

# EXAMEN DE LA LÉGISLATION – PHASE II

Préparé par :

Gordon A. McKinnon  
Thompson Dorfman Sweatman LLP  
Barristers and Solicitors  
2200-201, avenue Portage  
Winnipeg (Manitoba) R3B 3L3  
Téléphone : 204-934-2535  
Télécopieur : 204-934-0535  
Courriel : [gam@tdslaw.com](mailto:gam@tdslaw.com)

Le 11 avril 2016

# TABLE DES MATIÈRES

Page

MANDAT .....	2
INTRODUCTION .....	2
PROCESSUS DE CONSULTATION DE LA PHASE II .....	3
NOTRE APPROCHE .....	3
Principes fondateurs de l'indemnisation des accidents du travail .....	4
Lois et politiques des autres provinces et territoires.....	4
Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB .....	5
PARTIE I – LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE TRAVAIL SÉCURITAIRE NB .....	5
Taille et composition du conseil .....	6
Nominations au conseil et mandats .....	8
Efficacité et fonctionnalité .....	10
SERVICES DES DÉFENSEURS DU TRAVAILLEUR ET DE L'EMPLOYEUR.....	22
ARTICLE 38 DE LA <i>LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL</i> (PRESTATIONS) .....	26
Comment pourrait-on réécrire l'article 38 pour qu'il soit plus clair? .....	27
Prestations pour perte de gains .....	28
Prestations pour les conjoints à charge (prestations de survivant).....	30
Délai de carence de trois jours.....	32
Prestations accessoires (montants complémentaires) .....	35
Rente ou prestations de pension payées à l'âge de 65 ans.....	40
1. Calcul du taux de rendement .....	42
2. Versement de petites rentes .....	43
Allocations pour diminution physique permanente .....	45
Gains estimatifs que le travailleur est en mesure de tirer (présomption).....	46
Problèmes de santé non liés au travail .....	50
AUTRES ENJEUX .....	53
Présomption .....	54
Inconduite grave ou volontaire .....	55
Indexation.....	57
Distinctions fondées sur l'âge.....	61

## MANDAT

Vous nous avez priés de vous donner nos conseils et commentaires au sujet du rapport intitulé *Examen exhaustif de la législation associée à l'indemnisation des accidents du travail au Nouveau-Brunswick – Phase II*. Pour simplifier, nous appellerons ce rapport le *Rapport des consultants – Phase II*.

## INTRODUCTION

On ne peut pas examiner isolément le *Rapport des consultants – Phase II*.

Le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail (le « Ministère ») a entrepris, en collaboration avec Travail sécuritaire NB, un examen exhaustif en plusieurs phases de la législation associée à l'indemnisation des accidents du travail. Cet examen en trois phases a débuté en 2013. Avant ce processus de révision, la loi régissant l'indemnisation des accidents du travail n'avait pas fait l'objet d'un examen approfondi depuis plus de vingt ans.

Selon le site Web du Ministère, cet examen vise à :

- s'assurer que le régime d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick répond adéquatement aux besoins et aux réalités des milieux de travail actuels et futurs;
- établir un juste équilibre entre une indemnisation adéquate des travailleurs blessés et les intérêts financiers des employeurs.
- moderniser la *Loi* afin qu'elle soit rédigée dans un langage clair pour que les personnes visées puissent comprendre pleinement sa portée et ses répercussions.

La phase I du processus d'examen a vu la proclamation d'une nouvelle loi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015. Cette loi a établi le Tribunal d'appel des accidents au travail en tant que tribunal externe, distinct et indépendant de Travail sécuritaire NB.

La phase II du processus d'examen porte sur la structure de gouvernance de Travail sécuritaire NB, les services des défenseurs du travailleur et de l'employeur, et l'article 38 de la *Loi sur les accidents du travail* qui réglemente les prestations.

La phase III du processus d'examen comprendra la résolution des questions ne pouvant être réglées au cours de la phase I ou de la phase II, et elle pourrait comporter une modernisation de la *Loi sur les accidents du travail*.

Un comité directeur a été formé pour superviser le processus d'examen. Il se compose :

- du président et administrateur en chef de Travail sécuritaire NB,
- de l'avocat général de Travail sécuritaire NB,
- du sous-ministre d'Éducation postsecondaire, Formation et Travail,
- du sous-ministre adjoint d'Éducation postsecondaire, Formation et Travail.

## PROCESSUS DE CONSULTATION DE LA PHASE II

Le 10 juillet 2015, le Ministère a entrepris le processus de consultation de la phase II en invitant publiquement les intervenants et les membres du public à soumettre leurs idées et leurs rétroactions en ligne. En même temps, le Ministère publiait une série de documents de discussion intitulés :

- *Gouvernance de Travail sécuritaire NB*
- *Services des défenseurs du travailleur et de l'employeur au Nouveau-Brunswick*
- *Examen de l'article 38 (prestations) – Loi sur les accidents du travail*

Ces documents de discussion ont servi de fondement au processus de consultation publique. Le Ministère a communiqué avec des intervenants clés, et il les a invités à faire part de leurs commentaires ou à rencontrer un groupe de consultants formé de Rachel Bard, d'Ellen Barry et de Brian D. Bruce. Le groupe de consultants a reçu 30 exposés écrits de la part de travailleurs, d'employeurs et d'associations, notamment de travailleurs blessés. De plus, 22 rencontres ont eu lieu avec environ 44 personnes dans cinq régions du Nouveau-Brunswick. Le *Rapport des consultants – Phase II* a été soumis au comité directeur en novembre 2015.

## NOTRE APPROCHE

Pour élaborer des recommandations en vue de modifications législatives, nous avons utilisé le *Rapport des consultants – Phase II* comme ressource afin de nous renseigner sur les buts et les aspirations des divers groupes d'intervenants. Ce rapport résume bien les commentaires et les recommandations reçus des intervenants sur les sujets de discussion indiqués dans la phase II, mais il ne fait lui-même aucune recommandation. Nous nous sommes donc fiés à d'autres sources pour nous aider à élaborer nos recommandations, notamment :

- les principes fondateurs de l'indemnisation des accidents du travail;
- les lois et politiques des autres provinces et territoires;

- les recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB.

Il serait peut-être bon d'apporter quelques précisions sur chacune de ces sources.

## **Principes fondateurs de l'indemnisation des accidents du travail**

Il existe cinq principes fondateurs de l'indemnisation des accidents du travail, appelés les principes de Meredith<sup>1</sup>. Les voici :

1. Indemnisation automatique (les travailleurs ont droit à des prestations, quelle que soit la façon dont l'accident est survenu).
2. Sécurité des prestations (les prestations sont garanties par le gouvernement).
3. Responsabilité collective (tous les employeurs couverts partagent la responsabilité de l'assurance contre les accidents du travail).
4. Administration indépendante (l'administration du régime d'indemnisation des accidents du travail est distincte du gouvernement).
5. Compétence exclusive (ce sont les commissions des accidents du travail qui déterminent le droit à l'indemnisation)<sup>2</sup>.

Ces principes forment un compromis historique par lequel les employeurs acceptent de financer le régime d'indemnisation des accidents du travail et les travailleurs blessés renoncent à leur droit de poursuivre leur employeur en justice. Pour paraphraser sir William Meredith, le but de tout programme d'indemnisation des accidents du travail est de s'assurer que le fardeau est réparti équitablement entre l'employeur et le travailleur.

## **Lois et politiques des autres provinces et territoires**

Bien que toutes les provinces et tous les territoires du Canada respectent plus ou moins les principes de Meredith, il y a des variations entre leurs lois, leurs politiques et leurs pratiques. Il ne conviendrait pas de laisser entendre que le programme d'indemnisation des accidents du travail d'une administration est préférable à un autre. Cependant, certaines approches à l'indemnisation des accidents du travail ont été adoptées par des administrations et suivies avec un certain niveau d'acceptation et de réussite par d'autres administrations. À cet égard, il est peut-être en train de s'établir un consensus relativement à certains concepts que nous pourrions décrire

---

<sup>1</sup> Nommés ainsi en l'honneur de l'honorable juge sir William Meredith, auteur du rapport intitulé *Rapport final sur la législation concernant la responsabilité des employeurs*, 1913, Toronto.

<sup>2</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada.

comme des « pratiques exemplaires ». Nous commenterons ces tendances, le cas échéant.

## **Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB**

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB est formé de représentants des travailleurs et des employeurs et d'un président et d'un vice-président neutres. Les membres du conseil sont responsables de l'administration du programme d'indemnisation des accidents du travail et ils doivent trouver un équilibre entre les droits des travailleurs blessés à recevoir une indemnisation pour leurs lésions et les obligations des employeurs de financer les coûts du programme. Ils ont accès à l'administration de Travail sécuritaire NB, notamment la Direction des politiques qui peut analyser les conditions et les tendances locales. Ils sont particulièrement bien placés pour faire des recommandations sur les modifications législatives. Les auteurs estiment que les recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB méritent un examen attentif.

## **PARTIE I – LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE TRAVAIL SÉCURITAIRE NB**

Travail sécuritaire NB est une société de la Couronne chargée d'appliquer la *Loi sur les accidents du travail* ainsi que d'autres lois connexes<sup>3</sup>. Il est administré par un conseil d'administration composé d'un président, d'un vice-président et d'un nombre égal de représentants des travailleurs et des employeurs<sup>4</sup>. Le président et administrateur en chef est membre sans droit de vote du conseil d'administration<sup>5</sup>. Il est nommé par le conseil d'administration avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil<sup>6</sup>.

La *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* précise que le lieutenant-gouverneur en conseil doit nommer les membres suivants du conseil d'administration :

- un président du conseil d'administration qui ne représente ni les travailleurs ni les employeurs,
- un vice-président du conseil d'administration qui ne représente ni les travailleurs ni les employeurs,

---

<sup>3</sup> La *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*, la *Loi sur l'indemnisation des pompiers*, la *Loi sur les accidents du travail des travailleurs aveugles*, la *Loi sur l'indemnisation des travailleurs atteints de silicose*.

<sup>4</sup> *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* (appelée ci-après la « *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail* »), par. 8(1).

<sup>5</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 8(1.2).

<sup>6</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 10(2).

- quatre personnes ou plus qui représentent les travailleurs,
- quatre personnes ou plus qui représentent les employeurs<sup>7</sup>.

Le nombre de personnes représentant les travailleurs doit être égal au nombre de personnes représentant les employeurs<sup>8</sup>. Actuellement, quatre membres représentent les travailleurs et quatre membres représentent les employeurs<sup>9</sup>.

Même si Travail sécuritaire NB est un organisme indépendant, c'est le ministre de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail qui est responsable de la législation. Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB rend des comptes au Cabinet, par l'intermédiaire du ministre, en ce qui concerne sa responsabilité administrative et financière<sup>10</sup>.

Le *Rapport des consultants – Phase II* examine la question de la gouvernance sous les sous-titres suivants :

- Taille et composition du conseil
- Nominations au conseil et mandats
- Efficacité et fonctionnalité

Nous suivons la même approche.

### **Taille et composition du conseil**

D'après le *Rapport des consultants – Phase II*, la taille actuelle du conseil est considérée comme étant appropriée par la majorité des intervenants. Il semble y avoir consensus à savoir que le nombre de membres du conseil ne devrait pas être augmenté et que les mots « ou plus » devraient être supprimés de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail*<sup>11</sup>. Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB en place actuellement a aussi fait cette recommandation<sup>12</sup>.

Le *Rapport des consultants – Phase II* indique un certain soutien pour essayer de rendre le conseil plus représentatif par l'inclusion de personnes comme :

- une personne qui aurait eu l'expérience d'un accident au travail<sup>13</sup>,

<sup>7</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 8(1).

<sup>8</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 8(1.1).

<sup>9</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, 2015.

<sup>10</sup> *Examen de la législation associée à l'indemnisation des accidents du travail, Document de discussion, Gouvernance de Travail Sécuritaire NB*, mai 2015.

<sup>11</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 20.

<sup>12</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 3.

<sup>13</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 21.

- des travailleurs non syndiqués<sup>14</sup>,
- des personnes à l'abri de toute influence politique<sup>15</sup>.

Il n'y a eu, semble-t-il, aucun appui pour que la loi exige que des personnes aient une expérience en actuariat, dans le domaine médical ou dans un autre domaine spécialisé<sup>16</sup>,

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé d'abroger le paragraphe 8(1.2) de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, qui prévoit que le président et administrateur en chef de la Commission est un membre sans droit de vote du conseil. À son avis, la suppression de ce paragraphe aiderait à préciser les rôles et responsabilités garantissant ainsi que le conseil est responsable d'établir la vision, l'orientation et les politiques de Travail sécuritaire NB et que le président et administrateur en chef est chargé de la gestion des activités quotidiennes. Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a aussi recommandé que la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* soit modifiée afin de supprimer l'obligation pour le lieutenant-gouverneur en conseil d'approuver la nomination par le conseil du président et administrateur en chef<sup>17</sup>,

L'examen de la taille et de la composition du conseil de chaque province et territoire nous amène à faire les remarques suivantes :

- Les conseils d'administration comptent entre 5 et 15 membres<sup>18</sup>,
- Six provinces et territoires ont ce qu'on appelle une structure « bipartite » formée de représentants des travailleurs et des employeurs<sup>19</sup>,
- Cinq provinces et territoires ont ce qu'on appelle une structure « tripartite », le conseil d'administration étant formé de représentants des travailleurs, des employeurs et du grand public<sup>20</sup>,
- Dans neuf provinces et territoires, le président et administrateur en chef est membre du conseil d'administration, mais dans la plupart des cas, il est un membre sans droit de vote<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 22 et 23.

