



Consultation du Conseil du patronat du Québec
sur le Régime québécois de santé et de sécurité du travail

Rapport du comité de travail sur l'admissibilité
des réclamations à la CSST

Novembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
LE COMITÉ DE TRAVAIL SUR L'ADMISSIBILITÉ DES RÉCLAMATIONS A LA CSST	1
I- LES CONDITIONS PERSONNELLES ACCEPTÉES A TITRE DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES	3
II- L'INDEMNISATION DE DIAGNOSTICS ÉTRANGERS A UNE LÉSION PROFESSIONNELLE	4
III- LA RECHERCHE DE TOUS LES ÉLÉMENTS FACTUELS PERTINENTS	5
IV- LA RECONSIDÉRATION D'UNE DÉCISION	6
V- L'HISTORIQUE PROFESSIONNEL DU TRAVAILLEUR EN PRÉSENCE D'UNE RÉCLAMATION POUR MALADIE.....	6
OBSERVATIONS GÉNÉRALES	7
ÉCHANGES DE VUES AVEC LA CSST SUR LES PRÉOCCUPATIONS DES EMPLOYEURS	8
CONCLUSION	9
ANNEXE 1.....	10

CONSULTATION DU CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC SUR LE RÉGIME QUÉBÉCOIS DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DU TRAVAIL

RAPPORT DU COMITÉ DE TRAVAIL SUR L'ADMISSIBILITÉ DES RÉCLAMATIONS À LA CSST

Novembre 2007

Introduction

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) a procédé, le 31 janvier 2007, à une vaste consultation afin de documenter les diverses préoccupations de ses membres relatives au Régime québécois de santé et de sécurité du travail. Cette consultation, à laquelle une centaine d'associations et d'entreprises membres du CPQ étaient présentes, a mis en lumière plusieurs questions, tant en matière de réparation que de prévention et de financement¹. Les interventions ont porté principalement sur trois sujets : l'admissibilité d'une réclamation, le processus d'évaluation médicale et l'indemnisation des travailleurs blessés dans le cadre de leur travail. À l'issue de cette consultation, trois comités composés de partenaires et d'experts du domaine de la santé et sécurité du travail ont donc été mis sur pied, chargés d'étudier respectivement chacun des trois sujets discutés. Le présent document fait état des travaux du comité qui s'est penché sur l'admissibilité des réclamations à la CSST et expose des recommandations ciblées à ce sujet.

Le comité de travail sur l'admissibilité des réclamations à la CSST

Le comité chargé de traiter de l'admissibilité des réclamations à la CSST (ci-après « Comité »)², s'est donné comme mission de développer une position patronale sur la façon dont la CSST applique les dispositions de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP) qui portent sur la procédure de réclamation³. Les membres du Comité ont constaté que plusieurs propos tenus par les employeurs lors de la consultation de janvier 2007 étaient reliés au

¹ Parmi les irritants soulevés lors de cette consultation, se trouvent notamment un maximum annuel assurable trop élevé, le paiement par certains employeurs d'une double cotisation, la complaisance médicale, le manque de discernement de certains inspecteurs de même que le nombre élevé de conflits jurisprudentiels à la Commission des lésions professionnelles.

² La liste des personnes qui composent ce comité de travail est indiquée à l'annexe 1.

³ Cette procédure est prévue plus particulièrement au chapitre VIII de la LATMP intitulé « procédure de réclamation et avis », soit les articles 265 et suivants.

travail des intervenants assignés à l'accès au régime d'indemnisation (ci-après « agents d'indemnisation »). Les membres du Comité ont estimé opportun dès lors de proposer des améliorations de nature administrative visant à ce que les agents d'indemnisation aient en main tous les outils et les connaissances requises par leur fonction. Au surplus, le Comité a décidé d'orienter ses travaux vers l'élaboration de solutions aux problèmes rencontrés par les employeurs, en lien avec le processus d'admissibilité d'une réclamation à la CSST, pour que ce processus d'admissibilité devienne efficace, cohérent et conforme à la Loi.

