



DEMANDES DU CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC
CADRE D'INTERVENTION DE LA CSST EN
PRÉVENTION-INSPECTION

Novembre 2009

INTRODUCTION

Lors de la commission parlementaire sur le projet de loi n° 35 portant sur l'augmentation des amendes à la CSST, le ministre du Travail de l'époque, David Whissell, demandait à la CSST de revoir le cadre d'intervention en prévention-inspection.

Extrait du *verbatim*

« [...] je souhaite qu'ils reviennent toute la question du cadre d'intervention-prévention, donc comment on fait la prévention, puis comment on fait l'inspection, puis comment on attribue les amendes. »

Le présent document présente les demandes patronales qui doivent être considérées dans la révision de la politique de la CSST en prévention-inspection compte tenu des récentes modifications législatives.

PROBLÉMATIQUE ET DEMANDES PATRONALES

1. Le ciblage des entreprises

Dans son opération ciblage, lorsque la CSST établit la priorité des visites d'inspection, elle devrait toujours tenir compte du portrait des lésions professionnelles de l'entreprise et, ainsi, intervenir en priorité auprès de celles présentant le moins bon bilan.

De plus, lorsque la CSST met en place des campagnes d'intervention en ciblant des risques particuliers, tant au palier provincial que régional, elle devrait en informer au préalable les employeurs afin de les sensibiliser à la problématique et favoriser la prise en charge.

Demande 1.1 :

- **le ciblage doit avoir pour premier critère le portrait des lésions professionnelles de l'entreprise.**

Demande 1.2 :

- **Avant de mettre sur pied une campagne d'intervention sur un thème précis (ou un secteur d'activité), la CSST doit informer**

et consulter adéquatement les associations sectorielles d'employeurs concernées afin de convenir de la démarche des interventions. La CSST doit leur accorder également le temps nécessaire pour en informer les employeurs.

Demande 1.3 :

- **Pour assurer l'équité entre les employeurs, de différentes régions, les campagnes régionales doivent être centralisées.**

2. Le comportement des inspecteurs

L'inspecteur a un rôle important à jouer dans la sensibilisation du milieu de travail et dans la prise en charge de la prévention. La CSST doit revenir à l'approche « convaincre, soutenir, et contraindre ». L'approche actuelle des inspecteurs est orientée davantage vers l'aspect « contraindre ». La CSST doit envisager une intervention beaucoup plus graduelle et jouer son rôle d'information et de sensibilisation auprès des employeurs. En ce qui a trait au rôle de policier, nous sommes conscients que l'inspecteur doit le jouer, toutefois il doit l'appliquer avec respect et discernement.

Actuellement, il n'y a pas vraiment de mécanisme, autre que la contestation, permettant à un employeur d'exprimer son désaccord sur la manière d'agir d'un inspecteur. À l'instar des policiers, nous croyons qu'il doit y avoir une instance indépendante de la CSST pour recevoir et donner suite à d'éventuelles plaintes des employeurs.

Demande 2.1 :

- **Instaurer un code d'éthique pour les inspecteurs, dont l'une des valeurs est de considérer l'employeur comme un client qui doit être traité avec respect.**

Demande 2.2 :

- **Prévoir un système de traitement des plaintes indépendant de la CSST : un ombudsman*. Afin d'assurer son indépendance, cet ombudsman doit être nommé par le comité de gouvernance de la CSST et se rapporter directement à lui. Il remet un rapport annuel qui sera rendu public.**

*** Note : afin d'éviter de créer un nouvel organisme, nous suggérons d'analyser la possibilité d'utiliser un système de traitement des plaintes (ombudsman) qui existe déjà.**

Demande 2.3 :

- **Assurer un contrôle régulier de la qualité des interventions des inspecteurs auprès de la clientèle employeur, apporter les correctifs requis, en faire rapport au comité de gouvernance et publier cette information dans le rapport annuel de la CSST.**

3. Les interventions des inspecteurs

Nous comprenons que le mandat de la direction prévention-inspection à la CSST est d'élaborer et d'informer les directions régionales des politiques et des directives en matière de prévention-inspection. Elles doivent être respectées par les directions régionales et les inspecteurs.

