

**PROJET DE LOI N° 35 :
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE ET D'AUTRES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

Mémoire
présenté devant la Commission des institutions

par la Fédération des travailleurs
et travailleuses du Québec (FTQ)



FTQ

QUÉBEC, LE 20 JANVIER 2004

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : (514) 383-8000
Télécopieur : (514) 383-8001
Courriel : ftq@ftq.qc.ca

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-148-3

Table des matières

Introduction	1
Les délais : remettre les pendules à l'heure	2
La représentation syndicale en liberté surveillée	3
DES PROBLÈMES PRATIQUES	4
Le tribunal	5
DU TRAVAIL À LA JUSTICE : RETOUR À LA CASE DÉPART	5
LES PERSONNES : LE PARITARISME RÉDUIT À UNE PEAU DE CHAGRIN	5
UNE INDÉPENDANCE D'APPARENCE?	7
LES EXPERTS	9
Une procédure de contestation mal ficelée	10
LE POUVOIR DE CONTESTATION DES DÉCISIONS DE LA CSST (ART. 359 ET SS. LATMP)	10
Commentaires	10
LA PRÉSUMPTION DU DÉSISTEMENT DU RECOURS	11
LA MULTIPLICATION DES RECOURS EN RÉVISION	11
DES DÉLAIS ACCRUS AVEC LA RÉFORME	12
LA RÉVISION EN MATIÈRE DE PRÉVENTION INSPECTION (ART. 37. ET 193.1 LSST)	12
Commentaires	12
LA RECONSIDÉRATION	13
Commentaires	13
LA CONCILIATION OUI! LA CONSCRIPTION NON!	14
Un long cheminement	14
Conciliation à rabais?	15
Autres questions	15
LE CARACTÈRE PUBLIC DES DÉCISIONS DU TRAQ	15
Perte d'un atout considérable pour les plaideurs et la recherche	15
LES RÈGLES DE PREUVE ET DE PROCÉDURE	15
Commentaires	16
LE TARIF DES FRAIS	16
LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	16
Conclusion	16

Liste des annexes

Annexe 1 — Rapport annuel de la CLP 2002-2003, Les décisions sur le fond, pages 35, 36 et 37

Annexe 2 — Rapport annuel de la CLP 2002-2003, La conciliation, pages 40, 41 et 42

Introduction

C'est avec une certaine lassitude que nous répondons à l'invitation de votre Commission à vous faire connaître notre point de vue sur le projet de loi modifiant la *Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives* (n° 35).

En effet, c'est la quatrième réforme du système d'adjudication du régime des accidents du travail en moins de 18 ans. La dernière date de 1997. Le moins que l'on puisse dire c'est que la justice administrative est atteinte de « structurite ».

Là comme ailleurs sous de fausses représentations et des demi-vérités, le gouvernement justifie la disparition de la Commission des lésions professionnelles (CLP) dans une nouvelle instance appelée Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ) par sa volonté de rendre la justice administrative plus accessible et plus équitable.

À la FTQ, nous aussi voulons une justice plus proche des citoyennes et citoyens, plus rapide et plus efficace et surtout moins coûteuse. Malheureusement, le ministre est sur la mauvaise « track » avec le projet de loi 35. Nous ne croyons pas que la réforme proposée améliore les délais décisionnels pour les personnes accidentées du travail.

Il s'agit d'un projet de loi mal ficelé, qui remet en cause le principe d'une législation distincte et réellement adaptée au monde des relations du travail. Le projet de loi 35 s'attaque insidieusement au rôle fondamental des syndicats de pouvoir représenter ses membres, dont les travailleuses et travailleurs victimes de lésions professionnelles.

La position de la FTQ sur la justice administrative est bien connue; nous avons eu l'occasion de la dire et de la redire. La justice administrative doit reposer sur la reconnaissance préalable que le domaine des relations du travail comporte sa spécificité, son caractère distinct, ses règles particulières et qu'il constitue un ensemble indivisible.

Il nous apparaît essentiel que le paritarisme, qui constitue la pierre d'assise d'une philosophie moderne et contemporaine, soit maintenue dans son intégralité. Il nous apparaît tout aussi important que nous puissions représenter les travailleuses et les travailleurs sans contrainte arbitraire.

Nous pouvons parler d'expérience à l'égard des tribunaux administratifs, puisque la FTQ représente quelque 540 000 membres qui sont également des citoyennes et citoyens confrontés aux rouages administratifs dans leur vie quotidienne, et dont les préoccupations ne sont pas limitées au seul monde du travail. Nous nous concentrons toutefois dans notre mémoire sur l'impact du projet de loi 35 à l'égard du traitement des dossiers des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Les délais : remettre les pendules à l'heure

Le projet de réforme du ministre de la Justice nous indique d'entrée de jeu qu'il vise à réduire sensiblement les délais pour disposer des contestations élevées par les citoyens¹.

À l'égard des délais, il nous semble important de ne pas tout mélanger, notamment au sujet de la célérité de traitement des dossiers par les différents tribunaux administratifs. Il est vrai que les délais à l'actuel Tribunal administratif du Québec (TAQ) en matière d'accidents de la route sont, selon les mots même du ministre, un déni de justice. Selon les travaux de la Commission parlementaire sur le projet de loi 4², il y aurait 12 000 dossiers en attente et un délai de 24 mois avant l'audition. **Ce n'est pas le cas à la Commission des lésions professionnelles (CLP)**. En 2002-3003, le délai moyen entre la réception de la contestation et la décision sur le fond était de 6,9 mois. Le délai moyen incluant les remises était quant à lui de 11,4 mois³.