Le Comité a regroupé ses constatations sous cinq points, tous reliés à la qualité ou à l'absence d'enquête préalable à la reconnaissance d'une lésion professionnelle. Il a constaté tout d'abord que la CSST reconnaissait à titre de lésion professionnelle des manifestations de conditions personnelles sans qu'il y ait présence, dans les faits, des éléments constitutifs d'une telle lésion. La CSST reconnaît également certains diagnostics comme étant reliés à une lésion professionnelle même lorsque ce n'est pas le cas. De plus, la CSST rend régulièrement des décisions qui reconnaissent l'admissibilité d'une réclamation avant même que l'employeur visé ait eu l'occasion de présenter sa version des faits, de faire part d'éléments factuels pertinents ou d'envoyer le formulaire « Avis de l'employeur et demande de remboursement »⁴. En outre, les décisions prises par la CSST, à toutes fins utiles, ne sont jamais reconsidérées malgré la connaissance postérieure d'un fait essentiel. Finalement, le Comité a constaté que les réclamations pour maladies professionnelles font l'objet d'une enquête beaucoup trop succincte en ce qui a trait à l'historique professionnel du travailleur réclamant.

Chacune des constatations est examinée plus en détail dans le texte qui suit et, à chacune d'elles, le Comité a greffé une recommandation qui se veut une proposition de solution réaliste et conforme à la législation en vigueur.

⁴ Il s'agit du formulaire dont fait référence l'article 268 de la LATMP, par lequel l'employeur avise la CSST qu'un travailleur est incapable d'exercer son emploi au-delà de la journée au cours de laquelle s'est manifestée sa lésion professionnelle. Ce formulaire porte notamment sur le lieu et les circonstances de l'accident du travail.

I- Les conditions personnelles acceptées à titre de lésions professionnelles

Le Comité a constaté que la qualité de l'enquête menée par les agents d'indemnisation de la CSST, quand elle n'est pas totalement absente, mène à l'acceptation, à titre de lésion professionnelle, de manifestations de conditions personnelles sans la présence dans les faits des éléments constitutifs d'une telle lésion. Il arrive en effet que certains travailleurs soient porteurs de handicaps préexistants ou de séquelles d'un événement antérieur. Or, si cette condition personnelle se manifeste par hasard au travail, comme elle aurait pu se manifester ailleurs, elle ne doit pas être reconnue à titre de lésion professionnelle, ni par le jeu de la présomption prévue à l'article 28 de la LATMP ni par l'application de la notion d'accident du travail.

Ainsi, lorsque la CSST omet de procéder à une enquête ou de consulter des documents médicaux pertinents à la réclamation soumise, elle accepte d'indemniser un travailleur pour une lésion qui ne trouve pas d'assise dans son travail. Telle n'est pas l'intention du législateur puisqu'il faut au moins qu'un geste ou une circonstance propres au travail soient mis en cause dans la survenance d'une lésion pour que l'on puisse la qualifier de professionnelle. À titre d'exemple, si l'aggravation d'une condition personnelle n'empêche pas nécessairement la reconnaissance d'une lésion professionnelle, cette condition doit se greffer à tout le moins à l'une des trois catégories de lésions prévues par la LATMP, c'est-à-dire l'accident du travail, la maladie professionnelle et la rechute, récurrence ou aggravation⁵. Cet exemple illustre à quel point l'enquête des agents d'indemnisation est primordiale en ce qu'elle permet de connaître toutes les circonstances entourant la survenance d'une lésion. Il nous apparaît d'ailleurs inconcevable que certains d'entre eux considèrent sans conséquence l'admissibilité d'une condition personnelle au motif que l'employeur a la possibilité de procéder à une demande de partage de coûts.

Recommandation

Que la CSST s'assure que ses intervenants assignés à l'accès au Régime cessent de reconnaître à titre de lésion professionnelle une condition personnelle qui se manifeste au travail par hasard.

⁵ Article 2 de la LATMP, « lésion professionnelle ».

