

La Commission de la santé et de la sécurité du travail

La Commission de la santé et de la sécurité du travail doit faire la promotion de la santé et de la sécurité au travail et intervenir en prévention. À cet égard, elle procède à l'inspection des lieux de travail afin d'éliminer les dangers à la source. Elle est chargée d'indemniser les travailleurs victimes d'une lésion professionnelle et de voir à leur réadaptation. C'est elle qui a la responsabilité de la tarification et de la perception des cotisations des employeurs.

La Commission est également responsable de l'administration du régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

La Commission veille à l'application des cinq lois relatives à la santé et la sécurité du travail (prévention et inspection) ainsi qu'à l'indemnisation des lésions professionnelles.

UN ORGANISME DONT LE STATUT EST PARTICULIER

La Commission de la santé et de la sécurité du travail est un organisme paritaire qui permet aux travailleurs et aux employeurs de participer à la définition et à la gestion de la politique de santé et de sécurité du travail, ce qui lui confère un statut particulier. Son conseil d'administration est composé de 15 membres : le président, nommé par le gouvernement, sept représentants des travailleurs et sept représentants des employeurs, qui sont aussi nommés par le gouvernement sur recommandation des associations patronales et syndicales. La Commission est un organisme décentralisé qui compte 21 directions régionales.

L'INDEMNISATION ET LA RÉADAPTATION DES TRAVAILLEURS

Dans le cadre de ce volet de sa mission, la Commission voit à l'indemnisation des travailleurs qui ont subi une lésion professionnelle. Elle est également chargée de leur réadaptation lorsque, en raison d'une lésion professionnelle, ils subissent une atteinte permanente à leur intégrité physique ou psychique. La Commission veille à indemniser les travailleuses enceintes ou qui allaitent et qui bénéficient d'un retrait préventif du travail.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Commission de la santé et de la sécurité du travail	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	240	262	180	82

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Cette année, le Protecteur du citoyen est intervenu à la suite de plaintes qui mettent notamment en lumière des problèmes survenus dans le processus d'évaluation médicale ou de réadaptation. Sont aussi mis en cause la suspension ou le calcul de l'indemnité de remplacement du revenu, ainsi que les décisions négatives en matière d'admissibilité ou de remboursement de certains frais. Les délais de la Commission à rendre des décisions, à statuer sur une réclamation, à indemniser des séquelles ou à verser des montants dus suscitent aussi de l'insatisfaction. De plus, plusieurs citoyens affirment que la Commission tarde à les rappeler et à transmettre des documents nécessaires à l'exercice de leurs droits, par exemple en révision administrative ou auprès de la Commission des lésions professionnelles.

UNE INDEMNISATION ÉQUITABLE POUR LES TRAVAILLEURS QUI OCCUPENT PLUS D'UN EMPLOI

À la suite d'une plainte déposée par un citoyen, le Protecteur du citoyen a entrepris des démarches auprès de la Commission pour qu'elle prenne en compte le salaire qu'un travailleur tire de deux emplois au moment d'établir son indemnité de remplacement du revenu, conformément à une disposition de la loi. Pour déterminer le revenu brut d'un travailleur dans cette situation au moment de sa lésion, la Commission appliquait un autre article de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* qui ne tient pas compte de la perte réelle qu'il subit. Invoquant un courant jurisprudentiel nettement majoritaire de la Commission des lésions professionnelles, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour lui demander de corriger cette lacune.

Ainsi, lorsque l'extrapolation du revenu le plus avantageux des emplois occupés, sur une base à temps plein, comme le prévoit la loi, n'a pas pour effet de compenser la perte réelle de revenus encourue par le travailleur, le Protecteur du citoyen recommande à la Commission d'utiliser une autre disposition de la loi qui lui permet de rendre une décision plus conforme à l'objectif de la loi, qui est la pleine indemnisation du travailleur.

L'intervention de la Protectrice du citoyen auprès de la Commission et du ministre du Travail a contribué à faire en sorte que ce dossier reçoive toute l'attention requise. Finalement, en décembre 2006, le président de la Commission donnait suite à la recommandation du Protecteur du citoyen.