En politique, il n'y a pas pire erreur que de vouloir changer des choses qui vont bien (et dont personne généralement ne se plaint) en négligeant des choses qui vont mal.

La démarche du projet de loi 35 qui fait disparaître la CLP pour la refondre dans une nouvelle instance, soit le Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ), en est la parfaite illustration. La CLP fonctionne relativement bien. Nous y avons une place⁴ et les délais tendent à rencontrer les limites fixées⁴ par la loi. Pourquoi à ce moment-ci changer une formule gagnante?

Dès 1995-1996, nous avons mis en garde le gouvernement⁵ au sujet de la création d'un super tribunal (le TAQ) qui pourrait se révéler, à long terme, un monstre bureaucratique plus difficile à gérer. Nous ne croyons pas que d'intégrer la CLP dans le TAQ pour en faire le TRAQ régler les problèmes de délais au TAQ, car en matière de délais, les causes sont souvent multiples (i.e. ressources, remise, transmission des dossiers, dépôt d'expertises, etc.).

En matière de traitement des dossiers, le retard incombe souvent à l'autorité administrative qui prend un temps considérable avant de transmettre le dossier au tribunal. C'est le constat fait au TAQ dans le rapport sur la mise en œuvre de la justice administrative⁶.

¹ La justice administrative : projet de réforme du ministre Marc Bellemare, juin 2003.

² *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative*, Commission sur les institutions, 10 septembre 2003.

³ Rapport annuel de gestion de la CLP 2002-2003, p. 35. Voir en annexe 1 le détail par région et par type de dossier.

⁴ Articles 374 et 385 L.A.T.M.P., L.R.Q., chapitre A-3001.

⁵ Mémoire de la FTQ concernant le projet de loi 130, *Loi sur la justice administrative*, 2 février 1996.

⁶ Rapport sur la mise en œuvre de la justice administrative, Québec, mars 2003, page 112. Voir également le rapport du vérificateur général du Québec, 2001.

Nous savons d'expérience que la mise sur pied d'une nouvelle structure et la période de transition qui en découle entraînent par le fait même un certain retard dans le traitement des dossiers. Rappelons également que pour certains intervenants⁷, la lenteur au TAQ résulte principalement des 12 000 dossiers hérités de l'ancienne Commission des affaires sociales (CAS). Les éléments de gestion mis en place en juin 2002 n'ont commencé que depuis peu à produire leurs effets.

Avant d'administrer une deuxième purge au patient, attendons de voir les effets de la première! Ceci étant dit, il y a évidemment place à l'amélioration dans le traitement des dossiers tant à la CSST qu'à la CLP. Cependant, le projet de loi 35 ne vient aucunement régler ces problèmes et aurait plutôt tendance à les amplifier. Nous y reviendrons plus en détails au chapitre de la procédure.

La représentation syndicale en liberté surveillée

L'article 103.1 de la *Loi sur la justice administrative* introduit par le projet de loi 35 prévoit que :

« 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. »

La FTQ s'oppose totalement à cette épée de Damoclès qui plane au-dessus des conseillères et conseillers syndicaux. La quasi totalité des personnes représentant les travailleuses et travailleurs syndiqués ne sont pas des avocates ou avocats. Depuis des décennies, ils ont assumé efficacement la défense des personnes accidentées. Cela tient à plusieurs raisons. En premier lieu, les coûts et aussi le lien évident qui existe entre les lésions professionnelles et les conditions de travail.

Pour la FTQ, il ne s'agit pas seulement d'obtenir une juste réparation pour la personne accidentée mais de voir à corriger le problème à la source de la lésion professionnelle. C'est un mandat non assumé par les avocats, même pour les plus brillants d'entre eux. Notre présence à titre de représentantes et représentants des travailleuses et des travailleurs tient également au régime tripartite (employeur, salarié, CSST) et au contrat social intervenu entre les syndicats et les employeurs de ne pas faire trancher les réclamations selon les règles du droit civil.

À l'égard des coûts, nous savons d'expérience que de nombreuses réclamations importantes quant au principe en cause, mais monétairement insignifiantes, ne pourraient justifier le

⁷ Monsieur Jean-Yves Desgagnés, Commission des institutions, Étude du projet de loi 4, jeudi 11 septembre 2003.

recours aux services tarifés d'un avocat. Pendant toutes ces années où ce droit n'était pas payant, sans honoraires ou autre tarification, nous avons assumé la défense des travailleuses et des travailleurs. Nous n'accepterons pas à ce moment-ci d'être maintenant tassés!

Le projet de loi 35 va au-delà des demandes faites par un comité du Barreau du Québec qui recommandait, comme le prévoit fort justement l'article 103.1, que les avocates et avocats radiés ne puissent plus plaider devant les tribunaux administratifs tel que la CLP. Notons d'une part que les avocats radiés le sont avant tout par leurs pairs et non par le tribunal et, d'autre part, que le projet de loi 35 ne fait aucune nuance sur les motifs de radiation. Certains l'étant seulement par défaut de cotisation.

