

C A N A D A

C O U R S U P E R I E U R E

PROVINCE DE QUEBEC
DISTRICT DE TERREBONNE

LE 29 JANVIER 1991

NO: 700-05-001945-900

SOUS LA PRESIDENCE DE L'HONORABLE ROLAND DURAND

PAUL GALIPEAU, rentier, domicilié et résidant à St-Jovite, district de Terrebonne,

Requérant

-vs-

LE BUREAU DE REVISION PARITAIRE DES LAURENTIDES, constitué en vertu de la Loi sur la Santé et la Sécurité du Travail, ayant son siège social au 1000, rue Labelle, à St-Jérôme, district de Terrebonne,

-et-

MAITRE CHRISTIAN TREMBLAY, avocat, président du Bureau de révision paritaire des Laurentides, ayant sa principale place d'affaires au 1000, rue Labelle, à St-Jérôme, district de Terrebonne,

-et-

GISELE LANTHIER, membre représentant les employeurs au Bureau de révision paritaire des Laurentides, ayant une place d'affaires au 1000, rue Labelle, à St-Jérôme, district de Terrebonne,

-et-

MICHEL GUENETTE, membre représentant les travailleurs auprès du Bureau de révision paritaire des Laurentides, ayant une place d'affaires au 1000, rue Labelle, à St-Jérôme, district de Terrebonne,

Intimés

J.D. 0863

... /2

700-05-001945-900

-2-

-et-

LA COMMISSION DE LA SANTE ET
DE LA SECURITE DU TRAVAIL,
Commission instituée par la
Loi sur la Santé et la Sécurité
du Travail, ayant une place
d'affaires au 1000, rue Labelle,
à St-Jérôme, district de
Terrebonne,

-et-

LE PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC,
représentant Sa Majesté du
Chef du Québec, 1 est rue
Notre-Dame, Montréal, Québec,

Mis-en-cause

J U G E M E N T

Le requérant demande au tribunal de
casser la décision du Bureau de révision intimé
("le Bureau"), datée du 2 août 1990, qui rejeta sa
demande et annula la décision de la Commission mise-
en-cause ("la C.S.S.T."), au motif qu'il n'avait
jamais rempli le formulaire prescrit par celle-ci et
que sa réclamation n'existait donc pas.

Il faut noter, immédiatement, que
l'intimé Guénette inscrivit sa dissidence à cette
décision, le 16 août 1990, mais n'en rédigea les
motifs que le 28 septembre suivant. La requête,
datée du 13 octobre 1990 et signifiée le 31 octobre
n'est donc pas tardive.

Cette décision est la dernière d'une

700-05-001945-900

-3-

longue série rendue dans le dossier du requérant depuis plus de 40 ans.

Le 15 novembre 1949, Paul Galipeau, alors monteur de ligne et âgé de 25 ans, est électrocuté et tombe, sur le dos, d'une hauteur de 35 pieds, du haut du poteau électrique où il travaillait. Pour des raisons qui n'apparaissent pas au dossier, ce n'est que le 15 octobre 1984 que la Commission des affaires sociales fixe définitivement son taux d'invalidité permanente à 16%, soit 11% de D.A.P. et 5% d'inaptitude à reprendre le travail. Deux ans plus tard, son procureur fait une demande de révision du dossier, due à une aggravation de son état et au fait que le dernier examen médical qu'il a subi date de 1979. Le 12 novembre, Serge Côté, pour la C.S.S.T., lui demande de lui fournir un rapport médical, ce qui est fait le 4 mai 1987. Le 13 mai, Paul-Emile Francoeur, du service de réparation de la C.S.S.T., écrit au procureur du requérant que la décision de la Commission des affaires sociales, d'octobre 1984, est finale et qu'il ne peut la réviser. Le 26 mai, celui-ci lui fait remarquer que la loi prévoit une telle réévaluation dans les cas d'aggravation de l'état médical. Le 12 juin, la C.S.S.T. refuse de modifier le taux de D.A.P., n'étant pas satisfaite du rapport médical fourni. Le 19 juin, l'avocat du requérant donne avis qu'il désire en appeler de cette décision et la C.S.S.T. en accuse réception le