Les lacunes les plus souvent signalées par les employeurs en matière d'inspection sont les suivantes :

- L'inaccessibilité des politiques et des directives de la CSST en matière de prévention-inspection;
- Le manque de cohérence et d'uniformité dans les décisions des inspecteurs;
- L'employeur est à la merci de l'inspecteur à l'égard des correctifs exigés, des scellés et des arrêts des travaux;
- Le droit de l'employeur à la contestation n'est que virtuel;
- Le manque de discernement dans l'application des amendes;
- L'imposition de l'article 51 LSST, de normes et d'attestations d'ingénieurs non fondées sur un article de règlement.

Il est fondamental pour la CSST de s'assurer de la cohérence et de l'uniformité des décisions des inspecteurs dans le cadre de la révision de la politique en matière de prévention-inspection. Pour atteindre cet objectif, la CSST doit prévoir un mécanisme d'intervention (régional) où l'employeur pourrait rapidement discuter des interventions de l'inspecteur. Cette étape permettrait non seulement de signaler une incohérence, une erreur ou un manque d'uniformité dans les interventions, mais aussi à

l'employeur de s'expliquer et de préciser certains éléments contextuels et, dès lors, s'assurer d'investir les efforts de prévention au bon endroit.

De plus, ce mécanisme permettrait à l'employeur de présenter son impossibilité de donner suite à l'intervention de l'inspecteur en raison, notamment, d'impossibilité technologique ou de coûts plus importants que l'entreprise ne pourrait vraisemblablement pas payer dans une période déterminée. Dans cette situation, la CSST pourrait soutenir l'employeur dans la recherche de solutions pour éliminer le danger identifié et, ainsi, confirmer le rôle de la CSST en prévention.

Ce mécanisme permettrait d'éliminer, dans nombre de cas, plusieurs contestations injustifiées.

En lien avec les remarques précédentes, nous vous soumettons les demandes suivantes :

Demande 3.1 :

- **Rendre publiques les politiques et les directives de la CSST en matière de prévention-inspection.**

Demande 3.2 :

- **Assurer la cohérence et l'uniformité des décisions des inspecteurs.**

Demande 3.3 :

- **Mettre en place une étape dans le processus de production des rapports et des enquêtes afin de permettre à l'employeur de discuter au palier régional de l'intervention de l'inspecteur et d'obtenir, s'il y a lieu, des changements aux exigences de l'inspecteur.**

Les inspecteurs peuvent rendre des ordonnances pour modifier des structures, des outils, des machines, des véhicules (chariots élévateurs), etc. Or, généralement, il s'agit de machineries qui sont fabriquées selon des règles de construction échappant à l'expertise des utilisateurs et en conformité avec une ingénierie souvent complexe. En demandant à un employeur de modifier ou d'ajouter une composante, l'inspecteur qui, bien souvent, n'a pas l'expertise pour évaluer toutes les conséquences, met l'employeur dans une situation qui peut être très lourde de conséquences pour lui :

- Perte de la garantie du fabricant;
- Discrimination : les investissements requis d'un employeur individuellement ne s'appliquent pas nécessairement à ses concurrents (disparité sur le marché), etc.

Dans toutes ces situations, la CSST devrait procéder à une analyse exhaustive de la situation sur l'ensemble du marché et s'assurer, avant de rendre toute ordonnance visant un employeur individuellement, que la machinerie sécuritaire existe déjà sur le marché, sinon que les démarches ont été faites avec les fabricants pour la rendre disponible sur le marché. Une fois ces mesures prises, la CSST pourrait émettre des ordonnances de correction.

