

Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles),
[1993] 2 R.C.S. 756

Roland Lapointe *Appelant*

c.

Domtar Inc. *Intimée*

et

**Commission d'appel en matière de lésions
professionnelles** *Mise en cause*

et

Commission de la santé et de la sécurité du travail *Mise en cause*

**Répertorié: Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions
professionnelles)**

N° du greffe: 22717.

1993: 1^{er} avril; 1993: 30 juin.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory,
McLachlin et Iacobucci.

- 2 -

en appel de la cour d'appel du québec

Accidents du travail -- Indemnité de remplacement du revenu -- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles -- Interprétation de l'art. 60 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles -- Évocation -- Norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission -- L'interprétation de la Commission est-elle manifestement déraisonnable? -- En l'absence d'une erreur manifestement déraisonnable, un conflit jurisprudentiel entre deux instances administratives peut-il donner ouverture au contrôle judiciaire? -- Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., ch. A-3.001, art. 60.

Contrôle judiciaire -- Norme de contrôle -- Tribunal administratif d'appel -- Accidents du travail -- Norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles.

Contrôle judiciaire -- Motif d'intervention judiciaire -- Conflit jurisprudentiel entre deux instances administratives -- Un conflit jurisprudentiel constitue-t-il un motif autonome de contrôle judiciaire?

L'appelant, un employé de la compagnie intimée, est victime d'un accident du travail trois jours avant la fermeture temporaire de l'usine. Invoquant cette fermeture, la compagnie refuse d'indemniser l'employé au-delà de ces trois journées. La Commission de la santé et de la sécurité du travail ainsi que le bureau de révision paritaire confirment la décision de la compagnie et rejettent la plainte de l'employé qui soutient qu'en vertu de

- 3 -

l'art. 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* («*L.A.T.M.P.*») il a droit à une indemnité de remplacement du revenu couvrant l'ensemble de son incapacité, soit une période de 14 jours. En appel, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles («*CALP*») donne raison à l'employé et ordonne à la compagnie de lui verser, conformément à l'art. 60, 90 p. 100 de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé selon son horaire habituel de travail et ce, sans égard à la fermeture de l'usine. La Cour supérieure rejette la requête en évocation présentée par la compagnie estimant que la *CALP* a agi dans le cadre de sa compétence et que sa décision n'est pas déraisonnable. La Cour d'appel infirme ce jugement et fait droit à la demande d'évocation. La cour estime que la décision de la *CALP* n'est pas manifestement déraisonnable. Cependant, elle souligne qu'en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 60 il est dans l'intérêt de la justice de trancher immédiatement le conflit jurisprudentiel qui existe entre la *CALP* et le Tribunal du travail dont relèvent les poursuites pénales intentées en vertu de la *L.A.T.M.P.* Laissant de côté la réserve judiciaire traditionnelle, la cour intervient donc pour mettre fin à l'instabilité de la situation et statue qu'en vertu de l'art. 60 il n'existe aucune obligation pour un employeur de payer un salaire à un employé victime d'un accident du travail lorsqu'il y a fermeture d'usine. Le présent pourvoi vise à déterminer si, en l'absence d'une erreur manifestement déraisonnable, un conflit jurisprudentiel au sein d'instances administratives donne ouverture au contrôle judiciaire.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'interprétation de l'art. 60 relève de la compétence *stricto sensu* de la *CALP*. Une analyse fonctionnelle de la *L.A.T.M.P.* démontre clairement que le législateur avait

- 4 -

l'intention de confier à ce tribunal le pouvoir de se prononcer de manière définitive sur le sens et la portée de l'art. 60. À titre de tribunal administratif d'appel, la CALP connaît et dispose exclusivement de tous les appels interjetés en vertu de la *L.A.T.M.P.* et ses membres possèdent tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur compétence, y compris le pouvoir de décider de toutes questions de droit et de fait. Les décisions de la CALP, protégées par une clause privative complète, sont finales et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai. De plus, tout en comptant parmi les dispositions législatives sur lesquelles la CALP a le pouvoir explicite de se prononcer, l'art. 60 fait appel à des notions qui sont au cœur de son domaine d'expertise. L'interprétation de l'art. 60 par la CALP constitue donc une fonction qui participe directement à l'objectif poursuivi par le législateur. Puisque l'interprétation de l'art. 60 relève de la compétence du tribunal, la norme de contrôle applicable est le caractère manifestement déraisonnable de sa décision.

La décision de la CALP n'est pas manifestement déraisonnable. C'est une décision qui est rationnellement défendable sous l'angle tant des faits que du droit. Même si la CALP a peut-être omis des nuances importantes qui sont propres au régime global d'indemnisation, cela ne constitue pas, pour autant, un motif d'intervention judiciaire car il ne s'agirait là que d'une simple erreur de droit commise dans le cadre de sa compétence.

Il semble douteux qu'il existe un conflit jurisprudentiel entre la CALP et le Tribunal du travail relativement à l'interprétation de l'art. 60. D'une part, la conclusion de la Cour d'appel à ce sujet repose sur une seule décision du Tribunal du travail en matière pénale et ne tient pas compte des nombreuses décisions rendues par la CALP qui a toujours adopté la même interprétation. La situation créée par une décision isolée à

- 5 -

l'encontre d'une jurisprudence constante ne saurait, à priori, être qualifiée de véritable «conflit jurisprudentiel». D'autre part, ces deux organismes interprètent un même texte législatif mais dans le contexte particulier de la compétence de chacun, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative. Puisque ces deux matières ont des règles de base totalement différentes, un désaccord sur l'interprétation d'une disposition législative ne place pas nécessairement la CALP et le Tribunal du travail en situation de conflit jurisprudentiel. De plus, il est faux de prétendre que l'interprétation de la CALP conduit à une impasse puisqu'il existe, parallèlement au recours pénal, un recours civil (art. 429 *L.A.T.M.P.*). Finalement, le caractère prétendument définitif du «conflit» entre ces deux tribunaux est tempéré par le fait que les décisions du Tribunal du travail sont, contrairement aux décisions de la CALP, appelables devant la Cour supérieure en vertu du *Code de procédure pénale*.

Toutefois, assumant sans en décider que l'interprétation de la CALP et celle du Tribunal du travail créent un conflit jurisprudentiel, un tel conflit ne constitue pas un motif autonome de contrôle judiciaire. Dans le cas de décisions intrajuridictionnelles qui ne sont pas manifestement déraisonnables, ce sont les principes sous-jacents à la retenue judiciaire qui doivent primer. La cohérence dans l'application de la loi constitue un objectif valable mais il n'a pas un caractère absolu. Cet objectif doit se poursuivre dans le respect de l'autonomie et de l'indépendance décisionnelle des membres des organismes administratifs. Enquêter sur un cas d'incohérence décisionnelle et le solutionner en l'absence d'une erreur manifestement déraisonnable, c'est modifier le rapport institutionnel entre les tribunaux administratifs et les cours de justice. Une telle intervention de la part d'une cour de justice risque de réduire à néant l'autonomie décisionnelle, l'expertise et l'efficacité du tribunal administratif et risque, par la même occasion, de contrecarrer

- 6 -

l'intention première du législateur qui a déjà déterminé que le tribunal administratif est celui qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée. Les tribunaux administratifs ont la compétence de se tromper dans le cadre de leur expertise, et l'absence d'unanimité est le prix à payer pour la liberté et l'indépendance décisionnelle accordées aux membres de ces tribunaux. Reconnaître l'existence d'un conflit jurisprudentiel comme motif autonome de contrôle judiciaire constituerait une grave entorse à ces principes, compte tenu que les tribunaux administratifs et le législateur ont le pouvoir de régler eux-mêmes ces conflits.

Jurisprudence

Arrêt critiqué: *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261; **arrêts examinés:** *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225; *United Steelworkers of America, Local 14097 c. Franks* (1990), 75 O.R. (2d) 382; **arrêts mentionnés:** *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax, section locale 269*, [1983] 1 R.C.S. 245; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990]

- 7 -

2 R.C.S. 1324; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush*, C.A.L.P., n° 00138-09-8604, le 27 novembre 1986; *Collins & Aikman Inc. et Dansereau*, [1986] C.A.L.P. 134; *Lambert et Vic Métal Corp.*, [1986] C.A.L.P. 147; *Létourneau et Électricité Kingston Inc.*, [1986] C.A.L.P. 241; *Hydro-Québec c. Conseil des services essentiels* (1991), 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Commission des écoles catholiques de Québec*, J.E. 90-176; *Syndicat des communications graphiques, local 509M c. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952.

Lois et règlements cités

Code de procédure pénale, L.R.Q., ch. C-25.1.

Code du travail, L.R.Q., ch. C-27, art. 112.

Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.R.Q., ch. S-2.1.

Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., ch. A-3.001, art. 1, 44, 60, 349, 350, 358 [mod. 1992, ch. 11, art. 31], 373 et suiv., 391, 396 [mod. 1986,

- 8 -

ch. 58, art. 114], 397, 400, 405, 406, 407, 409, 429, 458 [mod. 1990, ch. 4, art. 35], 473 [mod. *idem*, art. 38], 589.

Doctrine citée

Comtois, Suzanne. «Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs» (1990), 21 *R.D.U.S.* 77.

Jobin, Jean-François. «Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles: où en sommes-nous?» (1990), 50 *R. du B.* 731.

MacLauchlan, H. Wade. «Some Problems with Judicial Review of Administrative Inconsistency» (1984), 8 *Dalhousie L.J.* 435.

Morissette, Yves-Marie. «Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse» (1986), 16 *R.D.U.S.* 591.

Mullan, David J. «Natural Justice and Fairness -- Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?» (1982), 27 *R.D. McGill* 250.

Ouellette, Yves. «Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence inconstante?» (1990), 50 *R. du B.* 753.

Ouimet, Hélène. «Commentaires sur l'affaire Produits Pétro-Canada c. Moalli» (1987), 47 *R. du B.* 852.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1991] R.J.Q. 2438, 39 Q.A.C. 304, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1987] C.A.L.P. 254, qui avait rejeté une requête en évocation à l'encontre d'une décision de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1986] C.A.L.P. 116. Pourvoi accueilli.

Laurent Roy, pour l'appelant.

René Delorme et Martin Roy, pour l'intimée.

- 9 -

Claire Delisle, pour la mise en cause CALP.

Jean-Claude Paquet, Louise Chayer et Berthi Fillion, pour la mise en cause
CSST.

- 10 -

//Le juge L'Heureux-Dubé//

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ -- Le présent pourvoi porte sur des questions qui sont au c{oe}ur du rapport institutionnel entre les cours de justice et les tribunaux administratifs. Il s'agit de déterminer si, en l'absence d'erreur manifestement déraisonnable, un conflit jurisprudentiel au sein d'instances administratives donne, néanmoins, ouverture au contrôle judiciaire. La disposition ici en cause (l'art. 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001 ("*L.A.T.M.P.*")) se lit ainsi:

60. L'employeur au service duquel se trouve le travailleur lorsqu'il est victime d'une lésion professionnelle lui verse, si celui-ci devient incapable d'exercer son emploi en raison de sa lésion, 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait normalement travaillé, n'eût été de son incapacité, pendant les 14 jours complets suivant le début de cette incapacité.

L'employeur verse ce salaire au travailleur à l'époque où il le lui aurait normalement versé si celui-ci lui a fourni l'attestation médicale visée dans l'article 199.

