

**Roland Lapointe** *Appellant*

v.

**Domtar Inc.** *Respondent*

and

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

and

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

INDEXED AS: DOMTAR INC. v. QUEBEC (COMMISSION D'APPEL EN MATIÈRE DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES)

File No.: 22717.

1993: April 1; 1993: June 30.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Workers' compensation — Income replacement indemnity — Commission d'appel en matière de lésions professionnelles — Interpretation of s. 60 of the Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases — Evocation — Standard of review applicable to Commission's decisions — Whether Commission's interpretation patently unreasonable — Whether in the absence of a patently unreasonable error conflicting decisions by two administrative tribunals may give rise to judicial review — Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases, R.S.Q., c. A-3.001, s. 60.*

*Judicial review — Standard of review — Appellate administrative tribunal — Workers' compensation — Standard of review applicable to decisions of Commission d'appel en matière de lésions professionnelles.*

*Judicial review — Basis for judicial intervention — Conflicting decisions by two administrative tribunals — Whether jurisprudential conflict constitutes an independent basis for judicial review.*

**Roland Lapointe** *Appellant*

c.

<sup>a</sup> **Domtar Inc.** *Intimée*

et

<sup>b</sup> **Commission d'appel en matière de lésions professionnelles** *Mise en cause*

et

<sup>c</sup> **Commission de la santé et de la sécurité du travail** *Mise en cause*

<sup>d</sup> RÉPERTORIÉ: DOMTAR INC. c. QUÉBEC (COMMISSION D'APPEL EN MATIÈRE DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES)

N° du greffe: 22717.

1993: 1<sup>er</sup> avril; 1993: 30 juin.

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

<sup>f</sup> 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 jurisprudenciel 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 jurisprudenciel entre deux instances administratives — Un conflit jurisprudenciel constitue-t-il un motif autonome de contrôle judiciaire?*

The appellant, an employee of the respondent company, was injured in an industrial accident three days before the temporary closure of the plant. Citing the closure, the company refused to compensate the employee for more than those three days. The Commission de la santé et de la sécurité du travail and the Bureau de révision paritaire affirmed the company's decision and dismissed the complaint of the employee, who argued that under s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases* ("A.I.A.O.D.") he was entitled to an income replacement indemnity covering the entire period of his disability, that is a period of 14 days. On appeal, the Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ("CALP") found for the employee and ordered the company to pay him, pursuant to s. 60, 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day he would normally have worked according to his usual work schedule, regardless of the plant closure. The Superior Court dismissed the company's motion in evocation because, in its view, the CALP had acted within its jurisdiction and its decision was not unreasonable. The Court of Appeal reversed this judgment and granted the application for evocation. While of the opinion that the CALP's decision was not patently unreasonable, the court nevertheless observed that with respect to the interpretation of s. 60 it was in the interest of justice to resolve at once the conflicting decisions of the CALP and the Labour Court, which has jurisdiction over penal proceedings under the *A.I.A.O.D.* Abandoning traditional curial deference, the court consequently intervened to resolve the unstable situation and held that under s. 60 an employer is not required to pay a salary or wages to an employee injured in an industrial accident when there is a plant closure. This appeal is to determine whether, in the absence of a patently unreasonable error, conflicting decisions by administrative tribunals may give rise to judicial review.

*Held:* The appeal should be allowed.

Strictly speaking, the interpretation of s. 60 is within the CALP's jurisdiction. A functional analysis of the *A.I.A.O.D.* clearly demonstrates that the legislature intended to give this tribunal the power to make a final ruling on the meaning and scope of s. 60. As an appellate administrative tribunal, the CALP hears and disposes exclusively of all appeals brought under the *A.I.A.O.D.* and its members have all the powers necessary for the exercise of their jurisdiction, including the power to rule on any question of law or of fact. Protected by a full privative clause, CALP decisions are final and without appeal and every person contemplated

L'appelant, un employé de la compagnie intimée, est victime d'un accident de 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 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 de 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 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

in the decision must comply with them without delay. Further, s. 60 is not only one of the legislative provisions on which the CALP has the express power to rule, it employs concepts which are at the core of its area of expertise. The interpretation of s. 60 by the CALP is thus a function directly relating to the objective sought by the legislature. Since the interpretation of s. 60 is within the tribunal's jurisdiction, the standard of review applicable is whether the decision is patently unreasonable.

The CALP's decision is not patently unreasonable. It can be rationally defended both on the facts and on the law. While the CALP may have overlooked several important aspects which are peculiar to the general system of compensation, this is not a basis for judicial intervention as this would simply be an error of law within jurisdiction.

It is doubtful whether there is a conflict between the decisions of the CALP and the Labour Court with respect to the interpretation of s. 60. For one thing, the Court of Appeal's conclusion on this point is based on a single judgment of the Labour Court in a penal matter and fails to take into account the numerous decisions rendered by the CALP, which has always adopted the same interpretation. The situation created by an isolated decision at variance with a consistent line of authority cannot *a priori* be characterized as a true "jurisprudential conflict". Furthermore, these two bodies interpreted the same legislative provision, but in the particular context of each one's jurisdiction, in the one case a penal one and, in the other, an administrative one. Since these are matters where the ground rules are completely different, a disagreement on the interpretation of a legislative provision does not necessarily place the CALP and the Labour Court in a jurisprudential conflict. In addition, it is wrong to suggest that the CALP's interpretation leads to a dead end as there exists, parallel to the penal remedy, a civil remedy (s. 429 *A.I.A.O.D.*). Finally, the allegedly irreconcilable "conflict" between these two tribunals is mitigated by the fact that the Labour Court's decisions, unlike those of the CALP, can be appealed to the Superior Court under the *Code of Penal Procedure*.

Assuming however, without deciding the point, that the CALP's interpretation and that of the Labour Court create a jurisprudential conflict, such a conflict does not constitute an independent basis for judicial review. When decisions made within jurisdiction are not patently unreasonable, the principles underlying curial

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 l'encontre d'une jurisprudence constante ne saurait, *a priori*, être qualifiée de véritable «conflict jurisprudential». 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 «conflict» 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

deference should prevail. Consistency in the application of the law is a valid objective but is not an absolute one. This objective must be pursued in keeping with the decision-making autonomy and independence of members of the administrative bodies. Inquiring into a case of decision-making inconsistency and solving it where there is no patently unreasonable error means altering the institutional relationship between administrative tribunals and courts. Such intervention by a court of law risks eliminating the decision-making autonomy, expertise and effectiveness of the administrative tribunal and risks, at the same time, thwarting the original intention of the legislature, which has already determined that the administrative tribunal is the one in the best position to rule on the disputed decision. Administrative tribunals have the authority to err within their area of expertise, and a lack of unanimity is the price to pay for the decision-making freedom and independence given to the members of these tribunals. Recognizing the existence of a conflict in decisions as an independent basis for judicial review would constitute a serious undermining of those principles given that administrative tribunals and the legislature have the power to resolve such conflicts themselves.

### Cases Cited

**Disapproved:** *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261; **considered:** *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225; *United Steelworkers of America, Local 14097 v. Franks* (1990), 75 O.R. (2d) 382; **referred to:** *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48; *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; *Université du Québec à Trois-Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association, Local 269*, [1983] 1 S.C.R. 245; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993]

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 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] 2 R.C.S. 1324; *Fraternité unie des char-*

2 S.C.R. 316; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush, C.A.L.P.*, No. 00138-09-8604, November 27, 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 v. Conseil des services essentiels (1991)*, 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique v. Commission des écoles catholiques de Québec, J.E. 90-176*; *Syndicat des communications graphiques, local 509M v. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Tremblay v. Quebec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 S.C.R. 952.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*, R.S.Q., c. A-3.001, ss. 1, 44, 60, 349, 350, 358 [am. 1992, c. 11, s. 31], 373 et seq., 391, 396 [am. 1986, c. 58, s. 114], 397, 400, 405, 406, 407, 409, 429, 458 [am. 1990, c. 4, s. 35], 473 [am. *idem*, s. 38], 589.

*Act respecting Occupational Health and Safety*, R.S.Q., c. S-2.1.

*Code of Penal Procedure*, R.S.Q., c. C-25.1.

*Labour Code*, R.S.Q., c. C-27, s. 112.

### Authors Cited

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.

*pentiers 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, 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 *McGill L.J.* 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.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1991] R.J.Q. 2438, 39 Q.A.C. 304, reversing a judgment of the Superior Court, [1987] C.A.L.P. 254, dismissing a motion in evocation with respect to a decision of the Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1986] C.A.L.P. 116. Appeal allowed.

*Laurent Roy*, for the appellant.

*René Delorme* and *Martin Roy*, for the respondent.

*Claire Delisle*, for the *mis en cause* CALP.

*Jean-Claude Paquet*, *Louise Chayer* and *Berthi Fillion*, for the *mis en cause* CSST.

The judgment of the Court was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—This appeal raises questions which lie at the core of the institutional relationship between courts of law and administrative tribunals. The issue is whether, in the absence of a patently unreasonable error, conflicting decisions by administrative tribunals may give rise to judicial review. The provision at issue here (s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*, R.S.Q., c. A-3.001 ("A.I.A.O.D.")) reads as follows:

60. The employer of a worker at the time he suffers an employment injury shall pay him, if he becomes unable to carry on his employment by reason of his injury, 90% of his net salary or wages for each day or part of a day the worker would normally have worked had he not

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.