<sup>15</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 25.

<sup>16</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 21.

<sup>17</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 4 et 9.

<sup>18</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, 2015.

<sup>19</sup> Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Saskatchewan et Yukon.

<sup>20</sup> Terre-Neuve-et-Labrador, Manitoba, Alberta, Colombie-Britannique et Territoires du Nord-Ouest.

<sup>21</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, 2015.



## Nominations au conseil et mandats

À l'heure actuelle, le président et le vice-président du conseil d'administration peuvent être nommés pour un mandat d'au plus quatre ans<sup>22</sup>. Les personnes représentant les travailleurs et les personnes représentant les employeurs sont nommées pour un mandat de quatre ans<sup>23</sup>. Le président peut être nommé pour un autre mandat, mais seulement avec l'approbation du conseil d'administration<sup>24</sup>. Le mandat des membres représentant les travailleurs et des membres représentant les employeurs peut être renouvelé une fois<sup>25</sup>.

Aucune disposition de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* n'autorise un membre du conseil à continuer d'exercer ses fonctions jusqu'à ce que son successeur soit nommé.

Selon le *Rapport des consultants – Phase II*, un grand nombre des intervenants était d'avis qu'il n'est pas nécessaire de changer la durée des mandats<sup>26</sup>.

La Fédération des travailleuses et travailleurs du Nouveau-Brunswick a recommandé que les membres du conseil soient autorisés à siéger au conseil après la fin de leur mandat jusqu'à ce qu'ils soient remplacés. Apparemment, la rapidité de la nomination des membres a déjà été un problème<sup>27</sup>.

Des intervenants ont aussi recommandé que les nominations soient échelonnées<sup>28</sup> et que les membres du conseil soient nommés par les groupes d'intervenants<sup>29</sup>.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé que :

- Les membres du conseil soient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation de Travail sécuritaire NB<sup>30</sup>.
- La loi soit modifiée de sorte que le premier mandat d'un membre du conseil soit de cinq ans et qu'un deuxième mandat, le cas échéant, soit de trois ans. La justification de cette proposition est que les nouveaux membres du conseil d'administration doivent suivre une « courbe d'apprentissage abrupte »<sup>31</sup>.

<sup>22</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 9(1) et 9(1.1).

<sup>23</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 9(5).

<sup>24</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 9(1).

<sup>25</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 9(5).

<sup>26</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 27.

<sup>27</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 29 et Travail sécuritaire NB, *Rapport annuel 2014*, p. 15.

<sup>28</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 31.

<sup>29</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 32 et 33.

<sup>30</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 5.

<sup>31</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 6.

- La loi exige que les mandats soient échelonnés<sup>32</sup>.
- La loi soit modifiée pour autoriser les membres en exercice à continuer de siéger au conseil après l'expiration de leur mandat jusqu'à ce qu'un autre membre soit nommé pour les remplacer<sup>33</sup>.
- La loi soit modifiée de façon à s'assurer que tous les membres du conseil d'administration soient des résidents permanents du Nouveau-Brunswick<sup>34</sup>.

L'examen du mandat des membres du conseil dans les autres administrations canadiennes montre que le président est habituellement nommé pour un mandat de trois à cinq ans :

- En Nouvelle-Écosse, au Québec, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, le mandat est de cinq ans.
- Au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, le mandat est de quatre ans.
- À l'Île-du-Prince-Édouard, en Ontario, en Alberta, au Yukon et des les Territoires du Nord-Ouest, le mandat est de trois ans<sup>35</sup>.

En ce qui concerne les membres du conseil d'administration, le mandat est habituellement de trois ou quatre ans<sup>36</sup>. La plupart des administrations n'imposent aucune limite au nombre de mandats. Les exceptions sont le Nouveau-Brunswick avec un nombre maximum de deux mandats de quatre ans et l'Alberta avec un nombre maximum de trois mandats de trois ans<sup>37</sup>.

Huit provinces et territoires autorisent le conseil d'administration à nommer le président et administrateur en chef<sup>38</sup>. De ce nombre, seules trois provinces exigent l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. Les cinq autres provinces et territoires autorisent le conseil d'administration à nommer le président et administrateur en chef sans l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil<sup>39</sup>.

<sup>32</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 7.

<sup>33</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 8.

<sup>34</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 10.

<sup>35</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, 2015.

<sup>36</sup> La province de Québec fait exception avec un mandat de deux ans.

<sup>37</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, 2015.

<sup>38</sup> Les exceptions sont l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et le Yukon. En Ontario, le lieutenant-gouverneur en conseil doit consulter le conseil d'administration avant la nomination d'un administrateur en chef. Au Yukon, la nomination se fait sur la recommandation du conseil d'administration, sous réserve de l'approbation de la Commission de la fonction publique.

<sup>39</sup> Ce sont la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest.

## Efficacité et fonctionnalité

Il est intéressant de noter qu'il semble y avoir consensus parmi les intervenants en ce qui concerne l'efficacité et la fonctionnalité du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB. Les citations suivantes extraites du *Rapport des consultants – Phase II* illustrent ce point :

[...] plusieurs intervenants ont affirmé l'importance pour Travail sécuritaire NB de conserver son indépendance par rapport au gouvernement. La Fédération des travailleuses et travailleurs du Nouveau-Brunswick a souligné que la structure de Travail sécuritaire NB doit être axée sur les intervenants, les employeurs et les travailleurs étant les deux principaux groupes d'intervenants. Elle a précisé qu'il est essentiel que les deux groupes jouent un rôle important dans la prise de décisions et que les décisions soient prises par consensus dans la mesure du possible<sup>40</sup>.

La Coalition of New Brunswick Employers a déclaré qu'il est inopportun pour le gouvernement de prendre des décisions ayant des répercussions sur l'organisme (et sur sa stabilité financière) sans l'approbation des intervenants et elle a souligné qu'un processus décisionnel efficace au sein du conseil nécessite une discussion approfondie et le consensus de tous les intervenants<sup>41</sup>. [...]

Ces commentaires reflètent le fait que les employeurs financent tout le coût du régime et que les travailleurs blessés ont renoncé à leur droit de poursuivre l'employeur. Ces deux groupes d'intervenants sont les « responsables » du régime. Un conseil d'administration efficace et fonctionnel est essentiel pour maintenir la confiance de ces principaux groupes d'intervenants.

Les auteurs estiment que les membres du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB devraient être les fiduciaires du régime d'indemnisation des accidents du travail. La législation devrait assurer que le conseil d'administration est responsable de l'application de la *Loi sur les accidents du travail*, qu'il est réellement autonome et qu'il exerce un réel contrôle sur le programme. Le conseil d'administration devrait approuver et superviser les politiques et l'orientation de Travail sécuritaire NB. Comme le montreront les commentaires des auteurs ci-après, Travail sécuritaire NB fait face à de nombreux problèmes délicats qui ne pourront être résolus que par des compromis qui doivent être exprimés sous la forme d'une politique établie par le conseil d'administration. Ceci inclut la capacité de gain présumée, les problèmes de santé non liés au travail et les suppléments au revenu. Ces enjeux difficiles nécessiteront un conseil d'administration actif et efficace, capable de travailler en collaboration pour élaborer des compromis nuancés.

Le conseil d'administration doit approuver les politiques sur l'indemnisation, la réadaptation, les cotisations, la prévention et les placements de la caisse des

---

<sup>40</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 36.

<sup>41</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 37.

accidents. Ces politiques doivent être conformes aux dispositions législatives en vigueur et, une fois adoptées, elles doivent être contraignantes pour le Tribunal d'appel.

Le Tribunal d'appel devrait déterminer des droits individuels à des prestations précises et non créer des politiques. Le conseil d'administration devrait avoir le pouvoir final de décider si une interprétation donnée des dispositions législatives en vigueur ou de sa politique est exacte.

Si le conseil d'administration est formé uniquement de représentants des employeurs et de représentants des travailleurs, il y a un risque de blocage et de mauvais fonctionnement. Cette expérience a été vécue dans d'autres provinces. La tendance est au conseil d'administration tripartite.

Recommandation n° 1 Que le conseil d'administration comprenne :

- un président,
- trois membres représentant les travailleurs,
- trois membres représentant les employeurs,
- trois membres représentant l'intérêt public,
- et que tous les membres du conseil d'administration soient des résidents permanents du Nouveau-Brunswick.

Étant donné les responsabilités d'un conseil d'administration efficace et fonctionnel, il est important que les personnes nommées aient la confiance des deux principaux groupes d'intervenants, c'est-à-dire les employeurs et les travailleurs. Ce but peut être atteint soit par une obligation statutaire de consultation, soit par une obligation de nomination des membres du conseil à partir de listes soumises par les groupes d'intervenants.

Nous remarquons que la consultation au sujet des nominations est une tendance de plus en plus courante partout au Canada. En Colombie-Britannique et en Saskatchewan, le lieutenant-gouverneur en conseil doit nommer les représentants des travailleurs et des employeurs au conseil d'administration à partir d'une liste préparée respectivement par les organisations de travailleurs et les organisations d'employeurs<sup>42</sup>.

La Saskatchewan exige en outre la consultation des groupes d'intervenants pour le renouvellement d'un mandat<sup>43</sup>. Le Manitoba a une obligation statutaire de consulter :

- les organisations d'employeurs avant la nomination au conseil de personnes représentant le point de vue des employeurs;

---

<sup>42</sup> *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, art. 81, et *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, par. 9(4).

<sup>43</sup> *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, par. 9(4).

- les organisations de travailleurs avant la nomination au conseil de personnes représentant le point de vue des ouvriers;
- les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs avant la nomination au conseil de personnes représentant le point de vue du public<sup>44</sup>.

À Terre-Neuve-et-Labrador, l'un des trois membres du conseil représentant les employeurs doit être recommandé par le Newfoundland and Labrador Employers' Council Inc. et l'un des trois membres du conseil représentant les travailleurs doit être recommandé par la Newfoundland and Labrador Federation of Labour<sup>45</sup>.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, le ministre doit faire « de son mieux » pour tenir compte de toutes les recommandations relativement à une nomination au conseil des commissaires transmises par des groupes ouvriers ou industriels<sup>46</sup>.

Les auteurs croient que, dans la mesure du possible, le président du conseil d'administration devrait être un médiateur-arbitre des conflits de travail qui soit respecté par l'industrie et la main-d'œuvre.

Nous pensons donc que la loi devrait exiger que le ministre consulte les travailleurs et les employeurs avant de faire toute nouvelle nomination au conseil d'administration et au Tribunal d'appel.

Recommandation n° 2      Que la loi exige qu'au moment de faire des nominations, le ministre responsable de la *Loi sur les accidents du travail* consulte :

- les organisations d'employeurs concernant la nomination des personnes représentant les employeurs;
- les organisations de travailleurs concernant la nomination des personnes représentant les travailleurs;
- les organisations d'employeurs et de travailleurs concernant la nomination du président, des membres du Tribunal d'appel et des personnes représentant l'intérêt public;
- et que le processus de consultation s'applique à la fois aux nouvelles nominations et au renouvellement des mandats.

Si les membres du conseil d'administration sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil après consultation avec les organisations d'employeurs et les

<sup>44</sup> *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, art. 50.1.

<sup>45</sup> *Workplace Health, Safety and Compensation Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, par. 4(2).

<sup>46</sup> *Workers' Compensation Act* des Territoires du Nord-Ouest, par. 84(3).

organisations de travailleurs, nous ne voyons pas la nécessité d'imposer un nombre maximal de mandats. La limite du nombre de mandats a pour but d'assurer le renouvellement du conseil<sup>47</sup>.

Cependant, si les membres du conseil conservent la confiance des organisations d'intervenants, on peut s'interroger sur l'utilité de limiter le nombre de mandats.

Recommandation n° 3      Que la loi soit modifiée pour éliminer les limites relativement au nombre de mandats.

Actuellement, environ la moitié des administrations canadiennes, dont le Nouveau-Brunswick, ont un vice-président au conseil d'administration. Nous ne voyons aucun avantage particulier à cette pratique et il peut même y avoir certains désavantages dans la mesure où cela augmente la taille du conseil d'administration et peut en « déséquilibrer » la nature tripartite.

Recommandation n° 4      Que la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* soit modifiée par l'élimination de l'exigence d'avoir un vice-président au conseil d'administration. Au lieu de cela, une disposition pourrait prévoir que le conseil d'administration peut, en adoptant une résolution, nommer l'un de ses membres pour agir à titre de président en l'absence temporaire de celui-ci.

Dans les corporations privées, l'échelonnement des mandats est en train de perdre la faveur parce qu'il est perçu comme un moyen de « figer » le conseil d'administration, le protégeant indûment de l'influence des intervenants<sup>48</sup>. Cette logique ne s'applique pas à des corporations publiques comme Travail sécuritaire NB. Les corporations publiques souhaitent la stabilité et la continuité du leadership pour prendre des décisions à long terme. L'échelonnement des mandats favorise la continuité et la stabilité au conseil d'administration.

Nous croyons que l'échelonnement des mandats des membres du conseil est avantageux pour les corporations publiques comme Travail sécuritaire NB. Du point de vue juridique, la rédaction des mandats échelonnés officiellement peut devenir technique et détaillée et elle ne convient pas à une loi comme la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail*. Pour cette raison, nous recommandons que la *Loi* soit modifiée pour inclure une disposition encourageant le lieutenant-gouverneur en conseil à échelonner les nominations.

