait des surcharges lors du transport de la clientèle nécessitant une assistance ;

— Taxi Laurentides réduirait indûment la qualité du service offert aux personnes handicapées en affectant les taxis adaptés au transport et à la livraison de colis ;

— Les chauffeurs auxquels sont confiés les taxis de Taxi Laurentides n'ont pas les qualités requises pour transporter une clientèle nécessitant une assistance.

[11] Dans sa décision du 20 septembre 2006, après avoir fait état de la preuve, la CTQ déclare ne pas retenir les reproches adressés à Taxi Laurentides en sa qualité d'intermédiaire en service de transport par taxi :

Dans la présente affaire, la Commission note que plusieurs des manquements reprochés à l'intimée le sont à l'égard de sa fonction d'intermédiaire en service de transport par taxi. La réglementation n'exigeant pas qu'un intermédiaire en service de transport par taxi soit titulaire d'un permis pour exploiter son entreprise sur le territoire de l'Agglomération A.15 Saint-Jérôme, la Commission n'a pas ici à se prononcer sur des manquements de l'intimée à l'égard du traitement inéquitable de ses actionnaires qui sont par ailleurs des abonnés aux services de répartition. Il s'agit là de relations commerciales qui ne relèvent pas, pour l'instant, de la compétence de la Commission.

[12] La CTQ conclut que la preuve établit quatre manquements de la part de Taxi Laurentides, qualifiés par elle de directs, étant reliés à l'exploitation de ses permis de propriétaire de taxi :

1. Avoir exigé un prix de course supérieur aux tarifs pour le transport privé des clientèles nécessitant assistance, le compteur étant mis en marche avant l'embarquement et fermé après le débarquement.
2. Avoir insécurisé ou indigné les usagers de ses services de transport par taxi, en cautionnant le comportement inapproprié d'une chauffeure.
3. Avoir restreint occasionnellement la disponibilité de ses taxis adaptés en les affectant au transport de colis.
4. Ne plus être en mesure d'assumer pleinement et correctement ses responsabilités de titulaire de permis de propriétaire de taxi compte tenu de l'état pitoyable du climat parmi ses actionnaires chauffeurs de taxi.

[13] La CTQ reproche également d'autres manquements à Taxi Laurentides qu'elle qualifie d'indirects puisque reliés à l'exploitation des permis de propriétaire de taxi de ses actionnaires :

1. Avoir conseillé ou incité ses actionnaires titulaires de permis de propriétaire de taxi à exiger plus que les tarifs.
2. Avoir conseillé ou incité ses actionnaires titulaires de permis de propriétaire de taxi à retenir les services d'une chauffeure dont le comportement et la réputation porte gravement atteinte à l'image de l'industrie et à la confiance des usagers.
3. Avoir conseillé ou incité ses actionnaires titulaires de permis de propriétaire de taxi à poser des gestes fautifs et à faire des commentaires inappropriés sur les ondes radio qui peuvent insécuriser la clientèle quant à la qualité et à la fiabilité des services de transport par taxi.
4. Avoir conseillé ou incité ses actionnaires titulaires de permis de propriétaire de taxi à livrer des boissons alcoolisées.

[14] La CTQ est toutefois d'avis qu'il n'est pas nécessaire de départager les manquements directs des manquements indirects puisque les uns ou les autres suffisent pour établir les reproches adressés à Taxi Laurentides :

Les manquements et les fautes imputés directement ou indirectement à l'intimée entraînent en soi la révocation de ses deux permis de propriétaire de taxi. La

Commission n'a pas à trancher entre les deux fonctions qu'a choisi d'exercer l'intimée. Que ce soit directement par l'exploitation de ses deux permis de propriétaire de taxi ou indirectement par ses conseils et directives à titre d'intermédiaire en services de transport par taxi, l'intimée a une conduite morale répréhensible et fait fi de ses obligations légales en matière de sécurité et de qualité de service.

[15] La CTQ conclut à la révocation des deux permis tout en différant la prise d'effet de sa décision :

La Commission, dans l'intérêt public, estime que les deux permis de propriétaire de taxi de l'intimée doivent être révoqués.

La Commission est toutefois consciente que la clientèle nécessitant assistance a un réel besoin de services de transport par taxi adapté dans l'Agglomération A.15 Saint-Jérôme. Aussi, la Commission différera à une date ultérieure la prise d'effet de sa décision afin de permettre la présentation de nouvelles demandes de permis de propriétaire de taxi restreints aux seuls déplacements des clientèles au moyen d'un taxi adapté.

[16] Devant le TAQ, Taxi Laurentides n'a pas demandé de procéder *de novo*. Le TAQ conclut que la CTQ avait compétence pour se prononcer sur les reproches à l'égard de Taxi Laurentides puisqu'ils sont reliés à la sécurité et à la qualité des services par transport de taxi. Le TAQ est d'avis que la CTQ n'a pas commis d'erreur dans l'appréciation des faits vu que sa lecture de la preuve démontre, au contraire, que chacun des manquements reprochés à Taxi Laurentides a été prouvé. Il rejette donc l'appel.

[17] Le juge de la Cour supérieure retient la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, telle qu'elle existait alors. Il conclut que les reproches en faits et en droit à l'encontre de la décision du TAQ ne sont pas fondés et que sa décision est raisonnable. Il rejette donc la requête en révision judiciaire.

Moyens d'appel

[18] Dans son mémoire, Taxi Laurentides formule ainsi ses moyens d'appel :

1^{er} La Commission des transports avait-elle juridiction de sanctionner l'appelante pour des violations à des conduites non interdites par la loi ou la réglementation ?

De façon plus générale, la Commission des transports possède-t-elle un pouvoir général et résiduel de révoquer un permis de propriétaire de taxi indépendamment des cas où ce pouvoir est prévu par la Loi et même en l'absence de violation de la loi ?

2^e La Commission des transports a-t-elle contrevenu aux règles de justice naturelle en sanctionnant des manquements non énoncés dans l'Avis d'intention et de convocation et non argumentés par les parties (incluant par l'avocate de la CTQ) ? La CTQ avait-elle une preuve convaincante sur tous les manquements ?

3^e La Commission des transports a-t-elle contrevenu aux règles de justice naturelle en révoquant les permis de taxi, contrairement à la suggestion de son contentieux et sans entendre l'appelante et sans motiver sa décision sur ce point ?

La Commission des transports a-t-elle rendu une décision déraisonnable en ignorant la recommandation de son service interne qui avait l'effet recherché, soit que l'appelante perde son permis.

4^e Le recours devant le Tribunal administratif a-t-il corrigé d'office certaines des erreurs juridictionnelles commises par la Commission ?

Analyse

[19] Taxi Laurentides ne reprend plus devant la Cour les reproches relatifs à l'appréciation de la preuve comme elle l'avait fait devant le TAQ et devant la Cour supérieure ; il faut donc conclure que les reproches faits à l'appelante ont été prouvés.

[20] L'appelante plaide l'absence de pouvoir habilitant de la CTQ pour révoquer les permis dans les présentes circonstances (question 1) et elle invoque des manquements aux règles de l'équité procédurale puisque, dans un premier temps, la CTQ aurait retenu des reproches non mentionnés dans l'Avis d'intention et de convocation (questions 2 et 4) et, dans un deuxième temps, elle aurait imposé une sanction plus sévère que celle suggérée par les avocats de son contentieux (question 3).

Absence de pouvoir habilitant

[21] Taxi Laurentides plaide que le législateur ayant expressément prévu à l'article 18 de la loi sur le taxi les circonstances dans lesquelles la Commission doit et peut révoquer un permis, elle ne peut se fonder sur ses pouvoirs généraux pour révoquer les permis dans le cas de fautes non mentionnées de façon spéci-

fique à la loi sur le taxi. Les extraits pertinents de l'article 18 sont ainsi rédigés :

18. La Commission doit révoquer le permis de propriétaire de taxi d'un titulaire qui a été déclaré coupable depuis moins de cinq ans d'une infraction criminelle ou d'un acte criminel commis grâce à l'exploitation d'un permis de transport par taxi.

La Commission doit aussi révoquer le permis de propriétaire de taxi d'un titulaire lorsque ce dernier :

1° n'a pas payé à l'échéance les droits annuels exigibles pour le renouvellement ou le maintien du permis de propriétaire de taxi ;

2° a contrevenu au premier alinéa de l'article 21 ou s'est livré à une pratique contraire à l'intérêt public visée à l'article 22 ;

3° a exploité ou permis l'exploitation de l'automobile attachée à son permis alors que ce permis de propriétaire de taxi était suspendu.

La Commission peut suspendre ou révoquer le permis de propriétaire de taxi d'un titulaire qui a été déclaré coupable depuis moins de cinq ans :

1° d'une infraction criminelle ou d'un acte criminel ayant un lien avec les aptitudes requises et la conduite nécessaire pour l'exploitation d'une entreprise de transport par taxi ;

2° d'une infraction criminelle ou d'un acte criminel concernant le trafic de stupéfiants, leur importation ou leur exportation et la culture de pavot et de chanvre indien et visés selon le cas aux articles 5, 6 et 7 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances (Loi révisées du Canada (1985), chapitre C-398.8).

[...]

[22] Sur cette question, l'avocat de Taxi Laurentides plaide que la décision du TAQ aurait dû faire l'objet d'un examen par la Cour supérieure à la lumière de la norme de contrôle de la décision correcte puisque le litige porte sur une question de compétence au sens strict du terme ; il invoque l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*⁽³⁾ et renvoie, plus particulièrement, au paragraphe 59 :

[59] Un organisme administratif doit également statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité. Nous mentionnons la question touchant véritablement à la constitutionnalité afin de nous distancier des définitions larges retenues avant l'arrêt *SCFP*. Il

importe en l'espèce de considérer la compétence avec rigueur. Loin de nous l'idée de revenir à la théorie de la compétence ou de la condition préalable qui, dans ce domaine, a pesé sur la jurisprudence pendant de nombreuses années. La « compétence » s'entend au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question. Autrement dit, une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question. L'interprétation de ces pouvoirs doit être juste, sinon les actes seront tenus pour *ultra vires* ou assimilés à un refus injustifié d'exercer sa compétence : D.J.M. Brown et J.M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 14-3 et 14-6. L'affaire *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19, constitue un bon exemple. Il s'agissait de savoir si les dispositions municipales en cause autorisaient la ville de Calgary à limiter par règlement le nombre de permis de taxi délivrés (par 5, juge Bastarache). Cette affaire relative aux pouvoirs décisionnels d'une municipalité offre un exemple de véritable question de compétence ou de constitutionnalité. L'examen relatif à l'une et l'autre questions a une portée restreinte. Il convient de rappeler la mise en garde du juge Dickson selon laquelle, en cas de doute, il faut se garder de qualifier un point de question de compétence (*SCFP*).

