Par. 16, 17, 18, 21-24, 33 et 34

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N°: 500-09-006417-984
(705-05-001977-977)

DATE: 26 AVRIL 2001

EN PRÉSENCE DE: LES HONORABLES PAUL-ARTHUR GENDREAU J.C.A.
JEAN-LOUIS BAUDOUIN J.C.A.
ANDRÉ FORGET J.C.A.

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC,
APPELANTE - (Mise en cause)
c.
CAROLE HAMEL,
INTIMÉE - (Requérante)
et
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES,
MISE EN CAUSE - (Intimée)

ARRÊT

---

[1] LA COUR, statuant sur un pourvoi contre un jugement de la Cour supérieure du district de Joliette, rendu le 23 février 1998 par l'honorable Clément Trudel, accueillant une requête en révision judiciaire à l'encontre d'une décision rendue le 13 décembre 1996 par la Commission des affaires sociales;

[2] Après étude, audition et délibéré;

[3] Pour les motifs apparaissant dans l'opinion du juge Baudouin dont copie est jointe aux présentes et à laquelle souscrivent les juges Gendreau et Forget;

2001 CanLII 14394 (QC CA)

AUTHENTIFICATION = S9E31GYU53PW1

[4] **REJETTE** le pourvoi avec dépens.

PAUL-ARTHUR GENDREAU J.C.A.

JEAN-LOUIS BAUDOUIN J.C.A.

ANDRÉ FORGET J.C.A.

Me Roberto Clocchiatti
(GÉLINAS & ASSOCIÉS)
Avocat de l'appelante

Me André Laporte
(LAPORTE & LAVALLÉE)
Avocat de l'intimée

Date d'audience: 29 mars 2001
Domaine du droit: ADMINISTRATIF (DROIT)

2001 CanLII 14394 (QC CA)

AUTHENTIFICATION = S9E31GYU53PW1

Opinion du juge BAUDOUIN

2001 CanLII 14394 (QC CA)

I. LES FAITS

[5] Les faits de cette cause ont été longuement résumés et analysés par le juge de première instance et je n'y reviendrai que sommairement pour bien situer le débat.

[6] L'intimée Carole Hamel, victime d'un accident d'automobile en 1991 et incapable d'exercer le métier qui était le sien avant cet accident, reçoit une indemnité de remplacement de revenu de la Société de l'assurance automobile du Québec (S.A.A.Q.), conformément aux dispositions de la Loi sur l'assurance automobile, L.R.Q., c. A-75.

[7] Le 27 août 1993, la S.A.A.Q. statue que l'intimée est capable d'exercer l'emploi de caissière au guichet d'entrée de la catégorie de personnel de bureau et commis. Son indemnité de remplacement continue cependant à lui être versée pour une année (art. 49(4) de la Loi sur l'assurance automobile).

[8] Le 24 mai 1994, sur appel de l'intimée, cette décision est modifiée et le Service de révision décide qu'elle est désormais apte à exercer un emploi de la catégorie des employés de bureau et mécanographie. Cette seconde décision est portée en appel devant la Commission des affaires sociales (C.A.S. en appel) qui, le 9 avril 1996, infirme celle-ci, constate que les métiers proposés à l'intimée sont soit inexistants, soit ne correspondent pas à ses habiletés et ordonne donc à la S.A.A.Q. de continuer à lui verser l'indemnité de remplacement jusqu'à ce qu'il lui soit déterminé un nouvel emploi qu'elle serait susceptible d'exercer.

[9] La S.A.A.Q. se pourvoit et demande la révision de cette décision par la C.A.S. qui, le 13 décembre 1996, accueille la requête et convoque les parties pour entendre le fond du litige et déterminer quel emploi est compatible avec les capacités de l'intimée.

[10] Une demande en révision judiciaire est accueillie par la Cour supérieure le 23 avril 1998.

[11] Le juge Clément Trudel annule la décision du 13 décembre 1996 et ordonne alors à la S.A.A.Q. de verser à l'intimée les indemnités de remplacement du revenu à compter du 27 août 1994 et ce, jusqu'à ce que celle-ci lui propose un nouvel emploi ou que l'intimée reprenne son travail habituel.

2001 CanLII 14394 (QC CA)

II. LE DROIT

[12] Le pourvoi devant notre Cour reprend essentiellement les deux questions sur lesquelles le juge de première instance a statué.

