



**MÉMOIRE
SUR
LE PROJET DE LOI N° 35
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE
ET AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES**

**PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
LE 22 JANVIER 2004**

Sommaire

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il compte 18 000 membres cotisants, faisant partie de la fonction publique, ainsi que des secteurs de l'éducation et de la santé. En particulier, il représente les réviseuses et réviseurs administratifs, particulièrement touchés par l'application du projet de loi n° 35. Par ailleurs, le SPGQ représente également des membres qui réclament des prestations pour des lésions professionnelles. De ce fait, nous sommes doublement intéressés par les changements proposés par le gouvernement.

En introduisant le projet de loi, le gouvernement cherche à réduire les délais pour obtenir une décision finale en matière d'indemnité et de prestation de soutien du revenu. Pour ce faire, il élimine l'obligation, pour les ministères et organismes concernés, de réviser leurs décisions, lorsqu'une citoyenne ou un citoyen le demande. En outre, le projet de loi fusionne le Tribunal administratif du Québec (TAQ) et la Commission des lésions professionnelles du Québec (CLP).

Nous sommes préoccupés par plusieurs aspects de ce projet de loi. Selon nous, il prive la citoyenne ou le citoyen de droits fondamentaux, et les organismes, d'un outil efficace et peu coûteux en matière de révision des décisions contestées. Par ailleurs, il met en place un processus lourd et complexe pour le règlement de ces contestations. Les citoyennes et les citoyens seront confrontés dès le départ, et tout au long de leur contestation, à une instance judiciaire : le Tribunal des recours administratifs du Québec (TRAQ). Ainsi, ils et elles auront tendance à faire appel à des conseillères et conseillers juridiques pour les appuyer dans leurs démarches. La contestation d'une décision risque de coûter davantage aux citoyennes et aux citoyens.

La réforme n'est pas sans toucher également les ministères et organismes. Ceux-ci devront assumer des coûts supplémentaires afin de financer l'augmentation importante du nombre de recours au TRAQ. Il y a également un risque sérieux d'engorgement du TRAQ, qui devra traiter plus de contestations.

Les économies anticipées par le gouvernement se fondent essentiellement sur une hypothèse : il faudrait que la conciliation des litiges actuellement traités par le TAQ règle autant de contestations que c'est le cas à la CLP. Or, le gouvernement n'a pas démontré que cette hypothèse est réaliste.

Nous formulons plusieurs recommandations qui, sauf une, représentent des améliorations que nous souhaitons voir apporter au projet de loi. La dernière recommandation a une portée générale et elle concerne plutôt l'implantation de la réforme proposée.

- Recommandation 1 – Maintenir et bonifier le droit à la révision administrative obligatoire
- Recommandation 2 – Reconnaître aux réviseuses et réviseurs le pouvoir de conclure des transactions au sens de l'article 2631 du Code civil du Québec
- Recommandation 3 – Garantir l'indépendance de la révision administrative

- Recommandation 4 – Inclure un délai maximum de communication d’une décision par les tribunaux administratifs
- Recommandation 5 – Confier tous les mandats de conciliation des tribunaux administratifs à des professionnelles et professionnels
- Recommandation 6 – Maintenir deux tribunaux administratifs d’appel

Par ailleurs, nous formulons une dernière recommandation qui vise à éviter les fâcheuses surprises lors de la mise en œuvre du projet de loi.

- Recommandation 7 – Publier une analyse détaillée des coûts et bénéfices de la réforme proposée par le projet de loi no 35

Ces recommandations ont été formulées en consultant les expertes et experts, membres du SPGQ, dans le domaine de la révision administrative et de la conciliation relative aux litiges traités par la CLP. Elles visent particulièrement l’amélioration des services aux citoyennes et aux citoyens. Nous croyons que nos propositions permettront d’accroître leur confiance dans le processus de révision administrative.

Nous souhaitons que le gouvernement prête une oreille attentive à nos recommandations.

Table des matières

1	<i>Présentation du SPGQ</i>	5
2	<i>La réforme proposée</i>	6
2.1	Les objectifs énoncés dans le projet de loi no 35	6
2.2	Les objectifs présentés publiquement	6
3	<i>Notre critique du projet de loi</i>	8
3.1	Nos préoccupations	8
3.2	Un processus lourd et complexe imposé aux citoyennes et aux citoyens	9
3.3	Des droits perdus pour les citoyennes et les citoyens	10
3.4	De nouvelles responsabilités et une charge de travail accrue pour le TRAQ	12
3.5	Affaiblissement de la protection des régimes sociaux et des droits qu'ils reconnaissent aux citoyennes et aux citoyens	12
4	<i>La révision administrative : une instance efficace</i>	14
4.1	On ne peut mesurer la valeur de la révision administrative en fonction du nombre de décisions renversées	14
4.2	Le projet de loi n° 35 ne raccourcit pas les délais !	15
5	<i>L'incidence sur les finances publiques</i>	16
5.1	Y a-t-il vraiment des économies à attendre ?	16
5.2	Et les coûts... ?	16
6	<i>Recommandations</i>	18
6.1	Recommandations relatives au texte du projet de loi no 35	18
6.2	Recommandation générale	21
7	<i>Conclusion</i>	22
	<i>Annexe 1 – Abréviations utilisées dans le texte</i>	23
	<i>Annexe 2 – Recours à la révision administrative et aux tribunaux administratifs</i>	24
	<i>Annexe 3 – Extraits de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., c. M-31)</i>	25
	<i>Annexe 4 – Extraits du règlement sur l'administration fiscale</i>	27
	<i>Annexe 5 – Article 2631 du Code civil du Québec (L.R.Q., c. C-64)</i>	28

1 Présentation du SPGQ

Le SPGQ¹ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il compte 18 000 membres cotisants, faisant partie de la fonction publique, du secteur de l'éducation et de la santé. En particulier, il représente les réviseuses et réviseurs administratifs de la SAAQ, de la RRQ, de la CSST, de la RAMQ, ainsi que les professionnelles et professionnels du MESSF, de la CLP et du TAQ, particulièrement touchés par l'application du projet de loi n° 35. Le présent dossier concerne plus de 300 membres du SPGQ, notamment 18 au TAQ et 65 à la CLP.

Par ailleurs, le SPGQ représente également des membres qui réclament des indemnités pour des lésions professionnelles. De ce fait, nous sommes doublement intéressés par les changements proposés par le gouvernement.

Le SPGQ est préoccupé par la lourdeur et la complexité excessive du processus introduit par le projet de loi n° 35, lors de la révision administrative et du recours aux tribunaux administratifs. Il s'agit d'une approche qui découragera les citoyennes et les citoyens, et qui entraînera des coûts supplémentaires pour les ministères et organismes, sans pour autant générer les bénéfices attendus. Selon nous, le projet de loi, s'il est adopté, sera source d'irritation et de mécontentement parmi la clientèle des organismes visés.