[23] Dans cet extrait, la Cour suprême fait référence à son arrêt antérieur dans l'affaire *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*⁽⁴⁾. L'avocat de Taxi Laurentides prétend que cette affaire est similaire à celle en cause.

[24] Enfin, il invoque l'arrêt de notre cour, *Procureur général du Québec c. Germain Blanchard ltée*⁽⁵⁾.

[25] Avec égards, les affaires *United Taxi Drivers' Fellowship* et *Germain Blanchard ltée* doivent être distinguées.

[26] Dans l'affaire *United Taxi Drivers' Fellowship*, le juge Bastarache expose ainsi le contexte :

[5] En l'espèce, il faut seulement se demander si, en vertu de la *Municipal Government Act*, la Ville a commis un excès de pouvoir en gelant la délivrance des plaques de taxi. *Les municipalités ne possèdent*

(3) [2008] 1 R.C.S. 190.

(4) [2004] 1 R.C.S. 485.

(5) [2005] R.J.Q. 1881 (C.A.).

pas une expertise ou compétence institutionnelle plus grande que les tribunaux pour délimiter leur compétence. L'examen d'une telle question devra toujours se faire selon la norme de la décision correcte : *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 29. [...] (Je souligne.)

[27] La décision du conseil municipal — lequel n'avait aucune compétence particulière pour interpréter un texte de loi — a par la suite fait l'objet d'un recours devant les tribunaux de droit commun, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta⁽⁶⁾ et la Cour d'appel d'Alberta⁽⁷⁾.

[28] L'arrêt *Germain Blanchard ltée* porte sur l'examen du pouvoir discrétionnaire d'un ministre. Le juge Dalphond écrit :

[103] En effet, lorsqu'une décision est rendue par une personne qui n'y est aucunement autorisée par la loi, un cas d'absence de compétence dans le sens traditionnel du concept, cela ne requiert pas une analyse du fond de la décision, mais uniquement de la loi en vertu de laquelle le décideur prétend agir. Ce serait le cas si, en l'espèce, un certificat d'autorisation avait été délivré par le ministre et non par le conseil exécutif, alors que la L.Q.E. réserve cet acte à ce dernier. De même, si après analyse d'une loi habilitante, il appert qu'une formalité essentielle n'a pas été accomplie, le défaut d'y procéder pourra entraîner la cassation de la décision sans qu'il soit nécessaire de se demander si celle-ci, sur le fond, satisfait à la norme applicable. [...] (Je souligne.)

[29] En l'espèce, la situation est tout autre : nul ne conteste la compétence initiale de la CTQ pour faire enquête et révoquer les permis de taxi lorsque la loi sur le taxi le permet.

[30] Taxi Laurentides plaide que son interprétation de la loi sur le taxi ne permettait pas à la CTQ de révoquer les permis à la suite des manquements invoqués en l'espèce. Il ne s'agit donc pas d'une question de compétence *stricto sensu*, mais de déterminer dans quelles circonstances la loi sur le taxi autorise la révocation des permis.

[31] La prétention de l'avocat de Taxi Laurentides fait fi de la mise en garde du juge Dickson dans l'affaire *SCFP*⁽⁸⁾ qui est d'ailleurs rappelée par les juges LeBel et Bastarache dans l'extrait précité de l'arrêt *Dunsmuir*⁽⁹⁾. Ainsi, dans l'affaire *CCD c. Via Rail*⁽¹⁰⁾, la juge Abella, au nom de la juge en chef et des juges Bastarache, LeBel et Charron fait bien voir la portée de cette mise en garde :

[88] La Cour d'appel fédérale a aussi conclu que la norme de contrôle applicable à la décision de l'Office sur la question de savoir si un obstacle est abusif est celle de la décision manifestement déraisonnable. Je suis d'accord. Cependant, je ne partage pas l'opinion des juges majoritaires selon laquelle VIA a soulevé une question préliminaire de compétence qui ne relevait pas de l'expertise de l'Office et qui était donc assujettie à une norme de contrôle différente. Une telle approche risque de détruire l'essence de la décision et de miner la caractéristique même de l'Office qui lui donne droit au plus haut degré de déférence de la part d'une cour de justice — son expertise. Elle ne tient pas compte de la mise en garde formulée par le juge Dickson 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, selon laquelle les tribunaux judiciaires « devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute à cet égard » (p. 233).

[89] Si chaque disposition de la loi habitante d'un tribunal administratif devait être traitée comme si elle avait des conséquences sur le plan de la compétence qui autoriseraient une cour de justice à substituer ce qu'elle estime être la juste interprétation à donner, le rôle du tribunal administratif se limiterait en réalité à constater des faits. Le contrôle judiciaire ou l'examen en appel sera [traduction] « mieux guidé par une appréciation des opinions du tribunal administratif qui œuvre quotidiennement dans le domaine pertinent » : D. Mullan, « Tribunals and Courts — The Contemporary Terrain: Lessons from Human Rights Regimes » (1999), 24 *Queen's L.J.* 643, p. 660. Tout comme ils « devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu,

(8) *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227.

(9) *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 3.

(10) *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Via Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650.

(6) *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, (1998) 60 Alta. L.R. (3d) 165.

(7) *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2002] 8 W.W.R. 51.

lorsqu'il existe un doute à cet égard», les tribunaux judiciaires devraient également s'abstenir de faire abstraction de l'expertise qu'un tribunal administratif peut mettre à profit lorsqu'il s'agit d'interpréter sa loi habilitante et de définir l'étendue du pouvoir que la loi en question lui confère.

[32] La CTQ est un organisme spécialisé qui interprète et applique une loi étroitement liée à sa mission ; dès lors, il en découle un devoir de déférence lorsqu'on procède à l'examen d'une telle décision même s'il s'agit d'une question de droit ou d'une question mixte de fait et de droit.

[33] Notre cour a d'ailleurs retenu la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, telle qu'elle existait à l'époque, alors que le pourvoi portait sur un jugement de la Cour supérieure qui avait refusé de réviser une décision du TAO qui avait confirmé une décision de la CTQ⁽¹¹⁾.

[34] Le juge de la Cour supérieure n'a pas commis d'erreur ; la décision du TAO qui avait confirmé celle de la CTQ devait faire l'objet d'un examen à la lumière de la norme de contrôle de la décision raisonnable.

[35] Sur le fond de la question, je rappelle la pré-tention de Taxi Laurentides : les manquements à la qualité du service et à la sécurité de la clientèle ne pourraient entraîner une révocation du permis faute d'une contravention par le détenteur à des exigences précises de la loi sur le taxi. De plus, toujours selon elle, les fautes commises par les conducteurs ne peuvent être imputées au détenteur du permis de propriétaire de taxi.

[36] Selon la CTQ, une telle façon de voir aurait pour effet de l'empêcher d'exercer sa mission de contrôle et de surveillance du service de transport par taxi laquelle est notamment précisée aux articles 1 et 79 de la loi sur le taxi :

1. La présente loi établit les règles applicables au transport rémunéré de personnes par automobile et encadre plus particulièrement les services de transport par taxi, y compris ceux de limousine et de limousine de grand luxe, afin d'accroître la sécurité des usagers, d'améliorer la qualité des services

(11) *RCI Environnement inc. c. Commission des transports du Québec*, [2007] QCCA 666, 11 mai 2007 (juges Rochon, Delphond, Morissette).

offerts et d'établir certaines règles particulières applicables aux activités des intermédiaires en services de transport par taxi.

[...]

79. La Commission des transports du Québec peut, pour l'application de la présente loi, prendre avec diligence l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

1° délivrer, renouveler, transférer, restreindre, modifier, suspendre ou révoquer un permis de propriétaire de taxi ;

[...]

12° prendre toute autre mesure qu'elle juge appropriée et raisonnable.

[...]

Lorsqu'elle rend une décision, la Commission peut tenir compte de l'intérêt public.

[...]

[37] À cette fin, toujours selon la CTQ, le législateur lui attribue de larges pouvoirs dans l'intérêt public, notamment celui de suspendre ou de révoquer le permis d'un propriétaire de taxi lorsqu'elle constate des manquements à la qualité du service et à la sécurité de la clientèle.

[38] Je suis d'avis que cette interprétation par la CTQ de la loi sur le taxi, confirmée par le TAO, est raisonnable. Je m'explique.

[39] Au départ, il est intéressant de noter que l'ancienne *Loi sur le transport par taxi*⁽¹²⁾ prévoyait spécifiquement à l'article 28⁽¹³⁾ que la CTQ pouvait, de son propre chef ou sur demande, révoquer le permis de taxi lorsque le titulaire ou le chauffeur à qui le titulaire a confié la garde et l'exploitation du taxi « ne fournit pas un service de la qualité à laquelle le public est en droit de s'attendre eu égard aux circonstances ». En 2001, le législateur a jugé utile de procéder à une refonte et a remplacé l'ancienne loi qui comportait 81 articles par la nouvelle législation qui en compte 152. Il serait surprenant de présumer que le législateur n'avait plus les

(12) L.R.Q., c. T-11.1.

(13) « 28. La Commission peut, de son propre chef ou sur demande du ministre des Transports, d'une autorité régionale, d'une municipalité ou d'une personne intéressée, suspendre ou révoquer le permis de taxi lorsque le titulaire ou le chauffeur à qui le titulaire a confié la garde et l'exploitation du taxi :
« [...] »
« 4° ne fournit pas un service de la qualité à laquelle le public est en droit de s'attendre eu égard aux circonstances ;
« [...] »

mêmes préoccupations relatives à la qualité du service et à la sécurité de la clientèle et qu'il entendait retirer à la CTQ le pouvoir de mettre fin à un service inadéquat et non sécuritaire.

[40] En définitive, la CTQ pouvait tenir compte, dans l'intérêt public, des manquements à la qualité du service et la sécurité de la clientèle même en l'absence d'une contravention à une exigence précise de la loi sur le taxi. De plus, ces manquements lui étaient imputables en qualité de propriétaire de taxi.

[41] Le premier reproche porte sur le fait de ne pas respecter les normes prescrites en matière de tarification contrairement à l'article 64 de la loi sur le taxi :

64. Un chauffeur de taxi ne peut exiger d'un client, en outre du prix de la course calculé conformément aux tarifs, des frais autres que ceux prévus par règlement.

[42] Taxi Laurentides ne peut certes plaider que cette faute ne lui est pas imputable puisqu'elle aurait été commise par ses chauffeurs à son insu ; il appert du rapport de l'inspectrice, madame Évelyne Plante, que Taxi Laurentides prévoit dans ses règlements la surfacturation :

D'autres dispositions concernant les tarifs sont décrites dans la section désignée ci-dessus.