A. La norme de contrôle

[13] La première question est la suivante: Quelle est la norme de contrôle judiciaire qui s'applique à la décision de la C.A.S. en révision de sa propre décision rendue en appel? Est-ce le critère de la décision manifestement déraisonnable ou celui de l'erreur simple ou de la décision correcte?

[14] L'appelante plaide que le test est celui du caractère manifestement déraisonnable de la décision, au sens donné à ce terme par une jurisprudence bien connue et qu'on me dispensera de citer ici.

[15] Selon elle, la C.A.S. en appel, dans sa décision du 9 avril 1996, a refusé d'exercer sa compétence (art. 25 de la Loi sur la Commission des affaires sociales, L.R.Q., c. C-34) et n'avait pas le pouvoir de prolonger l'indemnité de remplacement au-delà de la période prévue par la loi. En outre, plaide-t-elle, la décision sur la continuation du versement de l'indemnité de remplacement est manifestement déraisonnable et contraire à la loi. En bref, la C.A.S. en révision intervient au motif que la C.A.S. en appel a commis des erreurs manifestes assimilables à un vice de fond.

[16] Le débat se situe autour des articles 24 et 25 de la Loi sur la Commission des affaires sociales, L.R.Q., c. C-34, qu'il n'est peut-être pas inutile de citer au long ici:

> **24.** La Commission peut réviser ou révoquer toute décision ou ordonnance qu'elle a rendue:
>
> 1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;
>
> 2° lorsqu'une partie intéressée au litige n'a pu pour des raisons jugées suffisantes se faire entendre;
>
> 3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.
>
> Lors d'une telle révision, le quorum est le même que celui prévu pour la décision à réviser.

> **25.** La Commission peut confirmer la décision portée devant elle; elle peut aussi l'infirmer et elle doit alors rendre la décision qui selon elle aurait dû être rendue en premier lieu.
>
> Elle peut en outre, dans le cas d'une requête visée au paragraphe (e) de l'article 21, ordonner à l'établissement de prendre certaines mesures devant s'appliquer dans l'avenir.

2001 CanLII 14394 (QC CA)

[17] Les dispositions législatives qui accordent un pouvoir de révision à un tribunal administratif en énumérant les cas d'ouverture au recours ne lui confèrent pas une autorité générale de révision, mais limitent celle-ci aux espèces prévues. Le tribunal administratif doit donc rentrer spécifiquement dans le cadre prévu par le législateur. Voir: S. LAFONTAINE et D. ROUSSEAU, «Le pouvoir de révision en droit administratif», dans *Développements récents en droit administratif,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1995, p. 209; Épiceries-Unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.); Béland c. Commission de la santé et sécurité au travail, J.E. 94-388 (C.S.); Jarry c. Commission des affaires sociales, J.E. 95-1884 (C.S.).

[18] J'écarte tout de suite l'argument qui consiste à dire que l'on devrait appliquer à l'espèce la démarche pragmatique et fonctionnelle (U.E.S.,local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048). Elle n'est ici ni pertinente, ni nécessaire puisqu'à l'article 24, la loi entend clairement limiter la compétence du pouvoir de révision de la C.A.S. aux seuls cas qu'elle y a énumérés.

[19] Je partage l'avis du premier juge. Lorsqu'elle siège en révision de ses propres décisions, la C.A.S. doit clairement situer son action dans le cadre unique et précis fixé par le législateur. Si elle outrepasse les paramètres fixés par la loi, elle commet alors une erreur de compétence. Elle se trompe, en effet, sur l'exercice même de celle-ci et la norme de contrôle judiciaire n'oblige plus alors à examiner le fond de la décision pour savoir si elle est raisonnable. C'est donc le test de l'erreur simple ou de la décision correcte.

[20] Dans Sivaco Québec inc. c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1998] C.L.P. 180, M. le juge Pierre Dalphond a bien résumé la règle de droit:

> Pour résumer, lorsqu'un organisme se voit investi du pouvoir de réviser ses propres décisions, ce que le Prof. Patrice Garant appelle l'autorévision, pour des cas énoncés à sa loi constitutive, toute décision interprétant ces cas se trouve à définir sa compétence et est sujette à la norme de la décision correcte, à moins que le législateur ne lui confère le pouvoir de trancher toute question relative à «l'applicabilité» de ces cas, comme il l'a fait à l'article 46 du *Code du travail* suite à l'arrêt *Bibeault*,

> précité, en accordant aux commissaires du travail le pouvoir de déterminer de l'existence ou non des conditions d'application de l'article 45 dudit code.