*Claire Delisle*, pour la mise en cause CALP.

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

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Le présent pourvoi porte sur des questions qui sont au cœur 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 nor-

been disabled, for fourteen full days following the beginning of his disability.

The employer shall pay the salary or wages referred to in the first paragraph to the worker at the time he would normally have paid them to him if the worker has furnished the medical certificate contemplated in section 199.

The salary or wages referred to in the first paragraph constitute an income replacement indemnity to which the worker is entitled for fourteen full days following the commencement of his disability and the Commission shall reimburse the amount thereof to the employer within fourteen days of receipt of his claim, failing which it shall pay him interest determined in accordance with section 323 from the first day it is late.

If the Commission subsequently decides that the worker is not entitled to the whole or part of the indemnity, the Commission shall claim reimbursement from the worker in accordance with Division I of Chapter XIII.

#### I—Facts

At about 11:30 a.m. on December 17, 1985, the appellant, a joiner permanently employed by the respondent Domtar Inc., was injured in an industrial accident. As a consequence of his employment injury, he was unable to carry on his employment from December 18, 1985 until January 2, 1986. In the days preceding the accident, Domtar had planned and announced the temporary closure of its newsprint plant for the period from 4 p.m. on December 21, 1985 to 8 a.m. on January 2, 1986.

Domtar compensated the appellant for the day of December 18 and for the days of December 19 and 20. Citing the temporary closure of the plant, Domtar refused to compensate the appellant for more than those three days. On January 6, 1986, in a complaint submitted to the *mis en cause* the Commission de la santé et de la sécurité du travail ("CSST"), the appellant argued that he was entitled to an income replacement indemnity covering the entire period of his disability, that is a period of 14 days ending on January 2, 1986. On January 24, 1986, the CSST dismissed the complaint and confirmed that Domtar had paid the correct amount. On January 30, 1986, the appellant asked the com-

malement 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

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

pensation branch of the CSST to issue a payment order against Domtar. On February 10, 1986, the compensation branch affirmed the CSST's original decision and denied the application for an order.

On February 21, 1986, the appellant filed an application for review with the Bureau de révision paritaire ("BRP") of the CSST. On April 10, 1986, a majority of the BRP affirmed the original decision. The appellant then appealed to the *mis en cause* the Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ("CALP"). On November 27, 1986, the CALP found that on account of his employment injury and in accordance with s. 60 *A.I.A.O.D.*, the appellant was entitled to 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day on which, according to his usual work schedule, he would have worked between December 22, 1985, the date on which the plant closed, and January 1, 1986. The CALP accordingly reversed the decision of the BRP and ordered Domtar to pay the appellant this amount.

On December 23, 1986 Domtar brought a motion in evocation to the Quebec Superior Court from the decision of the CALP. By judgment dated June 30, 1987, the motion in evocation was dismissed. This decision was appealed to the Quebec Court of Appeal. By a unanimous judgment dated September 11, 1991, that court allowed the appeal, granted the motion in evocation and reversed the CALP decision.

## II—Legislation

The mechanism set up by the legislature to implement the *A.I.A.O.D.* comprises several decision-making bodies.

The CSST, established by the *Act respecting Occupational Health and Safety*, R.S.Q., c. S-2.1, is the body responsible for administering the *A.I.A.O.D.* (s. 589). Section 349 *A.I.A.O.D.* gives it jurisdiction to decide any question contemplated by the Act:

**349.** The Commission has exclusive jurisdiction to decide any matter or question contemplated in this Act

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 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<sup>er</sup> 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 pré-



unless a special provision gives the jurisdiction to another person or agency.

Decisions of the CSST are subject to the following privative clause:

**350.** Except on a question of jurisdiction, no proceedings under article 33 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) nor any extraordinary recourse within the meaning of the said Code may be taken, nor any provisional remedy be ordered against the Commission by reason of an act performed or decision rendered pursuant to an Act under its administration.

The BRP is an intermediary level of jurisdiction. A person aggrieved by a decision of the CSST may ask this body to review it. Section 358 *A.I.A.O.D.* reads as follows:

**358.** A person who believes he has been wronged by a decision rendered by the Commission under this Act may, within 30 days of notification of the decision, apply for review thereof by a review office established under the Act respecting occupational health and safety (chapter S-2.1).

However, a person may not apply for the review of any matter of a medical nature in respect of which the Commission is bound under section 224 or of any decision of the Commission rendered under section 256 or the first paragraph of section 365.2, or for the review of a refusal by the Commission to reconsider its decision pursuant to the first paragraph of section 365.

BRP decisions are not protected by a privative clause.

The CALP is the body to which BRP decisions may be appealed. Under s. 397 *A.I.A.O.D.*, the CALP has exclusive jurisdiction to hear and dispose of appeals brought under ss. 37.3 and 193 of the *Act respecting Occupational Health and Safety* and the *A.I.A.O.D.* Section 400 further provides:

**400.** The board of appeal may confirm the decision or the order brought before it; it may also quash the decision or the order and shall in that case render the decision or make the order that should have been given initially.

sente 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 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'infirmier et doit alors rendre la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui, selon elle, aurait dû être rendu en premier lieu.

CALP decisions are final and not subject to appeal and they are protected by a full privative clause:

405. Every decision of the board of appeal must be in writing and substantiated, signed and notified to the parties and to the Commission.

Decisions are final and without appeal and every person contemplated in the decision shall comply therewith without delay.

409. Except on a question of jurisdiction, no proceedings under article 33 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) nor any extraordinary recourse within the meaning of the said Code may be taken, nor any provisional remedy be ordered against the board of appeal or one of its commissioners acting in his official capacity.

A judge of the Court of Appeal may annul summarily, upon a motion, any action granted, any writ, order or injunction issued or granted contrary to this section.

The Labour Court was established by the Quebec *Labour Code*, R.S.Q., c. C-27, s. 112. Penal proceedings under the *A.I.A.O.D.* are brought before it. Section 473 reads as follows:

473. Proceedings pursuant to this chapter are instituted before the Labour Court created by the Labour Code (chapter C-27) and sections 118, 121, 124 to 128 and 133 to 136 of that Code apply.

No proceedings may be brought except by the Commission or by a person generally or specially designated by it for that purpose within one year after the Commission becomes aware of the offence.

A breach of s. 60 *A.I.A.O.D.* is dealt with in s. 458:

458. Every employer who contravenes the first paragraph of section 32 or 33, section 59, the first or second paragraph of section 60 . . . is guilty of an offence and liable to a fine of not less than \$500 nor more than \$1 000 in the case of a natural person and to a fine of not less than \$1 000 nor more than \$2 000 in the case of a legal person.

Decisions of the Labour Court may be appealed to the Superior Court under the *Code of Penal Procedure*, R.S.Q., c. C-25.1.

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

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

## III—Judgments

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

The majority summed up the issue as follows (at p. 506):

[TRANSLATION] The issue raised before the Bureau de révision paritaire is whether the worker was entitled to more than two days' compensation for his period of disability from December 19, 1985 to January 2, 1986.

It added (at p. 507):

[TRANSLATION] In order to answer the question raised it must be determined whether, *had he not been disabled*, the worker would normally have worked during the 14-day period following the beginning of his disability. Specifically, if the worker had not suffered the industrial accident on December 17, 1985, would he have worked during that 14-day period?

In our opinion, the closure of the plant must be regarded as normal in this case as it was scheduled, and even if the worker had not suffered an accident he would only have received two days of his wages, that is up to December 20, 1985, as indeed most of the workers did. [Emphasis in original.]

In the absence of evidence establishing that the appellant intended to use his seniority right during the layoff period to bump another employee with less seniority, the majority concluded that the application should be dismissed (at p. 507):

[TRANSLATION] We accordingly believe that had he not been disabled, and based on the evidence presented, Mr. Lapointe would normally have worked only 2 days, namely December 19 and 20, during the 14-day period following the beginning of his disability.

The original decision is accordingly upheld.

In the opinion of the dissenting member, Mr. Tardif, there was no doubt that the appellant intended to use his seniority right. Being of the view that, had the appellant not been disabled, this seniority right would have enabled him to work during the layoff period, Mr. Tardif would have overturned the CSST's decision and ordered Domtar to compensate the appellant for each day or part of a day he would have worked during the

## 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 du 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 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

14 days following the beginning of his disability. (The dissenting member's reasons are not reported in the B.R.P.)

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

After reviewing the wording and purpose of s. 60 *A.I.A.O.D.*, the CALP found that the expression "would normally have worked" could not be separated from the words "had he not been disabled" which immediately follow it. Accordingly, it considered that, in interpreting this provision, no account whatever could be taken of factors or circumstances extrinsic to the worker's inability to carry on his employment by reason of his employment injury. The CALP referred to its own decision in *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48, to the effect that the suspension or breach of an employment contract by a layoff has no effect on the worker's inability to carry on his employment as a result of an employment injury. Applying these principles to the facts of this case, it added (at p. 119):

[TRANSLATION] In the present case, the appellant was employed by the party concerned on December 17, 1985, the date on which he suffered an employment injury. By reason of this employment injury the appellant was unable to carry on his employment until January 2, 1986.