Des clients se plaignent que les certains chauffeurs de taxi démarrent le taximètre avant même que le client ne soit monté dans le véhicule. Par exemple, si un client a des sacs d'épicerie à mettre dans le coffre, certains chauffeurs actionnent le taximètre à l'approche du panier d'épicerie. D'autres chauffeurs chargent aussi 0,25 \$ par sac d'épicerie que le client place dans le coffre. (*sic*)

Comme il a été mentionné ci-dessus, La Cie de taxi Laurentides inc. exécute des contrats de transport adapté pour la MRC Rivière-du-Nord, selon le programme SURF. Lors de notre conversation téléphonique, M^{me} Nicole Richer, du CIT des Laurentides, explique que le contrat avec La Cie de taxi Laurentides inc. permet au chauffeur de taxi la mise en marche du taximètre avant de faire monter la personne handicapée à bord du véhicule, au point d'origine de la course, et l'arrêt du taximètre lorsque que la personne est à l'intérieur du lieu de destination. (*sic*)

Cependant, une surcharge est automatiquement appliquée à tout transport adapté aussi pour un transport privé. La pratique veut que dès que le taxi arrive à l'adresse du point d'origine de la course, lorsqu'il

s'agit d'une personne handicapée ou à mobilité réduite, le taximètre est actionné avant même que la personne soit prise en charge. Aussi, le taximètre est mis hors fonction seulement lorsque que la personne handicapée est descendue du véhicule. (*sic*)

Un rapport d'enquête du Service de l'inspection de la CTQ, portant le numéro IV-303-0296, rédigé le 1^{er} avril 2003, mentionne la surcharge concernant le transport adapté ainsi que la mauvaise qualité des services de transport par taxi (voir copie du rapport en annexe V).

Or, dans le règlement intérieur de La Cie de taxi Laurentides inc., il est stipulé, à la section Charges et facturation, que le taximètre peut être mis en fonction lorsque le chauffeur charge les sacs d'épicerie dans le coffre. Par contre, il est strictement interdit de charger pour chaque sac d'épicerie, contrairement à la pratique de certains chauffeurs selon des plaintes recueillies.

[43] Taxi Laurentides ne peut davantage plaider l'ignorance quant aux autres manquements qui lui sont reprochés. Elle a choisi par une résolution de son conseil d'administration de réembaucher la chauffeur qui se livrait à des activités sexuelles dans un de ses véhicules (reproche numéro 2) ; à titre de répartitrice, elle ne pouvait ignorer que les taxis adaptés à la clientèle de personnes handicapées ou à mobilité réduite⁽¹⁴⁾ étaient utilisés pour le transport de marchandises (reproche numéro 3) ; enfin, l'incapacité d'assumer ses responsabilités « compte tenu de l'état pitoyable du climat parmi ses actionnaires chauffeurs de taxi » lui est directement imputable (reproche numéro 4).

[44] Bref, Taxi Laurentides a commis des contraventions à la loi sur le taxi en autorisant expressément les conducteurs de ses véhicules à surfacturer une clientèle vulnérable ; elle a sciemment réduit le service à cette clientèle ; elle a autorisé de la part de ses chauffeurs des comportements déviants et inadéquats.

[45] La CTQ a le pouvoir habilitant pour révoquer les permis en pareilles circonstances.

Manquements à l'équité procédurale lors de l'enquête

[46] Par la deuxième question, Taxi Laurentides reproche à la CTQ d'avoir permis la preuve sur des

(14) Elle avait d'ailleurs reçu une subvention gouvernementale pour pouvoir modifier ses véhicules et offrir ce service.

manquements qui n'étaient pas mentionnés à l'avis d'intention et de convocation et, bien plus, d'en avoir retenu certains. Par la quatrième question, elle plaide qu'elle peut toujours invoquer ces manquements à l'équité procédurale même si elle n'en a pas fait état devant le TAQ.

[47] Selon l'avocat de Taxi Laurentides, sa cliente était en droit de croire que l'enquête porterait uniquement sur les manquements mentionnés à l'avis d'intention et de convocation puisque, après l'audition, les avocats du contentieux de la CTQ ont traité de ces seuls reproches dans leur plaidoirie écrite.

[48] Je suis d'avis que cette prétention doit être rejetée pour de multiples raisons.

[49] Premièrement, même si l'avis d'intention et de convocation comporte une énumération de fautes commises par Taxi Laurentides, elle est rédigée en des termes généraux :

La Commission de transport du Québec vous avise de son intention d'analyser les services de transport par taxi offerts par votre entreprise, en regard du respect des obligations légales et réglementaires qui lui sont imposées dans le cadre de l'application de Loi concernant les services de transport par taxi (L.R.Q., c. S-6.01).

[50] Deuxièmement, la CTQ avait remis à Taxi Laurentides une copie d'un rapport détaillé d'enquête, comportant 30 pages, 24 annexes, et portant sur l'ensemble des questions abordées lors de l'audition devant la CTQ.

[51] Troisièmement, la CTQ procédait à une enquête sur la façon dont Taxi Laurentides exploitait ses permis ; il n'est pas anormal que de nouveaux éléments aient été dévoilés au cours de cette enquête.

[52] Quatrièmement, Taxi Laurentides était représentée par avocat lors de l'audition qui a duré trois jours devant la CTQ. Le dossier n'indique d'aucune façon que l'avocat de Taxi Laurentides se soit plaint d'être pris par surprise et ait exigé un ajournement ou ait protesté lorsque la preuve portait sur des reproches non mentionnés dans l'avis d'intention et de convocation.

[53] Cinquièmement, Taxi Laurentides n'a pas soulevé ces prétendus manquements devant le TAQ. À cette étape, Taxi Laurentides pouvait exiger de faire une preuve additionnelle nécessaire à ses préten-

tions⁽¹⁵⁾, puisqu'il ne s'agissait pas de demander au TAQ de substituer son appréciation de l'intérêt public contrairement à l'article 87 de la loi sur le taxi⁽¹⁶⁾. Taxi Laurentides plaide qu'elle aurait pu invoquer ces manquements à l'équité procédurale directement devant la Cour supérieure sans passer par le TAQ, autrement dit sans épuiser ses recours. Même si cela était exact — ce sur quoi je ne me prononce pas — il n'en reste pas moins qu'elle s'est adressée au TAQ et que si elle prétendait avoir été victime de manquements à l'équité procédurale, elle ne pouvait garder ces moyens en réserve pour les faire valoir plus tard devant le tribunal de droit commun.

[54] Sixièmement, les reproches qualifiés d'indirects par la CTQ sont malgré tout reliés en grande partie à ceux qualifiés de directs. En ce qui concerne l'embauche d'une chauffeur qui se livrait à des activités sexuelles dans un taxi et quant à la surfacturation, la CTQ reproche à Taxi Laurentides d'avoir commis ces manquements et d'avoir encouragé ses actionnaires à faire de même. Les autres reproches qualifiés d'indirects étaient mentionnés au rapport d'enquête ; ainsi relativement aux commentaires inappropriés sur les ondes radio, on peut lire au rapport :

Il a été porté à l'attention du Service de l'inspection de la Commission que certains chauffeurs émettaient des commentaires désagréables ou des propos non pertinents sur les ondes de la radio de La Cie de taxi Laurentides inc. Certains chauffeurs interviennent sur les ondes pour couper la communication entre la répartition et le chauffeur appelé. Les ondes servent pour des règlements de compte quand ce n'est pas pour des messages à caractère personnel, comme pour aller prendre une bière à la brasserie, par exemple.

[55] Septièmement, même s'il y avait eu des manquements aux règles de l'équité procédurale — ce que je n'affirme pas — Taxi Laurentides n'a pas subi de préjudice puisque dans l'extrait précité de sa décision, la CTQ conclut que les motifs invoqués dans l'avis d'intention et de convocation — qui ont été prouvés à

(15) *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3, art. 137 :

« Toute partie peut présenter tout moyen pertinent de droit ou de fait pour la détermination de ses droits et obligations. »

(16) « 87. Le tribunal ne peut, lorsqu'il apprécie les faits ou le droit, substituer son appréciation de l'intérêt public à celle que la Commission en avait faite, en vertu de la présente loi ou d'un de ses règlements, pour prendre sa décision. »

sa satisfaction — étaient suffisants pour justifier sa conclusion.

[56] Taxi Laurentides n'a donc pas établi de manquements aux règles de l'équité procédurale dans la conduite de l'enquête par la CTQ et dans ses conclusions.

La sanction

[57] À ce sujet, Taxi Laurentides plaide que les avocats du contentieux de la CTQ avaient recommandé de remettre les permis en vente. La CTQ a plutôt décidé de les révoquer; l'appelante plaide que la CTQ ne pouvait imposer une sanction plus lourde que celle suggérée par les avocats de son contentieux.

[58] Dans son exposé, la CTQ se limite à dire qu'elle avait le pouvoir de révoquer les permis et que l'avis d'intention et de convocation en fait mention :

Dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 79, paragraphes 1 et 12, et l'article 80 de la *Loi concernant les services de transport par taxi*, la Commission pourrait suspendre ou révoquer vos permis de propriétaire de taxi.

[59] Dans sa requête introductive d'instance en révision judiciaire et dans sa requête en autorisation d'appel devant la Cour, Taxi Laurentides prétend que ses permis, selon une preuve non contestée en première instance, auraient une valeur approximative de 160 000 \$ chacun.

[60] Il faut se méfier de procéder à une application des principes de droit pénal en matière de droit administratif. Ainsi, à titre d'exemple, on sait que le juge de juridiction pénale ne peut s'éloigner d'une suggestion commune en matière de peine sans expliquer ses motifs⁽¹⁷⁾.

[61] L'appelante invoque l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Cardinal*⁽¹⁸⁾. À mon avis cet arrêt n'a pas d'application en l'espèce. Dans cette affaire, les appelants étaient des détenus qui avaient participé à une prise d'otages dans un établissement pénitencier. Ils avaient été placés en ségrégation ou

isolement administratif conformément aux règlements sur les services des pénitenciers. Le juge Le Dain s'exprime comme suit :

Le manque d'équité dans la procédure constaté par le juge en chef McEachern a consisté à maintenir la ségrégation administrative des appelants, malgré la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation de les réintégrer dans la population générale de l'établissement, sans leur communiquer les motifs du refus de suivre cette recommandation ni leur accorder d'audition comportant la possibilité de présenter leur version de la prise d'otage. [...]

[...]

Pour ces motifs, je suis d'avis qu'en omettant d'offrir aux appelants une audition équitable sur la question de savoir s'il devrait suivre la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation de lever leur ségrégation administrative et de les réintégrer dans la population générale de l'établissement, le directeur a rendu illégal le maintien de la ségrégation des appelants. [...]⁽¹⁹⁾

[62] Taxi Laurentides a eu droit à une audition complète et a été en mesure de faire valoir toutes ses prétentions.

