

Nature et impact des règles propres aux décisions relevant de l'exercice d'une fonction administrative: l'exemple de la CSST

Jean-Claude Paquet*

Introduction

Avant d'aborder la nature et l'impact des *règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative*, qui constituent le chapitre I du titre I (*Règles générales applicables à des décisions individuelles prises à l'égard d'un administré*) de la *Loi sur la justice administrative*¹ (la LJA), sur la Commission de la santé et de la sécurité du travail (la CSST), il importe de rappeler certaines caractéristiques propres à cet organisme de l'Administration québécoise.

Organisme paritaire, c'est-à-dire dont les membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement, sept étant choisis à partir des listes fournies par les associations syndicales, sept à partir des listes fournies par les associations d'employeurs et le président du conseil et chef de la direction étant nommé après consultation de ces associations², la CSST remplit plusieurs mandats qui lui ont

* Avocat. Direction des services juridiques, Québec. Commission de la santé et de la sécurité du travail. Les propos contenus dans ce texte sont personnels à l'auteur et n'engagent pas son employeur, la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

1. 1996, chapitre 54; les articles 1 à 13 de la LJA sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 1998, en vertu du Décret 1524-97 du 26 novembre 1997, G.O. II, p. 7361.

2. En vertu de l'article 141 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, chapitre S-2.1 (la CSST).

été confiés par le législateur en vertu de six lois du Québec et d'une loi fédérale³.

On peut simplifier en affirmant que la CSST est l'organisme auquel le législateur a confié l'administration du régime québécois de santé et de sécurité du travail, qui comporte deux grands volets, celui de la protection de la santé et de la sécurité du travail et celui de l'indemnisation, lesquels se retrouvent principalement dans la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (LSST) et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP).

Éventail des décisions rendues par la CSST

Dans le cadre de la LATMP, la CSST constitue, en matière d'indemnisation des victimes de lésions professionnelles, le gestionnaire de la mutuelle d'assurance des employeurs et des travailleurs du Québec⁴.

Ainsi la CSST peut statuer sur le droit et le montant des diverses indemnités de remplacement de revenu, pour dommages corporels, ou de décès, ainsi que sur le droit à la réadaptation du travailleur et à l'assistance médicale. Elle peut aussi rendre des décisions à l'égard de différents autres droits prévus à la loi, dont notamment l'interdiction pour un employeur de congédier, suspendre ou déplacer un travailleur parce qu'il a été victime d'une lésion professionnelle, ou à cause de l'exercice d'un droit que lui confère la LATMP (article 32), ainsi que son droit au retour au travail (art. 252 à 264).

De plus, même si, comme le rappelait la Cour suprême dans l'affaire *Béliveau St-Jacques*, «les coûts associés aux accidents du travail furent répartis entre les travailleurs et les employeurs, (l)es premiers

3. Les lois qui sont sous la responsabilité de la Commission sont les suivantes: *Loi sur les accidents du travail* (chap. A-3) (LAT); *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (chap. A-3.001) (LATMP); *Loi visant à favoriser le civisme* (chap. C-20); *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (chap. I-6); *Loi sur l'indemnisation des victimes d'amiantose ou de silicose dans les mines et carrières* (chap. I-17); *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (chap. S-2.1) (LSST). De plus, la Commission voit à l'indemnisation des employés du gouvernement fédéral, en vertu de la délégation qui lui est confiée par la *Loi concernant l'indemnisation des agents de l'État* (L.R.C., (1985), c. G-5).

4. Sur la nature du régime de réparation des lésions professionnelles, voir: Jean-Claude PAQUET, «L'affaire *Béliveau St-Jacques*: consécration de l'intégrité du régime de réparation des lésions professionnelles», *Développements récents en responsabilité civile* (1997), n^o 91, Formation permanente, Barreau du Québec, Les Éditions Yvon Blais inc., p. 47, 58 à 68.

dev(ant) renoncer à la possibilité d'obtenir compensation pleine et entière par voie d'action civile»⁵, ce sont les seuls employeurs qui paient des cotisations à la CSST. Dans cet aspect de son rôle de gestionnaire du régime, la CSST rend également des décisions en matière de classification des employeurs, de cotisation et d'imputation des coûts.

Par ailleurs, c'est dans la LSST que l'on retrouve l'autre volet du rôle de gestionnaire du régime de santé et de sécurité du travail de la CSST, soit celui de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Ainsi, en vertu de l'article 176 LSST, la CSST ou l'un de ses inspecteurs a compétence exclusive pour statuer sur le droit d'un travailleur de refuser d'exécuter un travail s'il a des motifs raisonnables de croire que l'exécution de ce travail l'expose à un danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique, ainsi que sur le droit à l'affectation à d'autres tâches en cas d'exposition à un contaminant, celui au retrait préventif de la travailleuse enceinte, et le droit aux prestations qui en découle. La LSST accorde également une protection au travailleur, ainsi qu'au représentant à la prévention, en cas de congédiement, suspension ou déplacement pour le motif de l'exercice d'un droit y prévu, ainsi que celui de soumettre une plainte à la Commission pour cette raison (article 227).

Il faut souligner qu'un inspecteur de la CSST possède des pouvoirs importants, dont celui d'émettre un avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la loi ou aux règlements et fixer un délai pour y parvenir (article 182), ainsi que celui d'ordonner la suspension des travaux ou la fermeture d'un lieu de travail et d'apposer des scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs (article 186). De même, l'inspecteur peut, lorsqu'une personne enfreint la loi ou les règlements, ordonner qu'elle cesse de fabriquer, fournir, vendre, louer, etc., le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant, etc., et apposer les scellés ou confisquer ces biens, et émettre une ordonnance de cesser toute activité causant l'émission du contaminant (article 190).

La CSST, de par ses grandes missions d'indemnisation et de réadaptation, de financement, de prévention et d'inspection, apparaît donc bien représentative de plusieurs des sphères d'activités de l'Administration. Elle rend annuellement, dans l'exercice de sa fonc-

5. *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés des services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, 398-399.

tion administrative, un très grand nombre de décisions individuelles qui seront soumises aux prescriptions de la LJA. La plupart, sinon toutes ces décisions, pourront de plus faire l'objet d'un recours à un organisme de l'ordre juridictionnel, que ce soit la nouvelle Commission des lésions professionnelles (la CLP) ou le Tribunal administratif du Québec (le TAQ), section des affaires sociales.

Réforme, en parallèle à l'adoption de la LJA, de la structure de contestation des décisions de la CSST

Autre élément du contexte propre à la CSST, une réforme importante de ses mécanismes de contestation des décisions, révision et appel est intervenue, de manière concomitante à l'adoption de la LJA, par la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*⁶ (la loi 79). Si la nouvelle CLP n'est pas partie intégrante du TAQ, il n'en demeure pas moins qu'outre son fonctionnement paritaire, caractéristique des institutions du régime québécois de santé et de sécurité du travail, le mode de fonctionnement et la procédure de la CLP, qui est également soumise aux articles 9 à 13 de la LJA (le chapitre II du titre I, soit les *règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle*), sont en pratique identiques à ceux du TAQ. De même, la révision administrative dorénavant instaurée à la CSST, qui remplace l'ancienne structure des bureaux de révision paritaires, correspond aux paliers de révision modifiés ou créés dans la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*⁷. D'ailleurs, le bureau de révision institué en vertu de la *Loi sur les accidents du travail*, encore en vigueur pour les accidents antérieurs au 19 août 1985, date d'entrée en vigueur de la LATMP, ainsi qu'en matière de civisme et d'indemnisation des victimes d'actes criminels, a vu son fonctionnement modifié par la *Loi d'application de la LJA*⁸; soulignons que la procédure de révision administrative en vertu de la LAT est à toutes fins utiles identique à celle de la LATMP.

1. La démarche de la CSST face à l'entrée en vigueur de la LJA

La LJA a été sanctionnée le 16 décembre 1996. Comme on prévoyait à cette date une possible entrée en vigueur en juin ou en sep-

6. 1997, chapitre 27. Cette loi, dont certaines dispositions sont déjà en vigueur, doit entrer en vigueur incessamment. Le présent texte tient compte des modifications qu'elle apporte à la LATMP et la LSST.

7. 1997, chapitre 43.

8. Aux articles 2 à 6.

tembre 1997⁹, la CSST a formé, dès février 1997, un comité de travail interne composé de fonctionnaires provenant de ses différentes missions, que ce soit en indemnisation ou réadaptation, en prévention-inspection, ou en financement. Ces représentants des différentes missions de la Commission étaient bien au fait des règles applicables, lois, règlements et politiques, ainsi que de la manière de fonctionner dans leur mission respective.

Ce comité a suivi la démarche suivante: d'abord une présentation de la LJA à tous ses membres, puis une étude par chacune des missions, accompagnée d'un rapport par celles-ci sur les impacts possibles de la LJA pour les opérations de la Commission. S'en est suivie une seconde discussion plénière sur ces possibles impacts, et enfin remise d'un rapport.

Le comité a conclu que l'impact de la LJA sur les opérations de la CSST lui semblait minime, puisque les règles énoncées aux articles 1 à 8 de cette loi, portant sur la fonction administrative et qui sont de nature minimale, sont complétées par les dispositions des lois particulières administrées par la CSST, dispositions qui non seulement sont conformes aux règles ou principes de la LJA, mais souvent vont plus loin dans leurs exigences. De plus, le comité a constaté que l'ensemble des approches envers la clientèle et des orientations appliquées à la CSST, développées depuis quelques années, particulièrement en ce qui touche les communications et la simplification des procédures, s'inscrit tout à fait dans la philosophie qui se dégage de la LJA.

La démarche du présent exposé

En suivant l'ordre logique des articles 1 à 8 de la LJA, à partir de la disposition préliminaire (art. 1), en passant par celles touchant le champ d'application (articles 2 et 3), les grandes obligations de l'Administration gouvernementale (article 4) et les dispositions plus spécifiques à certaines missions (articles 5 et 6) ou fonctions (articles 7 et 8), nous allons tenter d'exposer, à l'aide de l'exemple de la CSST, notre perception de la portée des principes et règles de la LJA et de son impact sur l'Administration, en ce qui touche l'exercice de la fonction administrative.

9. L'article 206 LJA prévoyait son entrée en vigueur «conformément à ce qui sera prévu dans la loi qui assurera [...] l'application de la *Loi sur la justice administrative*».

Ce faisant, on pourra constater que la LJA constitue la consécration, dans une loi-cadre, qui devient la loi fondamentale en matière de justice administrative, de règles déjà existantes, inscrites pour la plupart dans les lois administrées par la CSST, ou que cet organisme s'est données lui-même au fil des ans.

Cet exercice nous permettra de démontrer l'interrelation étroite qui existe entre la LJA et les lois particulières, qui s'impose lorsqu'on s'interroge sur la portée de dispositions spécifiques, en particulier en ce qui touche les notions de révision et de recours aux tribunaux administratifs.

Enfin, nous concluons en exposant brièvement les mesures d'«implantation» et de suivi de la LJA et de la loi 79, prises par la CSST.

2. L'objet de la Loi sur la justice administrative: sa disposition préliminaire

La disposition préliminaire de la LJA en énonce ainsi l'objet:

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.

La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative.

Il n'est pas de l'intention du soussigné d'exposer ici les fondements de la LJA ou de faire l'historique de la réforme qu'elle constitue; d'autres ont déjà commencé à s'en charger fort bien, dans ce forum ou ailleurs¹⁰. À cet effet, nous référons le lecteur à l'excellent

10. Voir Denis LEMIEUX, *Justice administrative, Loi annotée*, Publications CCH Ltée, Farnham, 1998, aux *Commentaires généraux*, pages 7 à 73; M^e Lemieux, après avoir dressé l'historique des diverses tentatives de réforme de la justice administrative, fait une présentation des règles générales applicables aux décisions administratives, et présente ensuite la LJA sous forme de loi annotée, avec commentaires, citation des principaux rapports et extraits de la Commission parlementaire ayant précédé l'adoption de la LJA.

texte rédigé par M^e Marie José Longtin, directrice générale associée à la Direction générale des affaires juridiques et législatives du ministère de la Justice du Québec, intitulé *La réforme administrative: genèse, fondements et réalité*¹¹.