Ce salaire constitue l'indemnité de remplacement du revenu à laquelle le travailleur a droit pour les 14 jours complets suivant le début de son incapacité et la Commission en rembourse le montant à l'employeur dans les 14 jours de la réception de la réclamation de celui-ci, à défaut de quoi elle lui paie des intérêts, déterminés conformément à l'article 323, à compter du premier jour de retard.

Si, par la suite, la Commission décide que le travailleur n'a pas droit à cette indemnité, en tout ou en partie, elle doit lui en réclamer le trop-perçu conformément à la section I du chapitre XIII.

I - Faits

- 11 -

Le 17 décembre 1985, vers 11 h 30, l'appelant, menuisier permanent à l'emploi de l'intimée Domtar Inc., est victime d'un accident de travail. En raison de sa lésion professionnelle, il est incapable d'exercer son emploi du 18 décembre 1985 jusqu'au 2 janvier 1986. Dans les jours précédant l'accident, Domtar avait planifié et annoncé la fermeture temporaire de son usine de papier journal pour la période du 21 décembre 1985 à 16 heures au 2 janvier 1986 à 8 heures.

Domtar indemnise l'appelant pour la journée du 18 décembre, ainsi que pour les journées du 19 et 20 décembre. Invoquant la fermeture temporaire de l'usine, Domtar refuse d'indemniser l'appelant au-delà de ces trois journées. Le 6 janvier 1986, par le biais d'une plainte adressée à la mise en cause la Commission de la santé et de la sécurité du travail ("CSST"), l'appelant soutient qu'il a droit à une indemnité de remplacement de revenu couvrant l'ensemble de son incapacité, soit une période de 14 jours prenant fin le 2 janvier 1986. Le 24 janvier 1986, la CSST rejette la plainte et confirme l'exactitude du paiement effectué par Domtar. Le 30 janvier 1986, l'appelant s'adresse au service de réparation de la CSST afin que celui-ci rende une ordonnance de paiement contre Domtar. Le 10 février 1986, le service de réparation confirme la décision originale de la CSST et rejette la demande d'ordonnance.

Le 21 février 1986, l'appelant dépose une demande de révision auprès du Bureau de révision paritaire ("BRP") de la CSST. Le 10 avril 1986, ce dernier confirme majoritairement la décision originale. L'appelant interjette alors appel devant la mise en cause la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ("CALP"). En date du 27 novembre 1986, celle-ci déclare qu'en raison de sa lésion professionnelle et conformément à l'art. 60 *L.A.T.M.P.*, l'appelant a droit à 90 p. 100 de son salaire net pour

- 12 -

chaque jour ou partie de jour où il aurait travaillé, selon son horaire habituel de travail, du 22 décembre 1985, date de fermeture de l'usine, jusqu'au 1^{er} janvier 1986. La CALP infirme ainsi la décision du BRP et ordonne à Domtar de verser cette somme à l'appelant.

Le 23 décembre 1986, Domtar se pourvoit en évocation devant la Cour supérieure du Québec à l'encontre de la décision de la CALP. Par jugement en date du 30 juin 1987, la requête en évocation est rejetée. Cette décision est portée en appel devant la Cour d'appel du Québec. Par jugement unanime en date du 11 septembre 1991, celle-ci accueille le pourvoi, fait droit à la requête en évocation et infirme la décision de la CALP.

II - Dispositions législatives

Le mécanisme mis en place par le législateur pour l'application de la *L.A.T.M.P.* comprend plusieurs instances décisionnelles.

La CSST, instituée par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., ch. S-2.1, est l'organisme chargé d'administrer la *L.A.T.M.P.* (art. 589). L'article 349 *L.A.T.M.P.* lui attribue la compétence de décider de toute question visée par celle-ci:

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

Les décisions de la CSST bénéficient de la clause privative suivante:

350. Sauf sur une question de compétence, une action en vertu de l'article 33

- 13 -

du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou un recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, et une mesure provisionnelle ne peut être ordonnée contre la Commission pour un acte fait ou une décision rendue en vertu d'une loi qu'elle administre.

Le BRP constitue une instance intermédiaire. Une personne qui se croit lésée par une décision de la CSST peut en demander la révision à cet organisme. L'article 358 *L.A.T.M.P.* se lit ainsi:

358. Une personne qui se croit lésée par une décision rendue par la Commission en vertu de la présente loi peut, dans les 30 jours de sa notification, en demander la révision par un bureau de révision constitué en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1).

Cependant, une personne ne peut demander la révision d'une question d'ordre médical sur laquelle la Commission est liée en vertu de l'article 224 ou d'une décision que la Commission a rendue en vertu de l'article 256 ou du premier alinéa de l'article 365.2, ni demander la révision du refus de la Commission de reconsidérer sa décision en vertu du premier alinéa de l'article 365.

Les décisions des BRP ne sont pas protégées par une clause privative.

La CALP est l'organisme devant lequel il est possible d'interjeter appel des décisions du BRP. En vertu de l'art. 397 *L.A.T.M.P.*, la CALP connaît et dispose, exclusivement à tout autre tribunal, des appels interjetés en vertu des art. 37.3 et 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et de la *L.A.T.M.P.* Par ailleurs, l'art. 400 dispose:

400. La Commission d'appel peut confirmer la décision, l'ordre ou l'ordonnance porté devant elle; elle peut aussi l'infirmer et doit alors rendre la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui, selon elle, aurait dû être rendu en premier lieu.

- 14 -

Les décisions de la CALP sont finales et sans appel et elles sont protégées par une clause privative complète:

405. Toute décision de la Commission d'appel doit être écrite, motivée, signée et notifiée aux parties et à la Commission.

Cette décision est finale et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai.

409. Sauf sur une question de compétence, une action en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou un recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, et une mesure provisionnelle ne peut être ordonnée contre la Commission d'appel ou l'un de ses commissaires agissant en sa qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement une action accueillie, un bref ou une ordonnance délivré ou une injonction accordée à l'encontre du présent article.

Le Tribunal du travail a été institué par le *Code du travail* du Québec, L.R.Q., ch. C-27, art. 112. Les poursuites pénales intentées en vertu de la *L.A.T.M.P.* sont portées devant lui. L'article 473 se lit ainsi:

473. Une poursuite en vertu du présent chapitre est intentée devant le Tribunal du travail créé par le Code du travail (chapitre C-27) et les articles 118, 121, 124 à 128 et 133 à 136 de ce code s'appliquent.

Cette poursuite ne peut être intentée que par la Commission ou une personne qu'elle désigne généralement ou spécialement à cette fin, dans l'année qui suit la connaissance de l'infraction par la Commission.

L'infraction relative à l'art. 60 *L.A.T.M.P.* est prévue à l'art. 458:

458. L'employeur qui contrevient au premier alinéa des articles 32 ou 33, à l'article 59, au premier ou au deuxième alinéa de l'article 60 [...] commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 500 \$ et d'au plus 1 000 \$ s'il s'agit d'une personne physique, et d'une amende d'au moins 1 000 \$ et d'au

- 15 -

plus 2 000 \$ s'il s'agit d'une personne morale.

Le jugement du Tribunal du travail est appelable devant la Cour supérieure conformément au *Code de procédure pénale*, L.R.Q., ch. C-25.1.

III - Jugements

Bureau de révision paritaire, [1985-86] B.R.P. 505

La majorité résume la question en litige ainsi (à la p. 506):

La question soulevée devant le Bureau de révision paritaire est à l'effet de déterminer si le travailleur avait droit à plus de deux jours d'indemnité pour sa période d'incapacité du 19 décembre 1985 au 2 janvier 1986.

Elle poursuit (à la p. 507):

Pour répondre à la question soulevée, il faut rechercher si le travailleur aurait *normalement* travaillé, *n'eût été de son incapacité*, durant la période de 14 jours suivant le début de son incapacité. Plus précisément, si le travailleur n'avait pas subi d'accident de travail le 17 décembre 1985, est-ce qu'il aurait travaillé durant cette période de 14 jours.

À notre avis, la fermeture de l'usine doit être considérée comme normale dans ce cas, car elle était prévue et même si le travailleur n'avait pas été accidenté, il n'aurait reçu que deux jours de son salaire soit jusqu'au 20 décembre 1985 comme la majorité des travailleurs, d'ailleurs. [En italique dans l'original.]

D'autre part, en l'absence de preuve démontrant que l'appelant avait l'intention d'utiliser son droit d'ancienneté afin de déplacer, durant la période de mise à pied, un autre

- 16 -

employé ayant moins d'ancienneté, la majorité conclut au rejet de la demande (à la p. 507):

En conséquence, nous croyons que M. Lapointe, n'eût été de son incapacité et compte tenu de la preuve faite, n'aurait normalement travaillé que 2 jours, soit le 19 et le 20 décembre, et ce, pour la période de 14 jours suivant le début de son incapacité.

La décision originale est donc maintenue.

Le membre dissident, M. Tardif, est d'avis que l'intention de l'appelant d'utiliser son droit d'ancienneté ne faisait pas de doute. Estimant que ce droit d'ancienneté lui aurait permis, n'eût été de son incapacité, de travailler durant la période de mise à pied, M. Tardif aurait infirmé la décision de la CSST et ordonné à Domtar d'indemniser l'appelant pour chaque jour ou partie de jour où il aurait travaillé et ce, pour les 14 jours suivant le début de son incapacité. (À noter que les motifs du membre dissident ne sont pas publiés au B.R.P.)

Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1986] C.A.L.P. 116

Après avoir fait état du texte et de l'objet de l'art. 60 *L.A.T.M.P.*, la CALP juge que l'expression "aurait normalement travaillé" ne peut être dissociée des termes "n'eût été de son incapacité", qui la suivent immédiatement. En conséquence, elle estime que l'on ne saurait, aux fins d'interprétation de cette disposition, tenir compte de facteurs ou circonstances extrinsèques à l'incapacité du travailleur d'exercer son emploi en raison de sa lésion professionnelle. La CALP réfère à sa propre décision dans l'affaire *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48, à l'effet que la suspension ou la rupture du contrat de travail par une mise à pied n'a aucune incidence sur l'incapacité du

- 17 -

travailleur d'exercer son emploi à la suite d'une lésion professionnelle. Appliquant ces principes aux faits de l'espèce, elle poursuit (à la p. 119):

Dans la présente instance, l'appelant était au service de la partie intéressée le 17 décembre 1985, date à laquelle il a subi une lésion professionnelle. En raison de cette lésion professionnelle, l'appelant a été incapable d'exercer son emploi jusqu'au 2 janvier 1986.

En vertu de l'article 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la partie intéressée devait donc verser à l'appelant, et ce, sans égard à la fermeture de l'usine, 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé, selon son horaire habituel de travail, n'eût été de son incapacité d'exercer son emploi en raison de sa lésion pendant les 14 premiers jours complets suivant le début de cette incapacité.

Elle conclut que Domtar devait verser à l'appelant 90 p. 100 de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé selon son horaire habituel de travail et ce, sans égard à la fermeture de l'usine.

Cour supérieure, [1987] C.A.L.P. 254

Résumant la conclusion de la CALP en l'espèce ainsi que l'affaire *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, précitée, le juge Masson rappelle l'objet et la nomenclature de la *L.A.T.M.P.* Même si la décision de la CALP s'avérait mal fondée, il estime que cette dernière a néanmoins agi dans le cadre de sa compétence globale (à la p. 257):

En agissant ainsi, nous sommes d'opinion que la Commission d'appel intimée a rempli l'une des fonctions dont elle était chargée par la loi et a agi à l'intérieur de sa compétence globale.

