

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE

2007 QCCJA 313

QUÉBEC, le 4 mai 2009

PLAINTÉ DE :

Monsieur Jacques Goulet

À L'ÉGARD DE :

**M^e Lise Collin,
Commissaire à la Commission des
lésions professionnelles**

Membres du Comité d'enquête :

M^e Pierre Cloutier,
Commissaire à la Commission des
relations du travail, membre du Conseil
de la justice administrative et président
du Comité d'enquête

Monsieur Normand Bolduc,
Membre du Conseil de la justice
administrative

M^e Michèle Carignan,
Commissaire à la Commission des
lésions professionnelles

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

[1] Le 14 mars 2007, monsieur Jacques Goulet (le plaignant) dépose une plainte au Conseil de la justice administrative (le Conseil) contre M^e Lise Collin (M^e Collin), commissaire à la Commission des lésions professionnelles.

Monsieur Goulet y fait plusieurs reproches à M^e Collin, dont celui d'avoir mis onze mois à rendre sa décision. Il écrit ce qui suit :

« La dernière audience dans cette cause a été entendue le 3 juin 2005 et la décision de la Commissaire Collin a été rendue le 16 mai 2006, soit un délai de 11 mois avant de rendre sa décision. »

[2] Le 29 mars 2007, le Conseil avise M^e Collin de la plainte, lui en envoie une copie et l'invite à transmettre par écrit ses observations.

[3] Le 5 juin 2007, le Conseil informe le plaignant et M^e Collin que le Comité d'examen de la recevabilité des plaintes (le Comité de recevabilité) procèdera à l'examen de la plainte le 13 juin 2007. À cette date, le Comité de recevabilité suspend l'examen de la plainte parce qu'il souhaite obtenir les commentaires de M^e Collin sur l'allégation selon laquelle elle aurait mis onze mois à rendre sa décision. Cette décision du Comité de recevabilité est communiquée à M^e Collin qui, le 14 août 2007, y donne suite.

[4] Le 19 septembre 2007, le Comité de recevabilité déclare la plainte recevable au sens de la *Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., c. J-3) (la Loi) et adopte la résolution suivante :

« Décision unanime du Comité d'examen : sur la proposition de Mme Catherine Barrette, dûment appuyée, la plainte est déclarée **recevable** au sens de la *Loi sur la justice administrative*.

En conséquence, conformément à l'article 186 de la *Loi sur la justice administrative*, le Comité transmet sa décision au Conseil de la justice administrative afin qu'il constitue un comité d'enquête chargé de faire enquête sur les allégations de la plainte formulée le 14 mars 2007 par M. Jacques Goulet contre M^e Lise Collin et de statuer sur celle-ci au regard des articles 3 et 7 du *Code de déontologie des membres de la Commission des lésions professionnelles*, D. 722-2005, (2005) 137 G.O. II, 4500 [R.R.Q., c. A-3.001, r.0.1.1] ainsi que de l'article 429.51 de la *Loi sur les accidents du travail et des maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001, quant au délai pour rendre sa décision dans les dossiers de la Commission des lésions professionnelles portant les n^{os} : 214238-04B-0308, 214239-04B-0308, 220214-04B-0311, 237912-04B-0406 et 254522-04B-0502. »

[5] Le 24 septembre 2007, le Conseil informe le plaignant et M^e Collin de cette décision.

[6] En octobre 2007, le Conseil forme un comité d'enquête. Par requête déposée le 5 mars 2008, amendée le 3 juin 2008, M^e Collin demande la récusation de tous les membres du Comité d'enquête. Le 28 août 2008, le Comité d'enquête rejette la requête.

[7] En septembre 2008, monsieur Laurent McCutcheon, président du Conseil et membre du Comité d'enquête quitte ses fonctions. Il est remplacé au Comité d'enquête par monsieur Normand Bolduc, membre du Conseil.

[8] L'audience sur le fond de la plainte a lieu le 12 mars 2009. Le plaignant y est absent bien que convoqué. M^e Collin demande le rejet de la plainte au motif que le plaignant est absent. Séance tenante, sa demande est rejetée, motifs à suivre. Compte tenu de sa décision sur le fond de la plainte, le Comité d'enquête ne juge pas utile de motiver sa décision.