LÀ OÙ LE BÂT BLESSE

D'une année à l'autre, l'examen des plaintes à l'endroit de la Commission met à jour des problématiques qui resurgissent avec constance. Ainsi, l'an dernier, le Protecteur du citoyen rappelait à la Commission sa responsabilité d'informer suffisamment les citoyens des motifs justifiant les décisions qu'elle rend à leur intention. Outre cette problématique de motivation des décisions, les situations où l'analyse des dossiers est effectuée à partir d'une documentation incomplète ou insuffisante reviennent régulièrement. Par ailleurs, la Commission a tendance à ne pas adapter ses politiques et ses façons de faire aux courants jurisprudentiels émanant de la Commission des lésions professionnelles qui ne lui sont pas favorables même lorsque ces courants sont nettement majoritaires.

Des renseignements qui ont leur importance

La Commission de la santé et de la sécurité du travail refuse la réclamation d'une travailleuse pour une tendinite occasionnée par son travail. La citoyenne travaille à une chaîne de production pour la mise en boîte de sirop d'érable. La travailleuse explique au Protecteur du citoyen que les tâches qu'elle effectue étaient auparavant exécutées par deux personnes. Depuis que le médecin l'a mise en arrêt de travail, son employeur a confié cette tâche à deux hommes qui l'effectuent en alternance : lorsque l'un d'eux termine une table, l'autre prend le relais pour la table suivante.

La tendinite de la travailleuse est survenue avant les Fêtes, une période de l'année où les heures de travail et le volume de production sont plus importants. La travailleuse explique au Protecteur du citoyen que la tâche est d'autant plus difficile compte tenu de sa petite taille. Elle doit répéter de façon continue un mouvement de rotation, avec les bras en extension au-dessus des épaules pour prendre les boîtes de métal sur des tablettes situées à côté d'elle (plusieurs rangées de hauteur). À la lecture du dossier de la Commission, le Protecteur du citoyen examine, entre autres, les notes évolutives de l'agente qui a traité le dossier. Il constate qu'il n'y est fait aucune mention d'une modification du poste de travail. Le Protecteur du citoyen demande à la Commission de reconsidérer sa décision à la lumière de l'ensemble des éléments rapportés par la travailleuse et suggère de procéder à l'inspection de son poste de travail. Face à ces observations, la Commission a versé une indemnité de remplacement du revenu à la travailleuse.

La Commission accepte d'adopter un autre point de vue

Un travailleur qui a eu un bras étiré avec force par une charge importante est reconnu inapte à l'emploi par la Commission. Il réclame le remboursement d'un matelas thérapeutique. Sa demande est refusée. À l'analyse du dossier, le Protecteur du citoyen remarque que les rapports médicaux font état d'un problème de fatigue chronique dû à l'absence d'un sommeil réparateur. Le citoyen ne parvient à dormir que pendant de très courtes périodes en raison de douleurs, le jour et la nuit. Malgré de nombreux traitements, notamment en physiothérapie, son état demeure inchangé.

Le Protecteur du citoyen fait valoir à la Commission que l'achat d'un tel matelas est une avenue à explorer, puisque cela permettrait au travailleur de récupérer ne serait-ce qu'une heure de sommeil de plus par nuit.

Étant donné que les mesures de réadaptation ne sont pas soumises aux mêmes conditions et limites monétaires que celles du *Règlement sur l'assistance médicale*, le Protecteur du citoyen incite la Commission à considérer cet achat comme une mesure de réadaptation. La Commission accède à la demande et accorde au travailleur le remboursement du matelas thérapeutique.

Retard à agir : c'est le travailleur qui écope

- Lors d'une audition de la Commission des lésions professionnelles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (la CSST) demande une prolongation pour produire des documents dans le dossier d'un travailleur accidenté. Deux semaines plus tard, la Commission des lésions professionnelles communique avec le travailleur pour lui signifier qu'elle n'a toujours pas reçu les documents. Le citoyen s'informe auprès de la Commission (la CSST). Il apprend que la personne responsable du dossier est absente pour une période indéterminée. L'agent lui précise qu'il devra attendre son retour. À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, la direction régionale de la Commission accepte de faire le nécessaire afin d'éviter des délais déraisonnables au travailleur en assignant un nouveau responsable du dossier.
- Un travailleur transmet à son agente sa contestation en révision administrative. Lors d'une vérification qu'il effectue un mois plus tard à la direction de la révision administrative, il apprend que son agente n'a pas transmis le document. Il contacte le Protecteur du citoyen, qui intervient auprès de l'agente pour qu'elle répare cette omission et fasse en sorte que le dossier soit rapidement assigné à un réviseur, compte tenu des conséquences importantes pour le travailleur.