Demande 3.4 :

- **Au regard des dérogations qui incombent aux fabricants, s'adresser directement à eux pour qu'ils apportent les correctifs (articles 65, 66 et 190 LSST) plutôt que prendre en otages les employeurs pendant leurs opérations en apposant des scellés, en refusant des mesures temporaires, en leur demandant d'obtenir des correctifs des fabricants et en leur émettant des constats d'infraction.**

Demande 3.5 :

- **Devant une impossibilité technologique du fabricant ou de l'employeur à se conformer à une demande d'un inspecteur, l'inspecteur et la CSST doivent soutenir les employeurs dans la recherche d'une solution et accepter une solution temporaire.**

Demande 3.6 :

- **Dresser un portrait détaillé des dérogations, scellés, arrêts des opérations et constats d'infraction pour chacun des cinq secteurs et rendre cette information accessible dans le rapport annuel de la CSST.**

Demande 3.7 :

- **Dresser un portrait des dérogations, scellés, arrêts des opérations et constats d'infraction des autres provinces dans le rapport annuel de la CSST afin de présenter des comparatifs.**

Compte tenu des conséquences majeures pour une entreprise, dans les cas où l'inspecteur doit apposer un scellé, commander l'arrêt des opérations ou exiger un correctif coûteux (financier ou opérationnel), le directeur santé-sécurité (DSS concerné) devrait toujours confirmer sur place et contre-vérifier le bien-fondé de l'intervention (à titre d'exemple, même un policier n'est pas autorisé à intervenir seul), et le directeur régional l'autoriser officiellement.

De plus, compte tenu qu'un ordre ou une décision d'un inspecteur ont effet immédiatement malgré une demande de révision, un employeur est souvent dans la position de donner suite aux demandes d'un inspecteur même s'il sait qu'il aura gain cause devant les tribunaux. Les délais étant beaucoup trop longs entre la décision de l'inspecteur et une décision finale de la révision administrative (RA) ou de la Commission des lésions professionnelles (CLP), l'employeur n'a souvent pas le choix et doit se résoudre à se conformer. Le tableau ci-dessous illustre, de 2001 à 2008, les délais moyens pour l'ensemble des dossiers devant être jugés d'urgence (i.e. : fermeture du lieu de travail, décision d'un inspecteur, droit de refus, suspension d'une indemnité et mesures disciplinaires).

ANNÉE	DÉLAI
2008/2009	6 à 12 mois
2007/2008	6 à 12 mois
2006/2007	6 à 10 mois
2005/2006	5 à 8 mois
2004/2005	5 à 10 mois
2003/2004	5 à 10 mois
2002/2003	5 à 10 mois
2001/2002	4,5 à 8 mois

Source : rapport annuel de la CLP.

Par surcroît, l'article 191.2 LSST ne fait qu'indiquer que la CSST doit procéder d'urgence seulement dans le cas d'une contestation d'une fermeture totale ou partielle d'un lieu de travail. Les cas de scellés ou de correctifs coûteux sont exclus. L'employeur doit faire pression sur la CSST et la RA pour activer le traitement de son dossier. Rien n'oblige la CLP à traiter ces cas en urgence.

En définitive, les employeurs ont tout à fait raison de dire qu'ils ne disposent que d'un droit virtuel de contester et qu'ils sont à la merci de l'inspecteur.

Demande 3.8 :

- **Les interventions des inspecteurs entraînant un correctif coûteux (financier ou opérationnel), un scellé ou un arrêt des opérations doivent être contre-vérifiées par le directeur santé-sécurité de la CSST et autorisées officiellement par le directeur régional.**

Demande 3.9 :

- **Les contestations portant sur un correctif coûteux (financier ou opérationnel), un scellé ou un arrêt des travaux doivent être entendues et décidées dans un délai de dix (10) jours auprès de la RA et de dix (10) jours auprès de la CLP.**

Note : un mécanisme similaire pourrait être appliqué au droit de refus, c'est-à-dire avoir accès au directeur santé-sécurité de la CSST, sans attente, afin d'analyser à nouveau les situations lors de scellés ou d'arrêts des opérations.

