

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-010301-213, 200-09-010302-211
(200-06-000234-198)

DATE : 24 novembre 2021

**FORMATION : LES HONORABLES SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.
GENEVIÈVE COTNAM, J.C.A.
SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.**

N° : 200-09-010301-213

**ASSOCIATION DES INTERVENANTS EN DÉPENDANCE DU QUÉBEC
CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU
CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU BAS-SAINT-
LAURENT
CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA
MAURICIE-ET-DU-CENTRE-DU-QUÉBEC
CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE
L'ESTRIE – CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE SHERBROOKE
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE L'OUTAOUAIS
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE L'ABITIBI-
TÉMISCAMINGUE
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA CÔTE-NORD
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA GASPÉSIE
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE CHAUDIÈRE-
APPALACHES
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LAVAL
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LANAUDIÈRE
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DES LAURENTIDES
CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA MONTÉGÉRIE-
OUEST
CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU
SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN**

**CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA
CAPITALE-NATIONALE**

APPELANTS/INTIMÉS INCIDENTS – défendeurs

c.

RICHARD-NICOLAS VILLENEUVE

INTIMÉ/APPELANT INCIDENT – demandeur

Et

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE – défenderesse

Et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

MIS EN CAUSE – intervenant

N° : 200-09-010302-211

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

APPELANTE/INTIMÉE INCIDENTE – défenderesse

c.

RICHARD-NICOLAS VILLENEUVE

INTIMÉ/APPELANT INCIDENT – demandeur

et

ASSOCIATION DES INTERVENANTS EN DÉPENDANCE DU QUÉBEC

CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU

CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL

**CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU BAS-SAINT-
LAURENT**

**CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA
MAURICIE-ET-DU-CENTRE-DU-QUÉBEC**

**CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE
L'ESTRIE – CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE SHERBROOKE**

CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE L'OUTAOUAIS

**CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE L'ABITIBI-
TÉMISCAMINGUE**

CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA CÔTE-NORD

CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA GASPÉSIE

**CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE CHAUDIÈRE-
APPALACHES**

CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LAVAL

CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LANAUDIÈRE

CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DES LAURENTIDES

**CENTRE INTÉGRÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA MONTÉGÉRIE-
OUEST**

**CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU
SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN**

**CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE LA
CAPITALE-NATIONALE**

MIS EN CAUSE – défendeurs

Et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

MIS EN CAUSE – intervenant

ARRÊT

[1] Les appelants se pourvoient contre un jugement rendu en cours d'instance, le 21 décembre 2020, par la Cour supérieure, district de Québec (l'honorable Alain Bolduc), qui a accueilli en partie leur moyen déclinatoire *ratione materiae*. Dans son appel incident, l'intimé demande également d'infirmer en partie ce jugement.

[2] Pour les motifs de la juge Lavallée, auxquels souscrivent les juges Gagné et Cotnam, **LA COUR :**

[3] **REJETTE** l'appel principal;

[4] **ACCUEILLE** l'appel incident;

[5] **INFIRME** en partie le jugement de première instance;

[6] **REJETTE** le moyen déclinatoire des appelants/intimés incidents;

[7] **LE TOUT**, avec les frais de justice en faveur de l'intimé/appelant incident tant en première instance qu'en appel.



SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.



GENEVIÈVE COTNAM, J.C.A.



SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.

Me Pierre Larrivée
Me Marie-Christine Côté
Me Guillaume Renauld
TERRIEN COUTURE JOLI-CŒUR
Pour l'AIDQ et CISSS/CIUSSS

Me Lahbib Chetaibi
TREMBLAY BOIS
Me Stéphane Michaud
TRIVIUM AVOCATS
Pour Richard-Nicolas Villeneuve

Me André Buteau
Me Sheila York
Me Louis Bruneau
GAUTHIER JACQUES & DUSSAULT
Pour la Société de l'assurance automobile du Québec

Date d'audience : 3 août 2021

MOTIFS DE LA JUGE LAVALLÉE

[8] L'Association des intervenants en dépendance du Québec (« AIDQ »), les Centres intégrés de santé et de services sociaux (« les CISSS ») et les Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (« les CIUSSS ») (200-09-010301-213), ainsi que la Société de l'assurance automobile du Québec (« SAAQ ») (200-09-010302-211) (« les appelants ») se pourvoient contre un jugement rendu en cours d'instance le 21 décembre 2020 par la Cour supérieure, district de Québec (l'honorable Alain Bolduc)¹, qui a accueilli partiellement leur moyen déclinatoire à l'encontre d'une demande d'autorisation d'une action collective.

[9] Dans cette demande déposée le 25 septembre 2019, Richard-Nicolas Villeneuve (« l'intimé ») sollicite l'autorisation d'intenter une action collective contre les appelants et cherche à être désigné représentant du groupe putatif suivant :

Toutes les personnes à qui la SAAQ a refusé, entre le 1^{er} janvier 2017 jusqu'à la date du jugement à intervenir, de délivrer un permis de conduire, suite à des arrestations en lien avec la conduite d'un véhicule routier avec capacités affaiblies s'étant soldées par des évaluations sommaires ou des évaluations du risque défavorables.