(Voir aussi: Hamel c. Commission des affaires sociales, J.E. 98-778 (C.S.), et Beaulieu c. Commission des affaires sociales, C.S. Joliette, no 705-05-002990-987, du 3 décembre 1998.)

B. L'existence d'un vice de fond

[21] Il reste à déterminer cependant si la décision de la C.A.S. en appel était, aux termes du parag. 3, de l'article 24, précité, affectée d'un vice de fond.

[22] Notre Cour, sous la plume de mon collègue le juge Rothman, a, dans l'arrêt Épiceries-Unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des courses et des jeux, [1996] R.J.Q. 608, défini ce qu'il fallait entendre par un vice de fond. Il écrit:

> 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.
>
> (p. 613-614)

[23] Il y a donc vice de fond lorsque l'on démontre que la décision comporte, pour employer les termes du juge Boily, dans Béland c. Commission de la santé et de la sécurité au travail, J.E. 94-388 (C.S.):

> …..un accroc sérieux et grave lors de l'audition ou de la disposition d'un litige et dont la conséquence est de déclarer la nullité de la décision qui en découle, d'où sa révision.

2001 CanLII 14394 (QC CA)

[24] L'erreur dont est entachée la décision doit donc attaquer la validité même de la décision administrative, par exemple, lorsqu'elle ignore complètement une disposition de la loi ou, étant consciente de son application à l'espèce, l'écarte cependant.

[25] Or, qu'en est-il en l'espèce?

[26] La C.A.S. en appel s'est prononcée sur trois points.

[27] Le premier touche le type de métier que la S.A.A.Q. estimait l'intimée capable d'exercer. Cette dernière avait proposé celui d'huissier (l'intimée n'avait pas les diplômes nécessaires) ou de teneur de copie (métier alors inexistant). La C.A.S. en appel a donc estimé, avec raison, que ni l'un, ni l'autre ne convenait.

[28] Le second porte sur la preuve d'autres emplois possibles que la S.A.A.Q. pouvait proposer. La C.A.S. en révision reproche à la C.A.S. en appel de ne pas avoir permis à la S.A.A.Q. de faire la preuve d'autres métiers que l'intimée pouvait exercer. La preuve au dossier est totalement à l'effet contraire. La S.A.A.Q. a pu, en effet, lors de l'audience faire cette preuve et la C.A.S. en appel a rejeté les autres propositions de la S.A.A.Q. (hôtesse d'accueil, représentante de commerce, réceptionniste). Je vois très mal comment la S.A.A.Q. peut maintenant venir se plaindre d'un manque d'équité procédurale.

[29] Le troisième est la prolongation des indemnités. La C.A.S. en appel a décidé devant l'incapacité institutionnelle de la S.A.A.Q. de désigner à l'intimée un métier ou une profession qu'elle pouvait exercer (rappelons que celle-ci ne lui a proposé que des métiers qui n'existaient plus ou que des emplois pour lesquels elle n'est manifestement pas qualifiée), que celle-ci devait continuer à lui verser l'indemnité de remplacement au-delà de la période maximale de deux ans après l'accident. Une controverse a d'ailleurs existé à cet égard sur la question de savoir si, selon la loi, il était possible de prolonger l'indemnité de remplacement de revenu au-delà de la période maximale de deux ans dans l'hypothèse où le bénéficiaire de celle-ci était incapable soit d'exercer le métier qu'il occupait avant l'accident, soit d'exercer celui ou ceux proposés par la S.A.A.Q.

[30] Ce problème a déjà fait l'objet d'une décision de notre Cour dans l'affaire Commission des affaires sociales c. Sponner, [2000] R.J.Q. 1349, confirmant [1996] R.J.Q. 3092 (C.S.), dont la situation factuelle est très proche de la nôtre. Si je ne m'abuse, en effet, dans *Sponner*, aucun emploi n'avait été proposé. Ici, aucun des emplois proposés n'était adéquat. L'analogie est donc, à mon avis, presque parfaite.

[31] Mon collègue, M. le juge René Dussault, analyse longuement les deux interprétations des articles 46 et 49(4) de la loi et fait état des divergences d'opinions à cet effet. Il conclut de la façon suivante: (Je me permets de le citer au long.)

> [62] Suivant la deuxième interprétation, le changement de régime juridique ne surviendrait qu'à compter du moment où la Société détermine

2001 CanLII 14394 (QC CA)

un emploi à une victime capable de l'exercer. Le délai d'un an prévu à l'article 49 paragraphe 4 L.A.A. commencerait à courir à partir de la détermination d'un tel emploi par la Société. L'article 49 paragraphe 4 ne permettrait donc pas une application rétroactive.