Une ouverture digne de mention de la part de la direction de la révision administrative

La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit deux mesures différentes pour venir en aide aux travailleurs qui éprouvent des difficultés à effectuer leurs tâches ménagères en raison d'une lésion professionnelle : le remboursement des frais d'entretien courant du domicile et l'aide personnelle à domicile.

Une travailleuse reçoit 1 265 \$ en 2004 et 994 \$ en 2005 à titre de remboursement des frais d'entretien courant de son domicile. En juillet 2005, à la suite d'une contestation de la travailleuse, la Commission des lésions professionnelles lui accorde le droit à une allocation pour l'aide personnelle à domicile. Afin d'exécuter cette décision, la Commission (la CSST) mandate un ergothérapeute pour évaluer les besoins de la travailleuse en utilisant la grille prévue à cet effet. Le résultat de l'évaluation permet d'octroyer à la travailleuse un montant de 28,09 \$ aux deux semaines, soit environ 730 \$ par année, ce qui est insuffisant pour compenser les frais réels d'entretien, comparables à ceux évalués en 2004 et 2005.

En même temps qu'elle lui accorde son droit à l'aide personnelle, la Commission (la CSST) suspend le droit de la travailleuse au remboursement de ses frais d'entretien du domicile. Le motif invoqué : les deux mesures visent le ménage.

Le Protecteur du citoyen conçoit que la Commission (la CSST) n'ait pas à payer en double un service couvert par deux programmes différents. Cependant, il est d'avis que la situation qui en résulte est illogique, car la travailleuse subit une perte alors que la Commission des lésions professionnelles lui accorde un droit additionnel.

La direction régionale refuse de corriger la situation. En conséquence, le Protecteur du citoyen s'adresse à la direction de la révision administrative afin de trouver une solution. La révision administrative propose alors de modifier le calcul du pointage donnant droit à l'aide personnelle. Grâce au nouveau calcul, la travailleuse obtient 2 208 \$ par année, soit de quoi compenser ses frais d'entretien. Son droit à l'aide personnelle supplémentaire accordé par la Commission des lésions professionnelles est ainsi reconnu. Le Protecteur du citoyen est satisfait de l'ouverture démontrée par la direction de la révision administrative pour son traitement adapté à l'égard de cette situation particulière.

Une directive qui restreint des droits

Une direction régionale de la Commission de la santé et de la sécurité du travail s'est dotée d'une directive limitant à six mois le délai de réclamation pour le remboursement d'un médicament. Cependant, ni la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* ni le *Règlement sur l'assistance médicale* ne prévoient de délai de prescription pour des réclamations relatives au remboursement d'un médicament. Le Protecteur du citoyen a demandé et obtenu la suppression de cette directive, puisqu'elle outrepassait la loi.

Une erreur admise mais non assumée par la CSST

Un travailleur est victime d'une lésion professionnelle le 24 novembre 1986. Son employeur est tenu personnellement au paiement des prestations, c'est-à-dire qu'il doit verser une indemnité directement au travailleur. De cet événement et des huit rechutes, récidives ou aggravations qui suivront, il gardera une atteinte permanente et des limitations fonctionnelles qui ne lui permettront pas de reprendre son emploi. En janvier 1996, la Commission des lésions professionnelles et le premier employeur entérinent une entente qui détermine qu'un emploi d'agent de sécurité chez un tiers employeur est convenable.

Le 14 novembre 2001, le travailleur subit une autre rechute. Le 15 février 2002, la Commission (la CSST) décide qu'il est néanmoins capable de continuer à exercer l'emploi d'agent de sécurité. Le 3 mai suivant, la Commission (la CSST) reconsidère cette décision sur la base de nouveaux éléments d'information fournis par le tiers employeur et le médecin traitant. Elle omet cependant d'en informer le premier employeur, tel que le prescrit l'article 365 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Le 3 juillet 2002, la Commission (la CSST) déclare le travailleur inemployable et lui verse une indemnité de remplacement du revenu, en vertu de l'article 47 de la Loi. Le premier employeur conteste ces deux décisions et se rend jusqu'à la Commission des lésions professionnelles.

Le 26 octobre 2004, mentionnant qu'il y avait effectivement des éléments essentiels nouveaux qui justifient la reconsidération de la Commission (la CSST), la Commission des lésions professionnelles déclare la décision du 3 juillet 2002 irrégulière au motif que le premier employeur n'en avait pas été informé. En raison de cette omission de la Commission (la CSST), la décision du 15 février 2002 relative à la capacité du travailleur est donc rétablie et l'indemnité de remplacement du revenu du travailleur est réduite. Le citoyen se plaint alors au Protecteur du citoyen que cette erreur lui cause un important préjudice.

