

**PROJET DE LOI 35 :
NE TOUCHEZ PAS À LA CLP**

**Position de la CSD sur la
*Loi modifiant la Loi sur la justice administrative
et d'autres dispositions législatives***

**présentée devant la
Commission des Institutions**
le 21 janvier 2004



CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES

Janvier 2004

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉSENTATION	1
INTRODUCTION	2
LA CLP FONCTIONNE BIEN ET NE COÛTE PAS UN SOU AU GOUVERNEMENT	4
LA CLP N'EST PAS UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF COMME LES AUTRES.....	7
UNE RÉVISION INAPPLICABLE DANS UNE RELATION TRIPARTITE	9
CONCLUSION.....	13

PRÉSENTATION

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente plus de 60 000 membres qui oeuvrent dans la plupart des secteurs d'activité économique du Québec. Nous sommes particulièrement présents dans le secteur privé, puisque 90 % de nos membres en proviennent, et dans les petites et moyennes entreprises (PME).

Environ 400 syndicats sont affiliés à la CSD et, comme certains syndicats ont des accréditations multiples, la CSD est présente dans quelque 600 milieux de travail au Québec.

INTRODUCTION

Le projet de loi 35 est un projet de loi fort complexe qui vise à modifier plusieurs tribunaux administratifs et plusieurs lois à la fois. Étant donné ce caractère complexe et le peu de temps que nous a laissé un agenda législatif fort chargé depuis le 13 novembre 2003, date du dépôt du projet de loi 35, la CSD se contentera de commenter le volet qui vise la prévention et la réparation en matière de lésions professionnelles.

Le projet de loi 35 vise plusieurs objectifs à la fois : entre autres, fusionner le Tribunal administratif du Québec (TAQ) et la Commission des lésions professionnelles (CLP) pour instituer le Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ), faire en sorte que les décisions du nouveau tribunal soient rendues, dans la majorité des cas, par un seul de ses membres, supprimer l'étape de révision des tribunaux administratifs actuels pour la remplacer par une possibilité de conciliation, et procéder à la nomination des membres du nouveau tribunal « à vie », c'est-à-dire « durant bonne conduite », plutôt que pour des mandats de cinq ans renouvelables comme c'est le cas présentement aux différents tribunaux administratifs.

Seul ce dernier aspect du projet de loi ne soulève pas de contestation à la CSD. Mais, pour nous, une question essentielle demeure non résolue par le projet de loi, pas plus que par les explications du ministre de la Justice, en ce qui concerne la CLP : pourquoi changer un tribunal qui fonctionne bien, qui a ses spécificités propres, quand ce qui est visé est le fonctionnement défectueux d'autres tribunaux administratifs, si tant est qu'ils aillent mal?

Pour ce qui est de la nomination « à vie » des commissaires, nous ne pouvons qu'être pour la vertu, bien que nous nous interroguions sur la nécessité d'une telle mesure quand le ministre constate lui-même qu'avec « *les règles que les tribunaux supérieurs ont établies, Cour Suprême, Cour d'appel, actuellement, les renouvellements sont automatiques ou presque parce que les comités de renouvellement sont absolument indépendants de l'État et, à moins qu'il y ait un motif de discrédit très important, le juge administratif va être renouvelé aux cinq ans* »¹.

Outre le parti pris ou le préjugé contre le paritarisme livré par le ministre (« *nous, on a une opinion par rapport à ça, c'est que le paritarisme affecte la capacité de décider librement des droits d'un citoyen dans certains cas* »²), rien de consistant ne vient expliquer cette révision du fonctionnement de la CLP.

¹ Conférence de presse de M. Marc Bellemare, ministre de Justice et Procureur général du 14 novembre 2003 : **Projet de loi n° 35 sur la justice administrative**, dont on retrouve la transcription sur le site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : www.assnat.qc.ca/fra/Conf-presse/2003/031114MB.HTM.

² *Idem*

LA CLP FONCTIONNE BIEN ET NE COÛTE PAS UN SOU AU GOUVERNEMENT

La CSD est scandalisée de constater qu'en conférence de presse, le ministre de la Justice tente de faire croire que les budgets de la Commission des lésions professionnelles (CLP) et du Tribunal administratif du Québec (TAQ) sont à la charge du gouvernement en se contentant de dire que le « *budget annuel de la CLP est de 50 millions, le budget annuel du TAQ à peu près de 30 millions* », quelques phrases après avoir expliqué ce qu'était la justice administrative :

C'est parce que c'est une justice qui implique l'administration publique, une justice qui implique le gouvernement et certains ministères, plusieurs organismes et c'est une justice qui est conçue, organisée par l'État, les juges sont nommés par l'État, les organismes sont financés par l'État, la structure de contestation est également planifiée par l'État, l'ensemble des budgets sont alloués et décidés par l'État. (souligné par nous).