II- L'indemnisation de diagnostics étrangers à une lésion professionnelle

Même si la CSST a déjà rendu une décision reconnaissant l'admissibilité d'une réclamation, il lui arrive fréquemment de faire preuve d'un laxisme dans la gestion continue de cette réclamation se manifestant par la reconnaissance implicite de diagnostics non reliés à la lésion professionnelle initiale. À ce titre, les employeurs observent une augmentation marquée des diagnostics multiples établis par le médecin traitant au regard d'une même lésion professionnelle, et retenus implicitement par la CSST. Une telle reconnaissance implicite serait évitée par des décisions portant spécifiquement sur l'admissibilité de ces diagnostics. L'omission de rendre des décisions à cet effet a comme conséquence la réparation d'une lésion non professionnelle et des conséquences qu'elle peut entraîner chez un individu. À titre d'exemple, mentionnons les diagnostics dépistés durant la période précédant la consolidation d'une lésion professionnelle qui s'avèrent étrangers à cette lésion ou qui constituent des manifestations de conditions personnelles. Il importe donc que les responsables de la gestion des dossiers d'admissibilité à la CSST soient attentifs à l'évolution des lésions professionnelles reconnues. Ils doivent procéder à l'enquête appropriée pour déterminer s'il y a lieu de reconnaître des nouveaux diagnostics comme étant reliés à la lésion professionnelle initiale, et de rendre les décisions qui s'imposent⁶. Est-ce utile de rappeler que la LATMP n'a pas pour objet d'indemniser un travailleur pour les conséquences de lésions non reliées à son travail, même lorsque ce dernier est déjà bénéficiaire du Régime.

Recommandation

Que la CSST analyse rigoureusement les nombreux diagnostics émis dans le cadre de l'investigation médicale faisant suite à la survenance d'une lésion professionnelle reconnue, de sorte que ne soient retenus uniquement que ceux reliés à cette lésion.

⁶ Il peut s'agir par exemple de lésions, comme la hernie discale ou la sténose spinale, diagnostiquées postérieurement à la survenance d'une lésion professionnelle reconnue ou à la suite d'un examen radiologique contemporain à l'événement initial.

III- La recherche de tous les éléments factuels pertinents

Les membres du CPQ ont été très nombreux à être irrités du fait que les décisions d'admissibilité soient prises très rapidement, de sorte qu'à titre d'employeurs ils n'ont pas l'occasion d'exprimer leur version d'un événement ou de faire part d'éléments de faits dont ils ont eu connaissance. En effet, le laps de temps entre la date de l'événement allégué et la décision d'admissibilité est souvent très court. D'ailleurs, certains agents rendent des décisions qui reconnaissent l'admissibilité d'une réclamation avant même que l'employeur ait eu le temps d'envoyer le formulaire « Avis de l'employeur et demande de remboursement »⁷. D'autres agents ne manifestent aucun intérêt pour la version de l'employeur, allant jusqu'à omettre de retourner ses appels. Dans la mesure où le travailleur est indemnisé dans l'attente de la reconnaissance de sa lésion par la CSST, d'où vient l'urgence de rendre une décision qui fait fi de la règle *audi alteram partem*? Le devoir d'enquête serait-il dorénavant l'apanage de la Direction de la révision administrative?

Il est vrai que la CSST se doit de rendre les décisions d'admissibilité dans un délai raisonnable. Sa nouvelle orientation à l'effet de baser ses interventions sur la gestion du risque est d'ailleurs fort louable; cependant, prise à la lettre, elle peut conduire à l'admissibilité de réclamations qui ne répondent pas aux exigences de la législation en vigueur. Cette volonté de rendre les décisions le plus rapidement possible ne doit pas se faire au détriment de la recherche de tous les éléments factuels nécessaires à la prise d'une décision éclairée.

Notons que l'employeur ne reçoit pas toujours le formulaire de réclamation du travailleur malgré les obligations que lui impose la LATMP⁸. Comme le mentionnait la Commission des lésions professionnelles (CLP) dans une affaire récente ayant trait à une décision de la Révision administrative, il ne serait pas équitable pour l'employeur de connaître, au niveau de la dernière instance d'appel, l'existence de la réclamation d'un travailleur et de faire part de ses prétentions quant à l'objet de cette réclamation à cette étape uniquement⁹.