Recommandation n° 5      Pour faciliter l'échelonnement des mandats, que la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* soit modifiée afin de permettre que les membres du conseil d'administration soient nommés pour des mandats fixes ne devant pas

---

<sup>47</sup> Institut des administrateurs de sociétés du Canada.

<sup>48</sup> *The New York Times*, « The Case Against Staggered Boards », le 20 mars 2012, et *Harvard Business Review*, « Corporate Governance 2.0 », mars 2015.

dépasser quatre ans. Nous recommandons de plus que la *Loi* soit modifiée pour inclure une disposition précisant qu'au moment de faire les nominations, le lieutenant-gouverneur en conseil peut tenir compte de la durée des mandats de façon qu'un tiers des nominations au maximum se terminent au cours d'une année.

Nous avons aussi constaté que dans un grand nombre d'administrations il peut y avoir des délais avant que le lieutenant-gouverneur en conseil pourvoie les postes vacants après la fin du mandat d'un membre du conseil d'administration. Ceci crée des risques pour la gouvernance de l'organisation du point de vue de la perte de quorum et de stabilité dans la prise de décisions.

Pour cette raison, la plupart des lois sur l'indemnisation des accidents du travail contiennent une disposition permettant à un membre du conseil d'administration dont le mandat est terminé de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à ce que son successeur soit nommé.

Recommandation n<sup>o</sup> 6      Que la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* soit modifiée pour inclure une disposition permettant à un membre du conseil d'administration dont le mandat est terminé de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à ce que son mandat soit renouvelé ou qu'un successeur ait été nommé ou jusqu'à ce que la nomination soit annulée.

Actuellement, la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* donne très peu d'indications quant aux rôles et aux fonctions du conseil d'administration. L'article 7 décrit les responsabilités de la Commission, mais il n'indique pas quelles fonctions précises doivent être exécutées par le conseil d'administration et par la direction de Travail sécuritaire NB. En dehors de l'obligation de se réunir au moins six fois par année<sup>49</sup>, de faire rapport au lieutenant-gouverneur en conseil<sup>50</sup>, et de rencontrer le Tribunal d'appel deux fois par an<sup>51</sup>, le rôle du conseil d'administration n'est pas bien défini par la loi. Les rôles et les fonctions du Tribunal d'appel sont beaucoup mieux définis<sup>52</sup>.

Aucune disposition précise n'indique que le conseil d'administration est responsable d'établir des politiques pour la gouvernance du régime d'indemnisation<sup>53</sup>.

Selon le *Rapport annuel 2014* de Travail sécuritaire NB, le conseil compte présentement les quatre comités suivants :

---

<sup>49</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 13(1).

<sup>50</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, art. 17.

<sup>51</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, art. 25.2.

<sup>52</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, art. 19.1 à 28.

<sup>53</sup> Ceci est toutefois implicite dans l'exigence, à l'article 7, que la Commission établisse des politiques qui ne sont pas incompatibles avec la *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail* et au par. 21(9) de la *Loi* qui indique que le Tribunal d'appel est lié par les politiques approuvées par la Commission.

- Comité d'évaluation des services de travail sécuritaire
- Comité d'évaluation des services financiers
- Comité d'examen des accidents mortels
- Comité d'évaluation du Tribunal d'appel<sup>54</sup>.

Nous avons examiné le mandat des trois premiers comités indiqués ci-dessus. Lorsque nous regardons les rôles et les fonctions du Comité d'évaluation des services financiers, nous constatons que le Comité a les responsabilités normalement associées à un comité des finances (recommander un budget de fonctionnement et revoir le rendement financier de Travail sécuritaire NB), mais il a aussi le rôle habituellement associé à un comité d'audit (traiter avec les auditeurs internes et externes). Beaucoup de documentation explique la différence entre un comité d'audit et un comité des finances<sup>55</sup> et propose que ces rôles restent séparés. Le comité des finances supervise le budget portant sur les activités quotidiennes de l'organisation. Le comité d'audit supervise les contrôles internes et externes de l'organisation, incluant la conformité de la direction. Dans une certaine mesure, le comité d'audit peut être appelé à revoir le travail du comité des finances. Ceci montre l'importance de s'assurer que le comité d'audit est complètement indépendant.

Finalement, en examinant la structure actuelle des comités de Travail sécuritaire NB, nous remarquons que les rôles et les fonctions de ces comités ne sont pas définis par la loi et qu'ils peuvent donc être modifiés par le conseil d'administration au moyen d'une simple résolution. Ceci peut être perçu comme insuffisant pour créer un comité d'audit réellement indépendant.

La plupart des lois sur les accidents du travail comportent une forme de structure de gouvernance d'entreprise. Habituellement, ceci inclut l'exigence pour le conseil d'administration de fonctionner sur la base d'un système de comités.

Ainsi, en Alberta le président doit être membre de tous les comités du conseil d'administration<sup>56</sup>. De plus, le conseil doit avoir un comité d'audit pour s'acquitter des fonctions prévues pour un tel comité en vertu de la *Business Corporation Act* de l'Alberta<sup>57</sup>.

La *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba prévoit au moins quatre comités dont : un comité d'orientation et de planification, un comité de vérification, un comité de placement et un comité de prévention<sup>58</sup>. Les fonctions et les responsabilités de chacun des comités du conseil sont détaillées dans la loi<sup>59</sup>. Pour le comité de vérification et le comité de placement, le conseil d'administration peut nommer d'autres personnes, c'est-à-dire en dehors des membres du conseil, pour ajouter au comité des membres ayant une expertise particulière<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Le Comité d'évaluation du Tribunal d'appel a été dissous lors de la création du nouveau Tribunal d'appel des accidents au travail (TAAT).

<sup>55</sup> Voir, par exemple, le National Council of Non-profits, un organisme bien connu, installé aux États-Unis.

<sup>56</sup> *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, par. 5(4).

<sup>57</sup> *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, par. 93(1).

<sup>58</sup> *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 51.1(2).

<sup>59</sup> *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, art. 51.1.

<sup>60</sup> *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 51.1(4).



En Nouvelle-Écosse, le président du conseil d'administration a le pouvoir de constituer des comités et de désigner les membres du conseil d'administration qui y siégeront<sup>61</sup>. Dans les Territoires du Nord-Ouest, la loi prévoit que le conseil de gestion doit constituer un comité d'audit et il peut en créer d'autres s'il le juge approprié<sup>62</sup>.

En 2002, à la suite d'une série de faillites d'entreprises de prestige, les États-Unis ont promulgué la *Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act* qui établit certains principes de gouvernance d'entreprise. Les principes sous-jacents à cette loi sont maintenant largement acceptés. Au Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières a adopté une série de lignes directrices traitant de la gouvernance d'entreprise.

Ces lignes directrices visent à définir clairement la gouvernance d'entreprise en insistant particulièrement sur les responsabilités du conseil d'administration, la supervision de la haute direction, la séparation des rôles et des responsabilités et la constitution d'un comité d'audit indépendant de la haute direction.

Recommandation n° 7 Que la loi soit modifiée afin de définir les fonctions et les responsabilités du conseil d'administration. Ces responsabilités devraient inclure, pour le moins :

- l'approbation de toutes les politiques concernant l'indemnisation, les cotisations, la réadaptation et l'hygiène et la sécurité au travail;
- l'approbation de tous les budgets d'investissement et de fonctionnement;
- l'approbation du placement des fonds;
- la nomination et l'évaluation du président et administrateur en chef;
- la planification de l'avenir;
- l'élaboration d'une stratégie de prévention.

Recommandation n° 8 Que la loi soit modifiée pour permettre la création de comités du conseil d'administration notamment, et pour le moins, un comité des politiques, un comité d'audit et un comité d'investissements. Ces comités seront appelés les comités statutaires du conseil d'administration.

---

<sup>61</sup> *Workers' Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, par. 157(5).

<sup>62</sup> *Workers' Compensation Act* des Territoires du Nord-Ouest, par. 84(7) et 84(8).

Recommandation n° 9 Que la loi soit modifiée pour permettre la création de tout autre comité du conseil d'administration que celui-ci jugera approprié.

Recommandation n° 10 Que chaque comité soit formé du président et d'un nombre égal de membres du conseil d'administration représentant les travailleurs, les employeurs et l'intérêt public.

Recommandation n° 11 Que le président et administrateur en chef soit le cadre supérieur de Travail sécuritaire NB qui fait rapport à chacun des comités du conseil d'administration (sauf au comité d'audit).

Recommandation n° 12 Que la loi permette la nomination au comité d'audit et au comité d'investissements, d'au plus deux autres personnes dans chacun des comités, ces personnes n'étant pas membres du conseil d'administration, mais ayant de l'expertise dans ces domaines.

Recommandation n° 13 Que la loi établisse les fonctions et les responsabilités de chacun des comités statutaires du conseil d'administration.

L'un des principaux rôles de tout conseil d'administration d'une entreprise est de nommer un administrateur en chef. Pour que le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB soit réellement efficace, il doit être le seul responsable de la nomination de l'administrateur en chef. Il doit être clair que l'administrateur en chef doit rendre compte d'abord et avant tout au conseil d'administration. Ceci n'élimine pas le gouvernement en tant que joueur important dans le processus. Le gouvernement reste responsable de nommer le conseil d'administration et, par conséquent, il ne doit pas craindre de perdre le contrôle du programme.

Recommandation n° 14 Que la loi soit modifiée pour éliminer l'exigence que la nomination du président et administrateur en chef soit approuvée par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le président et administrateur en chef devrait exercer ses fonctions pour un mandat déterminé par le conseil d'administration, et il devrait poursuivre ses activités si le conseil le juge utile.

Au Canada, la tendance pour les commissions d'indemnisation des accidents du travail est que le président et administrateur en chef soit un membre sans droit de vote du conseil d'administration. Si le président et administrateur en chef est nommé par le conseil d'administration et exerce ses fonctions au gré du conseil, il ne devrait y avoir aucune confusion en ce qui concerne les rôles.

Recommandation n° 15 Que le président et administrateur en chef continue à siéger au conseil d'administration à titre de membre sans droit de vote.

Les recommandations qui précèdent traitent de la structure et du fonctionnement du conseil d'administration. Cependant, pour que le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB soit efficace, il doit prendre le contrôle du régime d'indemnisation. Dans le contexte de l'indemnisation des accidents du travail, le conseil d'administration affirme habituellement le contrôle par la nomination de l'administrateur en chef, l'approbation des budgets de fonctionnement et l'établissement de politiques concernant l'indemnisation, la réadaptation, les cotisations et la gestion des placements. C'est le conseil d'administration qui devrait avoir le rôle d'interpréter la *Loi sur les accidents du travail* et de mettre en œuvre les politiques concernant les versements effectués aux travailleurs et les cotisations des employeurs. À bien des égards, la *Loi sur les accidents du travail* d'une province ou d'un territoire est simplement une loi d'habilitation. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, comme dans la plupart des provinces et territoires, toute la direction de la réadaptation du régime d'indemnisation des accidents du travail est fondée sur la législation habilitante et comporte très peu de restrictions ou de directives<sup>63</sup>. Nous pouvons dire la même chose pour l'aide médicale<sup>64</sup>.

L'intention est que le conseil d'administration puisse étoffer ces dispositions habilitantes de façon à fournir des programmes et des services qui sont dans l'intérêt des travailleurs et des employeurs. Le conseil d'administration devrait être l'arbitre final qui décide de ce qui est dans l'intérêt supérieur des travailleurs blessés et de la caisse des accidents.

Actuellement, nous pourrions arguer que le rôle du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB n'est pas celui de l'arbitre final quant à ce qui est dans l'intérêt supérieur des travailleurs blessés et dans celui de la caisse des accidents.

Pour l'instant, la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* établit que la Commission et, par conséquent, nous le supposons, le conseil d'administration, doit

établir des politiques destinées à promouvoir la santé, la sécurité et l'indemnisation des travailleurs, qui ne sont pas incompatibles avec la présente loi, la *Loi sur les accidents du travail*, la *Loi sur l'indemnisation des pompiers* et la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*<sup>65</sup>. (Nous soulignons.)

Personne ne conteste le fait que les politiques du conseil d'administration doivent être compatibles avec la législation applicable régissant l'indemnisation des accidents du travail. La question est de savoir qui détermine si une politique est compatible avec la *Loi sur les accidents du travail*. Les auteurs estiment que cette obligation relève du conseil d'administration.

---

<sup>63</sup> L'article 43 de la *Loi sur les accidents du travail* déclare simplement ce qui suit : « Afin de faciliter aux travailleurs ayant subi une lésion la reprise du travail et de contribuer à atténuer ou faire disparaître tout handicap résultant de leurs lésions, la Commission peut prendre les mesures et faire les dépenses qu'elle juge nécessaires ou opportunes, et ces dépenses sont supportées et peuvent être perçues de la même manière que l'indemnité ou les frais d'administration. »

<sup>64</sup> Le par. 41(3) de la *Loi sur les accidents du travail* déclare : « Toutes les questions relatives à la nécessité, la nature et la suffisance de toute aide médicale fournie ou à fournir doivent être réglées par la Commission. »

<sup>65</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 7(f.1).