... /4

700-05-001945-900

-4-

18 novembre. Le 27 juin 1988, une audition est fixée pour le 30 août suivant, mais elle ne peut avoir lieu, et est reportée au 3 février 1989. Suite à une erreur administrative, le dossier est référé au bureau de révision créé par la Loi sur les accidents du travail¹ ("la L.A.T."), alors qu'en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles² ("la L.A.T.M.P."), en vigueur depuis 1985, il aurait dû être référé au Bureau intimé. Le 25 octobre 1989, le Bureau de révision-L.A.T. décline juridiction et renvoie le dossier "aux Services de la santé et de la sécurité du travail afin qu'il soit acheminé devant les instances décisionnelles appropriées".

Le 6 juillet 1990, au début de l'audition devant le Bureau, l'intimé Tremblay soulève, pour la première fois, l'absence du formulaire dont nous avons parlé plus haut et, le 2 août, il signe, avec l'intimée Lanthier, une décision dont les conclusions se lisent comme suit:

- *DECLARE irrecevable la demande de révision du travailleur datée du 19 juin 1987;*
- *CONSTATE que le travailleur n'a produit aucune réclamation pour lésion professionnelle (aggravation) telle que le prévoit l'article 271 de la L.A.T.M.P.;*
- *ANNULE AB INTJTO la décision de la Commission datée du 12 juin 1987, car irrégulière, prématurée et, de ce fait, illégale.*

D'où la requête en évocation.

1- L.R.Q. ch. A-3
2- L.R.Q. ch. A-3.001

700-05-001945-900

-5-

Le procureur des intimés a d'abord soulevé l'irrecevabilité de cette requête au motif principal que le requérant n'a pas épuisé les autres recours prévus à la loi, et, en particulier, ne s'est pas adressé à la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, contrairement aux dispositions de l'article 846 C.p.c., qui se lit comme suit:

846. La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou réviser le jugement déjà rendu par tel tribunal:

- 1. dans le cas de défaut ou d'excès de juridiction;*
- 2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet;*
- 3. lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave, et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne pourra pas être rendue;*
- 4. lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalant à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante.*

Toutefois, ce recours n'est ouvert, dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus, que si, dans l'espèce, les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel.

Cet argument ne s'applique pas ici, car la requête est fondée sur le paragraphe 1 de l'article 846 et, dans un tel cas, l'évocation est permise, même si il peut y avoir appel de la décision.

... /6

700-05-001945-900

-6-

Dans une affaire de Commission des accidents du travail de Québec c. Valade³, le juge L'Heureux-Dubé écrit, en page 41:

Nous sommes ici en présence d'un texte de loi, l'article 846 C.P. Cet article fait une distinction entre les cas prévus au paragraphe 1 et ceux qui font l'objet des autres paragraphes, en précisant que dans les cas autres que ceux visés au paragraphe 1, le recours est ouvert si les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel. A mon avis, s'il faut donner un sens à cette disposition, on doit nécessairement conclure qu'en matière de défaut ou d'excès de juridiction, la présence d'un niveau d'appel n'exclut pas le recours en certiorari dès que le recours va à la juridiction. Je suis d'opinion que ceci suffit à distinguer l'arrêt Harelkin prononcé dans un contexte juridique différent. J'ajoute que M. le juge Dickson, dans sa dissidence, rappelle que, même en common law, le professeur de Smith exprime l'opinion:

[Traduction] Une personne lésée par une décision invalide n'est pas tenue d'épuiser d'abord tous les appels de nature administrative ou interne avant de pouvoir attaquer cette décision devant les tribunaux.

