

## **DIALOGUE NATIONAL EN DROIT ADMINISTRATIF 2014**

Institut canadien d'administration de la justice

### **Les enjeux et solutions liés à l'encadrement des personnes non représentées à la Commission des lésions professionnelles**

Pascale Gauthier  
Juge administratif  
Commission des lésions professionnelles

Gatineau, Hôtel Four-Points-by-Sheraton  
30 mai 2014

## INTRODUCTION

La Commission des lésions professionnelles tient régulièrement des audiences en présence de parties non représentées. Elle met à leur disposition une mine d'information, notamment sur son site internet<sup>1</sup>, ce qui correspond d'ailleurs à l'une de ses valeurs, soit le service aux justiciables. À titre informatif, voici quelques-unes de ses principales caractéristiques :

- Elle fut constituée le 1<sup>er</sup> avril 1998 par une loi de l'Assemblée Nationale<sup>2</sup> en remplacement de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, et est sous la responsabilité du ministre du travail;
- Elle exerce des fonctions juridictionnelles;
- Elle a compétence exclusive pour décider des recours formés à l'encontre des décisions de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (la CSST);
- Elle s'adresse aux justiciables employeurs et travailleurs<sup>3</sup>;
- Elle compte aujourd'hui 128 juges administratifs membres du Barreau du Québec, sauf exception;
- Elle est dirigée par une présidente et deux vice-présidentes, et ses activités sont réparties entre 15 directions régionales;
- Dans l'une de ses divisions, la Commission des lésions professionnelles siège en compagnie d'un membre issu des associations d'employeurs et d'un membre issu des associations syndicales, qui donnent leur avis au juge administratif lors du délibéré. Ce dernier rend seul la décision;
- En 2012-2013, elle a reçu 31 955 contestations et en a fermé 32 197, soit 16 735 à la suite d'une conciliation, 5 523 à la suite d'un désistement, et 9 800 à la suite d'une audience ou sur dossier<sup>4</sup>.

Le présent document fait état de certains défis anticipés au cours des différentes étapes du cheminement d'une contestation à la Commission des lésions professionnelles en présence d'une partie non représentée, ainsi que des moyens dont elle dispose pour y répondre.

---

<sup>1</sup> [www.clp.gouv.qc.ca](http://www.clp.gouv.qc.ca).

<sup>2</sup> *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, projet de loi n° 79, 1997, chapitre 27.

<sup>3</sup> La CSST peut intervenir, et la Société de l'assurance automobile du Québec comparaît dans certains cas.

<sup>4</sup> Rapport annuel de gestion 2012-2013. *La Commission des lésions professionnelles*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013.

## 1- L'introduction du recours

Le recours à la Commission des lésions professionnelles est introduit par le dépôt d'une requête à l'un de ses bureaux, soit celui de la région où est situé le domicile du travailleur. Cette requête doit contenir certaines informations, comme l'identification de la décision contestée ainsi qu'un exposé sommaire des motifs invoqués<sup>5</sup>.

La Commission des lésions professionnelles fournit au justiciable un formulaire de contestation, et il est dorénavant possible pour ce dernier d'introduire un recours en ligne. De plus, la CSST peut faire parvenir à la Commission des lésions professionnelles un formulaire qu'elle aurait reçu par mégarde.

## 2- La préparation à l'audience

À la réception d'une requête visant à contester l'une de ses décisions, la CSST transmet à la Commission des lésions professionnelles le dossier du travailleur<sup>6</sup>. Ce dossier contient tous les documents médicaux que ce dernier lui a fait parvenir, ainsi que la teneur des conversations entre les parties et les agents de la CSST qui rendent les différentes décisions initiales. De son côté, la Commission des lésions professionnelles fait parvenir ce dossier aux parties avant l'audience. Ceci facilite la tâche d'une partie non représentée, qui n'a donc pas à préparer elle-même son dossier, et qui pourra ajouter des documents supplémentaires avant ou au cours de l'audience.

À l'instar de d'autres tribunaux administratifs, la Commission des lésions professionnelles rend disponible sur son site internet des renseignements sur le déroulement de l'audience, y compris une vidéo portant sur le cheminement d'une contestation. Il est à noter que la Fondation du Barreau du Québec a publié récemment une brochure au sujet des contestations devant un tribunal administratif<sup>7</sup>.

## 3- L'audience

La Commission des lésions professionnelles rend ses décisions dans le cadre d'un processus quasi-judiciaire qui respecte la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>8</sup>, dont l'article 23 se lit comme suit :

---

<sup>5</sup> Article 429.23 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, (ci-après « la loi », RLRQ. c. A-300, et article 3 du *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*, RLRQ, A-3.001, r. 2.1-001.