Présentement au Nouveau-Brunswick, en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* et le *Tribunal d'appel des accidents au travail*, le Tribunal d'appel est lié par toutes les politiques qu'a approuvées la Commission :

dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la présente loi, la *Loi sur les accidents du travail*, la *Loi sur l'indemnisation des pompiers* et la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*<sup>66</sup>. (Nous soulignons.)

Étant donné que le Tribunal d'appel est le dernier niveau d'appel, ceci fait en sorte que c'est lui qui détermine en fait si une politique est compatible ou non avec la *Loi sur les accidents du travail*<sup>67</sup>.

De plus, si le Tribunal d'appel détermine qu'une politique du conseil d'administration s'avère incompatible avec la *Loi sur les accidents du travail*, la décision du Tribunal d'appel lie la Commission relativement à toute affaire dont elle est saisie<sup>68</sup>.

Si le conseil d'administration n'est pas d'accord avec le Tribunal d'appel à savoir si l'une de ses politiques est compatible ou non avec la *Loi sur les accidents du travail*, il doit porter la question en appel à la Cour d'appel<sup>69</sup>. En appel, le bien-fondé d'une politique de la Commission serait considéré comme une question de droit et, par conséquent, c'est la Cour d'appel qui serait en définitive l'organisme qui décide si la politique de la Commission est compatible ou non avec la *Loi sur les accidents du travail*<sup>70</sup>.

Ainsi, le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB se trouve dans une situation où ses politiques peuvent être revues par le Tribunal d'appel et la Cour d'appel qui déterminent si elles sont ou non compatibles avec les dispositions législatives applicables. Ceci mine la capacité du conseil d'administration d'exercer le contrôle du régime d'indemnisation. Les auteurs pensent que ce n'est pas souhaitable. Le conseil d'administration représente les principaux intervenants. Il se trouve dans une position unique pour évaluer les options en matière de politiques et déterminer ce qui est dans l'intérêt supérieur du régime d'indemnisation, incluant les travailleurs et la caisse des accidents.

La plupart des autres commissions des accidents du travail ont essayé de limiter le rôle du Tribunal d'appel et des cours en matière d'interprétation de leurs politiques. Comme le Nouveau-Brunswick, toutes les autres provinces et tous les territoires qui ont un Tribunal d'appel indépendant ont une loi qui précise que ce tribunal est lié par les politiques de la Commission des accidents du travail<sup>71</sup>. Cependant, la plupart des

<sup>66</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, al. 21(9)b).

<sup>67</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 21(12).

<sup>68</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 21(12.2).

<sup>69</sup> *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, par. 21(12) et par. 23(7).

<sup>70</sup> *D. W. c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick*, 2005 NBCA 70.

<sup>71</sup> *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, par. 250(2), *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, al. 13.2(6)b), *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 60.8(6), *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* de l'Ontario, art. 126, *Workers' Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, par. 183(5A), *Workplace Health, Safety and Compensation Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, art. 26.1, *Workers' Compensation Act* des Territoires du Nord-Ouest, par. 130(2), et *Workers' Compensation Act* du Yukon, par. 64(3).

provinces et territoires différent du Nouveau-Brunswick lorsqu'il est question de déterminer si une politique est compatible ou non avec la loi régissant les accidents du travail.

Ainsi, en Colombie-Britannique, le Tribunal d'appel peut refuser d'appliquer une politique du conseil d'administration seulement si cette politique est manifestement déraisonnable à un point tel qu'elle ne peut être appuyée par la loi et ses règlements d'application<sup>72</sup>. Si le Tribunal d'appel de la Colombie-Britannique en arrive à la conclusion qu'une politique est manifestement déraisonnable, un processus complexe permet de suspendre les procédures d'appel et la question est soumise au conseil d'administration qui doit trancher<sup>73</sup>. Après avoir suivi un processus autorisé, le conseil d'administration détermine si le Tribunal d'appel peut refuser d'appliquer la politique<sup>74</sup> et le Tribunal d'appel est lié par cette décision<sup>75</sup>.

Au Manitoba, le conseil d'administration peut, lorsqu'il estime que la Commission d'appel n'a pas appliqué correctement une politique du conseil d'administration, suspendre la décision de la Commission d'appel et soumettre l'affaire à un nouveau comité ou décider d'entendre l'affaire lui-même<sup>76</sup>.

En Ontario, si le Tribunal d'appel conclut qu'une politique de la Commission est incompatible avec la loi, le Tribunal doit renvoyer la politique à la Commission pour examen et la Commission donne une directive au Tribunal d'appel<sup>77</sup>.

Le fait que la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick soit l'arbitre final concernant la signification et l'intention de la *Loi sur les accidents du travail* peut avoir des conséquences profondes. Dans une décision rendue en 2005, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a déclaré comme principe élémentaire de droit que les politiques de la Commission ne sont pas contraignantes et que c'est la responsabilité du Tribunal d'appel, et finalement de cette cour, de décider de l'interprétation appropriée de la Loi<sup>78</sup>.

Comparons ce résultat avec une décision rendue récemment par la Cour d'appel du Manitoba au sujet d'une politique de la Commission des accidents du travail du Manitoba. La cour d'appel du Manitoba a déclaré ce qui suit :

Toutes les actions et les décisions de la Commission prises en vertu de la partie I de la *Loi* sont protégées par une clause privative d'une portée considérable et l'une des fonctions de la Commission est d'établir et d'approuver les politiques, incluant les politiques qui concernent l'indemnisation. La Commission a la

<sup>72</sup> *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, par. 251(1).

<sup>73</sup> *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, par. 251(2) à 251(6).

<sup>74</sup> *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, par. 251(7).

<sup>75</sup> *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, par. 251(8).

<sup>76</sup> *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 60.9(1).

<sup>77</sup> *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* de l'Ontario, par. 126(4).

<sup>78</sup> *D. W. c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick*, 2005 NBCA 70 [citée avec l'approbation de *J. D. Irving, Limited (scierie de Sussex) c. Wayne Douthwright et la Commission de la santé, de la sécurité et des accidents au travail du Nouveau-Brunswick*, 2012 NBCA 35].

compétence exclusive de déterminer la perte de capacité de gain résultant d'un accident. Par conséquent, la politique concernant l'indemnisation et la façon dont la perte de capacité de gain des apprentis doit être déterminée est sujette à la clause privative.

De plus, l'Assemblée législative a donné à la Commission la capacité de superviser l'application de ses propres politiques et cette fonction de supervision montre l'intention de l'Assemblée législative que les politiques de la Commission soient traitées avec déférence par les tribunaux. La question de la validité de la politique est au cœur de la compétence spécialisée de la Commission qui a l'expérience et les connaissances particulières nécessaires pour établir des politiques concernant l'indemnisation des travailleurs.

À mon avis, l'analyse précédente mène à la conclusion qu'une norme de la décision raisonnable s'applique à tous les aspects de la question, incluant la question à savoir si la politique est incompatible avec la *Loi*<sup>79</sup>. [Traduction]

Comme on le voit, si la loi indique clairement la responsabilité de la Commission de créer des politiques et d'en superviser l'application et s'il y a une clause privative d'une portée considérable, les cours doivent s'en remettre aux connaissances spécialisées de la Commission des accidents du travail pour déterminer si une politique est ou non compatible avec la *Loi*.

Recommandation n° 16      *Que la Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* contienne un énoncé clair et précis à savoir que le Tribunal d'appel est lié par les politiques du conseil d'administration.

Recommandation n° 17      Si le conseil d'administration conclut que le Tribunal d'appel n'a pas appliqué correctement la *Loi sur les accidents du travail*, un règlement d'application ou une politique du conseil d'administration, que le conseil puisse suspendre la décision du Tribunal d'appel en indiquant par écrit les raisons de cette erreur de droit.

---

<sup>79</sup> *Sciberras c. Manitoba (Commission des accidents du travail)*, 2011 MBCA 30.

Recommandation n° 18 Si le conseil d'administration précise par écrit les raisons qui indiquent une erreur de droit dans une décision du Tribunal d'appel, que le conseil puisse demander qu'un nouveau comité du Tribunal d'appel entende l'affaire ou décider de l'entendre lui-même.

Enfin, dans la plupart des provinces et territoires, la Commission des accidents du travail et le Tribunal d'appel ont la compétence exclusive de déterminer toutes les questions relatives aux demandes d'indemnisation et aux cotisations et il n'y a pas d'appel aux tribunaux<sup>80</sup>. Les décisions sont protégées par une clause privative d'une portée considérable et, en vertu de la jurisprudence établie, le seul recours aux tribunaux se fait sur la base d'une révision judiciaire où le fardeau de la preuve retombe sur la personne qui essaie de faire casser une décision de la Commission des accidents du travail ou du Tribunal d'appel pour déterminer si cette décision était manifestement déraisonnable<sup>81</sup>. Historiquement, le Nouveau-Brunswick a autorisé que toute décision, toute ordonnance ou tout règlement de Travail sécuritaire NB, et maintenant du Tribunal d'appel, soit porté en appel devant la Cour d'appel pour toute question de droit ou de compétence<sup>82</sup>. Ceci a entraîné un volume important d'appels devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick. Nous croyons que ceci mine l'intention du juge Meredith à savoir que les causes devraient être décidées d'une manière économique par une commission indépendante qui jouit d'une compétence exclusive pour déterminer tous les droits à l'indemnisation.

Recommandation n° 19 Que la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail* soit modifiée pour éliminer le droit de porter en appel devant la Cour d'appel une décision du Tribunal d'appel.

## SERVICES DES DÉFENSEURS DU TRAVAILLEUR ET DE L'EMPLOYEUR

La *Loi sur les accidents du travail* établit le poste de défenseur du travailleur pour assister celui-ci ou les personnes à sa charge à propos de toute réclamation en vue d'obtenir une indemnité<sup>83</sup>. De la même façon, la *Loi sur les accidents du travail* crée un poste de défenseur de l'employeur pour assister celui-ci à propos de toute réclamation d'indemnité déposée par un de ses travailleurs, « ainsi que des intérêts connexes de l'employeur relativement aux cotisations, frais et matières semblables »<sup>84</sup>.

Les défenseurs du travailleur et les défenseurs de l'employeur jouissent d'une certaine indépendance parce qu'ils relèvent du ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail et non de Travail sécuritaire NB.

---

<sup>80</sup> Les exceptions sont l'Alberta, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard où les décisions peuvent être portées en appel devant le tribunal pour des questions de droit ou de compétence.

<sup>81</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

<sup>82</sup> Voir par exemple le par. 21(12) de la *Loi sur la CSSIAT et le Tribunal d'appel des accidents au travail*.

<sup>83</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 83.1(1).

<sup>84</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 83.2(1).

La plupart des administrations canadiennes offrent une forme quelconque de services de conseillers ou de défenseurs aux travailleurs<sup>85</sup>. Cinq provinces seulement offrent des services de défenseur de l'employeur<sup>86</sup>.

Selon le document de discussion :

- Il y a dix défenseurs du travailleur dans six bureaux au Nouveau-Brunswick.
- Il y a quatre défenseurs de l'employeur dans quatre bureaux au Nouveau-Brunswick.
- Les défenseurs du travailleur fournissent de l'aide dans environ 80 % des appels interjetés par des travailleurs<sup>87</sup>.
- Approximativement 24 % des employeurs ont recours aux services des défenseurs de l'employeur dans le cadre d'un pourvoi en appel.
- Des améliorations ont été apportées aux services des défenseurs au cours de la dernière année financière et d'autres améliorations sont prévues pour l'année en cours<sup>88</sup>.

La plupart des enjeux examinés dans le *Document de discussion* et dans le *Rapport des consultants – Phase II* sont de nature administrative ou opérationnelle et dépassent les connaissances des auteurs.

Le *Rapport des consultants – Phase II* souligne que la plupart des intervenants reconnaissent la valeur des services ainsi que le professionnalisme et le dévouement de ceux qui font le travail. Étant donné les difficultés du travail des défenseurs du travailleur et de l'employeur, ceci est fort élogieux.

Les commentaires des intervenants ont porté principalement sur le désir d'avoir un plus grand nombre de défenseurs tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

Selon le *Rapport des consultants – Phase II*, plusieurs intervenants ont fait remarquer que la charge de travail des services des défenseurs du travailleur a été exacerbée par le nombre de travailleurs blessés ayant dû utiliser le processus d'appel<sup>89</sup>. Le Conseil des métiers de la construction du Nouveau-Brunswick (CMCNB) a recommandé que soit révisé le système actuel de traitement des réclamations au sein de Travail sécuritaire NB pour réduire le taux de refus de réclamations valides, ce qui entraînera aussi une réduction des appels et allégera donc la charge de travail des défenseurs<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> *Document de discussion*, p. 5.

<sup>86</sup> *Document de discussion*, p. 5.

<sup>87</sup> *Document de discussion*, p. 4.

<sup>88</sup> *Document de discussion*, p. 6 et 7.

<sup>89</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, p. 17.

<sup>90</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, p. 17.



Il est bien évident que le but de tout régime efficace d'indemnisation des accidents du travail est d'assurer un paiement rapide aux travailleurs ayant droit à des prestations. Les arriérés et les retards dans le processus d'appel ne sont dans l'intérêt ni des travailleurs, ni des employeurs, ni de la caisse des accidents. Les conflits concernant les droits mènent inévitablement à des délais, incluant des délais dans le retour au travail. Même si les défenseurs du travailleur fournissent un service utile, il est toujours préférable que les décisions puissent être prises sans la participation des défenseurs du travailleur ou de l'employeur. Il faudrait éviter toute tendance qui encourage une approche plus accusatoire pour déterminer les droits à des prestations.