La décision de la Commission d'appel est peut-être mal fondée, mais elle a néanmoins été prise dans les cadres de sa compétence.

- 18 -

Ajoutant que la décision de la CALP n'était pas déraisonnable, le juge Masson conclut que la CALP n'avait pas excédé sa juridiction et il rejette, en conséquence, la requête en évocation.

Cour d'appel, [1991] R.J.Q. 2438

Le juge Mailhot

Le juge Mailhot fait d'abord état des art. 405 et 409 *L.A.T.M.P.* qui excluent, respectivement, tout appel des décisions de la CALP et les recours extraordinaires, sauf en matière de compétence. Elle note que, pour que la décision de la CALP soit infirmée, il faut démontrer que celle-ci est "sortie de sa compétence ou a donné une interprétation au texte visé qui soit déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente" (p. 2441).

Rappelant le texte de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* et les arguments des parties, le juge Mailhot estime que l'application du critère de l'erreur manifestement déraisonnable ne réglerait pas le litige de manière satisfaisante. Elle cite, à cet égard, la décision du Tribunal du travail dans l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405, où il fut jugé que l'art. 60 laissait subsister un doute raisonnable, sérieux et insurmontable quant à l'obligation d'un employeur dans le cas d'une mise à pied survenant pendant la période de 14 jours prévue à cette disposition. Le juge Mailhot réfère aussi à la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261, et souligne qu'il est dans l'intérêt de la justice de trancher immédiatement le conflit, laissant de côté la réserve judiciaire traditionnelle,

- 19 -

parce que cette réserve, tout en conduisant normalement au rejet de la demande d'évocation, ne mettait pas fin à l'instabilité de la situation. Bien qu'elle soit devant deux thèses rationnellement défendables, selon elle, l'idéal de justice, qui veut que triomphe la règle de droit, n'y trouve pas vraiment son compte. Elle juge donc souhaitable que l'intention du législateur l'emporte.

Estimant que la résolution du litige appelle la voie d'exception indiquée dans l'arrêt *Moalli*, le juge Mailhot note que l'intention du législateur n'est pas de traiter les travailleurs accidentés de façon différente des autres travailleurs en ce qui concerne les 14 premiers jours visés par l'article 60. À son avis, les mots "pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait normalement travaillé" visent à assurer que la personne accidentée soit traitée comme les autres personnes qui travaillent, c'est-à-dire qu'elle ait droit à un salaire comme elle y aurait droit si l'employeur avait du travail à confier et pouvait le faire ou si ces journées faisaient partie de son horaire habituel, ou si son contrat était toujours en vigueur. Finalement, le juge Mailhot note que cette interprétation est plus équitable pour tous et s'harmonise avec les autres dispositions de la *L.A.T.M.P.* Elle conclut que, comme il n'y a pas d'obligation de payer un salaire lorsqu'il y a fermeture d'établissement, grève, lock-out, mise à pied, congé non rémunéré etc., il ne peut en découler d'obligation pour l'employeur de payer 90 p. 100 du salaire net pendant ces périodes.

En conséquence, le juge Mailhot propose d'accueillir le pourvoi et de faire droit à la demande d'évocation.

Le juge Baudouin (motifs concordants)

- 20 -

Tout en partageant la conclusion du juge Mailhot, le juge Baudouin est d'avis que, même si la rédaction de l'art. 60 peut susciter plusieurs interprétations, il ne s'ensuit pas automatiquement que toute interprétation ne puisse jamais être manifestement déraisonnable. Il dispose du pourvoi de la même façon que le juge Mailhot (à la p. 2446):

En l'espèce, j'estime, comme ma collègue, que le rôle de notre Cour est de mettre fin à ce conflit entre les deux organes administratifs, conflit qui est source d'incertitude et qui n'est pas dans l'intérêt d'une saine justice. Sans donc nécessairement trouver que l'interprétation donnée par la Commission d'appel est *manifestement* déraisonnable (même si elle me paraît illogique, eu égard à une interprétation rationnelle de la loi lue dans son ensemble et peu conforme à la philosophie qui s'en dégage), je crois que nous sommes en présence d'une situation identique à celle à laquelle notre Cour a eu à faire face dans l'affaire *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*. [En italique dans l'original.]

IV - Questions en litige

Le présent pourvoi, je le rappelle, soulève des questions qui sont au cœur du rapport institutionnel entre les cours de justice et les tribunaux administratifs: la décision de la CALP est-elle manifestement déraisonnable? Dans l'affirmative, il y a lieu à un contrôle judiciaire. Dans la négative, le fait qu'il y ait, du moins en apparence, divergence d'interprétation d'un même texte législatif de la part de deux instances administratives donne-t-il ouverture au contrôle judiciaire?

V - Analyse

Si la première question fait appel à des notions sur lesquelles notre Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer et ce, à plusieurs reprises, la seconde soulève, en revanche, un problème qui fait l'objet d'une certaine controverse. Un rappel des principes élaborés

par notre Cour au cours des dernières années permettra, en premier lieu, d'éclairer la toile de fond sur laquelle le présent pourvoi se doit d'être analysé. Tout en précisant les principes sous-jacents à la norme de contrôle applicable à la décision de la CALP, ce rappel éclairera les enjeux véritables posés, en l'espèce, par l'intervention de la Cour d'appel.

A. *La norme de contrôle applicable*

Quoique la Cour d'appel ait reconnu que l'interprétation de l'art. 60 relevait de la compétence *stricto sensu* de la CALP, une analyse fonctionnelle de la Loi, si brève soit-elle, m'apparaît souhaitable, sinon nécessaire pour dégager l'intention du législateur (voir *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, à la p. 258 (le juge La Forest); *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941 ("AFPC n° 2"), aux pp. 965 (le juge Cory) et 977 (le juge L'Heureux-Dubé); *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, aux pp. 485 et 486 (le juge en chef Lamer); *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614 ("AFPC n° 1"), aux pp. 628 (le juge Sopinka) et 657 (le juge Cory); *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, à la p. 1002, et *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la p. 1088). Cerner l'intention du législateur quant à la norme de contrôle applicable à la décision d'un tribunal administratif, c'est reconnaître que son autonomie décisionnelle peut, dans le cadre de son expertise, se révéler primordiale. À l'inverse, éluder les modalités d'une mise à l'écart de la norme de contrôle axée sur la justesse d'une interprétation donnée risque de masquer la portée véritable d'une intervention judiciaire qui s'articule au-delà du paramètre du champ de compétence de l'organisme administratif. Une conclusion initiale à l'effet que le législateur admet, aux

- 22 -

fins du contrôle judiciaire, plusieurs lectures possibles et rationnelles d'une même disposition législative devient, par là, capitale. Tout en constituant le point de départ nécessaire d'un débat portant sur le pouvoir de contrôle et de surveillance des cours de justice, ce constat représente le fil directeur à l'aide duquel l'opportunité d'un contrôle judiciaire doit, en définitive, être analysée.

Dans l'arrêt *Bibeault*, le juge Beetz a résumé les principes régissant le contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal administratif en mettant l'accent sur son champ de compétence (à la p. 1086):

1. Si la question de droit en cause relève de la compétence du tribunal, le tribunal n'excède sa compétence que s'il erre d'une façon manifestement déraisonnable. Le tribunal qui est compétent pour trancher une question peut, ce faisant, commettre des erreurs sans donner ouverture à la révision judiciaire.
2. Si, par contre, la question en cause porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal, une simple erreur fait perdre compétence et donne ouverture à la révision judiciaire.

La démarche initiale préconisée par notre Cour exige donc, avant tout, de mettre l'accent sur la notion de compétence. Cette démarche doit, cependant, tenir compte à la fois de la valeur que représente la retenue judiciaire et de la facilité avec laquelle une question peut être incorrectement qualifiée de question de compétence (voir *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, à la p. 233, et *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax, section locale 269*, [1983] 1 R.C.S. 245, à la p. 256.) L'arrêt *Bibeault* est venu, ainsi, préciser le sens de la notion de compétence dans le cadre du contrôle judiciaire (à la p. 1090):

- 23 -

La compétence, *stricto sensu*, se définit comme le pouvoir de décider une question. 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. Comme S. A. de Smith le souligne, la décision du tribunal sur une question qui relève de sa compétence lie les parties au litige. [...] Le véritable problème du contrôle judiciaire est de savoir si le législateur veut que la décision du tribunal sur ces questions lie les parties au litige, sous réserve du droit d'appel, s'il en est. [Je souligne.]

Ce problème se résume à se demander "qui doit répondre à cette question, le tribunal administratif ou une cour de justice" ? Il met donc en jeu la question de savoir qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée. Selon le juge Beetz, à la p. 1088, afin d'aborder adéquatement la question "Le législateur a-t-il voulu qu'une telle matière relève de la compétence conférée au tribunal?", 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 au tribunal.

L'intention du législateur de confier à la CALP le pouvoir de se prononcer de manière définitive sur le sens et la portée de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* ne souffre aucune ambiguïté. À titre de tribunal administratif d'appel, la CALP connaît et dispose, exclusivement à tout autre tribunal, des appels interjetés en vertu des art. 37.3 et 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et de la *L.A.T.M.P.* (art. 397). Elle possède une compétence exclusive pour "confirmer la décision, l'ordre ou l'ordonnance porté devant elle; elle peut aussi l'infirmier et doit alors rendre la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui, selon elle, aurait dû être rendu en premier lieu" (art. 400). Ses membres sont soumis à des obligations spécifiques prévues aux art. 373 et suiv. *L.A.T.M.P.*, ils possèdent tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur compétence et peuvent décider de toute question

- 24 -

de droit et de fait (art. 407). À ces pouvoirs significatifs s'ajoute l'obligation de la CALP de publier ses propres décisions (art. 391), le pouvoir de formuler des recommandations auprès du ministre (art. 396) ainsi que celui de réviser ou révoquer, pour cause, ses propres décisions (art. 406).

Plusieurs dispositions ont pour objet d'assurer l'efficacité des décisions de la CALP. Celles-ci sont finales et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai (art. 405). Elles peuvent être déposées au bureau du protonotaire de la Cour supérieure du district où l'appel a été formé et ce dépôt la rend exécutoire comme un jugement final et sans appel de la Cour supérieure et en a tous les effets (art. 429). Les décisions de la CALP sont, de surcroît, protégées par une clause privative complète, que je rappelle ici pour fins de commodité:

409. Sauf sur une question de compétence, une action en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou un recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, et une mesure provisionnelle ne peut être ordonnée contre la Commission d'appel ou l'un de ses commissaires agissant en sa qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement une action accueillie, un bref ou une ordonnance délivré ou une injonction accordée à l'encontre du présent article.

Enfin, la nature du problème ici posé soulève des questions sur lesquelles la CALP est éminemment qualifiée. Tout en comptant parmi les dispositions législatives sur lesquelles la CALP a le pouvoir explicite de se prononcer, l'art. 60 *L.A.T.M.P.* fait appel à des notions qui sont au cœur de son domaine d'expertise, soit l'incapacité, la lésion professionnelle et le régime d'indemnisation complexe instauré par le législateur québécois. L'interprétation de l'art. 60 par la CALP constitue donc une fonction qui

- 25 -

participe directement à l'objectif poursuivi par le législateur: permettre à un tribunal administratif de disposer, en dernier ressort, des décisions des instances inférieures en interprétant sa loi constitutive de façon finale.