On peut toutefois affirmer que l'article 1 de la LJA, qui en établit l'objet, en pose les lignes directrices suivantes, qu'il faut avoir à l'esprit pour saisir l'impact de cette loi sur l'Administration:

- la justice administrative se distingue de la justice rendue par les tribunaux judiciaires¹² et doit avoir les caractéristiques suivantes: qualité des décisions, célérité, accessibilité et respect des droits fondamentaux;
- la loi établit des règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré;
- les règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction *administrative*, comme les décisions de la CSST prises en première instance par ses agents ou ses inspecteurs, ou d'une fonction *juridictionnelle* comme celles du Tribunal administratif du Québec ou de la nouvelle Commission des lésions professionnelles (CLP);
- ces règles, de nature minimale, sont complétées par les règles particulières établies par les différentes lois en vigueur au Québec.

La LJA n'a donc pas pour but de modifier les règles déjà établies, de manière détaillée, dans les lois administrées par la CSST, comme la LATMP, la LSST ou la LAT, ou dans les autres lois. Bien entendu, la *Loi sur l'application de la LJA* modifie plusieurs lois particulières, spécialement en ce qui touche les droits de révision et les recours au Tribunal administratif du Québec.

Pour ce qui est de la CSST, on pourra constater que l'impact des règles de la LJA portant sur l'exercice de la fonction administrative ne sera pas si important, compte tenu de l'ensemble de ses lois et pra-

11. Marie-José LONGTIN, «La réforme de la justice administrative: genèse, fondements et réalités», *Récents développements en droit administratif*, Formation permanente, Barreau du Québec, 12 mars 1998, également publié dans le présent recueil.

12. Sur la justice administrative et sa spécificité, voir LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.1.1.

tiques. Pour les ministères et les autres organismes, les juristes ont eu et auront à évaluer cet impact à la lumière des lois, règlements et pratiques y existant et à conseiller les autorités en conséquence. Notre propos est d'illustrer la démarche suivie à la CSST, organisme représentatif de l'ensemble des missions de l'Administration, pour évaluer cet impact et s'assurer de la mise en application de la LJA.

3. Les règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative.

C'est ainsi que s'intitule le chapitre I du titre I de la LJA, lequel comprend l'ensemble des «règles générales applicables à des décisions individuelles prises à l'égard d'un administré». Le titre I comporte aussi le chapitre II, soit les «règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle», dont nous ne traiterons pas directement, sauf en ce qui concerne le lien entre les deux fonctions que constitue le «recours» à un organisme de l'ordre juridictionnel¹³.

Le «champ d'application» des règles portant sur la fonction administrative.

La LJA ne définit pas ce que constitue la fonction administrative, mais ses dispositions permettent d'en bien situer le contour, en particulier par rapport à la fonction juridictionnelle. L'article 2 précise ainsi en quoi consiste l'exercice de la fonction administrative, dans le cadre de la LJA.

2. Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.

On peut donc affirmer que la fonction administrative, au sens de la LJA, consiste en la prise d'une décision individuelle par l'Administration gouvernementale, à l'égard d'un administré, en application des normes prescrites par la loi. M^e Marie José Longtin écrit que «si la fonction législative consiste à créer des normes [...], la fonction administrative consiste principalement, pour sa part, à les appliquer». Elle précise ensuite que «dans l'application de la loi, la fonction administrative exécute les normes en les individualisant quoiqu'elle puisse parfois créer du droit lorsque le décideur doit tenir compte de

13. Sur ces recours, voir LONGTIN, *op. cit.*, section 3.1.

l'intérêt public. Cette fonction consiste aussi à gérer, réguler, surveiller et contrôler un secteur d'activités, à enquêter et à chercher le bien-être de la collectivité et à assurer la protection du public»¹⁴.

Voici par ailleurs quelques éléments de réflexion sur les composantes de la décision prise dans l'exercice de la fonction administrative, ou de la «décision administrative», si l'on veut simplifier.

Une décision prise par l'Administration gouvernementale...

Les règles dont nous traitons portent sur les décisions prises par l'Administration gouvernementale. L'article 3 LJA précise ainsi ce qui la constitue:

3. L'Administration gouvernementale est constituée des ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

Soulignons que l'article 178 LJA prévoit que le Conseil de la justice administrative, institué en vertu du titre III de la loi (articles 165 à 198) «publie annuellement à la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3».

Il apparaît toutefois au soussigné que la publication de cette liste est faite pour rendre public envers tous quels ministères ou organismes font partie de l'Administration gouvernementale, mais que l'étendue de la notion d'Administration gouvernementale, ou le fait qu'un organisme fasse partie de cette Administration, ne dépend pas pour autant de la publication de cette liste, l'article 3 LJA étant complet en soi et très clair.

Si l'on revient à la CSST, elle exerce manifestement, au sens de la LJA, une fonction administrative, soumise aux impératifs du chapitre I du titre I, «*Règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative*», lorsqu'elle rend des décisions en première instance. Rappelons que la CSST fait partie de l'«Administration gouvernementale», telle que le définit l'article 3 LJA¹⁵. Lors-

14. LONGTIN, *op. cit.*, section 2.2 «La distinction entre les décisions administratives de l'Administration gouvernementale et les décisions juridictionnelles».

15. En vertu des articles 140 et 141 LSST (nomination des membres du conseil d'administration), ainsi que 157 LSST (nomination du personnel suivant la *Loi sur la fonction publique*).

qu'elle prend des décisions individuelles à l'égard des administrés au sens de l'article 2 LJA, dans l'une ou l'autre de ses missions, elle est donc soumise aux impératifs de la LJA.

...une décision individuelle...

Les règles de la LJA régissant les procédures de l'Administration gouvernementale, tant dans l'exercice de la fonction administrative que, pour celles prises par le Tribunal administratif du Québec ou un autre organisme de l'ordre juridictionnel, dans celui de la fonction juridictionnelle, ne s'appliquent qu'à la prise de décisions individuelles, à l'égard d'un administré. M^e Marie José Longtin affirme d'ailleurs que «la fonction administrative exécute les normes en les individualisant»¹⁶. M^e Longtin continue en affirmant que «sont considérées prises dans l'exercice d'une fonction administrative, les décisions de première ligne prises par divers agents de l'Administration dans l'application de normes et de programmes sociaux, dans le cadre d'une régulation ou de la surveillance d'activités économiques. Ce sont aussi des décisions qui, principalement, ont un caractère individuel et concernent au premier chef le citoyen».

Bien sûr, plusieurs questions peuvent se poser pour savoir si une décision constitue une décision individuelle ou non. Ainsi, on pourrait se demander si une décision rendue sur des tarifs d'électricité constitue véritablement, à l'égard d'un citoyen, une décision individuelle faisant jouer les règles de la LJA? Par ailleurs, qu'en serait-il d'Hydro-Québec qui se voit fixer ses tarifs par l'organisme compétent? Une telle décision pourrait-elle être considérée à la fois comme une décision individuelle à son égard, tout en étant une décision qu'on pourrait qualifier de «collective» à l'égard des citoyens? Nous laissons à d'autres le soin de répondre à de telles questions...

Toutefois, en ce qui concerne la CSST, une décision qu'elle rend, par exemple, en vertu de la LATMP, à l'égard d'Hydro-Québec, relativement à l'existence d'une lésion professionnelle d'un de ses travailleurs constitue certes une décision individuelle, tant à l'égard d'Hydro-Québec que du travailleur concerné.

... prise à l'égard d'un administré

L'article 2 LJA et le contexte général de la loi permettent d'affirmer qu'un administré, c'est une personne, physique ou morale, à

16. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.2.1.

l'égard de qui l'Administration gouvernementale prend une décision individuelle, en application des normes prescrites par la loi.

Le professeur Lemieux écrit pour sa part que «le mot «administré» désigne toute personne morale ou physique sujette de droit»¹⁷. La loi ne précise pas ce que signifie une décision prise «à l'égard» d'un administré. Le dictionnaire donne le sens suivant à la locution «à l'égard de»: «pour ce qui concerne, regarde quelqu'un»¹⁸. Sans vouloir faire de parallèle avec la notion d'«intérêt suffisant» de l'article 55 du Code de procédure civile, auquel la LJA ne réfère aucunement, on ne peut que constater que la LJA ne semble pas poser à l'administré ce test, qui apparaît plus exigeant, de la démonstration d'un «intérêt suffisant», pour se prévaloir de ses dispositions. Pour sa part, Me Lemieux affirme que les mots «prise à l'égard d'un administré» supposent que cette décision comporte des conséquences juridiques pour une personne»¹⁹.

Dans le contexte des lois administrées par la CSST, cette notion d'«administré» recouvre plusieurs réalités. Ainsi, en matière d'indemnisation et de réadaptation, que ce soit en vertu de la LATMP, de la LAT, en matière d'actes criminels ou de civisme, l'organisme rend des décisions individuelles qui peuvent concerner un «travailleur», ou encore une «personne à charge»²⁰ du travailleur, personnes qui peuvent recevoir une «prestation», soit une «indemnité versée en argent, une assistance financière ou un service fourni en vertu de la loi»²¹. Ces personnes constituent donc des administrés à l'égard d'une telle décision d'indemnisation.

Bien sûr, l'employeur du travailleur, victime de cette lésion professionnelle, qui contribue au financement de la loi par ses cotisations²² et qui peut se voir imputer, de façon plus ou moins directe, selon les règles prévues à la loi, «le coût des prestations dues en raison d'un accident du travail»²³, constitue également, à l'égard de la même décision d'indemnisation, un «administré».

17. LEMIEUX, *Loi annotée, op. cit.*, commentaire sous l'article 1, p. 85.

18. *Petit Robert*, Édition 1990, Paris, p. 611.

19. LEMIEUX, *Loi annotée, op. cit.*, commentaire sous l'article 1, p. 85.

20. Soit une personne qui peut, selon la définition de l'article 2 LATMP, avoir droit à une indemnité de décès, par exemple un enfant du travailleur, son conjoint, ou même d'autres personnes qui sont considérées à charge en vertu de la loi (voir les articles 98 à 111 LATMP).

21. Article 2 LATMP.

22. Voir le chapitre IX LATMP sur le financement de la CSST, en particulier l'article 289.

23. Voir la section IV, imputation des coûts, du chapitre IX LATMP, articles 326 à 331.

Évidemment, à l'égard d'une décision rendue en matière de financement, que ce soit en matière de classification ou de cotisation²⁴, l'employeur constitue également un administré.

La CSST rend aussi des décisions qui portent sur des questions d'indemnisation, en vertu de la LSST, à la suite d'un retrait préventif résultant de l'absence d'affectation à d'autres tâches, en cas d'exposition à un contaminant, ou encore d'un retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite²⁵. L'employeur et le travailleur constituent donc aussi, dans ce cas, des «administrés» au sens de la LJA.

Dans la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, le concept d'«administré» est encore plus multiforme. Ainsi, un travailleur a le droit de refuser d'exécuter un travail s'il a des motifs raisonnables de croire que son exécution l'expose à un danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou peut avoir l'effet d'exposer une autre personne à un semblable danger²⁶. Après l'examen de la situation, selon la procédure prévue à la loi, l'intervention d'un inspecteur de la CSST peut être requise par le travailleur qui persiste dans son refus d'exécuter le travail, par le représentant à la prévention, personne désignée en vertu de la loi, ayant entre autres fonctions celle d'assister les travailleurs dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la loi²⁷, ou encore par l'employeur s'il croit que l'exécution du travail n'expose pas le travailleur à un tel danger. L'inspecteur détermine alors s'il existe ou non un danger justifiant le travailleur de refuser d'exécuter son travail; il peut lui ordonner de reprendre le travail²⁸. L'article 191.1 LSST prévoit par ailleurs qu'«une personne qui se croit lésée par un ordre ou une décision d'un inspecteur peut [...] en demander la révision [...]».

