



COLLÈGE DES MÉDECINS
DU QUÉBEC

*Une médecine de qualité
au service du public*

**Projet de loi n° 4
Loi modifiant la Loi sur la justice administrative**

Mémoire présenté à la
Commission des institutions

11 septembre 2003

«La mission du Collège des médecins est de promouvoir une médecine de qualité pour protéger le public et contribuer à l'amélioration de la santé des Québécois».

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Le Collège des médecins du Québec vous remercie de lui permettre de vous présenter le résultat de ses réflexions concernant le projet de loi n° 4 : «Loi modifiant la Loi sur la justice administrative».

Le Collège des médecins du Québec ayant comme principale fonction d'assurer la protection du public, il est par conséquent légitime que la population québécoise compte sur lui pour établir des exigences réalistes et raisonnables eu égard notamment aux standards de pratique, aux normes déontologiques et à l'appréciation de l'exercice des médecins. Ces éléments essentiels déterminent, de façon non exclusive, la qualité des soins médicaux et contribuent à faire des médecins et de leur ordre une autorité compétente pour évaluer cette qualité.

La finalité de l'action du Collège des médecins du Québec est fort différente de celle d'un syndicat qui défend les intérêts légitimes de ses membres. Étant conscient de l'état des effectifs médicaux au Québec, vous comprendrez, Monsieur le Ministre, que l'intervention du Collège des médecins du Québec ne vise aucunement le maintien d'un certain nombre de médecins à des postes administratifs mais s'inscrit plutôt dans son rôle qu'est la protection du public et dans sa mission de promotion d'une médecine de qualité au service de la population québécoise.

Nous rejoignons donc entièrement votre objectif principal d'assurer aux citoyens québécois des services professionnels de qualité.

Le rôle du médecin peut a priori être perçu comme étant restreint au diagnostic, à l'investigation et au traitement des déficiences de la santé. Si ce rôle peut sembler limité lorsqu'il s'agit d'évaluer la condition physique d'une personne, il revêt une dimension différente lorsque l'évaluation concerne son état psychique, la réceptivité d'une condition médicale en rapport avec une indemnisation ou les répercussions d'une pathologie ou d'un contexte clinique particulier sur la vie quotidienne d'un individu.

En ce sens, nous considérons que le médecin a un rôle prépondérant à jouer au Tribunal administratif du Québec dans l'évaluation des litiges à caractère médical. Il est le professionnel le mieux formé pour pouvoir apprécier à leur juste valeur les opinions émises par ses confrères et en déterminer la cohérence et la pertinence.

Cette démarche professionnelle doit conduire à des conclusions logiques et équitables assurant aux citoyens une justice de qualité.

C'est à cette enseigne que le Collège des médecins du Québec se considère interpellé par le projet de loi n° 4 qui a pour effet de modifier l'implication des médecins dans le processus décisionnel du Tribunal administratif du Québec en matière médicale.

Le projet de loi n° 4 soulève de nombreuses questions, compte tenu des changements qu'il propose. Il nous amène à réfléchir sur la nature et la mission spécifique du Tribunal administratif et conséquemment, sur le rôle du médecin au Tribunal administratif du Québec. Doit-on maintenir le statu quo ou y apporter des modifications?

Nous comprenons que ce projet de loi vise à augmenter la célérité, la qualité et l'accessibilité dans le traitement des dossiers et à renforcer la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité de la justice administrative dans le respect des droits fondamentaux des administrés.

Le Collège des médecins du Québec partage ces objectifs spécifiques et s'interroge sur les moyens à prendre pour améliorer l'efficacité et la productivité tout en maintenant un haut niveau de qualité.

Dans sa réflexion, le Collège a pris en considération les notions de spécificité et de spécialisation qui distinguent un tribunal de justice administrative d'un tribunal de droit commun. Il a également tenu compte du fait que le Tribunal administratif du Québec a été créé notamment pour assurer une justice de qualité en permettant aux détenteurs de connaissances spécifiques (médecins et autres professionnels) de prendre place au côté des détenteurs d'autres connaissances tout aussi spécifiques (juristes). Cette expertise particulière lui permet d'interpréter et d'apprécier avec un éclairage privilégié la preuve soumise par les parties, dans des matières souvent très complexes. Il va donc de la nature même de ce Tribunal de compter des membres spécialisés qui partagent ensemble toute la responsabilité de la prise de décision.

Les articles 18 à 31 de la Loi sur la justice administrative imposent actuellement la formation d'un quorum multidisciplinaire dans certaines matières bien ciblées et ces dispositions législatives résultent d'une analyse sérieuse qui s'est étendue sur presque 30 ans.

Il nous suffit de relater :

- 1970 Groupe de travail sur les tribunaux administratifs présidé par R. Dussault.
- 1975 Livre blanc sur la justice contemporaine par Jérôme Choquette
- 1986 Groupe de travail sur les tribunaux administratifs par Y. Ouellet
- 1993 Projet de loi 105 par Gil Rémillard
- 1993 Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative par P. Garant
- 1995 Commission parlementaire et projet de loi 130 sur la justice administrative présenté par P. Bégin
- 1996 Commission parlementaire
- 1998 Entrée en vigueur de la Loi sur la justice administrative.