A la p. 375, le professeur de Smith affirme que, normalement, celui qui demande l'émission d'un certiorari n'est pas obligé d'épuiser d'abord ses droits d'appel auprès de l'administration. Toujours à la même page, il parle des principes qui devraient régir l'exercice de la discrétion judiciaire lorsqu'il existe d'autres recours. En voici un:

[Traduction] Si un requérant prétend être lésé par une décision outrepassant la compétence ou violant les

700-05-001945-900

-7-

les règles de justice naturelle, le fait qu'il ne se soit pas prévu d'un droit d'appel prévu par la loi doit normalement être considéré comme non pertinent.

Notre Cour s'est d'ailleurs prononcée dans ce sens à quelques reprises.

Cette décision fut confirmée par la Cour suprême⁴, où le juge Chouinard, parlant pour la cour, écrit, en page 1105:

Quant au deuxième moyen il faut noter en premier lieu que le deuxième paragraphe de l'art. 846 C.p.c. qui dans les cas des al. 2, 3 et 4 ne permet le recours à l'évocation que s'il n'y a pas d'appel, ne s'applique pas à l'art. 1. Il s'ensuit que l'existence d'un droit d'appel à la Commission des affaires sociales n'a pas pour effet en soi d'exclure le recours à l'évocation.

Les arrêts cités par l'intimé à l'effet contraire et, en particulier, Caron c. Beaupré⁵ sont des cas d'espèce dont les faits ne s'accordent pas à ceux de ce dossier.

De plus, le recours en évocation est en partie discrétionnaire et le soussigné entend exercer ici sa discrétion.

La requête en irrecevabilité est rejetée.

4- [1982] 1 R.C.S. 1103

5- Jugement inédit; 9 janvier 1985; J.E. 85-137 (C.A.)

700-05-001945-900

-8-

Après avoir fait une brève revue du dossier et avoir souligné que la définition de "lésion professionnelle" à l'article 2 de la L.A.T.M.P. inclut une aggravation, le Bureau de révision cite l'article 271 de cette loi, qui se lit comme suit:

271. Le travailleur victime d'une lésion professionnelle qui ne le rend pas incapable d'exercer son emploi au-delà de la journée au cours de laquelle s'est manifestée sa lésion ou celui à qui aucun employeur n'est tenu de verser un salaire en vertu de l'article 60, quelle que soit la durée de son incapacité, produit sa réclamation à la Commission, s'il y a lieu, sur le formulaire qu'elle prescrit, dans les six mois de sa lésion.

Le Bureau poursuit:

Or, la preuve révèle qu'en aucun moment le travailleur n'a produit sa réclamation, sur le formulaire prescrit, au dossier de la Commission. Les différentes lettres de son procureur ne constituent nullement la procédure usuelle prévue par la loi et ce, même si cela traduit l'intention du travailleur de faire une réclamation pour aggravation de sa lésion professionnelle.

Normalement, une demande est faite par le travailleur sur le formulaire intitulé "Réclamation du travailleur" et il contient différents renseignements utiles à la Commission pour le traitement de la réclamation. Ici, il devient évident que le travailleur n'a jamais produit de réclamation auprès de la Commission. C'est le dépôt du formulaire prévu à l'article 271 qui permet à la Commission de se saisir officiellement de la réclamation du travailleur. En l'absence de ce formulaire, la Commission n'est saisie d'aucune demande régulièrement formée provenant du travailleur. Il n'y a aucune "procédure" de faite par

700-05-001945-900

-9-

le travailleur, puisque la procédure consiste à remplir le formulaire prescrit par la Commission.

Cette formalité fait figure de condition préliminaire à l'exercice de la juridiction de la Commission. L'exigence de cette procédure introductive s'inscrit à l'intérieur de la règle de droit connu en droit administratif sous le vocable de "règles de justice naturelle".