LES FAITS

[9] M^e Collin est commissaire à la Commission des lésions professionnelles (C.L.P.), depuis la fin août 1998. À l'époque qui nous intéresse, elle est affectée à la direction régionale du Centre-du-Québec.

[10] Le plaignant est un accidenté du travail qui a contesté devant la C.L.P. cinq décisions de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Toutes ces contestations ont été regroupées aux fins d'audience et l'affaire fut assignée à M^e Collin qui a entendu la cause assistée d'un membre issu des associations syndicales et d'un membre issu des associations d'employeurs. Un assesseur médical a aussi participé aux audiences.

[11] Dans la lettre qu'elle transmet au Comité de recevabilité, le 14 août 2007, M^e Collin expose les raisons pour lesquelles elle a pris huit mois, comme on le verra plus loin, et non pas onze mois, comme le prétend le plaignant, pour rendre sa décision. Ce sont les mêmes raisons qu'elle reprend à l'audience.

[12] M^e Collin a consacré vingt-cinq heures d'audience dans le dossier du plaignant, réparties sur cinq jours. Elle a entendu huit témoins, dont deux experts, ce qui fait que « *ces affaires se situent dans une catégorie d'exception par rapport aux affaires habituellement traitées* » par la C.L.P., selon ce qu'elle écrit, le 14 août 2007.

[13] La dernière journée d'audience a lieu le 3 juin 2005. L'affaire est cependant prise en délibéré le 19 septembre parce qu'un délai est accordé aux parties pour soumettre leur argumentation écrite.

[14] Du 20 juin au 19 septembre 2005, M^e Collin est absente pour cause de maladie. Lorsqu'elle reprend le travail, elle recommence à siéger à temps plein. Elle ne demande pas d'être retirée du rôle pour rédiger ses décisions dans les dossiers en délibéré et l'on ne le lui propose pas non plus. À cette époque, elle est la seule commissaire en poste à Drummondville. Elle siège une semaine sur deux. Pendant sa semaine de délibéré, en plus de rédiger ses décisions dans les affaires prises en délibéré, elle traite aussi des dossiers de financement. Ceux-ci sont décidés sans audience, à partir des arguments écrits soumis par les parties. La semaine de délibéré lui sert aussi à terminer les audiences dans des affaires dont elle est saisie.

[15] Au sujet du dossier du plaignant, M^e Collin écrit dans sa lettre du 14 août 2007 :

« Je crois sincèrement que mon devoir m'imposait de prendre le temps nécessaire à la rédaction d'une décision que je voulais à la hauteur de la complexité de ces affaires et des atteintes légitimes des parties. Les enjeux étaient importants particulièrement pour monsieur Goulet dont l'emploi était mis en cause. [...] »

[16] La décision de la C.L.P., sous la signature de M^e Collin, est rendue le 16 mai 2006. Elle compte 218 paragraphes et 37 pages.

MOTIFS ET DISPOSITIF

[17] M^e Collin a-t-elle manqué à l'une ou plusieurs des obligations que lui impose le *Code de déontologie des membres de la Commission des lésions professionnelles* (le Code de déontologie) ? C'est la question à laquelle doit répondre le Comité d'enquête.

[18] L'article 413 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (L.R.Q., c. A-3.001) (L.A.T.M.P.) prévoit que le gouvernement édicte, après consultation du président de la C.L.P., un code de déontologie applicable aux membres de la C.L.P.

[19] Ce Code de déontologie est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2005. Les articles 3 et 7 auxquels fait référence la résolution du Comité de recevabilité se lisent comme suit :

« **3.** Le membre exerce ses fonctions avec soin, dignité et intégrité, en considérant l'importance des valeurs d'accessibilité et de célérité qui caractérise la Commission.