Le Collège des médecins du Québec considère que le fait de priver le Tribunal de sa compétence médicale conduirait indéniablement à une perte de qualité et de crédibilité dans les processus décisionnels. Il suffit de rappeler que dans certaines matières dans lesquelles des médecins siègent au Tribunal administratif du Québec, notamment l'assurance automobile, le régime de rentes, la sécurité du revenu (soutien financier), les décisions rendues par les organismes gouvernementaux reposent essentiellement sur la preuve médicale. Avant de rendre sa décision, l'agent de première instance ainsi que le réviseur obtiennent généralement l'opinion d'un médecin évaluateur. L'opinion médicale résulte donc de l'analyse de la preuve faite par le médecin et s'avère déterminante dans la décision rendue. Considérant que les processus initiaux d'analyse ne font pas l'objet de modification, la présence d'un médecin décideur au Tribunal administratif du Québec nous apparaît dès lors essentielle. Le médecin nous semble être la meilleure compétence apte à analyser l'ensemble de la preuve médicale et la cohérence des diverses opinions médicales émises dans un dossier spécifique, ainsi que pour apprécier la prépondérance de preuve sur ces questions de nature médicale.

En accord avec l'article 12 de la loi actuelle, le médecin membre du Tribunal administratif du Québec peut obtenir de nouvelles données à l'audience et ainsi faire l'analyse d'une preuve plus étoffée. Il peut également apporter un certain support au requérant non représenté lui facilitant ainsi la démarche, objectif qui pourrait, à notre avis, difficilement être rempli par un juriste siégeant seul.

Abolir la multidisciplinarité au niveau du quorum déplacera le débat vers des disputes d'experts plaçant le demandeur non représenté ou ayant peu de moyens financiers dans une situation fort difficile.

L'importance qu'un médecin demeure partie prenante dans la décision nous apparaît découler de la complexité de l'analyse de la preuve. Cette analyse impose des distinctions, parfois subtiles, et seule la signature de son auteur peut assurer que cette analyse sera prise en compte et exprimée clairement. La parité juridictionnelle du médecin s'inscrit également dans la nécessité de transparence dont les parties sont en droit de s'attendre.

Le Tribunal administratif du Québec dont la mission est d'entendre les recours des citoyens à l'égard de l'État doit certes appliquer la règle de droit mais à notre avis, de par sa formation, ce Tribunal doit détenir les connaissances et l'expérience requise par la complexité des causes entendues. La présence d'un décideur médecin sur le Tribunal administratif du Québec nous apparaît essentielle dans toutes les causes dont l'objet est de nature médicale. Cette présence contribue de façon indiscutable à assurer au citoyen une justice de qualité rendue par des personnes qui possèdent la formation et l'expérience appropriées. La seule possibilité de leur mise à l'écart pourrait porter ombrage à cette qualité de la justice administrative, sans pour autant améliorer la célérité ni l'accessibilité. En effet, le fait de faire entendre la grande majorité des causes par un seul membre n'accélérera pas le processus de façon significative, puisque le membre devra rédiger lui-même toutes les décisions, en plus de devoir procéder aux consultations et aux recherches requises pour clarifier certains aspects «plus spécialisés» de certains dossiers.

La confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité de la justice administrative risque, à notre avis, d'être affaiblie. L'équilibre fragile et essentiel entre les pouvoirs de l'État et les citoyens qui doivent faire valoir leurs droits pourrait être rompu. Le citoyen pourrait se retrouver en position de «faiblesse» voire d'iniquité devant le Tribunal administratif du Québec. Sachant que ce qui caractérise le plus le Tribunal administratif du Québec est la diversité des expertises (connaissances) requises pour rendre une justice équitable aux citoyens, nous croyons essentiel que le projet de loi n° 4 maintienne et garantisse cette diversité.

Considérant les délais importants et la lourdeur procédurale du droit commun, vouloir se rapprocher de cette procédure ne nous semble pas une avenue propice à l'atteinte des objectifs visés. Certaines de vos interventions, Monsieur le Ministre, nous permettent de vous identifier comme étant un partisan de la «responsabilisation». Nous croyons que la procédure actuelle du Tribunal administratif du Québec, bien qu'imparfaite, favorise à la fois une responsabilisation des citoyens québécois et des médecins codécideurs.

Pour toutes ces raisons, Monsieur le Ministre, le Collège des médecins du Québec vous demande de modifier le projet de loi n° 4. Nous vous félicitons d'avoir suscité par le dépôt de ce projet de loi la réflexion qui s'imposait sur certains aspects du processus de la Loi sur la justice administrative. Nous vous rappelons que le Collège des médecins du Québec partage vos objectifs et s'interroge sur les moyens.

Notre processus de réflexion nous a permis d'identifier certaines pistes de solution. Nous espérons avoir le privilège d'en discuter avec vous. Sommairement, les éléments de solution qui nous sont apparus être facilement applicables et en respect des objectifs visés sont les suivants :

- 1- Maintenir et non diminuer la diversité et la compétence de l'expertise qui caractérise et justifie l'existence du Tribunal administratif.
- 2- Favoriser la médiation et la conciliation.
- 3- Accorder au Président du Tribunal administratif du Québec une plus grande indépendance dans l'assignation des membres lui permettant d'assigner un juriste seul ou un médecin seul lorsque la teneur du dossier à l'étude s'y prête.
- 4- Adjoindre aux juges administratifs des professionnels aptes à faire une analyse initiale des dossiers, ce qui pourrait permettre aux juges d'avoir un portrait précis du dossier en peu de temps.
- 5- Revoir les processus décisionnels de l'administration gouvernementale afin de diminuer à la fois le nombre de recours devant le Tribunal administratif du Québec et les délais pour rendre les décisions, notamment en révision.
- 6- Revoir les procédures administratives du Tribunal administratif du Québec (la mise au rôle, la tenue de conférences préparatoires, les communications avec les parties) afin d'assurer une plus grande efficacité des audiences.
- 7- Enchâsser le régime de demande de remise.

Le Collège des médecins du Québec vous réitère sa disponibilité pour discussion sur les avenues de solution et vous remercie de lui avoir permis de se faire entendre.

Les représentants du Collège des médecins du Québec seront disponibles pour la période de questions qui suit.