[10] L'intimé, tout comme les membres du groupe envisagé, a été arrêté alors qu'il conduisait son véhicule avec les capacités affaiblies par l'alcool. Ayant perdu son permis de conduire, il a dû se soumettre aux différentes étapes du processus d'évaluation prévu par le *Code de la sécurité routière*² (« C.s.r. »). Celui-ci vise à détecter les personnes présentant un risque de récidive par rapport à l'alcool ou aux drogues pouvant mettre en cause la conduite sécuritaire d'un véhicule routier.

[11] Ces évaluations sont menées dans le cadre du programme d'évaluation et de réduction du risque de conduite avec les capacités affaiblies (PERGA). Elles sont réalisées par les personnes autorisées par les CISSS et les CIUSSS dans le cadre d'un protocole d'évaluation universel élaboré conjointement par la SAAQ et l'Association des centres de réadaptation en dépendance du Québec (devenue l'AIDQ en 2017)³, en vertu de l'entente prévue à l'article 76.1.9 C.s.r. :

¹ *Villeneuve c. Société de l'assurance automobile du Québec*, 2020 QCCS 4826, paragr. 61-62 [Jugement entrepris].

² *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2.

³ Suivant les dispositions du C.s.r., ces évaluations relèvent désormais des CISSS et des CIUSSS (elles relevaient auparavant des centres de réadaptation pour personnes alcooliques et autres toxicomanes et des centres hospitaliers offrant un service de réadaptation pour de telles personnes (« CRD »)). Ces évaluations sont effectuées par des personnes autorisées par les CISSS et les CIUSSS, suivant les

76.1.9 Les évaluations visées aux articles 64, 76.1.2, 76.1.4 et 76.1.4.1 relèvent des centres de réadaptation pour personnes alcooliques et autres personnes toxicomanes et des centres hospitaliers offrant un service de réadaptation pour de telles personnes. Elles sont faites par des personnes autorisées par ces centres et suivant les règles établies par entente entre la Société et ces centres et entre la Société et l'Association des centres de réadaptation en dépendance du Québec.

[12] L'intimé allègue que les appelants ont commis trois types de fautes à son égard et à l'égard des membres putatifs de l'action collective dont il recherche l'autorisation :

- D'une part, la SAAQ et l'AIDQ ont commis plusieurs fautes dans l'élaboration du protocole d'évaluation qui est utilisé pour décider si les administrés présentent ou non un risque de récidive en matière d'alcool au volant et si, conséquemment, ils peuvent ou non se voir délivrer un nouveau permis de conduire.
- D'autre part, la SAAQ, l'AIDQ, les CISSS et les CIUSSS ont contrevenu aux droits fondamentaux des conducteurs, membres putatifs du groupe, contraints à subir l'évaluation, droits protégés aux articles 4 et 10 de la *Charte des droits et libertés*⁴ (« *Charte québécoise* ») et à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵ (« *Charte canadienne* »). L'intimé prétend que le protocole d'évaluation, c'est-à-dire les outils (grilles d'entrevues et questionnaires) permettant aux évaluateurs de procéder aux évaluations sommaires et aux évaluations complètes du risque comportent des questions génériques relatives à des facteurs démographiques, dont le statut social des conducteurs, qui sont discriminatoires. Il affirme que leur prise en compte est contraire à une appréciation individualisée du risque et conduit à la stigmatisation des conducteurs. Ces derniers sont ainsi victimes dans leur droit d'obtenir un permis de conduire compte tenu de leur âge, leur statut matrimonial et leur niveau de scolarité puisque ces éléments sont pris en compte dans le protocole d'évaluation. Par conséquent, ce protocole a pour effet de violer leur droit à l'égalité, l'honneur et la réputation.
- Enfin, la SAAQ a contrevenu aux garanties d'équité procédurale prévues aux articles 4 (paragr. 1, 2 et 4) et 5 (paragr. 1 et 3) de la *Loi sur la justice administrative*⁶ (« *LJA* »), en négligeant de transmettre les avis préalables requis permettant aux administrés de présenter leurs observations, contrevenant ainsi à l'article 553 C.s.r. :

553. Avant de prendre une décision écrite pour laquelle elle est tenue de respecter les obligations prescrites par l'article 5 de la Loi sur la justice

règles établies par entente entre la SAAQ, les CRD et l'Association des centres de réadaptation en dépendance du Québec, qui est devenue l'AIDQ en 2017.

⁴ *Charte des droits et libertés*, L.R.Q., c. C-2.

⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c. 11.

⁶ *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3.

administrative (chapitre J-3), la Société envoie à la personne concernée un avis énonçant son projet de décision et lui indiquant notamment qu'elle dispose d'un délai de 12 jours, à compter de sa mise à la poste, pour présenter ses observations.

Le troisième jour après l'expiration de ce délai, le projet de décision constitue la décision, laquelle prend effet à moins que la Société n'ait changé d'intention.

Le délai prévu au premier alinéa peut être abrégé lorsque la décision porte sur la suspension d'un permis ou d'une classe d'un permis à la suite d'un échec à un examen de compétence.