Puisque l'interprétation de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* relève de la compétence *stricto sensu* de la CALP, la norme de contrôle ici applicable est le caractère manifestement déraisonnable de sa décision. Dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, précité, le juge Dickson a formulé la question que les cours de justice devaient, dans ces conditions, constamment garder à l'esprit (à la p. 237):

La Commission a-t-elle interprété erronément les dispositions législatives de façon à entreprendre une enquête ou à répondre à une question dont elle n'était pas saisie? Autrement dit, l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire? [Je souligne.]

Le critère de l'erreur manifestement déraisonnable constitue le pivot sur lequel repose la retenue des cours de justice. Dans le cadre des questions relevant de la compétence spécialisée d'un organisme administratif protégé par une clause privative, cette norme de contrôle a une finalité précise: éviter qu'un contrôle de la justesse de l'interprétation administrative ne serve de paravent, comme ce fut le cas dans le passé, à un interventionnisme axé sur le bien-fondé d'une décision donnée. Le processus par lequel cette norme de contrôle a progressivement trouvé droit de cité chez les cours de justice est indissociable du principe contemporain de la retenue judiciaire, étroitement lié, à son tour, au développement d'une justice administrative à grande échelle (voir les motifs du juge Cory dans *AFPC n° 1* et *AFPC n° 2*, précités; *National Corn Growers Assn. c.*

- 26 -

Canada (Tribunal des importations), [1990] 2 R.C.S. 1324 (le juge Wilson)). Substituer son opinion à celle du tribunal administratif afin de dégager sa propre interprétation d'une disposition législative, c'est réduire à néant son autonomie décisionnelle et l'expertise qui lui est propre. Puisqu'une telle intervention surgit dans un contexte où le législateur a déterminé que le tribunal administratif est celui qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée, elle risque de contrecarrer, par la même occasion, son intention première. L'interprétation des lois a cessé, aux fins du contrôle judiciaire, d'être une science nécessairement "exacte" et notre Cour a confirmé, encore récemment, la règle de la retenue judiciaire énoncée pour la première fois dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick: Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Inc.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *AFPC n° 2*, précité; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, précité, et *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, précité. Dans le récent arrêt *AFPC n° 2*, le juge Cory a rappelé qu'il s'agissait là d'une norme sévère (à la p. 964):

Il ne suffit pas que la décision de la Commission soit erronée aux yeux de la cour de justice; pour qu'elle soit manifestement déraisonnable, cette cour doit la juger clairement irrationnelle.

B. *L'interprétation de la CALP est-elle manifestement déraisonnable?*

Tout en étant d'accord avec l'interprétation retenue par la Cour d'appel, Domtar

- 27 -

soutient que celle-ci aurait dû conclure que la décision de la CALP était, en l'espèce, manifestement déraisonnable. La CALP a interprété l'art. 60 *L.A.T.M.P.*, que j'ai déjà reproduit ci-avant, de la façon suivante (à la p. 118):

Cet article impose à l'employeur, au service duquel se trouve le travailleur lorsqu'il est victime d'une lésion professionnelle, l'obligation de lui verser, à titre d'indemnité de remplacement du revenu en raison de sa lésion professionnelle, 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait normalement travaillé n'eût été de son incapacité d'exercer son emploi en raison de sa lésion, pendant les 14 premiers jours suivant le début de son incapacité.

La Commission d'appel considère à cet égard que les termes "aurait normalement travaillé", utilisés à l'article 60, ne doivent pas être dissociés des termes "n'eût été de son incapacité" qui les suivent immédiatement, de sorte qu'on ne doit pas tenir compte de facteurs ni de circonstances extrinsèques à l'incapacité du travailleur de travailler en raison de sa lésion professionnelle pour déterminer à quelle période il aurait travaillé, de façon habituelle et n'eût été de son incapacité, durant les 14 premiers jours suivant le début de son incapacité.

La Commission d'appel considère donc qu'aux termes de l'article 60 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, l'employeur doit verser au travailleur 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait habituellement travaillé n'eût été de son incapacité en raison de sa lésion, sans égard à quelque cause extrinsèque, une fermeture d'usine, à titre d'exemple, n'ayant aucune relation avec l'incapacité du travailleur d'exercer son emploi en raison de sa lésion professionnelle. [Je souligne.]

La CALP a donc conclu que l'intimée devait verser à l'appelant 90 p. 100 de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé selon son horaire habituel de travail et ce, sans égard à la fermeture de l'usine.

Cette décision ne saurait, à mon avis, être qualifiée de manifestement déraisonnable. C'est la conclusion, d'ailleurs, à laquelle sont parvenues et la Cour supérieure et la Cour d'appel. En effet, c'est une chose que de soutenir, comme le fait Domtar, que l'interprétation de la CALP favorise indûment les travailleurs victimes de

- 28 -

lésions professionnelles par rapport aux employés qui ne reçoivent pas de salaire à l'occasion d'une grève, d'un lock-out, ou d'une mise à pied, c'en est une autre que de conclure que cette décision est clairement irrationnelle. Pour démontrer le caractère déraisonnable de l'interprétation de la CALP, Domtar a insisté, dans son mémoire, sur la difficulté de circonscrire la fréquence de la prestation de travail fournie par le travailleur avant une lésion aux fins de l'expression "aurait normalement travaillé":

Ainsi, à quoi rattache-t-on cette "habitude" pour un travailleur victime d'une lésion professionnelle qui travaille pour un même employeur depuis 10 ans? Évaluera-t-on l'habitude en tenant compte de toute cette période ou d'une partie de celle-ci? Devrions-nous ne tenir compte que de la dernière année, du dernier mois ou de la dernière semaine? Si une convention collective a été signée le jour où un travailleur subit une lésion professionnelle et que cette convention collective augmente la semaine de travail d'un travailleur de 4 à 5 jours par semaine: que fera-t-on suivant l'interprétation proposée par la C.A.L.P.? Et si un travailleur subit une lésion professionnelle le jour de son embauche, l'employeur pourra-t-il prétendre avec succès qu'il ne lui doit aucune indemnité de remplacement du revenu en vertu de l'article 60 de la L.A.T.M.P.?

Sans me prononcer sur le bien-fondé de ces hypothèses, je suis d'avis que, même si ces difficultés venaient à surgir dans le cadre du régime d'indemnisation prévu par la Loi, il appartiendrait à la CALP, et non à une cour de justice, d'en disposer en vertu de sa compétence *stricto sensu* aux fins de la L.A.T.M.P. et ce, de façon finale. Cette compétence comprend, nécessairement, une marge de man{oe}uvre qui permet de ne pas entrevoir toutes les conséquences juridiques qui sont susceptibles de découler d'une décision donnée. En l'espèce, la CALP ne s'est pas écartée des jalons posés par le législateur. L'objet de la L.A.T.M.P. est résumé à l'art. 1, qui se lit ainsi:

1. La présente loi a pour objet la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qu'elles entraînent pour les bénéficiaires.

- 29 -

Le processus de réparation des lésions professionnelles comprend la fourniture des soins nécessaires à la consolidation d'une lésion, la réadaptation physique, sociale et professionnelle du travailleur victime d'une lésion, le paiement d'indemnités de remplacement du revenu, d'indemnités pour dommages corporels et, le cas échéant, d'indemnité de décès.

La présente loi confère en outre, dans les limites prévues au chapitre VII, le droit au retour au travail du travailleur victime d'une lésion professionnelle.

Par ailleurs, le droit du travailleur victime d'une lésion professionnelle à l'indemnité de remplacement de revenu est prévu à l'art. 44. Cette disposition est à l'effet suivant:

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

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

En concluant que l'application de l'art. 60 n'avait pas pour effet de retirer au travailleur victime d'une lésion professionnelle le droit que lui confère l'art. 44, la CALP n'a pas rendu une décision manifestement déraisonnable. L'argument avancé par Domtar à l'effet que la conclusion de la CALP omet plusieurs nuances importantes qui sont propres au régime global d'indemnisation est, peut-être, fondé. Cela ne constitue pas, pour autant, un motif d'intervention judiciaire car, à mes yeux, il ne s'agirait là que d'une simple erreur de droit commise dans le cadre de sa compétence. La preuve que l'appelant fut victime d'une lésion professionnelle aux dates pertinentes n'ayant jamais été contestée, la décision de la CALP est rationnellement défendable tant sous l'angle des faits que du droit.

- 30 -

Cette conclusion devrait suffire, en principe, pour disposer du présent pourvoi. Il ne s'agissait pas, en effet, pour la CALP de décider d'une question générale de droit ne relevant pas de son expertise où, en l'absence de clause privative, notre Cour a jugé qu'il n'y avait pas lieu de faire preuve de retenue (*Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Inc.*, précité; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, précité; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554). De même, puisque l'interprétation de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* ne soulève pas, en l'espèce, de questions constitutionnelles, la règle de la retenue judiciaire ne saurait être écartée pour ce motif (*Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22). Enfin, comme je l'ai souligné précédemment, l'intention du législateur de confier à la CALP le pouvoir de se prononcer de manière définitive sur le sens et la portée de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* ne souffre aucune ambiguïté. L'interprétation de cette disposition étant au cœur de sa compétence spécialisée, la règle de la retenue judiciaire doit, en principe, trouver application.

C. *L'intervention de la Cour d'appel*

Ces jalons posés, il convient maintenant de se pencher sur l'intervention de la Cour d'appel. Bien qu'elle ait, à bon droit, conclu que la décision de la CALP n'était pas manifestement déraisonnable, la cour a estimé que l'application de cette norme de contrôle ne réglerait pas le litige de manière satisfaisante. Selon le juge Mailhot (à la p. 2443):

- 31 -

De fait, l'on sait que, si notre Cour rejetait l'appel à la suite d'une conclusion que l'interprétation de la C.A.L.P. n'était pas déraisonnable, les difficultés ne seraient pas réglées. En effet, l'appelante a déposé un jugement récent du Tribunal du travail qui illustre bien cet énoncé. Dans l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec c. B.G. Chéco International ltée*, précitée, la C.S.S.T. a intenté une poursuite de nature pénale contre un employeur qui refusait de verser à un travailleur 90 % de son salaire net pendant sept jours, l'employeur invoquant pour sa défense que le travailleur avait reçu, quatre jours avant qu'il ne soit victime d'une lésion professionnelle, un avis de mise à pied pour manque temporaire de travail, mise à pied qui a pris effet trois jours après la lésion. Le juge du Tribunal du travail, après une analyse serrée, acquitte l'employeur. [Je souligne.]

Dans l'affaire à laquelle la Cour d'appel réfère, le Tribunal du travail a estimé que (à la p. 411):

Même si nous sommes ici en présence d'une loi remédiatrice dont le but et l'objet visent l'indemnisation des travailleurs victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, le Tribunal doit cependant nécessairement se demander si, malgré le recours à cette règle d'interprétation, il subsiste malgré tout un doute raisonnable quant au sens ou à la portée du texte, auquel cas il devra acquitter la défenderesse.