Et il conclut:

En résumé, le Bureau de révision estime que le travailleur ne s'est pas soumis à l'obligation clairement définie à l'article 271 de la L.A.T.M.P. Il y a absence totale de réclamation ce qui constitue un vice de fond et non de forme. Il ne s'agit pas là d'un formalisme outrancier. Conséquemment, la Commission n'avait pas à rendre de décision le 12 juin 1987 puisqu'elle n'avait pas été officiellement saisie (sic) d'une réclamation du travailleur. La décision de la Commission est donc nulle ab initio car ultra vires. (C'est le Bureau qui souligne)

Ce faisant, le Bureau de révision a excédé sa compétence en usurpant les pouvoirs de la C.S.S.T., en interprétant la loi d'une façon manifestement déraisonnable et en refusant d'exercer la juridiction que cette même loi lui confert.

Le Bureau tire ses pouvoirs de l'article 176.1 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail⁶, qui se lit comme suit:

700-05-001945-900

-10-

176.1 [Compétence] Un bureau de révision a compétence exclusive pour connaître et disposer de toute demande de révision faite en vertu de l'article 358 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles ou en vertu de l'article 37.1 ou 191.1.

Il est reconnu qu'un tel bureau peut, soit réviser le dossier tel que constitué, soit entendre une nouvelle preuve, mais il est clair qu'il doit se prononcer sur la validité de la décision précédente et en regard du mérite de la demande. Il peut certes vérifier si les formalités nécessaires ont été remplies à son niveau, mais pas à celui de la C.S.S.T., en vertu du texte même de l'article 271 dont le Bureau s'est inspiré.

En effet, cet article dit que le travailleur "produit sa réclamation à la commission, s'il y a lieu, sur le formulaire qu'elle prescrit...". D'une part, il n'y a aucune preuve au dossier qu'un travailleur doive remplir un formulaire lorsqu'il prétend à une aggravation de son état, même si cette aggravation constitue une lésion professionnelle. Comme le dit l'intimé Guénette dans sa dissidence, un tel formulaire "vise à faciliter le traitement des dossiers". Le travailleur donne ainsi à la C.S.S.T. tous les renseignements dont elle a besoin pour traiter de son cas. Mais, lorsque le dossier est déjà ouvert, elle a déjà, par définition, tous les renseignements requis, et, dans notre cas, le

700-05-001945-900

-11-

dossier du requérant est ouvert depuis 1949. La C.S.S.T. n'avait besoin, pour traiter de cette nouvelle demande, que de renseignements additionnels sur la condition physique du requérant depuis la date de son dernier examen médical, en 1979. C'est d'ailleurs ce que Serge Côté demanda à son procureur de lui fournir, dans sa lettre du 12 novembre 1986.

D'autre part, le législateur n'aurait pas inséré les mots "s'il y a lieu", à l'article 271 s'il fallait remplir un formulaire à chaque occasion. Il est plus logique de conclure que ces mots veulent dire que si un tel formulaire est déjà au dossier du travailleur, point n'est besoin d'en remplir un nouveau, sauf exception.

D'ailleurs, aucun représentant de la C.S.S.T. n'a demandé au requérant d'en remplir un: ni Serge Côté, le 12 novembre 1986, ni Paul-Emile Francoeur, le 13 mai 1987, ni Claude Pellerin, le 27 juin 1988, suite à la demande de révision du 19 juin précédent (pièce R-10), ni Nathalie Labelle, le 8 décembre 1988, lorsqu'elle avisa le requérant de la nouvelle date d'audition (pièce R-11). C'était à la C.S.S.T., et à la C.S.S.T. seule, qu'il incombait de décider si un tel formulaire était requis dans les circonstances et le procureur de la mise-en-cause a très honnêtement reconnu que celle-ci aurait pu en faire remplir un au requérant, si elle l'avait jugé

... /12

700-05-001945-900

-12-

opportun, mais qu'elle le fait rarement, "dans un cas exceptionnel comme celui-ci".

