

**La Loi modifiant la Loi sur la
justice administrative et
d'autres dispositions
législatives (p.l. 35)**

**Mémoire présenté à la Commission
des institutions**

Par la Centrale des syndicats du Québec

Janvier 2004

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 168 000 membres dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 13 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Les membres de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) sont bénéficiaires du régime québécois de santé et sécurité du travail et, par le fait même, intéressés aux modifications proposées à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles par le projet de loi n° 35.

Dans le contexte du projet de loi présenté, la CSQ représente des membres qui sont particulièrement touchés par les lésions professionnelles à caractère psychologique, malheureusement en augmentation alarmante.

À cet effet, la CSQ a choisi d'intervenir devant cette commission en se limitant aux seules dispositions du projet de loi concernant les lésions professionnelles. Plus spécifiquement, nous interviendrons en première partie sur la proposition d'intégration de la Commission des lésions professionnelles au Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ), sur la parité de ce tribunal, et la mobilité des juges à l'intérieur de ce tribunal. En deuxième partie, nous interviendrons sur les divers recours et les délais à la suite des décisions de la CSST. La troisième partie touchera certains points choisis par la CSQ en regard de l'intérêt des travailleuses et des travailleurs du Québec. Enfin, la dernière partie concernera une proposition d'un soutien financier à la représentation des travailleuses et des travailleurs, proposition qui nous tient spécialement à cœur.

I. L'intégration de la Commission des lésions professionnelles dans la section des lésions professionnelles du Tribunal des recours administratifs

a) Maintien de la Commission des lésions professionnelles

Le projet de loi n° 35 propose la création d'un nouveau Tribunal des recours administratifs comprenant trois (3) sections :

- la section des affaires sociales ;
- la section des lésions professionnelles ;
- la section des affaires économiques.

La section des lésions professionnelles remplacerait l'actuelle Commission des lésions professionnelles (CLP).

Cette proposition implique donc la disparition de l'actuelle Commission des lésions professionnelles. Dans le cadre du projet de loi n° 79, Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives, la CSQ s'était déjà prononcée en faveur de la création de la Commission des lésions professionnelles.

Nous avons toujours été conscients qu'il y avait des avantages à créer une instance juridictionnelle distincte en matière de lésions professionnelles et de la situer dans un environnement « travail » ; à ce stade d'évolution du dossier, nous acceptons la décision du gouvernement à ce sujet¹.

Nous pouvons dire, quelque sept années plus tard que, considérant l'évolution de la CLP, nous confirmons ce choix. En effet, les évaluations de cet organisme autant sur la composition du tribunal, sur la conciliation, sur les délais que sur la réception des travailleuses et des travailleurs sont plutôt positives. Alors, pourquoi changer ce qui fonctionne bien ? Sans compter que les risques d'une mobilité des juges d'une section à l'autre du tribunal entraîneraient, selon nous, une diminution de la qualité des décisions rendues en matière de lésions professionnelles et risque de faire perdre les avantages d'une spécialisation.

La Centrale des syndicats du Québec considère aussi que le caractère tripartite du régime d'indemnisation des victimes de lésions professionnelles milite en faveur du maintien de la CLP. Les autres sections du Tribunal des recours administratifs règlent en général des rapports bipartites entre un administré et un organisme. Dans le cas des lésions professionnelles, l'État régit les rapports entre la victime, l'employeur et la CSST.

L'iniquité pour les travailleurs de ce système tripartite exige pour le moins une connaissance spécialisée qu'on retrouve à la CLP.

La CSQ propose le maintien de l'actuelle CLP en dehors du Tribunal des recours administratifs du Québec.
--

b) Le paritarisme du tribunal

L'article 34 du projet de loi n° 35 stipule ce qui suit en remplacement de l'article 83.1 de la Loi sur la justice administrative :

Article 83.1 En matière de lésions professionnelles le président, le vice-président responsable de la section ou le membre désigné par l'un d'eux peut, si une partie en fait la demande, désigner deux personnes, l'une issue des associations d'employeurs et l'autre des associations syndicales, pour siéger auprès du membre et le conseiller lorsqu'il s'agit d'un recours portant sur l'existence d'une lésion professionnelle autre qu'une rechute, récidive ou aggravation...