4. **Le contenu des rapports d'intervention et des enquêtes**

Fréquemment, les informations contenues dans les rapports sont insuffisantes et parfois même erronées (ex. : le bon individu, le bon entrepreneur, etc.). Le rapport d'intervention devrait suivre les mêmes étapes que pour le processus d'enquête (ex. : modèle de l'arbre des faits) de manière à s'assurer que l'on identifie bien toutes les circonstances entourant les observations et, ainsi, ne pas omettre un élément essentiel. À titre d'exemple, il serait insuffisant de mentionner uniquement que le travailleur ne portait pas de harnais, d'omettre de mentionner que le harnais était disponible sur le lieu de travail et qu'il était porté par dix autres travailleurs. D'ailleurs, dans un tel cas, la CSST devrait émettre systématiquement une infraction au travailleur.

Demande 4.1 :

- **Exercer un contrôle de la qualité sur le plan du contenu des rapports d'intervention et d'enquête et des constats d'infraction. S'assurer notamment qu'ils contiennent tous les éléments essentiels et vérifier l'exactitude de l'information.**

5. Les pouvoirs de l'inspecteur

a. Utilisation de l'article 51 LSST

Demande 5.1 :

- L'émission d'une dérogation doit toujours être justifiée par un article de règlement en vigueur (et non celle qui est en discussion à un comité ou en prépublication). Dans le cas où la problématique n'est pas réglementée, l'inspecteur peut recourir à l'article 51 LSST uniquement s'il est en mesure de démontrer l'existence d'un danger imminent.

Demande 5.2 :

- Il en va de même pour l'application d'une norme; si cette dernière n'est pas mentionnée spécifiquement dans un règlement, l'inspecteur doit démontrer l'existence d'un danger imminent.

b. L'exigence d'une attestation d'ingénieur

Demande 5.3 :

L'inspecteur ne devrait pas exiger une attestation d'ingénieur à moins qu'elle le soit par règlement. À titre d'exemple, dans le cas de la sécurité des machines, c'est à l'inspecteur de démontrer qu'un travailleur est en situation de danger imminent et non à l'employeur de prouver par une attestation d'ingénieur que son processus est sécuritaire. Il en est de même lorsque l'inspecteur demande à l'employeur de fournir une attestation d'ingénieur pour un correctif qu'il a lui-même exigé dans son rapport d'intervention. Dans ce cas, c'est à l'inspecteur, à l'aide des experts de la CSST, de vérifier l'aspect sécuritaire du correctif.

c. Danger imminent

Danger imminent : l'inspecteur doit démontrer qu'un travailleur (au moment où il l'observe) est en situation de danger imminent.

Demande 5.4 :

- Encadrer les pouvoirs des inspecteurs en prévoyant qu'ils doivent motiver leur décision écrite sur la base d'un article de règlement ou de l'identification d'un DANGER réel et imminent, et établir la probabilité qu'il s'actualise, compte tenu des circonstances. La notion de danger doit avoir une référence objective basée sur une analyse de risque (à discuter). Donc, un danger imminent n'est pas le risque de se couper sur une feuille de papier, mais bien un danger au point où la personne exposée risque la mort ou subit un préjudice grave tel un démembrement, par exemple.
- Note générale : les grilles de sentence devront être reconsidérées dans le sens des présentes recommandations.