Nous soumettons des recommandations qui concilient simplicité, efficacité et coût modéré d'implantation. Elles ont été élaborées par des expertes et experts dans le domaine de la révision administrative et de la conciliation de litiges entre travailleurs et employeurs. Elles répondent également aux préoccupations de nos membres qui présentent des réclamations à la CSST.

Nous invitons le gouvernement à faire preuve d'ouverture, afin d'assurer l'administration d'une justice administrative équitable et efficace.

1. Les abréviations sont présentées à l'annexe 1.

2 La réforme proposée

2.1 Les objectifs énoncés dans le projet de loi no 35

Le projet de loi n° 35 modifie substantiellement le fonctionnement de la justice administrative au Québec. Les modifications proposées concernent particulièrement le traitement des contestations de décisions gouvernementales, en matière de soutien du revenu. Dans le texte introductif au projet de loi, on peut lire :

« Ce projet de loi modifie la Loi sur la justice administrative pour instituer le Tribunal des recours administratifs du Québec regroupant la Commission des lésions professionnelles et le Tribunal administratif du Québec, pour le structurer en trois sections et pour prévoir que le Tribunal a un bureau dans chaque région administrative où le nombre de recours le justifie. Il revoit les dispositions concernant les formations appelées à instruire et décider les recours. »

Il prévoit que les membres du Tribunal sont nommés durant bonne conduite et il introduit de nouvelles règles sur la déontologie. Il abolit le Conseil de la justice administrative et revoit le mécanisme de réception et d'examen des plaintes déontologiques.

En matière d'indemnité ou de prestation, il instaure de nouvelles modalités relatives à la révision administrative effectuée par certains ministères et organismes et à la conciliation devant le Tribunal ; il introduit pour ce faire diverses mesures procédurales et de concordance². »

2.2 Les objectifs présentés publiquement

C'est dans le document intitulé *La justice administrative. Projet de réforme du ministre Marc Bellemare* que sont énoncées le plus clairement les intentions politiques relatives au projet de loi n° 35 :

- Réduire sensiblement les délais pour disposer des contestations élevées par les citoyennes et les citoyens ;
- Assurer l'indépendance et l'impartialité des juges administratifs ;
- Rendre la justice administrative plus accessible en région.

Nous ne pouvons que souscrire à de tels objectifs. Notre mémoire portera plutôt sur les moyens à prendre pour les atteindre. Dans le document déjà cité se trouve également un exposé plus précis de ces objectifs et des moyens envisagés :

- Assurer, lors de la contestation d'une citoyenne ou d'un citoyen prêt à procéder, qu'une décision finale sera rendue dans les six mois qui suivent le dépôt d'une telle demande ;

2. Assemblée nationale du Québec, *Projet de loi n° 35. Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives.*

- *Qu'à cette fin :*
 - *l'étape obligatoire de révision administrative interne aux ministères et organismes soit abolie ;*
 - *la contestation d'une décision soit directement adressée au tribunal administratif d'appel ;*
 - *la conciliation fasse partie intégrante du traitement des dossiers par le tribunal d'appel et que les organismes soient obligés d'y participer ;*
 - *les délais administratifs de traitement des dossiers prévus par la loi soient pleinement respectés ;*
- *Permettre que les litiges soient entendus et tranchés par un décideur seul, à moins que la complexité du cas commande la présence d'un expert assesseur.*
- *Revoir le fonctionnement du Tribunal administratif du Québec et de la Commission des lésions professionnelles afin d'assurer une plus grande proximité de leurs activités pour les citoyens demeurant en région.*

Bien que d'accord avec le principe d'imposer un délai maximum pour une décision finale et de rapprocher la justice des citoyennes et des citoyens, le SPGQ conteste certains des moyens inscrits dans le projet de loi et constate des contradictions par rapport aux objectifs exprimés dans le document mentionné ci-dessus.

3 Notre critique du projet de loi

3.1 Nos préoccupations

Dans le cadre du présent mémoire, nous nous attarderons plus particulièrement aux éléments suivants :

- simplifier le cheminement d'une contestation ;
- privilégier le règlement rapide des litiges à la communication de décisions ;
- éviter le plus possible la judiciarisation d'une contestation ;
- maintenir les droits des citoyennes et des citoyens lors d'une contestation ;
- maintenir le devoir, pour un organisme, de corriger ses erreurs, avant l'intervention d'un tiers ;
- permettre des économies de fonds publics ;
- fournir au personnel des emplois de qualité ;

Nous sommes d'avis que le projet de loi n° 35, à plusieurs égards, introduit des mesures contraires à ces objectifs. La présente section décrit sommairement nos observations.

3.2 Un processus lourd et complexe imposé aux citoyennes et aux citoyens

Un cheminement tortueux

Le projet de loi n° 35 modifie fondamentalement la procédure de contestation d'une décision, en matière d'indemnité ou de prestation. (Voir diagramme suivant.) Le processus ainsi créé est lourd et complexe, et il ne garantit aucunement l'atteinte des objectifs.