¹ *Mémoire sur le projet de loi n° 79, Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives – CEQ, janvier 1997.*

Cette proposition nous semble très difficile d'application en ce qui concerne la gestion des dossiers et la présence des membres, étant donné la multiplicité des litiges dans un même dossier. Les dossiers portant sur l'existence d'une lésion professionnelle autre que récidive, rechute ou aggravation ne représentent que 15 % du volume total des dossiers d'après une évaluation de la CLP. Si, en plus, la présence des membres paritaires n'est requise que si une partie en fait la demande, on pourrait évaluer à la baisse ce pourcentage.

Cette proposition vise à limiter la présence des membres paritaires et, éventuellement, à les éliminer. Sur ce sujet, nous avons écrit dans notre mémoire sur le projet de loi n° 79 que, sans être en faveur d'une représentation décisionnelle des membres paritaires :

Nous n'avons pas d'objections à ce qu'on adjoigne au commissaire un assesseur syndical et un assesseur patronal qui ne sont pas partie à la décision, leur rôle se limitant à conseiller le commissaire et à le sensibiliser lorsque c'est pertinent, à un ou l'autre aspect du dossier auquel leur expérience et leur allégeance les rendent plus sensibles².

Nous maintenons notre position et, à la lumière de l'expérience du paritarisme au sein de la CLP, nous avons tendance à penser qu'il est utile, surtout dans les cas où le travailleur n'est pas représenté.

Quoi qu'il en soit, la proposition actuelle de présence des membres dans seulement quelques cas aurait pour effet d'affaiblir la spécialisation des membres paritaires sur le dossier des lésions professionnelles.

La CSQ recommande le maintien des membres paritaires à la CLP.
--

c) La mobilité des juges à l'intérieur du TRAQ

Actuellement, les commissaires de la CLP n'ont pas de mobilité étant affectés à un tribunal spécialisé et la proposition d'intégration au TRAQ prévoit qu'il pourrait y avoir une mobilité des juges entre les diverses sections du tribunal.

L'article 30 du projet de loi n° 35 prévoit que :

Dès la nomination d'un membre, le président l'affecte dans l'une ou plusieurs régions où le tribunal possède un bureau. Pour la bonne expédition des affaires du tribunal, le président peut, après consultation du membre

² *Ibid.*, p. 4.

concerné et des vice-présidents responsables des sections concernées, affecter temporairement un membre auprès d'un autre secteur.

La spécialisation des commissaires de la CLP nous apparaît très importante. Le danger de voir arriver un non-spécialiste à la section des lésions professionnelles nous inquiète grandement. Les commissaires de la CLP reçoivent régulièrement de la formation dans le domaine des lésions professionnelles (exemple : colloque sur le harcèlement psychologique). Nous ne pouvons imaginer, par exemple, un membre de la section économique prendre un dossier de harcèlement psychologique sans qu'en soit pénalisée la victime.

La CSQ est en désaccord avec la mobilité des juges et propose le maintien de l'actuelle spécialisation des commissaires à la CLP.

II. Les recours en matière de lésions professionnelles

a) La révision administrative

Nous sommes favorables au maintien de la révision administrative telle qu'elle existe actuellement. Même si la proportion de décisions modifiant la décision initiale est faible (15 à 20 %), cette étape est utile car les décisions rendues sont, de façon générale, plus complètes et plus claires que les décisions initiales, permettant ainsi de bien cerner le ou les éléments en litige. Cette étape permet également à la personne qui demande la révision d'une décision ou à la personne qui la représente de faire une dernière tentative pour éviter de loger un recours devant la CLP.

D'autre part, le projet de loi actuel pose les questions suivantes : qu'arrive-t-il si, à la suite du dépôt d'un recours par une partie, la CSST révisé de son propre chef, sa décision ? L'autre partie peut-elle à son tour déposer un recours au tribunal ? Dans quel délai pourra-t-elle le faire ? Qu'arrivera-t-il si la CSST révisé sa première décision révisée de façon partielle ? Il semble y avoir un vide juridique dans le projet de loi qui porte à confusion, ce qui est à tout le moins non souhaitable, sinon inacceptable et risque de provoquer un allongement des délais.

La CSQ recommande que la révision administrative soit maintenue dans sa forme actuelle.

b) Le délai de contestation à la CLP

Nous sommes d'accord que ce délai soit de 90 jours. Toutefois, la computation de ce délai doit débiter à la notification de la décision faisant suite à une demande de révision administrative.