Advenant l'arrêt du service postal, une décision expédiée par un autre mode de transmission prend effet à la date fixée par la Société.

[13] Dans sa demande, l'intimé réclame, pour lui et les membres du groupe proposé, des dommages-intérêts compensatoires et moraux pour les préjudices subis en raison des fautes commises par les appelants. Les dommages-intérêts compensatoires recherchés correspondent aux frais qui sont engagés par les administrés (coûts de l'évaluation et frais d'installation et de location de l'antidémarrreur éthylométrique, le cas échéant), ainsi qu'à leurs pertes de revenu pendant le processus d'évaluation.

[14] L'intimé prétend à un dédommagement évalué à 8 816,32 \$. D'une part, il a dû assumer des frais de 816,32 \$ pour pouvoir effectuer l'évaluation complète. Parallèlement à cette évaluation, il a également contesté la décision de la SAAQ refusant sa demande de révision. Pour ce faire, il a mandaté un avocat pour introduire une procédure et en assurer le suivi. Le montant de ce volet de sa réclamation est à parfaire. Compte tenu de la privation de son permis de conduire, il a perdu des opportunités d'affaires et a dû annuler des contrats. Il estime cette perte de revenu à 6 000 \$. Enfin, il a subi du stress, des troubles et inconforts causés non seulement par la complication de son transport, lui qui est un travailleur autonome, mais par le temps consacré à gérer son dossier après le refus initial de la SAAQ de lui délivrer un nouveau permis. Aussi réclame-t-il 2 000 \$ à titre de dommages moraux.

[15] Afin de comprendre le moyen déclinatoire que le juge de première instance a tranché, il convient de présenter succinctement la trame factuelle ayant conduit l'intimé à intenter cette demande devant la Cour supérieure.

— I —

[16] L'intimé est arrêté par la police le 29 octobre 2016, alors que son taux d'alcoolémie dépasse la limite légale permise. Son permis est immédiatement suspendu pour une

durée de trois mois. Le 6 avril 2017, il est déclaré coupable d'avoir conduit un véhicule avec les capacités affaiblies (253(1)a) *C.cr.*).

[17] À la suite de sa déclaration de culpabilité, la SAAQ lui transmet une lettre le 11 avril 2017 l'avisant que son permis de conduire est suspendu conformément à l'article 180 du *C.s.r.* et que s'il désire en obtenir un nouveau, il devra se soumettre à une évaluation sommaire, conformément à l'article 76.1.2 al. 1 *C.s.r.*, afin de vérifier si son comportement envers la consommation d'alcool ou de drogues constitue un risque pour la sécurité routière.

[18] Le 29 janvier 2018, il se soumet à une évaluation du risque auprès d'un centre de réadaptation en dépendance (« CRD »), après avoir payé les frais afférents à une telle évaluation.

[19] Le 6 février 2018, le CIUSSS Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal (« CIUSSS-CISM ») lui transmet le rapport d'évaluation rédigé par l'évaluatrice du CRD. Dans son rapport, l'évaluatrice retient trois facteurs à l'appui de sa décision et conclut que l'intimé présente un risque significatif de conduite avec les capacités affaiblies :

Compte tenu de l'information obtenue au terme de l'évaluation et des résultats qui en découlent, monsieur Richard-Nicolas Villeneuve, présente un risque significatif de conduite avec les capacités affaiblies. Par conséquent, je suis d'avis que son rapport à l'alcool ou aux drogues est incompatible avec la conduite sécuritaire d'un véhicule routier.

[20] L'évaluatrice transmet conséquemment à la SAAQ une recommandation défavorable à la délivrance d'un permis de conduire à l'intimé. Ayant ainsi échoué à l'évaluation sommaire, la SAAQ lui annonce, le 15 février 2018, qu'en vertu de l'article 81(3) *C.s.r.*, elle a pris la décision de refuser de lui délivrer un nouveau permis. Elle lui indique que s'il désire en obtenir un, il devra se soumettre, en payant les frais requis, à une évaluation complète du risque de récidive en matière de conduite avec les facultés affaiblies conformément à l'article 76.1.2 al. 2 *C.s.r.*

[21] Plusieurs mois plus tard⁷, soit au mois d'août 2019, l'intimé demande la révision de cette décision, en vertu de l'article 557 al. 1 *C.s.r.* Le 11 septembre 2019, la SAAQ rend sa décision, laquelle rejette cette demande de révision, pour les motifs suivants :

Dans un premier temps, soulignons que le processus d'évaluation sommaire découle d'un protocole qui a été élaboré et approuvé par différents spécialistes des comportements de consommation d'alcool et de drogues et de la conduite d'un véhicule.

⁷ L'article 557 *C.s.r.* ne prévoit aucun délai pour présenter une demande de révision.

Ce protocole s'appuie sur des méthodes et des tests validés scientifiquement et tient compte d'un ensemble de situations, tant passées qu'actuelles, pour déterminer le risque de récidive de commettre une infraction au Code criminel liée à l'alcool ou aux drogues.

Dans un deuxième temps, il convient de préciser que la démarche de l'évaluation et le choix des tests relèvent de notre partenaire et la Société les considère comme appropriés.

