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 appellant, ADM, et un seul intimé incident, ADM.

[2003] R.J.Q. 2490 à 2516

Cour d'appel

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DU QUÉBEC,
intimé appellant, 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'appellant — 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
I.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 simpliciter — 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 simpliciter. 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 simpliciter, 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 renaient 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 révisé 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'intimée 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 ltée 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); *Domtar 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); *Pasiecznyk 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; MacLauchlan, 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 du 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

(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.".

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-

(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

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

(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.

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⁾

(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.

[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

(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 délaissier 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⁾, la juge L'Heureux-Dubé mentionne que la démarche préconisée dans *Bibeault* exige avant tout de mettre l'accent sur la notion de compétence. L'importance d'un octroi de compétence se rattache non pas à la faculté ou à l'obligation du tribunal de traiter d'une question, mais au caractère déterminant de sa décision.

[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. Mattel*⁽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 Iacobucci, qui rédige l'opinion de la Cour, écrit qu'elle « consiste essentiellement à se demander si, après un examen assez poussé, les motifs donnés, pris dans leur ensemble, étayent la décision⁽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 préalables, le motif illégitime ou l'absence de preuve, par exemple. La méthode pragmatique et fonctionnelle exige plutôt de soupeser quatre facteurs contextuels — la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel ; l'expertise du tribunal relativement à celle de la Cour de révision sur la question en litige ; l'objet de la loi et de la disposition particulière ; la nature de la question — de droit, de fait ou mixte de droit et de fait.

[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. I-2.

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

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

(58) *Pasiechnyk 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 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, Ois 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); *Longtin 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] J'estime que, dans l'examen du processus décisionnel du TAQ en révision, une grande importance doit être donnée aux motifs invoqués dans la demande de révision interne. En l'espèce, la requête en révision pour cause 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 espérerait occuper étant donné sa formation.

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

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

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

[153] Les paragraphes 38 et 39 de la décision du premier tribunal démontrent toutefois qu'il n'a 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'eût 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...,
appellant, 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'appellant — 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