Le ministre n'est pas sans savoir que les récents amendements au Code du travail du Québec (articles 47.2 et ss) permettent depuis le 1^{er} janvier 2004 à une travailleuse ou un travailleur de loger une plainte à la Commission des relations du travail (CRT) si le syndicat fait preuve de négligence grave à leur endroit et de lui en faire supporter ainsi les conséquences.

Les représentantes et représentants de la FTQ connaissent trop bien certains avocats radiés et certains rapaces qui représentent directement ou indirectement des travailleuses et travailleurs malgré leur incompetence. À l'égard des représentantes et représentants syndicaux, le ministre n'a fait valoir aucune étude ou enquête démontrant que ceux-ci ne sont pas compétents pour défendre les travailleuses et travailleurs. Nous pensons qu'il faut régler les vrais problèmes et appliquer l'adage anglais : « if it ain't broke, don't fix it ».

DES PROBLÈMES PRATIQUES

Nous nous interrogeons sur la portée réelle de cet article 103.1.

1. Peut-on en appeler de cette décision d'exclusion et devant quelle instance?
2. Que se passe-t-il pour les travailleuses et travailleurs dont le représentant est exclu? Le tribunal lui en fournit-il un autre?
3. Comment le représentant doit-il présenter cet article à la travailleuse ou au travailleur? Doit-il lui dire : « si je suis bon, le commissaire va me garder comme ton représentant »?
4. La « répudiation » est-elle valable devant un seul commissaire ou par l'ensemble du tribunal? Et, cela vaut-il pour d'autres dispositions de la législation en santé et sécurité?

Ce ne sont que quelques interrogations nous démontrant que le ministre doit retirer cet article qui n'entretient que la confusion et l'incertitude.

Le tribunal

Un tribunal tel que la CLP s'insère dans une structure relevant d'un ministre. Il est évidemment composé de membres, d'experts et d'autres acteurs qui gravitent autour dans son orbite. Nous traiterons ici de ces éléments.

DU TRAVAIL À LA JUSTICE : RETOUR À LA CASE DÉPART

En 1998, nous avons obtenu que la CLP relève du ministre du Travail. Cinq ans plus tard, retour à la case départ. Le projet de loi 35 prévoit que la section des lésions professionnelles du TRAQ relève du ministre de la Justice.

Il ne s'agit pas d'un caprice de notre part lorsque nous revendiquons que le régime soit maintenu sous le chapeau des relations du travail. Nous constatons simplement que nous sommes en présence d'une relation tripartite bien spécifique. C'est un régime tripartite indépendamment de la présence ou non des syndicats : il y a un employeur, une victime représentée ou non et un organisme public dispensateur et payeur.

Le régime de santé et sécurité est basé sur le modèle propre aux relations de travail. Cela est encore plus évident depuis 1985 avec les dispositions sur la réadaptation et le droit de retour au travail. Il ne suffit pas d'indemniser. Il faut dans certains cas replacer, adapter ou modifier pour que puisse s'exercer le droit théorique de retour au travail. La LATMP et la LSST ont été fondées sur cette relation tripartite et son corollaire, le paritarisme. C'est ainsi que nos conventions collectives prévoient ces situations en complément souvent aux dispositions de la loi.

Comment le ministre de la Justice peut-il évacuer l'essence même de ces lois dans son projet de réforme et penser que cela sera acceptable par le mouvement syndical? À la FTQ, nous avons toujours souhaité une justice de qualité, mais la plus déjudiciarisée possible⁸ et loin de l'esprit d'un tribunal de droit civil.

Enfin, le ministre est demeuré peu loquace sur les raisons impératives justifiant ce retour de la CLP au sein du TRAQ et sous l'égide du ministre de la Justice.

LES PERSONNES : LE PARITARISME RÉDUIT À UNE PEAU DE CHAGRIN

L'article 83.1 de la *Loi sur la justice administrative* modifié par le projet de loi 35 prévoit :

⁸ Nous avons d'ailleurs tenu conjointement avec la Chambre des notaires du Québec un colloque sur ce thème en 1999.

« 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.

Ces personnes peuvent poser des questions lors de l'instruction d'une affaire et exprimer au membre leur opinion au moment du délibéré.

Pour désigner ces personnes, le président, le vice-président responsable de cette section ou le membre désigné par l'un d'eux appelle les personnes nommées en vertu de l'article 86.1 dans l'ordre dans lequel leur nom a été inscrit sur la liste des personnes issues des associations d'employeurs dressée par le gouvernement pour la région dans laquelle elles sont nommées, jusqu'à ce que l'une d'elles se déclare en mesure d'agir. Il procède de la même façon à l'égard des personnes dont le nom est inscrit sur la liste des personnes issues des associations syndicales. »

À la lecture de l'article 83.1, on comprend qu'à l'avenir c'est à une fonction accessoire à la limite de l'insulte que l'on relègue les membres issus des associations syndicales et patronales.