6. Application des amendes

a. Peine minimale ou maximale des articles 236 et 237 LSST

Demande 6.1 :

- Compte tenu de l'augmentation importante du montant des amendes, nous demandons que les montants minimums soient la règle et que les montants supérieurs au minimum soient l'exception selon de nouvelles balises suggérées au point « d » de la présente section.

b. Conditions d'imposition de l'article 236 LSST

Demande 6.2 :

- L'article 236 LSST ne doit pas être appliqué à l'égard d'infractions mineures.

c. Conditions d'imposition de l'article 237 LSST

Demande 6.3 :

- À l'instar de l'Ontario, l'application de l'article 237 LSST devrait s'appliquer uniquement dans les cas où il y a eu un accident entraînant des séquelles graves.

d. Baliser les critères d'imposition des amendes

Demande 6.4 :

- Abolir les grilles actuelles de la CSST et baliser les critères d'imposition des amendes en s'inspirant de la *Loi modifiant le Code criminel (C-21)*. Cette loi précise dix (10) balises dont doivent tenir compte les tribunaux. À titre d'exemple, voici celles qui pourraient être considérées par la CSST comme facteurs atténuants dans l'application des amendes :
 - Ne doit pas avoir pour effet de mettre en péril la viabilité économique de l'organisation et le maintien en poste des employés;
 - Doit tenir compte des conséquences de l'événement (lorsqu'il y a lésion professionnelle) sur la cotisation et l'ensemble des coûts indirects;
 - L'adoption par l'organisation des mesures préventives et correctives à la suite de l'intervention de l'inspecteur.

e. Tolérances « 0 »

Demande 6.5 :

- Accorder une latitude aux directions régionales dans l'application des amendes des tolérances « 0 ».

(Exemple : ne pas appliquer une amende au regard de la non-conformité d'une machine jusque là tolérée lors des interventions précédentes d'un inspecteur et agir plutôt en mode « convaincre et soutenir »)

7. Application de la récidive

Plusieurs éléments doivent être considérés en ce qui a trait à l'application de la récidive pour éviter d'augmenter de façon excessive le montant des infractions :

a. Éviter l'application rétroactive

Demande 7.1 :

- Pour toute nouvelle infraction commise à compter du 1^{er} juillet 2010, le dossier d'infraction antérieur (pendante ou avec jugement de culpabilité) à cette date ne saurait être utilisé pour opposer à la nouvelle infraction la peine de récidive en vigueur selon les nouvelles dispositions. La CSST accepte de réclamer la peine de première infraction pour une nouvelle infraction commise à compter du 1^{er} juillet 2010.

b. Définition de la récidive

Demande 7.2 :

- Appliquer la récidive à des faits de même nature (même article de règlement, même danger, mêmes circonstances), dans un même établissement, sur un même chantier.

c. Maître d'œuvre d'un chantier de construction

Demande 7.3 :

- La récidive ne doit pas s'appliquer à un maître d'œuvre d'un chantier de construction pour des infractions commises par les employeurs sous son autorité.

(En raison des montants élevés des amendes, du lourd fardeau qui lui est imposé, du nombre d'employeurs et de travailleurs sous sa responsabilité qui varient selon leur spécialité et l'évolution des travaux, de l'étendue des travaux et du nombre de chantiers où il agit à titre de maître d'œuvre. Tous ces facteurs l'amèneraient constamment en récidive. La CSST doit plutôt appliquer les amendes d'une première infraction si les circonstances l'exigent).

d. Employeur faisant affaire avec des sous-traitants

Demande 7.4 :

- La récidive ne doit pas s'appliquer à un employeur pour des infractions commises par ses sous-traitants.

(En raison des montants élevés des amendes et du nombre de sous-traitants qui varie selon les besoins de l'employeur et leur spécialité. Tous ces facteurs l'amèneraient constamment en récidive. La CSST doit plutôt appliquer les amendes d'une première infraction si les circonstances l'exigent).

e. Sociétés en participation (*Join*)

Demande 7.5 :

- Dans les situations de *Join* d'entreprises (société en participation), toute décision, toute ordonnance ou tout constat d'infraction doivent être adressés à une entité (on devrait considérer le regroupement comme une seule entité) pour éviter de multiplier les amendes relatives à une même infraction. À défaut, la CSST doit les adresser à l'entreprise qui est responsable des mesures préventives. Dans un tel cas, la CSST doit modifier l'avis d'ouverture de chantier en conséquence.