À la suite de son analyse du dossier, le Protecteur du citoyen fait part de ses préoccupations au président intérimaire de la Commission (la CSST). À son avis, il s'agit d'une situation exceptionnelle qui n'a pas été traitée de façon raisonnable, équitable et en conformité avec l'esprit de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. Le Protecteur conclut que le travailleur est effectivement privé de sa pleine indemnité de remplacement du revenu à cause d'une erreur commise et même admise par la Commission (la CSST).

En effet, elle reconnaît ne pas avoir informé le premier employeur de son intention de reconsidérer sa décision quant à la capacité du travailleur. Elle admet également que le travailleur devrait être considéré inemployable, tel qu'il en avait été décidé le 3 juillet 2002. Toutefois, la Commission (la CSST) s'estime toujours liée par la décision de la Commission des lésions professionnelles et, conséquemment, réfère le citoyen aux tribunaux.

Pour le Protecteur du citoyen, il apparaît inéquitable que le travailleur porte le fardeau de la réparation de l'erreur d'un organisme public. Dans de telles circonstances, il appartient à la Commission (la CSST) d'assumer ses erreurs et non pas aux victimes d'investir temps et argent pour tenter d'obtenir justice. D'ailleurs, le Protecteur du citoyen est d'avis que la décision de la Commission des lésions professionnelles, qui a pour effet de présenter les droits de l'employeur par suite de l'erreur de la Commission (la CSST), ne peut être interprétée comme une volonté du commissaire de porter atteinte aux droits du travailleur.

Au 31 mars 2007, la Commission (la CSST) refusait toujours d'assumer son erreur et de rectifier, en toute équité, la situation du citoyen. Le Protecteur du citoyen poursuit son intervention pour obtenir la rectification de la situation le plus rapidement possible.

L'HÉSITATION SUR LA RESPONSABILITÉ D'INDEMNISER

Le Protecteur du citoyen est appelé à intervenir dans des situations où des accidentés se trouvent pris entre la Commission de la santé et de la sécurité du travail et la Société de l'assurance automobile du Québec, qui se renvoient mutuellement la responsabilité de les indemniser. La section du présent rapport portant sur la Société de l'assurance automobile du Québec expose les détails de cette situation et contient la recommandation qui suit, adressée aux deux organismes.

Recommandation

Considérant qu'en vertu de l'article 83.66 de la *Loi sur l'assurance automobile* et de l'article 449 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail ont conclu une entente sur le traitement des dossiers des accidentés qui, alors qu'ils reçoivent une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission, vivent un nouvel événement ne relevant pas de l'organisme qui les indemnise ;

Considérant que cette entente entre la Société et la Commission ne couvre pas tous les dossiers des citoyens qui, dans le passé, ont déjà reçu une indemnité de remplacement du revenu de la Société ou de la Commission et qui vivent un nouvel événement relevant de l'autre régime ;

Considérant qu'il arrive que des problèmes d'harmonisation entre la Société et la Commission surviennent lors de l'analyse des dossiers et de l'émission des décisions ;

Considérant les conséquences préjudiciables d'une telle situation pour les accidentés, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que la Société de l'assurance automobile du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail identifient et mettent en place les solutions appropriées à court terme afin d'assurer l'harmonisation de leurs actions à l'endroit d'un même citoyen.

L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

À la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels a pour mandat d'analyser l'admissibilité des demandes de prestations formulées par les victimes d'actes criminels et de déterminer leur droit aux prestations prévues par la loi. Elle aura, dépendamment des conséquences vécues par la victime, à offrir des services d'assistance médicale et de réadaptation psychothérapeutique dans le but d'atténuer les conséquences d'un crime.

La Commission est chargée de l'application de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* et de la *Loi visant à favoriser le civisme*, qui s'appuient sur les mêmes principes d'indemnisation que la *Loi sur les accidents de travail*. Le ministre de la Justice est responsable de l'exécution de ces deux lois.

MODERNISER LES SERVICES POUR MIEUX RÉPONDRE À LA DEMANDE

Selon les données du Rapport annuel d'activité 2005 de la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, celle-ci a connu un accroissement de ses demandes au cours des dernières années. De 1972, année de sa création, au 31 décembre 2005, la Direction a reçu 78 000 demandes de prestations et a versé 750 millions de dollars en indemnités. Les demandes de prestations sont passées de 148 en 1972 à 3 463 en 2005¹.