Under s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*, the party concerned was therefore obliged to pay the appellant, regardless of the plant closure, 90% of his net salary or wages for each day or part of a day he would normally have worked, according to his usual work schedule, had it not been for his inability to carry on his employment by reason of his injury for the first 14 full days following the beginning of that disability.

It concluded that Domtar should pay the appellant 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day he would normally have worked according to his usual work schedule, regardless of the plant closure.

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 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'appellant 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'appellant 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'appellant, 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'appellant 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.

*Superior Court*, [1987] C.A.L.P. 254

Summarizing the CALP's conclusion in this case and in *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, *supra*, Masson J. recalled the purpose and wording of the *A.I.A.O.D.* Even if the CALP's decision was wrong, he was of the view that the CALP had nevertheless acted within its general jurisdiction (at p. 257):

[TRANSLATION] We are of the view that, by acting in this way, the respondent Commission d'appel carried out one of the duties imposed on it by law and acted within its general jurisdiction.

The decision of the Commission d'appel may be wrong, but it was nonetheless made within the limits of its jurisdiction.

Adding that the CALP's decision was not unreasonable, Masson J. concluded that the CALP had not exceeded its jurisdiction and he accordingly dismissed the motion in evocation.

*Court of Appeal*, [1991] R.J.Q. 2438

Mailhot J.A.

Mailhot J.A. first reviewed ss. 405 and 409 *A.I.A.O.D.*, which exclude, respectively, all appeals from decisions of the CALP and extraordinary remedies, except on a question of jurisdiction. She noted that, for the CALP's decision to be reversed, it had to be shown that the CALP had [TRANSLATION] "exceeded its jurisdiction or given the provision in question an interpretation so unreasonable that it could not be rationally supported on the relevant legislation" (p. 2441).

Recalling the wording of s. 60 *A.I.A.O.D.* and the arguments of the parties, Mailhot J.A. considered that the application of the patently unreasonable error test would not satisfactorily dispose of the case. In this regard, she cited the Labour Court's decision in *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405, where it was held that s. 60 raised a reasonable, significant and insurmountable doubt as to an employer's duty in the event of a layoff occurring within the 14-day period mentioned in that provision. Mailhot J.A. also referred

*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.

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 dis-

to the Court of Appeal's decision in *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261, and observed that it was in the interest of justice for the conflict to be resolved at once, regardless of traditional curial deference, because such deference, while ordinarily leading to dismissal of the application for evocation, did not resolve the unstable situation. Although there were two possibilities which could be rationally defended, in her opinion the ideal of justice, which promotes the rule of law, was not really served. She therefore felt it desirable that the intention of the legislature should prevail.

Concluding that the issue could only be resolved by the exception indicated in *Moalli*, Mailhot J.A. noted that the legislative intent was not to treat injured workers differently from other workers as regards the first 14 days covered by s. 60. In her view, the words "for each day or part of a day the worker would normally have worked" are intended to ensure that the injured person is treated like other workers, in other words, that he is entitled to the salary or wages to which he would have been entitled if the employer had work to give him and could do so, if these days were part of his regular schedule or if his contract was still in effect. Finally, Mailhot J.A. noted that this interpretation is fairer to everyone and is consistent with the other provisions of the *A.I.A.O.D.* She concluded that, as there is no obligation to pay a salary or wages when there is a plant closure, strike, lock-out, layoff, unpaid leave and so on, there can be no obligation on the employer to pay 90 percent of the net salary or wages during these periods.

Mailhot J.A. accordingly would have allowed the appeal and granted the application for evocation.

Baudouin J.A. (concurring)

While concurring in Mailhot J.A.'s conclusion, Baudouin J.A. was of the view that, even though the wording of s. 60 may be open to several inter-

position. 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, 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)

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 inter-

pretations, it does not automatically follow that no interpretation can ever be patently unreasonable. He disposed of the appeal in the same way as Mailhot J.A. (at p. 2446):

[TRANSLATION] Like my colleague, I am of the view in this case that the function of this Court is to resolve the conflict between the two administrative agencies, a conflict which creates uncertainty and is not in the interests of effective justice. Accordingly, without necessarily finding that the interpretation given by the Commission d'appel is *patently* unreasonable (even though it seems illogical to me, given a rational interpretation of the Act read as a whole, and inconsistent with the resulting philosophy), I believe that this situation is identical to that confronting this Court in *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli*. [Emphasis in original.]

#### IV—Issues

As I said at the outset, this appeal raises questions which lie at the core of the institutional relationship between courts of law and administrative tribunals: was the CALP's decision patently unreasonable? If so, it is open to judicial review. If not, does the fact that there were, at least apparently, divergent interpretations of the same legislative provision by two administrative tribunals give rise to judicial review?

#### V—Analysis

While the first question raises issues which this Court has already had an opportunity to decide on several occasions, the second raises a problem which has been the subject of some controversy. A review of the principles laid down by this Court in recent years will, first, provide the background against which this appeal must be analysed. This review will indicate the principles underlying the standard of review applicable to the CALP's decision and clarify the real issues presented here by the Court of Appeal's intervention.

prétations, 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. *Applicable Standard of Review*

Although the Court of Appeal recognized that, strictly speaking, the interpretation of s. 60 was within the CALP's jurisdiction, a functional analysis of the Act, however brief, seems desirable if not essential to decipher the legislative intent (see *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230, at p. 258 (per La Forest J.); *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941 ("PSAC No. 2"), at pp. 965 (per Cory J.) and 977 (per L'Heureux-Dubé J.); *Université du Québec à Trois-Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471, at pp. 485-86 (per Lamer C.J.); *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614 ("PSAC No. 1"), at pp. 628 (per Sopinka J.) and 657 (per Cory J.); *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, at p. 1002, and *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1088). Determining the legislative intent as to the standard of review applicable to the decision of an administrative tribunal involves recognizing that, within its area of expertise, its decision-making autonomy may be of prime importance. Conversely, failing to go through the process of rejecting the correctness standard may conceal the real meaning of judicial intervention that falls outside the limits of the jurisdiction of an administrative agency. An initial conclusion that, for purposes of judicial review, the legislature admits several possible and rational constructions of the same legislative provision thus becomes of primary importance. This conclusion, while constituting the necessary starting-point of a discussion of the powers of supervision and control of courts of law, is ultimately the guiding principle for analyzing the appropriateness of judicial review.

In *Bibeault*, Beetz J. summarized the principles governing judicial review of decisions of an administrative tribunal, emphasizing its area of jurisdiction (at p. 1086):

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 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. if the question of law at issue is within the tribunal's jurisdiction, it will only exceed its jurisdiction if it errs in a patently unreasonable manner; a tribunal which is competent to answer a question may make errors in so doing without being subject to judicial review;
2. if however the question at issue concerns a legislative provision limiting the tribunal's powers, a mere error will cause it to lose jurisdiction and subject the tribunal to judicial review.

The initial step advocated by this Court must therefore focus primarily on the concept of jurisdiction. This step must, however, take into account both the desirability of curial deference and the ease with which a question can be incorrectly characterized as one of jurisdiction (see *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, at p. 233, and *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association, Local 269*, [1983] 1 S.C.R. 245, at p. 256). *Bibeault* explained the meaning of the concept of jurisdiction in the context of judicial review as follows (at p. 1090):

Jurisdiction *stricto sensu* is defined as the power to decide. The importance of a grant of jurisdiction relates not to the tribunal's capacity or duty to decide a question but to the determining effect of its decision. As S. A. de Smith points out, the tribunal's decision on a question within its jurisdiction is binding on the parties to the dispute. . . . The true problem of judicial review is to discover whether the legislator intended the tribunal's decision on these matters to be binding on the parties to the dispute, subject to the right of appeal if any. [Emphasis added.]

This amounts to asking "Who should answer this question, the administrative tribunal or a court of law?" It thus involves determining who is in the best position to rule on the impugned decision. According to Beetz J., at p. 1088, in order to deal adequately with the question "Did the legislator intend the question to be within the jurisdiction conferred on the tribunal?", a court of law

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

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):

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

examines not only the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal, but the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal.

The legislature's intention to give the CALP the power to make a final ruling on the meaning and scope of s. 60 *A.I.A.O.D.* is not open to question. As an appellate administrative tribunal, the CALP hears and disposes exclusively of appeals brought under ss. 37.3 and 193 of the *Act respecting Occupational Health and Safety* and the *A.I.A.O.D.* (s. 397). It has exclusive jurisdiction to "confirm the decision or the order brought before it; it may also quash the decision or the order and shall in that case render the decision or make the order that should have been given initially" (s. 400). Its members are subject to specific obligations set out in ss. 373 *et seq.* *A.I.A.O.D.*, they have all the powers necessary for the exercise of their jurisdiction and may rule on any questions of law or of fact (s. 407). In addition to these significant powers, the CALP has an obligation to publish its own decisions (s. 391), the authority to make recommendations to the Minister (s. 396) as well as the authority to review or revoke its own decisions for cause (s. 406).

Several provisions are designed to ensure that CALP decisions are effective. The decisions are final and without appeal and every person contemplated in the decision must comply with them without delay (s. 405). They may be filed in the office of the prothonotary of the Superior Court of the district in which the appeal was brought and such filing makes them executory as if they were final judgments of the Superior Court without appeal, and with all the effects thereof (s. 429). CALP decisions are also protected by a full privative clause, which I reproduce here for the sake of convenience:

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'infirmer 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 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. Except on a question of jurisdiction, no proceedings under article 33 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) nor any extraordinary recourse within the meaning of the said Code may be taken, nor any provisional remedy be ordered against the board of appeal or one of its commissioners acting in his official capacity.