Dans le cadre de l'exercice du droit de refus, on constate donc que la LSST elle-même vient préciser la notion d'«administré» et, jusqu'à un certain point, lui donner une extension peut-être insoupçonnée à la lecture de la LJA, dans le cas du représentant à la prévention. En effet, celui-ci possède le droit, indépendant de celui du travailleur,

24. Articles 303 et 325 LATMP.

25. Articles 32, 36, 40, 41 et 48 LSST.

26. Article 12 LSST.

27. Article 90 LSST; voir les articles 87 à 97 sur le rôle et les fonctions du représentant à la prévention; ainsi, il peut accompagner l'inspecteur à l'occasion des visites d'inspections, intervenir dans les cas où le travailleur exerce son droit de refus et porter plainte à la Commission.

28. Article 19 LSST.

de requérir l'intervention de l'inspecteur. En conséquence, dans le cadre des fonctions qui lui sont dévolues par la loi lors de l'exercice d'un droit de refus, le représentant à la prévention ne peut-il pas aussi être considéré comme un administré, à tout le moins lorsqu'il a demandé l'intervention de l'inspecteur, puisqu'il constitue une personne à l'égard de qui l'Administration gouvernementale, par le biais de l'inspecteur, prend une décision individuelle en application des normes prescrites par la loi?

Par ailleurs, on le constatera plus loin, à l'étude en particulier des articles 5 à 8 LJA, les lois administrées par la CSST imposent souvent à la CSST ou à ses agents ou inspecteurs, à l'égard de certaines personnes ou associations dont le rôle est prévu à la LSST, au-delà de la qualification d'«administré» qui pourrait ou non être attribuée à ces personnes au sens de la LJA, des obligations qui vont au-delà de celles de nature minimale prévues à la LJA.

En conclusion sur la notion d'«administré» prévue à la LJA, on peut affirmer que si cette loi en donne les grandes lignes, il faudra, dans les cas particuliers, consulter les lois pertinentes qui, comme l'énonce son article 1, la complètent par des règles particulières, pour s'assurer de sa portée.

...en application des normes prescrites par la loi...

La première lecture de cette expression nous semble référer aux normes prescrites dans la loi elle-même, ainsi qu'aux règlements pris en vertu du pouvoir réglementaire découlant de la loi. Le professeur Lemieux affirme pour sa part que ces mots «semblent exclure les cas où la loi ne réfère pas expressément à de telles normes»²⁹.

...dans le respect du devoir d'agir équitablement...

Manifestement, il s'agit là de la consécration législative de ce principe général du droit qui a été introduit au Canada dans le célèbre arrêt *Nicholson*³⁰. Notre propos n'est pas de décrire ici les tenants et aboutissants de cette règle d'or qui s'impose à l'Administration publique, et qui constitue à la fois le fondement et le résumé des dispositions énoncées aux articles 4 à 8 LJA, dont nous traiterons plus loin. Les principaux ouvrages de droit administratif font bien la

29. LEMIEUX, *Loi annotée, op. cit.*, commentaires sous l'article 2, p. 88.

30. *Nicholson c. Haldimand Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

description de cette règle et nous y référons le lecteur. Signalons toutefois le texte récent du professeur Lemieux, intitulé «Le devoir d'agir équitablement en fonction de la *Loi sur la justice administrative*»³¹, ainsi que celui de M^e Longtin³², qui en résume très bien les principaux aspects.

4. L'article 4: les mesures que doit prendre l'Administration gouvernementale dans la mise en oeuvre de la LJA

L'article 4 LJA constitue à la fois une codification des principaux éléments de la règle jurisprudentielle du devoir d'agir équitablement et une mise en application par voie législative de ce principe énoncé à l'article 2, sous la forme de l'obligation du «respect du devoir d'agir équitablement», règle fondamentale maintenant imposée par la loi et non seulement en vertu des principes généraux du droit.

À titre d'organisme faisant partie de l'Administration, la CSST se voit donc imposer des obligations pour s'assurer de mettre en application les règles prescrites par la LJA. Ces obligations sont ainsi énoncées à l'article 4:

4. L'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer:

1^o que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents, et selon les exigences de la bonne foi;

2^o que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier;

3^o que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis;

4^o que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré.

31. Dans *Contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Publications CCH, Bulletin n° 44, octobre 1997.

32. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.2.1.

4.1 L'intensité de l'obligation de l'Administration gouvernementale

Quelle est la portée de la phrase «l'Administration gouvernementale prend les mesures appropriées pour s'assurer...»?

Le soussigné est d'avis qu'il faut distinguer ces mesures à prendre comme «Administration gouvernementale», qui s'adressent à la CSST et à ses administrateurs en général, de celles, précises et impératives, qui s'appliquent dans le cadre de décisions individuelles prises par l'agent d'indemnisation, le conseiller en réadaptation, l'inspecteur ou l'agent de financement à l'égard d'un dossier particulier. Ce type de décision est visé par les articles 5 à 8 de la LJA, qui s'adressent à l'«autorité administrative» dans la prise de décisions individualisées.

En effet, l'essence même de l'obligation imposée à l'Administration en vertu de l'article 4 est de «prendre les mesures appropriées pour s'assurer» du respect des règles générales énoncées aux alinéas de l'article, qui sont la conséquence de la règle fondamentale de la LJA, soit l'obligation du devoir d'agir équitablement imposée à l'Administration.

Par ailleurs, les articles 5 à 8 LJA imposent des obligations précises et spécifiques, dans des sphères d'activités différentes, à l'«autorité administrative» qui prend une décision individuelle à l'égard d'un «administré». Les termes utilisés aux articles 5 à 8, par contraste avec l'obligation générale prévue à l'article 4 LJA de «prendre les mesures appropriées pour s'assurer [...]», indiquent une obligation d'agir de la manière prévue à ces dispositions.

Ainsi, l'article 5 prévoit que l'autorité administrative «ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire [...] sans au préalable» poser certains gestes; l'article 6 énonce qu'en matière d'indemnité ou de prestation, elle «est tenue de s'assurer que (l'administré) a eu l'information appropriée [...]»; l'article 7 impose, en cas de reconsidération ou de révision, de «donne(r) à (l'administré) l'occasion de présenter ses observations» et l'article 8 oblige l'autorité administrative à motiver les décisions défavorables et indiquer les recours autres que judiciaires.

Le professeur Lemieux, dans l'un des premiers textes à porter sur les dispositions de la LJA, écrit d'ailleurs, après avoir fait la même distinction, que «l'article 4 de la *Loi sur la justice administra-*

tive est à caractère directif et non impératif»³³. On peut donc affirmer, en s'inspirant du sens donné par le dictionnaire au mot «directif»³⁴, que cet article 4 «imprime une orientation, mais sans l'imposer».

D'ailleurs, l'article 4 ne fixe pas les mesures que peut prendre l'Administration ou ne prévoit pas les moyens qu'elle doit utiliser pour arriver au but visé. Au contraire, en énonçant que celle-ci «prend les mesures appropriées», il lui laisse la discrétion dans le choix de ces mesures. Le ministre de la Justice affirmait d'ailleurs à cet égard que «[...] cette disposition-là impose une obligation de moyens»³⁵.

Avant d'exposer quelles mesures la CSST a prises et entend prendre pour s'assurer de remplir cette obligation, voici quelques commentaires sur chacun des éléments de cette disposition.

4.2 Les règles touchant la «conduite des procédures»

Le paragraphe 1^o de l'article 4 impose, à première lecture, tout un programme à l'Administration, soit celui de s'assurer que les procédures sont conduites dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables, suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité, conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent ses agents et selon les exigences de la bonne foi.

Il n'est pas de notre propos de décortiquer cet énoncé. Voici tout de même quelques commentaires.

Pour ce qui est de conduire les procédures «dans le respect des normes législatives et administratives, ainsi que des autres règles de droit applicables», il s'agit là d'une obligation qui s'impose déjà à l'Administration en vertu du principe de légalité, de la «rule of law», si l'on excepte la question des «normes administratives».

Ces «normes administratives» ne sont pas définies à la loi. Est-ce qu'on entend par cette expression les normes que l'Admi-

33. Denis LEMIEUX, «Le devoir d'agir équitablement en fonction de la Loi sur la justice administrative», dans le Bulletin *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Octobre 1997, n^o 44, Publications CCH.

34. *Le Petit Robert 1*, Édition 1990, p. 547.

35. *Loi sur la justice administrative*, Projet de loi 130, 2^e session, 35^e Législature, Journal des débats, Commissions parlementaires, Commission des Institutions, 14 juin 1996, p. 70, ministre de la Justice (Paul Bégin); cité dans LEMIEUX, *Loi annotée*, op. cit., p. 89.

nistration donne elle-même, par le biais de directives internes? Le professeur Lemieux affirme pour sa part que «(l)es mots «normes législatives et administratives» incluent les lois, les règlements et autres actes normatifs, mais non les textes non normatifs auxquels l'Administration gouvernementale peut déroger dans des cas particuliers»³⁶. Notons par ailleurs que le paragraphe 4^o de l'article 4 utilise déjà le mot «directives». Pourrait-on affirmer, par exemple, qu'une directive adoptée en vertu d'un pouvoir explicitement prévu à la loi, étant un «acte normatif» adopté en vertu de la loi, constitue une telle norme administrative, alors qu'une simple directive interne, qui vient expliquer ou préciser l'application de la loi, qui ne lie pas l'Administration et à laquelle elle peut déroger, ne constitue pas, au sens de cette disposition, une «norme administrative»? Cette notion de «norme administrative» reste donc à préciser.

Les procédures devraient aussi être conduites «suivant des règles simples, souples et sans formalisme et avec respect, prudence et célérité». Cet énoncé rejoint celui de la disposition préliminaire, alors qu'à l'article 1, le législateur, affirmant «la spécificité de la justice administrative», a précisé que la LJA a pour objet d'en «assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité». Si cet énoncé apparaît au premier abord peu contraignant en droit, le message envoyé à toutes les composantes de l'Administration, conjugué avec les modifications apportées à la procédure des ministères et organismes par la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, n'en est pas moins clair quant à l'esprit de déjudiciarisation et de simplification de la procédure de l'Administration lorsqu'elle rend une décision soumise à la LJA³⁷.

Ces procédures doivent également être conduites «conformément aux normes d'éthique et de discipline qui régissent (l)es agents et selon les exigences de la bonne foi». Les agents de l'Administration sont déjà soumis à ces normes et il leur incombe aussi d'agir de bonne foi. M^e Longtin rappelle d'ailleurs que «les agents de l'Administration gouvernementale sont des fonctionnaires et que la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., chapitre F-3.1.1) fait devoir aux fonctionnaires d'être impartiaux dans leur action et d'être soucieux du bien public et des besoins des citoyens et que les décideurs non fonctionnaires sont aussi régis par des règles d'éthique adoptées sous l'autorité de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (L.R.Q., chapitre M-30)»³⁸.

36. LEMIEUX, *Loi annotée, op. cit.*, commentaires sous l'article 4, p. 91.

37. Voir, sur la nature de ces règles et leurs qualités, LEMIEUX, *Loi annotée, op. cit.*, commentaires sous l'article 4, p. 91-92.

38. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.1.2.

On constate donc que le paragraphe 1^o de l'article 4 constitue à la fois un rappel et un résumé des règles, ainsi que des standards de conduite et des normes auxquels sont assujettis les agents de l'Administration, celle-ci devant s'assurer de leur respect par ses agents.

4.3 Fournir les renseignements utiles et compléter le dossier

Le paragraphe 2^o de l'article 4 prévoit:

2^o que l'administré a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision et, le cas échéant, de compléter son dossier.

Encore ici, il s'agit de la consécration législative de l'un des aspects du devoir d'agir équitablement qui incombe déjà à l'Administration³⁹. Nous constaterons plus loin, pour ce qui est de la CSST, que les lois qui la régissent et les manières de faire qu'elle a adoptées au fil des ans, dans l'ensemble de ses missions, lui permettent d'affirmer qu'elle satisfait déjà à ces règles.