<sup>6</sup> Article 429.26 de la loi.

<sup>7</sup> Fondation du Barreau du Québec, « *Seul devant un tribunal administratif* », Bibliothèque Nationale du Québec, 2013.

<sup>8</sup> RLRQ. c. C-12.

**23.** Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

Au Québec, la spécificité de la justice administrative est affirmée par la *Loi sur la justice administrative*<sup>9</sup>, qui assure le respect des droits fondamentaux et qui établit des règles de procédure applicables aux organismes exerçant des fonctions juridictionnelles, comme la Commission des lésions professionnelles:

**1.** La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés.

Elle établit les règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Elles sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci.

[...]

**10.** L'organisme est tenu de donner aux parties l'occasion d'être entendues. Les audiences sont publiques. Toutefois, le huis clos peut être ordonné, même d'office, lorsque cela est nécessaire pour préserver l'ordre public.

[...]

**12.** L'organisme est tenu:

1° de prendre des mesures pour délimiter le débat et, s'il y a lieu, pour favoriser le rapprochement des parties;

2° de donner aux parties l'occasion de prouver les faits au soutien de leurs prétentions et d'en débattre;

3° si nécessaire, d'apporter à chacune des parties, lors de l'audience, un secours équitable et impartial;

4° de permettre à chacune des parties d'être assistée ou représentée par les personnes habilitées par la loi à cet effet.

Ces principes fondamentaux sont mentionnés à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*<sup>10</sup> (la loi) qu'applique la Commission des lésions professionnelles :

---

<sup>9</sup> RLRQ. c. J-3 (ci-après la LJA).

<sup>10</sup> Précitée, note 5.

**429.13.** Avant de rendre une décision, la Commission des lésions professionnelles permet aux parties de se faire entendre.

Le juge administratif aura à l'esprit ces principes fondamentaux tout au long de l'audience qu'il préside, y compris en présence d'une partie non représentée. Dans ce contexte, il pourrait considérer opportun d'informer cette partie de son droit à la représentation, et de s'assurer qu'elle y a renoncé de façon libre et éclairée. Il pourrait également considérer opportun dans certains cas d'expliquer à cette partie le déroulement de l'audience.

### 3.1 L'administration de la preuve

L'enquête tenue en présence d'une partie non représentée peut poser certains défis, par exemple par une méconnaissance des concepts de pertinence ou de force probante d'un élément de preuve. L'article 11 de la LJA prend ici tout son sens :

**11.** L'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction.

Il décide de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve et il peut, à cette fin, suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. Il doit toutefois, même d'office, rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

L'utilisation d'une preuve obtenue par la violation du droit au respect du secret professionnel est réputée déconsidérer l'administration de la justice.

Le *Règlement sur la preuve et la procédure de la Commission des lésions professionnelles*<sup>11</sup> prévoit en outre que la Commission des lésions professionnelles n'est pas tenue à l'application des règles de preuve et de procédure civiles.

La Commission des lésions professionnelles est appelée à rendre la décision qui aurait dû être rendue en premier lieu dans le respect de l'objectif de la loi, c'est-à-dire la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qu'elles entraînent pour les bénéficiaires<sup>12</sup>. Pour exercer sa compétence, elle dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions, et ses juges administratifs sont investis des pouvoirs du commissaire-enquêteur<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Précité, note 5.

<sup>12</sup> Articles 1 et 377 de la loi.

<sup>13</sup> Article 378 de la loi.

Donc, le juge administratif de la Commission des lésions professionnelle peut accepter un élément de preuve non annoncé, poser des questions au témoin, ou demander un élément de preuve additionnel. Ceci facilite l'admission d'une preuve pertinente par une partie non représentée, et répond à l'objectif d'accessibilité de la justice administrative.

Les objectifs de souplesse et d'accessibilité de la justice administrative sont consignés à la loi dans le contexte de la recevabilité d'une procédure:

**353.** Aucune procédure faite en vertu de la présente loi ne doit être rejetée pour vice de forme ou irrégularité.

**429.18.** La Commission des lésions professionnelles peut accepter une procédure même si elle est entachée d'un vice de forme ou d'une irrégularité.

Une procédure ne sera donc pas rejetée d'emblée parce qu'elle a été déposée d'une façon inhabituelle. Une partie non représentée n'est donc pas contrainte à des règles strictes.