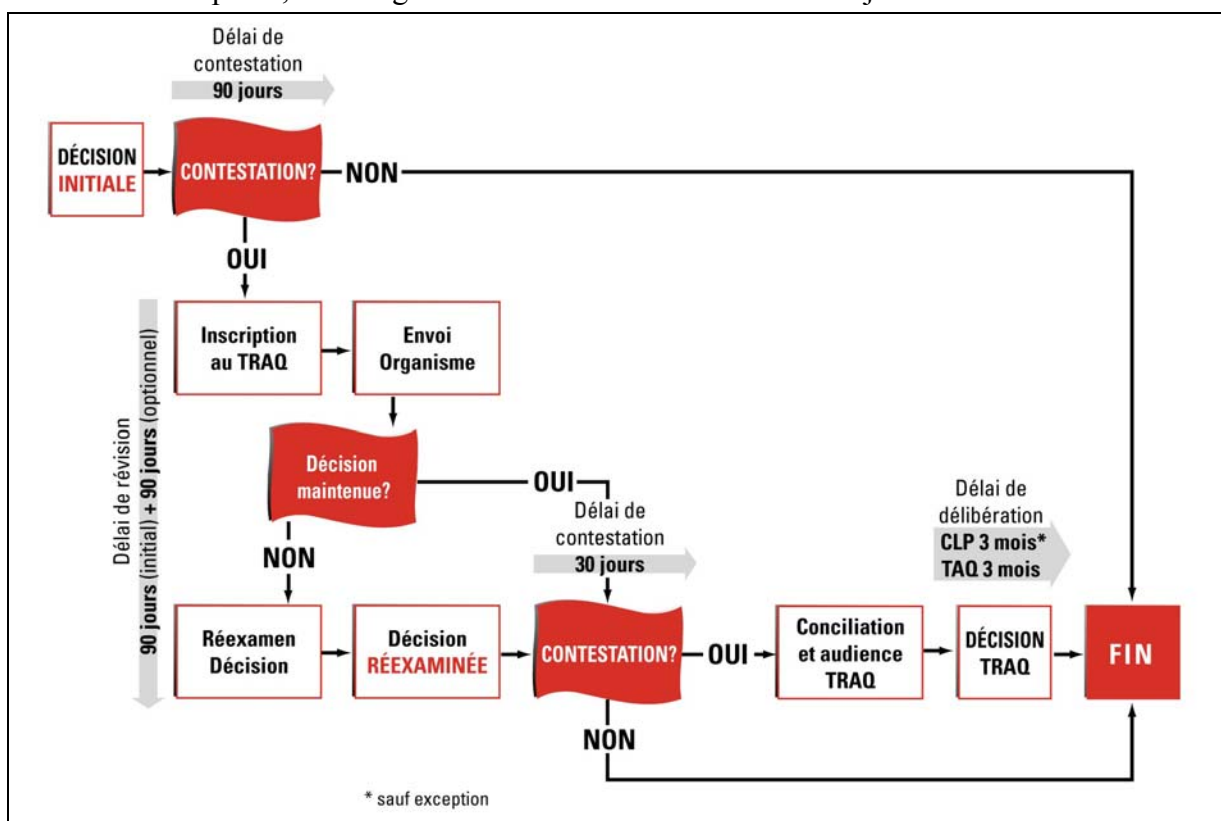


Diagramme 1 – Processus proposé par le projet de loi 35

La complexité de la proposition gouvernementale apparaît davantage, lorsqu'on le compare avec le processus actuel :

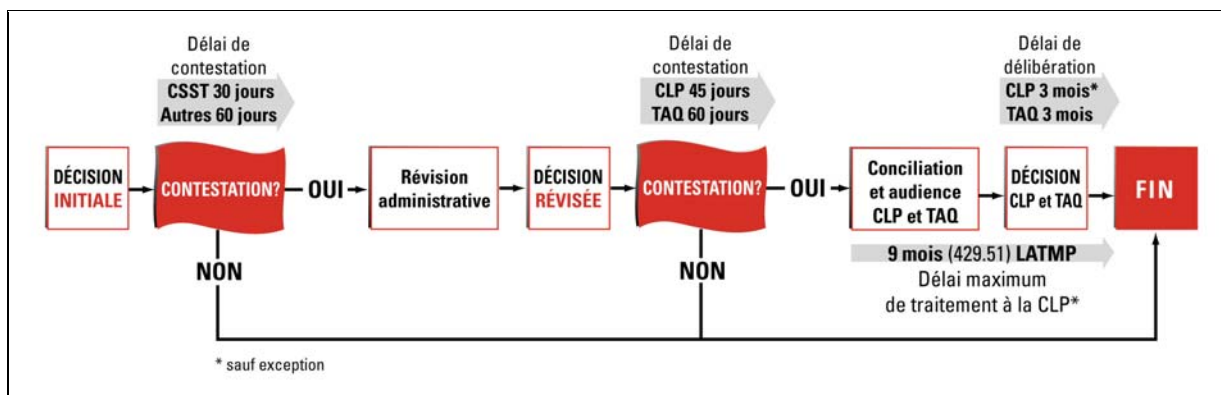


Diagramme 2 - Processus actuel de révision administrative

Dorénavant, la contestation sera obligatoirement introduite au TRAQ. Cependant, le TRAQ ne pourra pas agir avant l'expiration du délai de 90 jours, prévu dans le projet de loi. Au cours de cette période, l'organisme ayant rendu la décision contestée devant le tribunal pourra « réexaminer » sa décision si, et seulement si, il le juge à propos.

Ainsi, la citoyenne ou le citoyen en désaccord avec une décision concernant une prestation ou une indemnité doit s'adresser à un tribunal qui ne peut agir pendant au moins trois mois. Cependant, cette citoyenne ou ce citoyen pourrait éventuellement recevoir une réponse d'un autre organisme auquel il ne s'est pas adressé, c'est-à-dire celui qui a rendu la décision initiale contestée. L'organisme peut également décider de ne rien faire au sujet de la contestation introduite au tribunal, et ce, sans même avoir l'obligation d'informer la citoyenne ou le citoyen concerné. Comment s'y retrouvera-t-il?

Par ailleurs, si l'organisme ayant rendu la décision initiale modifie sa position à la suite d'un réexamen, la citoyenne ou le citoyen, s'il ne se manifeste pas, sera réputé s'être désisté du recours qu'il avait introduit au TRAQ. Il s'agit là d'une méthode qui contrevient aux règles de justice les plus élémentaires !

La confusion qui résultera de ces situations donne le vertige et elle occasionnera des pertes de droits. Des réclamations risquent d'être refusées, pour avoir dépassé le délai de réponse prévu par le projet de loi. Le tribunal devra traiter de cette question, avant d'aborder le fond du litige ayant causé le recours.

Ensuite, l'article 116.1 de la LJA modifiée ajoute des situations où le TRAQ pourra suspendre le recours afin de communiquer à l'organisme certaines questions particulières en matière de preuve. Ces va-et-vient entre les organismes ou ministères et le TRAQ ne sont pas de nature à réduire les délais. Ils créeront davantage de confusion et des malentendus.

La citoyenne ou le citoyen, non appuyé par un conseiller, risque fort de perdre des droits, pour s'être égaré dans un processus complexe et plein d'obstacles.

3.3 Des droits perdus pour les citoyennes et les citoyens

Un droit fondamental qui disparaît

Les lois actuelles reconnaissent à la citoyenne ou au citoyen le droit de demander la révision d'une décision rendue par l'administration publique. **En effet, ce droit de la citoyenne ou du citoyen entraîne l'obligation, pour l'Administration, de répondre à celui-ci en procédant à la révision d'une décision contestée.**

Les lois actuelles reconnaissent donc une instance de révision, dotée de pouvoirs précis qui lui permettent d'infirmer, de modifier ou de confirmer une décision rendue par le ministère ou l'organisme. Les décisions rendues en révision doivent être motivées et elles sont exécutoires.

Ainsi, les lois actuelles reconnaissent aux citoyennes et aux citoyens le droit d'obtenir que soit modifiée rapidement une décision. Elles imposent à l'administration publique l'obligation de le faire et reconnaissent au personnel désigné les pouvoirs nécessaires à cette

importante fonction, **sans imposer aux citoyennes et aux citoyens la coûteuse judiciarisation du processus.**

Le projet de loi n° 35 fait disparaître ce droit fondamental de la citoyenne ou du citoyen. Tout au plus, l'organisme détermine **s'il est opportun de réexaminer la décision contestée.** Dans le cas contraire, il se contentera de répondre qu'il maintient sa décision initiale, sans avoir à fournir plus d'explication. Il peut même s'abstenir de fournir une réponse à la demandeuse ou au demandeur. L'organisme n'a plus à s'expliquer lorsqu'il ne modifie pas sa position. La citoyenne ou le citoyen n'y trouvera guère de satisfaction !