4.4 Prendre des décisions claires, avec diligence

Le paragraphe 3^o de l'article 4 énonce:

3^o que les décisions sont prises avec diligence, qu'elles sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis et que les renseignements pour communiquer avec elle lui sont fournis.

Chaque ministère et organisme devra faire l'examen de ses manières de prendre des décisions et de son respect de cette disposition. La CSST est d'avis, pour sa part, qu'elle y parvient dans l'ensemble de ses missions. Il en est autant de l'intérêt de ses administrés, travailleurs comme employeurs, que du sien. Qu'il suffise de se rappeler d'abord que la CSST doit, dans son rôle de mutuelle d'assurance en matière de lésions professionnelles, percevoir plus de 1,2 milliard \$ par année, auprès d'environ 180 000 employeurs. Qu'il suffise aussi d'avoir à l'esprit qu'elle fait face à environ 200 000 demandes d'indemnisation par année et que l'ampleur des déboursés fait en sorte qu'une seule journée additionnelle moyenne de paiement d'indemnités de remplacement de revenu, pour l'ensemble des bénéficiaires, représente plus de 15 millions \$, pour comprendre qu'il en va de l'intérêt de la CSST, autant que de ses administrés, de rendre ses décisions avec diligence!

39. Voir, pour une explication de la portée de cette disposition, LEMIEUX, *Loi annotée, op. cit.*, commentaires sous l'article 4, p. 92.

Pour ce qui est de la communication des décisions «en termes clairs et concis» et de l'obligation de fournir à l'administré les renseignements pour communiquer avec elle, la CSSST est d'avis qu'elle s'y conforme déjà.

En effet, en ce qui concerne cette obligation de communiquer les décisions en termes clairs et concis, la révision, ces dernières années, de l'ensemble des communications écrites avec les clientèles de la CSSST repose sur des principes qui correspondent aux règles énoncées par l'article 4. Ceci a fait en sorte que:

- le contenu des formulaires et décisions et, dans certains cas, la présentation visuelle, ont été simplifiés;
- les décisions sont communiquées en termes clairs et concis;
- toutes les décisions sont motivées, ce qui constituait déjà une obligation en vertu des lois, mais cette motivation a été rendue la plus simple et compréhensible possible;
- les documents contiennent les renseignements permettant au destinataire de communiquer avec la direction régionale ou, dans certains cas, avec une personne qui s'occupe de son dossier;
- ces documents font l'objet d'une évaluation auprès de la clientèle avant d'être mis en circulation.

De façon plus spécifique, en ce qui concerne les lettres d'admissibilité au régime, en indemnisation, les mesures suivantes ont été prises:

- le travailleur et l'employeur reçoivent chacun un écrit personnalisé; auparavant l'employeur recevait une copie de la lettre envoyée au travailleur, accompagnée d'une lettre de transmission;
- les refus sont motivés et la lettre précise qu'il y a eu au préalable une communication téléphonique. En effet, la pratique de communiquer avec l'administré, lorsqu'on s'apprête à refuser sa réclamation, qui va nettement au-delà des règles de la LJA, que ce soit celles de l'article 4 ou de l'article 6, est maintenant implantée, de manière générale, à la Commission.

Enfin, en ce qui concerne les communications destinées exclusivement aux employeurs et qui comportent des décisions, que ce soit en financement ou en réparation, les documents émis contiennent le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de la direction régionale et, dans certains cas, le nom d'une personne à contacter. Par ailleurs, les formulaires de déclaration de salaire par les employeurs, ainsi que la documentation qui les accompagne, ont été révisés, allégés et simplifiés et le travail se poursuit encore.

* * *

L'article 4 LJA, on l'a vu, est directif plutôt qu'impératif et il impose à l'Administration gouvernementale une obligation de moyens, plutôt que de résultat, c'est-à-dire celle de prendre les mesures appropriées pour s'assurer du respect des normes et orientations qui y sont édictées.

La CSST, dans l'exercice de révision de ses lois et de ses procédures qu'elle a tenu à la suite de l'adoption de la LJA, en est venue aux conclusions suivantes quant à ces règles, plus spécialement à celles énoncées aux trois premiers paragraphes de l'article 4.

Depuis quelques années, la Commission a mis en oeuvre une démarche de changement qui lui a permis d'améliorer les services aux clients employeurs et travailleurs. Cette démarche avait pour but la révision complète des façons de faire des différentes fonctions de la Commission, dans une optique d'amélioration du service à la clientèle. Ainsi, des tables «intervice-présidences» ont été mises sur pied pour chacune des fonctions. Les objectifs visés étaient notamment d'élaborer des nouvelles façons de faire et de les expérimenter dans les opérations courantes et d'adapter les outils à la réalité des opérations en vue de donner un service de qualité.

Cette démarche a permis à la CSST de mettre en place de nouvelles approches, telles que le maintien du lien d'emploi, la nouvelle approche médicale, la nouvelle approche en indemnisation, la nouvelle approche en prévention-inspection ainsi que la mise sur pied d'un nouveau service aux employeurs. Ce virage amorcé par la CSST s'harmonise donc avec l'esprit des mesures formulées par l'article 4 LJA.

En conclusion, on peut donc affirmer que la CSST, même si elle doit constamment remettre en question et améliorer ses procédures, comme toutes les autres composantes de l'Administration, estime

avoir déjà mis en place les mesures pour s'assurer de respecter les obligations imposées par les paragraphes 1 à 3 de l'article 4.

4.5 La conformité des directives aux principes et obligations de la loi et leur consultation

L'Administration gouvernementale doit aussi prendre les mesures appropriées pour s'assurer:

4^o que les directives à l'endroit des agents chargés de prendre la décision sont conformes aux principes et obligations prévus au présent chapitre et qu'elles peuvent être consultées par l'administré.

La LJA ne définit naturellement pas ce que constitue une directive. En s'inspirant des auteurs, on pourrait dire que la directive, c'est une règle de conduite édictée par l'Administration dans le but d'encadrer l'action des agents chargés de prendre une décision⁴⁰.

Ainsi, une «politique», un «guide», une «circulaire», une «note de pilotage», etc., peuvent constituer une directive, s'ils entrent dans le cadre de cette définition. Dussault donne aussi comme exemple les «instructions», «règles d'interprétation», «principes directeurs» comme autres appellations d'une directive. Il faut toutefois aller au-delà de la seule désignation d'un document et en étudier la portée véritable pour décider s'il s'agit d'une directive au sens de la notion esquissée ci-haut.

4.5.1 La conformité des directives à la LJA

Quelle est donc l'étendue de l'obligation de l'Administration à l'égard des directives, en vertu de cette disposition? On a vu plus haut que l'article 4 était une disposition à caractère directif, plutôt qu'impératif, de la nature d'une «obligation de moyens».

On peut d'abord souligner que la LJA, pas plus à son article 4 qu'ailleurs, n'impose à un ministère ou organisme l'obligation de faire rapport, sur la conformité des directives ou sur un autre sujet, à un ministère, au gouvernement ou à l'Assemblée nationale. La seule obligation de ce genre est imposée au ministre de la Justice, respon-

40. Cette définition est inspirée de René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., P.U.L. 1984, p. 418; voir les pages 417 à 431, sur la portée juridique et le concept de directive; voir aussi GARANT, *Droit administratif*, 4^e éd., Les Éditions Yvon Blais inc., 1996, p. 395 à 400.

sable de l'application de la LJA, en vertu de l'article 199 LJA. L'article 200 LJA énonce que «le ministre doit, au plus tard le 1^{er} avril 2003, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la loi et sur l'opportunité, le cas échéant de la modifier».

Il faut par ailleurs rappeler que la LJA, si elle impose des obligations à l'Administration, le fait dans le cadre de la prise de décisions individuelles à l'égard d'un administré dans un dossier précis. Elle n'est pas une loi-cadre sur l'accès aux documents des organismes publics; c'est la *Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*⁴¹ qui crée les droits d'accès aux documents, avec une mécanique particulière et des conditions précises. La LJA ne modifie pas cette loi et n'est pas là pour y suppléer.

Par ailleurs, on ne retrouve pas dans la LJA d'obligation spécifique d'établir et tenir à jour une liste de classement des directives, équivalente à celle qui incombe déjà à l'Administration, à l'égard de l'ensemble de ses documents, en vertu de l'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information*⁴².

La LJA n'oblige donc pas, à notre avis, un ministère ou un organisme à faire un inventaire exhaustif ou à confectionner un registre de l'ensemble de tous les documents qui peuvent être considérés comme une directive, terme qui est générique et assez large.

Si la LJA n'oblige pas les ministères ou organismes à faire un inventaire détaillé et exhaustif ou à confectionner un registre de leurs directives pour vérifier leur conformité à ses principes et obligations, ou encore à produire un rapport à une instance particulière, elle les oblige toutefois à prendre des mesures appropriées pour s'assurer de cette conformité.

Or la CSST a déjà pris certaines mesures pour faire face aux obligations de la LJA, dont les plus significatives sont le mandat donné au Comité sur la justice administrative, formé de représentants de toutes les missions de la Commission, de procéder à l'examen de la LJA et de ses implications pour la CSST.

41. Chap. A-2.1 (la *Loi sur l'accès à l'information* ou la LAI).

42. «16. Un organisme public doit classer ses documents de manière à en permettre le repérage. Il doit établir et tenir à jour une liste de classement indiquant l'ordre selon lequel les documents sont classés. Elle doit être suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès.

Le droit d'accès à cette liste ne s'exerce que par consultation sur place pendant les heures habituelles de travail».

Sur la question de la conformité des directives de la CSST aux principes et obligations de la loi, le comité, formé de représentants de toutes les missions de la Commission, bien au fait des règles, pratiques, politiques et directives en usage dans leur secteur, en est arrivé à la conclusion que les directives de la Commission sont conformes à ces principes et obligations.

Le comité ou ses membres n'ont pas procédé à l'examen de toutes les directives de la Commission. Tel n'était pas leur mandat, la LJA n'obligeant d'ailleurs pas à faire un inventaire précis ou une «liste de classement», comme la *Loi sur l'accès à l'information* le prévoit déjà à l'égard de l'ensemble des documents d'un organisme public.

Toutefois, les membres du comité, délégués par chacune des missions de la Commission, connaissaient très bien les différentes lois administrées par celle-ci, ainsi que ses pratiques et ses politiques. Ils en sont arrivés, à partir de cette connaissance, à la conclusion que les politiques de la Commission respectaient les principes et obligations de la LJA, après avoir conclu dans un premier temps que la CSST respectait déjà l'ensemble des principes et obligations de la LJA (articles 1 à 8). La démarche suivie pour en arriver à cette conclusion a donc été globale, à savoir poser un jugement sur la conformité des directives à partir de l'examen des pratiques de la Commission, à la lumière des principes et obligations de la LJA.

Cette démarche constitue la mesure appropriée prise par la CSST pour s'assurer, au 1^{er} avril 1998, date de l'entrée en vigueur de la LJA, de la conformité de ses directives aux principes et obligations prévus au chapitre I. Bien sûr, chaque ministère et organisme, selon son organisation, sa mission et ses orientations, peut décider de la mesure qu'il juge appropriée et des moyens qu'il entend prendre pour respecter cette obligation.

Soulignons enfin que, comme l'obligation pour l'Administration de s'assurer de la conformité de ses directives aux principes et obligations de la LJA est une obligation continue dans le temps, les ministères ou organismes devraient prendre les mesures appropriées pour s'assurer, lors de l'adoption de nouvelles directives ou la modification de directives existantes, de leur conformité à ces principes et obligations.

4.5.2 *La consultation des directives par l'administré*

Quelle est l'étendue de ce droit de l'administré à la consultation des directives et quelles sont les obligations en découlant pour l'Administration?

Rappelons d'abord, comme l'énonce la disposition préliminaire de son article 1, que la LJA «établit les règles générales de procédures applicables aux décisions **individuelles** prises à l'égard d'un **administré**».