En premier lieu, ils perdent leur statut de membres du tribunal et deviennent des personnes (sic) appelées à siéger seulement sur demande et dans les seuls recours portant sur l'existence d'une lésion professionnelle autre qu'une rechute, récidive ou aggravation. En deuxième lieu, dans les rares cas où ils seront amenés à siéger, ils ne sont plus là pour conseiller le commissaire, mais pour exprimer leur opinion. Cette opinion pourrait d'ailleurs également être écartée si elle tarde à venir selon le décideur, tel que le recommandent certains mémoires adressés au ministre. Notons également (article 102, 2^e alinéa) que les membres inscrits sur la liste perdent la possibilité d'agir comme représentants devant le tribunal.

Remettre en cause la fonction conseil auprès du décideur, c'est perdre une spécificité importante de la Commission des lésions professionnelles. C'est s'écarter du modèle de relations de travail pour celui de la judiciarisation; c'est passer d'une commission à un tribunal. Est-ce que justice sera mieux rendue avec la réduction du rôle des personnes issues des associations syndicales et patronales⁹? Nous ne le croyons pas.

Dans le rapport sur la justice administrative¹⁰, on peut lire :

⁹ Ce ne sont plus des « membres issus » des associations patronales et syndicales, mais des « personnes ».

¹⁰ Déjà cité, page 50.

« Selon la Commission des lésions professionnelles, sa composition paritaire et l'interaction entre ses membres favorisent un recours équitable et impartial entre les parties. »

La Cour d'appel dans la décision *Julios Ambellidis*¹¹ note le rôle des deux membres : l'un issu des associations patronales et l'autre des associations syndicales pour confirmer la conclusion factuelle du commissaire.

Il n'est peut-être pas inutile de vous rappeler que la plus haute instance dans le domaine international des relations du travail, l'Organisation internationale du travail, fondée en 1919, fonctionne précisément sur le modèle du tripartisme (gouvernement, employeurs, syndicats) tant dans la gestion que l'élaboration des politiques et conventions internationales. Au Canada en 2001, sept provinces avaient des représentants d'associations syndicales et patronales, avec pouvoir décisionnel en appel. Contrairement au Québec.

Soyons clairs, la vraie raison de la mise au rancart du paritarisme n'est pas liée à quelque difficulté de fonctionnement ou de délais supplémentaires, mais est de nature financière¹². Dans le projet de réforme, c'est la seule économie réellement certaine et non liée au gain de productivité des commissaires ou des conciliateurs. À moins évidemment qu'il ne s'agisse de l'aboutissement d'une visée purement idéologique à l'encontre du paritarisme et de ses partenaires. C'est une comptabilité à court terme. La présence des membres paritaires à la CLP contribue à une meilleure crédibilité du tribunal. Cela est de nature à réduire les critiques à l'égard celui-ci. Évidemment, cela se vérifie à moyen et à long terme.

UNE INDÉPENDANCE D'APPARENCE?

Le projet de loi 35 prévoit que les membres sont nommés durant bonne conduite¹³ par le gouvernement. C'est la fin des mandats « temporaires »¹⁴ de cinq ans pour les décideurs du tribunal. Seule la mise à la retraite, la démission ou la destitution d'un membre mettra fin à son mandat.

Cependant, l'article 75.3.1 de la même loi nous indique que l'une des fonctions du président du TRAQ sera :

« ... d'évaluer périodiquement, selon les règles établies par règlement du gouvernement, les connaissances, habiletés, attitude et comportement des membres

¹¹ *Julios Ambellidis c. CSST et CLP et Centre hospitalier St. Mary's*, 500-09-010287-001, 15 octobre 2003, p. 48.

¹² Journal *Le Devoir*, 5 décembre 2003, sous la plume de K. Levesque citant le ministre M. Bellemare.

¹³ Article 38 L.J.A.

¹⁴ À notre connaissance, seul un commissaire n'a pas vu son mandat renouvelé depuis 1985.

dans l'exercice de leurs fonctions et leur contribution dans le traitement des dossiers du tribunal. »

(Les soulignés sont de nous.)

La réforme prend comme hypothèse que les membres traiteront 135 dossiers par année (décisions et décisions sur entente). Cette hypothèse est loin des résultats actuels des commissaires de la CLP qui traitent, selon nos informations, environ 106 dossiers¹⁵ par année.

On peut voir que la réforme du ministre présume d'un accroissement important de la productivité des membres (30 %). Cela nous amène à nous interroger, en premier lieu, à savoir si l'on peut réellement parler d'indépendance quand les décideurs sont tenus de rencontrer des quotas de décisions. En second lieu, cela soulève une inquiétude quant à la qualité des décisions et à une éventuelle standardisation des décisions forcée par des contraintes de temps ou de rendement.

Nous ne voulons pas d'une justice expéditive à la façon du juge Roy Bean dans les aventures de Lucky Luke, et courir le risque de voir se développer des automatismes créant à la longue une lourdeur jurisprudentielle préjudiciable à la valeur respective des dossiers. La paix du « juge » implique qu'il doive décider de la valeur de la cause et non pas de la hauteur du quota.

Les nominations à caractère permanent comportent l'avantage principal d'attirer des candidates et candidats de plus grande qualité. En effet, l'insécurité que comporte une nomination de cinq ans a pour effet d'écarter bien des personnes compétentes, même si un renouvellement de mandat est possible. Il faut un processus de sélection qui permette justement de nommer les meilleurs candidats et candidates et non à pistonner les amis de ses amis.