Ainsi, la citoyenne ou le citoyen **perd toute garantie d'obtenir, sans recours juridique, une décision susceptible de régler le litige.** En effet, le processus actuel règle plus de 60 % des litiges³. La nouvelle LJA privera de droits les citoyennes et les citoyens et éliminera un mécanisme souple et non judiciaire qui répond aux besoins d'une majorité de citoyennes et de citoyens qui ne contestent pas les décisions révisées. Est-ce là mettre vraiment la citoyenne et le citoyen au centre de la réforme proposée ? Nous ne le croyons pas !

Lésions professionnelles : allongement prévisible du délai de traitement

Le projet de loi n° 35 élimine une portion cruciale de l'article 429.51 de la LATMP actuelle. Ce dernier contraint la CLP à compléter le traitement des recours qui lui sont présentés à l'intérieur d'un délai maximum. Ce délai pour rendre une décision est de neuf mois en général et de 90 jours pour ce qui est des recours exercés en vertu de l'article 429.31 de la LATMP.

Dans la nouvelle LJA, on retire cette contrainte de la LATMP. Le gouvernement a choisi l'approche en vigueur au TAQ, **beaucoup moins avantageuse pour les travailleuses et les travailleurs.** En effet, l'article 146 de la LJA modifiée maintient uniquement une durée de trois mois pour les délibérations du tribunal. Autrement dit, le TRAQ peut prendre tout son temps pour entendre les causes, contrairement à ce qui se produit actuellement à la CLP.

De ce fait, les travailleuses et les travailleurs subiront un préjudice. Selon toute probabilité, la nouvelle LJA allongera le délai de traitement quand il s'agira d'une contestation présentée en vertu de la LATMP. Cela nous semble contraire aux objectifs de célérité poursuivis par le gouvernement.

Une judiciarisation accrue pour la citoyenne ou le citoyen

La LJA modifiée conduira la citoyenne ou le citoyen à recourir plus fréquemment et plus hâtivement à des services juridiques, afin de se faire représenter lors de la contestation d'une décision. Confrontés dès le départ à un tribunal et à un processus parsemé de nombreux changements de juridiction, les citoyennes et les citoyens privilégieront le recours à des conseillères ou des conseillers juridiques, pour les appuyer.

On fait donc face à une justice administrative davantage judiciarisée, **avec les conséquences financières qu'on peut aisément anticiper.** Par exemple, on peut prévoir des coûts

3. Voir l'annexe 2.

additionnels pour l'aide juridique, quant aux dossiers mettant en cause les citoyennes et les citoyens à faible revenu.

3.4 De nouvelles responsabilités et une charge de travail accrue pour le TRAQ

Selon les statistiques recueillies auprès des organismes concernés par le projet de loi⁴, moins de 40 % des demandes de révision administrative sont contestées. Dorénavant, toutes les contestations seront acheminées au TRAQ. Il s'agit d'un accroissement de 150 % du volume de contestations traitées (qui passe de 40 % à 100 %) par cet organisme.

Parce qu'il est le point d'entrée de toutes les contestations, le TRAQ doit transmettre ces dernières au ministère ou à l'organisme concerné, en vue d'un éventuel réexamen. Il s'agit d'une nouvelle responsabilité confiée aux tribunaux administratifs. De ce fait, le traitement des contestations risque de connaître davantage d'erreurs et de délais additionnels.

L'effectif et les moyens administratifs du TRAQ ne lui permettront pas de répondre à l'augmentation du nombre de contestations inscrites et d'assumer en même temps ses nouvelles responsabilités. Sans ressources additionnelles, il faut s'attendre à l'engorgement du TRAQ.

3.5 Affaiblissement de la protection des régimes sociaux et des droits qu'ils reconnaissent aux citoyennes et aux citoyens

En supprimant la révision, telle que définie par les lois actuelles, la réforme proposée élimine une instance exerçant un contrôle de l'application des régimes de soutien du revenu. Cette instance s'assure que les organismes chargés de l'administration de ces régimes rendent des décisions qui respectent les droits des personnes présentant des réclamations.

Ainsi, la révision administrative renversera une décision initiale qui s'appuierait sur des politiques, interprétant de façon restrictive les dispositions définies par le législateur. La révision protège également, par ses pouvoirs d'enquête, les régimes sociaux eux-mêmes, en rejetant les demandes non fondées, excessives ou frauduleuses.

La réforme proposée remplace la révision administrative par un réexamen facultatif des décisions contestées. Un tel réexamen se limitera vraisemblablement à une sorte de vérification relative à la « qualité » dont les critères seront arbitrairement fixés par l'organisme. Le réexamen portera essentiellement sur des objets et des dossiers dont le ministère ou l'organisme estimera qu'il est de son propre intérêt d'y procéder. Enfin, ce réexamen sera très balisé par la hiérarchie. Il est également possible que l'organisme limite les ressources consacrées à une fonction facultative.

Le projet de loi enlève tout pouvoir aux individus qui se chargent actuellement de la révision administrative. Ceux-ci ne pourront plus obliger l'organisme à modifier ses décisions. De ce fait, ils ne pourront pas davantage forcer l'organisme à modifier des pratiques, défavorables à la citoyenne et au citoyen, par des décisions qui constitueraient une forme de jurisprudence,

4. Voir l'annexe 2.

interne à l'organisme. Enfin, le projet de loi leur relève l'obligation d'expliquer de façon claire et précise les motifs des décisions rendues. Ce travail incombera désormais aux tribunaux administratifs.

4 La révision administrative : une instance efficace

4.1 On ne peut mesurer la valeur de la révision administrative en fonction du nombre de décisions renversées

Les organismes visés particulièrement par le projet de loi n° 35, rendent annuellement **près de 10 millions de décisions**⁵. De ce nombre, en 2002, **moins de 70 000 décisions étaient contestées et soumises à une révision administrative. Cela représente 0,6 % de toutes les décisions rendues ! Par la suite, moins de 29 000 décisions⁶ révisées sont contestées devant le tribunal d'appel approprié. Moins de 40 % des décisions contestées ou encore 0,24% de toutes les décisions rendues au cours d'une année !**

Aux yeux du gouvernement, la révision administrative **ne modifie pas suffisamment de décisions initiales.**

« En 2002, seulement 20,8 % des contestations ont été accueillies en moyenne pour l'ensemble des organismes⁷.