Le Bureau a donc erré en interprétant l'article 271 L.A.T.M.P., puisque c'est à la C.S.S.T. qu'il incombe de le faire.

Mais, même s'il avait le pouvoir de le faire, il l'a interprété d'une façon manifestement déraisonnable, car contraire à l'esprit de cette loi. La L.A.T.M.P. est une loi à caractère social qui, comme ses précédentes, procède plus de l'équité que du droit strict et doit être interprétée largement. Le Bureau intimé le reconnaît d'ailleurs, quoiqu'il refuse d'appliquer ce principe. Nous citons partie de la page 5 de sa décision:

Par conséquent, l'article 353 de la L.A.T.M.P. ne peut trouver application en l'espèce. Cet article prévoit:

*"Aucune procédure faite en vertu de la présente loi ne doit être considérée nulle ou rejetée pour vice de forme ou irrégularité."
(Soulignement ajouté.)*

Les diverses lettres de l'avocat Guérin ne peuvent être assimilées à une "procédure faite en vertu de la présente loi". C'est la production du formulaire intitulé "Réclamation du travailleur" qui constitue la "procédure faite en vertu de la présente loi".

Le Bureau mentionne aussi que la C.S.S.T. peut prolonger un délai en vertu de l'arti-

700-05-001945-900

-13-

cle 352, par exemple celui de l'article 271, mais il écarte encore ce moyen. Le Bureau a omis, cependant, de relire l'article 351, qui indique clairement l'intention du législateur. Il se lit comme suit:

351. La Commission rend ses décisions suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas.

Elle n'est pas tenue de suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. Elle peut, par tous les moyens légaux qu'elle juge les meilleurs, s'enquérir des matières qui lui sont attribuées.

C'est dans ce contexte qu'il faut lire l'article 353.

Finalement, le formulaire dont la loi parle à l'article 271 est évidemment une norme administrative. Or, c'est la C.S.S.T., et la C.S.S.T. seule, qui est chargée d'administrer la L.A.T.M.P.. Le Bureau ne peut que vérifier la validité de ses décisions sur les questions qui lui sont posées, et non pas sur la façon dont elle le sont, et à la demande d'une "personne qui se croit lésée par une décision rendue par la commission en vertu de la présente loi" (article 358). Or, nul ne s'est dit lésé par l'absence du formulaire. Seul, le requérant se disait lésé par le fait que la C.S.S.T. ait refusé d'augmenter son D.A.P..

... /14

700-05-001945-900

-14-

ATTENDU QUE le Bureau de révision paritaire des Laurentides a erré en faisant d'une norme administrative une condition précédente à l'exercice de la compétence de la C.S.S.T. dans le présent cas;

ATTENDU QUE ledit Bureau a interprété d'une façon manifestement déraisonnable les articles 271 et 353 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles;

ATTENDU QUE ledit Bureau de révision a excédé sa compétence en refusant de l'exercer;

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

ACCUEILLE la requête en évocation;

CASSE ET ANNULE la décision rendue par le Bureau de révision paritaire des Laurentides le 2 août 1990, sous la plume des intimés Christian Tremblay et Gisèle Lanthier, et

ORDONNE au Bureau de révision paritaire des Laurentides d'entendre, au mérite, dans les plus brefs délais, la demande de révision formulée le 19 juin 1987, ses membres devant être autres que les intimés Christian Tremblay, Gisèle Lanthier et Michel Guénette;

700-05-001945-900

-15-

Le tout, avec dépens contre le Bureau de révision paritaire des Laurentides, mais sans frais contre les autres intimés et la mise-en-cause.


ROLAND DURAND, j/c.s.

GODARD, BELISLE & ASSOCIES
(Me Alfred Bélisle)
Procureurs du requérant

MONGEAU, GOUIN & ASSOCIES
(Me Caroline Daoust)
Procureurs des intimés

CHAYER PANNETON LESSARD
(Me Robert Morin)
Procureurs de la mise-en-cause