Toujours au stade de l'enquête, le juge administratif pourrait considérer opportun d'offrir à une partie non représentée l'occasion d'exprimer les raisons qui motivent sa présence devant le tribunal avant qu'elle ne soit contre-interrogée. Cette partie ayant évidemment le droit d'interroger ses propres témoins et de contre-interroger ceux de l'autre partie, le juge administratif pourrait également considérer approprié de lui expliquer ce que sont les questions objectives et suggestives, où de recentrer le débat sur l'objet du litige.

### 3.2- Le secours équitable et impartial

La LJA demande à la Commission des lésions professionnelles d'apporter à chacune des parties, si nécessaire, lors de l'audience, un secours équitable et impartial. Ce devoir n'est pas illimité, cependant, en ce que la Commission des lésions professionnelles ne peut devenir la représentante d'une partie non représentée<sup>14</sup> et doit demeurer impartiale avec toutes les parties. Elle permettra à une partie de réagir aux commentaires ou aux éléments de preuve de l'autre, mais n'ira pas, de façon générale, jusqu'à faire connaître ses conclusions pour permettre aux parties de soumettre de nouveaux arguments<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> *Gagné et Irrigation & Éclairage MS enr.*, 2008 QCCLP 307.

<sup>15</sup> *Constructions E.D.B. inc. et Cloutier*, 2009 QCCLP 1630; *Beaulieu et Groupe Chartrand inc.*, 2013 QCCLP 4442.

### 3.3 - Le droit d'être représenté par une personne de son choix

Une partie peut se faire représenter par une personne de son choix à la Commission des lésions professionnelles, que cette personne soit membre du Barreau du Québec ou non. La *Loi sur le Barreau*<sup>16</sup> prévoit d'ailleurs qu'il n'est pas du ressort exclusif de l'avocat de plaider ou d'agir devant certains tribunaux, dont la Commission des lésions professionnelles. En ce qui concerne la représentation devant ce tribunal, la loi prévoit ceci :

**429.17.** Les parties peuvent se faire représenter par une personne de leur choix à l'exception d'un professionnel radié, déclaré inhabile à exercer sa profession ou dont le droit d'exercer des activités professionnelles a été limité ou suspendu en application du Code des professions (chapitre C-26) ou d'une loi professionnelle.

La loi prévoit donc une exception au droit d'être représenté par une personne de son choix à la Commission des lésions professionnelles. Cependant, cette exception ne vise que les professionnels radiés, donc ceux à qui l'on a sanctionné les agissements.

Certaines décisions de la jurisprudence de la Commission des lésions professionnelles mettent en lumière les agissements d'un ancien avocat, radié du Barreau du Québec, qui offrait ses services comme conseiller. Dans certains cas, sur une question dont elle a compétence, la Commission des lésions professionnelles a décidé que le justiciable visé n'avait pas à subir les conséquences du choix de son représentant. Par exemple, une requête en révocation fut accueillie<sup>17</sup>, une remise fut accordée<sup>18</sup>, ou un délai fut prolongé<sup>19</sup>.

### 4- Le recours abusif et dilatoire

La loi contient la disposition suivante portant sur les recours abusifs et dilatoires :

**429.27.** La Commission des lésions professionnelles peut, sur requête, rejeter ou assujettir à certaines conditions, un recours qu'elle juge abusif ou dilatoire.

Une partie non représentée peut ne pas connaître d'emblée les limites de la compétence et des pouvoirs de la Commission des lésions professionnelles. Une requête susceptible d'être déclarée abusive ou dilatoire pourrait alors être déposée. Étant donné l'obligation du tribunal de faire respecter la justice naturelle, cet article 429.27 sera appliqué avec réserve. Un recours sera déclaré abusif ou dilatoire si, à sa face même, il n'a aucune chance de succès, si son caractère futile et dilatoire saute aux yeux, s'il n'est pas susceptible d'un débat raisonnable, ou s'il est fait sans droit apparent et ne vise qu'à retarder le processus administratif ou

---

<sup>16</sup> RLRQ, c. B-1.

<sup>17</sup> *Portugais et Entreprises Clément Lavoie Inc.*, 2013 QCCLP 1249.

<sup>18</sup> *Guilbault et Café Bistro Le Sélection*, 2013 QCCLP 2919.

<sup>19</sup> *Abrego et Vergers Lafrance inc.* 2011 QCCLP 5255.

judiciaire. Par exemple, ce sera le cas d'une requête portant sur une question ayant déjà fait l'objet d'une décision finale<sup>20</sup>.