[...] L'actuelle étape de révision corrige à peine plus de décisions qu'elle ne maintient des décisions erronées qui sont corrigées ultérieurement par les tribunaux administratifs. [...] Enfin, elle donne l'impression que dans les cas difficiles ou aux limites des lois et des règlements, l'État choisit de refuser une réclamation favorable, quitte à laisser le tribunal administratif trancher en bout de course, en espérant qu'un certain nombre de contestations seront abandonnées en cours de route⁸. »

Il est vrai, une forte proportion des décisions rendues au premier niveau est confirmée en révision. Cependant, il faut savoir que les organismes gouvernementaux rendent des décisions initiales fondées sur les lois, les règlements et les énoncés de politique en vigueur. Les dossiers traités par les réviseurs administratifs le sont en vertu de la législation applicable, l'équité et le mérite du cas. D'ailleurs, les **tribunaux confirment la grande majorité des décisions rendues en révision.**

Pour l'immense majorité des citoyennes et des citoyens, les décisions initiales et révisées, rendues par les ministères et organismes, sont satisfaisantes. Pour ces personnes, la révision administrative constitue un premier niveau de recours fort acceptable, très accessible et peu coûteux. Pourquoi donc changer une formule qui, somme toute, fonctionne efficacement ?

5. Ministère de la Justice du Québec, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la justice administrative*, mars 2003, 188 p.

6. Voir l'annexe 2.

7. Ministère de la Justice du Québec, *La justice administrative. Projet de réforme du ministre Marc Bellemare*, juin 2003, p. 3.

⁸ *Ibid.*, p. 5.

4.2 Le projet de loi n° 35 ne raccourcit pas les délais !

En moyenne, les délais de révision sont de 137 jours, soit moins de cinq mois. Ils varient de 65 jours au MESSF à 306 jours à la SAAQ.

Les principaux facteurs qui expliquent les délais d'une révision administrative sont les suivants :

- La réglementation est complexe et les dossiers doivent être examinés un à un, pour déterminer l'admissibilité aux indemnités et aux prestations.
- Il existe des délais, hors du contrôle des réviseurs et réviseuses administratifs, pour obtenir des expertises externes ou des renseignements additionnels de la citoyenne ou du citoyen.
- Il y a insuffisance de personnel pour traiter les demandes de révision dans les délais souhaités.

Le projet de loi ne corrige aucun des facteurs énoncés ci-dessus. Il n'allège pas la réglementation en vigueur. Il ne change pas la nature des renseignements nécessaires pour examiner un dossier en révision. Il est également muet quant à la disponibilité budgétaire qui permettrait d'augmenter le personnel.

Si l'objectif est clair, les moyens pour l'atteindre ne garantissent aucunement qu'il sera atteint.

Enfin, la réforme s'appuie fortement sur l'hypothèse d'une croissance anticipée d'environ 300 % du taux de règlement en conciliation, pour ce qui est des contestations traitées par l'actuel TAQ. Or, il n'a pas été démontré comment une amélioration aussi substantielle du taux de conciliation sera possible au TAQ.

On peut donc douter du succès de la réforme, si elle repose en grande partie sur une hypothèse aussi ambitieuse.

5 L'incidence sur les finances publiques

5.1 Y a-t-il vraiment des économies à attendre ?

Le SPGQ est fortement préoccupé par l'incidence qu'aura la réforme proposée sur les dépenses publiques. En effet, aucune évaluation détaillée des coûts d'implantation et des bénéfices liés au projet de loi n'a été présentée. Tout au plus, le communiqué de presse, émis lors du dépôt du projet de loi, mentionnait :

« Les budgets annuels attribués actuellement au TAQ et à la CLP sont de 80 M\$. La révision proposée par la création du nouveau Tribunal des recours administratifs devrait générer une diminution récurrente des coûts de plus de 10 %. »

Les propos tenus dans le document intitulé *La justice administrative. Projet de réforme du ministre Marc Bellemare* vont dans le même sens:

« Un taux de règlement par conciliation au TAQ qui serait comparable à celui observé à la CLP (52 %) pourrait entraîner des économies d'environ 8 millions par année⁹. »

Outre l'augmentation du taux de succès en conciliation, la nature des économies n'a pas été rendue publique. Les économies attendues reposent sur l'hypothèse que le nombre de causes devant le TRAQ ne changera pas et que le succès de la conciliation au TAQ s'améliorera sensiblement. Rien n'assure qu'elle se vérifiera.

Nous doutons que les économies attendues soient au rendez-vous !

5.2 Et les coûts... ?

Nous avons tenté d'identifier des coûts que les ministères ou organismes devraient assumer :

- Le recours systématique au TRAQ entraînera des débours supplémentaires pour les ministères et organismes. Cela aura une incidence notable sur le coût des régimes en cause, puisque le TRAQ devra leur imputer ses services dans un nombre accru de recours,
- Un recours plus hâtif au TRAQ risque de faire en sorte que les organismes et les ministères octroient davantage d'indemnités et de prestations.
- Les changements apportés au cheminement des contestations forceront les ministères et organismes à modifier des systèmes informatiques, à initier leur personnel aux nouvelles méthodes de travail, etc.
- La fusion du TAQ et de la CLP risque d'entraîner des impacts sur le personnel : mouvements de personnel, nouvelles tâches, formations.

9. Ministère de la Justice du Québec, *La justice administrative. Projet de réforme du ministre Marc Bellemare*, juin 2003, p. 13.

- La judiciarisation hâtive d'une contestation aura des répercussions sur les programmes d'aide juridique. Les citoyennes et citoyens à faible revenu seront incités à recourir davantage à des conseillers juridiques.

Le gouvernement n'a pas rendu publique l'évaluation des effets de la réforme pas plus que ses coûts. À combien la facture s'élèvera-t-elle ? C'est un secret bien gardé ! Selon certaines sources, il y aurait une étude démontrant des coûts supplémentaires de plus de 15 M\$ par an dans un seul organisme. Qu'en est-il des autres ?

Le gouvernement cherche actuellement à réduire ses dépenses. Il faudrait éviter que, en modifiant trop rapidement la LJA, on n'impose des charges financières additionnelles aux ministères et organismes. En fin de compte, ce sont les contribuables qui devront assumer la facture : les citoyennes, les citoyens, les employés et les employeurs du Québec.

6 Recommandations

6.1 Recommandations relatives au texte du projet de loi no 35

Recommandation 1 – Maintenir et bonifier le droit à la révision administrative obligatoire

Le SPGQ propose de maintenir :

- le droit de la citoyenne ou du citoyen de demander la révision d'une décision de l'administration publique ;
- l'obligation pour les ministères et organismes concernés de procéder à cette révision ;
- l'instance de révision chargée de s'assurer du respect des droits des citoyennes et des citoyens ;
- les pouvoirs actuels des réviseurs.