La FTQ demande que les mécanismes de consultation du travail soient utilisés pour la nomination des personnes qui auront à appliquer une loi sociale destinée au monde du travail. Le régime de nomination « à vie » mérite d'être examiné très sérieusement et d'être encouragé s'il comporte des garanties sérieuses quant aux critères de nomination.

Par ailleurs, le projet de loi 35 prévoit la possibilité que les membres d'une section puissent être affectés à d'autres sections du TRAQ. À la FTQ, nous voyons un risque de perdre la spécialisation du régime des lésions professionnelles. Dans certaines régions, où le nombre de commissaires est restreint, cela pourrait signifier que la même personne pourrait rendre des décisions sur l'évaluation foncière, l'aide sociale, la Régie des rentes, les accidents de la

¹⁵ Le rapport annuel de gestion de la CLP 2002-2003 :
Page 20 : 116 membres et dirigeants.
Page 70 : 8169 dossiers fermés suite à une décision en 2002-2003.
Page 72 : 3242 dossiers fermés suite à un accord de conciliation en 2002-2003.

route, et aussi des accidents du travail. La FTQ s'oppose totalement à cette idée de mobilité des commissaires.

LES EXPERTS

Si l'on peut dire que le rôle des membres issus des associations syndicales et patronales est singulièrement amenuisé, les assesseurs médicaux quant à eux prennent du galon : ils deviennent des « experts ». Leur mode de nomination (article 86) est toutefois particulier. Ils peuvent être nommés selon quatre modes :

1. selon la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1);
2. pour un mandat de cinq ans;
3. à vacation;
4. ou temporaire.

Par expérience, nous savons le rôle considérable et parfois démesuré joué par les médecins assesseurs à la CLP et à la défunte CALP. Ceux-ci ne sont pas toujours conscients du niveau de preuve exigé¹⁶ en matière de lésions professionnelles différent de la notion de certitude médicale. Nous ne pouvons que nous inquiéter de cet état de fait et ne trouver dans ce projet de réforme aucune volonté de corriger cette situation, si tant est que ceux-ci doivent continuer à siéger avec le décideur.

Certains voient dans le rôle du médecin assesseur un rôle de décideur caché à l'abri des parties. Il siège avec le décideur, mais les parties connaissent rarement son opinion sur les faits en litige lors de l'audience. Ce n'est que lors du délibéré, ou avant dans certains cas, qu'il l'exprimera au décideur.

La présence des membres issus des associations patronales ou syndicales permettent à tout le moins de mieux garantir la transparence du processus. Le commentaire (*verbatim*) de M. Christian Beaudoin du TAQ lors de l'étude du projet de loi 4¹⁷ est éloquent :

« Ce n'est pas nous qui disons que l'assesseur est, en fin de compte, un décideur caché ou un témoin qui ne peut être contre-interrogé. C'est le groupe de travail Ouellet le disait, etc. Bon. Maintenant, ça fonctionne bien à la CLP, le médecin n'est pas un témoin non questionnable et non « commentable ». Pourquoi? Parce que les deux parties délibèrent. Il y a des représentants des parties patronales et syndicales sur le banc et, lors du délibéré, lorsque le médecin présente son opinion, les parties en mesure de l'interroger et de commenter son affaire, ce qui ne peut se faire au

¹⁶ Voir à cet égard le témoin M^e Michel Cyr lors des audiences publiques sur le projet de loi 4 (déjà cité), 10 septembre 2003.

¹⁷ Déjà cité, jeudi 11 septembre, Commission des institutions, à 17 h 30.

TAQ, parce qu'au TAQ il n'y a personne sur le banc autre que les membres qui ont entendu la cause. Et ça nous apparaît, nous, fondamental. Évidemment que ça fonctionne bien à cause de cette particularité... »

La réforme proposée par le ministre va accentuer le rôle de décideurs cachés des médecins experts, puisque les personnes issues des associations syndicales et patronales ne seront présentes que dans un nombre bien limité de dossiers.

Une procédure de contestation mal ficelée

Le processus de révision introduit par le projet de loi 35 est tellement peu soucieux de la relation tripartite que nous ne signalerons seulement que les travers les plus flagrants, au risque d'en oublier, pour nous concentrer que sur la seule LATMP.

LE POUVOIR DE CONTESTATION DES DÉCISIONS DE LA CSST (ART. 359 ET SS LATMP)

L'article 359 de la LATMP prévoit que, dorénavant, le travailleur ou la travailleuse aura 90 jours pour contester une décision de la CSST devant le TRAQ.

L'article 359.1 prévoit que la CSST **peut** dans les 90 jours de la requête au TRAQ réviser sa décision. L'article 359.1, 3^e alinéa, prévoit que le délai de révision peut être prolongé si le requérant et la CSST conviennent de le prolonger pour produire une expertise médicale.

En notifiant sa décision révisée, la CSST demande au requérant de lui indiquer, dans les 30 jours, s'il entend maintenir son recours devant le TRAQ ou s'il désire se désister. À défaut de répondre à la CSST, il est réputé s'être désisté de sa contestation au TRAQ. La CSST avise en conséquence le TRAQ.

L'article 359.1 prévoit que, au plus 30 jours après que le requérant ait indiqué son intention de maintenir son recours, la CSST doit transmettre le dossier au TRAQ, ainsi que les coordonnées de son représentant.