[63] Par la suite, l'avocat de Taxi Laurentides invoque certaines décisions⁽²⁰⁾ du Tribunal des professions qui ont appliqué le principe que le comité de discipline devait donner des motifs lorsqu'il ne retenait pas une suggestion commune.

[64] Au départ, deux remarques préliminaires s'imposent.

[65] Premièrement, dans tous ces cas, il s'agissait d'une suggestion commune, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[66] Deuxièmement, il faut faire une distinction entre le droit disciplinaire et le droit administratif. La CTQ a un pouvoir de régulation de l'industrie du taxi dans l'intérêt public et elle doit être en mesure de

(19) *Ibid.*, paragr. 17 et 24.

(20) *Mathieu c. Dentistes (Ordre professionnel des)*, 2004 QCTP 027; *Chambre de l'assurance de dommages c. Ciambrome*, 2006 CanLII 53726 (QC C.D.C.H.A.D.); *Chambre de la sécurité financière c. Giroux*, 2007 CanLII 45214 (QC C.D.C.S.F.); *Chambre de la sécurité financière c. Rosental*, 2007 CanLII 39946 (QC C.D.C.S.F.); *Chambre de l'assurance de dommages c. Lavigne*, 2008 CanLII 15565 (QC C.D.H.A.D.).

(17) *Verdi-Douglas c. R.*, [2002] J.Q. No 418 (C.A.); *Bazinet c. R.*, [2008] J.Q. No 411 (C.A.).

(18) *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643.

jouer son rôle. En matière disciplinaire, le comité de discipline ou le Tribunal des professions arbitre généralement entre les prétentions du syndic et celles du professionnel visé par la plainte.

[67] La CTQ a raison d'affirmer que, si elle était liée par la suggestion de son contentieux, cela équivaldrait à déléguer ses pouvoirs qu'elle doit exercer de façon exclusive.

[68] Dans l'affaire *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*⁽²¹⁾, la Cour suprême a tranché une question quelque peu similaire.

[69] La juge Arbour énonce la prétention de l'appelante et y répond de la façon suivante :

[76] L'intimée prétend qu'elle pouvait raisonnablement s'attendre à ce que le Conseil n'impose pas une sanction plus sévère que la réprimande, et ce, pour trois raisons principales :

1. Le comité d'enquête avait recommandé une réprimande et avait conclu que l'intimée était apte à continuer d'exercer ses fonctions de juge de la Cour provinciale.

2. Même s'il avait le pouvoir discrétionnaire de la suspendre en attendant l'issue de l'enquête, le Conseil avait permis à l'intimée d'exercer sa fonction judiciaire pendant plus d'un an à la suite de ses commentaires contestés. Selon l'intimée, cette permission l'a amenée à s'attendre à ce que le Conseil tiendrait pour acquis qu'elle était apte à continuer d'exercer ses fonctions de juge.

3. On n'avait à aucune étape de l'enquête expressément envisagé la révocation ni plaidé en sa faveur avant l'imposition de cette sanction.

[77] En vertu du par. 6.11 (3), l'intimée avait le « droit de faire des représentations au Conseil [...] en personne ou par un avocat, par écrit ou verbalement, concernant le rapport [du comité] avant que le Conseil de la magistrature n'entreprene une action » (je souligne). Elle prétend essentiellement qu'en recommandant une sanction moins sévère que la révocation, le comité l'a indirectement privée de la possibilité de présenter des arguments contre la révocation et que si elle avait su qu'une recommandation de révocation était envisagée, elle aurait plaidé en conséquence devant le Conseil.

[78] Aucun de ces arguments ne me convainc. *La doctrine de l'attente raisonnable ne crée pas de droits fondamentaux et n'entrave pas le pouvoir dis-*

crétionnaire du décideur légal. Elle fait plutôt partie des règles de l'équité procédurale et trouve application dans les cas où une partie affectée par une décision administrative peut établir qu'elle s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 557 ; *Baker*, précité, par. 26. Elle peut donner lieu au droit de faire des observations, au droit d'être consulté et peut-être, si les circonstances l'exigent, à des droits procéduraux plus étendus. *Mais autrement elle n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du décideur légal de façon à entraîner un résultat particulier* : voir D. Shapiro, *Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law* (1992), 8 J. L. & Pol'y 282, p. 297. (Je souligne.)

[79] En l'espèce, je ne peux pas convenir que le Conseil a porté atteinte au droit de la juge Moreau-Bérubé d'être entendue en ne l'informant pas expressément qu'il pourrait lui imposer une sanction que lui permet clairement la Loi. La doctrine de l'attente légitime ne trouve pas application dans le cas où le requérant demande essentiellement le droit à une deuxième chance de se prévaloir des droits procéduraux qui ont toujours été disponibles et prévus par la loi. Par ailleurs, le comité d'enquête n'avait pas le pouvoir de faire une recommandation au Conseil quant à la sanction appropriée. La Loi l'indique d'une façon on ne peut plus claire, son par. 6.11 (1) prévoyant que « le comité doit faire rapport au président de ses conclusions de fait et de ses conclusions concernant les allégations portées contre le juge dont la conduite est en cause concernant son incompétence, sa négligence de remplir ses devoirs ou son inaptitude à exécuter ses fonctions ». Cela contraste avec le rôle décisionnel qu'a le Conseil une fois le rapport du comité terminé, comme le prescrit ainsi le par. 6.11 (4) : « Le Conseil de la magistrature, en se fondant sur les conclusions du rapport [...] peut [...] rejeter la plainte, [...] adresse[r] une réprimande [...], ou [...] recommander [...] que le juge soit démis de ses fonctions ». *Peu importe que le comité ait fait une recommandation qu'il n'était pas autorisé à faire, le Conseil avait le pouvoir discrétionnaire clair et absolu de choisir parmi trois options. Je ne crois pas qu'étant juge et ayant bénéficié de conseils juridiques tout au long du processus, l'intimée ait pu avoir mal compris les questions en jeu devant le Conseil de la magistrature. Elle n'a jamais affirmé avoir commis une telle erreur avant que celle-ci soit soulevée par le juge Angers en révision judiciaire.* (Je souligne.)

[...]

[81] *Le fait qu'on n'ait pas mentionné la possibilité d'une recommandation de révocation avant d'émettre*

(21) [2002] 1 R.C.S. 249.

cette recommandation n'est également pas pertinent. Le Conseil n'a pas l'obligation de rappeler à l'intimée de lire attentivement le par. 6.11 (4). Même si, dans le cadre de sa procédure, le Conseil aurait pu rappeler à la juge Moreau-Bérubé qu'il n'était pas lié par les recommandations du comité d'enquête, il a décidé de ne pas le faire et il avait le pouvoir discrétionnaire de prendre cette décision. Comme le juge L'Heureux-Dubé l'a souligné dans *Baker*, précité, par. 27 : (Je souligne.)

[...] l'analyse des procédures requises par l'obligation d'équité devrait également prendre en considération et respecter les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances : *Brown et Evans, op. cit.*, aux pp. 7-66 à 7-70. Bien que, de toute évidence, cela ne soit pas déterminant, il faut accorder une grande importance au choix de procédures par l'organisme lui-même et à ses contraintes institutionnelles : *IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, le juge Gonthier.

[70] Je suis conscient que des distinctions doivent être faites entre l'affaire *Moreau-Bérubé* et la présente : Madame Moreau-Bérubé était juge et connaissait bien les règles de droit. Il est aussi vrai que le comité d'enquête n'avait pas le pouvoir de faire une recommandation au conseil quant à la sanction appropriée. Il n'en reste pas moins que les principes énoncés par la juge Arbour peuvent trouver application en l'espèce.

[71] L'avis d'intention et de convocation précise que les fautes reprochées peuvent entraîner la révocation des permis. L'appelante, étant représentée par avocat devant la CTQ, devait connaître les conséquences de l'enquête.

[72] Le dossier devant la Cour ne démontre pas que Taxi Laurentides a invoqué devant le TAQ ce prétendu manquement aux règles de l'équité procédurale, ainsi qu'elle aurait pu — et aurait dû — le faire. Le TAQ résume ainsi les prétentions devant lui :

[3] Le procureur de la requérante prétend que la Commission aurait dû se limiter à l'examen de l'exploitation des deux permis de propriétaire de taxi de la requérante et qu'elle aurait commis des erreurs

juridictionnelles en retenant des manquements qu'elle lui attribue indirectement en sa qualité d'intermédiaire en service de transport par taxi ainsi que des manquements résultant de comportements attribuables à certains actionnaires dans l'exploitation de leur propre permis de propriétaire de taxi.

[4] Il soumet de plus que pour chacun des manquements reprochés, les commissaires ont commis une erreur de fait déterminante en ce que la preuve ne permettrait pas d'établir ces manquements.

[73] Également sur ce prétendu manquement à l'équité procédurale, Taxi Laurentides ne pouvait garder ce moyen en réserve pour l'invoquer plus tard devant la Cour supérieure.

[74] Le juge de la Cour supérieure conclut que la CTQ a donné des motifs suffisants pour justifier la révocation des permis. Les motifs de la CTQ se retrouvent, en grande partie, dans la section où elle analyse la preuve des manquements. Il n'est pas inutile de reproduire ces commentaires :

En application de la Loi, la Commission doit décider si les manquements reprochés dans l'avis et lors de l'audience sont fondés et, dans l'affirmative, si le comportement de l'intimée est excusable ou doit entraîner des mesures, une suspension ou une révocation de ses permis de propriétaire de taxi.