Après avoir procédé à sa propre analyse de plusieurs dispositions de la *L.A.T.M.P.*, le Tribunal du travail a jugé que l'art. 60 laissait subsister "un doute raisonnable, sérieux et insurmontable" quant à l'obligation d'un employeur dans le cas d'une mise à pied survenant pendant la période de 14 jours prévue à cette disposition (p. 412). Le Tribunal du travail a donc conclu, en l'espèce, à l'acquittement de l'employeur (à la p. 412):

Dans un tel cas, le Tribunal n'a pas d'autre choix que de faire bénéficier la défenderesse de l'interprétation de la loi qui lui est la plus favorable, une telle interprétation étant dans les circonstances au moins tout aussi justifiable. Comme l'affirme Maxwell [*Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12^e éd. 1969), à la p. 239]:

- 32 -

[TRADUCTION] «S'il existe une interprétation raisonnable qui permet de pas infliger de peine dans un cas particulier» dit le maître des rôles lord Esher «c'est l'interprétation qu'il faut adopter. S'il existe deux interprétations raisonnables, nous devons choisir la plus indulgente des deux. C'est la règle d'interprétation établie en matière pénale».

Citant son précédent dans l'affaire *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*, précitée, la Cour d'appel a jugé qu'il était dans l'intérêt de la justice de trancher immédiatement le conflit, laissant de côté la réserve judiciaire qui autrement s'imposait ici. Estimant qu'elle était en présence de "deux thèses rationnellement défendables" le juge Mailhot a résumé la situation créée par l'interprétation de la CALP d'une part, et celle du Tribunal du travail, de l'autre (à la p. 2444):

Il est vrai que, dans le cas présent, le sort des plaideurs ne dépend pas de l'identité du membre du tribunal administratif. Mais l'incertitude demeurera, et le sort des poursuites ne sera pas réglé de façon satisfaisante puisque la C.S.S.T., qui s'est rangée à l'interprétation de l'article 60 imposée par la C.A.L.P., se voit obligée de poursuivre des employeurs qui refusent d'accepter l'interprétation de la C.A.L.P. et qui, en fin de compte, bénéficient d'acquittements suite à l'application (probablement à juste titre) de la théorie du doute raisonnable "devant deux thèses rationnellement défendables qui s'affrontent" que ce soit à l'occasion du recours administratif ou du recours pénal. Ainsi, l'interprétation soutenue par la C.A.L.P. aboutit à un cul-de-sac. L'idéal de justice qui veut que triomphe la règle de droit n'y trouve pas vraiment son compte. Il est certainement souhaitable que ce soit l'intention du législateur qui l'emporte. Quelle est donc celle-ci? En dépit du fait que les termes utilisés puissent prêter à deux interprétations non déraisonnables, peut-on la préciser.

Afin de remédier à cette situation, la Cour d'appel a décidé d'intervenir pour imposer sa propre interprétation de l'art. 60. Toujours selon le juge Mailhot (à la p. 2445):

Avec égards pour l'avis contraire, je suis d'avis que l'intention du législateur en cette matière n'est pas de traiter les travailleurs accidentés de façon différente des autres travailleurs en ce qui concerne les 14 premiers jours visés par l'article 60. À mon avis, si le législateur voulait que tous les 14

- 33 -

premiers jours qui suivent le début de l'incapacité soient payés par l'employeur, il n'avait pas à ajouter les mots "*pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait normalement travaillé*". Ces mots visent à assurer que la personne accidentée soit traitée comme les autres personnes qui travaillent, c'est-à-dire qu'elle ait droit à un salaire comme elle y aurait droit si l'employeur avait du travail à confier et pouvait le faire ou si ces journées faisaient partie de son horaire habituel, ou si son contrat était toujours en vigueur, etc. -- en somme, si elle avait normalement travaillé, n'eût été de son incapacité.

Cette interprétation est plus équitable pour tous et s'harmonise avec les autres dispositions de la L.A.T.M.P. Car, même si l'on accepte que cette loi est remédiatrice et cherche à indemniser une personne victime d'une lésion professionnelle, elle demeure une loi d'application générale et elle ne vise pas, à mon avis, à créer un régime plus favorable pour celle-ci par rapport aux autres employés, lesquels peuvent être soumis aux aléas du marché du travail, incluant le choix de faire la grève ou l'obligation de subir un lock-out. [En italique dans l'original.]

Elle arrive à la conclusion suivante, à laquelle ses collègues concourent (à la p. 2446):

Je conclus donc que, lorsque le législateur, à l'article 60, oblige l'employeur à verser à une victime d'une lésion professionnelle 90 % de son salaire net, il vise le paiement du salaire auquel elle aurait logiquement eu droit si elle avait travaillé normalement. Comme, généralement, il n'y a pas d'obligation de payer un salaire lorsqu'il y a fermeture d'établissement, grève, lock-out, mise à pied, congé non rémunéré etc., il ne peut en découler d'obligation de payer 90 % du salaire net pendant ces périodes.

Je propose en conséquence d'accueillir le pourvoi avec dépens, de faire droit à la demande d'évocation avec dépens, de casser la décision de la C.A.L.P. et de déclarer que l'appelante a payé à M. Roland Lapointe l'indemnité à laquelle il avait droit en vertu de l'article 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

Ainsi, l'intervention de la Cour d'appel comporte deux volets. En premier lieu, elle a conclu à l'existence d'un conflit jurisprudentiel entre deux instances administratives au regard d'un même texte législatif. En second lieu, la Cour d'appel s'est appuyée sur un motif autonome de contrôle judiciaire, soit qu'en présence d'un conflit de cette nature, la

- 34 -

retenue judiciaire doit céder le pas à un contrôle fondé sur la justesse de l'interprétation administrative. J'examinerai, tour à tour, les deux volets de cette intervention.

1. Le conflit

La Cour d'appel s'est autorisée d'une seule décision du Tribunal du travail en matière pénale, soit l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. BG Chéco International Ltée*, précitée, pour conclure à l'existence d'un conflit jurisprudentiel. Cette conclusion appelle deux remarques.

D'une part, comme l'a souligné le procureur de l'appelant, ce constat omet de tenir compte du nombre considérable de décisions rendues par la CALP depuis l'entrée en vigueur, le 19 août 1985, de la *L.A.T.M.P.* Dans le cadre de l'art. 60, celle-ci a toujours adopté la même interprétation (voir, entre autres, *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, précité; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush*, C.A.L.P., n° 00138-09-8604, le 27 novembre 1986; *Collins & Aikman Inc. et Dansereau*, [1986] C.A.L.P. 134; *Lambert et Vic Métal Corp.*, [1986] C.A.L.P. 147, et *Létourneau et Électricité Kingston Inc.*, [1986] C.A.L.P. 241). Le Tribunal du travail n'avait, pour sa part, apparemment jamais eu l'occasion de se prononcer sur la portée de l'art. 60 avant l'affaire *BG Chéco*. À mes yeux, la situation créée par une décision isolée à l'encontre d'une jurisprudence constante ne saurait, à priori, être qualifiée de véritable "conflit jurisprudentiel". Par ailleurs, le procureur de la CSST a souligné que la Cour d'appel avait pris en délibéré l'affaire *Domtar* le 14 février 1991. Or, la décision du Tribunal du travail dans l'affaire *BG Chéco* n'a été rendue que le 18 mars 1991. Tout en étant douteuse sous l'angle strictement quantitatif, la "controverse" dont il est ici question

- 35 -

semble donc, au surplus, prématurée.

D'autre part, au-delà de cet aspect quantitatif et temporel, la Cour d'appel était ici devant deux organismes interprétant un même texte législatif, mais dans le contexte particulier de la compétence de chacun, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative. Avant de conclure à l'existence d'un conflit jurisprudentiel, il y avait donc lieu de s'interroger sur la distinction entre le devoir d'un tribunal siégeant en matière pénale de faire bénéficier un inculpé du doute raisonnable, et celui d'un tribunal administratif d'appel chargé d'interpréter sa loi constitutive de façon finale et ce, dans le but qu'il produise ses effets. Statuant dans des matières dont les règles de base sont totalement différentes, peut-on affirmer que ces deux instances se retrouvent en situation de conflit jurisprudentiel? Je suis loin de partager l'avis catégorique de la Cour d'appel à ce sujet. Il convient de noter, à cet égard, que les décisions de la CALP peuvent être déposées au bureau du protonotaire de la Cour supérieure du district où l'appel a été formé et ce, afin de les rendre exécutoires comme n'importe quel jugement civil final et sans appel de la Cour supérieure (art. 429 *L.A.T.M.P.*). La conclusion de la Cour d'appel voulant que l'interprétation de la CALP conduite à un "cul-de-sac" ne tient pas compte de l'existence de ce recours civil qui, parallèle au recours pénal, s'inscrit dans une dualité propre à la *L.A.T.M.P.* De surcroît, le fait que le jugement du Tribunal du travail soit, contrairement aux décisions de la CALP, appellable devant la Cour supérieure en vertu du *Code de procédure pénale* vient tempérer davantage le caractère prétendument irréductible du "conflit" entre ces deux tribunaux.

Pour les fins de la discussion, toutefois, je suis prête à assumer, sans pour autant en décider, que l'interprétation de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* par la CALP d'une part, et le

- 36 -

Tribunal du travail de l'autre, crée un conflit jurisprudentiel. Ceci m'amène à discuter du contrôle judiciaire applicable à une telle situation.

2. La cohérence décisionnelle et le contrôle judiciaire

Il convient de replacer le motif de contrôle judiciaire auquel s'est référée la Cour d'appel dans le contexte doctrinal et jurisprudentiel qui lui est propre. Ce recul éclairera les enjeux ici en cause ainsi que la pertinence des principes directeurs exposés précédemment.

Si l'analyse de la norme de contrôle applicable en l'espèce a permis de mettre en lumière la valeur que représente l'autonomie décisionnelle d'un tribunal administratif, l'impératif de cohérence constitue, également, une finalité importante. Notre système juridique se voulant aux antipodes de l'arbitraire, il se doit de reposer sur une certaine cohérence, égalité et prévisibilité dans l'application de la loi. Le professeur MacLauchlan note que le droit administratif ne saurait, à cet égard, faire exception à la règle:

[TRADUCTION] La cohérence est un aspect souhaitable de la prise de décision en matière administrative. Elle permet aux administrés de planifier leurs affaires dans un climat de stabilité et de prévisibilité. Elle fait comprendre aux responsables l'importance de l'objectivité et empêche la prise de décisions arbitraires ou irrationnelles. Elle favorise la confiance du public dans l'intégrité du processus de réglementation. Elle laisse une impression «de bon sens et de bonne administration».

(H. Wade MacLauchlan, "Some Problems with Judicial Review of Administrative Inconsistency" (1984), 8 *Dalhousie L.J.* 435, à la p. 446.)

- 37 -

Dans le même esprit, le professeur Comtois écrit:

... [la cohérence] contribue à bâtir la confiance du public dans l'intégrité du système de justice administrative et laisse une impression de bon sens et de bonne administration. L'on pourrait ajouter, en ce qui concerne les tribunaux administratifs exerçant des fonctions quasi-judiciaires, que le caractère spécialisé de leur juridiction rend les incohérences plus visibles et a tendance à nuire à leur crédibilité.

(Suzanne Comtois, "Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs" (1990), 21 *R.D.U.S.* 77, aux pp. 77 et 78.)

Cet impératif de cohérence a conduit certains auteurs à défendre l'idée d'un contrôle judiciaire de l'incohérence administrative. Ainsi, le doyen Morissette s'est penché sur le problème des conflits jurisprudentiels au sein de juridictions administratives face à la retenue judiciaire: "Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse" (1986), 16 *R.D.U.S.* 591. À la p. 631, il pose la question suivante:

Mais l'interprétation irrationnelle ou déraisonnable est-elle la seule forme possible d'excès de juridiction après l'arrêt *S.C.F.P. c. S.A.N.B.*?