Commentaires

Le processus de révision omet totalement de prendre en compte la dimension tripartite des réclamations pour lésions professionnelles. Notons d'abord qu'il s'agit d'une révision discrétionnaire définie dans le temps (90 jours). Cette période de 90 jours peut toutefois être prolongée de 90 jours si la CSST et le requérant conviennent de le faire afin de produire une expertise. C'est dire qu'un employeur et la CSST pourraient donc convenir d'une

prolongation du délai hors de la connaissance et du consentement de la travailleuse ou du travailleur, et vice-versa hors de la connaissance de l'employeur.

Par ailleurs, le texte nous semble ambigu. La CSST ne semble pas devoir notifier le requérant d'un refus de révision, ou du maintien de la décision d'origine. La CSST n'aurait d'autre obligation que de notifier la seule décision révisée, et ce, au seul requérant, laissant les autres parties dans l'ignorance.

LA PRÉSUMPTION DU DÉSISTEMENT DU RECOURS

Il est inadmissible que le projet de loi 35 prévoit une présomption de désistement du recours si la travailleuse ou le travailleur n'indique pas dans les 30 jours de sa notification révisée (et on sait qu'une décision révisée n'est pas nécessairement une décision modifiée), son intention de maintenir le recours qu'il a formé ou de s'en désister. La travailleuse ou le travailleur a déjà exprimé sa volonté de soumettre le litige au TRAQ!

Le recours appartient au TRAQ et non à la CSST, qui elle devrait avoir le fardeau d'obtenir et de produire dans les délais le désistement éventuel du requérant!

LA MULTIPLICATION DES RECOURS EN RÉVISION

La réforme proposée peut avoir des effets, certainement non voulus par le ministre, dans le cadre d'une relation tripartite.

En effet, que se passe-t-il si la décision révisée donne gain de cause au travailleur? Celui-ci va se désister naturellement ou va être présumé s'en être désisté. L'employeur quant à lui pourra demander la révision de la décision contestée, si la CSST révisé à nouveau, l'employeur se désistera ou sera ainsi présumé. Par contre, le travailleur pourra à nouveau la contester... C'est de la bouillie pour les chats et du foin pour les avocats.

Si entre-temps il y a eu des demandes de prolongation pour produire des expertises médicales par chacune des parties avec la CSST, on peut se demander dans quel délai le tribunal pourra se saisir des multiples contestations à rebondissement.

Le projet de loi 35 abroge également l'article 353.8 liant la CSST suite à l'avis du BEM ou du Comité spécial des présidents des comités de maladies professionnelles pulmonaires. Cela veut-il dire que la CSST n'est plus liée par ces avis lorsqu'elle révisé?

Si on peut évacuer la décision du BEM, ce ne pourrait être en toute logique que pour retenir l'avis prépondérant du médecin qui a charge tel que prévu à la loi. Pour la FTQ, la CSST ne peut écarter l'avis du BEM que pour maintenir l'avis du médecin traitant.

DES DÉLAIS ACCRUS AVEC LA RÉFORME

Actuellement, le délai moyen¹⁸ réel pour traiter une demande de révision de la CSST est de 135 jours. Si on ajoute le délai initial de demande de révision de 30 jours et le délai de 45 jours pour saisir la CLP, on arrive à une moyenne de 210 jours.

Avec le projet de loi 35, il y a 90 jours pour contester, auxquels s'ajoutent 90 jours pour la révision et 90 jours pour la prolongation en raison d'expertise médicale, plus 30 jours pour maintenir le désaccord et 30 jours de transmission du dossier au TRAQ. On arrive à un total de 330 jours avant de saisir le TRAQ. C'est sans tenir compte évidemment de l'exemple de décision à rebondissement cité précédemment.

Comme on le voit, entre le discours politique et le projet de loi 35, il y a toute une marge dont vont souffrir les travailleuses et les travailleurs. Si on veut parler de temps, il y a des roches dans le sablier.

LA RÉVISION EN MATIÈRE DE PRÉVENTION INSPECTION (ART. 37. ET 193.1 LSST)

L'article 20 (LSST) prévoit que la décision de l'inspecteur peut faire l'objet d'une contestation devant le TRAQ. La réforme prévoit que la décision de l'inspecteur pourra être révisée, et que c'est le même inspecteur qui fera la révision de sa décision! Il en sera de même s'il s'agit d'une décision qui est rendue par un comité de santé et de sécurité ou le représentant à la prévention (art. 37.1).

Commentaires

Actuellement, la révision des décisions est effectuée par la Direction de la révision administrative (DRA) et par une personne différente de celle qui a rendu la décision initiale. Le projet de loi est flou quant à savoir si les décisions rendues en vertu de la LATMP seront toujours révisées par une personne différente, mais il est clair à l'égard de la LSST que c'est la même personne!

¹⁸ Statistiques fournies par la CSST.

Il est absurde de penser obtenir un quelconque résultat avec le processus de révision proposé. Il nous apparaît fondamental que la révision soit effectuée par une personne différente de celle qui a rendu la décision initiale. C'est un principe permettant d'atteindre, à tout le moins, une apparence de justice. La FTQ a toujours soutenu qu'il doit y avoir le plus d'indépendance possible entre le décideur et le réviseur. Nous sommes passés d'un Bureau de révision paritaire à la DRA, avec le projet de loi 35 on s'éloigne encore plus de ce principe.