Le rapport de l'inspectrice, les témoignages de Jocelyne Dagenais, membre du Comité du transport adapté C.C.A., de Nicole Richer, directrice du service de transport en commun, de Stéphane Lapointe, ex-membre du conseil d'administration de l'intimée, de Daniel Laliberté, ex-titulaire de permis de propriétaire de taxi dans l'Agglomération A.15 Saint-Jérôme, de Chantal Gingras, aussi ex-titulaire de permis de propriétaire de taxi dans la même agglomération, de Carole Beauchemin, ex-membre du comité de discipline de l'intimée, de Serge Beaudry, aussi ex-membre du même comité de discipline, de Francine Tremblay, ex-membre du conseil d'administration de l'intimée, de Sylvain Mailloux, aussi ex-membre du même conseil d'administration, et de Véronique Dufour, ex-chauffeur de l'intimée impliquée dans la présente affaire par ses activités sexuelles (ex-chauffeur), établissent que :

1) des assemblées des actionnaires de l'intimée se sont tenues dans une taverne située dans l'Agglomération A.15 Saint-Jérôme ;

2) l'intimée agrée non seulement ses propres chauffeurs de taxi mais encore ceux autorisés à conduire les taxis de chacun de ses actionnaires dont elle assure les services de répartition d'appels ;

- 3) certains chauffeurs de taxi de l'intimée, certains de ses actionnaires ou certains de leurs chauffeurs ont conduit sous l'effet de l'alcool ou d'autres substances ;
- 4) certains chauffeurs de taxi de l'intimée, certains de ses actionnaires ou certains de leurs chauffeurs livrent par taxi de la bière à des clients ;
- 5) au moins deux actionnaires de l'intimée ont été condamnés pour facultés affaiblies, l'un d'eux ayant de plus été condamné deux fois pour avoir conduit un véhicule moteur alors qu'il lui était interdit de le faire ;
- 6) des divergences profondes et de longue date entre les actionnaires de l'intimée entraînent de graves situations conflictuelles qui vont des échanges verbaux agressifs et des menaces de mort jusqu'aux comportements violents et gestes brutaux ;
- 7) certains chauffeurs de taxi de l'intimée, certains de ses actionnaires ou certains de leurs chauffeurs émettent des commentaires désagréables ou des propos non pertinents sur les ondes radio de l'intimée alors que des clients peuvent les entendre ou encore « coupent » les messages radio de certains afin de les priver de courses ;
- 8) l'ex-chauffeur a eu à au moins une occasion des relations sexuelles dans son taxi alors en service, cette ex-chauffeur ayant été par la suite congédiée puis embauchée de nouveau tant un court laps de temps par l'intimée, comme répartitrice, que par des actionnaires de l'intimée comme chauffeur jusqu'au moment de sa démission ;
- 9) un journal local à faible diffusion, sous l'autorité éditoriale du répartiteur de l'intimée, a publié un article (article controversé) concernant cette ex-chauffeur et pouvant laisser croire que des personnes pouvaient avoir des rapports sexuels dans un des taxis adaptés de l'intimée ou dans un des taxis de ses actionnaires avec cette même personne ;
- 10) au moins une chaîne nationale de télévision, dans son bulletin d'information, a diffusé par la suite un reportage sur le climat, les comportements et les activités inappropriés prévalant dans l'industrie du taxi dans l'Agglomération A.15 Saint-Jérôme ;
- 11) des actionnaires de l'intimée, chauffeurs de taxi, ont été sollicités pour des services sexuels par certains clients qui erronément croyaient que d'autres chauffeurs de taxi de l'intimée et de ses actionnaires offraient des services sexuels dans le cadre du transport par taxi ;
- 12) les taxis adaptés de l'intimée ne sont pas toujours disponibles pour le transport adapté car ils font des livraisons de colis ;
- 13) certains chauffeurs de taxi de l'intimée, certains de ses actionnaires ou certains de leurs chauffeurs n'offrent pas l'aide nécessaire aux clientèles nécessitant assistance et ne s'assurent pas que celles-ci soient en sécurité lorsqu'elles descendent d'un taxi alors qu'elles sont affectées d'un handicap intellectuel ou que prévalent des conditions climatiques difficiles ;
- 14) certains chauffeurs de taxi de l'intimée, certains de ses actionnaires ou certains de leurs chauffeurs manquent de professionnalisme, conduisent trop vite et négligent de fixer adéquatement les fauteuils roulants à bord des véhicules adaptés ;
- 15) l'intimée, certains de ses chauffeurs de taxi, certains de ses actionnaires ou certains de leurs chauffeurs appliquent des surcharges tarifaires lors du transport de personnes handicapées ou de personnes à mobilité réduite ;
- 16) certains chauffeurs de taxi de l'intimée, certains de ses actionnaires ou certains de leurs chauffeurs mettent en fonction le taximètre de leur taxi avant même que le client soit à bord et exigent de leur client un montant d'argent additionnel pour chaque sac d'épicerie transporté dans leur taxi ;
- 17) des frais, autres que ceux visés à l'article 52 du Règlement, sont prévus dans la réglementation interne de l'intimée afin de s'appliquer aux courses hors territoire, cette réglementation interne permettant entre autres d'ajouter 5\$ au montant totalisé par le taximètre pour toute course de cinq passagers et plus ;
- 18) le CIT des Laurentides, en application de son contrat avec l'intimée, accepte qu'un chauffeur de taxi mette en marche le taximètre avant de faire monter la personne handicapée à bord du véhicule, au point d'origine de la course, et l'arrête lorsque que la personne est rendue à l'intérieur du lieu de destination.
- [75] En contrepartie, le TAQ a analysé les explications et les nuances apportées par Christian Pelletier, président du conseil d'administration de Taxi Laurentides et d'Éric St-Louis, répartiteur de cette dernière.
- [76] Malgré ces explications de la part des représentants de Taxi Laurentides, la CTQ conclut qu'elle « a une conduite morale répréhensible et fait fi de ses obligations légales en matière de sécurité et de qualité de service ». Certes, il eût été préférable que la CTQ s'explique plus longuement sur sa décision de révoquer les permis. Néanmoins, sa conclusion paraît raisonnable et ne contrevient pas aux règles d'équité procédurale.
- [77] En conséquence, je propose de rejeter le pourvoi avec dépens.

A.M. c. Régie de l'assurance maladie du Québec

2014 QCCA 1067

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-022938-120
(500-17-064840-112)

DATE : 26 MAI 2014

**CORAM : LES HONORABLES ALLAN R. HILTON, J.C.A.
DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.
MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.**

A... M...
APPELANTE – Requérante
c.

**RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC
INTIMÉE – Mise en cause**

et
**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC
NATALIE LEJEUNE
MICHÈLE RANDOIN
MIS EN CAUSE – Intimés**

ARRÊT

[1] L'appelante se pourvoit à l'encontre d'un jugement rendu le 24 juillet 2012 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Marc De Wever), qui a rejeté sa requête en révision judiciaire entreprise à l'égard d'une décision rendue le 10 mars 2011¹ par le Tribunal administratif du Québec (TAQ) siégeant en révision de sa décision rendue le 3 mai 2010².

¹ A.M. c. Régie de l'assurance maladie du Québec, [2011] QCTAQ 03273.
² A.M. c. Régie de l'assurance maladie du Québec, [2010] QCTAQ 04536.

[2] Pour les motifs de la juge Bélanger, auxquels souscrivent les juges Hilton et Vauclair, LA COUR :

[3] ACCUEILLE l'appel, avec dépens;

[4] INFIRME le jugement frappé d'appel;

[5] ACCUEILLE, avec dépens, la requête en révision judiciaire;

[6] INFIRME la décision en révision rendue le 10 mars 2011 par le Tribunal administratif du Québec dans le dossier SAS-M-149946-0808;

[7] RÉTABLIT la décision rendue le 3 mai 2010 par le Tribunal administratif du Québec dans le dossier SAS-M-149946-0808.

ALLAN R. HILTON, J.C.A.

DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.

MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.

Me Dominique Monet
Fasken Martineau DuMoulin
Pour l'appelante

Me Chantal Dumont
Me Marc-Alexandre Croteau-Thomassin
Vaillancourt Boulanger Bureau
Pour l'intimée

Date d'audience : 18 mars 2014

MOTIFS DE LA JUGE BÉLANGER

[8] Le présent pourvoi concerne la question de l'étendue du pouvoir du Tribunal administratif du Québec de réviser ses propres décisions en vertu de l'article 154 (3) de la *Loi sur la justice administrative (LJA)*¹.

[9] Le 3 mai 2010, TAQ-1 a ordonné à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) de rembourser à l'appelante les frais relatifs à deux chirurgies que cette dernière a subies. Le 10 mars 2011, TAQ-2 a révoqué cette décision et rejeté le recours de l'appelante.

Les faits

[10] L'appelante souffre d'hyperthyroïdie de « Graves », diagnostic posé en juillet 2006 par un endocrinologue de l'Hôpital Royal Victoria de Montréal. Sa condition médicale se complique à l'automne 2006, de telle sorte que sans une intervention chirurgicale, elle risque de perdre la vue subitement.

[11] Les 15 décembre 2006 et 9 février 2007, l'appelante subit deux chirurgies à la Clinique Mayo aux États-Unis, dont le coût sera remboursé par la RAMQ, quoique la RAMQ affirme maintenant avoir remboursé la deuxième chirurgie par erreur.

[12] L'appelante devra subir deux autres chirurgies les 8 mai 2007 et 14 septembre 2007, toujours à la Clinique Mayo, chirurgies qui ne seront pas remboursées par la RAMQ, d'où le recours introduit auprès du TAQ, Section des affaires sociales.

Décision TAQ-1

[13] Le 3 mai 2010, le TAQ (D^{re} Louise Hamel et M^e Claude Ouellette) infirme la décision rendue par la RAMQ et déclare que les chirurgies du 8 mai et du 14 septembre 2007 ont été rendues nécessaires en raison des complications survenues à la suite de la chirurgie autorisée du 15 décembre 2006 et, à ce titre, ordonne à la RAMQ de rembourser les frais relatifs à ces deux chirurgies.

[14] TAQ-1 dresse l'historique médical des problèmes de santé éprouvés par l'appelante, dont ses problèmes oculaires. Le 6 juillet 2006, elle a reçu, d'un endocrinologue de l'Hôpital Royal Victoria, un diagnostic d'hyperthyroïdie de « Graves ». Le 18 août 2006, elle présente un œdème périorbitaire soudain, accompagné d'une ophtalmopathie. Le 25 octobre survient une exacerbation soudaine

¹ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

et rapide de l'ophtalmopathie, accompagnée de diplopie. Elle consulte un médecin à la Clinique Mayo, le 8 novembre 2006, où différentes options thérapeutiques sont envisagées. On lui indique que la radiothérapie n'est pas le bon traitement et qu'elle doit envisager, ultimement, une décompression orbitaire.

[15] Le 20 novembre 2006, à la demande de son ophtalmologiste traitant, elle consulte un ophtalmologiste de l'Hôpital Royal Victoria. Ce dernier confirme le diagnostic posé, mais il préconise un traitement par radiothérapie. Le 28 novembre 2006, l'endocrinologue de l'Hôpital Général Juif de Montréal lui indique que la radiothérapie ne lui apparaît pas utile. L'oto-rhino-laryngologiste (ORL) du même hôpital prévoit une thyroïdectomie à son retour de la Clinique Mayo. Elle consulte de nouveau la Clinique Mayo le 13 décembre 2006 et, vu la dégradation de sa situation médicale, on pratique une décompression orbitaire bilatérale deux jours plus tard. Il y a urgence d'agir.