Après avoir fourni l'exemple du tribunal administratif qui tranche une question constitutionnelle ou qui interprète erronément une disposition attributive de compétence, le doyen Morissette poursuit (aux pp. 632 et 633):

Enfin, la théorie de l'interprétation raisonnable laisse place à l'intervention des tribunaux supérieurs lorsque plusieurs interprétations motivées et en apparence rationnelles proviennent d'une même juridiction administrative et sont incompatibles dans leurs effets. On peut illustrer la chose en utilisant l'exemple d'un arbitre siégeant en vertu de l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail*. Deux arbitres siégeant dans des affaires différentes peuvent fort

- 38 -

bien trancher de façon contradictoire, mais néanmoins rationnelle et motivée, une même difficulté juridique soulevée par des faits semblables. Le sort du plaignant, lorsque des divergences de ce type perdurent, dépend de l'identité de l'arbitre qui entend sa plainte. Ce résultat est difficile à concilier avec la notion d'égalité devant la loi, l'un des principaux corollaires de la primauté du droit, et peut-être aussi le plus intelligible. En présence de divergences de ce type, que ce soit au sein de la même juridiction administrative, entre juridictions différentes de même degré ou entre juridictions de degrés différents dans un même domaine d'attribution, les tribunaux supérieurs interviendront pour uniformiser le droit, même si chacune des diverses interprétations paraît raisonnable. [Je souligne.]

Le doyen Morissette estime que ces objectifs d'égalité, de sécurité et d'uniformité dans l'application de la loi sont compatibles avec la finalité même du contrôle judiciaire (à la p. 634):

Mais à bien y penser, il s'agit là, sans doute, d'une forme fondamentale de rationalité. Le contrôle judiciaire servant avant tout à combattre l'arbitraire, qu'y a-t-il à redire d'une doctrine qui commande aux tribunaux supérieurs d'intervenir, non plus au nom d'un légalisme minutieux, mais par souci de rationalité? Imposer l'interprétation qu'on croit être "correcte" parce qu'on ne partage pas, à cause de son effet ou pour quelque raison semblable, une autre interprétation par ailleurs rationnelle, ne se justifie que difficilement dans le cadre du contrôle judiciaire, à moins bien sûr de postuler que l'appel et le contrôle judiciaire sont une seule et même chose. Imposer l'interprétation qu'on croit être "correcte" (ou "la plus rationnelle") lorsqu'on est en présence d'interprétations contradictoires mais rationnelles sur une même question se justifie pleinement en regard de la primauté du droit, car c'est bien là le genre d'arbitraire que vise à empêcher ce principe. [Je souligne.]

Dans un article paru en 1982, le professeur Mullan a également défendu l'idée d'une certaine forme de contrôle judiciaire de l'incohérence décisionnelle (David J. Mullan, "Natural Justice and Fairness -- Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?" (1982), 27 *R.D. McGill* 250). Plutôt que de se concentrer sur la situation créée par l'incompatibilité entre deux interprétations motivées et rationnelles, le professeur Mullan a insisté sur le principe voulant que des

- 39 -

causes similaires soient traitées de façon analogue. Par souci de justice, d'équité et d'égalité dans l'application de la loi, l'incohérence administrative exigerait, ainsi, l'intervention des cours de justice (aux pp. 285 et 286):

[TRADUCTION] Puisque ce principe de la cohérence dans le traitement joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de la plupart des systèmes juridiques et à l'intérieur des divers substrats des systèmes juridiques, on devrait considérer comme révisables les décisions prises par des autorités légales qui omettent inexplicablement d'agir avec cohérence. Agir ainsi sans raison ou réflexion semble constituer l'apogée du comportement arbitraire. Il importe aussi de se rappeler que le contrôle judiciaire des décisions administratives a toujours visé l'apparence de bonne administration de la justice. Si la loi permet, pour garantir sa réputation, d'admettre une règle établissant qu'une crainte raisonnable de partialité influera sur la validité d'une décision, il est de toute évidence possible de décrier les incohérences inexplicables ou inexplicables dans l'administration des pouvoirs discrétionnaires légaux qui porteront atteinte à la réputation de la loi.

Enfin, le professeur Comtois, *loc. cit.*, à la p. 88, fait état des mêmes impératifs que les auteurs précédents en insistant sur l'émergence d'un principe "flexible" de cohérence en droit administratif:

Un principe flexible dans le sens où il ne doit pas être interprété comme une obligation de suivre les précédents, ou équivaloir à une application stricte de la règle du *stare decisis*, mais un principe qui peut néanmoins être sanctionné judiciairement lorsque la cour juge que l'équité ou le respect de la primauté du droit requièrent qu'elle intervienne pour mettre fin à l'incertitude créée par les décisions contradictoires rendues par des bancs différents sur une même question. [Je souligne.]

L'impératif de cohérence dans l'application de la loi constitue, indéniablement, un objectif valable, donc un argument de poids. Que des justiciables reçoivent, relativement à la même question, des réponses diamétralement opposées selon l'identité des membres de tribunaux administratifs peut apparaître inacceptable à certains et même

- 40 -

difficilement compatible avec plusieurs objectifs, parmi lesquels la primauté du droit. Or, comme l'indique la jurisprudence, la cohérence décisionnelle et la primauté du droit ne sauraient avoir un caractère absolu, dénué de tout contexte. Dans le cadre du contrôle judiciaire, le problème de l'incohérence décisionnelle au sein d'instances administratives est indissociable de l'autonomie décisionnelle, l'expertise et l'efficacité de ces mêmes tribunaux.

Les cours de justice ont eu, en effet, l'occasion de se pencher sur l'opportunité d'intervenir afin de régler un conflit jurisprudentiel entre des instances administratives. Dans l'affaire *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.), confrontée à deux interprétations incompatibles de l'al. 13b) de l'*Inflation Restraint Act, 1982*, S.O. 1982, ch. 55, par la Commission des relations de travail d'une part, et la Commission des relations de travail en éducation de l'autre, la Cour d'appel de l'Ontario a repris à son compte aux pp. 237 et 238 les propos du juge Galligan de la Cour divisionnaire (maintenant de la Cour d'appel):

[TRADUCTION] Je ne peux supposer pour un instant que l'une des deux interprétations était manifestement déraisonnable. Les décisions des deux tribunaux sont rédigées en termes soignés, réfléchis, raisonnés et convaincants. Un des nombreux problèmes que me pose la présente affaire est que chacune des décisions me convainc. Faire preuve de retenue judiciaire à l'égard de chacune d'elles donnerait lieu à des résultats inacceptables.

Il me semble qu'il y a lieu, selon la jurisprudence, de faire preuve de retenue judiciaire à l'égard d'un tribunal seulement lorsque celui-ci interprète sa loi constitutive ou sa loi interne. Ainsi, il n' y a lieu de faire preuve de retenue judiciaire à l'égard de la Commission des relations de travail que lorsqu'elle interprète la *Loi sur les relations de travail*, et à l'égard de la Commission des relations de travail en éducation, que lorsqu'elle interprète la *Boards and Teachers Negotiations Act*. La Loi est un texte qui s'applique non seulement aux travailleurs et aux employeurs régis par la *Loi sur les relations de travail* et la *Boards and Teachers Negotiations Act*, mais à bien d'autres. Bien qu'il s'agisse d'une loi qui vise seulement ce qui correspond vaguement au secteur public de l'Ontario et non l'ensemble de la population de l'Ontario, je crois que cette loi ressemble davantage à «un texte législatif général d'intérêt public», au sens donné à cette expression par le juge en chef Laskin

- 41 -

dans l'arrêt *McLeod et al. c. Egan et al.*, [1975] 1 R.C.S. 517, [. . .] qu'au texte spécialisé et particulier de la *Loi sur les relations de travail* et de la *Boards and Teachers Negotiations Act*. [Je souligne.]

Pour conclure (à la p. 239):

[TRADUCTION] Nous sommes d'accord avec la décision du juge Galligan sur ce point. La théorie sous-jacente au concept de retenue judiciaire n'est pas applicable en l'espèce. La Loi est, à tous points de vue, un texte législatif général d'intérêt public. Il ne s'agit pas d'une loi que la Commission des relations de travail de l'Ontario ou la Commission des relations de travail en éducation a pour mission d'interpréter intégralement ou étroitement ni d'une loi relativement à laquelle elles possèdent une compétence particulière. [Je souligne.]

Domtar s'est référée à l'arrêt *Broadway Manor Nursing Home* pour appuyer sa position. Or, ce dernier ne saurait s'interpréter comme adoptant l'existence d'un conflit jurisprudentiel comme motif autonome de contrôle judiciaire. La Cour d'appel de l'Ontario s'est plutôt penchée sur la nature de la loi faisant l'objet du conflit en question. En qualifiant l'*Inflation Restraint Act, 1982* de loi d'intérêt public que ni la Commission des relations de travail et ni la Commission des relations de travail en éducation n'avaient pour mission d'interpréter dans le cadre de leur compétence particulière, elle a simplement jugé qu'en raison de cette absence d'expertise, le principe de la retenue judiciaire n'avait pas d'application. Puisque la loi dont l'interprétation était en jeu n'était au cœur de la compétence spécialisée ni de l'une ni de l'autre des instances administratives, toute erreur de droit était, dès le départ, sujette au contrôle judiciaire strict et non au test de l'interprétation manifestement déraisonnable.

Cette lecture de l'arrêt *Broadway Manor Nursing Home* semble confirmée par un arrêt subséquent, *United Steelworkers of America, Local 14097 c. Franks* (1990), 75 O.R.

- 42 -

(2d) 382. Dans cette affaire, la Cour divisionnaire de l'Ontario était confrontée à deux interprétations incompatibles de l'art. 40a de la *Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1980, ch. 137. Le juge Reid a d'abord noté l'importance primordiale de déterminer la norme de contrôle applicable (aux pp. 385 et 386):

[TRADUCTION] Nous avons deux interprétations raisonnables, mais contradictoires. (J'utilise le terme «raisonnable» que j'estime plus utile que l'expression traditionnelle mais maladroite «non manifestement déraisonnable».) Il s'ensuit que, si la norme de contrôle qui s'y applique est le caractère raisonnable, la demande devrait être rejetée. Par contre, si la norme est la justesse de la décision, une seule peut être retenue et il nous faut faire un choix entre les deux. Deux interprétations contradictoires de la même disposition législative peuvent être raisonnables, mais elles ne peuvent être toutes deux correctes. La question de la norme de contrôle est donc critique. [Je souligne.]

Or, le juge Reid a distingué l'affaire *Broadway Manor Nursing Home* pour noter que là, le tribunal administratif n'interprétait pas sa loi constitutive, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire dont il était saisi (p. 386). Après avoir souligné l'existence d'une clause privative, il a conclu dans les termes suivants (aux pp. 387 et 388):

[TRADUCTION] Le rejet de la demande aura pour effet de maintenir, relativement à une même disposition législative, deux interprétations contradictoires de même importance juridique. On nous a informés que cette disposition a depuis été modifiée; toutefois, même si ce n'était pas le cas, il ne paraît pas exister de fondement qui justifierait l'intervention de la cour en vue de régler le conflit. La règle du *stare decisis* qui existe devant les tribunaux vise à éviter les contradictions entre leurs décisions, et les contradictions qui existent peuvent être réglées par voie d'appel. Toutefois, la règle du *stare decisis* ne s'applique pas aux arbitres, ni d'ailleurs aux tribunaux administratifs en général, et la décision d'un arbitre ou d'un tribunal administratif en général ne peut faire l'objet d'un appel (il existe des exceptions). Ce sont les caractéristiques des tribunaux que les législateurs ont créés afin d'offrir ce qu'ils considèrent, à certaines fins, comme des mécanismes décisionnels plus appropriés que les cours de justice. Les arrêts cités ci-dessus confirment que le rôle de supervision des cours de justice en matière de contrôle judiciaire est fort limité. Il n'y a pas de jurisprudence permettant d'élargir cette supervision de la façon proposée ni aucune raison de le faire. [Je souligne.]