Dans certaines circonstances, la Commission des lésions professionnelles pourra faire état, dans sa décision, des limites de ses pouvoirs et de sa compétence, en réponse à un recours en apparence abusif et dilatoire, telle une requête visant l'application d'une autre loi.

## 5- L'entêtement outrancié

On a déjà demandé à la Commission des lésions professionnelles de déclarer un individu « plaideur quérulent ». En réponse à une telle demande, la Commission des lésions professionnelles a indiqué qu'elle n'était pas investie du pouvoir inhérent des tribunaux judiciaires de rendre toutes les ordonnances appropriées pour pourvoir aux cas où la loi n'a pas prévu de remède spécifique, et qu'elle ne pouvait pas déclarer un travailleur plaideur vexatoire ou quérulent de façon générale, même s'il puisse en démontrer, de fait, les attributs<sup>21</sup>.

Les décisions de la Commission des lésions professionnelles sont finales et sans appel<sup>22</sup>. Selon l'article 429.56 de la loi, elle peut réviser ou révoquer ses décisions, sur demande, lorsqu'est découvert un fait nouveau qui aurait pu justifier une décision différente, lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre, ou lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à l'invalider. Cependant, une partie qui multiplie les recours inefficaces, dont, notamment, plusieurs demandes de révision ou révocation portant sur le même objet, pourrait voir sa énième demande refusée. Elle ne pourrait alors que tenter de faire valoir son point de vue à la Cour supérieure du Québec.

## 6- La capacité d'agir

En présence d'une partie non représentée qui est inapte à témoigner à l'audience, à comprendre les propos qui y sont tenus, ou dont le comportement n'en permet pas la poursuite dans un climat serein, le juge administratif de la Commission des lésions professionnelles pourrait estimer opportun de suspendre cette audience ou d'en suggérer l'ajournement. Des parties non représentées ont déjà invoqué avec succès leur incapacité lors d'une audience, que ce soit en raison d'une prise de médicaments<sup>23</sup> ou de leur état psychologique<sup>24</sup>, afin de faire révoquer la décision qui a été rendue par la suite. Soulignons que la Commission des lésions

---

<sup>20</sup> *Veilleux et Industries Blais inc.*, 2012 QCCLP 3047.

<sup>21</sup> *St-Gelais et Commission scolaire de l'Estuaire*, 2014 QCCLP 2715, *Kolliniatis et Bistro-Bar Toulon (I)*, 2011 QCCLP 5224.

<sup>22</sup> Article 429.49 de la loi.

<sup>23</sup> *Dufour et Traitements Villeneuve inc.*, C.L.P. 199182-02-0301, 10 décembre 2003, J.-L. Rivard.

<sup>24</sup> *Marceau et Conseil du trésor du Québec*, C.L.P. 237518-62-0406, 22 novembre 2005, M. Zigby.

professionnelles a rappelé récemment que dans le contexte de la détermination de la capacité d'une personne à l'audience, « le test de la capacité de se faire entendre, particulièrement lorsque la personne se représente seule, est plus exigeant que celui de la seule capacité de témoigner, puisque l'intérêt de la personne est alors en cause et qu'il implique que cette personne (la partie) soit en mesure non seulement de témoigner, mais également de comprendre minimalement les enjeux [...] »<sup>25</sup>.

## CONCLUSION

La Commission des lésions professionnelles, dans le cadre de son pouvoir d'enquête, peut s'enquérir d'éléments de preuve pertinents non consignés au dossier qu'elle a déjà en sa possession. Ceci facilite l'administration de la preuve d'une partie non représentée. Il ne s'agit pas, cependant, de suggérer la démarche qui devrait être entreprise pour parfaire une preuve. Rappelons que le devoir de secours de la Commission des lésions professionnelles se doit d'être équitable et impartial, mais qu'il ne va pas jusqu'à l'obligation de se substituer en conseiller juridique.

Il s'agit donc d'un défi, pour la Commission des lésions professionnelles, de maintenir l'équilibre parfois fragile entre son devoir de secours équitable et celui de secours impartial dans le respect des droits de toutes les parties.

En pratique, la présence d'une partie non représentée à l'audience pose peu de problèmes. Elle est généralement très respectueuse du tribunal et lui fournit rapidement les informations supplémentaires qui pourraient lui être demandées. Mentionnons en terminant que la présence d'un procureur ou d'un représentant de la partie adverse qui démontre une conscience et une compréhension de l'obligation du tribunal de faire respecter le droit d'être entendu de toutes les parties est appréciée.

---

<sup>25</sup> *A et Ministère A*, 2013 QCCLP 4896.