Qui plus est, dans le communiqué émis à l'occasion du point de presse du ministre, on jette aussi la confusion en concluant le communiqué comme suit : « *Les budgets annuels attribués au TAQ et à la CLP sont de 80 M\$. La révision proposée par la création du nouveau Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ) devrait générer une diminution récurrente des coûts de plus de 10 %* ». Comme si les budgets de l'un et de l'autre pouvaient être additionnés, puis divisés par 10, pour obtenir les économies récurrentes alors que le budget de 50 millions de dollars de la CLP ne coûte par un sou à l'État québécois. Comme le financement de la CSST, pas plus que celui de la CLP, ne provient pas des coffres de l'État, le ministre induit la population en erreur en disant qu'économiser sur

le budget de la CLP va permettre au gouvernement de dépenser moins, voire d'affecter ces sommes ailleurs.

En effet, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP) prévoit que « *la Commission [de la santé et de la sécurité du travail] perçoit des employeurs les sommes requises pour l'application de la présente loi* » (article 281). Il est aussi faux de dire que leurs budgets sont alloués et décidés par l'État.

Dans son préjugé anti-paritarisme, le ministre va même jusqu'à dire qu'il est préoccupé par les coûts que ça représente à la CLP : « *il y a également un problème de coûts parce que ces représentants syndicaux-patronaux coûtent 6 millions de dollars par année à la CLP. Ils sont payés, ces gens-là : ils sont payés 300 \$ par jour pour s'asseoir sur un banc (...). Ils ne sont même pas décisionnels. Ils sont consultés dans le cadre de la décision mais ils ne sont pas décisionnels* »³.

Le ministre parle des coûts annuels que représentent les membres patronaux et syndicaux qui assistent aux délibérations tenues devant un commissaire de la CLP comme si ces six millions de dollars pouvaient être économisés par le gouvernement alors que c'est faux. Quand pas un sou de ces six millions ne provient du gouvernement, comment le gouvernement pourrait-il économiser quoi que ce soit?

La CLP et le TAQ sont deux tribunaux administratifs aux modes de financement différents, ce que le ministre ne peut ignorer. Ce qui nous amène à penser que, si le ministre confond, dans les présentations de son projet de loi, les deux budgets, dont un n'est pas assumé par

³ Idem.

le ministère de la Justice, c'est qu'il considère pouvoir réaliser des économies en utilisant les bureaux de la CLP en régions pour que les différentes sections de l'actuel TAQ puissent avoir pignon sur rue aux frais des employeurs qui paient, par leurs cotisations, la totalité des frais de fonctionnement de la CSST et de la CLP.

De plus, si ceux qui financent la CSST par leurs cotisations ne trouvent rien à redire sur le fonctionnement paritaire de la CLP, pourquoi le ministre de la Justice s'en mêlerait-il? À ce que l'on sache, les associations d'employeurs, en tout cas le Conseil du patronat du Québec (CPQ) est contre la réforme proposée. Si les employeurs étaient si mal servis par la présence des membres représentant les parties lors des auditions, ne seraient-ils pas les premiers à réclamer qu'on en finisse?

Ne se pourrait-il pas que cette présence « automatique » permette au contraire de mieux faire respecter les droits des travailleurs, en toute célérité, surtout pour les personnes qui tentent de se représenter elles-mêmes parce qu'elles ne sont pas syndiquées et pour celles qui risquent d'être mal représentées parce qu'elles font confiance à un charlatan ou encore à un représentant incompetent?

LA CLP N'EST PAS UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF COMME LES AUTRES

La CSD est tout à fait contre la transformation de la CLP en section des lésions professionnelles du nouveau Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ) et considère que les cas de lésions professionnelles devraient continuer d'être entendus par la CLP à cause du caractère tripartite du régime de santé et de sécurité du travail au Québec. En effet, dans le cas de la CLP, il ne s'agit pas d'un appel d'un administré contre une décision d'une société d'État ou d'un ministère, donc d'un différend entre deux parties, mais d'un différend impliquant nécessairement trois parties, le travailleur, l'employeur et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST).