Il en découle donc que le droit de consultation que possède l'administré, c'est celui de consulter la directive pertinente à son dossier, appliquée ou applicable par l'agent chargé de prendre la décision individuelle concernant l'administré dans ce dossier particulier. Ce droit ne peut s'appliquer que si cette directive existe, bien entendu, l'article 4, paragraphe 4^o LJA n'imposant pas d'obligation pour l'Administration d'adopter des directives.

L'article 4, paragraphe 4^o LJA ne donne donc pas à un administré, selon nous, le droit de consulter d'autre directive que celle qui s'applique dans son cas particulier. Il ne lui donne pas non plus le droit d'exiger toutes les directives d'un ministère ou organisme, que ce soit dans un secteur particulier ou globalement.

De plus, nous estimons que l'obligation de l'Administration, en vertu de l'article 4, paragraphe 4^o, ne s'étend qu'aux directives en vigueur, contemporaines et applicables à la décision, et non à toutes les versions antérieures, le cas échéant, ou encore à des directives qui seraient tombées en désuétude.

Par ailleurs l'article 4, paragraphe 4^o n'étend pas le droit à la consultation des directives à d'autres personnes qu'un administré, à l'égard de la décision qui le concerne. On a vu plus haut que la LJA n'obligeait pas la CSST à faire un inventaire de ses directives et qu'elle ne constituait pas une deuxième *Loi sur l'accès à l'information*. Or, l'article 9 LAI prévoit déjà le principe de l'accès aux documents d'un organisme public⁴³. Une directive, si elle est écrite, constitue un document auquel a déjà accès, de la manière prévue à la LAI, toute personne qui en fait la demande. Indépendamment de l'adoption de la LJA, et plus particulièrement de l'article 4, paragraphe 4^o,

43. «9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public [...]».

on constate qu'il existe déjà, en vertu de la LAI, un droit d'accès aux documents que constituent les directives. La LJA ne crée donc pas, pour les autres personnes que l'administré concerné par une directive, un droit nouveau, qui n'existait pas auparavant, à l'accès ou à la consultation des directives.

Par ailleurs, quelle est l'étendue de l'obligation de l'Administration face au droit à la consultation de la directive par l'administré?

Soulignons d'abord qu'à notre avis l'article 4 ne va pas jusqu'à obliger l'Administration à mentionner dans une décision qu'elle est fondée sur une directive ou encore qu'il existe une directive sur le sujet.

En pratique, si un administré demande à consulter la directive qui a été appliquée ou qui serait applicable dans son cas, il faudra que l'agent chargé de prendre la décision lui permette de consulter la directive qu'il a appliquée, le cas échéant, ou la directive qui est applicable dans ce cas.

Sans que la loi ne nécessite la confection d'un inventaire des directives de l'Administration, qu'il soit global ou par mission, il faudra cependant que l'Administration s'assure que les agents qui rendent les décisions soient informés de ce nouveau droit de l'administré et que, sur demande, ils puissent identifier la directive qui a été appliquée ou qui est applicable, afin de permettre l'exercice de ce droit dans un délai raisonnable.

5. Les règles s'imposant à l'autorité administrative dans la prise de décisions individuelles: les articles 5 à 8 LJA

Alors que l'article 4 LJA prévoit les mesures générales que doit prendre l'Administration gouvernementale, les articles 5 à 8 s'appliquent plus spécifiquement à l'«autorité administrative» dans la prise d'une décision individuelle, c'est-à-dire à la CSST, aux agents d'indemnisation, aux conseillers en réadaptation, aux inspecteurs et aux agents de financement; les articles 7 et 8 s'appliquent plus particulièrement lors du réexamen ou de la révision de la décision rendue en premier lieu par les agents.

Certains articles comportent des obligations spécifiques et exclusives à la prise de types particuliers de décisions. Ainsi, pour la CSST, l'article 5 ne s'appliquera en pratique qu'aux décisions en matière d'inspection et l'article 6 aux décisions d'indemnisation ou de réadaptation. M^e Longtin écrit à cet égard que «la loi établit [...] une

certaine modulation des règles pour tenir compte de l'objet des décisions»⁴⁴.

Les articles 7 et 8, qui traitent du réexamen, aussi appelé dans certaines lois «reconsidération», et de la révision, ainsi que de la motivation des décisions défavorables, s'appliquent par ailleurs à toutes les décisions de l'autorité administrative soumises à la LJA.

5.1 Règles spécifiques à certaines fonctions de la CSST

5.1.1 En prévention-inspection: l'article 5 LJA

L'article 5 impose ainsi certaines obligations en cas d'ordonnance de faire ou de ne pas faire, ou de décision défavorable portant sur un permis ou une autorisation:

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable:

1^o avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2^o avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3^o lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Il est fait exception à ces obligations préalables lorsque l'ordonnance ou la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé aux personnes, à leurs biens ou à l'environnement et que, de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision.

Cet article s'applique particulièrement à certaines décisions prises par les inspecteurs de la CSST en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, notamment en ce qui concerne les avis de correction (article 183 LSST), l'ordonnance de suspension des travaux ou de fermeture d'un lieu de travail (article 186 LSST), l'ordonnance relative aux produits, procédés, etc. (article 190 LSST), ou encore l'ordonnance au maître d'oeuvre sur les chantiers de construction

44. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.2.3.

(article 217 LSST). Il s'applique aussi aux permis ou autorisations que peut délivrer la Commission, le cas échéant⁴⁵.

On peut d'abord souligner que l'obligation d'informer l'administré de l'intention de prendre une ordonnance, ainsi que de ses motifs et, le cas échéant, de la teneur des plaintes, ne va pas jusqu'à exiger de le faire par écrit. Un avis verbal est suffisant en vertu de la LJA.

On peut affirmer que les dispositions de la LSST en matière d'inspection vont, en règle générale, plus loin et sont plus précises que celles énoncées par l'article 5 de la LJA. Mentionnons d'abord, à ce chapitre, l'obligation pour l'inspecteur d'aviser les parties, employeur, association accréditée, représentant à la prévention et, sur un chantier de construction, le maître d'oeuvre, avant d'entreprendre une enquête ou une inspection sur un lieu de travail (article 181 LSST). Signalons de plus que la loi prévoit la communication des résultats de l'enquête ou de l'inspection à ces parties, au comité de santé et de sécurité, ainsi qu'au directeur de la santé publique, et l'affichage de l'avis de correction de manière visible et accessible aux travailleurs (article 183 LSST).

Soulignons qu'informer l'administré de la teneur des plaintes ne signifie pas qu'il faut aller jusqu'à révéler l'identité du plaignant. Au contraire, l'article 28 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*⁴⁶ prévoit que c'est même un devoir de l'organisme public de refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un tel renseignement lorsque sa divulgation serait susceptible, notamment, «de révéler une méthode d'enquête, une source confidentielle d'information» (par. 3^o) ou «de mettre en péril la sécurité d'une personne» (par. 4^o). Il s'agit là d'une codification de ce principe existant déjà en common law et bien connu en droit pénal et criminel. Cette disposition de la LAI n'est pas modifiée par l'article 5 LJA et on doit donc lire les deux arti-

45. Précisons par ailleurs qu'en matière de financement, l'«attestation d'employeur en règle» délivrée administrativement, en vertu de l'article 316 de la LATMP, à la demande de certains employeurs qui veulent se protéger lors de l'exécution de travaux par un sous-traitant, ne constitue pas un «permis ou une autre autorisation de même nature». En effet, la CSST n'autorise ou n'interdit pas les travaux en informant l'employeur que l'entrepreneur dont il a retenu les services a payé ses cotisations. Le fait que l'employeur puisse exiger par contrat de l'entrepreneur une telle attestation relève des relations privées entre ces parties et la CSST n'intervient pas dans ces relations. L'essence de l'article 316 de la LATMP est plutôt de prévoir l'obligation pour l'employeur de payer la cotisation de l'entrepreneur en cas de défaut de celui-ci.

46. Chap. A-2.1.

cles conjointement, les informations sur «la teneur des plaintes» fournies en vertu de la LJA ne pouvant à notre avis l'être d'une manière qui va à l'encontre de cet article 28 LAI.

Par ailleurs, l'article 5 va plus loin que la règle de base de l'article 4, paragraphe 2^o, qui prévoit que l'on doit donner à l'administré «l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de décision». En effet, l'article 5 oblige l'autorité administrative à donner à l'administré «l'occasion de présenter ses observations», ce qui ne signifie toutefois pas en soi le droit à une audition.

On ne saurait mieux faire, pour illustrer ce que recouvre cette expression, que de se référer aux propos de M^e Marie José Longtin, qui traite dans son texte de la «déjudiciarisation de la terminologie et des processus». Elle y affirme notamment que «l'expression «présenter ses observations» devient donc, dans la législation, un générique qui peut couvrir plusieurs réalités» et que l'expression multiforme, n'excluant pas la discussion ou le débat, est donc variable en intensité suivant les contextes»⁴⁷.

Par ailleurs, pour ce qui est du droit de «produire des documents pour compléter son dossier», nous ne croyons pas qu'il puisse permettre à un administré de l'invoquer pour retarder indûment la prise d'une décision. En effet, ce que la disposition exige de l'autorité administrative, c'est de «donner l'occasion» à l'administré de le faire. Si on lui a donné cette occasion de manière raisonnable, l'obligation préalable a alors été accomplie.

Enfin, il ne faut pas oublier l'exception à ces obligations préalables, énoncée au deuxième alinéa de l'article 5, lorsque la décision est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter un préjudice irréparable. Cette exception ne joue par ailleurs que lorsque, «de plus, la loi autorise l'autorité à réexaminer la situation ou à réviser la décision».

Dans le cas de la CSST, certains pouvoirs de l'inspecteur s'exercent, de par leur nature même et selon la loi, «dans un contexte d'urgence». Ainsi, l'article 186 LSST donne à un inspecteur le pouvoir d'«ordonner la suspension des travaux ou la fermeture, en tout ou en partie, d'un lieu de travail et, s'il y a lieu, (d') apposer les scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité phy-

47. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 3.2.1, pages 94-95 du présent recueil.

sique des travailleurs». Par ailleurs, la loi autorisant l'autorité administrative, en l'occurrence la CSST, à réexaminer la situation ou à réviser la décision, puisqu'une personne qui se croit lésée par un ordre ou une décision d'un inspecteur peut en demander la révision par la Commission conformément aux articles 358.1 à 358.5 LATMP⁴⁸, nous sommes d'avis que cette exception s'applique, le cas échéant, aux ordres ou décisions de l'inspecteur.

On peut donc affirmer, en concluant sur cette disposition, que la LSST pose des exigences précises qui complètent, et vont parfois au-delà des impératifs de l'article 5, dans la mission de prévention-inspection de la CSST. L'examen des façons de faire de la CSST en cette matière, à l'occasion de l'adoption de la LJA, permet par ailleurs d'affirmer qu'elle respecte déjà, pour l'ensemble, les prescriptions de cette disposition.

5.1.2 *En indemnisation ou réadaptation: l'article 6 LJA*

L'article 6 impose ainsi des obligations en cas de décision défavorable en matière d'indemnité ou de prestation:

6. L'autorité administrative qui, en matière d'indemnité ou de prestation, s'apprête à prendre une décision défavorable à l'administré, est tenue de s'assurer que celui-ci a eu l'information appropriée pour communiquer avec elle et que son dossier contient les renseignements utiles à la prise de décision. Si elle constate que tel n'est pas le cas ou que le dossier est incomplet, elle retarde sa décision le temps nécessaire pour communiquer avec l'administré et lui donner l'occasion de fournir les renseignements ou les documents pertinents pour compléter son dossier.

Elle doit aussi, lorsqu'elle communique la décision, informer, le cas échéant, l'administré de son droit d'obtenir, dans le délai indiqué, que la décision soit révisée par l'autorité administrative.