Afin de bonifier ce processus, le SPGQ propose également l'introduction d'un délai de 90 jours suivant le dépôt d'une demande de révision administrative, au terme duquel la citoyenne ou le citoyen, en tout temps, pourrait déférer sa cause au tribunal.

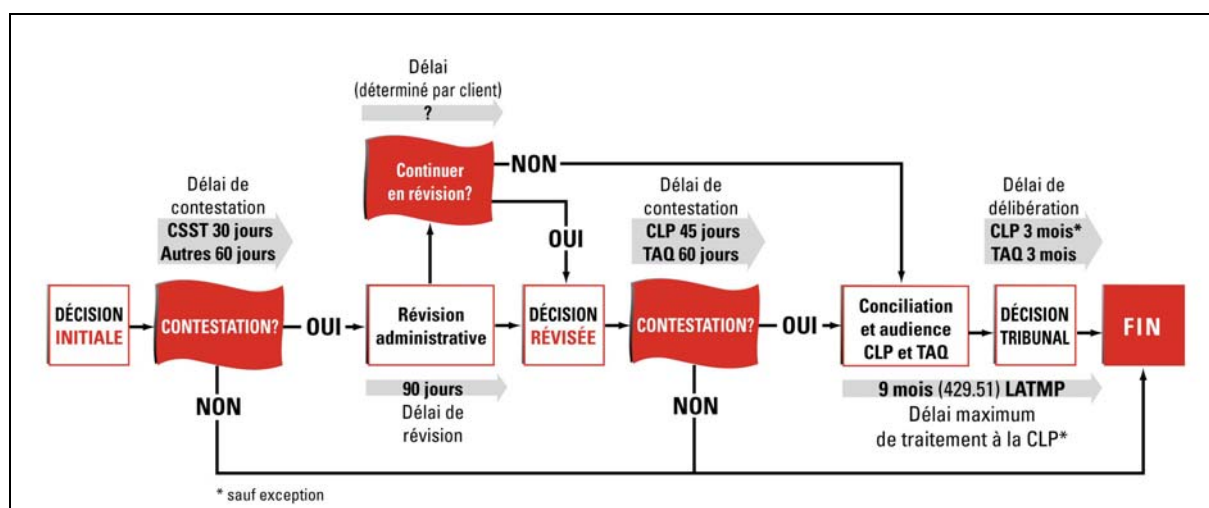


Diagramme 3 - Processus de révision administrative proposé par le SPGQ

Cela obligera l'organisme à procéder rapidement à la révision, tout en préservant les droits des citoyennes et des citoyens. Cette approche concilie la simplicité du processus actuel tout en accroissant la confiance de la population dans la révision administrative. L'organisme devra alors ajuster ses processus pour accélérer la révision administrative et en faire valoir la nécessité auprès des citoyennes et des citoyens qui contestent ses décisions.

Ainsi, **la citoyenne ou le citoyen prend réellement le contrôle des événements**. Elle ou il n'a plus à attendre passivement que l'organisme lui réponde. Elle ou il se doit d'exercer un

choix qui montrera sa satisfaction ou son insatisfaction à l'égard de la révision administrative en cours. Elle ou il évite également de s'engager à la hâte dans un processus judiciaire, beaucoup plus coûteux.

De plus, nos recommandations responsabilisent les organismes en les incitant à se prononcer avant l'expiration du délai de 90 jours, au terme duquel ils risquent d'être dessaisis du dossier.

Ce processus de révision que nous recommandons est similaire à ce qui existe actuellement en matière de contestation d'un avis de cotisation en vertu de la Loi sur le ministère du Revenu du Québec, lequel a déjà fait ses preuves. D'ailleurs, le traitement des contestations au ministère du Revenu n'est nullement modifié par le projet de loi n^o 35. **On peut présumer qu'il s'agit d'un processus de contestation jugé efficace par le gouvernement, car il n'est pas modifié par le projet de loi n^o 35.**

Recommandation 2 – Reconnaître aux réviseuses et réviseurs le pouvoir de conclure des transactions au sens de l'article 2631 du Code civil du Québec

Nous recommandons de reconnaître aux réviseuses et réviseurs administratifs le pouvoir de conclure des transactions au sens de l'article 2631 du Code civil du Québec, lui permettant de régler un litige, par une entente conclue avec une citoyenne ou un citoyen. À cette fin, une clause similaire au 2^e paragraphe de l'article 74 du Règlement sur l'administration fiscale¹⁰ devrait être incorporée à la législation appropriée. **La réviseuse ou le réviseur pourrait alors régler le litige dès le premier palier de contestation.**

Notre proposition accélérera le processus lorsque la situation s'y prêtera. La réviseuse ou le réviseur pourrait ainsi offrir à la citoyenne ou au citoyen de conclure une entente, ce qui permettrait de résoudre le litige en question. Un tel accord ne doit évidemment pas contrevenir aux lois et règlements en vigueur et applicables à la situation.

On privilégie ainsi la résolution des conflits à la communication de décisions, si justifiée soit-elle. En outre, cette méthode permet d'accélérer le règlement des différends de la citoyenne ou du citoyen avec le gouvernement.

Tout le monde y gagne !

Recommandation 3 – Garantir l'indépendance de la révision administrative

Nous recommandons de responsabiliser la ou le ministre ou encore la dirigeante ou le dirigeant d'organisme. En conséquence, nous recommandons le maintien de l'article 358.4 de la LATMP ainsi que les dispositions similaires des lois constitutives des organismes et ministères concernés. L'article 358.4 de la LATMP mentionne ceci : « *La révision est effectuée par le président du conseil d'administration et chef de la direction de la Commission ou par toute personne désignée par celui-ci.* »

De plus, la ou le ministre ou la dirigeante ou le dirigeant d'organisme devrait présenter annuellement – ou plus fréquemment – un rapport sur la révision administrative. Le rapport

10. Les extraits pertinents sont présentés à l'annexe.3.

devrait contenir des indications permettant d'évaluer l'efficacité de cette instance. **En particulier, elle devrait indiquer le nombre de décisions maintenues ou modifiées par les tribunaux administratifs.**

Par ailleurs, la publication de données sur le traitement des litiges par les tribunaux administratifs permettrait de vérifier l'impartialité et la qualité des décisions, rendues lors de la révision administrative.

Nous recommandons, de plus, de rattacher la révision administrative à une direction distincte et indépendante des directions opérationnelles. La révision relèverait alors de la plus haute autorité du ministère ou de l'organisme concerné. Cela nous semble la voie à suivre afin de garantir la plus grande indépendance des réviseurs et réviseuses administratifs, face aux secteurs opérationnels qui émettent les décisions initiales.