Le caractère particulier des dispositions à appliquer, la philosophie générale de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, le fonctionnement général de la CSST, sont autant de raisons de maintenir la présence paritaire des parties. L'ensemble de la législation en matière de santé et de sécurité du travail donne priorité à la présence des parties patronales et syndicales dans toutes les décisions prises. Que ce soit le comité de santé et sécurité en entreprise, les différents comités formés par la CSST et le conseil d'administration lui-même, le paritarisme est à l'honneur et c'est un mode de fonctionnement qui est conçu pour servir les travailleuses et les travailleurs. C'est en raison de ce caractère particulier en matière de santé et de sécurité du travail que l'on doit maintenir le caractère paritaire du seul tribunal administratif exprimant et soutenant ainsi toute la philosophie des législations en matière de SST.

Le contrat social à l'origine du régime québécois de santé et de sécurité du travail est acceptée par les parties justement parce qu'il les associe étroitement au processus de décision. Cette règle doit également prévaloir dans la composition du tribunal administratif chargé de réviser les décisions de la CSST.

La CSST n'est pas une société d'État, encore moins un ministère, c'est une personne morale (article 138 de la LSST), dotée d'un conseil d'administration (article 140) composé de quinze membres nommés par le gouvernement après consultation des organisations syndicales et des associations d'employeurs les plus représentatives sur la base du paritarisme (un président et sept représentants de chaque partie).

UNE RÉVISION INAPPLICABLE DANS UNE RELATION TRIPARTITE

À titre d'exemple du caractère unique de la CLP en tant que tribunal administratif, il n'y a qu'à considérer le règlement des différends prévu au projet de loi. Selon l'article 92 du projet de loi 35, qui introduit notamment le nouvel article 359.1 à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP), le ministre a prévu une procédure pour permettre à la CSST de réviser sa décision après que le requérant ait déposé sa contestation devant le TRAQ.

Si la CSST modifie sa décision en faveur du requérant, quels sont les recours de l'autre partie si celle-ci est insatisfaite de la décision révisée? Disposera-t-elle d'un délai de 90 jours ou de 30 jours pour contester cette nouvelle décision? La CSST pourra-t-elle de nouveau modifier cette décision? Le premier requérant disposera-t-il de 30 jours ou de 90 jours pour contester de nouveau cette décision?

Pour louable que soit l'intention du ministre de permettre le règlement rapide de différends au moindre coût pour le justiciable, une telle procédure ne peut être viable dans le cas des lésions professionnelles puisqu'il ne s'agit pas d'un différend entre un administré et une administration publique (la CSST n'est d'ailleurs pas une société d'État), mais bien d'un différend mettant en jeu les intérêts distincts de trois parties, la victime d'une lésion professionnelle, l'employeur responsable de cette lésion et la CSST en tant qu'administrateur d'un régime d'assurance auquel seuls les employeurs cotisent.

La volonté du ministre de rendre la justice plus expéditive ne risque-t-elle pas de se transformer en déni de justice avec les nouveaux délais que le projet de loi 35 tentent d'imposer pour toutes les causes, peu importe leur nature? En effet, en matière de lésions professionnelles, les preuves sont souvent longues à établir et, même appliqué, le délai de 90 jours additionnels prévu au nouvel article 359.1, 3^e alinéa, pour permettre une expertise médicale risque donc d'être insuffisant. Et rien n'est prévu au projet de loi pour préciser ce qu'il adviendrait quand l'expertise médicale n'a pas pu être rendue dans un délai de 90 jours.

Si nous sommes en faveur du fait que les représentants des travailleurs ne devraient pas pouvoir plaider devant la CLP (article 38 du projet de loi, qui modifie l'article 102 de la *Loi sur la justice administrative*, 2^e alinéa), nous nous opposons vertement au 1^{er} alinéa du nouvel article 102 parce que son adoption mènerait à des situations iniques selon que l'on soit membre d'un ordre professionnel ou non. Ainsi, un professionnel radié ou suspendu en application du Code des professions, et donc membre d'un ordre professionnel, ne pourrait pas représenter les parties pour certains recours. C'est donc dire qu'un professionnel condamné pour certaines fautes menant à la radiation de son ordre ne pourrait plus agir à titre de représentant de travailleurs ou d'employeurs mais qu'un autre individu, ayant commis des fautes aussi répréhensibles mais non-membre d'un ordre professionnel, lui, pourrait continuer à représenter les parties.

Aussi, l'article 39 du projet de loi, qui introduit l'article 103.1 à la *Loi sur la justice administrative*, nous amène à nous poser la question suivante : comment parvient-on à juger qu'une personne qui n'est pas avocat n'a pas la compétence requise ou n'exécute pas de façon responsable les devoirs de cette tâche? En effet, en vertu de cet article, le TRAQ

pourrait exclure de l'instance le représentant d'une partie. Ce n'est qu'à l'usage que le Tribunal pourrait juger de ce défaut de compétence ou d'exécution responsable des devoirs de la tâche d'avocat, donc, après que cette personne ait fait du tort à plusieurs personnes qu'elle aura représentées.