Cet article s'applique, tant en indemnisation qu'en réadaptation et ce, à l'égard de toutes les lois d'indemnisation administrées par la Commission. Rappelons que la LATMP définit le mot «prestation» comme «une indemnité versée en argent, une assistance financière ou un service fourni en vertu de la présente loi». Précisons, par ailleurs, que l'article 6 ne s'applique pas aux décisions d'imputation des coûts, rendues en vertu de la LATMP (articles 326 à 331), car celles-ci constituent plutôt des décisions en matière de financement.

48. En vertu de l'article 191.1 LSST.

Dans ce cas, ce sont les dispositions générales de l'article 4 LJA qui s'appliqueront, comme nous l'expliquerons plus loin.

On peut affirmer qu'en règle générale, la CSST respecte déjà l'obligation de s'assurer que l'administré à l'égard de qui elle s'apprête à rendre une décision défavorable a reçu l'information appropriée lui permettant de communiquer avec elle et que son dossier contient tous les renseignements utiles à la prise de décision.

En effet, la LATMP prescrit déjà le contenu obligatoire de l'avis de l'employeur et la demande de remboursement, à l'article 268⁴⁹. Cet avis, s'il est complété correctement, comprend normalement tous les renseignements utiles à la prise de décision. Le formulaire de réclamation du travailleur, en cas d'incapacité de plus de 14 jours d'atteinte permanente à l'intégrité physique ou psychique, ou de décès du travailleur (article 270 LATMP), remplit les mêmes fonctions.

* * *

On constate, à la lecture de l'article 6, que l'obligation de communication préalable imposée à l'autorité administrative en vertu de l'article 5, en cas de prise d'ordonnance de faire ou de ne pas faire, n'existe, en vertu de l'article 6, que si l'administré n'avait pas déjà l'information appropriée pour communiquer avec elle, ou encore que son dossier est incomplet. En effet, comme le rappelle M^e Longtin, «en matière d'indemnité ou de prestation, le volume de décisions nécessitait une procédure différente en ce qui concerne la communication préalable avec l'administré»⁵⁰.

49. «268. [...]

L'avis de l'employeur et sa réclamation se font sur le formulaire prescrit par la Commission.

Ce formulaire porte notamment sur:

1^o les nom, prénom et adresse du travailleur, de même que ses numéros d'assurance sociale et d'assurance-maladie;
 2^o les nom et adresse de l'employeur et de son établissement, de même que le numéro attribué à chacun d'eux par la Commission;
 3^o la date du début de l'incapacité ou du décès du travailleur;
 4^o l'endroit et les circonstances de l'accident du travail, s'il y a lieu;
 5^o le revenu brut prévu par le contrat de travail du travailleur;
 6^o le montant dû en vertu de l'article 60;
 7^o les nom et adresse du professionnel de la santé que l'employeur désigne pour recevoir communication du dossier médical que la Commission possède au sujet du travailleur; et
 8^o si l'employeur conteste qu'il s'agit d'une lésion professionnelle ou la date ou la période prévisible de consolidation de la lésion, les motifs de sa contestation».

50. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.2.3; voir aussi, au même effet, LEMIEUX, *Loi annotée*, commentaires sous l'article 5, p. 95.

Par ailleurs, on peut souligner que si le dossier de l'administré ne contient pas les renseignements utiles à la prise de décision (par exemple, un formulaire incomplet ou encore la mention par l'employeur qu'il conteste la réclamation), c'est à l'autorité administrative qui constate ces problèmes de prendre l'initiative de retarder sa décision le temps nécessaire pour communiquer avec l'administré et lui donner l'occasion de fournir les renseignements ou documents pertinents. Précisons cependant que c'est l'autorité administrative elle-même qui constate si le dossier est complet ou incomplet et qui décide de retarder la prise de décision. Ce n'est pas l'administré, travailleur ou employeur, qui a le pouvoir de retarder la prise de décision et de forcer cette autorité à retarder la décision.

Ainsi, par exemple, si la CSST est d'avis que le dossier est complet, malgré l'opinion contraire de l'administré, elle peut rendre sa décision. Si elle constate que le dossier est incomplet, elle n'a pas l'obligation de retarder sa décision indéfiniment, mais simplement celle de «donner l'occasion de fournir les renseignements ou documents pertinents pour compléter le dossier». S'il n'y a pas de réponse en temps utile, l'autorité administrative pourra alors rendre la décision.

* * *

Les nouvelles façons de faire implantées à la CSST depuis quelques années font en sorte qu'en pratique, avant de refuser une demande, l'agent s'assure déjà d'avoir toutes les informations et les documents et communique même avec l'administré, ce qui va au-delà de l'exigence de l'article 6 LJA.

Par ailleurs, en ce qui concerne le droit d'obtenir la révision, toutes les décisions de la CSST en ces matières en font déjà mention, le cas échéant.

5.1.3 En financement: les dispositions générales de l'article 4

S'il n'y a pas d'article spécifique pour les décisions rendues par la CSST en matière de financement (classification, cotisation, imputation des coûts), il ne fait pas de doute que les grands principes de l'article 4 s'y appliquent, la CSST devant s'assurer que l'ensemble de ses procédures et décisions y sont conformes.

La lecture des dispositions de la LATMP en matière de financement, y compris en imputation, démontre par ailleurs que cette loi,

ainsi que les pratiques et les règles de la CSST en la matière, respectent déjà les règles établies à l'article 4.

Ainsi, la LATMP prévoit que les avis de classification, de cotisation et d'imputation constituent des décisions de la CSST⁵¹. La LATMP prévoit d'ailleurs, à l'égard de *toutes* les décisions de la CSST rendues en vertu de cette loi, à l'article 354, qu'«(u)ne décision de la Commission doit être écrite, motivée et notifiée aux intéressés dans les plus brefs délais».

Certaines dispositions spécifiques prévoient de plus l'utilisation de formulaires prescrits par la Commission, lesquels permettent à la Commission de s'assurer que l'employeur, conformément au paragraphe 2^o de l'article 4 LJA, «a eu l'occasion de fournir les renseignements utiles à la prise de la décision». Ainsi, la loi prescrit l'utilisation d'un tel formulaire pour la déclaration des salaires de l'employeur⁵², laquelle est la base de la cotisation à intervenir. Auparavant, l'employeur a dû transmettre une déclaration, à l'ouverture de ses activités et par la suite, annuellement, sur la nature de ces activités, pour permettre à la CSST de procéder à sa classification dans une unité d'activités⁵³. Cela se fait également sur un formulaire prescrit en vertu de la même disposition.

Il faut rappeler que les décisions de classification et de cotisation, sans être des automatismes, sont tout de même rendues en masse à chaque année, pour les plus de 180 000 employeurs qui constituent des administrés. Ainsi un employeur reçoit annuellement une décision relative à sa classification ainsi qu'un avis de cotisation, qui contient en soi sa motivation, suivant l'équation simple entre le taux de cotisation de l'unité dans laquelle il est classé, multiplié par la masse salariale, pour en arriver à sa cotisation annuelle.

Ces décisions sont donc nécessairement «communiquées à l'administré en termes clairs et concis». Elles sont de plus «prises avec diligence» selon les exigences du paragraphe 3^o de l'article 4 LJA, la loi prévoyant déjà la date de la déclaration annuelle des salaires de l'employeur⁵⁴, la cotisation étant faite ensuite par la CSST et étant payable avant le vingt et unième jour de la mise à la poste de l'avis⁵⁵.

51. Articles 303, 325 et 331 LATMP.

52. Article 295 LATMP.

53. Article 298 LATMP.

54. Avant le 15 mars de chaque année, en vertu de l'article 292 LATMP.

55. Article 315 LATMP.

5.2 Règles applicables dans les cas de réexamen, de reconsidération ou de révision: l'article 7

L'article 7 prévoit ainsi, lorsqu'une situation est réexaminée ou une décision révisée, que l'on doit donner l'occasion à l'administré de présenter ses observations et de produire des documents afin de compléter son dossier:

7. Lorsqu'une situation est réexaminée ou une décision révisée à la demande de l'administré, l'autorité administrative donne à ce dernier l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Précisons d'abord, en citant le professeur Lemieux, que «la formulation de l'article 7 implique que ce n'est pas cette disposition qui confère un droit à la révision ou au réexamen de la décision. On réfère simplement à un tel pouvoir lorsqu'il est conféré par une loi particulière. Ainsi, l'article 7 ne fait que prévoir un régime applicable lorsque le droit à la révision existe»⁵⁶.

5.2.1 La notion de «réexamen» ou de «reconsidération»

Les lois administrées par la CSST ne mentionnent pas la possibilité du «réexamen» d'une situation, tout en prévoyant la plupart du temps le droit à la révision d'une décision. Toutefois, on y retrouve la notion de «reconsidération», tant dans la LATMP (article 365) que dans la LAT (article 63, par. 3). La notion de «reconsidération» n'est pas définie dans la LATMP, pas plus que dans la LAT. On peut toutefois souligner que le dictionnaire définit le mot «reconsidérer» comme le fait de «considérer de nouveau une question»⁵⁷.

La reconsidération de l'article 365 LATMP, tout comme celle de l'article 63(3) LAT, peut donc se définir comme «le pouvoir donné à l'autorité administrative de reconsidérer, c'est-à-dire de considérer à nouveau, sa propre décision».

Pour sa part, la LJA n'utilise pas les mots «reconsidération» ou «reconsidérer». Elle emploie plutôt le terme «réexamen», notamment aux articles 5 et 7. Si la LJA n'utilise pas les mots «reconsidération» ou «reconsidérer», ce qui est normal vu qu'il s'agit d'une loi-cadre, à portée générale, qui s'appliquera à un ensemble de situations et de

56. LEMIEUX, *Loi annotée*, commentaires sous l'article 7, p. 98.

57. *Le Petit Robert 1*, édition 1990.

lois différentes, on peut toutefois facilement faire le parallèle entre le «réexamen» de la LJA et la «reconsidération» de la LATMP et de la LAT. Ces institutions juridiques, qui sont en pratique les mêmes, constituent des paliers existant à l'intérieur de l'autorité administrative que constitue la CSST et revêtent, tout comme la révision, un caractère administratif.

Nous sommes donc d'avis que la notion de reconsidération de la LATMP et de la LAT correspond au «réexamen» de la situation par l'autorité administrative elle-même. En effet, la reconsidération se fait au même palier, celui de la première instance, la CSST, qui est l'autorité administrative au sens de la LJA. Soulignons que M^e Longtin semble inclure quant à elle, sous le vocable unique de «reconsidération», tant le réexamen que la révision mentionnée à l'article 7⁵⁸.

À ce titre, la «reconsidération» est soumise aux impératifs de l'article 7 et, lorsqu'elle se fait «à la demande de l'administré», la CSST doit lui donner «l'occasion de présenter ses observations et s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier».

L'article 365 LATMP, qui prévoit la possibilité de reconsidération prévoit déjà en son troisième alinéa qu'avant de reconsidérer une décision, la Commission en informe les personnes à qui elle a notifié cette décision. On constate qu'il va, d'une certaine manière, plus loin que l'article 7 LJA, puisque la Commission, avant de reconsidérer une décision, que ce soit de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, doit en informer les personnes à qui elle a notifié cette décision. On doit maintenant y incorporer, ce qui était sous-entendu et mis en pratique à la CSST, les obligations de l'article 7 LJA.

On doit également lire l'article 63, par. 3 LAT, qui prévoit la possibilité de reconsidération d'une décision, en termes toutefois plus laconiques⁵⁹, en y incorporant la règle de l'article 7 LJA.

5.2.2 *La révision administrative*

Rappelons que dans la LATMP, la révision se fait dorénavant en vertu de l'article 358.4, «par le président du conseil d'administration

58. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.2.4.

59. «63.[...]

3. Sauf dans les cas où elle a délégué ses pouvoirs suivant les paragraphes 4 et 5, la Commission peut en tout temps, relativement aux matières qui sont de sa compétence, reconsidérer une question décidée par elle, rescinder, amender ou changer ses décisions et ses ordonnances».

et chef de la direction ou par toute personne désignée par celui-ci». La révision se fait de la même manière, en vertu de la LSST, selon les règles de la LATMP, auxquelles la LSST réfère maintenant (art. 37.1 et 191.1 LSST).