[22] Le 23 septembre 2019, l'intimé conteste la décision de la SAAQ devant le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») en vertu de l'article 560 al. 1 C.s.r. Il se soumet également à l'évaluation complète du risque afin d'obtenir le plus rapidement possible son permis de conduire, en présentant une demande et en payant les frais afférents à une telle évaluation.

[23] Deux jours plus tard, il dépose une demande devant la Cour supérieure afin d'être autorisé à intenter son action collective contre les appelants. C'est dans le cadre de cette instance, soit avant même l'autorisation de cette action, que ces derniers dénoncent un moyen déclinatoire soutenant que la Cour supérieure n'est pas compétente *ratione materiae* pour entendre ce recours.

[24] J'ouvre une parenthèse pour préciser qu'auparavant, l'intimé était membre d'une action collective autorisée dans un jugement rendu le 22 avril 2015 par l'honorable Alain Bolduc⁸ (« dossier *Lepage* »). Ce dernier est gestionnaire de ce dossier et du présent dossier, lesquels impliquent les mêmes parties et soulèvent substantiellement les mêmes questions de fait et de droit. Le groupe initialement visé par la demande d'autorisation est défini ainsi :

Toute personne dont le permis de conduire a été révoqué ou le droit d'en obtenir un a été suspendu par la SAAQ suite à une arrestation pour une des infractions au Code criminel visées à l'article 180 du Code de la sécurité routière en lien avec la conduite d'un véhicule routier avec capacités affaiblies et à qui la SAAQ a refusé d'émettre un permis de conduire (depuis le 27 janvier 2011 jusqu'à la date du jugement à intervenir) suite à une évaluation dont la recommandation était non favorable.

[25] Le 15 mars 2019, le juge Bolduc rend un jugement⁹ dont l'une des conclusions fixe la date butoir de cette action collective au 31 décembre 2016. L'intimé, qui était membre du groupe visé par le dossier *Lepage*, se trouve ainsi exclu par la définition du groupe modifiée puisque son permis a été révoqué après cette date.

⁸ *Lepage c. Société de l'assurance automobile du Québec*, 2015 QCCS 1606.

⁹ Le 13 septembre 2019, la Cour rend un arrêt confirmant le Jugement de première instance : *Lepage c. Société de l'assurance automobile du Québec*, 2019 QCCA 1981.

[26] C'est dans ce contexte que s'inscrit la demande de l'intimé d'être autorisé à exercer une action collective, laquelle vise une période ultérieure, mais reproche les mêmes fautes aux appelants.

[27] Le 13 mars 2020, ces derniers présentent un moyen déclinatoire soulevant l'absence de compétence *ratione materiae* de la Cour supérieure. Soutenant que l'action collective recherchée revient à contester la décision de la SAAQ, ils allèguent que cette contestation relève exclusivement de la compétence du TAQ en vertu des articles 560 C.s.r. et 14 de la LJA, le pouvoir de la Cour supérieure se limitant ici au contrôle de la légalité d'une décision du TAQ.

— II —

[28] Dans le jugement entrepris, le juge de première instance fait partiellement droit au moyen déclinatoire présenté par les appelants. Il applique la méthode d'analyse en deux étapes élaborée par la Cour suprême dans l'arrêt *Weber c. Ontario*¹⁰ afin d'identifier le tribunal compétent pour statuer sur un litige¹¹ : la première porte sur l'examen des dispositions législatives en cause, particulièrement celles traitant de la compétence, et la seconde consiste à identifier l'essence du litige en examinant non pas sa qualification juridique par le demandeur, mais plutôt son contexte en tenant les faits allégués pour avérés¹².

[29] Il conclut que la Cour supérieure a compétence relativement au volet de l'action collective portant sur la contestation du contenu du protocole d'évaluation. Il décline toutefois compétence sur les deux autres volets portant sur l'application du protocole et le processus décisionnel, mais seulement pour les membres n'ayant pas contesté les décisions de la SAAQ devant le TAQ ou qui, l'ayant fait, n'ont pas eu gain de cause :

[61] **DÉCLINE** compétence en ce qui a trait aux volets de l'action collective envisagée portant sur l'application du protocole d'évaluation et le processus décisionnel de la Société de l'assurance automobile du Québec, uniquement en ce qui concerne les membres du groupe proposé qui n'ont pas exercé un recours devant le Tribunal administratif du Québec pour contester les décisions de la Société de l'assurance automobile du Québec rendues à leur endroit et ceux qui n'ont pas obtenu gain de cause après avoir exercé un tel recours ;

[62] **LE TOUT**, sans frais de justice.¹³

¹⁰ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929.

¹¹ *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2006 QCCA 666, paragr. 25; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185, paragr. 15; *Weber c. Ontario Hydro*, *supra*, note 10, paragr. 67.

¹² Jugement entrepris, paragr. 40-47.

¹³ *Id.*, paragr. 61-62.

[30] Quelques semaines après le jugement entrepris, soit le 18 mars 2021, l'intimé, à qui la SAAQ a délivré un nouveau permis à la suite de sa réussite à l'évaluation complète du risque, conformément à l'article 76.1.4 du *C.s.r.*, se désiste de son recours devant le TAQ.