[16] Le 21 mars 2007, elle subit une thyroïdectomie totale, pratiquée par un ORL de l'Hôpital Général Juif de Montréal. Par la suite, sa situation médicale se complique et elle se présente à l'urgence du même hôpital le 30 mars 2007. Un *scan* de la face et des sinus démontre la présence de débris dans le sinus maxillaire droit et un kyste de rétention dans le sinus maxillaire gauche, ainsi qu'un élargissement des muscles extraoculaires. Elle est admise à l'hôpital et y demeure jusqu'au 4 avril 2007 pour soigner l'infection. Le 20 avril 2007, l'ORL de cet hôpital estime que sa situation est rentrée dans l'ordre.

[17] Le 7 mai 2007, elle consulte l'ORL à la Clinique Mayo, en suivi postchirurgical. Ce dernier demande à la revoir et lui suggère de procéder à une autre intervention visant à prévenir la survenance d'une autre infection. Cette chirurgie sera pratiquée le lendemain.

[18] En août 2007, elle consulte un ophtalmologiste à Ottawa, spécialiste en chirurgie orbitaire et lacrymale, lequel la dirige vers la Clinique Mayo pour une autre chirurgie, car il estime que ce sont les chirurgiens qui connaissent le mieux son cas. Voici comment TAQ-1 résume cet épisode :

[41] Le 27 octobre 2008, Dr David Jordan, ophtalmologiste à Ottawa et spécialiste de la chirurgie orbitaire et lacrymale, produit un rapport. La requérante lui a été dirigée par les Drs Martin Black et James Garrity en raison de son expérience avec les cas d'orbitopathie dans l'hyperthyroïdie de Graves. Il l'a reçue au mois d'août 2007 et lui a recommandé de retourner à la Clinique Mayo pour une autre chirurgie pour strabisme ou à Syracuse, New York, son premier choix étant les médecins qui connaissaient le mieux son cas. Sur les difficultés relatives à cette chirurgie avec la maladie de Graves, Dr Jordan écrit ce qui suit :

« [...] Strabismus surgery associated with Thyroid Eye Disease is often difficult and to attempt to go back in on the second time is extremely challenging. It is for this reason that I strongly advised her to return to the Mayo Clinic for further surgery where the surgeons were familiar with her disease and her eye socket tissue. This was not something readily available to her in the Montreal or Ottawa area.

[...] » (Transcription conforme)

[19] TAQ-1 résume la preuve médicale et les recommandations formulées par ses médecins traitants de retourner l'appelante auprès des chirurgiens américains :

[42] Le 5 novembre 2008, le Dr Gerasimos J. Zaharatos, du département de microbiologie de l'Hôpital Général Juif, produit un document dans lequel il explique avoir traité la requérante en mars et en avril 2007, pour la cellulite faciale et la sinusite maxillaire. Madame a reçu une antibiothérapie intraveineuse à large spectre et a été placée sous surveillance afin d'éviter de plus sérieuses complications, telles une méningite ou une thrombose veineuse. La relation avec la décompression orbitaire est rapportée dans les termes suivants :

« [...] At the time, it was felt that a prior bilateral trans-antral decompression surgery, performed at the Mayo Clinic on December 15th, 2006 by Drs Beatty and Garrity, may have contributed to her susceptibility to this condition. Indeed sinusitis is a recognized acute or delayed complication of this surgery. [...] » (Transcription conforme)

[43] Dr Zaharatos indique qu'il a estimé, avec les chirurgiens américains, que la meilleure procédure consistait à retourner la requérante auprès de ces derniers afin qu'ils révisent les fenêtres antrales nasales. Sur le sujet, il s'exprime dans les termes suivants :

« [...]

The patient was advised by myself and her surgeons in the U.S. that the cause of her sinusitis could be iatrogenic (i.e. surgically induced) and would require further surgical management after the acute infectious process was arrested. Although these complications are often unavoidable, they may be considered iatrogenic in nature as they are the result of the prior trans-antral decompression surgery.

As such, it was and remains my steadfast opinion that good medical/surgical practice demanded that Ms. [la requérante]

return to the original surgeons for evaluation at the Mayo Clinic. It is my medical opinion, in view of the complicated nature of her case, that the revision or "re-opening" of the naso-antral windows at the Mayo Clinic, by the original surgeons, was the most appropriate course to take. Attempts to perform the surgery by a surgeon unfamiliar with the original procedure would have diminished the chances of a successful outcome and penalized the patient. » (Transcription conforme)

[20] L'appelante sera revue et réopérée à la Clinique Mayo le 14 septembre 2007.

[21] Pour l'essentiel, TAQ-1 retient deux choses. D'abord, les médecins de l'appelante l'ont dirigée vers les États-Unis, plutôt que vers le milieu universitaire francophone et, ensuite, que le choix du traitement adéquat était controversé. Finalement, le *ratio* de cette décision est que les nouvelles chirurgies ont été réalisées en raison de complications survenues à la suite d'une première chirurgie pratiquée aux États-Unis et autorisée par la RAMQ. Ces chirurgies ont été réalisées par les mêmes chirurgiens, selon leurs propres techniques et ne devaient pas être considérées comme une demande initiale :

[122] Or, le Tribunal s'est déjà prononcé sur des réinterventions qui sont les conséquences directes d'une première chirurgie autorisée par la Régie intimée. La Régie intimée ne doit pas les considérer comme une demande initiale, comme elle l'a fait en l'espèce. Elle doit plutôt les accepter et les autoriser en vertu d'une règle de droit qui dit que l'accessoire suit le principal.

[123] Dans la présente affaire, le Tribunal est d'avis que cette règle doit s'appliquer en l'espèce. La requérante a subi les chirurgies des 8 mai et 14 septembre 2007 en raison de complications de la chirurgie de décompression orbitaire par voie trans-antrale du 15 décembre 2006, à la Clinique Mayo, laquelle avait été autorisée par la Régie intimée.

(Référence omise)

Décision TAQ-2

[22] Le 10 mars 2011, le TAQ (M^e Natalie Lejeune, D^{re} Michèle Randoïn) accueille le recours en révision formulée par la RAMQ, révoque la décision rendue le 3 mai 2010 l'estimant entachée d'un vice de fond et rejette le recours de la requérante.

[23] TAQ-2 estime que seulement deux situations permettent le remboursement de services rendus hors Canada : une situation d'urgence ou la non-disponibilité des services au Canada. Il estime que TAQ-1 commet une erreur en déterminant le litige, aux paragraphes 110 et 122 de la décision, et que, même si le deuxième bloc de chirurgies est une conséquence des deux premières, TAQ-1 ne pouvait appliquer le

principe de « l'accessoire suit le principal », parce qu'il s'agit d'interventions subies hors Québec. Sur ce principe, la jurisprudence ne s'appliquerait que dans les cas où les interventions ont lieu au Québec.

[24] TAQ-2 identifie ainsi l'erreur de nature à invalider la décision : TAQ-1 n'a pas appliqué l'article 15 du *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance hospitalisation*² et a élargi le principe de « l'accessoire suit le principal » :

[32] Aucune des décisions citées ne dispose d'une intervention hors Québec et donc du respect de l'article 15 soit une demande écrite signée par deux médecins possédant une expertise dans le domaine et une attestation de la non-disponibilité au Canada des services spécialisés requis.

[33] Le respect de l'article 15 du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance hospitalisation permet à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) d'exercer son mandat de contrôle et de recherche. C'est ici un exemple, de toute l'importance d'appliquer cet article, dès que des services de santé hors Québec sont envisagés. La Régie peut faire des recherches, diriger les médecins et leurs patients vers les spécialistes appropriés.

[34] Le Tribunal TAQ (1) n'a pas appliqué l'article 15 au deuxième bloc de chirurgie y substituant le principe que « l'accessoire suit le principal ». C'est tel que dit plus haut, une erreur de nature à invalider la décision du 3 mai 2010.

[35] Selon la jurisprudence retenue, le Tribunal évalue la disponibilité des services assurés selon le critère des services « suffisamment spécialisés et adéquats ». Par conséquent, même si le principe de « l'accessoire suit le principal » avait été applicable, cela n'aurait pas nécessairement donné droit au meilleur traitement disponible. Dans la mesure où le traitement accessoire requis est disponible au Canada et qu'il y est suffisamment spécialisé et adéquat, le Tribunal ne pouvait autoriser le remboursement de services reçus à l'extérieur du Canada.

[36] Le principe, tel qu'élargi par TAQ (1), mène à une situation contraire à ce qui est prévu par la Loi. D'une part, une personne dont le traitement a été autorisé à l'extérieur du Canada aurait le loisir de retourner à l'extérieur du Canada pour toutes les complications qui en découlent, même les plus bénignes et les plus courantes, le tout au mépris du caractère exceptionnel de cette mesure. D'autre part, pour ces interventions subséquentes, le rôle de la Régie, tel que décrit à l'article 2 de la Loi sur la Régie de l'assurance maladie, serait ignoré considérant qu'elle n'aurait plus aucun contrôle à effectuer sur le remboursement des soins subséquents reçus à l'étranger.

² *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation*, LRRQ, c. A-28, r.1.

(Référence omise)

[25] Et ensuite :

[39] TAQ (1) se devait d'évaluer le remboursement des services reçus hors Canada à la lumière des critères prescrits par la Loi. Le Tribunal ne pouvait aménager une alternative aux indications de la Loi. Un service peut être assuré par son statut d'accessoire, mais il ne saurait être autorisé à titre de service hors Canada sans remplir les conditions qu'impose la loi.

[26] En bref, l'élargissement d'un principe déjà reconnu constituerait un vice de fond de nature à invalider la première décision, parce que le contexte législatif et réglementaire est différent.

Cour supérieure

[27] Le juge souligne que la norme d'intervention applicable est celle de la décision raisonnable. Il se dit d'avis que la conclusion de TAQ-2, voulant que des vices de fond entachent la validité de la décision de TAQ-1, est raisonnable.

[28] Il estime que le principal vice de fond identifié par TAQ-2 porte sur l'utilisation par TAQ-1 du principe que « l'accessoire suit le principal » quant aux services reçus hors Canada par l'appelante. Le deuxième vice de fond identifié par TAQ-2 concerne l'affirmation selon laquelle l'appelante n'a pas à faire les frais des choix de ses médecins qui l'ont dirigée vers les États-Unis, plutôt que de la diriger vers les services disponibles au Canada.

[29] Le juge conclut en rappelant que son rôle est de vérifier la justification de TAQ-2, sa transparence et son intelligibilité et, enfin, son appartenance aux issues possibles acceptables en regard des faits et du droit. Il estime que TAQ-2 répond à chacun de ces critères et présente une acceptation de la preuve factuelle telle que résumée par TAQ-1, une revue méthodique du droit applicable, une analyse critique de la jurisprudence, une étude des concepts en cause et enfin une motivation de ses conclusions.