Même s'il s'agit d'un allongement du délai actuel, nous sommes d'avis, comme M^e Katherine Lippell notamment, qu'un délai trop court, amène une partie qui se croit lésée à automatiquement contester. Allonger ce délai pourrait amener une diminution du nombre de recours logés à la CLP en permettant à la partie de réfléchir, de consulter et de décider de manière plus sérieuse de loger ou non une contestation.

La CSQ demande que le délai actuel pour loger une contestation à la CLP soit de 90 jours à compter de la notification de la décision de la révision administrative.

c) La conciliation

Actuellement, la conciliation en matière de lésion professionnelle est facultative et, le cas échéant, conduite par des conciliatrices et des conciliateurs de la CLP soumis à un code de déontologie.

Le projet de loi, à son article 47, introduit le nouvel article 119.6 qui suit :

119.6. Sur réception par le Tribunal d'une copie d'un dossier en matière d'indemnité ou de prestation, le président du Tribunal, le vice-président responsable de la section concernée ou le membre désigné par l'un d'eux doit, si la matière et les circonstances d'une affaire le permettent, offrir aux parties la tenue d'une séance de conciliation par un membre, un expert ou un membre du personnel choisi par le président du Tribunal ou la personne qu'il désigne.

Si le requérant accepte la conciliation, la partie contre laquelle est formé le recours est tenue d'y participer.

Nous ne pouvons souscrire à cette modification, notamment parce qu'elle impose à une partie la conciliation. Cette disposition risque d'être préjudiciable aux travailleuses et aux travailleurs, surtout celles et ceux qui ne sont pas représentés (elles et ils sont nombreux). Certaines et certains pourraient être amenés à conclure des

ententes en laissant tomber des droits, tout en étant incapables d'en évaluer toutes les conséquences.

Nous sommes d'opinion de maintenir la conciliation telle qu'elle existe actuellement en matière de lésions professionnelles, c'est-à-dire, volontaire et effectuée par les spécialistes que sont les conciliatrices et les conciliateurs. Surtout que le processus actuel a fait ses preuves, puisque près de la moitié des dossiers sont réglés en conciliation.

Finalement, il nous apparaît fondamental d'éviter qu'un membre du tribunal nommé par le président puisse procéder à la conciliation. Nous pensons qu'il faut maintenir la confidentialité du processus telle qu'elle existe actuellement à la CLP.

La CSQ demande de maintenir la conciliation telle qu'elle existe actuellement à la CLP.

d) Le hors délai

L'article 99 du projet de loi abroge l'article 429.19 de la LATMP qui se lit comme suit :

429.19. La Commission des lésions professionnelles peut prolonger un délai ou relever une personne des conséquences de son défaut de le respecter, s'il est démontré que celle-ci n'a pu respecter le délai prescrit pour un motif raisonnable et si, à son avis, aucune autre partie n'en subit de préjudice grave. 1997, c.27, a.24.

En conséquence, c'est l'article 106 de la Loi sur la justice administrative qui trouverait application :

106. Le Tribunal peut relever une partie du défaut de respecter un délai prescrit par la loi si cette partie lui démontre qu'elle n'a pu, pour des motifs sérieux et légitimes, agir plus tôt et si, à son avis, aucune autre partie n'en subit de préjudice grave.

Durée maximale

Il ne peut cependant prolonger ce délai au-delà de 90 jours.

Nous ne pouvons être d'accord avec cette orientation.

L'expression « motif raisonnable » de l'article 429.19 LATMP nous apparaît moins contraignante que l'expression « pour des motifs sérieux et légitimes » de l'article 106 de la Loi sur la justice administrative ; d'autre part, le seul fait de remplacer

l'expression de l'article 429.19 par une autre pourra être interprété comme reflétant la volonté du législateur d'exprimer une réalité différente et de restreindre la possibilité de relever du défaut de respecter le délai. Nous ne pouvons évidemment souscrire à cela.

Quant à la limite de 90 jours prévue au deuxième alinéa de l'article 106 qui s'appliquerait si le projet était adopté, nous ne pouvons pas non plus y souscrire à cause de son effet réducteur, l'actuel article 429.19 LATMP n'imposant aucune limite.

La CSQ demande que les dispositions de l'article 429.19 de la LATMP ne soient pas abrogées et continuent d'avoir plein effet.