[31] Le 7 avril 2021, l'autorisation d'appeler du jugement entrepris est accordée¹⁴.

— III —

[32] Les appelants soutiennent que :

- le juge aurait dû se limiter à l'examen du contexte de l'intimé dans son analyse des deux étapes du test de l'arrêt *Weber*;
- s'il s'était limité au dossier de l'intimé, il aurait conclu que puisque son recours devant le TAQ pour contester la décision était pendant, il devait décliner compétence, étant donné le risque de jugements contradictoires;
- s'il n'avait tenu compte que du dossier de l'intimé, il aurait forcément conclu que le contexte ayant donné naissance au recours est la contestation, par l'intimé, de la décision de la SAAQ de ne pas lui délivrer un nouveau permis de conduire et tout le processus décisionnel préalable, dont fait partie le protocole d'évaluation. Ainsi, toute la contestation par l'intimé est du ressort du TAQ. Par conséquent, l'action collective dont l'intimé recherche l'autorisation est une contestation indirecte de cette décision de la SAAQ. La Cour supérieure n'a pas compétence pour l'entendre, car l'intimé n'a pas épuisé ses recours devant le TAQ.

[33] Considérant ce qui précède, les appelants plaident essentiellement que l'action collective envisagée irait à l'encontre de deux règles de *common law*, soit celles de l'épuisement des recours et de l'interdiction de la contestation indirecte. Partant, la Cour supérieure ne serait pas compétente pour en être saisie.

[34] L'intimé rétorque qu'il ne demande pas la délivrance de son permis de conduire et ne conteste donc pas indirectement la décision de la SAAQ devant la Cour supérieure. Il soutient que le fond du litige ne concerne pas la validité de la décision de la SAAQ, mais bien l'élaboration et l'administration générale du protocole d'évaluation. À ce sujet, il invite la Cour à distinguer l'affaire *Sulaimon*¹⁵, plaidée par les appelants, de la présente affaire. En effet, en l'espèce, si l'intimé ne s'était pas désisté de son recours devant le TAQ, celui-ci n'aurait pu qu'infirmar la décision de la SAAQ et lui ordonner de délivrer un permis à l'intimé. Une telle conclusion aurait été essentiellement théorique dans la mesure où il avait déjà récupéré son permis à la suite de l'évaluation complète. Le TAQ n'aurait pas

¹⁴ *Association des intervenants en dépendance du Québec c. Villeneuve*, 2021 QCCA 575.

¹⁵ *Sulaimon c. Procureur Général du Québec*, 2021 QCCS 93.

été compétent pour ordonner le paiement de dommages et intérêts. Or, dans *Sulaimon*, le TAQ pouvait déclarer que le demandeur était admissible à l'assurance maladie, et ce dernier pouvait ainsi formuler une demande de remboursement de ses frais médicaux. Il s'agissait, dès lors, d'une certaine forme de compensation financière.

[35] L'intimé plaide par ailleurs que tant la doctrine de l'épuisement des recours que celle de l'interdiction de la contestation indirecte sont des moyens de défense ne pouvant être invoqués au stade d'un moyen déclinatoire.

[36] Il ajoute subsidiairement que, depuis le jugement entrepris, il s'est désisté de son recours devant le TAQ, s'étant vu délivrer un nouveau permis par la SAAQ à la suite de l'évaluation complète du risque (art. 76.1.4 C.s.r.). Partant, il n'avait pas à épuiser son recours devant le TAQ, celui-ci étant devenu sans objet.

[37] Enfin, il se pourvoit également, dans le cadre d'un appel incident, arguant que la Cour supérieure est compétente pour entendre l'ensemble des questions que soulève l'action collective recherchée.

[38] Considérant ce qui précède, les deux moyens que soulèvent l'appel principal et l'appel incident nécessitent d'examiner si le juge a erré :

- en ne limitant pas son analyse au contexte de l'intimé dans l'analyse de la compétence de la Cour supérieure au regard du litige;
- en déclarant que la Cour supérieure n'a pas compétence relativement à l'application du protocole et au processus décisionnel de la SAAQ, sauf pour les membres du groupe qui n'ont pas exercé un recours devant le TAQ pour contester les décisions de la SAAQ rendues à leur endroit et ceux qui n'ont pas obtenu gain de cause après avoir exercé un tel recours;

— IV —

[39] Quelques remarques s'imposent avant de pousser plus loin l'analyse.

[40] D'abord, une cour de justice est matériellement compétente ou elle ne l'est pas. La Cour supérieure, en tant que tribunal de droit commun, peut entendre toute demande qui n'est pas attribuée exclusivement à un autre tribunal. Sa compétence inhérente ne peut être amoindrie en faveur d'un autre tribunal que par disposition législative claire et expresse. La compétence s'évalue à l'égard des parties, de l'objet du litige et des réparations demandées. Lorsqu'il s'agit de déterminer le tribunal compétent pour

entendre une demande, il faut déterminer « la nature essentielle de la demande », en se fondant sur « une appréciation réaliste du résultat concret visé par le demandeur »¹⁶.