[30] Il estime qu'en se limitant au principe de « l'accessoire suit le principal », sans le justifier, soit en référant à la *Loi* et aux *Règlements*, soit par la jurisprudence, TAQ-1 ignore le libellé de la *Loi* qui vise à rendre exceptionnels l'utilisation et le remboursement des services hors Canada. Il approuve la conclusion de TAQ-2 selon laquelle TAQ-1 commet « *a fatal error* » et rejette en conséquence la requête en révision judiciaire de l'appelante.

Question en litige

[31] Le pourvoi se résume à une seule question : le juge de première instance a-t-il erré en décidant que la décision TAQ-2 est raisonnable lorsqu'elle affirme que TAQ-1 est empreinte d'un vice de fond de nature à l'invalidier?

Analyse

[32] La question du réexamen, de la révision ou de la reconsidération des décisions rendues par les organismes et les tribunaux administratifs a fait couler beaucoup d'encre au fil des années³. L'évolution de la justice administrative au Canada et en particulier au Québec, avec l'entrée en vigueur de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴ (*Charte*), et, en 1998, de la *LJA*, a amené le législateur québécois à revoir les clauses dites de révision interne.

[33] Pour sa part, la défunte Commission des affaires sociales (CAS), réincarnée dans la Section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec⁵, bénéficiait déjà d'une clause dite de révision « pour cause »⁶. La dernière mouture de la disposition touchant la CAS, semblable sans être identique à celle qui nous occupe, a été adoptée dans la foulée de l'adoption de la *Charte*⁷.

[34] Les auteurs Dussault et Borgeat expliquent bien que cette modification visait deux objectifs, d'abord celui de reconnaître les cas pour lesquels la jurisprudence admettait la capacité implicite d'un organisme de réviser ses propres décisions et, ensuite, éliminer la possibilité⁸ qu'une erreur de droit puisse constituer une cause valable de révision d'une décision d'un organisme que l'on appelait à l'époque « organisme quasi judiciaire »⁹. Selon ces auteurs, cette possibilité aurait risqué de placer un organisme bénéficiant d'une clause de révision « pour cause » dans une situation de partialité incompatible avec le droit d'une personne de bénéficier de l'audition impartiale prévue à l'article 23 de la *Charte*.

³ Pour illustrer le propos, voir Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et Preuve*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 473-539; voir aussi René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 3, Québec, P.U.L., 1989, p. 247-255.

⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

⁵ *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54, art. 18 et s. et Annexe I de la *Loi*; *Loi sur l'application de la loi sur la justice administrative*, 1997, c.43, art. 184 et 841.

⁶ Cette disposition a été introduite dans la *Loi de la Commission des affaires sociales* par la *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, 1977, c. 49.

⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne*, 1986, c. 95, art. 95.

⁸ Voir sur le sujet l'affaire *François Nolin Ltée c. Commission des relations de travail du Québec*, (1968) R.C.S. 168.

⁹ R. Dussault et L. Borgeat, *supra*, note 3, p. 254.

[35] C'est dans ce contexte que le législateur a introduit l'article 154 de la LJA qui est rédigé ainsi :

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.

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;

(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.

(Accentuation prononcée)

[36] Même en 1998, cette disposition n'est ni nouvelle ni originale. Elle se retrouvait déjà depuis de nombreuses années dans plusieurs lois et elle se retrouve encore dans certaines lois gouvernant tant les organismes qui rendent des décisions administratives que ceux de l'ordre juridictionnel, quoique certaines nuances puissent y avoir été apportées. Ainsi, il est acquis qu'un organisme qui exerce une fonction administrative a le pouvoir de réexaminer sa décision, en tenant compte des droits acquis et du devoir d'agir équitablement¹⁰.

[37] Rappelons que la LJA établit la distinction entre la décision prise par l'administration gouvernementale soumise au devoir d'agir équitablement¹¹ et la décision qui relève de l'ordre juridictionnel (impliquant un *lis inter partes*) soumise au devoir d'agir de façon impartiale¹².

¹⁰ Jean-Pierre Villaggi, « La justice administrative », dans Collection de droit 2013-2014, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 159.

¹¹ LJA, *supra*, note 1, art. 2 et 8.

¹² *Ibid.*, art. 9-13.

[38] Le TAQ relève de l'ordre juridictionnel et doit respecter une procédure contradictoire et publique et offrir des garanties d'indépendance et d'impartialité¹³.

[39] Aussi, il faut tenir compte de la mission qui a été confiée au TAQ par le législateur et des fonctions qui lui ont été attribuées. À plusieurs égards, le TAQ constitue un tribunal semblable aux cours de justice du Canada¹⁴. L'exercice de ses fonctions exclusivement juridictionnelles exige la mise en place de procédures s'apparentant à celles des cours de justice et il dispose de compétences habituellement confiées aux cours de justice, telles que celle de trancher des questions constitutionnelles, de telle sorte que, sur le spectre des tribunaux administratifs, il se situe à un niveau supérieur d'exigence en ce qui concerne l'indépendance judiciaire de ses membres¹⁵.

[40] C'est donc en gardant à l'esprit l'importance du devoir d'impartialité du TAQ, devoir consacré non seulement dans la *LJA*, mais aussi dans la *Charte*, que le fait que la décision soit sans appel et qu'une clause privative étanche protège la décision¹⁶ que l'évaluation de ce qu'est un vice de fond ou une procédure de nature à invalider une décision doit être faite.

[41] Comme le souligne le juge Fish, alors à notre cour, dans *Tribunal administratif du Québec c. Godin*¹⁷, en plus des objectifs de la *LJA*, soit ceux d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative, cette loi protège les administrés contre les erreurs ou les caprices de l'État, en mettant à leur disposition un recours quasi judiciaire¹⁸. L'article 154 (3) de la *LJA* a donc aussi pour objectif d'apporter une certaine paix d'esprit aux administrés qui peuvent être assurés que, sauf dans les cas prévus à l'article 154 *LJA*, ils obtiendront l'indemnité que le TAQ leur a accordée¹⁹.

[42] Tenant compte de sa propre réalité et de l'intérêt supérieur de la justice administrative²⁰, le TAQ doit considérer que l'article 154 (3) *LJA* s'applique de façon exceptionnelle.

[43] L'opinion convaincante du juge Fish mérite d'être rappelée :

[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

¹³ Marie-Josée Longtin, « La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités » dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif* (1998), vol. 98, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 97, 114.

¹⁴ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson*, [2005] 1 R.C.S. 257 (CSC), paragr. 23.

¹⁵ *Québec (Procureur générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058, 2090 (C.A.).

¹⁶ *LJA*, *supra*, note 1, art. 158.

¹⁷ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 41.

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 43.

²⁰ *Ibid.*, paragr. 44.

justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens".

[46] And I find it inconsistent with these values to subordinate the finality of a "valid" determination by the Tribunal, in "proceedings brought against an administrative authority", 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 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:

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 the last that prevails.

(Soulignements dans l'original)

[44] Toujours dans l'affaire *Godin*, le juge Chamberland ajoute qu'une divergence d'opinions quant à la façon d'interpréter une disposition législative ne constitue pas un vice de fond de nature à invalider la première décision, car l'article 154 (3) *LJA* ne crée pas de droit d'appel.

[45] L'affaire *Godin* n'a été ni la première ni la dernière fois que la Cour a tenté de définir le concept plutôt abstrait de ce que constitue un *vice de fond de nature à invalider une décision*.

[46] En 1996, le juge Rothman, dans l'affaire *Épiciers unis Métro-Richelieu*²¹, a avancé l'une des premières définitions, depuis ce temps reprise constamment :

The Act does not define the meaning of the term «vice de fond» used in Sec. 37. The English version of Sec. 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 décision». A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of 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.²²

(Accentuation prononcée)

[47] Dans l'affaire *CSST c. Fontaine*²³, rendue en matière d'indemnisation de victimes d'accidents du travail, le juge Morissette fait une revue de la jurisprudence de la Cour sur cette question et résume sa pensée comme suit :

[50] En ce qui concerne les caractéristiques inhérentes d'une irrégularité susceptible de constituer un vice de fond, le juge Fish note qu'il doit s'agir d'un «defect so fundamental as to render [the decision] invalid», «a fatal error». Une décision présentant une telle faiblesse, note-t-on dans l'arrêt *Bourassa*, est «entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige». Le juge Dalphond, dans l'arrêt *Batiscan*, effectue le rapprochement avec l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.* de la Cour suprême du Canada, où le juge Iacobucci apportait plusieurs éclaircissements utiles sur les attributs de deux notions voisines, l'erreur manifeste et la décision déraisonnable. Il s'exprimait en ces termes :

Même d'un point de vue sémantique, le rapport étroit entre le critère de la décision «manifestement erronée» et la norme de la décision raisonnable *simpliciter* est évident. Il est vrai que bien des choses erronées ne sont pas pour autant déraisonnables; mais quand le mot «manifestement» est accolé

²¹ *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608, 613-614.

²² *Ibid.*, 14 et 15.

²³ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, [2005] R.J.Q. 2203 (C.A.), 2005 QCCA 775.

au mot «erroné», ce dernier mot prend un sens beaucoup plus proche de celui du mot «déraisonnable». Par conséquent, le critère de la décision manifestement erronée marque un déplacement, du critère de la décision correcte vers un critère exigeant l'application de retenue. Cependant, le critère de la décision manifestement erronée ne va pas aussi loin que la norme du caractère manifestement déraisonnable.

On voit donc que la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire «un vice de fond de nature à invalider [une] décision».

[51] En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond de cet ordre, la jurisprudence est univoque. Il s'agit de rectifier les erreurs présentant les caractéristiques qui viennent d'être décrites. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première. Intervenir en révision pour ce motif commande la réformation de la décision par la Cour supérieure car le tribunal administratif «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». L'interprétation d'un texte législatif «ne conduit pas nécessairement au dégagement d'une solution unique» mais, comme «il appartient d'abord aux premiers décideurs spécialisés d'interpréter» un texte, c'est leur interprétation qui, toutes choses égales d'ailleurs, doit prévaloir. Saisi d'une demande de révision pour cause de vice de fond, le tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d'autres termes, il importe qu'il s'abstienne d'intervenir s'il ne peut d'abord établir l'existence d'une erreur manifeste et déterminante dans la première décision). Enfin, le recours en révision «ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits»: il s'en distingue notamment parce que seule l'erreur *manifeste* de fait ou de droit habilite la seconde formation à se prononcer sur le fond, et parce qu'une partie ne peut «ajouter de nouveaux arguments» au stade de la révision.

(Références omises et accentuation prononcée)

[48] Dans *M.L. c. PGQ*²⁴, les juges Duval Hesler et Beauregard, alors majoritaires, se disent d'avis qu'une divergence d'opinions, même sur une question importante, ne constitue pas un vice de fond²⁵, que le recours en révision n'est pas un moyen déguisé

²⁴ *M.L. c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1143, J.E. 2007-1728 (C.A.).