Pour ce qui est de la LAT, la révision se fait, selon l'article 63(5), par un «bureau de révision constitué par la Commission, composé de ceux de ses fonctionnaires qu'elle désigne»; elle peut déléguer à ce bureau de révision «ses pouvoirs pour examiner et décider, en révision, les matières énumérées» à l'article 63(4). Même si on a conservé l'appellation «bureau de révision», les modifications faites aux articles 63(5) et 64, en particulier la suppression du mot «entendre» et de toute référence à l'«audition», démontrent une concordance quasi parfaite avec la révision faite en vertu de la LATMP (articles 358 à 358.3). Que ce soit en vertu de la LATMP ou de la LAT, la révision est donc faite par la Commission ou certains de ses fonctionnaires, à qui elle a délégué ses pouvoirs.

Or, la LATMP, modifiée à l'époque de l'adoption de la LJA, ainsi que la LAT, modifiée par la *Loi sur l'application de la LJA*, imposent toutes deux des dispositions équivalentes à l'article 7 LJA lorsque la CSST agit en révision. On peut maintenant qualifier cette nouvelle institution juridique de «révision administrative», puisqu'elle fait partie clairement de la fonction administrative et qu'elle ne revêt plus certains des attributs de la fonction juridictionnelle qu'elle avait auparavant à la CSST⁶⁰.

Ces dispositions se retrouvent dans quelques articles de la LATMP (art. 358.1 à 358.5) et de la LAT (art. 63 et 64) et peuvent se résumer ainsi. La demande de révision est faite par un écrit qui expose brièvement les motifs et l'objet. Après avoir donné aux parties l'occasion de présenter leurs observations (article 358.3 LATMP et 64 LAT), la personne désignée par le président du conseil et chef de la direction de la Commission (LATMP), ou le «bureau» de révision (LAT), peut confirmer, infirmer ou modifier la décision initiale. La décision en révision doit être écrite, motivée et notifiée aux parties et mentionner le droit de la contester devant la CLP, ou le TAQ, et le délai pour ce faire. Ces règles simples et minimales répondent, à notre avis, aux exigences des articles 7 et 8 LJA.

60. Voir les anciens articles 176.1 à 176.20 de la LSST, qui constituent le chapitre IX.I, intitulé «Les bureaux de révision».

5.3 La motivation des décisions défavorables et l'indication des recours: l'article 8

L'article 8 LJA prévoit ainsi, en prenant la CSST pour exemple, l'obligation pour ses agents d'indemnisation, conseillers en réadaptation, inspecteurs et agents de financement, agissant comme «autorité administrative», de motiver les décisions défavorables et d'indiquer les recours possibles pour les administrés.

8. L'autorité administrative motive les décisions défavorables qu'elle prend et indique, le cas échéant, les recours autres que judiciaires prévus par la loi, ainsi que les délais de recours.

5.3.1 L'obligation de motiver

La CSST motive déjà toutes ses décisions, qu'elles soient favorables ou défavorables, tant en matière d'indemnisation ou de réadaptation qu'en financement ou en inspection. En effet, la LATMP prévoit, à l'article 354, qu'une décision de la CSST, rendue en vertu de cette loi, doit être «écrite, motivée et notifiée aux intéressés dans les plus brefs délais».

Les décisions que rend la CSST en indemnisation, en vertu de la LATMP et de la LAT, le sont à l'égard de deux parties: le travailleur et l'employeur. En indemnisation des victimes d'actes criminels, le Procureur général constitue lui aussi une partie. En conséquence, une décision sera, en pratique, toujours «défavorable» à l'égard de l'une ou l'autre de ces parties; en effet, elle affectera nécessairement les droits des deux parties.

En matière de financement, il est extrêmement difficile, sinon impossible, de savoir à l'avance si un avis de classification constitue une décision «favorable» ou «défavorable» à l'employeur, tout comme un avis de cotisation. Par exemple, un avis de cotisation qui donnerait un crédit à un employeur pourrait être perçu comme une décision «favorable» par la Commission, mais «défavorable» par l'employeur, s'il estime le crédit insuffisant.

Par ailleurs, les décisions rendues sous la LSST, par exemple en matière de droit de refus ou de retrait préventif (articles 12, 32 et 40 LSST), mettent en cause le travailleur et l'employeur. En vertu de l'article 181, à son arrivée sur un lieu de travail, l'inspecteur doit, avant d'entreprendre une enquête ou une inspection, prendre les mesures pour aviser notamment ceux-ci; sur un chantier de construc-

tion, cette obligation s'étend au maître d'oeuvre. De plus, les décisions et avis de correction des inspecteurs sont, en vertu de l'article 183 LSST, communiqués à l'employeur et à l'association accréditée.

On constate donc que les décisions rendues par la Commission ou l'un de ses inspecteurs, en vertu de la LSST, mettent en cause plusieurs parties et qu'elles peuvent elles aussi toujours être considérées, par une partie ou par l'autre, comme une décision défavorable. En conséquence, elles sont soumises à cette obligation de motivation.

Pour ce qui est de l'étendue de cette obligation de motiver, citons le professeur Lemieux, qui écrit que «(Des motivations impliquent que la décision comporte des éléments suffisants qui la justifient, de manière à ce que la personne visée connaisse ses droits et obligations et puisse juger de l'opportunité de contester cette décision, le cas échéant»⁶¹.

5.3.2 *L'obligation d'indiquer les recours autres que judiciaires*

La LJA ne définit pas ce qui constitue un «recours», pas plus que la LATMP, qui utilise dorénavant, depuis l'adoption du Projet de loi 79, tout comme la LJA, le terme «recours» au lieu du mot «appel» précédemment employé qui avait une connotation plus judiciaire.

De même, la loi d'application de la LJA modifie la *Loi sur les accidents du travail*, en particulier les dispositions sur le Bureau de révision; elle prévoit que dorénavant, il n'y aura plus d'«appel» à la Commission des affaires sociales, mais un «recours» au Tribunal administratif du Québec, qui intègre l'ancienne CAS.

Si la LJA ne donne pas de définition au mot «recours», le contexte dans lequel il est utilisé laisse clairement entendre qu'il ne peut s'agir d'un recours interne, situé à l'intérieur de l'«autorité administrative» qui rend la décision de première instance, mais qu'il doit plutôt s'agir d'un recours au TAQ ou à un «autre organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges», qui exerce une fonction juridictionnelle, comme la nouvelle CLP. C'est d'ailleurs dans ce sens que M^e Longtin affirme qu'«(a)u chapitre des pouvoirs, la législation nouvelle distingue la reconsidération de la décision administrative par l'Administration elle-même, telle qu'elle est prévue à l'article 7 de

61. LEMIEUX, *Loi annotée*, commentaires sous l'article 8, p. 98.

la loi, et le véritable pourvoi, c'est-à-dire le recours devant le Tribunal administratif ou, le cas échéant, devant un autre organisme de l'ordre administratif «chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative»...»⁶².

Qu'il suffise de lire l'article 14, qui crée le Tribunal administratif du Québec et précise que sa fonction est de «statuer sur les recours formés contre une autorité administrative», pour s'en convaincre.

La juxtaposition de l'article 8 LJA avec les articles 9 et 14 de cette loi permet de suggérer, dans le cas de la CSST, la définition suivante de ce que constitue un «recours» au sens de la LJA: il s'agit d'«une demande faite au Tribunal administratif du Québec, ou le cas échéant, à la CLP, organisme exerçant une fonction juridictionnelle, de trancher un litige relatif à une décision rendue par une autorité administrative, en l'occurrence la CSST, et de modifier ou d'infirmer une décision défavorable rendue par cette autorité administrative».

Par ailleurs, la LJA elle-même ne crée pas de recours, ceux-ci étant plutôt créés par des lois particulières, tel qu'il ressort bien de l'article 109 LJA:

109. Le Tribunal peut, par règlement adopté à la majorité de ses membres, édicter des règles de procédure précisant les modalités d'application des règles établies par le présent chapitre ou par les lois particulières en vertu desquelles les recours sont formés. [...]

Le professeur Lemieux affirme aussi à ce sujet:

Cependant, ce recours n'est ouvert que dans les cas prévus par une loi particulière et selon les modalités spéciales que peut comporter cette loi. Le droit de contestation ne se fonde donc pas sur la *Loi sur la justice administrative*, mais seulement sur telle ou telle disposition d'une loi particulière. Les annexes de la *Loi sur la justice administrative* ne servent qu'à départager les sections constituées au sein du Tribunal administratif du Québec.⁶³

Le «recours» mentionné à l'article 8 LJA, lorsqu'il est exercé à l'égard d'une décision rendue par la CSST en vertu de la LATMP ou de la LSST, sera donc l'un des «recours» à la CLP, mentionnés à l'article 369 LATMP, formés en vertu de la LATMP ou de la LSST.

62. LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 2.2.4.

63. LEMIEUX, *Bulletin*, *op. cit.*, note 32, page 3.

Par ailleurs, le «recours» de l'article 8 LJA, dans le cas des décisions rendues en vertu de la LAT, sera le recours au TAQ qui peut être formé, en vertu de l'article 65 LAT, à l'encontre d'une décision du Bureau de révision.

5.3.3 *L'obligation préalable d'indiquer les paliers de contestation menant aux recours*

Par ailleurs, la «révision» faite en vertu des lois administrées par la CSST, si elle ne constitue pas un «recours» au sens de cet article 8, fait cependant partie de la structure de contestation prévue à ces lois, qui complètent sur ce point la LJA par des règles particulières, comme l'entend son article 1, qui en constitue la disposition préliminaire.

Or, la seule disposition de la LJA qui prévoit explicitement l'obligation pour l'autorité administrative d'indiquer le droit d'obtenir la révision d'une décision est l'article 6 de cette loi, qui ne s'applique cependant qu'«en matière d'indemnité ou de prestation». Est-ce à dire qu'on n'a pas besoin d'indiquer, dans la décision de première instance rendue, par exemple, en matière de financement ou encore de prévention-inspection, le droit à la révision, mais qu'on devrait tout de suite y inscrire celui de former un recours à la CLP, même si ce droit n'existe qu'à la suite d'une décision en révision et ne peut s'exercer en conséquence qu'ultérieurement à une telle décision en révision?

Rappelons que, sous réserve de certaines dispositions qui prévoient, de manière exceptionnelle toutefois, qu'un recours puisse être formé directement à l'égard d'une décision de première instance de la CSST⁶⁴, il est nécessaire, pour pouvoir former un «recours» devant la CLP ou le TAQ, de passer par l'étape de la révision administrative.

Dans un cas comme dans l'autre, la loi ne prévoit pas que l'on puisse former directement un recours à la CLP ou au TAQ sans passer par l'étape intermédiaire, préalable et nécessaire, que constitue la révision «administrative» ou par le Bureau de révision⁶⁵. Il est en

64. En vertu de l'article 369 par. 1^o LATMP, les décisions conjointes SAAQ-CSST rendues, en vertu des articles 450 et 450.1 LATMP, et les décisions prises à la suite de plaintes en vertu de l'article 32 LATMP ou de demandes d'intervention de la Commission, en matière de retour au travail (article 359.1 LATMP), peuvent faire l'objet d'un recours adressé directement à la CLP.

65. L'article 369 LATMP prévoit que la CLP statue sur les recours formés en vertu de l'article 359 LATMP ainsi qu'en vertu des articles 37.3 et 193.3 LSST. Or, l'article 359 LATMP prévoit qu'«une personne qui se croit lésée par une décision

conséquence impossible, dans ces cas, de former directement un recours au TAQ ou à la CLP.

Pour rencontrer les exigences de l'article 8 LJA qui constitue, au sens de l'article 1 de cette loi, une «règle générale de procédure applicable aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré», tout en respectant la structure et les paliers de décision, de révision et de contestation prévus à la LATMP et la LAT, qui existent en vertu des «règles particulières établies par la loi», la CSST doit donc, lorsqu'elle rend une décision initiale qui peut faire l'objet d'une demande de révision en vertu des articles 358 LATMP ou 64 LAT, indiquer le droit d'en demander la révision à l'instance appropriée. C'est ce qu'elle fait déjà dans l'ensemble de ses décisions qui peuvent faire l'objet d'une révision.