A judge of the Court of Appeal may annul summarily, upon a motion, any action granted, any writ, order or injunction issued or granted contrary to this section.

Finally, the nature of the problem presented here raises questions on which the CALP is eminently qualified. Section 60 *A.I.A.O.D.* is not only one of the legislative provisions on which the CALP has the express power to rule, it employs concepts which are at the core of its area of expertise, namely disability, employment injury and the complex system of compensation set up by the Quebec legislature. The interpretation of s. 60 by the CALP is, thus, a function directly relating to the objective sought by the legislature: to permit an administrative tribunal to issue a final ruling on decisions of first instance by giving a final interpretation of its enabling statute.

Since the interpretation of s. 60 *A.I.A.O.D.* is, strictly speaking, within the jurisdiction of the CALP, the standard of review applicable here is whether the decision is patently unreasonable. In *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, *supra*, Dickson J. formulated the question which courts of law must constantly keep in mind in such circumstances (at p. 237):

Did the Board here so misinterpret the provisions of the Act as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it? Put another way, was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review? [Emphasis added.]

The patently unreasonable error test is the pivot on which judicial deference rests. As it relates to matters within the specialized jurisdiction of an

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 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

administrative body protected by a privative clause, this standard of review has a specific purpose: ensuring that review of the correctness of an administrative interpretation does not serve, as it has in the past, as a screen for intervention based on the merits of a given decision. The process by which this standard of review has progressively been accepted by courts of law cannot be separated from the contemporary principle of curial deference, which is, in turn, closely linked with the development of extensive administrative justice (see Cory J.'s reasons in *PSAC No. 1* and *PSAC No. 2*, *supra*, and *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324 (per Wilson J.)). Substituting one's opinion for that of an administrative tribunal in order to develop one's own interpretation of a legislative provision eliminates its decision-making autonomy and special expertise. Since such intervention occurs in circumstances where the legislature has determined that the administrative tribunal is the one in the best position to rule on the disputed decision, it risks, at the same time, thwarting the original intention of the legislature. For the purposes of judicial review, statutory interpretation has ceased to be a necessarily "exact" science and this Court has, again recently, confirmed the rule of curial deference set forth for the first time in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; *PSAC No. 2*, *supra*; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, *supra*, and *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, *supra*. In the recent decision *PSAC No. 2*, Cory J. noted that this was a strict test (at p. 964):

It is not enough that the decision of the Board is wrong in the eyes of the court; it must, in order to be

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. 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 Ltd.*, [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

patently unreasonable, be found by the court to be clearly irrational.

B. *Is the CALP's Interpretation Patently Unreasonable?*

While agreeing with the interpretation adopted by the Court of Appeal, Domtar argues that the court should have concluded that the CALP's decision in the case at bar was patently unreasonable. The CALP interpreted s. 60 *A.I.A.O.D.*, which I reproduced earlier, as follows (at p. 118):

[TRANSLATION] That section imposes on the employer with whom the worker is employed when he suffers an employment injury an obligation to pay him, as an income replacement indemnity on account of his employment injury, 90% of his net salary or wages for each day or part of a day the worker would normally have worked had he not been unable to carry on his employment by reason of his injury, for the first 14 days following the beginning of his disability.

The Commission d'appel concluded in this regard that the words "would normally have worked" used in s. 60 should not be separated from the words "had he not been disabled" which immediately follow them, so that no account should be taken of factors or circumstances extrinsic to the worker's inability to work by reason of his employment injury in determining what period he would have worked, in the usual way and had he not been disabled, during the first 14 days following the beginning of his disability.

The Commission d'appel accordingly concluded that under s. 60 of the Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases, the employer must pay the worker 90% of his net salary or wages for each day or part of a day on which he would normally have worked had he not been disabled by reason of his injury, regardless of any extrinsic cause, such as plant closure, which had no connection with the worker's inability to carry on his employment by reason of his employment injury. [Emphasis added.]

The CALP, therefore, concluded that the respondent had to pay the appellant 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day on which he would normally have worked according to his usual work schedule, regardless of the plant closure.

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 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.

In my opinion, this decision cannot be said to be patently unreasonable. This is also the conclusion reached by the Superior Court and the Court of Appeal. It is one thing to argue, as Domtar does, that the CALP's interpretation unduly favours workers who suffer occupational injuries over employees who receive no salary or wages during a strike, lockout or layoff; it is quite another to conclude that this decision is clearly irrational. In order to show that the CALP's interpretation is unreasonable, Domtar in its factum emphasized the difficulty of determining the frequency of the services provided by the worker prior to an injury for purposes of the phrase "would normally have worked":

[TRANSLATION] Thus, what does this "habit" signify for a worker who suffers an employment injury after working for the same employer for 10 years? Is the habit to be assessed on the basis of the entire period or only part of it? Should we only take into account the last year, the last month or the last week? If a collective agreement was signed on the day a worker suffers an employment injury and that collective agreement increases a worker's work week from four to five days a week, what happens according to the interpretation proposed by the C.A.L.P.? And if a worker suffers an employment injury on the day he is hired, can the employer successfully contend that he owes the worker no income replacement indemnity under s. 60 of the A.I.A.O.D.?

Without ruling on the merits of these hypotheses, I am of the view that, even if these problems arose in connection with the compensation system created by the Act, it would be for the CALP, and not a court of law, to dispose of them in a final fashion under its jurisdiction *stricto sensu* for the purposes of the A.I.A.O.D. This jurisdiction necessarily includes some room to manoeuvre, avoiding the need to anticipate all the legal consequences that may result from a given decision. In the case at bar the CALP did not go beyond the limits laid down by the legislature. The purpose of the A.I.A.O.D. is summarized in s. 1, which reads as follows:

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 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 manœuvre 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. The object of this Act is to provide compensation for employment injuries and the consequences they entail for beneficiaries.

The process of compensation for employment injuries includes provision of the necessary care for the consolidation of an injury, the physical, social and vocational rehabilitation of a worker who has suffered an injury, the payment of income replacement indemnities, compensation for bodily injury and, as the case may be, death benefits.

This Act, within the limits laid down in Chapter VII, also entitles a worker who has suffered an employment injury to return to work.

The entitlement of a worker who has suffered an employment injury to an income replacement indemnity is further dealt with in s. 44. This provision reads as follows:

44. A worker who suffers an employment injury is entitled to an income replacement indemnity if he becomes unable to carry on his employment by reason of the injury.

A worker who is no longer employed when his employment injury appears is entitled to the income replacement indemnity if he becomes unable to carry on the employment he usually held.

In concluding that the effect of the application of s. 60 was not to deprive the worker who suffers an employment injury of the right conferred on him by s. 44, the CALP did not render a patently unreasonable decision. The argument put forward by Domtar that the CALP's conclusion overlooks several important aspects which are peculiar to the general system of compensation may well be correct. This is not, however, a basis for judicial intervention as, in my view, this would simply be an error of law within jurisdiction. Since the evidence that the appellant suffered an employment injury on the relevant dates has never been disputed, the CALP's decision can be rationally defended both on the facts and on the law.

In principle, this conclusion should suffice to dispose of this appeal. This was not a case in which the CALP was deciding a general point of

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

<sup>a</sup> 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.

<sup>c</sup> 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:

<sup>d</sup> 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.

<sup>e</sup> 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.

<sup>f</sup> 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.

<sup>j</sup> 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 ques-

law, to which, in the absence of a privative clause, this Court has held that there is no reason to show deference (*University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, *supra*; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, *supra*; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554). Similarly, since the interpretation of s. 60 A.I.A.O.D. does not raise constitutional questions here, the rule of curial deference clearly cannot be excluded on this ground (*Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, and *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22). Finally, as I pointed out earlier, the intention of the legislature to confer on the CALP the power to make a final ruling on the meaning and scope of s. 60 A.I.A.O.D. is not open to question. As the interpretation of this provision is at the core of its specialized jurisdiction, the rule of curial deference should in principle apply.

### C. Court of Appeal's Intervention

Against this background, the intervention of the Court of Appeal may now be considered. Though it properly concluded that the CALP's decision was not patently unreasonable, the court was of the view that to apply this standard of review would not satisfactorily resolve the issue. According to Mailhot J.A. (at p. 2443):

[TRANSLATION] In fact, it is clear that if this Court dismissed the appeal based on a finding that the C.A.L.P.'s interpretation was not unreasonable, the difficulties would not be resolved. This is well illustrated by a recent judgment of the Labour Court filed by the appellant. In *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec v. BG Chéco International ltée*, *supra*, the C.S.S.T. brought penal proceedings against an employer which refused to pay a worker 90% of his net salary or wages for seven days, and the employer gave as its defence the fact that four days before suffering an employment injury the worker had been given a layoff notice for a temporary lack of work, a layoff which took

tion 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 Ltd.*, 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):

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



effect three days after the injury. After a carefully reasoned analysis, the Labour Court judge acquitted the employer. [Emphasis added.]

In the case referred to above by the Court of Appeal, the Labour Court was of the view (at p. 411) that:

[TRANSLATION] Though we are dealing here with remedial legislation the aim and purpose of which are to compensate workers who suffer industrial accidents and occupational diseases, the Court must necessarily ask itself whether, despite recourse to this rule of interpretation, there is nevertheless a reasonable doubt as to the meaning or scope of the text, in which case it must acquit the defendant.