Recommandation 4 – Inclure un délai maximum de communication d'une décision par les tribunaux administratifs

Nous recommandons le maintien de l'article 429.51 de la LATMP. Celui-ci fixe un délai maximum entre le dépôt du recours et la communication de la décision de la CLP. De plus, nous préconisons qu'un tel délai s'applique à **tous les recours présentés devant les différents tribunaux administratifs** ; il pourrait y avoir des délais différents, selon la nature des situations.

Nous nous opposons au changement introduit par le projet de loi n° 35 qui élimine le délai maximum de traitement, d'un recours exercé devant la CLP. En appliquant le changement à la LATMP, les travailleuses et les travailleurs subiront un préjudice important. Il importe donc de le retirer, pour éviter d'allonger les délais que connaissent ces dossiers.

Notre recommandation vise à limiter le délai avant que la citoyenne ou le citoyen obtienne une décision finale.

Recommandation 5 – Confier tous les mandats de conciliation des tribunaux administratifs à des professionnelles et professionnels

Nous recommandons qu'au sein des tribunaux administratifs, tous les mandats de conciliation soient confiés à des professionnelles et professionnels.

Notre recommandation permettra l'accélération du règlement des litiges aux tribunaux administratifs. En premier lieu, la conciliation sera confiée à des conciliatrices et conciliateurs professionnels. Ceux-ci seraient recrutés et formés spécifiquement pour réaliser cette tâche. L'utilisation de professionnelles et professionnels, spécialisés dans la conciliation, pourrait certainement améliorer la performance des recours entendus par le TAQ. Soulignons qu'actuellement, à la CLP, la conciliation est effectuée par des professionnelles et professionnels. À notre avis, cela explique le fort taux de règlement observé.

Par ailleurs, notre recommandation accordera aux juges administratifs davantage de disponibilité pour réaliser leur véritable mandat : entendre et juger les contestations des citoyennes et citoyens.

Recommandation 6 – Maintenir deux tribunaux administratifs d’appel

Nous recommandons que soient maintenus deux tribunaux administratifs d’appel distincts : la CLP et le TAQ. Le gouvernement n’a pas démontré l’avantage que leur fusion apporterait aux citoyennes et aux citoyens.

6.2 Recommandation générale

Recommandation 7 – Publier une analyse détaillée des coûts et bénéfices de la réforme proposée par le projet de loi n° 35

Nous recommandons que soit réalisée une étude qui présenterait les coûts et bénéfices des changements introduits par le projet de loi n° 35. Cette étude devrait notamment présenter les éléments suivants.

- Incidence financière pour les organismes :
 - Coûts de la restructuration du TRAQ (changement de bureaux, embauches, départs, réaffectations et formation du personnel, etc.)
 - Coûts liés au traitement à l’entrée de tous les recours au TRAQ et leur communication aux organismes
 - Coût de développement de la nouvelle procédure de révision administrative
 - Coûts de transformation des outils de support (informatique et administratif)
- Coûts financiers pour les régimes :
 - Coût des recours au TRAQ
 - Coût des indemnités et des prestations supplémentaires, le cas échéant, accordés par le TRAQ
 - Coûts relatifs à l’aide juridique
- Coûts pour les citoyennes et les citoyens :
 - Consultations juridiques (avocats, notaires, etc.), liées au recours systématique au TRAQ

7 Conclusion

Nous avons démontré que la révision administrative est un processus efficace et qu'il est possible de l'améliorer dans l'intérêt de la citoyenne ou du citoyen.

Nous invitons le gouvernement à prendre en considération les arguments présentés dans le présent mémoire. En particulier, il doit s'assurer d'offrir une justice administrative rapide, efficace, équitable et, surtout, peu coûteuse et aussi peu judiciairisée que possible.

L'objectif de célérité visé par le projet de loi n° 35 est louable. Cependant, pour le SPGQ, les moyens proposés par le projet de loi ne garantissent pas l'atteinte de cet objectif. C'est pourquoi nous avons soumis des recommandations qui, selon nous, visent à répondre aux objectifs du gouvernement ainsi qu'aux préoccupations du SPGQ.

La solution proposée par le gouvernement repose principalement sur une hypothèse non vérifiée. En effet, celui-ci prévoit une forte augmentation du règlement des litiges grâce à la conciliation. Or, si cette hypothèse ne se concrétise pas, le tribunal se trouvera engorgé et des délais accrus en résulteront. La citoyenne ou le citoyen en sera pénalisé.

Selon nous, les mesures proposées mettent en place un processus qui sera judiciairisé dès le départ, par l'introduction des recours au TRAQ, cela provoquera confusion, malentendus et frustration chez la citoyenne et le citoyen. Ce ne sera pas la citoyenne ou le citoyen qui sera au cœur de la réforme souhaitée, mais plutôt les conseillères et conseillers de toute sorte.

Le projet de loi n° 35 enlève un droit à la citoyenne ou au citoyen, celui d'obliger un organisme public à remettre en question, à justifier et à modifier, le cas échéant, ses décisions. Si le projet de loi est adopté, l'organisme n'aura plus l'obligation de répondre de ses décisions auprès de la citoyenne ou du citoyen.

Aucune estimation des coûts de la réforme n'a été présentée par le gouvernement. Or, une telle réforme nécessitera d'importants changements administratifs, informatiques et logistiques, sans compter les conséquences sur le personnel (changement de tâche, formation, etc.).

Nous demandons donc au gouvernement de rendre publiques les estimations de coûts réalisées par les ministères et organismes, avant de poursuivre sa réforme. Nous l'invitons également à étudier attentivement nos recommandations. Le SPGQ représente les personnes chargées d'administrer les régimes d'indemnité et de prestation. À ce titre, il possède une connaissance approfondie des rouages de l'appareil gouvernemental. Nous offrons donc notre collaboration pour améliorer le projet de loi n° 35, afin qu'il atteigne réellement les objectifs recherchés.

Annexe 1 – Abréviations utilisées dans le texte

CLP :	Commission des lésions professionnelles
CSST :	Commission de la santé et de la sécurité du travail
LATMP :	Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles
LJA :	Loi sur la justice administrative
MESSF :	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
MJQ :	Ministère de la Justice du Québec
RAMQ :	Régie de l'assurance maladie du Québec
RRQ :	Régie des rentes du Québec
SAAQ :	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT :	Secrétariat du Conseil du trésor
SPGQ :	Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec
TAQ :	Tribunal administratif du Québec
TRAQ :	Tribunal des recours administratifs du Québec

Annexe 2 – Recours à la révision administrative et aux tribunaux administratifs

Organisme ¹¹	Décisions (1)	Demandes de révision (2)	Appels TAQ et CLP (3)	Taux de révision (2/1)	Taux d'appel de la révision (3/2)	Taux global d'appel (3/1)
SAAQ	313 969	6 897	2 168	2,2 %	31,4 %	0,7 %
CSST	1 347 298	38 929	22 535	2,9 %	57,9 %	1,7 %
RRQ	128 412	5 937	921	4,6 %	15,5 %	0,7 %
MESSF	9 000 000	17 883	3 160	0,2 %	17,7 %	0,0 %
Total	10 789 679	69 646	28 784	0,6 %	41,3 %	0,3 %

11. Les données ci-dessus sont extraites des rapports annuels 2001-2002 des ministères et organismes.

Annexe 3 – Extraits de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., c. M-31)

À jour au 1^{er} avril 2003

L.R.Q., c. M-31

LOI SUR LE MINISTÈRE DU REVENU

93.1.1. Une personne peut s'opposer à une cotisation prévue par une loi fiscale en notifiant au ministre, dans les 90 jours de la date du dépôt à la poste de l'avis de cotisation, un avis d'opposition exposant les motifs de son opposition et tous les faits pertinents.