⁷ Article 268 LATMP.

⁸ Article 272 LATMP.

⁹ *Pelletier et CSST - Soutien à l'imputation*, CLP 303373-62C-0611, 16 avril 2007, M^e Richard Hudon, commissaire.

Recommandation

Que la CSST offre systématiquement à l'employeur l'occasion de présenter ses observations lorsqu'elle reçoit une demande d'accès au Régime par l'un de ses travailleurs.

IV- La reconsidération d'une décision

La CSST est autorisée à reconsidérer ses décisions pour corriger toute erreur ou lorsqu'elles sont rendues avant que soit connu un fait essentiel et ce, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie¹⁰. Or, les décisions de la CSST sont rarement reconsidérées, à toutes fins utiles, malgré la connaissance postérieure d'un fait essentiel. En pratique, cela se traduit par une prise en charge complète de l'admissibilité des réclamations au deuxième palier décisionnel, soit la Direction de la révision administrative. Telle n'est pas l'intention du législateur. Par souci d'efficacité et pour éviter le paiement d'indemnités indues, il y aurait lieu de rendre une décision en vertu de l'article 365 de la LATMP lorsque les circonstances le justifient.

Recommandation

Que la CSST reconsidère sa décision lorsque les circonstances le justifient, conformément au pouvoir qui lui est autorisé par l'article 365 de la LATMP.

V- L'historique professionnel du travailleur en présence d'une réclamation pour maladie

Les membres du Comité ont indiqué, qu'en présence d'une réclamation visant la reconnaissance d'une maladie professionnelle, peu d'efforts sont consacrés par la CSST à la recherche de l'historique professionnel du travailleur requérant. Plutôt, on ne fait que retracer le début des symptômes, et seuls les employeurs chez qui ces symptômes se seraient manifestés sont interpellés. Du coup, les audiences à la CLP sont reportées faute d'avoir convoqué tous les employeurs intéressés par le litige, avec tous les inconvénients que cela comporte, tant pour les parties que pour le tribunal.

¹⁰ Article 365 de la LATMP.

Recommandation

Que la CSST, en présence d'une réclamation pour maladie professionnelle, procède systématiquement à la recherche de tous les employeurs susceptibles d'être intéressés par cette réclamation.

Observations générales

La CSST se doit de mobiliser ses ressources en fonction de la gravité des lésions alléguées. Le Comité considère d'ailleurs louable l'orientation de la CSST à l'effet de « baser ses interventions sur la gestion du risque », particulièrement dans un contexte où 7 % des dossiers génèrent 75 % des coûts, et que 93 % des dossiers représentent 25 % des coûts. Cependant, cet objectif de réduire les délais au minimum ne devrait pas faire en sorte que des décisions soient rendues sans qu'une enquête préalable ait eu lieu. Dans ce contexte, le Comité recommande à la CSST de s'inspirer des enquêtes qu'elle effectue dans le cadre des réclamations pour lésions psychologiques, qui témoignent, pour leur part, d'une très grande rigueur. Le Comité est heureux de constater en effet que la CSST procède généralement à une enquête rigoureuse avant de reconnaître à titre de lésion professionnelle un diagnostic de maladie psychologique. De plus, elle effectue, de façon relativement fréquente, l'examen par vidéo des postes de travail ainsi qu'une analyse ergonomique. Cette façon de procéder est accueillie favorablement par le Comité.

Le processus menant à l'admissibilité d'une réclamation doit cependant être revu. En effet, les lacunes constatées sur le plan de l'enquête préalable causent préjudice aux employeurs du Québec en ce qu'elles occasionnent une augmentation de l'absentéisme, créent des précédents et gonflent artificiellement le nombre de lésions chez un même employeur. La présence d'un mécanisme de contestation des décisions ne justifie pas l'indemnisation de lésions non reliées au travail. Les coûts non imputés aux dossiers des employeurs représentent d'ailleurs des sommes de plus en plus importantes.