Par conséquent, nous ne sommes pas enclins à recommander des changements dans le programme des défenseurs. Nous ne croyons certainement pas qu'il soit déraisonnable d'avoir un plus grand nombre de défenseurs du travailleur que de défenseurs de l'employeur. Un grand nombre des lois sur les accidents du travail ne prévoient pas de fonds pour des défenseurs de l'employeur parce qu'elles ne souhaitent pas encourager celui-ci à interjeter appel des décisions sur les droits à des prestations et augmenter ainsi une approche accusatoire qui n'aide pas le régime d'indemnisation.

Au lieu de mettre l'accent sur la défense comme solution, nous recommandons d'insister sur le contrôle de la qualité dans la prise de décisions. Ceci peut être réalisé, en partie, en veillant à ce que les décisions prises par Travail sécuritaire NB soient de la plus haute qualité possible. Ceci s'obtient habituellement par un processus d'appel en trois étapes. La première étape est la décision du gestionnaire de cas, ce qui est habituellement une simple lettre indiquant une décision. La deuxième étape est en général une décision par un comité interne statutaire appelé « comité de révision », « bureau de révision interne » ou « bureau du commissaire aux appels ». L'examen interne vise à assurer que toutes les preuves nécessaires ont été rassemblées, que toutes les enquêtes appropriées ont été exécutées et que les politiques appropriées ont été déterminées afin qu'une décision correcte puisse être prise. Le comité d'examen interne est habituellement formé de membres du personnel ayant une expérience et des connaissances appropriées. D'après l'expérience des auteurs, les décisions découlant d'un examen interne sont beaucoup plus approfondies que les décisions du gestionnaire de cas. La décision prise après un examen interne peut confirmer, modifier ou infirmer la décision du gestionnaire de cas. Il est important que les décisions soumises au Tribunal d'appel aient fait l'objet d'une enquête approfondie, qu'elles représentent la position finale de Travail sécuritaire NB et que les enjeux aient été définis clairement.

Le concept d'un examen interne n'est pas nouveau pour le Nouveau-Brunswick. Le *Rapport annuel 2014* de Travail sécuritaire NB déclare :

Conformément aux meilleures pratiques, Travail sécuritaire NB mettra en œuvre un processus selon lequel des décisions liées aux réclamations seront examinées lorsque les clients ne seront pas d'accord avec la décision initiale. Il s'agit d'un processus distinct d'une audience officielle devant le Tribunal d'appel. Il donnera l'occasion à Travail sécuritaire NB de résoudre des désaccords, tout en

maintenant un régime d'indemnisation juste qui fait en sorte que les travailleurs blessés reçoivent les prestations auxquelles ils ont droit en vertu de la loi et des politiques, et que les employeurs assument les coûts de ces prestations lorsque les blessures et les maladies sont liées au travail<sup>91</sup>.

Comme on peut le constater, Travail sécuritaire NB a reconnu les avantages d'un processus de révision interne. Toutefois, la loi ne mentionne nullement un tel processus.

Actuellement, toutes les administrations canadiennes à l'exception de la Saskatchewan<sup>92</sup> et du Nouveau-Brunswick ont un processus de révision interne établi par la loi. Dans certaines provinces, la loi prévoit un processus d'appel en trois étapes détaillé, incluant une décision initiale, un comité de révision et un tribunal d'appel<sup>93</sup>. Ailleurs, la loi prévoit un processus d'appel en trois étapes avec une révision interne, mais elle laisse l'élaboration de ce processus de révision interne au conseil d'administration<sup>94</sup>. En l'absence d'un processus d'appel en trois étapes créé par la loi, il est difficile de s'assurer que chaque problème examiné par le tribunal d'appel a d'abord été examiné par le comité de révision interne.

- |                      |  |
|----------------------|--|
| Recommandation n° 20 | Que la loi soit modifiée pour créer un processus clair d'appel en trois étapes tant pour les décisions relatives aux réclamations que pour les décisions relatives aux cotisations.  |
| Recommandation n° 21 | Que dans le cas des décisions relatives aux réclamations, la procédure en trois étapes comprenne une décision initiale, l'examen par un agent de révision et le Tribunal d'appel.  |
| Recommandation n° 22 | Que dans le cas des décisions relatives aux cotisations, la procédure en trois étapes comprenne une décision relativement à la cotisation, un comité de révision des cotisations et le Tribunal d'appel.   |
| Recommandation n° 23 | Que la loi soit modifiée de façon que le Tribunal d'appel ne puisse pas examiner un problème porté en appel à moins que ce problème n'ait été examiné et établi par le bureau de révision des réclamations ou par le comité de révision des cotisations. |

---

<sup>91</sup> Travail sécuritaire NB, *Rapport annuel 2014*.

<sup>92</sup> La Saskatchewan a un processus d'appel en trois étapes, mais il est établi dans une politique et non dans la législation.

<sup>93</sup> Voir la *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, art. 96.2, la *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, art. 46 (réclamations) et art. 119 (cotisations), la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* de l'Ontario, art. 120, et la *Workers' Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, art. 197.

<sup>94</sup> Voir la *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 60.1(2), la *Workers' Compensation Act* de l'Île-du-Prince-Édouard, par. 56(4), et la *Workplace Health, Safety and Compensation Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, par. 26(1).

## ARTICLE 38 DE LA *LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL* (PRESTATIONS)

Le *Rapport des consultants – Phase II* résume de manière concise les principaux enjeux relativement aux prestations :

Le document de discussion note que les prestations et les droits de base des travailleurs blessés sont énoncés à l'article 38 de la *Loi sur les accidents du travail*. Les questions portant sur l'article 38 mentionnées aux fins de discussion au cours de la phase II sont les suivantes :

- Comment Travail sécuritaire NB se compare-t-elle aux autres administrations canadiennes en ce qui concerne le type et le nombre de prestations prévues par l'article 38?
- Comment pourrait-on réécrire l'article 38 pour qu'il soit plus clair?
- L'article 38 assure-t-il l'équilibre nécessaire et approprié entre l'indemnisation adéquate des travailleurs blessés et les intérêts financiers des employeurs?
- L'article 38 répond-il correctement aux enjeux soulevés dans la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *J. D. Irving Limited (scierie de Sussex) c. Wayne Douthwright et Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2012 NBCA 35?

Le document de discussion demandait aussi aux intervenants de commenter les sujets suivants, traités dans l'article 38 :

- Prestations pour perte de gains
- Prestations pour les conjoints à charge
- Délai de carence de trois jours
- Prestations accessoires (montants complémentaires)
- Rente ou prestations de pension payées à l'âge de 65 ans
- Allocations pour diminution physique permanente

- Gains estimatifs que le travailleur est en mesure de tirer (présomption).<sup>95</sup>.

Nous allons nous efforcer d'aborder chacun de ces enjeux, mais pas nécessairement dans l'ordre du *Rapport des consultants – Phase II*. Nous croyons que nos commentaires et nos recommandations seront plus faciles à comprendre si nous commençons par quelques enjeux fondamentaux avant de progresser vers des modifications législatives plus précises.

### Comment pourrait-on réécrire l'article 38 pour qu'il soit plus clair?

L'article 38 comprend 33 pages de dispositions législatives. Il décrit les prestations pour perte de gains et les prestations pour accident mortel payables aux travailleurs blessés et à leur famille. Ces dispositions sont certainement parmi les plus difficiles à interpréter dans toutes les lois sur les accidents du travail au Canada.

Cet article a connu des modifications progressives au fil des années, avec des changements importants en 1982, 1992 et 1998. Toutes les dispositions périmées sur les prestations sont restées dans la *Loi sur les accidents du travail*. De plus, les différentes dispositions de l'article 38 ne sont pas présentées de manière séquentielle, ce qui les rend encore plus difficiles à interpréter.

Les auteurs estiment qu'il est impossible de rendre l'article 38 plus clair en essayant encore de faire d'autres modifications progressives. Ceci ne fera qu'aggraver le problème. Ils pensent que la solution consiste à procéder comme il suit :

Recommandation n° 24	Que l'article 38 soit complètement abrogé. Une disposition transitoire pourrait être insérée pour qu'il soit clair que les accidents survenus le jour de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi ou auparavant seront régis par l'ancienne loi.
Recommandation n° 25	<p>Que l'article 38 soit remplacé par une disposition indiquant une prestation pour perte de gains fondée sur la simple formule suivante :</p> $A - B \times 85 \% = C$ <p>où :</p> <p>A représente le montant net que le travailleur pouvait gagner avant l'accident;</p> <p>B représente le montant net que le travailleur peut gagner après l'accident</p> <p>C représente le montant de l'indemnisation payable.</p>

Recommandation n° 26      Qu'un langage simple soit utilisé dans la mesure du possible, mais non au risque de créer de l'incertitude.

<sup>95</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 68 et 69.

Recommandation n° 27      Que la loi soit habilitante au lieu d'avoir une teneur normative lorsque c'est possible. Les détails complexes devraient être traités dans un règlement ou une politique.

## **Prestations pour perte de gains**

Nous sommes d'accord avec les commentaires contenus dans le *Rapport des consultants – Phase II* à savoir qu'il existe deux critères importants dont il faut tenir compte en comparant les prestations pour perte de gains prévues par les lois ailleurs au Canada qui régissent l'indemnisation des accidents du travail. Ces deux critères sont :

1. Le pourcentage du montant estimatif de la perte qui est indemnisable;
2. Le salaire annuel maximum qui est assuré<sup>96</sup>.

Nous allons commenter ces deux points séparément.

### **1. Le pourcentage du montant estimatif de la perte qui est indemnisable**

Depuis 1998, le montant de l'indemnisation accordé à un travailleur blessé au Nouveau-Brunswick correspond à 85 % de la perte nette des gains<sup>97</sup>.

Toutes les administrations canadiennes, sauf le Yukon, calculent les prestations pour perte de gains à partir du salaire net du travailleur avant l'accident<sup>98</sup>. On entend habituellement par salaire net le salaire du travailleur après les retenues d'impôt sur le revenu, les primes versées au Régime de pensions du Canada et les cotisations d'assurance-emploi.

Dans les administrations de l'Ouest et au Québec, la prestation pour perte de gains correspond à 90 % du salaire net. En Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, la prestation correspond à 85 % du salaire net<sup>99</sup>. À Terre-Neuve-et-Labrador, la prestation est établie à 80 % du salaire net. La Nouvelle-Écosse paye 75 % du salaire net pour les 26 premières semaines et ensuite 85 % du salaire net<sup>100</sup>.

Selon le *Rapport des consultants – Phase II*, « de manière presque unanime », les représentants des employeurs ont appuyé le maintien du taux d'indemnisation à 85 % de la perte nette des gains<sup>101</sup>.

La plupart des représentants des travailleurs, incluant la Fédération des travailleuses et travailleurs du Nouveau-Brunswick, ont appuyé la hausse à 90 % de la prestation pour

---

<sup>96</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 73.

<sup>97</sup> Notons que ce concept de 85 % de la perte nette des gains est plus ou moins une illusion. Les travailleurs qui reçoivent une indemnisation pendant une partie de l'année et qui travaillent le reste du temps peuvent constater que le total de leur revenu provenant de l'emploi et des prestations dépasse 85 % de leur salaire parce que leur revenu d'emploi est imposé à un taux plus faible. Ceci est lié à la nature progressive de l'impôt sur le revenu au Canada. Les détails de cette question dépassent la portée du présent rapport.

<sup>98</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, 2015.

<sup>99</sup> Avant 1993, le taux d'indemnisation au Nouveau-Brunswick était de 90 % du montant estimatif de la perte des gains.

<sup>100</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, 2015.

<sup>101</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 74.

perte de gains<sup>102</sup>. Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé que les prestations demeurent à 85 % de la perte de gains<sup>103</sup>.

Les auteurs ne connaissent aucune assurance invalidité privée ni publique au Canada qui verse une prestation pour perte de gains correspondant à la perte nette totale des gains<sup>104</sup>. Ceci est fondé sur le concept des assurances concernant le « risque moral » de créer une mesure de dissuasion de retour au travail. De manière générale, les données appuient la notion selon laquelle s'il n'y a pas d'incitation à retourner au travail, la durée des réclamations va augmenter ainsi que les frais d'assurance connexes.

Il semble y avoir un consensus clair dans la documentation juridique et dans la documentation médicale à savoir que le but de tout régime d'assurance invalidité devrait être un retour rapide et sécuritaire au travail. Ce fait est accepté comme étant la meilleure solution pour le travailleur, l'employeur et l'assureur.

À notre avis, il n'y a pas de « pratique exemplaire » en ce qui concerne le pourcentage des gains qui sont indemnisables. Dans la plupart des administrations, c'est 85 % ou 90 %, mais il n'y a pas de tendance évidente. En ce qui concerne le Nouveau-Brunswick, il vaut aussi la peine de noter qu'après deux ans, la *Loi sur les accidents du travail* exige que soit mis de côté un montant additionnel de 10 % pour l'achat d'une rente pour le travailleur à l'âge de 65 ans. Ce montant est relativement généreux par comparaison aux autres administrations<sup>105</sup>.

Par conséquent, nous ne faisons aucune recommandation concernant le pourcentage de la perte de capacité de gain qui devrait être indemnisable.