After undertaking its own analysis of several provisions of the *A.I.A.O.D.*, the Labour Court held that s. 60 raised [TRANSLATION] "a reasonable, significant and insurmountable doubt" as to the obligation on an employer in the event of a layoff occurring during the 14-day period mentioned in that provision (p. 412). The Labour Court therefore concluded that, in such circumstances, the employer should be acquitted (at p. 412):

[TRANSLATION] In such a case, the Court has no choice but to give the defendant the benefit of the statutory interpretation most favourable to it, as in the circumstances such an interpretation is at least equally justifiable. As pointed out in Maxwell [*Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12th ed. 1969), at p. 239]:

"If there is a reasonable interpretation which will avoid the penalty in any particular case", said Lord Esher M.R., "we must adopt that construction. If there are two reasonable constructions we must give the more lenient one. That is the settled rule for the construction of penal sections".

Citing its precedent in *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli*, *supra*, the Court of Appeal held that it was in the interest of justice to resolve the conflict at once, abandoning the curial deference which would otherwise be required here. Mailhot J.A. concluded that she was faced with [TRANSLATION] "two . . . possibilities that could be rationally defended" and summed up the situation

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 remédialrice 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'acquiescement 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<sup>e</sup> éd. 1969), à la p. 239]:

[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

created by the interpretation of the CALP, on the one hand, and that of the Labour Court, on the other (at p. 2444):

[TRANSLATION] It is true that in the instant case the fate of the parties does not depend on the identity of a member of the administrative tribunal. However, the uncertainty will remain and the outcome of the proceedings will not be satisfactorily resolved since the C.S.S.T., which has adopted the interpretation of s. 60 imposed by the C.A.L.P., is obliged to take action against employers who refuse to accept the C.A.L.P.'s interpretation and who, ultimately, benefit from acquittals as a result of the (probably justified) application of the theory of reasonable doubt "in view of two conflicting possibilities that could be rationally defended", whether in an administrative proceeding or a penal proceeding. The interpretation adopted by the C.A.L.P. thus leads to a dead end. The ideal of justice, which promotes the rule of law, is not really served. It is certainly desirable that the intention of the legislature should prevail. What therefore is that intent? Despite the fact that the wording used may be open to two not unreasonable interpretations, can it be determined?

To rectify this situation, the Court of Appeal decided to intervene to impose its own interpretation of s. 60. Again according to Mailhot J.A. (at p. 2445):

[TRANSLATION] With respect for the contrary view, I am of the view that the intention of the legislature in this matter was not to treat injured workers differently from other workers as regards the first 14 days mentioned in s. 60. In my opinion, if the legislature intended that the entire first 14 days following the beginning of the disability be paid for by the employer, it would not have added the words "*for each day or part of a day the worker would normally have worked*". These words are intended to ensure that the injured person is treated like other workers, in other words that he is entitled to a salary or wages as he would be if the employer had work to give him and could do so, if these days were part of his regular schedule or if his contract was still in effect, and so on—in short, if he had worked as usual, had he not been disabled.

This interpretation is fairer to everyone and consistent with the other provisions of the A.I.A.O.D. Even if it is accepted that the statute is remedial and seeks to compensate the victim of an employment injury, it is still general legislation and is not intended, in my opinion, to

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 plaignants 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 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 remédiate et cherche à indemniser une personne victime d'une lésion professionnelle, elle demeure une loi

make more favourable provision for such a victim compared with other employees, who may be subject to the ups and downs of the labour market, including the choice to go on strike or the obligation to be subject to a lockout. [Emphasis in original.]

She came to the following conclusion, concurred in by her colleagues (at p. 2446):

[TRANSLATION] I therefore conclude that when in s. 60 the legislature requires the employer to pay a victim of an employment injury 90% of his net salary or wages, it means payment of the salary or wages to which the victim would logically have been entitled if he had worked as usual. As generally there is no obligation to pay a salary or wages when there is a plant closure, strike, lock-out, layoff, unpaid leave and so on, there can be no obligation to pay 90% of the net salary or wages during these periods.

I therefore propose that the appeal be allowed with costs, the application for evocation be granted with costs, the C.A.L.P.'s decision be quashed and the court declare that the appellant has paid Mr. Roland Lapointe the indemnity to which he was entitled under s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*.

There are thus two aspects to the Court of Appeal's intervention. First, it concluded that there was a jurisprudential conflict between two administrative jurisdictions as to the same legislative provision. Second, the Court of Appeal relied on an independent ground for judicial review, namely that where there is a conflict of this kind, curial deference should yield to review based on the correctness of the administrative interpretation. I shall examine the two aspects of this intervention in turn.

### 1. The Conflict

The Court of Appeal relied on a single judgment of the Labour Court in a penal matter, *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. BG Chéco International Ltée*, *supra*, in concluding that there were conflicting decisions. This conclusion calls for two observations.

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 jurisprudenciel 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 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 jurisprudenciel. Cette conclusion appelle deux remarques.

First, as counsel for the appellant pointed out, this conclusion fails to take into account the large number of decisions rendered by the CALP since the *A.I.A.O.D.* came into force on August 19, 1985. With reference to s. 60, that tribunal has always adopted the same interpretation (see, *inter alia*, *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, *supra*; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush*, C.A.L.P., No. 00138-09-8604, November 27, 1986; *Collins & Aikman Inc. et Dansereau*, [1986] C.A.L.P. 134; *Lambert et Vic Métal Corp.*, [1986] C.A.L.P. 147, and *Létourneau et Électricité Kingston Inc.*, [1986] C.A.L.P. 241). The Labour Court, for its part, had apparently never had occasion to rule on the scope of s. 60 before *BG Chéco*. As I see it, the situation created by an isolated decision at variance with a consistent line of authority cannot a priori be characterized as a true “jurisprudential conflict”. Moreover, counsel for the CSST noted that the Court of Appeal had taken the *Domtar* case under advisement on February 14, 1991. The decision of the Labour Court in *BG Chéco* was not rendered until March 18, 1991. Besides being doubtful in strictly quantitative terms, the “controversy” at issue here therefore also seems to be premature.

Furthermore, apart from this quantitative and temporal aspect, the Court of Appeal was concerned here with two bodies interpreting the same legislative provision, but in the particular context of each one’s jurisdiction, in the one case a penal one and, in the other, an administrative one. Before concluding that a jurisprudential conflict existed, some consideration should, therefore, have been given to the distinction between the duty of a tribunal sitting in a penal proceeding to give an accused the benefit of a reasonable doubt and that of an appellate administrative tribunal responsible for making a final ruling on its enabling legislation so as to give effect to that legislation. Can it be said that these two jurisdictions, in deciding on matters where the ground rules are completely different, have created a conflict in the jurisprudence? I am far from sharing the categorical assertion of the Court of Appeal on this point. It should be

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, a priori, être qualifiée de véritable «conflit jurisprudential». 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 «controversy» dont il est ici question 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 jurisprudential, 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 jurisprudential? 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

noted, in this connection, that the CALP decisions can be filed in the office of the prothonotary of the Superior Court for the district in which the appeal was brought, in order to make them executory as if they were final civil judgments of the Superior Court not subject to appeal (s. 429 *A.I.A.O.D.*). The Court of Appeal's conclusion that the CALP's interpretation leads to a "dead end" does not take into account the existence of this civil remedy, parallel to the penal remedy, which is in keeping with the twofold nature of the *A.I.A.O.D.* Furthermore, the fact that the Labour Court's judgment, unlike decisions of the CALP, can be appealed to the Superior Court under the *Code of Penal Procedure* further mitigates the allegedly irreconcilable "conflict" between these two tribunals.

For discussion purposes, however, I am prepared to assume, without deciding the point, that the interpretation of s. 60 *A.I.A.O.D.* by the CALP on the one hand and the Labour Court on the other creates a conflict in the jurisprudence. This leads me to discuss the standard of judicial review applicable to such a situation.

## 2. Consistency of Precedent and Judicial Review

The ground of judicial review referred to by the Court of Appeal should be seen in its proper academic and judicial context. This background will clarify the issues and indicate the relevance of the guiding principles outlined earlier.

While the analysis of the standard of review applicable in the case at bar has made clear the significance of the decision-making autonomy of an administrative tribunal, the requirement of consistency is also an important objective. As our legal system abhors whatever is arbitrary, it must be based on a degree of consistency, equality and predictability in the application of the law. Professor MacLauchlan notes that administrative law is no exception to the rule in this regard:

Consistency is a desirable feature in administrative decision-making. It enables regulated parties to plan their

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 conduise 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 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 per-

affairs in an atmosphere of stability and predictability. It impresses upon officials the importance of objectivity and acts to prevent arbitrary or irrational decisions. It fosters public confidence in the integrity of the regulatory process. It exemplifies "common sense and good administration".

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

In the same vein Professor Comtois writes:

[TRANSLATION] ... [consistency] helps to build public confidence in the integrity of the administrative justice system and leaves an impression of common sense and good administration. It might be added, as regards administrative tribunals exercising quasi-judicial functions, that the specialized nature of their jurisdiction makes inconsistencies more apparent and tends to harm their credibility.