²⁵ *Ibid.*, paragr. 23.

de reprendre le même débat à partir des mêmes faits²⁶. Pour le juge Beaugard, une décision entachée d'un vice de fond doit être assimilée à une décision légalement nulle.

[49] Ceci étant dit, le juge a retenu avec raison que la norme d'intervention quant à la décision de TAQ-2 et l'identification par ce dernier de ce que constitue un vice de fond, est celle de la décision raisonnable. Cette détermination va dans le sens des arrêts rendus par notre Cour dans les affaires *Fontaine*²⁷, *Godin*²⁸ et *Forces motrices Batiscan*²⁹, où les opinions majoritaires sont que la norme applicable était celle de la décision *raisonnable simplicité*. Quoique ces arrêts aient été rendus avant l'arrêt *Dunsmuir*³⁰, la norme maintenant applicable à la décision en révision quant à l'existence ou non d'un vice de fond est celle de la décision raisonnable, ce dont conviennent les parties.

[50] Était-il raisonnable pour TAQ-2 d'affirmer que TAQ-1 contient un vice de fond de nature à l'invalider?

[51] Je suis d'avis qu'il faut répondre par la négative pour les raisons suivantes.

[52] L'intimée voit dans TAQ-1 trois vices de fond. D'abord, TAQ-1 aurait retenu un critère subjectif de disponibilité en se basant sur la connaissance des médecins traitants anglophones qui semblent avoir ignoré que les services étaient accessibles dans le milieu universitaire francophone.

[53] Deuxièmement, le remboursement des services reçus hors Québec doit faire l'objet d'une approbation préalable. Or, TAQ-1 semble avoir écarté cette exigence, étant donné le long délai écoulé pour que l'intimée réponde à la première demande.

[54] Troisièmement, TAQ-1, s'appuyant sur le principe que les coûts reliés à une complication d'une première chirurgie doivent être aussi remboursés, engendrera nécessairement une brèche, car toutes les complications qui pourront découler d'une première intervention, même la plus simple et la plus routinière, devront être défrayées par elle.

[55] TAQ-2 a reconnu deux vices de fond invalidant TAQ-1. D'abord, TAQ-1 aurait appliqué un critère subjectif de disponibilité des services au Québec, plutôt que de trancher la question de la réelle disponibilité de ceux-ci. Ensuite, TAQ-1 aurait omis d'appliquer les dispositions législatives et réglementaires, préférant utiliser la règle « l'accessoire suit le principal ».

²⁶ *Ibid.*, paragr. 26.

²⁷ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, *supra*, note 23, note paragr. 44.

²⁸ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, *supra*, note 17.

²⁹ *Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscan inc.*, [2004] R.J.Q. 40 (C.A.).

³⁰ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190 (CSC), 2008 CSC 9.

[56] Soulignons que le niveau d'expertise de TAQ-1 est le même que celui de TAQ-2. Chacun des quorums est composé d'un juriste (avocat ou notaire) et d'un médecin³¹. La lecture de TAQ-1 me convainc que le dossier est sans contredit médicalement complexe et il n'y a pas, comme allégué par l'intimée, une telle ouverture qu'un dangereux précédent puisse être créé. Il suffit de lire attentivement TAQ-1 pour comprendre le raisonnement médical suivi par les juges administratifs et la particularité du dossier.

[57] Nul doute que les membres ayant rendu TAQ-2 sont en désaccord avec ceux ayant rendu TAQ-1.

[58] Toutefois, il faut reconnaître que le raisonnement de TAQ-1 est clair, basé sur la preuve et sur certaines décisions qui ont retenu que, en certaines circonstances, un service non couvert par la RAMQ peut devenir couvert en raison du fait qu'une première intervention a été autorisée.

[59] Il suffit de lire les paragraphes suivants pour bien comprendre le raisonnement :

[110] De plus, le Tribunal estime que la question en litige n'est pas tant de savoir si ces chirurgies étaient disponibles au Québec en 2007, mais plutôt de savoir si ces deux nouvelles chirurgies s'avèrent réalisées en raison de complications d'une première réalisée aux États-Unis, en l'espèce une décompression orbitaire bilatérale, autorisée par la Société intimée, et si elles sont remboursables en regard de la Loi.

[111] Il appert que les chirurgies que la requérante a subies en 2007 à la Clinique Mayo sont reliées à la première de décembre 2006, car elles ont été réalisées par les mêmes chirurgiens, selon leurs techniques propres et sans que les médecins traitants de la requérante à Montréal s'interrogent sur le bien-fondé de leur décision de retourner la requérante aux États-Unis.

[112] En regard de la preuve médicale prépondérante dont il dispose, le Tribunal est d'avis que la révision des fenêtres antrales nasales inférieures constitue une complication de la décompression orbitaire subie le 15 décembre 2006. Il s'agit du prolongement d'une chirurgie autorisée par la Régie, dont l'évolution s'est vue perturber par une infection.

[113] Ce n'est pas de sa propre initiative que la requérante retourne à la Clinique Mayo en mai 2007. Dans sa note du 7 mai 2007, Dr Beatty indique que c'est à sa demande que madame est revue et il lui recommande une révision des fenêtres antrales nasales inférieures afin d'éviter toute récurrence d'infection. La requérante témoignera que ses médecins traitants avaient contacté ses chirurgiens américains. On ne peut donc lui reprocher d'avoir accepté la

³¹ LJA, *supra*, note 1, art. 25.

réintervention recommandée par son chirurgien traitant, ni d'avoir omis de vérifier si cette procédure était disponible au Québec avant son départ.

[114] De plus, Dr Zaharatos fait état dans son document du 5 novembre 2008 que la cause de la sinusite est une conséquence de la décompression orbitaire trans-antrale. Dr Sévigny indique également dans son document du 11 janvier 2010 qu'une des complications de la décompression de l'orbite est l'infection, quoique rare, ce qui trouve écho dans la note médicale de Dr Mc Connell.

[115] Cette antronomie s'avère ainsi une conséquence directe de la chirurgie de décompression autorisée par la Régie intimée, car reliée à une complication imprévue.

(Référence omise)

[60] TAQ-1 estime que, dans ce cas très précis, les complications survenues, dont l'une est rare, devaient être corrigées par les chirurgiens américains, comme recommandé par les médecins traitants de l'appelante. TAQ-1 estime que, dans ce cas, la demande ne doit pas être évaluée comme une demande initiale et c'est pourquoi elle écarte les critères applicables à une demande initiale. En cela, TAQ-1 suit un principe déjà appliqué en d'autres circonstances, dont l'affaire *P.A. c. RAMQ*³².

[61] Dans cette affaire, la RAMQ avait refusé d'autoriser une nouvelle intervention à un sein qui visait à corriger l'aspect esthétique des conséquences d'une réduction mammaire autorisée par elle. La CAS, malgré la contestation de la RAMQ qui affirmait que la deuxième intervention, à caractère esthétique, n'était pas un service assuré au sens de la loi, a décidé que les complications de la première intervention ont fait en sorte qu'une deuxième était requise et qu'elle constituait une conséquence directe de cette première intervention. Retenant que l'affaire revêtait un caractère un peu spécial, la CAS a alors retenu que « l'accessoire devait suivre le principal ».

[62] Cette première décision a elle-même fait l'objet d'une demande de révision par la RAMQ, au motif qu'elle était entachée d'un vice de fond, parce que le premier quorum avait ajouté au texte de loi et modifié une disposition législative. Un peu comme elle le fait ici, la RAMQ plaidait alors que le raisonnement imposé par la première formation pourrait lui imposer le fardeau de reprendre et assurer, à l'infini, toute correction de cicatrice et de rendre inutile et stérile le règlement.

[63] Dans la décision en révision rendue par le TAQ³³, la deuxième formation a retenu que la RAMQ recherchait une deuxième interprétation du règlement applicable et que cela ne constitue pas un vice de fond, car les deux interprétations étaient défendables.

³² *P.A. c. RAMQ*, [1997], SS-51081, (CAS).

³³ *RAMQ c. P.A.*, [1999], SS-51081, (TAQ).

[64] Paradoxalement, il semble que l'histoire se répète.

[65] Nous l'avons vu, un vice de fond n'est pas une divergence d'opinions ni même une erreur de droit. Un *vice de fond de nature à invalider une décision* est une erreur fatale qui entache l'essence même de la décision, sa validité même.

[66] Les qualificatifs utilisés par la Cour ne manquent pas : « *serious and fundamental defect, fatal error, unsustainable finding of facts or law* », décision *ultra vires* ou légalement nulle.

[67] Nous sommes loin du compte.

[68] Sans avoir à me prononcer sur la question de déterminer si l'interprétation de TAQ-1 est erronée ou non en droit, sa rationalité apparaît toutefois par le raisonnement suivi et ses motivations. Il était donc déraisonnable pour TAQ-2 d'affirmer que TAQ-1 est entachée d'un vice de fond de nature à invalider la décision et le premier juge devait accueillir la requête en révision judiciaire.

[69] De façon générale, une demande de révision éloigne les administrés de l'atteinte des objectifs de célérité et d'efficacité prévus à la LJA.

[70] Il est vrai qu'il peut arriver (et je ne dis pas que c'est le cas ici) que de moins bonnes décisions ou des décisions qui divergent du courant majoritaire ou même qui sont erronées en droit ne puissent faire l'objet de révision interne. C'est le prix à payer pour assurer l'indépendance du TAQ comme le législateur l'a prévu et pour assurer une certaine paix d'esprit aux administrés, comme le signalait le juge Fish dans *Godin*.

[71] La requête en révision n'est pas non plus un outil destiné à assurer la cohérence des décisions administratives. Cet objectif, spécifié dans la LJA³⁴, peut être réalisé tout en respectant l'autonomie des décideurs. Comme le souligne le juge Yves-Marie Morissette, la concertation entre les décideurs et la mise en commun de leurs connaissances ou expériences spécialisées peuvent contribuer à aplanir et rectifier les divergences de vues qui surviennent inévitablement dans un système de droit administratif qui admet la théorie du pluralisme interprétatif³⁵.

³⁴ LJA, *supra*, note 1, art. 75 (1).

³⁵ Yves-Marie Morissette, *Rétrospective et prospective sur le contentieux administratif*, vol. 39, Sherbrooke, Revue de droit, Université de Sherbrooke, 2008-2009, à la page 31.

[72] Je propose donc d'accueillir l'appel, avec dépens, d'infirmer le jugement rendu par la Cour supérieure, d'accueillir la requête en révision judiciaire, avec dépens, de casser la décision en révision rendue le 10 mars 2011 par le TAQ et de rétablir la décision rendue le 3 mai 2010 par le TAQ dans le dossier SAS-M-149946-0808.

DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.