En effet, même si la LJA ne semble, à première lecture, imposer cette obligation d'indiquer la possibilité de demander la révision d'une décision qu'en vertu de l'article 6, «en matière d'indemnité ou de prestation», conclure autrement à l'égard des autres matières mènerait, selon nous, à un résultat absurde, inconciliable avec la LJA, la LATMP et la LAT, et résulterait d'une interprétation incohérente de ces lois, contraire à la présomption de cohérence des lois entre elles⁶⁶.

Omettre alors d'indiquer le droit de demander la révision, pour n'indiquer que la possibilité de former un recours à la CLP ou au TAQ, équivaldrait à ignorer l'étape préalable et obligatoire à la formation d'un recours à la CLP, la révision, tout en donnant une information non conforme à la loi parce qu'incomplète et erronée.

Indiquer le droit de l'administré d'obtenir que la décision soit révisée par l'instance appropriée, le cas échéant, constitue donc selon nous la véritable manière, compte tenu des mécanismes de contestation de la LATMP et de la LAT, de respecter l'article 8 LJA. En effet, la révision, partie intégrante de la structure de contestation, cons-

rendue à la suite d'une demande faite en vertu de l'article 358 (soit la demande de révision administrative) peut la contester devant la Commission des lésions professionnelles». De même, les articles 37.1 et 37.3 LSST, lus avec les articles 193.1 et 193.3 LSST, et faisant référence à la procédure de révision de la LATMP, prévoient que la décision rendue à la suite de cette révision peut également être contestée devant la CLP. Enfin, l'article 65 LAT prévoit que «toute personne qui se croit lésée par une décision rendue par un Bureau de révision peut [...] la contester devant le Tribunal administratif du Québec».

66. Voir, sur cette présomption, Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 2^e édition, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1990, page 323.

titue la seule voie permettant de former, si nécessaire, un recours à la CLP ou au TAQ.

Par ailleurs, nous ne croyons pas que l'article 8 LJA oblige la CSST à mentionner, dans sa décision initiale, à la fois le droit à la révision et celui, ultérieur et virtuel, de former par la suite un recours à l'encontre de cette décision en révision.

En effet, la décision rendue à la suite d'une révision constitue elle-même une décision de l'autorité administrative, qui doit indiquer, le cas échéant, «le recours autre que judiciaire prévu par la loi, ainsi que le délai de recours», en vertu de l'article 8 LJA. Mentionner, dès la décision initiale de la CSST, en même temps que le droit à la révision, celui de former un recours à l'encontre de la décision en révision, n'est donc pas nécessaire à cette étape, puisque ce droit de former un recours au TAQ ou à la CLP n'existe pas encore. Agir ainsi apparaît même tout à fait inopportun.

En effet, l'interprétation de l'article 8 LJA doit se faire en respectant les structures mêmes de la LATMP et de la LAT et ne doit pas mener à confusion, ce qui risquerait d'arriver si on indiquait, dès la décision initiale, à la fois le droit à la révision et celui, ultérieur, de former un recours à la CLP ou au TAQ. Rappelons que l'article 4 LJA impose à l'Administration gouvernementale de prendre les mesures appropriées pour s'assurer « que les décisions [...] sont communiquées à l'administré concerné en termes clairs et concis », ce qui ne serait certes pas le cas, à notre avis, si l'on indiquait dans la décision initiale les deux paliers successifs de contestation.

* * *

Cette démonstration permet d'illustrer la nécessité d'interpréter la LJA et les lois particulières qui la complètent, surtout en ce qui touche les structures de contestation, en ayant toujours à l'esprit l'interrelation manifeste entre la LJA et les lois particulières qui prévoient la prise de décisions par l'Administration.

Les dispositions législatives, ainsi que les paliers de décision initiale, réexamen, révision et recours, variant d'un ministère ou organisme à l'autre, les solutions pourront, bien entendu, être différentes; le cas de la CSST ne constitue donc qu'un exemple, même s'il apparaît assez représentatif de l'ensemble de l'Administration.

6. Conclusion

Nous allons terminer cet exposé, qui s'est d'abord voulu concret plutôt que théorique, en concluant sur l'impact de la LJA à la CSST, puis en expliquant comment la CSST entend donner suite, dans la mise en application de la LJA, aux mesures et à la démarche déjà entreprises. Nous allons ensuite tenter de tirer quelques conclusions et donner, bien humblement, quelques conseils aux juristes de l'Administration sur la manière d'aborder, toujours à partir de l'exemple de la CSST, le chapitre de la LJA qui traite des «règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative».

6.1 *La CSST passe le test de la Loi sur la justice administrative*

On peut affirmer que la CSST, de par ses rôles divers (décider, inspecter, prévenir, intervenir, réglementer, concilier) et ses missions multiples (financement d'un régime d'indemnisation, indemnisation, prévention et inspection de la santé et de la sécurité du travail), est sur la ligne de front de la justice administrative depuis toujours, en particulier depuis la réforme du régime québécois de santé et de sécurité en 1979, consacré par l'adoption de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, ainsi qu'avec l'adoption, en 1985, de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

Ainsi, au milieu des années 1970, les premiers bureaux de révision, avec compétence limitée, ont été institués et un droit d'appel a été prévu, sur certaines matières, à la Commission des affaires sociales. Par la suite, en 1985, les bureaux de révision paritaires, une nouveauté dans la législation québécoise, ont été institués, avec droit d'appel à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, créée à la même époque. L'ensemble des décisions de la CSST pouvait dès lors faire l'objet de révision et d'appel. Par la même occasion, on instaurait la procédure d'évaluation et d'arbitrage médical, pour déjudiciariser cet aspect de l'indemnisation.

La CSST a donc été au confluent de toutes les réformes de la justice administrative, tout en conservant parfois un mode particulier dans les structures et le fonctionnement de la révision et de l'appel, résultat de sa réalité propre et du paritarisme⁶⁷.

67. Pour un exposé de ces structures et de leur évolution, jusqu'en 1997, voir: Serge LAFONTAINE, Bernard CLICHE et Richard MAILHOT, *Traité de droit de la santé et de la sécurité du travail*, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1993, p. 147 à 162.

En conséquence de ces facteurs, qui ont souvent mis la CSST sur la sellette et l'ont parfois propulsée à l'avant-garde dans les réformes, l'organisme a été habitué à vivre avec des paliers de révision, possédant parfois une certaine indépendance, tels les bureaux de révision paritaires, et d'appel, la CAS et la CALP, carrément indépendants de la Commission. Les contestations de toutes sortes devant les tribunaux supérieurs n'ont pas manqué non plus!

C'est sans doute pourquoi, au fil des législations et des réformes, ainsi que des contestations de toutes natures, la CSST a adopté un mode de fonctionnement, qui découle de toute manière de la grande règle du respect du devoir d'agir équitablement, maintenant consacrée dans la LJA, qui lui permet d'affirmer qu'elle respecte, pour l'ensemble, les principes et obligations résultant de cette règle, énoncés aux articles 1 à 8 LJA.

6.2 Le suivi de la mise en application de la LJA par la CSST

Si la CSST estime déjà se conformer à l'ensemble des règles, principes et obligations régissant l'exercice de la fonction administrative, ou avoir mis en place les mesures pour le faire, comme nous l'avons exposé dans ce texte, elle a également pris certaines dispositions pour s'assurer du suivi de cette obligation. Voici pour l'essentiel quelles sont ces mesures.

Ainsi, un plan de communication a été élaboré, afin de sensibiliser à la fois l'ensemble des gestionnaires de la Commission et son personnel. Ces communications ont porté sur l'adoption de la LJA, son contenu, ses règles et principes et sur son impact, tout en faisant ressortir l'étroite interrelation avec les modifications faites à la même époque à la LSST et la LATMP, qui ont instauré la révision administrative à la CSST et remplacé la CALP par la CLP, nouveau tribunal administratif paritaire.

La LJA, ainsi que les modifications à la LATMP, ont donc fait l'objet de présentations à la haute direction de la Commission, puis à ses directeurs régionaux et ses communicateurs. De courts textes ont de plus été publiés sur le sujet dans la revue *Prévention au travail*⁶⁸,

68. Direction des communications de la CSST et direction des communications de l'Institut de recherche en santé et sécurité du travail, janvier-février 1998, volume 11, n° 1, page 32: «La LJA, ses effets sur la CSST».

diffusée autant à la clientèle interne qu'externe de la CSST, ainsi que dans le journal interne de la CSST, *CSST Nouvelles*⁶⁹.

Pour ce qui est des communications écrites avec la clientèle, l'effort de leur révision, déjà entrepris, se continue toujours; elles ont dû de toute manière être révisées pour refléter la nouvelle institution de la révision administrative, ainsi que les recours aux nouveaux tribunaux administratifs, soit le TAQ ou la CLP, avec parfois de nouveaux délais.

Par ailleurs, les questions de concordance et de droit transitoire ont nécessité un effort relativement important pour implanter ces structures, ce qui surprend peu quand on considère que deux systèmes de révision et de recours subsistent encore à la CSST, de manière parallèle, l'un en vertu de la LAT, l'autre en vertu de la LATMP.

De plus, alors que les mesures transitoires touchant la LATMP ont été rédigées spécifiquement pour les instances décisionnelles touchant la CSST⁷⁰, celles qui touchent la LAT sont les mesures générales édictées dans la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* aux articles 829 à 833⁷¹. Si l'ensemble de ces mesures est fondé sur le principe de l'effet immédiat de la loi dans le temps, avec les tempéraments qui s'imposent, comme l'explique M^e Longtin, «pour tenir compte des attentes légitimes des personnes concernées par la réforme, [...] qui sont déjà engagées dans des actions et procédures devant [...] les organismes, tout en permettant la mise en place efficace du nouveau régime»⁷², il n'en demeure pas moins qu'il faut appliquer les bonnes dispositions!

6.3 Comment tirer profit de l'expérience de la CSST

Nous avons exposé l'approche et la démarche de la CSST face à l'adoption de la LJA et de sa loi d'application, en tenant aussi compte de la réforme importante qui la touche plus spécifiquement dans ses structures de révision et de recours aux tribunaux administratifs.

L'expérience nous mène à affirmer que le juriste de l'État doit aborder la LJA avec un esprit ouvert et prendre connaissance avec

69. Direction des communications de la CSST, janvier 1998, volume 12, n^o 1, page 2: «La LJA: la CSST est sur la bonne voie!»

70. 1997, chapitre 27, articles 50 à 54.

71. 1997, chapitre 43; voir, sur ces mesures, LONGTIN, *op. cit.*, sous-section 3.2.3.

72. *Ibid.*

enthousiasme de cette réforme importante, certes, mais qui ne bouleverse pas cependant l'ordre établi en ce qui concerne l'exercice de la fonction administrative!

En effet, la LJA constitue, à la fois pour le juriste et le ministère ou organisme où il oeuvre, l'occasion de faire le point tant sur les règles juridiques régissant cette fonction, règles qui constituent en somme une codification du devoir d'agir équitablement de l'Administration et de ses conséquences, que sur les manières particulières d'agir de ce ministère ou organisme, dans la prise concrète de décisions administratives.

Selon la nature des fonctions et des missions confiées par le législateur au ministère ou à l'organisme, il y aura lieu, avec une approche qui sera adaptée aux circonstances (celle prise par la CSST lui étant particulière et découlant de son contexte) de procéder à la lumière des modifications faites dans la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*, à une révision des textes législatifs ou réglementaires, le cas échéant et des pratiques en découlant. Cette révision permettra au juriste de poser un diagnostic sur la question de savoir si le ministère ou l'organisme passe le test qui incombe à l'Administration gouvernementale, énoncé à l'article 4 LJA, soit «de prendre les mesures appropriées pour s'assurer» que les procédures y sont conduites conformément aux règles, principes et obligations énoncés aux articles 1 à 8 LJA.

* * *