## **2. Le salaire annuel maximum qui est assuré**

Actuellement, le salaire annuel maximum qui est assuré aux termes de la loi correspond à une fois et demie le salaire pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick<sup>106</sup>. En 2016, ceci équivaut à un salaire moyen maximum de 61 800 \$<sup>107</sup>. Selon les données les plus récentes auxquelles nous avons eu accès, 9 % des travailleurs du Nouveau-Brunswick ont un revenu supérieur au revenu annuel maximum utilisé par Travail sécuritaire NB<sup>108</sup>. Autrement dit, 9 % des travailleurs du Nouveau-Brunswick ne sont pas entièrement assurés par le maximum établi actuellement dans la loi. Pour ces 9 % de travailleurs du Nouveau-Brunswick, la prestation pour perte de gains sera donc inférieure à 85 % de leur revenu net avant l'accident<sup>109</sup>.

---

<sup>102</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, par. 75.

<sup>103</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 21.

<sup>104</sup> Certains employeurs « complètent » les versements d'assurance invalidité de leurs travailleurs blessés jusqu'au plein salaire net. Ceci se fait habituellement en dehors de tout régime d'assurance.

<sup>105</sup> Voir nos commentaires dans la section intitulée « Rente ou prestations de pension payées à l'âge de 65 ans ».

<sup>106</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.1(3).

<sup>107</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 10.

<sup>108</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 10.

<sup>109</sup> Le *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 78 cite les données fournies par le Syndicat des infirmières et infirmiers du Nouveau-Brunswick indiquant que les infirmières et infirmiers dont le salaire se trouve à l'échelon supérieur ne recevront que 70 % de leurs gains nets moyens.

Selon les principes de Meredith, l'un des buts du régime d'indemnisation des travailleurs est de veiller à ce que le fardeau soit réparti équitablement entre l'employeur et le travailleur. On peut arguer que les travailleurs dont le salaire est supérieur au salaire annuel maximum doivent porter une part injuste du fardeau en recevant une prestation pour perte de gains proportionnellement inférieure à celle des autres travailleurs. L'augmentation du salaire assurable et des prestations pour les travailleurs dont le salaire dépasse le revenu annuel maximum ne serait pas un moyen de dissuasion pour le retour au travail de ces travailleurs.

Le Comité d'examen de la phase II a noté qu'il y a eu très peu de commentaires de la part des représentants des employeurs au sujet du salaire annuel maximum<sup>110</sup>. Le Syndicat des infirmières et infirmiers du Nouveau-Brunswick et le Comité consultatif des travailleurs accidentés ont défendu une hausse du salaire annuel maximum. Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a proposé que le salaire annuel maximum passe de 1,5 à 1,75 fois le salaire pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick. Il semble y avoir consensus à savoir qu'il serait raisonnable d'augmenter le salaire annuel maximum.

Recommandation n° 28      Que le salaire annuel maximum assuré soit augmenté de 1,5 à 1,75 fois le salaire pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick.

### **Prestations pour les conjoints à charge (prestations de survivant)**

Actuellement au Nouveau-Brunswick, les prestations pour conjoints à charge sont extrêmement complexes. Au risque de simplifier de manière exagérée, nous allons essayer de résumer la situation.

Un conjoint survivant reçoit 80 % du salaire moyen net du travailleur décédé, pendant un an ou jusqu'à l'âge de 65 ans, selon l'événement qui survient en premier<sup>111</sup>. Dans le délai d'un an qui suit la date du décès du travailleur, son conjoint survivant doit choisir l'une des deux options suivantes<sup>112</sup> :

#### Option 1

- Un montant égal à 85 % du salaire moyen net du travailleur moins les primes versées au Régime de pensions du Canada.
- Un montant correspondant à 5 % des prestations, réservé pour l'achat d'une rente.
- Les prestations sont assujetties à une évaluation du revenu familial en cas de remariage<sup>113</sup>.

#### Option 2

- Une somme forfaitaire égale à 60 % du salaire moyen net du travailleur, moins les primes versées au Régime de pensions du Canada.

<sup>110</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 77.

<sup>111</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.51(2).

<sup>112</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.51(3).

<sup>113</sup> *Loi sur les accidents du travail*, art. 38.52.

- Un montant égal à 60 % du salaire moyen net du travailleur, moins les primes versées au Régime de pensions du Canada.
- Un autre montant pour chaque enfant à charge.
- Un montant correspondant à 8 % des prestations, réservé pour l'achat d'une rente<sup>114</sup>.

Le conjoint survivant a le droit de recevoir des services financiers indépendants avant de choisir entre l'option 1 et l'option 2<sup>115</sup>, mais le choix est irrévocable<sup>116</sup>.

Les auteurs pensent que les prestations payables à un conjoint survivant sont inutilement complexes. Les deux options obligent le conjoint survivant à prendre une décision très difficile dans le délai d'un an suivant le décès du travailleur. Bien qu'une disposition prévoie des services financiers indépendants, il serait difficile pour un conseiller financier de prévoir laquelle de ces deux options est préférable parce que cela dépendra, en grande partie, du fait que le conjoint survivant se remariera ou non et des gains probables du nouveau conjoint.

Le *Rapport des consultants – Phase II* a noté qu'il y avait « peu de commentaires » de la part des intervenants sur ce sujet. Ce n'est pas étonnant étant donné que les accidents de travail mortels sont relativement rares<sup>117</sup>. Ce sujet reçoit donc peut-être moins d'attention qu'il n'en mérite.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB recommande au Comité d'examen de la phase II que la *Loi sur les accidents du travail* soit modifiée pour remplacer les deux régimes de prestations pour le conjoint survivant par un seul régime contenant les prestations suivantes :

- un montant équivalent à 85 % de la perte de gains du travailleur décédé, versé depuis le début de la réclamation et jusqu'à ce que le conjoint survivant atteigne l'âge de 65 ans, sans évaluation du revenu familial;
- un montant équivalent à 10 %, réservé pour l'achat d'une rente à l'âge de 65 ans<sup>118</sup>.

Le conseil d'administration fait remarquer que la modification indiquée ci-dessus permettrait d'améliorer la prestation, de réduire l'incertitude liée au choix entre l'option 1 et l'option 2 et de mieux harmoniser la législation avec celle des autres provinces et territoires<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> *Loi sur les accidents du travail*, art. 38.53.

<sup>115</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.51(4).

<sup>116</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.51(6).

<sup>117</sup> En 2014, il y a eu 3 accidents mortels au Nouveau-Brunswick et 10 décès découlant d'une blessure ou d'une maladie professionnelle survenue au cours d'un exercice antérieur. Travail sécuritaire NB, *Rapport annuel 2014*.

<sup>118</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 24.

<sup>119</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 24.



Dans les lois sur l'indemnisation des accidents de travail des provinces et territoires du Canada, c'est peut-être le montant payable à un conjoint survivant qui varie le plus. L'examen de toutes ces différences dépasse la portée du présent rapport.

Nous pouvons toutefois déclarer avec assurance, comme nous l'avons déjà mentionné, que les dispositions du Nouveau-Brunswick sont parmi les plus complexes. À notre avis, ce serait une bonne politique publique de simplifier les prestations versées aux conjoints survivants en introduisant les modifications proposées par le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB.

Notons que si les prestations pour perte de gains versées à un travailleur blessé sont essentiellement une forme d'assurance invalidité, les prestations versées à un conjoint survivant correspondent à une assurance vie. Le but d'une assurance vie consiste à remplacer le revenu perdu par le travailleur décédé afin de permettre au conjoint survivant de maintenir son niveau de vie antérieur. Comme c'est le cas pour une assurance vie, il n'y a pas de risque que des prestations additionnelles accordées à un conjoint survivant créent un moyen de dissuasion concernant le retour au travail.

Recommandation n° 29            Que les prestations accordées actuellement à un conjoint survivant soient éliminées et remplacées par une nouvelle prestation qui correspondrait à 85 % du salaire net du travailleur décédé, jusqu'à ce que le conjoint survivant atteigne l'âge de 65 ans.

Nous commenterons la question de réserver des fonds pour l'achat d'une rente à l'âge de 65 ans, sous le titre « Rente ou prestations de pension payées à l'âge de 65 ans ».

### **Délai de carence de trois jours**

À l'heure actuelle, Travail sécuritaire NB respecte un délai de carence de trois jours avant qu'un travailleur ayant subi une lésion ou la réapparition d'une lésion ait le droit de recevoir une prestation pour perte de gains<sup>120</sup>.

Le document de discussion décrit ainsi les dispositions actuelles concernant le délai de carence de trois jours :

Actuellement au Nouveau-Brunswick, on exige qu'un travailleur blessé passe trois jours sans rémunération tirée d'un emploi après avoir subi une lésion. Cette disposition ne s'applique pas à un travailleur blessé qui est admis à titre de patient interne dans un hôpital après un accident de travail et elle ne s'applique pas non plus aux agents de police et aux pompiers. Un travailleur blessé qui s'absente de son travail à cause d'une lésion pendant plus de 20 jours ouvrables obtient le remboursement des trois jours de carence. Dans le même ordre d'idées, si un travailleur blessé retourne au travail, mais que la même lésion réapparaît dans les 20 jours

---

<sup>120</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(3).

ouvrables qui suivent, il n'est pas assujéti de nouveau au délai de carence de trois jours.

Les Provinces maritimes sont les seules administrations au Canada qui ont adopté un délai de carence pendant lequel le travailleur n'est pas payé immédiatement après une lésion. Le délai de carence est de deux jours à l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse<sup>121</sup>.

À la suite de la publication du *Document de discussion*, la Commission des accidents du travail de l'Île-du-Prince-Édouard a annoncé qu'elle allait éliminer le délai de carence de deux jours<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> *Examen de la législation associée à l'indemnisation des accidents du travail, Examen de l'article 38 (prestations)*, mai 2015, p. 4.

<sup>122</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, le 27 octobre 2015.

La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick sont donc maintenant les deux seules provinces du Canada qui imposent un délai de carence et le Nouveau-Brunswick est la seule province où ce délai de carence est de trois jours.

Selon le *Rapport des consultants – Phase II*, la plupart des représentants des travailleurs favorisaient l'élimination du délai de carence de trois jours<sup>123</sup> et les représentants des employeurs étaient « plus ou moins partagés également en ce qui concerne le maintien ou l'élimination du délai de carence »<sup>124</sup>.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé de raccourcir la période d'attente de trois jours à deux jours<sup>125</sup>. Dans sa justification de la période d'attente de deux jours, le conseil d'administration se fie au fait que la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont présentement une telle période d'attente. Compte tenu de l'annonce faite récemment par l'Île-du-Prince-Édouard concernant l'élimination du délai de carence de deux jours, le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB voudra peut-être examiner de nouveau cette question.

Les auteurs croient que ce serait un bon moment pour éliminer complètement le délai de carence. Au Canada, la tendance est de verser les prestations d'indemnisation dès le jour suivant la lésion. En fait, six administrations exigent actuellement que l'employeur paye aussi au travailleur sa journée de travail au cours de laquelle il a été blessé<sup>126</sup>.

Le concept d'un délai de carence correspond à une franchise dans une police d'assurance. En soi, le délai de carence n'est pas incompatible avec les principes Meredith. Cependant, au Nouveau-Brunswick des exceptions ont été établies pour la période actuelle de carence de trois jours si le travailleur :

- est admis dans un établissement hospitalier à titre de patient interne<sup>127</sup>;
- souffre d'une incapacité pendant plus de vingt jours<sup>128</sup>;
- est un pompier ou un agent de police<sup>129</sup>.

Autrement dit, certains travailleurs et des travailleurs ayant une lésion grave sont exemptés de la période de carence de trois jours. Ceci nuit à la notion que cette période de carence de trois jours est une franchise appliquée également à tous les travailleurs blessés.

La période de carence de trois jours pourrait aussi avoir des conséquences non souhaitées, par exemple :

- Un travailleur réellement invalidé pour une période, disons de deux semaines, pourrait hésiter à revenir au travail avant 20 jours parce qu'il perdrait alors son droit à

---

<sup>123</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 88.

<sup>124</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, novembre 2015, par. 90.

<sup>125</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 6.

<sup>126</sup> Association des commissions des accidents du travail du Canada, *délais de carence – sommaire*.

<sup>127</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(5).

<sup>128</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(7).

<sup>129</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(8.1).

des prestations pour les trois premiers jours de perte de revenu<sup>130</sup>.

- Un travailleur pourrait hésiter à essayer de reprendre le travail parce que si la lésion réapparaît il devra subir une autre période de carence de trois jours.

Nous notons aussi que les travailleurs et les employeurs ont l'obligation de signaler toutes les lésions, même si l'arrêt de travail dure moins de trois jours. Par conséquent, Travail sécuritaire NB subit les coûts d'administration associés à l'ouverture d'une réclamation et le paiement d'autres dépenses même si, en définitive, le requérant est invalidé pour moins de trois jours. Les frais administratifs de Travail sécuritaire NB ne devraient donc pas être beaucoup plus élevés si on éliminait la période de carence de trois jours.

La Royal Commission on Workers' Compensation de la Colombie-Britannique a examiné la question des délais de carence en 1999. Dans leur rapport final, les commissaires ont conclu :

Les délais de carence ne réduisent pas les coûts des accidents de travail sauf si la législation et les politiques encouragent de la part des employeurs et des travailleurs une conduite qui entraîne une réduction réelle du nombre de lésions et de maladies ou une réduction du nombre de réclamations sans fondement qui auraient autrement occupé le temps des arbitres. Si les coûts réels ne sont pas réduits, alors les périodes de carence sont simplement une façon de déplacer les coûts du régime d'indemnisation des travailleurs vers les travailleurs eux-mêmes, les employeurs ou les deux. Pour la Commission, ceci n'est ni un objectif ni un résultat approprié<sup>131</sup>.  
[Traduction]

Compte tenu de ce qui précède, nous ne voyons aucune raison impérieuse de conserver le délai de carence de trois jours en place actuellement.