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

This consistency requirement has led some writers to defend the idea of judicial review of administrative inconsistency. Thus, Dean Morissette has dealt with the problem of jurisprudential conflicts within administrative jurisdictions as they affect curial deference: "Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse" (1986), 16 *R.D.U.S.* 591. At page 631, he asks the following question:

[TRANSLATION] But is an irrational or unreasonable interpretation the only possible form of excess of jurisdiction after *C.U.P.E. v. N.B.L.C.*?

After giving the example of an administrative tribunal that rules on a constitutional question or misinterprets a provision conferring jurisdiction, Dean Morissette adds (at pp. 632-33):

[TRANSLATION] Finally, the theory of reasonable interpretation leaves room for intervention by the superior courts when several well-reasoned and apparently rational interpretations are given by the same administrative jurisdiction and their consequences are inconsis-

met 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.)

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

tent. The matter can be illustrated by the example of an arbitrator sitting pursuant to s. 124 of the *Act respecting Labour Standards*. Two arbitrators sitting in different cases may well decide the same legal problem arising on similar facts in opposite ways, which are nevertheless rational and well-reasoned. The fate of the complainant, when discrepancies of this type occur, depends on the identity of the arbitrator hearing the complaint. This result is difficult to reconcile with the notion of equality before the law, which is one of the main corollaries of the rule of law, and perhaps also the most intelligible one. Where discrepancies of this type exist, whether within the same administrative jurisdiction, between different jurisdictions on the same level or between different levels of jurisdiction in the same specialized field, the superior courts will intervene to standardize the law even though each of the diverse interpretations seems to be reasonable. [Emphasis added.]

Dean Morissette considers that these objectives of equality, security and uniformity in implementing the law are consistent with the ultimate purpose of judicial review (at p. 634):

[TRANSLATION] On reflection, however, this is undoubtedly a basic form of rationality. As the primary purpose of judicial review is to prevent arbitrariness, what objection can there be to a principle which requires the superior courts to intervene, not in the name of meticulous legalism but in the interests of rationality? Imposing an interpretation one believes to be "correct" because, owing to its consequences or for some similar reason, one does not share some other otherwise rational interpretation is difficult to justify in terms of judicial review, unless of course one assumes that appeals and judicial review are one and the same thing. Imposing the interpretation one believes to be "correct" (or "the most rational") when one is confronted with contradictory but rational interpretations on the same point is fully justified in light of the rule of law, as this is the very kind of arbitrariness that principle is designed to prevent. [Emphasis added.]

In an article published in 1982 Professor Mullan also defends the idea of some form of judicial review of inconsistent decision-making (David J. Mullan, "Natural Justice and Fairness — Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?" (1982), 27 *McGill L.J.* 250). Rather than concentrating on the situation created by inconsistency

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 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

between two well-reasoned and rational interpretations, Professor Mullan emphasizes the principle that similar cases should be given similar treatment. In the interests of justice, fairness and equality in the application of the law, administrative inconsistency would thus require intervention by the courts (at pp. 285-86):

Given the prevalence of this principle of consistency of treatment in the development of most legal systems as well as within the various substrata of legal systems, there is a strong case for branding as reviewable those cases where statutory authorities inexplicably fail to act consistently. To do so without reason or without thinking would seem to be the height of arbitrary behaviour. It is also worth remembering that judicial review of administrative action has from its earliest days been concerned with the appearance of the proper administration of justice. If the law is prepared to countenance a rule to the effect that a reasonable apprehension of bias will affect the validity of a decision in order to safeguard the reputation of the law, there is also clearly room for condemning unexplained or inexplicable inconsistencies in the administration of statutory discretions from which the law's reputation will suffer as much. [Emphasis added.]

Finally, Professor Comtois, *supra*, at p. 88, discusses the same constraints as the preceding writers, emphasizing the emergence of a "flexible" rule of consistency in administrative law:

[TRANSLATION] A flexible rule, in the sense that it should not be interpreted as an obligation to follow precedents or amount to a strict application of the *stare decisis* rule, but one which may nevertheless receive judicial sanction when the court finds that fairness or respect for the rule of law requires its intervention to put an end to the uncertainty created by contradictory decisions rendered by different tribunals on the same point. [Emphasis added.]

The requirement of consistency in the application of the law is unquestionably a valid objective and so a persuasive argument. For litigants to receive diametrically opposite answers to the same question, depending on the identity of the members of administrative tribunals, may seem unacceptable to some and even difficult to reconcile with several objectives, including the rule of law. Yet, as the courts have held, consistency in decision-

l'incompatibilité entre deux interprétations motivées et rationnelles, le professeur Mullan a insisté sur le principe voulant que des 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):

[TRANSLATION] 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 difficilement compatible avec plusieurs objectifs, parmi lesquels la primauté du droit. Or, comme



making and the rule of law cannot be absolute in nature regardless of the context. So far as judicial review is concerned, the problem of inconsistency in decision-making by administrative tribunals cannot be separated from the decision-making autonomy, expertise and effectiveness of those tribunals.

Courts have had the opportunity to consider the advisability of intervening to resolve conflicting decisions by administrative tribunals. In *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.), faced with two inconsistent interpretations of s. 13(b) of the *Inflation Restraint Act, 1982*, S.O. 1982, c. 55, by the Labour Relations Board on the one hand and the Education Relations Commission on the other, the Ontario Court of Appeal (at pp. 237-38) adopted the comments of Galligan J. of the Divisional Court (now of the Court of Appeal):

I cannot for one moment suggest that either's interpretation of the Act was patently unreasonable. The decisions of the two tribunals are careful, thoughtful, well-reasoned and persuasive. One of my many problems with this case is that as I read each decision I am persuaded by it. The extension of curial deference to each of them would lead to unacceptable results.

It seems to me that the curial deference demanded by authority ought only be extended to a tribunal when it is interpreting its Constitution or home statute. By that I mean curial deference need only be granted to the Labour Relations Board when it interprets the *Labour Relations Act*, and to the Education Relations Commission when it interprets the Boards and Teachers Negotiations Act. The Act is a statute that applies not only to workers and employers who are governed by the *Labour Relations Act* and the Boards and Teachers Negotiations Act but to many others. While it is legislation that applies only to what can loosely be called the public sector of Ontario, and not to the population of Ontario at large, I think the Act is more akin to a "general public enactment" as that term was used by Laskin C.J.C. in *McLeod et al. v. Egan et al.*, [1975] 1 S.C.R. 517 ...

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

than it is to the specialized and particular *Labour Relations Act* and *Boards and Teachers Negotiations Act*. [Emphasis added.]

It concluded (at p. 239):

We agree with the decision of Galligan J. in this regard. The theory underlining the concept of curial deference has no application here. The Act is, in every sense, a general public enactment. It is not one with which either the Ontario Labour Relations Board or the Education Relations Commission was integrally or closely involved nor over which they could be said to profess any particular expertise. [Emphasis added.]

Domtar referred to *Broadway Manor Nursing Home* in support of its position. That case cannot be interpreted as adopting the existence of conflicting decisions as an independent basis for judicial review. The Ontario Court of Appeal was actually concerned with the nature of the statute which was the subject of the conflict in question. By characterizing the *Inflation Restraint Act, 1982* as a general public enactment which neither the Labour Relations Board nor the Education Relations Commission had the function of interpreting as part of their particular expertise, it simply held that, owing to this lack of expertise, the principle of curial deference did not apply. Since the Act, the interpretation of which was at issue, was not at the core of the specialized jurisdiction of either of the administrative tribunals, any error of law was immediately subject to strict judicial review and not to the patently unreasonable interpretation test.

This reading of *Broadway Manor Nursing Home* seems to be confirmed by a later judgment, *United Steelworkers of America, Local 14097 v. Franks* (1990), 75 O.R. (2d) 382. In that case, the Ontario Divisional Court was confronted with two inconsistent interpretations of s. 40a of the *Employment Standards Act*, R.S.O. 1980, c. 137. Reid J. first

«un texte législatif général d'intérêt public», au sens donné à cette expression par le juge en chef Laskin 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. (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'em-*

noted the crucial importance of determining the applicable standard of review (at pp. 385-86):

We have two reasonable, but conflicting, interpretations. (I use the term "reasonable" as a more convenient expression than the traditional but awkward phrase "not patently unreasonable".) It follows that, if the standard of review on this application is reasonableness, the application should be dismissed. If, on the other hand, the standard is correctness, only one may stand and we must choose between them. Two conflicting interpretations of the same statutory provision might be reasonable, but they cannot both be correct. This issue of standard of review is thus critical. [Emphasis added.]

Reid J. distinguished *Broadway Manor Nursing Home*, noting that, in that case, the administrative tribunal was not interpreting its enabling Act, unlike in the case before him (p. 386). After underlining the existence of a privative clause, he concluded as follows (at pp. 387-88):

The dismissal of this application will leave in place two conflicting interpretations of equal legal stature of a statutory provision. We are informed that it has since been amended, but even if that were not so there does not appear to be any basis on which the court may intervene to resolve the conflict. The doctrine of *stare decisis* which prevails in the courts tends to the avoidance of conflict in their decisions and such conflict as does occur may be resolved by the mechanism of appeal. But the doctrine of *stare decisis* does not apply to referees, or arbitrators, or, for that matter, to administrative tribunals generally, nor are referees, or arbitrators, or administrative tribunals generally (there are exceptions) subject to appeal. These are characteristics of tribunals which legislators have created to provide what they believe to be for certain purposes more appropriate forums for decision-making than the courts. The references I have made above confirm that the courts' supervisory role on judicial review is very limited. There is no authority for extending that supervision in the way proposed nor any rationale for doing so. [Emphasis added.]