N'oublions pas que le processus de révision oblige l'administration à motiver sa décision, ce qui peut convaincre la partie requérante de ne pas contester devant le TRAQ. Les résultats à la CSST sont loin d'être négligeables à cet égard. De plus, cela permet aux personnes représentées ou non de réaliser que si elles veulent maintenir leur contestation, elles devront être équipées pour le faire (expertise, représentant, témoin, etc.).

LA RECONSIDÉRATION

La loi actuelle prévoit que la CSST peut reconsidérer une décision qu'elle a rendue dans les 90 jours pour corriger toute erreur. Elle peut aussi de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, reconsidérer sa décision si cette dernière a été rendue avant que ne soit connu un fait essentiel, dans les 90 jours de la connaissance de ce fait. La CSST ne peut cependant reconsidérer une décision qui a fait l'objet d'une révision par la Direction de la révision administrative (DRA).

La réforme prévoit (art. 97) que la CSST puisse dorénavant reconsidérer une décision qu'elle a rendue tant et aussi longtemps qu'aucun recours n'a été logé au TRAQ. Il y a donc abolition du délai de 90 jours existant actuellement dans la LATMP. Notons également que la réforme prévoit que le TRAQ (art. 116.1 LJA), lorsqu'une preuve portant sur un fait essentiel lui est présentée sans avoir été préalablement fournie à la CSST, puisse suspendre l'instance et retourner le dossier à la CSST afin qu'elle puisse examiner cette preuve et éventuellement modifier sa décision.

Commentaires

La FTQ estime que lorsque la CSST reconsidère une décision qu'elle a rendue pour corriger toute erreur soit tenue de le faire dans un certain délai, et ce, en vue d'assurer la stabilité juridique des décisions.

Il faut noter que les travailleuses et les travailleurs, pour se protéger de l'utilisation abusive des demandes de reconsidération de l'employeur, pourraient être tentés de contester toutes les décisions de la CSST afin de clore la période pendant laquelle la CSST pourrait exercer ses pouvoirs de reconsidération.

Quant au pouvoir du TRAQ de retourner le dossier à la CSST, ce n'est pas, selon nous, de nature à réduire les coûts et les délais pour les justiciables.

LA CONCILIATION OUI! LA CONSCRIPTION NON!

Le projet de loi 35 est carrément non adapté au mode de régulation des relations du travail. Nous en voulons pour preuve l'article 47 qui introduit l'article 119.6 *Loi sur la justice administrative* qui détermine, d'une part, quelles seront les personnes qui pourront faire de la conciliation dans les dossiers de la section des lésions professionnelles du TRAQ. Selon le 1^{er} alinéa de cet article, un commissaire (membre), un médecin assesseur (expert) ou bien encore un membre du personnel (non défini) choisi par le président du TRAQ ou la personne qu'il désigne pourra faire de la conciliation. D'autre part, le 2^e alinéa du même article prévoit que si un requérant accepte la conciliation, l'autre partie est tenue d'y participer.

Voici un autre exemple : on a oublié qu'en matière de lésions professionnelles, il y a une relation tripartite!

Un long cheminement

Une simple étude du processus de conciliation à la CLP et de l'historique de sa mise en place, d'abord courageusement à la CALP vers 1991 puis de façon plus formelle à la création de la CLP en 1998, aurait révélé que le projet de loi 35 passe à côté des facteurs qui expliquent la performance enviable de la CLP en matière de règlement rapide des dossiers¹⁹.

Pour la FTQ, la conciliation doit être volontaire et faite par des professionnels reconnus comme tels de la conciliation et des relations du travail. En matière d'accidents du travail, il y a souvent des éléments de relations de travail (ancienneté, vacances et parfois même des mesures disciplinaires) liés à une réclamation de lésion professionnelle.

Nous savons également qu'on ne peut servir deux maîtres à la fois, on ne peut avoir deux chapeaux, celui de conciliateur et ensuite de décideur. Cela ne fonctionne tout simplement pas! Il doit y avoir une étanchéité entre la conciliation et l'adjudication.

Par ailleurs, il y a fort à parier que la participation obligatoire à la conciliation de toutes les parties, notamment de la CSST, fasse chuter ce taux de réussite. Notons en plus que la participation obligatoire a comme conséquence d'amener la travailleuse ou le travailleur ou le syndicat ou l'employeur à assumer des frais de représentation qu'ils n'ont pas sollicités.

¹⁹ Voir annexe 2.

Conciliation à rabais?

Le projet de loi fait disparaître l'obligation d'avoir des ententes de conciliation conformes à la loi. Nous y voyons un risque sérieux d'entente à rabais, notamment pour les personnes non représentées, en plus de dérapages de toutes les sortes sur l'application de la loi.

Autres questions

LE CARACTÈRE PUBLIC DES DÉCISIONS DU TRAQ

L'actuel article 382 de la LATMP prévoit que la CLP doit constituer une banque de jurisprudence et que cette banque a un caractère public aux fins de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

La *Loi sur la justice administrative* ne prévoit pas que l'ensemble des décisions du TRAQ conserveront un caractère public.