[63] Cette deuxième interprétation doit être retenue. Certes, la capacité de travail détermine le moment où la Société peut exercer sa discrétion suivant l'article 46 L.A.A. En effet, cet article énonce clairement que la Société doit attendre la réalisation simultanée de deux conditions avant de pouvoir déterminer un emploi à une victime d'accident d'automobile, savoir l'écoulement d'une période de deux ans suivant la date de l'accident et l'existence d'une capacité de travail résiduelle chez la victime: «À compter de la troisième année de la date de l'accident, la Société peut déterminer un emploi à une victime capable de travailler […]» (les italiques sont du soussigné). Ainsi, lorsque ces deux conditions sont réunies, la Société peut déterminer un emploi à la victime, sans toutefois y être obligée.

[64] Si l'exercice de la discrétion prévue à l'article 46 est tributaire de la capacité générale de travail de la victime, la cessation du droit à l'indemnité est fonction par contre de la détermination d'un emploi que la victime est capable d'exercer. C'est là, à mon avis, la seule interprétation possible de l'article 49, qui, en chacun de ses paragraphes, lie la capacité de travail de la victime à un emploi clairement déterminé et bien précis. En d'autres termes, à l'article 49, il n'est aucunement question de la capacité générale de travail de la victime, mais de sa capacité d'exercer un emploi donné. Pour plus de clarté, je reproduis de nouveau le texte de l'article 49 L.A.A.:

> 49. Une victime cesse d'avoir droit à l'indemnité de remplacement du revenu:
>
> 1° lorsqu'elle devient *capable d'exercer l'emploi qu'elle exerçait* lors de l'accident;
>
> 2° lorsqu'elle devient *capable d'exercer l'emploi qu'elle aurait exercé* lors de l'accident, n'eût été de circonstances particulières;
>
> 3° lorsqu'elle devient capable *d'exercer l'emploi que la Société lui a déterminé* conformément à l'article 45;
>
> 4° un an après être devenue *capable d'exercer un emploi que la Société lui a déterminé* conformément à l'article 46 ou à l'article 47;

2001 CanLII 14394 (QC CA)

2001 CanLII 14394 (QC CA)

> 5° au moment fixé par une disposition de la section I du présent chapitre qui diffère de ceux prévus aux paragraphes 1° à 4°;
>
> 6° à son décès.
>
> [Les italiques sont du soussigné.]
>
> [65] L'intention du législateur de lier la cessation du droit à l'indemnité à la détermination d'un emploi par la Société et non à la capacité générale de travail de la victime ressort clairement, de plus, de l'article 48, paragraphe 1 L.A.A., précité, qui encadre l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Société de déterminer un emploi à une victime. Dans la mesure où il commande à la Société de considérer «la formation, l'expérience de travail et les capacités physiques et intellectuelles de la victime *au moment où la société décide de lui déterminer un emploi*» (les italiques sont du soussigné), cet article n'indique nullement à la Société les facteurs dont elle doit tenir compte pour déterminer si la victime est devenue apte au travail; il lui indique plutôt les facteurs pertinents à la détermination d'un emploi.
>
> (P. 1359)

[32] Je souscris entièrement à la solution proposée par mon collègue. Devrait-on rappeler ici que la seule raison de l'existence de la S.A.A.Q. est, en effet, de compenser adéquatement les victimes d'accidents de la circulation. Adopter la position restrictive de cette dernière qu'elle n'a pas à prolonger le paiement de l'indemnité de remplacement à partir du moment où la victime est présumée apte à exercer «UN» emploi quelconque et non l'un de ceux désignés par la S.A.A.Q. dans des circonstances, en plus, où la S.A.A.Q. propose des métiers inexistants ou inadéquats, me paraît ,en outre, aller clairement à l'encontre de la philosophie même de cette loi à caractère social. Le changement de régime ne peut avoir lieu que si et lorsqu'un nouvel emploi précis est proposé ou si la victime reprend son emploi d'origine.

[33] La décision de la C.A.S. en appel n'était donc aucunement entachée d'un vice de fond, au sens donné à ce terme par la jurisprudence précitée. La C.A.S. en révision me paraît donc avoir clairement excédé sa compétence en révision de la décision originale.

[34] Le jugement du juge Clément Trudel est donc bien fondé et je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

2001 CanLII 14394 (QC CA)

_____
JEAN-LOUIS BAUDOUIN J.C.A.

AUTHENTIFICATION = S9E31GYU53PW1