The Quebec Court of Appeal in turn considered conflicting decisions in *Produits Pétro-Canada*

*ploi*, 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.]

La Cour d'appel du Québec s'est penchée, à son tour, sur un conflit jurisprudentiel dans l'affaire

*Inc. v. Moalli, supra.* Noting that there was a serious and unquestionable conflict in interpreting ss. 97 and 124 of the *Act respecting Labour Standards*, R.S.Q., c. N-1.1, it observed that this resulted in an unacceptable situation (at p. 267):

[TRANSLATION] For many years the fate of litigants has depended largely on the identity of the arbitrator hearing the dismissal complaint. Positions have hardened. Two separate and inconsistent rules of law are definitely being applied. Does this situation justify intervention by the Superior Court?

The court considered that [TRANSLATION] “in view of the seriousness of the conflict of interpretation that has resulted, however, this is a case in which sooner or later the superior courts will have to intervene” (p. 268). Accordingly (at p. 268):

[TRANSLATION] The instant appeal clearly raises this problem of interpretation, as to which there are “diametrically opposed” opinions. Its importance for legal practice in this area of labour relations cannot be denied. At this point, it appears that *we are confronted with one of those exceptional situations in which, contrary to the general rule of curial deference, the superior courts must intervene to arrive at an interpretation of the law and avoid having litigants subject to two different legal rules, and possibly even the unpredictable appointment of arbitrators . . .* [Emphasis in original.]

The Court of Appeal thus pointed to the existence of an extremely serious case law conflict which had not been [TRANSLATION] “solved since the *Act respecting Labour Standards* came into force” (p. 267), and went on to develop its own interpretation of the provisions in question. Since the Court of Appeal and Domtar both referred to *Moalli* in arguing in favour of an independent basis for judicial review of decision-making inconsistency by administrative tribunals, it becomes necessary to consider the scope of that decision.

To begin with, it appears that, from the outset, the standard of review applicable in that case was the correctness of the arbitrator’s interpretation, not whether his decision was patently unreasonable. The Court of Appeal held that the question of

*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 de 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 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

the applicability of s. 97 of the *Act respecting Labour Standards* to s. 124 of that Act was a question of jurisdiction. Thus, in the view of LeBel J.A. (at p. 266):

[TRANSLATION] Section 124 requires that certain conditions be met for the arbitrator to hear the dismissal proceeding. One of these is continuous service for the same employer for five years. From this standpoint, the application and interpretation of s. 97 raise a jurisdictional question properly speaking, within the meaning given to that term by Beetz J. in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*. The arbitrator would certainly have the right and even an obligation to deal with this question. However, his error, even a reasonable error, would be subject to judicial review. [Emphasis added.]

In her comment on *Moalli* Ms. Ouimet expands on this initial description:

[TRANSLATION] In any case, we have to admit that by characterizing this question as within jurisdiction, the *Péto-Canada* decision would have been completely different and LeBel J.A. would only have had to rule on the reasonability of the two schools of thought without at the same time settling the matter. Accordingly, it may be thought that he "chose" to characterize this question as jurisdictional in order to rule on the correctness of the interpretation of the arbitrator Moalli, rather than on his reasonableness, in which case we are back at square one.

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

Another writer is of the view that this characterization did not disappear in favour of an independent ground of judicial review:

[TRANSLATION] ... in the view of LeBel J.A., who wrote the reasons, the question before the arbitrator in that case was "properly jurisdictional". Specifically, the applicability of s. 97 of the *Act respecting Labour Standards* to s. 124 of that Act, which requires continuous service for the same employer for five years for there to be a complaint of dismissal, was a jurisdictional question on which the arbitrator could not err. In other words, the question was from the outset, and always has been, a question of jurisdiction in the strict sense, not a

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<sup>e</sup> 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 *Péto-Canada* aurait été tout autre et le juge LeBel n'aurait eu qu'à conclure à la raisonabilité 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 raisonabilité, auquel cas nous retournions à la case départ.

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

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 compé-

question within jurisdiction which lost that characterization because of a dispute. [Emphasis added.]

(Jean-François Jobin, "Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles: où en sommes-nous?" (1990), 50 *R. du B.* 731, at pp. 748-49.)

Similarly, in *Moalli* the Court of Appeal referred to *Broadway Manor Nursing Home*, *supra*. After citing the reasons of Galligan J. which I reproduced above, LeBel J.A. continued (at pp. 267-68):

[TRANSLATION] I would hesitate to apply this aspect of the reasoning without qualification in the case at bar . . . In some cases the interpretation of the wording of general legislation is a necessary function of the arbitrator or lower court. It is part of what they do and is protected by the usual attitude of curial deference. In any case, the problem does not seem to arise here on account of the jurisdictional characterization which I apply to the problem of interpreting and applying ss. 124 and 97 A.L.S. [Emphasis added.]

In the present case, on the contrary, there could be no question that the CALP was acting within its jurisdiction. The Court of Appeal does not seem to have made this distinction in referring to *Moalli*.

Furthermore, since *Moalli*, apart from the case at bar, the Quebec Court of Appeal has not to my knowledge thought it proper to intervene on the ground that there were conflicting decisions between administrative tribunals: *Hydro-Québec v. Conseil des services essentiels* (1991), 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique v. Commission des écoles catholiques de Québec*, C.A. Québec, No. 200-09-000463-866, December 20, 1989, J.E. 90-176, and *Syndicat des communications graphiques, local 509M v. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334. In this last case, Tourigny J.A. further clarified the meaning of *Moalli* as follows (at p. 340):

[TRANSLATION] It might be argued that *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli* created an exception to the generally accepted rule that courts intervene only where there are patently unreasonable errors. In that case, LeBel J.A. came to the conclusion that the Superior

tence 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*.

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 nuancait 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

Court could have been justified in intervening in cases where, despite the reasonableness of the error of law, it was in the public interest to put an end to divergent opinions among lower tribunals. However, the wording used in that case should be examined more closely. LeBel J.A. speaks of "... the reality and seriousness of a case law conflict which has not been solved since the Act ... came into force" and of "... two separate and inconsistent rules of law". This language suggests that review in such circumstances should be reserved for cases in which there are significant conflicts in the decisions of the lower tribunals.

That is not the case here.

In *Syndicat canadien de la Fonction publique v. Commission des écoles catholiques de Québec*, Dussault J.A. rejected as follows the argument that the existence of two diverging lines of arbitral decisions justified intervention by the courts (at pp. 12-13):

[TRANSLATION] In my view, the judgment of this Court in *Produits Pétro Canada Inc. v. Moalli* ... must be considered with the greatest circumspection. It was rendered in response to the entirely exceptional circumstances of that case, when the differing interpretations related to the Act itself. It seems to me to be misguided if not dangerous to apply the rule of intervention by the courts every time one arbitrator takes a different approach from the others in interpreting a provision of a collective agreement and so to provide an automatic right of appeal disguised in the form of evocation.

In short, although, strictly speaking, *Moalli* can be interpreted as saying that the existence of a significant conflict in decisions is an independent basis for judicial review, it must be noted that its impact is both ambiguous and limited. While its scope has been qualified by subsequent decisions of the Quebec Court of Appeal, this restrictive interpretation does not of itself resolve the questions that remain regarding judicial review. The problem presented by the standard of review applicable to an arbitrator's decision seems to me to be unavoidable. If the question before the arbitrator in *Moalli* was jurisdictional in nature, he could not err without being subject to judicial review. If, on the other hand, the question was within jurisdiction, only a patently unreasonable interpretation

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 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,

would call for judicial review. The fact that, in that case, the Court of Appeal held that it was departing from the rule of curial deference does not, strictly speaking, in any way alter the following observation: an initial conclusion that, for judicial review purposes, the legislature itself admits several possible and rational constructions of the same legislative provision is the guiding principle without which, in theory, there can be no judicial review in the event of conflicting decisions.

This guiding principle was well delineated by Reid J. in *Franks, supra*: like the standard of review applicable to the impugned decision, the context in which several contending values conflict, here as there, is crucial. The issue is between the expertise and effectiveness of administrative tribunals and curial deference, on the one hand, and consistency and predictability in the application of the law, on the other. The advisability of judicial intervention in the event of conflicting decisions among administrative tribunals, even when serious and unquestionable, cannot, in these circumstances, be determined solely by the "triumph" of the rule of law. Where decisions made within jurisdiction are not patently unreasonable, the issue instead turns on whether the principles underlying curial deference should give way to other imperatives. In my opinion, the answer is no.

First, dealing with a case of administrative inconsistency and solving it means altering the already delicate institutional relationship between administrative tribunals and courts with reference to the impugned decision. As Professor MacLauchlan notes, *supra*, at p. 441:

It is a matter of applying rules, or principles, to facts. The essence of the matter is not to determine in some scientific fashion whether a decision is consistent with a claimed precedent but to determine *who should decide*. [Emphasis in original.]