Perte d'un atout considérable pour les plaideurs et la recherche

S'il tombe sous le sens que les décisions soient connues par les plaideurs, nous connaissons également le pouvoir de celles-ci pour changer les mentalités. Nous en voulons pour preuve la recherche de M^e Katherine Lippel²⁰, professeure à l'UQÀM, qui ont permis de constater la différence de traitement entre les hommes et les femmes dans certains types de réclamations présentées à la CALP et ensuite à la CLP.

Ces travaux ont permis à la FTQ de sensibiliser ses plaideurs et ses représentantes et représentants siégeant au tribunal (BRP et CLP) en leur demandant de soulever cette problématique auprès des personnes décideuses.

LES RÈGLES DE PREUVE ET DE PROCÉDURE

Le pouvoir de relever une partie du défaut d'avoir respecté un délai est modifié de telle sorte que le TRAQ ne pourrait relever une partie du défaut d'avoir respecté un délai que si cette partie lui démontrait qu'elle n'a pu pour des **motifs sérieux et légitimes** agir plus tôt. Si le TRAQ prolongeait ce délai, il ne le pourrait que pour une période ne dépassant pas 90 jours (art. 106 LJA).

²⁰ « Compensation for Musculo-skeletal Disorders in Quebec : Systemic Discrimination Against Women Workers? », 2003, 33:2 *International Journal of Health Services*, 253-281.

Commentaires

La justice administrative c'est fait pour les citoyens, au bénéfice des administrés. Ce n'est pas pour que l'administration puisse moudre les citoyens plus fins. Nous nous opposons à la notion de motifs sérieux et légitimes qui nous semble plus restrictive que celle de motif raisonnable que l'on retrouve dans la LATMP, et nous n'acceptons pas que le délai ne puisse être prolongé au-delà de 90 jours.

LE TARIF DES FRAIS

Actuellement, il n'y a aucuns frais pour instruire un recours devant la CLP. Avec le projet de loi, il deviendrait possible (art. 92 LJA) que les personnes accidentées se voient imposer des frais pour loger un recours devant le TRAQ. La FTQ s'oppose catégoriquement à une telle mesure qui rendrait la justice encore plus inaccessible. Il ne faut pas oublier que la réussite d'un dossier est souvent liée à la possibilité de produire une expertise médicale de qualité, et que cette expertise est déjà aux frais de la personne accidentée. Le projet de loi ne vient aucunement régler cette problématique, il en rajoute!

LE CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Le projet de loi 35 fait disparaître²¹ le Conseil de la justice administrative pour le remplacer par un comité constitué par le président du TRAQ.

Bien que le volume de plaintes reçues au Conseil de la justice administrative ne soit pas très élevé²², il nous semble que l'apparence de justice serait mieux servie par un organisme indépendant tel le Conseil de la justice administrative et non par un comité interne du TRAQ.

Conclusion

Le projet de loi 35 ne vient aucunement régler les problèmes qu'il est censé solutionner. Ses imprécisions, son absence de prise en considération du mode de fonctionnement tripartite du régime de santé et sécurité du travail vont au contraire créer une incertitude juridique, des délais et des coûts additionnels par rapport au régime actuel.

²¹ Article 183.1 LSA modifié par 35.

²² 122 plaintes au 31 mars 2003 depuis sa création en 1998, Rapport annuel de gestion 2002-2003.

En tentant d'uniformiser le processus de révision sans égard aux particularités de chacun des régimes (CSST/soutien du revenu, SAAQ, etc.), le ministre rate sa cible.

Il ne fait que complexifier le processus sans réel avantage au niveau des délais. D'ailleurs, l'écoulement du temps n'est pas toujours un mauvais élément en soi en matière de lésion professionnelle, notamment pour l'évaluation des séquelles permanentes et des limitations fonctionnelles.

La fusion de la CLP au TRAQ ne comporte aucun avantage pour les personnes accidentées du travail. On peut même se demander s'il n'y a pas le risque de perdre le statut de tribunal spécialisé en matière de lésions professionnelles reconnu par les tribunaux supérieurs pour celui d'un tribunal spécial qui décide d'une multitude de lois fort différentes les unes des autres.

En méconnaissant les critères propres au fonctionnement de la conciliation, le ministre met en péril ce mode alternatif de solution de litiges.

Finalement, en réduisant la présence et la portée du paritarisme et surtout en s'attaquant au pouvoir légitime et à l'obligation morale et légale des syndicats de représenter leurs membres, le ministre se prive de notre support pour la recherche d'améliorations du régime d'indemnisation des accidents du travail.

Le ministre doit refaire ses devoirs.

Dans un an et demi, deux ans au plus tard, nous sommes convaincus que la réforme proposée augmentera les délais et les coûts du régime d'indemnisation de façon appréciable.

Nous sommes également convaincus que le processus décisionnel sera de trois à quatre fois plus décrié que maintenant.

Si le ministre tient absolument à aller de l'avant avec sa réforme, qu'il la fasse! Mais il faut laisser la CLP en dehors de la réforme administrative. Entendons-nous. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de place à l'amélioration dans le régime actuel. Mais d'uniformiser à la baisse. Pas question!

Quand le reste de la justice administrative atteindra le niveau de la CLP, on s'en reparlera.

Les annexes