Cet article deviendrait inutile si le ministre maintenait la représentation paritaire à la CLP. Les charlatans qui s'improvisent experts sont neutralisés par les membres patronaux ou syndicaux parce que ceux-ci sont presque toujours sur place. À l'heure actuelle, les représentations à la CLP se déroulent devant un commissaire (l'équivalent du juge) et devant un membre patronal et un membre syndical. Il est vrai que ces membres ne sont pas décisionnels, mais ils jouent néanmoins un rôle important auprès de ceux qui se représentent seuls car ils peuvent poser des questions et agir de manière à venir en aide à ceux qui se représentent seuls ou qui sont mal représentés et ce, en vue de préserver les droits des individus devant la CLP.

La procédure de révision à la CSST n'est bien sûre pas parfaite en première instance, ce qu'on appelle à l'heure actuelle la révision administrative, mais la contestation à la CLP, elle, va bon train. Cependant, remplacer cette révision de première instance par ce qui est proposé à l'article 92 du projet de loi est un pas que nous ne pouvons pas franchir. Le nouvel article 358 de la LATMP se lirait comme suit :

La Commission doit, en notifiant sa décision, aviser les intéressés qu'ils peuvent, dans les 90 jours, la contester, le cas échéant, devant le Tribunal des recours administratifs du Québec.

Elle doit aussi les informer qu'ils peuvent, en outre, communiquer à tout moment avec elle pour obtenir de l'information et, le cas échéant, pour examiner la possibilité de modifier sa décision.

Pour un ministre qui dit vouloir agir pour clarifier les recours possibles, on ne peut pas dire que son projet de loi reflète clairement ses intentions. En effet, combien de personnes croiront que, de s'être fait dire par un employé de la CSST qu'il est possible que la Commission modifie sa décision, était suffisant pour considérer que la décision allait être modifier. Combien de personnes ne contesteront pas la décision par écrit sur la foi d'un échange téléphonique, alors que le délai continuera à courir, jusqu'à ce qu'il soit éventuellement trop tard?

Si nous ne pouvons nous opposer à l'extension du délai de 30 jours à 90 jours pour pouvoir porter plainte, cette nouvelle étape de révision des décisions fondée sur la bonne volonté des parties nous apparaît déconnectée de la réalité des relations tripartites qui existent dans les cas de lésions professionnelles.

Enfin, le remplacement de l'actuel article 359.1 de la LATMP ferait perdre des droits aux travailleurs si le projet de loi 35 était adopté. En effet, à l'heure actuelle, un travailleur peut soumettre une plainte à la CSST s'il croit avoir été l'objet de mesures prohibées par la loi de la part de son employeur parce qu'il a été victime d'une lésion professionnelle ou parce qu'il a exercé un droit que lui confère la LATMP (article 32). À la suite d'une telle plainte, une décision est rendue par un conciliateur-décideur. La disparition de l'actuel article 359.1 fait aussi disparaître le recours du travailleur devant la CLP à l'encontre de la décision du conciliateur-décideur. Une autre démonstration du fait que la révision des décisions est au départ beaucoup plus complexe à la CLP qu'au TAQ et que la réforme proposée n'est pas adaptée aux cas de lésions professionnelles.

CONCLUSION

La CLP ne doit pas être incluse dans la révision de la justice administrative concoctée par le ministre pour plusieurs raisons.

La CLP n'est pas un tribunal administratif comme les autres : c'est un tribunal financé uniquement par les cotisations des employeurs, il dépend de la CSST qui n'est ni un ministère ni une société d'État, il règle des différends impliquant nécessairement trois parties, plutôt que les deux habituellement en face à face devant le TAQ, et, somme toute, il fonctionne bien puisque, de l'aveu même du ministre, la majorité des cas (52 %) qui s'y retrouvent sont réglés en conciliation.

Le paritarisme n'est pas une tare, c'est un mode de décision qui a fait ses preuves en matière de santé et de sécurité au travail à tous les niveaux. Il n'y a donc aucune raison valable de faire disparaître le paritarisme de l'étape de la justice administrative et ce, pour préserver l'unité du régime québécois de santé et de sécurité au travail.

En un mot comme en cent : monsieur le ministre, ne touchez pas à la CLP!