Opposition d'un particulier.

Dans le cas d'une cotisation émise en application des articles 220.2 à 220.13 de la Loi sur la fiscalité municipale (c. F-2.1), d'une cotisation prévue par la Loi sur les impôts (c. I-3), d'une cotisation relative à un montant à payer en vertu de l'un des articles 34.1.1 et 37.6 de la Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec (c. R-5), d'une imposition relative aux gains d'un travail autonome émise en vertu de la Loi sur le régime de rentes du Québec (c. R-9) ou d'une cotisation émise en application des articles 358 à 360 de la Loi sur la taxe de vente du Québec (c. T-0.1), un particulier ou une fiducie testamentaire peut également s'opposer à une cotisation pour une année d'imposition dans l'année qui suit la date d'échéance de production, au sens de l'article 1 de la Loi sur les impôts, qui lui est applicable pour cette année.

Examen par le ministre.

93.1.6. Dès réception de l'avis d'opposition, le ministre doit, avec toute la diligence possible, examiner de nouveau la cotisation et annuler, ratifier ou modifier cette dernière ou établir une nouvelle cotisation et transmettre par la poste sa décision à la personne.

Appel à la Cour du Québec.

93.1.10. Lorsqu'une personne a notifié un avis d'opposition prévu à l'article 93.1.1, elle peut interjeter appel auprès de la Cour du Québec siégeant soit pour le district où elle réside, soit pour le district de Québec ou de Montréal selon celui où elle pourrait en appeler en vertu de l'article 30 du Code de procédure civile (c. C-25) s'il s'agissait d'un appel auprès de la Cour d'appel, pour faire annuler ou modifier la cotisation :

- a) soit après que le ministre a ratifié la cotisation ou procédé à une nouvelle cotisation ;
- b) soit après l'expiration des 90 jours dans le cas d'une opposition visée à l'article 12.0.3, ou après l'expiration des 180 jours dans les autres cas, qui suivent la notification de l'avis d'opposition sans que le ministre ait transmis sa décision par la poste.

Restriction.

Une personne qui s'est opposée à une cotisation visée au deuxième alinéa de l'article 93.1.2 ne peut interjeter appel qu'à l'égard des questions précisées dans son avis d'opposition.

Délais d'appel.

93.1.13. Nul appel prévu à l'article 93.1.10 ne peut être interjeté après l'expiration des 90 jours qui suivent la date où une décision en vertu de l'article 93.1.6 a été transmise par la poste à la personne.

Prorogation du délai d'appel.

Toutefois, lorsque le délai prévu au premier alinéa est expiré et qu'il ne s'est pas écoulé plus d'un an depuis la date d'envoi par la poste de la décision prévue à l'article 93.1.6, une personne peut demander à un juge de la Cour du Québec de proroger le délai visé au premier alinéa pour une période qui ne peut excéder le quinzième jour suivant la date du jugement accordant cette prorogation.

Acceptation d'une demande.

Il est fait droit à une telle demande si la personne démontre qu'elle était dans l'impossibilité en fait d'agir et que la demande a été présentée dès que les circonstances le permettaient.

Décision du juge.

La décision du juge est un jugement final de la Cour du Québec au sens du Code de procédure civile (c. C-25).

Conclusion de la Cour.

93.1.21. La Cour peut rejeter l'appel ou annuler la cotisation, la modifier ou la déférer au ministre pour un nouvel examen et une nouvelle cotisation.

Appel à l'égard d'une cotisation ou d'une détermination ayant fait l'objet d'une suspension des mesures de recouvrement.

Lorsque la Cour se prononce sur un appel interjeté par une personne à l'égard d'une cotisation ou d'une détermination qui fait l'objet d'une suspension des mesures de recouvrement conformément aux articles 12.0.2 et 12.0.3 ou lorsqu'il y a désistement ou rejet sans procès de l'appel, la Cour peut, sur demande du ministre, ordonner à la personne de lui verser un montant ne dépassant pas 10 % de toute partie du montant en litige à l'égard de laquelle elle juge que l'appel n'était pas raisonnablement fondé, lorsqu'elle est d'avis qu'une des raisons pour lesquelles l'appel a été interjeté ou poursuivi était de reporter le paiement d'un montant payable en vertu d'une telle cotisation ou détermination.

Annexe 4 – Extraits du règlement sur l'administration fiscale

À jour au 9 décembre 2003

c. M-31, r. 1

Règlement sur l'administration fiscale

Loi sur le ministère du Revenu

(L.R.Q., c. M-31, a. 7 et 97)

SECTION II

SIGNATURE DE CERTAINS DOCUMENTS

7R4. Un fonctionnaire régi par la convention collective de travail des professionnels qui occupe un poste d'agent d'opposition à la Direction des oppositions — Québec ou à la Direction des oppositions — Montréal au sein de la Direction générale de la législation et des enquêtes est autorisé à signer les documents requis pour l'application des dispositions suivantes :

- 1° les articles 39, 58.1, 93.1.6 et 94.1 de la Loi ;
- 2° **l'article 2631 du Code civil du Québec** ;
- 2.1° l'article 62 de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires (L.R.Q., c. P-2.2) ;
- 3° les articles 65 et 69 de la Loi sur le régime de rentes du Québec (L.R.Q., c. R-9) ;
- 4° l'article 25 de la Loi sur le remboursement d'impôts fonciers (L.R.Q., c. R-20.1).

Annexe 5 – Article 2631 du Code civil du Québec (L.R.Q., c. C-64)

CODE CIVIL DU QUÉBEC

L.Q., 1991, c. 64.

À jour au 1^{er} décembre 2003
Dernière modification : 12 février 2003

CHAPITRE DIX-SEPTIÈME

DE LA TRANSACTION

2631. La transaction est le contrat par lequel les parties préviennent une contestation à naître, terminent un procès ou **règlent les difficultés qui surviennent lors de l'exécution d'un jugement**, au moyen de concessions ou de réserves réciproques.

Elle est indivisible quant à son objet.

1991, c. 64, a. 2631.