7. Le membre se rend disponible pour s'acquitter consciencieusement et de façon diligente des devoirs de ses fonctions. »

[20] L'article 429.51 de la L.A.T.M.P. auquel fait aussi référence la résolution du Comité de recevabilité stipule :

« **429.51.** La Commission des lésions professionnelles doit rendre sa décision dans les neuf mois qui suivent le dépôt de la requête introductive du recours et dans les trois mois de la prise en délibéré de l'affaire.

Délai.

Toutefois, celle-ci doit, dans le cas des recours visés à l'article 429.31, rendre sa décision dans les 90 jours qui suivent le dépôt de la requête introductive du recours et dans les 60 jours de la prise en délibéré de l'affaire.

Défaut.

Le défaut par la Commission des lésions professionnelles d'observer ces délais n'a pas pour effet de dessaisir le commissaire, ni d'invalider la décision, l'ordre ou l'ordonnance que celui-ci rend après l'expiration du délai. »

[21] Finalement, l'article 429.31 de la L.A.T.M.P. dont fait mention l'article 429.51 prévoit que :

« **429.31.** Doit être instruit et décidé en priorité :

1° un recours formé en vertu de l'article 359, portant sur l'existence d'une lésion professionnelle autre qu'une récidive, rechute ou aggravation, ou sur le fait qu'une personne est un travailleur ou est considérée comme un travailleur;

2° un recours formé en vertu de l'article 359, portant sur la date ou la période prévisible de consolidation de la lésion professionnelle du travailleur, ou l'existence ou l'évaluation des limitations fonctionnelles de celui-ci;

3° tout autre recours, si le président l'estime opportun.

[22] La L.A.T.M.P. ne prévoit pas que le président de la C.L.P. peut prolonger le délai pour rendre une décision. Elle ne prévoit pas, non plus, que ce délai peut être suspendu, notamment en cas d'absence pour cause de maladie du commissaire saisi d'une affaire ou pour d'autres raisons propres au commissaire.

[23] Le seul fait qu'un commissaire ne rende pas la décision dans le délai prévu à l'article 429.51 de la L.A.T.M.P. ne peut pas avoir pour effet de placer automatiquement le débat dans le «champ déontologique». D'une part, c'est à la C.L.P. que la L.A.T.M.P. impose l'obligation de rendre sa décision dans un délai de trois mois ou de soixante jours de la prise en délibéré. Certes les décisions de la C.L.P. sont rendues par des commissaires, mais ce n'est pas le commissaire que le législateur vise à l'article 429.51.

[24] D'autre part, le Code de déontologie qui, lui, vise le commissaire ne fait pas référence à un délai pour rendre la décision, ni à l'article 429.51 de la L.A.T.M.P. La seule obligation qui lui est imposée est d'exercer ses fonctions en considérant la valeur de célérité qui caractérise la C.L.P. Cette valeur de célérité n'est pas particulière à la C.L.P., c'est l'une des raisons d'être des tribunaux administratifs.

[25] Les commissaires de la C.L.P. ne sont pas les seuls à être assujettis au Conseil en matière déontologique. Les commissaires de la Commission des relations du travail, les régisseurs de la Régie du logement et les membres du Tribunal administratif du Québec le sont aussi. On retrouve dans chacune des lois instituant ces «tribunaux administratifs» ou dans des règlements qui les régissent des dispositions portant sur le délai dans lequel une décision doit être rendue.

[26] Le *Code du travail* (L.R.Q., c. C-27) prévoit, à l'article 133, que la décision de la Commission des relations du travail (C.R.T.) doit être rendue dans les 90 jours de la prise en délibéré. Le délai est de 60 jours du dépôt de la requête, dans les dossiers d'accréditation, et de 90 jours du dépôt de la requête en matière de transmission des droits et obligations à la suite de l'aliénation totale ou partielle d'une entreprise. Ces délais peuvent être prolongés par le président de la C.R.T. qui doit tenir compte des circonstances et de l'intérêt des personnes ou parties intéressées.

[27] L'article 41.1 du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement* (R.R.Q., c. R-8.1, r. 5) prévoit que la décision doit être rendue dans les trois mois de la prise en délibéré. Ce délai peut être prolongé par le président ou le vice-président.