[41] De plus, bien que la Cour supérieure soit la seule cour compétente pour entendre une action collective, ce véhicule procédural ne doit pas être utilisé pour contourner la compétence exclusive conférée à un tribunal par le législateur.

[42] Enfin, cette analyse de la compétence d'un tribunal, au stade d'un moyen déclinatoire dénonçant l'absence de compétence *ratione materiae*, doit se faire en tenant les faits pour avérés¹⁷ ce qui impose une certaine prudence dans l'analyse du moyen afin de ne pas mettre fin prématurément à un litige¹⁸.

— V —

[43] En tenant pour avérés les faits allégués dans la demande pour autorisation d'exercer une action collective, le juge s'est-il mépris en accueillant partiellement le moyen déclinatoire dénoncé? Pour y répondre, il suffit de se pencher sur le second moyen d'appel, soit celui ayant trait aux règles prétoriennes de l'épuisement des recours et de l'interdiction de la contestation indirecte. À cette fin, il convient d'examiner d'abord le contexte législatif du présent litige.

Le contexte législatif

[44] Le législateur a prévu, aux articles 76.1.2 à 76.1.9 C.s.r., que la personne dont le permis de conduire a été révoqué ou qui a vu son droit d'en obtenir un suspendu à la suite d'une infraction reliée à l'alcool doit, pour obtenir un nouveau permis, établir que son rapport à l'alcool ou aux drogues ne compromet pas la conduite sécuritaire d'un véhicule routier¹⁹. Cela se fait au moyen d'une évaluation sommaire ou, en cas d'échec de cette dernière, au moyen d'une évaluation complète. L'article 76.1.3 C.s.r. prévoit que le nouveau permis délivré à une personne visée à l'article 76.1.2 qui réussit l'évaluation complète est assorti de la condition de conduire un véhicule routier muni d'un antidémarrage éthylométrique agréé par la SAAQ pendant un an. Dans tous les cas, la personne qui subit une évaluation sommaire ou une évaluation complète du risque doit

¹⁶ *Canada c. Domtar Inc.*, 2009 CAF 218, paragr. 28, citant *Canada c. Roitman*, 2006 CAF 266. Voir aussi *Stephkan Holdings Inc. c. Agence du revenu du Canada*, 2013 QCCA 1651, paragr. 8.

¹⁷ *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, *supra*, note 11, paragr. 8, citant *Québec (C.D.P.D.J.) c. Québec (P.G.)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185, p. 193-194.

¹⁸ *MC Commercial inc. c. Collette*, 2020 QCCA 305, paragr. 1, citant *Parisien c. Hôtel du Lac Tremblant inc.*, 2018 QCCA 2217, paragr. 5-6, lui-même citant *St-Eustache (Ville de) c. Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes*, 2011 QCCA 227, paragr. 25.

¹⁹ Cela dans la mesure où elle ne s'est vu imposer aucune autre révocation ou suspension de permis de conduire au cours des 10 dernières années pour une infraction reliée à un refus de fournir un échantillon d'haleine ou à l'alcool.

payer les frais afférents à ces évaluations, ainsi que, le cas échéant, ceux requis pour l'installation et la location d'un antidémarrreur.

[45] En vertu du *C.s.r.*, ces évaluations sommaires ou complètes du risque de récidive relèvent des évaluateurs désignés par les CISSS et les CIUSSS et sont conduites selon les modalités fixées par « l'entente » entre la SAAQ et l'AIDQ, prévues à l'article 76.1.9 *C.s.r.* reproduit précédemment.

[46] Le 24 novembre 2015, l'AIDQ est devenue le partenaire de la SAAQ dans le cadre du programme PERGA. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2017, le CIUSSS-CSIM est le partenaire de la SAAQ dans ce programme.

[47] C'est dans le cadre de cette entente qu'a été élaboré le protocole d'évaluation utilisé par le PERGA pour mener les évaluations sommaires et les évaluations complètes du risque. L'intimé allègue que c'est l'AIDQ qui a joué le rôle le plus important dans son élaboration, bien que la SAAQ ait émis certaines orientations en se faisant notamment représenter par un agent au comité consultatif chargé de l'élaboration et du suivi du protocole. L'AIDQ est une association formée des CRD et d'autres membres associés qui sont des ressources d'hébergement certifiées. Étant une personne morale sans but lucratif (OBNL), elle n'est donc pas un organisme gouvernemental assujéti à la *Loi sur la justice administrative*²⁰ (« LJA »).

[48] L'article 560 *C.s.r.* prévoit que la contestation des décisions prises par la SAAQ de délivrer ou non un permis à la suite de ces évaluations doit se faire devant le TAQ :

560. Peut être contestée devant le Tribunal administratif du Québec:

1° une décision prise par la Société en vertu des paragraphes 1°, 2° et 3° de l'article 81, des paragraphes 1° et 2° de l'article 82, du paragraphe 2° de l'article 83, des paragraphes 1°, 2° et 3° de l'article 190 ou de l'article 191 ou une décision de la Société refusant de réviser une telle décision ou la maintenant;

2° une décision prise par la Société en vertu du paragraphe 3° de l'article 82, de l'article 538.0.1 ou du deuxième alinéa de l'article 543.3.2 ou une décision de la Société refusant de réviser une telle décision ou la maintenant.