Recommandation n° 30 Que soit éliminé le délai de carence de trois jours. Les prestations pour perte de gains devraient être payables à partir du jour suivant la date de la lésion.

### **Prestations accessoires (montants complémentaires)**

---

<sup>130</sup> En 1999, la Royal Commission on Workers' Compensation de la Colombie-Britannique a déclaré que les preuves empiriques limitées sur les délais de carence l'amenaient à croire que les économies liées aux délais de carence à cause de la réduction du volume de réclamations pouvaient être plus que compensées par les hausses des coûts moyens des autres réclamations d'indemnisation, à cause de la prolongation des absences du travail au-delà du délai de carence ou de la période rétroactive.

<sup>131</sup> *Final Report of the Royal Commission on Workers' Compensation*, Colombie-Britannique, juge Gurmail S. Gill, président de la Commission, Oksana Exell et Gerry Stoney, commissaires, 1999, p. 73.

La question des prestations accessoires semble avoir suscité beaucoup d'attention, peut-être plus qu'elle n'en mérite.

Pour comprendre cette question, il faut définir certaines expressions. Travail sécuritaire NB paie à un travailleur blessé une indemnité pour la perte de capacité de gain. Pour des raisons pratiques, nous appellerons ceci les « prestations pour perte de gains ». Les prestations pour perte de gains sont calculées à 85 % du salaire net et sont soumises à un maximum établi par la loi. Tous les autres montants accordés à un travailleur au cours de la période d'invalidité sont habituellement appelés des « prestations accessoires ». Celles-ci pourraient inclure le maintien du salaire, une indemnité pour cause de maladie, une assurance invalidité personnelle, l'assurance-emploi, des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC), des prestations d'accident et de maladie, une paie de vacances, des primes, un partage des profits et ainsi de suite. Travail sécuritaire NB appelle ces paiements des « suppléments à l'indemnité »<sup>132</sup>. Des employeurs paient à leurs travailleurs blessés la différence entre les 85 % des gains nets et leur plein salaire. Ceci est habituellement appelé un « montant complémentaire de l'employeur » ou simplement un « montant complémentaire ». Un tel montant peut être donné au moyen d'un versement direct de l'employeur au travailleur sous la forme de salaire ou en permettant au travailleur d'utiliser des indemnités accumulées pour cause de maladie au taux de 15 % d'une journée complète pour chaque jour où l'employé reçoit des prestations pour perte de gains.

À l'heure actuelle, au Nouveau-Brunswick, un travailleur blessé peut gagner un maximum de 85 % de son salaire avant l'accident en réunissant des prestations pour perte de gains et d'autres prestations susceptibles de lui être accordées à la suite d'une lésion. La législation essaie de garantir que les travailleurs qui reçoivent des prestations pour perte de gains ont une incitation à retourner au travail. Dans un cas extrême, si un employeur maintenait le plein salaire d'un travailleur et que Travail sécuritaire NB versait au travailleur des prestations complètes, celui-ci pourrait recevoir 185 % de son salaire avant l'accident. Ce serait évidemment un moyen de dissuasion du retour au travail et une mauvaise politique publique.

Étonnamment, quatre administrations seulement n'autorisent pas les montants complémentaires de l'employeur : Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick. Certaines provinces, notamment l'Ontario, autorisent les employeurs à continuer à verser le plein salaire à un travailleur et éliminent la possibilité d'une indemnisation supérieure au plein salaire avant l'accident en faisant en sorte que l'employeur soit remboursé à partir des prestations pour perte de gains payables au travailleur blessé.

Une autre question doit être précisée. Il y a en fait deux sortes de montants complémentaires de l'employeur :

1. Des employeurs ont un certain nombre de travailleurs dont le salaire dépasse le maximum fixé par la loi. Les infirmiers et les premiers répondants en sont de bons exemples. Dans ce cas, des employeurs acceptent de payer

---

<sup>132</sup> Cette expression n'est peut-être pas très bien choisie étant donné que certains des paiements n'ont aucun lien avec l'indemnité.

un montant complémentaire à un travailleur blessé pour combler la différence entre les 85 % du maximum établi par la loi [qui est versé par Travail sécuritaire NB] et les 85 % du salaire net réel avant l'accident. Ce type de montant complémentaire n'a jamais été interdit au Nouveau-Brunswick. Ce n'est pas considéré comme un moyen dissuasif de retourner au travail puisque le travailleur ne reçoit que 85 % de son salaire avant l'accident.

2. D'autres employeurs versent à un travailleur blessé un montant complémentaire correspondant à la différence entre les prestations pour perte de gains payables par Travail sécuritaire NB [85 % du salaire net] et le plein salaire. Ce paiement est interdit parce qu'on croit qu'il constitue un moyen dissuasif de retourner au travail.

Seuls les paiements complémentaires de la deuxième catégorie sont pertinents à notre discussion.

La question des paiements complémentaires est particulièrement importante au Nouveau-Brunswick à cause d'une récente décision de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'arrêt *J. D. Irving, Limited (scierie de Sussex) c. Wayne Douthwright et Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick*, 2012 NBCA 35 (la décision « Douthwright »). Avant la décision Douthwright, Travail sécuritaire NB interprétait différents types de revenus comme étant des prestations versées à un travailleur à la suite d'une lésion. Plus particulièrement, l'ancienne version de la politique n° 21-215 de Travail sécuritaire NB, intitulée *Suppléments à l'indemnité*, traitait les prestations de retraite du RPC comme étant déductibles des prestations pour perte de revenus payables à un travailleur blessé. Le tribunal a statué que la politique n° 21-215 contrevenait à la *Loi sur les accidents du travail* parce que les prestations de retraite du RPC sont accessibles à 60 ans, qu'une personne reçoive ou non un revenu d'emploi, et que les prestations de retraite du RPC correspondaient à des économies personnelles du travailleur. La cour a conclu :

Je ne peux tout simplement pas imaginer comment il se pourrait qu'en édictant le par. 38.11(9) le législateur ait pu avoir l'intention de réduire les paiements d'indemnité lorsqu'un travailleur puise dans son épargne, qu'elle prenne la forme d'argent dans un compte d'épargne, de fonds détenus dans un REER, de prestations de retraite acquises ou de prestations de retraite du RPC. Parmi les sommes susmentionnées, aucune ne serait censée constituer un supplément aux 85 % des gains nets avant l'accident que le travailleur est en droit de recevoir en vertu de la *Loi sur les accidents du travail*, et aucune ne constituerait une somme reçue pour la même période que celle pendant laquelle l'indemnité est payée<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Décision Douthwright, par. 62.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a répondu à la décision Douthwright en élaborant une nouvelle politique n° 21-215.

Cette nouvelle politique déclare ce qui suit :

Travail sécuritaire NB réduit les prestations pour perte de gains lorsque :

- le travailleur blessé a gagné et reçu une rémunération pour la même période visée par l'indemnité;
- la rémunération provient de l'employeur ou d'une source liée à l'emploi;
- le travailleur n'est pas tenu de rembourser la rémunération;
- le total des prestations et de la rémunération dépasse 85 % des gains nets avant l'accident.

Les quatre critères ci-dessus doivent être satisfaits pour que les prestations soient réduites.

La politique poursuit en disant que Travail sécuritaire NB déduit également des prestations d'indemnisation :

- les gains estimatifs que le travailleur est en mesure de tirer;
- les prestations d'assurance-emploi;
- les prestations d'invalidité parrainées par l'employeur (lorsqu'il n'existe aucun engagement de rembourser l'assureur).

La nouvelle politique précise également que la rémunération reçue pendant la période d'indemnisation du travailleur, mais gagnée avant cette période ne doit pas être déduite des prestations pour perte de gains. En voici quelques exemples :

- la paie de vacances;
- les primes;
- les prestations pour congé de maladie.

La question des prestations accessoires a reçu beaucoup d'attention dans le *Rapport des consultants – Phase II*. Nous pensons pouvoir dire sans hésitation que c'est un sujet brûlant. Les représentants des travailleurs avaient l'impression que l'interdiction des montants complémentaires enlevait une prestation qui avait été « gagnée » par le travailleur blessé, que c'était une interférence avec le libre processus de négociation collective et que cela pénalisait les travailleurs à l'avantage de Travail sécuritaire NB.

Des groupes d'employeurs avaient l'impression que Travail sécuritaire NB était allé trop loin dans sa nouvelle politique et qu'il était illogique et inapproprié de permettre aux travailleurs de recevoir des prestations pour congé de maladie en même temps qu'ils recevaient les prestations pour perte de gain de Travail sécuritaire NB.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé au comité d'examen : d'abroger le paragraphe 38.11(9) et d'ajouter un nouveau paragraphe à la *Loi sur les accidents du travail* précisant explicitement les types de rémunération qui doivent être déduits des prestations pour perte de gains et considérés comme des suppléments à l'indemnité. Le conseil a proposé que les formes suivantes de rémunération soient énumérées explicitement comme suppléments à l'indemnité :

- gains réels;
- rémunération de congé de maladie et allocation d'invalidité;
- assurance-emploi;
- indemnité de vacances;
- prestations complémentaires de l'employeur.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a aussi proposé que ce nouveau paragraphe comprenne une disposition lui donnant le pouvoir d'évaluer les types de rémunération semblables et de déterminer s'ils devraient être considérés comme un supplément à l'indemnité.

Nous croyons qu'il existe des raisons valables du point de vue des politiques pour limiter les prestations accessoires comme les paiements complémentaires des employeurs. La documentation appuie le fait que la durée des réclamations augmentera si le revenu provenant de toutes les sources est supérieur ou égal au revenu gagné avant l'accident. Nous ne connaissons aucune assurance invalidité privée qui autorise une personne en état d'invalidité à recevoir pendant son invalidité un revenu supérieur au revenu qu'elle recevait avant le début de l'invalidité. Dans le secteur privé, les politiques d'assurance invalidité contiennent habituellement ce qu'on appelle une clause sur « toutes les sources de revenu » limitant le revenu provenant de toutes les sources de façon à prévenir le fait qu'une personne pourrait retirer un revenu de plus d'une police d'assurance ou de plus d'une source, créant ainsi un « risque moral » que la personne ait un meilleur revenu pendant son invalidité et ne soit pas incitée à retourner au travail. Les dispositions actuelles du paragraphe 38.11(9) de la *Loi sur les accidents du travail* sont, en fait, une clause sur toutes les sources de revenu. Les auteurs pensent qu'il n'y a pas de problème de principe avec une clause de ce genre. Le problème, actuellement, est un manque de clarté qui entraîne des difficultés administratives.

Nous avons déjà recommandé que l'article 38 de la *Loi sur les accidents du travail* soit entièrement abrogé et remplacé par des dispositions législatives plus claires et plus simples. Nous n'avons donc aucune hésitation à être d'accord avec la première partie des recommandations du conseil d'administration.

Recommandation n° 31

Que le paragraphe 38.11(9) soit abrogé et remplacé par des dispositions législatives qui indiquent expressément les types de rémunération qui doivent être déduits des prestations pour perte de gains et considérés comme des



suppléments à l'indemnité. Cette liste inclurait : tout paiement de l'employeur qui n'a pas été gagné avant la lésion, les indemnités de maladie, la paie de vacances, les prestations d'assurance-emploi ou une prestation d'invalidité provenant d'une autre source.

Nous avons aussi fait plusieurs recommandations à savoir que le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB ait le pouvoir de créer des politiques pour traiter de manière plus précise les enjeux complexes. Même si la loi indique expressément ces types de rémunération devant être déduits des gains et considérés comme des suppléments à l'indemnité, il n'est pas toujours facile de déterminer quels types de paiement entrent dans cette catégorie. Ainsi, des politiques spéciales peuvent être nécessaires pour les programmes de primes au rendement des employés afin de fournir des lignes directrices indiquant si ces montants doivent être considérés comme ayant été gagnés avant la lésion et faire partie de l'indemnisation habituelle du travailleur. Nous croyons que le conseil d'administration devrait avoir la compétence de déterminer, dans des cas particuliers, si un type de paiement est une prestation accessoire devant être considérée comme un supplément au revenu.

Recommandation n° 32 Que le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB ait la compétence de déterminer quels types de paiement représentent une prestation qui doit être considérée comme un supplément au revenu.

### **Rente ou prestations de pension payées à l'âge de 65 ans**

Depuis 2009, un travailleur qui reçoit des prestations pour perte de gains pendant plus de deux années consécutives a droit à ce qu'un montant additionnel de 10 % soit réservé en son nom afin de lui permettre d'acheter une rente à l'âge de 65 ans<sup>134</sup>. Cette disposition a pour but de compenser la réduction prévue des prestations de retraite du Régime de pensions du Canada (RPC) ou d'un régime de pensions privé<sup>135</sup>.

D'autres provinces et territoires ont essayé de régler la question des répercussions d'une invalidité de longue durée et des gains ouvrant droit à pension de différentes façons. Le document de discussion sur les prestations fait un bon examen des administrations et résume la situation ainsi :

La Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique et l'Ontario mettent de côté 5 % par mois pour financer une rente, et ces deux dernières provinces permettent au travailleur blessé de cotiser au plus 5 % de ses propres prestations pour perte de gains. Le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et le Yukon ont une provision de 10 %. Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard versent un montant égal à la perte prouvée de prestations du RPC ou d'un régime enregistré de retraite dont l'employeur est le promoteur. Au Manitoba, la rente à

<sup>134</sup> *Loi sur les accidents du travail*, art. 38.22.