Au début de l'année 2006, la Direction a mis en œuvre un projet de modernisation de ses services. Un des effets escomptés de cette démarche est la réduction des délais de traitement des dossiers. De plus, la Direction revoit ses processus pour mieux cibler ses interventions en fonction des besoins particuliers de sa clientèle. Elle entend privilégier un traitement plus rapide des cas plus légers afin de pouvoir consacrer davantage de temps aux personnes dont l'état de santé risque de devenir chronique.

À l'occasion d'une rencontre avec le directeur et des représentants de l'organisme, en janvier 2007, la Protectrice du citoyen a pris connaissance du projet de modernisation et suivra sa progression au cours de la prochaine année.

1/ Rapport annuel d'activité, Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels, 2005, page 9.

Par ailleurs, la Protectrice du citoyen a soumis ses commentaires au ministre de la Justice dans le cadre du projet de loi n° 25, *Loi modifiant la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. Ce projet de loi lui a permis de réitérer certaines de ses recommandations formulées en 2002 dans un document intitulé « Rapport spécial sur le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels ». La Protectrice du citoyen a, de plus, présenté ses commentaires au groupe de travail créé par le ministre afin de revoir le régime d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Ainsi, en plus de réaffirmer les positions avancées en 2002, le Protecteur du citoyen a formulé de nouvelles recommandations visant à moderniser ce régime d'indemnisation. Ces interventions sont présentées dans la section du présent rapport portant sur le ministère de la Justice.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Indemnisation des victimes d'actes criminel	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	40	50	40	10

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Cette année encore, la nature des plaintes qui sont formulées au Protecteur du citoyen est très variée. Les longs délais que la Direction met pour rendre une décision en première instance ou en révision, pour verser une indemnité, pour rembourser des frais, pour poursuivre le traitement d'un dossier à la suite d'une expertise et pour effectuer une enquête ont été maintes fois soulignés. Les situations portées à l'attention du Protecteur du citoyen mettent aussi en cause l'admissibilité au régime et la base salariale utilisée pour déterminer une indemnité. Enfin, il arrive à l'occasion que les citoyens déplorent la perte de courrier, exposent des difficultés relationnelles avec les agents et manifestent leur insatisfaction face au traitement de leur dossier en général.

Le Protecteur du citoyen estime que le plan de modernisation que lui a présenté la Direction comporte des mesures qui pourraient être susceptibles de corriger certaines de ces lacunes et de répondre plus adéquatement aux besoins de la clientèle. Aussi sera-t-il attentif aux résultats de sa mise en œuvre.

Une promesse non tenue

Parmi les plaintes reçues, mentionnons le cas d'une citoyenne qui a été victime d'un acte criminel en 2003. Devant le refus de la Direction d'accepter sa réclamation, elle a exercé un recours au Tribunal administratif du Québec. À la suite d'une conciliation signée en mars 2006, il a été convenu d'accepter la réclamation et de retourner le dossier à la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels afin qu'elle statue sur les indemnités auxquelles a droit la victime.

En juin 2006, la travailleuse sociale qui aide la victime contacte le Protecteur du citoyen puisqu'elle ne réussit pas à faire exécuter la décision du Tribunal. Elle précise que la représentante du procureur général du Québec avait promis à la victime, lors de la signature de l'entente de conciliation, de demander à l'organisme de traiter son dossier en priorité, tenant compte du choc post-traumatique sévère dont souffre la victime. Malheureusement, le dossier n'est pas traité, malgré des engagements pris par l'agente d'indemnisation.

Dès le début juillet, le Protecteur du citoyen intervient auprès de la Direction afin de demander que la victime soit expertisée dans les meilleurs délais pour se conformer à la décision du Tribunal.

En août 2006, le Protecteur du citoyen apprend que le rendez-vous chez le psychiatre chargé d'évaluer ses blessures psychologiques est prévu pour novembre 2006. Il insiste et obtient que le rendez-vous soit devancé de deux mois : il se tiendra en septembre 2006.

Dans l'intervalle, la travailleuse sociale contacte à nouveau le Protecteur du citoyen. La victime venait d'apprendre que ses blessures physiques seraient évaluées quelques semaines plus tard sans plus de précision, repoussant ainsi, une fois de plus, le délai à rendre les décisions.

Le Protecteur du citoyen a donc effectué une nouvelle intervention afin de demander que les expertises puissent se faire de façon rapprochée les unes des autres afin de permettre à la victime de passer à autre chose. Ce qu'il a obtenu.