- 43 -

La Cour d'appel du Québec s'est penchée, à son tour, sur un conflit jurisprudentiel dans l'affaire *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*, précitée. Ayant constaté un conflit grave et incontestable d'interprétation des art. 97 et 124 de la *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1, elle a noté que ce conflit donnait lieu à une situation inacceptable (à la p. 267):

Le sort des plaideurs, depuis plusieurs années, dépend largement de l'identité de l'arbitre saisi de la plainte de congédiement. Les positions se sont cristallisées. En définitive, l'on applique deux règles de droit distinctes et incompatibles. Cette situation justifierait-elle l'intervention de la Cour supérieure?

La cour a considéré qu"[e]n tenant compte cependant de la gravité du conflit d'interprétation qui est survenu, il s'agit d'un cas où tôt ou tard, les tribunaux supérieurs doivent intervenir" (p. 268). Ainsi (à la p. 268):

Le présent appel pose clairement ce problème d'interprétation, au sujet duquel s'affrontent des opinions "diamétralement opposées". L'on ne saurait nier son importance pour la pratique juridique de ce secteur des relations du travail. À ce moment, il apparaît que *nous nous trouvons devant une de ces situations exceptionnelles où, par dérogation à la règle générale d'abstention judiciaire, il faut que les tribunaux supérieurs interviennent pour dégager une interprétation de la loi et éviter que les intéressés ne soient soumis à deux règles de droit différentes, sinon aux simples aléas de la désignation des arbitres ...* [En italique dans l'original.]

La Cour d'appel a donc invoqué l'existence d'un conflit jurisprudentiel extrêmement sérieux, n'ayant pas connu "de solution depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les normes du travail*" (p. 267), avant de dégager sa propre interprétation des dispositions en cause. Puisque la Cour d'appel et Domtar se sont toutes deux référées à l'arrêt *Moalli* afin de justifier l'existence d'un motif autonome de contrôle judiciaire de

- 44 -

l'incohérence décisionnelle au sein d'instances administratives, il convient de s'interroger sur la portée de cette décision.

En premier lieu, il semble que la norme de contrôle applicable dans cette affaire était, dès le départ, la justesse de l'interprétation de l'arbitre et non le caractère manifestement déraisonnable de sa décision. La Cour d'appel a, en effet, jugé que la question de l'applicabilité de l'art. 97 de la *Loi sur les normes du travail* à l'art. 124 de la même loi était juridictionnelle. Ainsi, selon le juge LeBel (à la p. 266):

L'article 124 exige la réalisation de certaines conditions pour que l'arbitre puisse se saisir du congédiement. L'une de celles-ci est la continuité du service pendant cinq ans pour le même employeur. Dans cette optique, l'application et l'interprétation de l'article 97 poseraient alors une question proprement juridictionnelle au sens donné à ce terme par monsieur le juge Beetz, dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*. L'arbitre aurait certes le droit et même l'obligation de statuer à son sujet. Cependant, son erreur, même raisonnable, serait sujette à révision judiciaire. [Je souligne.]

Dans son commentaire de l'arrêt *Moalli*, M^e Ouimet élabore sur cette qualification initiale:

En tout état de cause, force nous est d'admettre cependant qu'en qualifiant d'intra-juridictionnelle cette question, la décision *Pédro Canada* aurait été tout autre et le juge LeBel n'aurait eu qu'à conclure à la raisonnable des deux écoles de pensée sans pour autant régler le litige. Dès lors, il est possible de croire qu'il ait "choisi" de qualifier cette question de juridictionnelle, de façon à statuer sur l'exactitude de l'interprétation de l'arbitre Moalli plutôt que sur sa raisonnable, auquel cas nous retournerions à la case départ.

(Hélène Ouimet, "Commentaires sur l'affaire Produits Pétro-Canada c. Moalli" (1987), 47 *R. du B.* 852, à la p. 858.)

- 45 -

Par ailleurs, un autre auteur est d'avis que cette qualification ne s'est pas effacée au profit d'un motif autonome de contrôle judiciaire:

... de l'avis du juge LeBel qui a rédigé les motifs, la question soumise à l'arbitre était, dans ce cas-là, "proprement juridictionnelle". Plus précisément, l'applicabilité de l'article 97 de la *Loi sur les normes du travail* à l'article 124 de la même loi, qui exige la continuité du service pendant cinq ans chez un même employeur pour donner lieu à une plainte de congédiement, était une question attributive de compétence sur laquelle l'arbitre ne pouvait se tromper. Autrement dit, la question était dès le départ et a toujours été une question de compétence au sens strict; et non pas une question intrajuridictionnelle qui aurait perdu ce qualificatif à cause d'une controverse. [Je souligne.]

(Jean-François Jobin, "Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles: où en sommes-nous? (1990), 50 *R. du B.* 731, aux pp. 748 et 749.)

De même, la Cour d'appel s'est référée, dans l'arrêt *Moalli*, à l'affaire *Broadway Manor Nursing Home*, précitée. Or, après avoir cité les motifs du juge Galligan que j'ai reproduits ci-avant, le juge LeBel a poursuivi (aux pp. 267-68):

J'hésiterais à appliquer intégralement cet aspect de la motivation dans la présente espèce. [...] En certains cas, l'interprétation des textes des lois générales est une fonction nécessaire de l'arbitre ou du tribunal inférieur. Elle constitue une part de leur activité que protège l'attitude normale de réserve judiciaire. Quoi qu'il en soit, le problème ne se poserait pas ici, en raison de la qualification juridictionnelle que je retiens à l'égard du problème d'interprétation et d'application des articles 124 et 97 L.N.T. [Je souligne.]

Ici, au contraire, il ne saurait être mis en doute que la CALP agissait à l'intérieur de sa compétence. La Cour d'appel ne semble pas avoir fait cette distinction en se référant à l'arrêt *Moalli*.

- 46 -

D'autre part, depuis l'arrêt *Moalli* et exception faite de la présente affaire, la Cour d'appel du Québec n'a pas jugé opportun, à ma connaissance, d'intervenir au motif qu'il existait un conflit jurisprudentiel au sein d'instances administratives: *Hydro-Québec c. Conseil des services essentiels* (1991), 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Commission des écoles catholiques de Québec*, C.A. Québec, n° 200-09-000463-866, le 20 décembre 1989, J.E. 90-176, et *Syndicat des communications graphiques, local 509M c. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334. Dans ce dernier arrêt, le juge Tourigny nuance la portée de l'affaire *Moalli* dans les termes suivants (à la p. 340):

On pourrait soutenir que *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli* a créé une exception à la règle généralement acceptée à l'effet que les cours n'interviennent que dans les cas d'erreurs manifestement déraisonnables. Dans cette affaire, le juge LeBel en venait à la conclusion que la Cour supérieure pouvait être justifiée d'intervenir dans des cas où, malgré le caractère raisonnable de l'erreur de droit, il était dans l'intérêt public de mettre fin à des opinions divergentes au sein des tribunaux inférieurs. On doit cependant regarder de plus près les termes utilisés dans cette affaire. Le juge LeBel parle de "(...) la réalité et la gravité d'un conflit jurisprudentiel qui ne connaît pas de solution depuis l'entrée en vigueur de la Loi (...)" et de "(...) deux règles de droit distinctes et incompatibles". Ces termes suggèrent que la révision en pareilles circonstances doit être réservée aux cas où il y a, dans la jurisprudence des tribunaux inférieurs, des conflits sérieux.

Ce n'est pas le cas ici.

Dans l'affaire *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Commission des écoles catholiques de Québec*, le juge Dussault a rejeté, comme suit, l'argument voulant que l'existence de deux courants de jurisprudence arbitrale justifie l'intervention des cours de justice (aux pp. 12 et 13):

À mon avis, le jugement de notre Cour dans *Produits Pétro Canada Inc. c. Moalli* [...] doit être considéré avec la plus grande circonspection. Il a été prononcé en raison des circonstances tout à fait exceptionnelles de l'espèce et alors que les divergences d'interprétation visaient la loi elle-même. Il me

- 47 -

paraîtrait abusif sinon dangereux de consacrer le principe de l'intervention des tribunaux à chaque fois qu'un arbitre n'aurait pas le même pas que les autres dans l'interprétation d'une disposition d'une convention collective et d'accorder ainsi, déguisé sous la forme de l'évocation, un droit d'appel automatique.

En résumé, même si l'arrêt *Moalli* peut, à la rigueur, s'interpréter comme s'autorisant de l'existence d'un conflit jurisprudentiel sérieux comme motif autonome de contrôle judiciaire, force est de constater que sa portée est à la fois ambiguë et limitée. Quoique les arrêts subséquents de la Cour d'appel du Québec aient nuancé sa portée, cette interprétation restrictive ne résout pas, pour autant, les interrogations qui subsistent en matière de contrôle judiciaire. Le problème posé par la norme de contrôle applicable à la décision de l'arbitre m'apparaît, à cet égard, incontournable. Si la question dont était saisi l'arbitre dans *Moalli* en était une de nature juridictionnelle, il ne pouvait commettre d'erreur sans s'exposer au contrôle judiciaire. Si, par ailleurs, la question était intrajuridictionnelle, seule une interprétation manifestement déraisonnable appelait le contrôle judiciaire. Le fait que la Cour d'appel ait jugé, dans cette affaire, qu'elle dérogeait au principe de la retenue judiciaire ne change strictement rien au constat suivant: une conclusion initiale à l'effet que le législateur admet lui-même, aux fins du contrôle judiciaire, plusieurs lectures possibles et rationnelles d'une même disposition législative constitue le fil directeur sans lequel l'opportunité d'un contrôle judiciaire en cas de conflit jurisprudentiel ne saurait, en principe, se poser.

Le juge Reid a bien cerné ce fil directeur dans l'affaire *Franks*, précitée: tout comme la norme de contrôle applicable à la décision contestée, le contexte dans lequel s'affrontaient, là comme ici, plusieurs valeurs, est déterminant. Il s'agit de l'expertise et de l'efficacité des tribunaux administratifs et la retenue judiciaire d'une part, contre la cohérence et la prévisibilité dans l'application de la loi, de l'autre. L'opportunité d'une

- 48 -

intervention judiciaire en cas de conflit jurisprudentiel au sein de tribunaux administratifs, même grave et incontestable, ne saurait, dans ces conditions, s'inspirer uniquement du "triomphe" de la primauté du droit. Dans le cas de décisions intrajuridictionnelles non manifestement déraisonnables, le débat se résume, plutôt, à se demander si les principes sous-jacents à la retenue judiciaire doivent céder le pas à d'autres impératifs. À mon avis, la réponse est non.