[49] Quant à l'article 14 *LJA*, il prévoit que le TAQ « (...) a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée. Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel ».

[50] La décision de la SAAQ à l'égard de l'intimé a été prise en vertu de l'article 81(3) *C.s.r.* Étant visée par le premier paragraphe de l'article 560 *C.s.r.*, la contestation

²⁰ *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3.

de cette décision doit être adressée au TAQ. L'annexe III de la *LJA*, de façon concordante, réserve d'ailleurs à la Section des affaires sociales de ce tribunal la compétence sur les contestations issues du premier paragraphe de l'article 560 *C.s.r.*, compétence exclusive, ainsi que le prescrit le troisième alinéa de l'article 14 *LJA* : « [s]auf disposition contraire de la loi, il [le TAQ] exerce sa compétence à l'exclusion de tout autres tribunal ou organisme juridictionnel ». Or, ni le *C.s.r.* ni une autre loi n'énoncent quoi que ce soit permettant d'échapper à cette compétence exclusive lorsque la contestation est bien celle de la décision de la SAAQ de refuser de délivrer un permis de conduire à la suite d'une évaluation sommaire ou d'une évaluation complète du risque de récidive en matière d'alcool au volant.

[51] Enfin, suivant l'article 15 *LJA*, le TAQ :

(...) a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence. Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

[52] Ainsi, le TAQ peut statuer accessoirement sur des questions relatives à l'application des droits fondamentaux garantis par la *Charte* lorsqu'il est saisi d'un litige qui est de sa compétence. Cela ne fait pas perdre pour autant le pouvoir de la Cour supérieure, en tant que tribunal de droit commun, de se prononcer par ailleurs sur l'interprétation des dispositions de la *LJA* et des chartes.

[53] De plus, les dispositions habilitantes qui précèdent ne confèrent pas au TAQ le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts comme réparation.

L'analyse du jugement entrepris

[54] Rappelons que le juge a estimé que les deux premiers volets du litige relevaient de la compétence exclusive du TAQ, et qu'il a, par conséquent, fait partiellement droit à l'exception déclinatoire des appelants en ce qui a trait aux « membres du groupe proposé qui n'ont pas exercé un recours devant le Tribunal administratif du Québec pour contester les décisions de la Société de l'assurance automobile du Québec rendues à leur endroit et ceux qui n'ont pas obtenu gain de cause après avoir exercé un tel recours »²¹.

[55] Au moment où le jugement entrepris a été rendu, le recours de l'intimé pour obtenir son permis était pendant devant le TAQ et, depuis lors, il s'est désisté de ce recours puisque la procédure prévue par la *LJA* lui a permis de récupérer son permis à la suite de l'évaluation complète du risque. Les appelants allèguent qu'il devait épuiser son recours devant le TAQ en ce qui a trait aux moyens portant sur le non-respect des dispositions de la *LJA*, de la *Charte canadienne* et de la *Charte québécoise*. Selon eux,

²¹ Jugement entrepris, paragr. 61.

il ne pouvait s'adresser à la Cour supérieure pour attaquer indirectement le processus décisionnel de la SAAQ, contournant ainsi la compétence exclusive du TAQ.

[56] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que le moyen déclaratoire soulevé par les appelants n'est pas fondé. Partant, je propose de rejeter l'appel principal et d'accueillir l'appel incident.

[57] Premièrement, le moyen d'appel fondé sur la doctrine de l'épuisement des recours doit être rejeté, car la Cour supérieure est saisie d'une action civile empruntant le véhicule procédural qu'est l'action collective. La théorie de l'épuisement des recours permet à la Cour supérieure de décliner compétence et de refuser d'exercer le pouvoir de contrôle judiciaire dont elle est détentrice lorsqu'elle est saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire²². En l'espèce, la théorie de l'épuisement des recours ne serait pertinente que si, par exemple, l'intimé s'était adressé à la Cour supérieure par un pourvoi en contrôle judiciaire pour casser la décision de la SAAQ ou par un *mandamus* pour obtenir la délivrance forcée de son permis.

[58] Au paragraphe 59 du jugement entrepris, le juge a par ailleurs souligné que le moyen fondé sur l'épuisement des recours avait été écarté dans le jugement statuant sur la requête en rejet présentée par les appelants dans le dossier *Lepage* :

[59] Dans l'affaire *Lepage c. Société de l'assurance automobile du Québec*, qui oppose les mêmes parties dans le cadre d'un litige soulevant des questions identiques, le Tribunal, par jugement rendu sur la demande des défendeurs en rejet de l'action collective autorisée sous les articles 54.1 et suivants de l'ancien *C.p.c.*, a déterminé que les membres du groupe autorisé n'avaient pas l'obligation d'épuiser leurs recours devant le TAQ avant de réclamer des dommages devant la Cour supérieure au motif que les dispositions de la *LJA*, de la *Charte québécoise* et de la *Charte canadienne* n'auraient pas été respectées. Cependant, ce jugement n'est d'aucune utilité. Les défendeurs avaient alors admis que les tribunaux de droit commun étaient compétents.²³

[59] Deuxièmement, la règle de l'interdiction de la contestation indirecte ne peut justifier l'incompétence de la Cour supérieure au stade d'un moyen déclinatoire *ratione personae*.