At page 445, the author adds: "[r]eview for inconsistency, so far from being neutral or disengaged, invites full judicial reconsideration of the

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 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



administrative decision". A jurisprudential conflict must necessarily be found. In order to solve it, courts must proceed to examine the merits of the decisions in question. As Professor Mullan himself points out, *supra*, at p. 282:

The determination of whether there has been inconsistency will seldom, if ever, come down to a case of different treatment of two persons in precisely the same situation. Rather, it will generally involve the court in making judgments as to whether A's situation was sufficiently dissimilar to B's to make their differential treatment justifiable. "Is refusing induction qualitatively the same as the situations previously dealt with by the Commission?" As soon as the determination of such questions becomes the court's function, the judge will be involved in substantially the same assessment task as the statute has confided to the Commission. [Emphasis added.]

In my opinion, there is a real risk that superior courts, by exercising review for inconsistency, may be transformed into genuine appellate jurisdictions. Far from being neutral, the concept of consistency is an elusive parameter which, varying depending on the objective sought, may distort the very nature of judicial review. The arbitrariness which the judicial sanction is designed to remedy may, thus, become the result. In *Bibeault, supra*, Beetz J. commented as follows on the use of the theory of preliminary or collateral questions as a means of arriving at judicial review (at p. 1087):

The concept of the preliminary or collateral question diverts the courts from the real problem of judicial review: it substitutes the question "Is this a preliminary or collateral question to the exercise of the tribunal's power?" for the only question which should be asked, "Did the legislator intend the question to be within the jurisdiction conferred on the tribunal?" [Emphasis added.]

In my opinion, questions as to the advisability of resolving a jurisprudential conflict avoid the main issue, namely, who is in the best position to rule on the impugned decision. Substituting one's opinion for that of an administrative tribunal in order to develop one's own interpretation of a legislative provision eliminates its decision-making autonomy

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, 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,

and special expertise. Since such intervention occurs in circumstances where the legislature has determined that the administrative tribunal is the one in the best position to rule on the disputed decision, it risks, at the same time, thwarting the original intention of the legislature. Any inquiry into decision-making inconsistency where there is no patently unreasonable error thus diverts courts of law from the fundamental question which the legislature has in any case already answered.

Moreover, limiting this type of review to serious and unquestionable jurisprudential conflicts would not, by itself, remove all difficulty. There are undoubtedly clear cases of inconsistency where the dictates of equality and consistency in the application of the law will have full effect. I am far from certain, however, that only those cases will come before the courts. The case at bar is a striking demonstration of this: is the fact that two bodies interpret the same legislative provision differently, but in the particular context of the jurisdiction of each, one in a penal and the other in an administrative matter, a "conflict in decisions"? What about an isolated decision conflicting with a consistent line of authority? Must a jurisprudential conflict "continue" before being brought to the attention of the courts? If so, how is the quantitative and temporal threshold to be determined? Professor Ouellette has voiced these concerns:

[TRANSLATION] Now we know at least that the concept of "serious or significant conflict of decisions" must be strictly interpreted, but it remains a source of confusion and difficult to apply. How many differing opinions or persons affected, assuming that they can be quantified, must there be to justify review on evocation of a decision not otherwise patently unreasonable?

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

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 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.)

The principle that decisions of administrative tribunals remain effective is accordingly decisive. While answers diametrically opposed according to the identity of the members of an administrative tribunal certainly would seem to be unacceptable, what is the position of the litigant in whose favour the same administrative tribunal has ruled but who sees this decision challenged (with all the costs, delays and so on involved), perhaps needlessly, on the ground of an alleged inconsistency? The first situation is relatively rare and can be resolved outside the judicial arena. The legislature is in that category. Similarly, the administrative body can play a role of primary importance. As Professor MacLauchlan noted, *supra*, at p. 437:

The proper response to administrative action which is ostensibly inconsistent but which falls short of traditional jurisdictional grounds of review is not judicial oversight, but the exertion of pressure in the political dynamic, of which the administrative decision-maker forms a vital element.

Similarly, it is important to note the internal mechanisms developed by administrative tribunals to ensure the consistency of their own decisions: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, and *Tremblay v. Quebec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 S.C.R. 952. In *Tremblay*, Gonthier J. noted that "the objective of consistency responds to litigants' need for stability but also to the dictates of justice" (p. 968). In *Consolidated-Bathurst*, Gonthier J. spoke of the importance for an administrative tribunal to maintain a high level of quality and consistency in its decisions (at pp. 327-28):

It is obvious that coherence in administrative decision making must be fostered. The outcome of disputes should not depend on the identity of the persons sitting on the panel for this result would be [TRANSLATION] "difficult to reconcile with the notion of equality before the law, which is one of the main corollaries of the rule of law, and perhaps also the most intelligible one": Morissette, *Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse* (1986), 16 R.D.U.S. 591, at p. 632. Given the large number of decisions rendered in

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

[TRANSLATION] 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 œuvre 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 R.D.U.S. 591, à la p. 632. Vu le grand nombre de décisions rendues en matière de

the field of labour law, the Board is justified in taking appropriate measures to ensure that conflicting results are not inadvertently reached in similar cases. [Emphasis added.]

This Court has also recognized that the search for consistency is not an absolute one. Thus, in the foregoing case it was held that the members of an administrative tribunal were not bound by any *stare decisis* rule (p. 333). Similarly, as Gonthier J. pointed out in *Tremblay*, the consistency objective must be pursued in keeping with the decision-making autonomy and independence of members of the administrative body (at p. 971):

We have seen that the justification for institutionalizing decisions lies primarily in the need to ensure consistency in decisions rendered by administrative tribunals. Whether the latter make decisions with a high policy component or not, those decisions must be consistent with the requirements of justice. A consultation process by plenary meeting designed to promote adjudicative coherence may thus prove acceptable and even desirable for a body like the Commission, provided this process does not involve an interference with the freedom of decision makers to decide according to their consciences and opinions. [Emphasis added.]

Finally, in the same case, the Court noted that administrative tribunals could render contradictory decisions (at p. 974):

Ordinarily, precedent is developed by the actual decision makers over a series of decisions. The tribunal hearing a new question may thus render a number of contradictory judgments before a consensus naturally emerges. This of course is a longer process; but there is no indication that the legislature intended it to be otherwise. Bearing this in mind, I consider it is particularly important for the persons responsible for hearing a case to be the ones to decide it. [Emphasis added.]

Though they were part of a discussion centering on the rules of natural justice, these remarks indicate that certainty of the law and decision-making consistency are chiefly notable for their relativity. Like the rules of natural justice, these objectives cannot be absolute in nature regardless of the context. The value represented by the decision-making

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.]

<sup>a</sup> 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 <sup>b</sup> 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):

<sup>c</sup> Nous avons vu que la justification de l'institutionnalisation des décisions réside principalement dans l'impératif de cohérence des décisions rendues par les tribunaux <sup>d</sup> 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.]

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

<sup>g</sup> 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.]

<sup>i</sup> 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

independence and autonomy of the members of administrative tribunals goes hand in hand here with the principle that their decisions should be effective. In light of these considerations we must conclude that, for purposes of judicial review, the principle of the rule of law must be qualified. This is consistent with the continuing evolution of administrative law itself. The process by which curial deference has progressively become established in courts of law was analyzed by Wilson J. in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, *supra* (at p. 1336):

Canadian courts have struggled over time to move away from the picture that Dicey painted toward a more sophisticated understanding of the role of administrative tribunals in the modern Canadian state. Part of this process has involved a growing recognition on the part of courts that they may simply not be as well equipped as administrative tribunals or agencies to deal with issues which Parliament has chosen to regulate through bodies exercising delegated power, e.g., labour relations, telecommunications, financial markets and international economic relations. Careful management of these sectors often requires the use of experts who have accumulated years of experience and a specialized understanding of the activities they supervise.

Courts have also come to accept that they may not be as well qualified as a given agency to provide interpretations of that agency's constitutive statute that make sense given the broad policy context within which that agency must work. [Emphasis added.]

This process has led to the development of the patently unreasonable error test. If Canadian administrative law has been able to evolve to the point of recognizing that administrative tribunals have the authority to err within their area of expertise, I think that, by the same token, a lack of unanimity is the price to pay for the decision-making freedom and independence given to the members of these tribunals. Recognizing the existence of a conflict in decisions as an independent basis for judicial review would, in my opinion, constitute a

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 réglementer 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 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

serious undermining of those principles. This appears to me to be especially true as the administrative tribunals, like the legislature, have the power to resolve such conflicts themselves. The solution required by conflicting decisions among administrative tribunals thus remains a policy choice which, in the final analysis, should not be made by the courts.

#### VI—Conclusion

For all these reasons, I would allow the appeal and dismiss the motion in evocation, the whole with costs throughout.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Trudel, Nadeau, Lesage, Clearly, Larivière & Associés, Montréal.*

*Solicitors for the respondent: Desjardins, Ducharme, Stein, Monast, Québec.*

*Solicitors for the mis en cause CALP: Levasseur, Delisle, Morel, Québec.*

*Solicitors for the mis en cause CSST: Chayer, Panneton, Lessard, Québec.*

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.

#### <sup>b</sup> 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.*

<sup>d</sup> *Procureurs de l'appelant: Trudel, Nadeau, Lesage, Clearly, Larivière & Associés, Montréal.*

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

<sup>e</sup> *Procureurs de la mise en cause CALP: Levasseur, Delisle, Morel, Québec.*

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