III. Autres éléments retenus

a) L'exclusion de représentants

L'article 39 du projet de loi ajoute le nouvel article 103.1 à la Loi sur la justice administrative :

103.1 Le tribunal peut exclure de l'instance le représentant d'une partie qui n'est pas avocat, s'il estime qu'il n'a pas la compétence requise ou n'exécute pas de façon responsable les devoirs de cette tâche.

Cette proposition du projet de loi est dangereuse parce qu'elle n'est pas balisée. Pour solutionner un problème de mauvaise représentation, le projet de loi donne ouverture à des possibilités de jugement arbitraire sur la personne représentant une partie qui n'est pas appréciée pour d'autres raisons que son incompétence.

D'ailleurs, les notions de « compétence requise » et de l'exécution de « façon responsable » sont trop facilement interprétables. Il faudrait pour le moins ajouter des critères précis à cette proposition. L'expertise en ce domaine n'est pas l'apanage des femmes et des hommes de loi.

La CSQ n'est pas d'accord avec cette proposition d'exclusion telle qu'elle est formulée.
--

b) Un membre paritaire ne peut agir à titre de représentant devant le Tribunal.

Le projet de loi n° 35 mentionne à l'article 38 :

En outre une personne issue d'une association d'employeurs ou d'une association syndicale dont le nom est inscrit sur la liste des personnes appelées à siéger auprès d'un membre de la section des lésions professionnelles ne peut agir à titre de représentant devant le Tribunal.

Cette proposition permet d'éviter la confusion de porter un double chapeau où une personne peut être membre syndical ou patronal dans une région et représentante dans une autre région.

La CSQ est d'accord avec cette proposition.

c) Nomination des membres du TRAQ durant bonne conduite

L'article 18 du projet de loi modifie l'article 38 de la Loi sur la justice administrative pour qu'il se lise comme suit :

Article 38 Le Tribunal est composé de membres durant bonne conduite par le gouvernement qui en détermine le nombre en tenant compte des besoins du Tribunal.

Cette proposition nous agrée puisqu'elle devrait permettre une plus grande indépendance et une plus grande impartialité des commissaires (ou juges). Un mandat de cinq (5) ans risque d'entacher l'objectivité d'un juge dans la prise de décision, surtout dans les mois qui précèdent son renouvellement.

La CSQ est d'accord avec cette proposition.

IV. Soutien financier à la représentation des travailleuses et des travailleurs

L'accès pour les travailleuses et les travailleurs à un soutien financier et technique à la représentation nous paraît être essentiel dans le contexte de l'inégalité des moyens de la travailleuse ou du travailleur face à la CSST et l'employeur. La capacité d'avoir une expertise médicale et une représentation devant la CLP et en

conciliation devient une garantie de justice. En cette demande, nous rejoignons celle de M^e Katherine Lippel dans son mémoire présenté devant cette commission, où elle indique que :

Le Québec est la seule province au Canada qui ne prévoit pas le financement de la représentation des travailleuses victimes de lésions professionnelles dans l'exercice de leur recours d'appel³.

Cette création d'un soutien à la représentation serait, à notre avis, l'élément le plus important à considérer pour solutionner les déséquilibres dénoncés.

Conclusion

En conclusion, nous devons constater que ce projet de loi n^o 35 n'apporte absolument rien de positif à tout le processus de la justice administrative concernant les lésions professionnelles et la santé et la sécurité du travail. Il n'est, au contraire, que source de confusion supplémentaire et ne résout en rien le problème fondamental d'inégalité des chances de la travailleuse et du travailleur en regard de la justice administrative. Nos recommandations se résument donc à conserver le modèle actuel de la Commission des lésions professionnelles avec le même type de représentation paritaire.

Nous demandons le maintien de la révision administrative telle qu'elle existe maintenant et un délai de 90 jours pour loger un appel à la CLP.

Nous voulons que la conciliation demeure facultative et qu'elle soit conduite par des conciliatrices et des conciliateurs.

Enfin, la Centrale des syndicats du Québec recommande la création d'un soutien à la représentation pour solutionner le problème de l'inégalité de représentation des travailleuses et des travailleurs victimes de lésions professionnelles.

³ *Mémoire présenté à la Commission des institutions, Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives (p.l. 35) – M^e Katherine Lippel – professeure de droit – UQAM.*