[28] L'article 146 de la *Loi sur la justice administrative* prévoit que dans toute affaire, de quelque nature qu'elle soit, la décision doit être rendue dans les trois mois de sa prise en délibéré. Le président du Tribunal administratif du Québec peut prolonger ce délai pour un motif sérieux.

[29] La nomenclature de ces différentes dispositions a pour but de démontrer que l'obligation de célérité ne peut pas découler des délais prévus dans les lois instituant les différents «tribunaux administratifs» ou les règlements les régissant. Conclure autrement signifierait que la portée de l'obligation de célérité s'apprécierait différemment, selon la nature des cas, mais surtout selon que le délai pour rendre la décision aura été prolongé ou pas. En effet, on voit mal comment le Comité de recevabilité pourrait déclarer une plainte recevable, parce que le délai prévu dans la loi ou un règlement n'a pas été respecté alors que, par ailleurs, ce délai aurait été prolongé par le président du «tribunal administratif».

[30] Il faut aussi considérer que la L.A.T.M.P. ne prévoit pas que le délai pour rendre une décision peut être prolongé, ce qui aurait pour effet que les commissaires de la C.L.P. seraient traités différemment de ceux des autres «tribunaux administratifs», sans compter que pour ces derniers les conditions pour obtenir une prolongation de délai diffèrent.

[31] De plus, l'obligation d'agir avec célérité n'est pas la seule obligation à laquelle sont soumis les membres des tribunaux administratifs. Les commissaires de la C.L.P. sont aussi tenus d'exercer leurs fonctions avec soin et de s'acquitter consciencieusement de leurs devoirs comme le stipulent les articles 3 et 7 de leur Code de déontologie. Ces obligations sont tout aussi importantes que l'obligation de célérité. On peut aussi ajouter à ces obligations celle de rendre une décision écrite et motivée, que l'on retrouve dans toutes les lois instituant les «tribunaux administratifs» qui nous intéressent ici, et qui est également importante.

[32] Il s'ensuit que le délai pour rendre une décision et l'obligation déontologique d'exercer ses fonctions avec célérité sont deux choses différentes. La célérité est une valeur, c'est d'ailleurs ce que le Code de déontologie indique. Or, le respect d'une valeur, comme ici la célérité, ne peut s'apprécier qu'en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque cas.

[33] Par conséquent, la véritable question qui se pose au Comité d'enquête est celle de savoir si, en prenant huit mois à rendre sa décision et en tenant compte de l'ensemble des circonstances, M^e Collin a satisfait à l'obligation d'exercer ses fonctions en considérant l'importance de la valeur de célérité qui caractérise la C.L.P. comme le lui impose le Code de déontologie.

[34] Dans l'affaire dont elle était saisie, cinq contestations étaient regroupées, ce qui en a augmenté la complexité, ce qu'illustre le fait qu'elle y a consacré 25 heures d'audience, réparties sur cinq jours, au cours desquelles elle a entendu huit témoins, dont deux experts.

[35] Elle prend l'affaire en délibéré le 19 septembre 2005, le jour même où elle revient au travail après un congé maladie de trois mois. À son retour au travail, elle reprend ses activités normales. Elle siège une semaine sur deux et ne bénéficie d'aucunes mesures pour rattraper le retard à rendre ses décisions. Elle n'en demande pas et l'on ne lui en offre pas.

[36] La décision est rendue le 16 mai 2006, soit près de huit mois après la prise en délibéré. C'est un délai qui de prime abord peut paraître long, mais qui dans les circonstances est suffisamment justifié.

EN CONSÉQUENCE, LE COMITÉ D'ENQUÊTE

DÉCLARE la plainte non fondée.

M^e Pierre Cloutier,
Commissaire à la Commission des relations du travail,
membre du Conseil de la justice administrative et
président du Comité d'enquête

Monsieur Normand Bolduc,
Membre du Conseil de la justice administrative

M^e Michèle Carignan,
Commissaire à la Commission des lésions professionnelles

Procureur de la commissaire :

BOISVERT, DE NIVERVILLE ET ASSOCIÉS
M^e Patrick de Niverville