[60] En se fondant sur le principe de l'accès à la justice, la Cour suprême a conclu, dans *TeleZone*, que le demandeur cherchant uniquement à se faire indemniser des

²² *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Terrasses Zarolega Inc. c. R.I.O.*, [1981] 1 R.C.S. 94 (par analogie, s'agissant dans cette affaire d'un recours en jugement déclaratoire); *Héma-Québec c. Syndicat des travailleuses et travailleurs de Héma-Québec (CSN)*, 2014 QCCA 509, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 25 septembre 2014, n° 35883; *Conseil du patronat du Québec c. Commission de la construction du Québec*, 2009 QCCA 209, paragr. 42; *Compagnie Wal-Mart du Canada c. Commission des relations du travail*, 2006 QCCA 422.

²³ Jugement entrepris, paragr. 59, citant *Lepage c. Société de l'assurance automobile du Québec*, 2016 QCCS 131.

pertes subies compte tenu d'une décision de l'administration fédérale a le droit d'intenter une action en dommages-intérêts contre elle devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Il n'a pas pour se faire à engager au préalable une procédure de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale demandant l'annulation de cette décision dont les coûts pourraient être importants. Le plus haut tribunal du pays a ainsi établi qu'un demandeur n'est pas tenu de faire annuler une décision de l'administration publique par un pourvoi en contrôle judiciaire avant d'intenter une demande en dommages-intérêts devant une Cour supérieure afin de se faire indemniser pour les pertes encourues découlant de cette décision²⁴.

[61] Les appelants plaident que la Cour suprême en a décidé ainsi parce que, dans *TeleZone*, les deux tribunaux partageaient une compétence concurrente clairement établie dans la loi, de sorte que la règle jurisprudentielle qu'est l'interdiction de contestation indirecte était écartée²⁵. Cet argument, par ailleurs sérieux, ne répond pas à la question de savoir si la contestation indirecte peut être plaidée au stade d'un moyen déclinatoire. Pour y répondre, il faut pousser plus loin la lecture de cet arrêt, dont le passage suivant est éclairant :

[80] Dans la mesure où le recours de *TeleZone* peut être qualifié de contestation indirecte de l'arrêté du ministre (parce qu'il n'incluait pas *TeleZone*), j'estime, pour les motifs que j'ai exposés, que la compétence concurrente conférée aux cours supérieures provinciales en matière de recours contre la Couronne empêche de conclure, comme le procureur général nous y invite, que le législateur avait l'intention d'imposer le détour par la Cour fédérale préconisé dans *Grenier*. Tel qu'il a été présenté, le recours de *TeleZone* met principalement en jeu des questions de droit privé. Dans une affaire différente, reposant sur d'autres faits, le procureur général pourra invoquer le moyen de défense de la « contestation indirecte », et la cour supérieure statuera sur ce moyen.

[Soulignement ajouté]

[62] En l'espèce, le recours intenté par l'intimé vise à contester l'ensemble du processus d'évaluation, notamment au motif qu'il est discriminatoire et viole les droits garantis par la *Charte*. Dans la mesure où l'action collective recherchée ne vise pas la délivrance d'un permis de conduire à l'intimé et où ce dernier recherche, à titre de réparation, des dommages-intérêts, la Cour supérieure est compétente *ratione materiae* et le moyen déclinatoire doit être rejeté. Cela suffit pour décider du présent pourvoi.

[63] Les appelants pourront soulever la règle de l'interdiction de la contestation indirecte comme moyen de défense ultérieurement, mais ils ne pouvaient l'invoquer pour s'opposer à la compétence de la Cour supérieure à l'étape de la dénonciation d'un tel

²⁴ *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, paragr. 19.

²⁵ *Id.*, paragr. 67.

moyen déclinatoire²⁶. L'absence de contestation devant le TAQ pourra potentiellement avoir un impact également sur le plan des dommages-intérêts alloués.

[64] Ainsi, j'estime que le juge de première instance devait déclarer la Cour supérieure compétente à l'égard du litige, tout en réservant aux appelants le droit de soulever cet argument comme moyen de défense, et à l'intimé le droit d'en débattre alors.

[65] Par conséquent, je propose de rejeter l'appel principal et d'accueillir l'appel incident.

[66] Le sort de l'appel étant favorable à l'intimé, je propose également que les frais de justice tant en première instance qu'en appel soient alloués à ce dernier.



SOPHIE LAVALLÉE, J.C.A.

²⁶ *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, supra, note 24, paragr. 80, *TeleZone Inc. v. Canada (Attorney General)* (2008), 94 O.R. (3d) 19, paragr. 96-97 (C.A. Ont.); *Morin c. Bell Canada*, 2012 QCCS 4191, paragr. 56.