Échanges de vues avec la CSST sur les préoccupations des employeurs

Il est important de souligner que les membres du Comité ont eu l'occasion de partager leurs préoccupations avec le vice-président aux opérations de la CSST, monsieur Paul Marceau, ainsi qu'avec madame Chantal Tétreault, directrice en santé et sécurité à la Direction de l'admissibilité et du soutien aux opérations de Montréal, dans le cadre d'une rencontre qui a été tenue en octobre 2007. L'objectif de la rencontre était d'informer les hauts dirigeants de la CSST de certains irritants perçus chez les employeurs au regard de l'admissibilité des réclamations pour lésions professionnelles, et de leur faire part des pratiques de la CSST qui sont appréciées et qui devraient être retenues en cette matière.

Les membres du Comité ont indiqué lors de cette rencontre que toutes les politiques internes de la CSST auxquelles les agents d'indemnisation sont appelés à se référer doivent être divulguées et conformes à la législation en vigueur. La qualité de la formation dispensée à ces agents a fait l'objet également de discussions en ce que certains d'entre eux font preuve d'un manque de professionnalisme dans la conduite de leurs dossiers lorsqu'ils refusent sciemment de répondre à la clientèle employeurs ou lorsqu'ils acceptent l'admissibilité d'une réclamation sur la foi d'un document autre que l'attestation médicale initiale.

Au demeurant, les membres du Comité ont été heureux de constater que la CSST était soucieuse d'améliorer son service à la clientèle et que l'organisme poursuivait ses efforts en vue de contrôler davantage les coûts du Régime. Ils ont apprécié en apprendre davantage sur le projet de la CSST visant à regrouper dans le même bureau ses intervenants assignés à l'accès au Régime. Cependant, ce projet, qui serait implanté d'ici quelques années, ne répond pas à toutes les préoccupations exprimées dans le présent document et, dans ce contexte, le Comité a demandé à la CSST de considérer les recommandations mentionnées précédemment et de les mettre en application dès que possible.

Conclusion

Le Comité, d'ores et déjà, a porté à l'attention de certains partenaires du milieu les constatations et les recommandations exprimées dans le présent document. Il entend les faire connaître à tous les intervenants appropriés au cours des prochains mois; il compte sur leur collaboration pour que des améliorations soient apportées à la qualité des enquêtes effectuées par les agents d'indemnisation à la CSST. Rappelons que la LATMP prévoit qu'un travailleur victime d'une lésion professionnelle doit en aviser son employeur avant de quitter l'établissement ou dès que possible¹¹. Il est donc primordial que tout agent d'indemnisation communique avec ce dernier ou tente de le faire dans la mesure du possible, ne serait-ce que pour connaître l'ensemble des circonstances entourant la survenance d'une lésion professionnelle. Dans ce contexte, une révision de la formation dispensée aux agents d'indemnisation nous apparaît souhaitable et contribuerait certainement à l'amélioration du service à la clientèle employeurs.

¹¹ Article 265 de la LATMP.

Annexe 1

Comité de travail sur l'admissibilité des réclamations à la CSST

Liste des membres

M^{me} Nathalie Avon, conseillère, Fédération des commissions scolaires du Québec

M^{me} Manon Beaudouin, directrice des relations de travail, emploi et main-d'œuvre, Conseil québécois du commerce de détail

M^e Bernard Cliche, associé, Langlois Kronström Desjardins

M^e Claire Fournier, coordonnatrice, gestion des accidents / affaires juridiques, Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc.

M^e Pascale Gauthier, conseillère juridique, Conseil du patronat du Québec

M^{me} Roxane Gauthier, conseillère en gestion des ressources humaines, Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux

M. Carl Gilbert, conseiller, Dion Durrell et associés inc.

M^e Michel Watkins, avocat et conseiller en santé et sécurité du travail, Centre patronal de santé et sécurité du travail du Québec