En premier lieu, se pencher sur un cas d'incohérence administrative et le solutionner, c'est modifier le rapport institutionnel, déjà délicat, entre les tribunaux administratifs et les cours de justice sous l'angle de la décision contestée. Comme le souligne le professeur MacLauchlan, *loc. cit.*, à la p. 441:

[TRADUCTION] Il s'agit d'appliquer les règles ou les principes aux faits. Le fond de la question n'est pas de déterminer d'une manière scientifique si une décision est cohérente par rapport à un précédent invoqué mais bien de déterminer *qui doit décider*. [En italique dans l'original.]

À la p. 445, l'auteur ajoute: [TRADUCTION] «L'examen de l'incohérence, loin d'être neutre ou libre, donne lieu à une révision judiciaire complète de la décision administrative». Un conflit jurisprudentiel doit, nécessairement, être constaté. Afin de le solutionner, les cours de justice doivent procéder à un examen du bien-fondé des décisions concernées. Comme le souligne le professeur Mullan lui-même, *loc. cit.*, à la p. 282:

[TRADUCTION] L'examen de la question de savoir s'il y a eu incohérence aboutira rarement, sinon jamais, à un cas où deux personnes exactement dans la même situation auront été traitées différemment. La cour de justice devra généralement décider plutôt si la situation de A diffère suffisamment de celle de B pour justifier un traitement différent. «Le refus d'enrôlement correspond-il qualitativement aux situations déjà examinées par la Commission?» Dès que la cour de justice doit trancher ce genre de questions,

- 49 -

le juge jouera substantiellement le même rôle d'évaluation que celui que la loi a conféré à la Commission. [Je souligne.]

Le risque que les tribunaux supérieurs se transforment, par le biais d'un contrôle de l'incohérence, en de véritables juridictions d'appel est, à mes yeux, véritable. Loin d'être neutre, la notion de cohérence constitue un paramètre fuyant qui, malléable en fonction de la finalité recherchée, peut dénaturer l'essence même du contrôle judiciaire. L'arbitraire dont la sanction judiciaire se voudrait le remède peut, ainsi, en devenir la conséquence. Dans l'arrêt *Bibeault*, précité, le juge Beetz a critiqué, comme suit, l'utilisation de la théorie des conditions préalables comme moyen d'aborder le contrôle judiciaire (à la p. 1087):

La notion de condition préalable détourne les tribunaux du véritable problème du contrôle judiciaire: elle substitue la question "S'agit-il d'une condition préalable à l'exercice du pouvoir du tribunal?" à la seule question qu'il faut se poser, "Le législateur a-t-il voulu qu'une telle matière relève de la compétence conférée au tribunal?" [Je souligne.]

À mes yeux, s'interroger sur l'opportunité de trancher un conflit jurisprudentiel, c'est se détourner, de même, de la question première, soit celle de savoir qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée. Substituer son opinion à celle d'un tribunal administratif afin de dégager sa propre interprétation d'une disposition législative, c'est réduire à néant son autonomie décisionnelle et l'expertise qui lui est propre. Puisqu'une telle intervention surgit dans un contexte où le législateur a déterminé que le tribunal administratif est celui qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée, elle risque de contrecarrer, par la même occasion, son intention première. Toute enquête sur l'incohérence décisionnelle en l'absence d'erreur manifestement déraisonnable détourne donc les cours de justice de l'interrogation fondamentale à

- 50 -

laquelle le législateur a, au surplus, déjà répondu.

D'autre part, le fait de limiter cette forme de contrôle aux cas de conflits jurisprudentiels graves et incontestables n'évacuerait pas, en soi, les difficultés. Il existe, certes, des cas d'incohérence clairs où les impératifs d'égalité et de cohérence dans l'application de la loi prennent tout leur sens. Cependant, je suis loin d'être certaine que seuls ces cas seront portés à l'attention des cours de justice. La présente affaire en constitue l'éclatante démonstration: le fait que deux organismes interprètent différemment un même texte législatif, mais dans le contexte particulier de la compétence de chacun, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative, constitue-t-il un "conflit jurisprudentiel"? Qu'en-est-il d'une décision isolée à l'encontre d'une jurisprudence constante? Un conflit jurisprudentiel doit-il "perdurer" avant qu'il ne soit porté à l'attention des cours de justice? Dans l'affirmative, comment en fixer le seuil quantitatif et temporel? Le professeur Ouellette s'est fait l'écho de ces interrogations:

On sait au moins maintenant que le concept de "conflit jurisprudentiel grave ou sérieux" doit s'interpréter restrictivement, mais il demeure source de confusion et difficile d'application. Combien faut-il d'opinions divergentes ou combien faut-il de personnes affectées, à supposer que l'on puisse les quantifier, pour justifier la révision sur évocation d'une décision par ailleurs non manifestement déraisonnable?

(Yves Ouellette, "Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence inconstante?" (1990), 50 *R. du B.* 753, à la p. 757.)

Le principe voulant que les décisions des tribunaux administratifs demeurent efficaces est, dès lors, déterminant. Si des réponses diamétralement opposées selon

- 51 -

l'identité des membres d'un tribunal administratif paraît, certes, inacceptable, qu'en est-il du justiciable à qui le même tribunal administratif a donné raison, mais qui voit cette décision contestée (avec tous les frais, délais etc. que cela comporte), de façon peut-être futile, au motif d'une incohérence présumée? La première situation est relativement rare et peut se régler à l'extérieur de l'arène judiciaire. Le législateur est de ceux-là. De même, l'organisme administratif peut jouer un rôle de tout premier ordre. Comme l'a noté le professeur MacLauchlan, *loc. cit.*, à la p. 437:

[TRADUCTION] La façon de réagir à une décision administrative manifestement incohérente, mais qui ne soulève pas de motifs traditionnels d'examen de la compétence n'est pas l'inaction judiciaire, mais plutôt l'exercice de pressions dans la sphère politique, dont le décideur administratif est un élément essentiel.

Dans le même esprit, il convient de souligner l'importance des mécanismes internes mis en {oe}uvre par les tribunaux administratifs afin d'assurer la cohérence de leur propre jurisprudence: *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, et *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952. Dans l'affaire *Tremblay*, le juge Gonthier a ainsi souligné que "[l']objectif de cohérence répond à un besoin de sécurité des justiciables, mais également à un impératif de justice" (p. 968). Dans l'arrêt *Consolidated Bathurst*, le juge Gonthier a fait état de l'importance, pour un tribunal administratif, de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence dans le cadre de ses décisions (aux pp. 327 et 328):

Il est évident qu'il faut favoriser la cohérence des décisions rendues en matière administrative. L'issue des litiges ne devrait pas dépendre de l'identité des personnes qui composent le banc puisque ce résultat serait "difficile à concilier avec la notion d'égalité devant la loi, l'un des principaux corollaires de la primauté du droit, et peut-être aussi le plus intelligible": Morissette, *Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse* (1986), 16

- 52 -

R.D.U.S. 591, à la p. 632. Vu le grand nombre de décisions rendues en matière de droit du travail, la Commission est justifiée de prendre les mesures nécessaires pour éviter d'arriver, par inadvertance, à des solutions différentes dans des affaires semblables. [Je souligne.]

Notre Cour a également reconnu que la recherche de la cohérence n'avait pas un caractère absolu. Ainsi, dans l'arrêt précité, on a décidé que les membres d'un tribunal administratif n'étaient liés par aucune règle de *stare decisis* (p. 333). De même, comme l'a souligné le juge Gonthier dans l'arrêt *Tremblay*, l'objectif de cohérence doit se poursuivre dans le respect de l'autonomie et l'indépendance décisionnelle des membres de l'organisme administratif (à la p. 971):

Nous avons vu que la justification de l'institutionnalisation des décisions réside principalement dans l'impératif de cohérence des décisions rendues par les tribunaux administratifs. Que ceux-ci rendent des décisions à haut coefficient politique ou non, ces décisions doivent être compatibles par souci de justice. Le processus de consultation par réunion plénière visant à favoriser la cohérence de la jurisprudence pourrait donc s'avérer acceptable et même désirable pour un organisme comme la Commission, à condition que ce processus ne constitue pas une entrave à la liberté des décideurs de trancher selon leurs conscience et opinions. [Je souligne.]

Enfin, dans le même arrêt, la Cour a précisé que les tribunaux administratifs pouvaient rendre des décisions contradictoires (à la p. 974):

Normalement, l'élaboration d'un courant jurisprudentiel se fait par les décideurs effectifs suite à un ensemble de décisions. Le tribunal saisi d'une question nouvelle peut ainsi rendre un certain nombre de jugements contradictoires avant qu'un consensus ne se dégage naturellement. Il s'agit évidemment d'un processus plus long; rien n'indique cependant que le législateur ait voulu qu'il en soit ici autrement. Dans cette optique, je suis d'avis qu'il est particulièrement important que les personnes saisies d'une affaire soient celles qui décident. [Je souligne.]

- 53 -

Bien qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un débat axé sur les principes de justice naturelle, ces remarques démontrent que la sécurité juridique et la cohérence décisionnelle se démarquent, avant tout, par leur relativité. Tout comme les principes de justice naturelle, ces objectifs ne sauraient avoir un caractère absolu, dénué de tout contexte. La valeur que représente l'indépendance et l'autonomie décisionnelle des membres des tribunaux administratifs se conjugue, ici, au principe de l'efficacité de leurs décisions. Soupeser ces considérations, c'est constater que le principe de la primauté du droit doit, aux fins du contrôle judiciaire, être nuancé. Ceci participe à la dimension évolutive du droit administratif lui-même. Le processus par lequel la retenue judiciaire a progressivement trouvé droit de cité chez les cours de justice a été analysé par le juge Wilson dans l'arrêt *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, précité, à la p. 1336:

Les tribunaux judiciaires canadiens se sont efforcés au fil des ans de se détacher du point de vue de Dicey pour en arriver à une compréhension plus subtile du rôle des tribunaux administratifs dans l'État canadien moderne. C'est là un processus qui s'est traduit notamment par une reconnaissance accrue de la part des cours de justice qu'il se peut qu'elles soient simplement moins en mesure que les tribunaux ou organismes administratifs de statuer dans des domaines que le Parlement a choisi de régler par l'intermédiaire d'organismes exerçant un pouvoir délégué, comme, par exemple, les relations de travail, les télécommunications, les marchés financiers et les relations économiques internationales. Une gestion prudente de ces secteurs nécessite souvent le recours à des experts ayant à leur actif des années d'expérience et une connaissance spécialisée des activités qu'ils sont chargés de surveiller.

Les cours de justice ont également fini par se faire à l'idée qu'elles ne sont peut-être pas aussi bien qualifiées qu'un organisme administratif déterminé pour donner à la loi constitutive de cet organisme des interprétations qui ont du sens compte tenu du contexte des politiques générales dans lequel doit fonctionner cet organisme. [Je souligne.]

Ce processus a conduit à l'élaboration du critère de l'erreur manifestement déraisonnable. Si le droit administratif canadien a pu évoluer au point de reconnaître que

- 54 -

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

VI - Conclusion

Pour toutes ces raisons, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rejeter la requête en évocation, le tout avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

*Procureurs de l'appelant: Trudel, Nadeau, Lesage, Clearly, Larivière & Associés,
Montréal.*

Procureurs de l'intimée: Desjardins, Ducharme, Stein, Monast, Québec.

Procureurs de la mise en cause CALP: Levasseur, Delisle, Morel, Québec.

Procureurs de la mise en cause CSST: Chayer, Panneton, Lessard, Québec.