<sup>135</sup> *Document de discussion (prestations)*, mai 2015, p. 5.

65 ans est complexe : une rente de 5 à 7 %, déduction faite du montant payé par l'employeur avant la lésion et du taux de cotisation de l'employeur après 24 mois cumulatifs. Le travailleur a le choix d'égaliser le montant payé par la commission. L'Alberta ne paie pas de rente, à l'instar des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut. En Alberta, le paiement pour perte financière est ajusté à l'âge de la retraite (habituellement à 65 ans, mais parfois plus tard) en fonction de la perte de revenu de retraite, plutôt que de revenu d'emploi, et il se poursuit durant toute la vie du travailleur. Les prestations sont versées à vie dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, éliminant ainsi le besoin de rentes<sup>136</sup>.

Comme on le voit, cet enjeu est abordé de bien des façons différentes et aucune méthode ne peut être déclarée préférable à l'autre. Le Nouveau-Brunswick se trouve à l'extrémité supérieure de l'échelle des prestations avec une contribution de 10 %. Certaines administrations autorisent le travailleur à cotiser en versant à un fonds de pension une partie des prestations pour perte de gains, ce que nous ne recommandons pas à cause de la complexité de l'administration.

D'après le *Rapport des consultants – Phase II*, la plupart des intervenants qui ont fait des commentaires sur ce sujet étaient d'accord que réserver 10 % des droits à prestations d'un travailleur blessé à l'achat d'une rente est approprié<sup>137</sup>. À notre avis, on devrait accorder beaucoup de poids au fait qu'il semble y avoir un consensus sur le sujet.

Recommandation n° 33 Que Travail sécuritaire NB continue sa pratique actuelle de réserver 10 % des droits à prestations d'un travailleur blessé pour l'achat d'une rente à l'âge de 65 ans.

Travail sécuritaire NB a un régime de rentes séparé pour les conjoints survivants. Un conjoint survivant a droit à un montant additionnel correspondant soit à 5 %<sup>138</sup>, soit à 8 %<sup>139</sup> des prestations qui lui sont versées selon qu'il a choisi l'option 1 ou l'option 2 comme cela a déjà été indiqué sous le titre « Prestations pour les conjoints à charge (prestations de survivant) ». Nous avons déjà fait remarquer que les prestations payables au conjoint à charge au Nouveau-Brunswick sont extrêmement complexes. Ceci ne fait qu'ajouter à la situation complexe à laquelle doit faire face un conjoint survivant.

Comme nous l'avons déjà noté, le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé au Comité d'examen de la phase II que cette prestation soit simplifiée et améliorée en modifiant la loi pour qu'un montant de 10 % soit réservé à l'achat d'une pension à l'âge de 65 ans<sup>140</sup>.

Nous souscrivons à cette recommandation.

---

<sup>136</sup> *Document de discussion (prestations)*, mai 2015, p. 5 et 6.

<sup>137</sup> *Rapport des consultants – Phase II*, p. 33.

<sup>138</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.54(1).

<sup>139</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.54(2).

<sup>140</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 24.

Recommandation n° 34 Que la *Loi sur les accidents du travail* soit modifiée pour fournir un montant additionnel correspondant à 10 % des prestations payables à un conjoint survivant qui sera réservé pour l'achat d'une rente à l'âge de 65 ans.

Le *Rapport des consultants – Phase II* traite ensuite de deux questions techniques qui doivent être examinées. Ces deux questions ont été soulevées par le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB. Il s'agit du calcul du taux de rendement et du paiement de petites rentes. Nous allons traiter chaque question séparément.

## 1. Calcul du taux de rendement

Actuellement, la *Loi sur les accidents du travail* prévoit que les fonds réservés pour fournir une rente à l'âge de 65 ans doivent accumuler de l'intérêt au même taux de rendement que celui de la caisse de retraite de Travail sécuritaire NB. La *Loi* précise :

Les intérêts sont présumés avoir été payés chaque trimestre sur le montant crédité au compte de chaque travailleur à la Caisse de retraite et le taux d'intérêt payable est le taux de rendement moyen du portefeuille d'investissements de la Caisse de retraite au cours de chaque trimestre<sup>141</sup>.

Bien que l'intention de cette disposition semble claire, une décision récente du Tribunal d'appel a conclu que ce paragraphe est rédigé d'une façon qui ne permet pas de taux de rendement négatifs lors du calcul de la pension dans le compte d'un travailleur blessé. Les auteurs estiment que cette conséquence n'a pas été prévue et qu'elle devrait être corrigée.

Les caisses de retraite sont habituellement investies dans un portefeuille équilibré dans le but d'obtenir un taux de rendement raisonnable à long terme<sup>142</sup>. À court terme, les taux de rendement peuvent être positifs ou négatifs. La seule façon d'éviter le risque d'un rendement négatif consisterait à investir uniquement dans des placements productifs de revenu. Ceci réduirait le taux de rendement général à long terme de la caisse et serait incompatible avec des pratiques d'investissement prudentes.

Les travailleurs et les personnes à leur charge dont les prestations de rente ou de pensions sont investies dans la caisse de retraite de Travail sécuritaire NB jouissent de taux de rendement plus élevés parce qu'ils participent à un portefeuille de placement équilibré. Ils profitent donc de taux de rendement plus élevés lorsque les marchés des actions s'améliorent. Ils peuvent aussi être exposés au risque d'un rendement négatif occasionnel lorsque les marchés boursiers sont à la baisse.

---

<sup>141</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.22(9).

<sup>142</sup> La composition de l'actif actuel de Travail sécuritaire NB est formée de 21 % d'obligations canadiennes, de 5 % d'obligations canadiennes à rendement réel, de 16 % d'actions canadiennes, de 16 % d'actions américaines, de 15 % d'actions internationales (EAFE), de 4 % d'actions des marchés naissants, de 15 % de biens immobiliers, de 1 % d'infrastructure, de 5 % d'actif dans une stratégie opportuniste mondiale et de 2 % en espèces. *Rapport annuel 2014*, Travail sécuritaire NB.

De plus, essayer de calculer le taux de rendement de la pension d'un pensionné donné sans tenir compte des rendements négatifs créerait d'importantes difficultés administratives.

Recommandation n° 35                      Que la loi soit précisée pour indiquer clairement que le taux de rendement payable au compte de chaque travailleur à la caisse de retraite soit égal au taux de rendement général de la caisse de retraite, incluant à la fois les rendements négatifs et positifs.

## 2.      Versement de petites rentes

Comme nous l'avons déjà indiqué, il existe un certain nombre de situations où un travailleur blessé ou son conjoint survivant peut avoir droit à une rente ou une pension de retraite à l'âge de 65 ans. Des fonds sont réservés dans le but de servir, avec les intérêts courus, à une pension pour le travailleur à l'âge de 65 ans. Cette prestation vise à compenser la réduction du revenu de retraite causée par un accident de travail.

Dans certains cas, le montant réservé peut être minime et il n'est pas pratique d'acheter une rente. La *Loi sur les accidents du travail* prévoit alors que le montant réservé, ainsi que les intérêts courus, doit être versé au travailleur sous forme de montant forfaitaire.

Le paragraphe 38.22(12) de la *Loi sur les accidents de travail* prévoit ce qui suit :

Dans les cas où la pension à laquelle le travailleur a droit en vertu du paragraphe (1) ou (2) serait inférieure à cinq cents dollars par an, la Commission peut, à la place de cette pension, lui verser le capital accumulé et les intérêts courus au moment où il atteint l'âge de soixante-cinq ans<sup>143</sup>.

Ceci correspond à un montant forfaitaire d'environ 7 200 \$. Autrement dit, un montant inférieur à 7 200 \$ peut être versé au travailleur ou à son conjoint à titre de montant forfaitaire. Un montant supérieur à 7 200 \$ sert à fournir une pension.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB recommande d'augmenter les versements forfaitaires des rentes afin de résoudre les difficultés que les travailleurs blessés éprouvent pour trouver des fournisseurs de services financiers auprès desquels ils peuvent acheter des rentes d'un montant inférieur<sup>144</sup>. Travail sécuritaire NB recommande que le versement forfaitaire minimum devant servir à une pension soit l'équivalent de 50 % du salaire pour l'ensemble des activités économiques du Nouveau-Brunswick, ce qui correspondrait actuellement à tout montant supérieur à 20 308 \$<sup>145</sup>.

Nous sommes d'accord avec l'idée d'un montant minimum en deçà duquel un montant réservé pour acheter une rente devrait être accordé sous forme de versement forfaitaire. L'administration d'une pension impose des frais. Ce n'est pas une bonne idée de créer de

---

<sup>143</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.22(12).

<sup>144</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation – phase II*, le 24 septembre 2015, p. 18.

<sup>145</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 18.

petites pensions lorsque le coût de l'administration de ces pensions est disproportionné par rapport au montant payé.

L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et le Yukon ont adopté un montant minimum pour les rentes qui varie d'environ 16 000 \$ au Manitoba à environ 83 000 \$ en Ontario. Il semble donc prudent pour Travail sécuritaire NB d'augmenter le montant minimum utilisé pour une rente. Au lieu de déterminer le montant en fonction du salaire pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick, nous recommandons que la loi soit modifiée pour permettre au conseil d'administration de déterminer le montant minimum des rentes au moyen d'une politique<sup>146</sup>. Ceci va dans le sens de notre philosophie générale d'avoir une loi habilitante qui autorise le conseil d'administration à prendre des décisions relativement à des politiques importantes.

Recommandation n° 36                      Que la loi soit modifiée pour habiliter le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB à déterminer le montant minimum d'une somme forfaitaire pouvant être convertie en pension.

Finalement, notre examen a porté à notre attention une autre question relativement aux pensions de retraite. Actuellement, lorsqu'un travailleur décède avant l'âge de 65 ans, le montant consigné en vue du versement d'une pension à l'âge de 65 ans et les intérêts courus sont répartis également entre les personnes survivantes à sa charge<sup>147</sup>. Si le soin d'un enfant à la charge d'un travailleur incombe au conjoint survivant, la part de l'enfant est remise au conjoint<sup>148</sup>.

Les fonds sont réservés par Travail sécuritaire NB en vue de permettre au travailleur d'acheter une rente à l'âge de 65 ans. Ils représentent un actif du travailleur et ils devraient être traités comme tels. Ceci signifie qu'il s'agit d'un actif partageable en vertu du droit de la famille et que, au décès du travailleur, l'actif doit appartenir à la succession du travailleur.

Les auteurs croient que si un travailleur décède avant d'avoir pu acheter une rente, le montant forfaitaire devrait être payable à un bénéficiaire désigné par le travailleur ou, si aucun bénéficiaire n'est désigné, à la succession du travailleur. Ceci simplifie la question du point de vue de Travail sécuritaire NB. Si l'argent est versé à la succession, c'est la responsabilité du fiduciaire testamentaire de distribuer les fonds conformément au désir du travailleur décédé s'il avait un testament ou conformément à la loi provinciale en l'absence de testament.

Recommandation n° 37                      Que la loi soit modifiée pour indiquer que si un travailleur décède avant d'avoir exercé l'option d'achat d'une rente, Travail sécuritaire NB doit verser le capital accumulé et les intérêts courus à un bénéficiaire désigné par le travailleur ou, sinon, à la succession du travailleur.

---

<sup>146</sup> Au Manitoba, la loi prévoit que la Commission peut verser un montant au lieu de la rente si les montants sont inférieurs « au montant qu'elle détermine ».

<sup>147</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.22(13).

<sup>148</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.22(13).

Recommandation n° 38

Que la loi soit modifiée pour indiquer que, dans le cas de l'échec d'un mariage, le capital accumulé et les intérêts courus constituent un actif familial aux termes de la loi provinciale et doivent être répartis de la manière prévue par la loi provinciale sur les pensions.

### **Allocations pour diminution physique permanente**

Actuellement, si un travailleur subit une diminution physique permanente à la suite d'une lésion, il a droit à un paiement forfaitaire en reconnaissance de la perte de perspectives d'avenir. Le montant de ce paiement forfaitaire ne peut pas être inférieur à 500 \$ et il ne peut pas être supérieur au salaire annuel maximum fixé présentement à 61 800 \$. Dans d'autres administrations, un paiement de cette nature est habituellement appelé une « prestation pour préjudice moral » ou une « indemnisation d'invalidité ».

Étonnamment, il y a eu peu de commentaires de la part des intervenants sur ce point. Selon le *Rapport des consultants – Phase II*, un représentant des travailleurs était en faveur d'une hausse du montant forfaitaire minimum de 500 \$ à 1 500 \$, ce qui amènerait le Nouveau-Brunswick dans la moyenne canadienne générale. Ce même représentant des travailleurs appuierait une décision permettant au travailleur de convertir en rente le montant forfaitaire accordé comme prestation pour diminution physique permanente si ce montant était supérieur à un certain niveau significatif.

Nous recommandons de ne pas augmenter le montant forfaitaire minimum. Une prestation pour diminution physique permanente est une prestation pour préjudice moral. En vertu du programme en vigueur au Nouveau-Brunswick, un travailleur qui souffre d'une diminution physique permanente de 1 % recevra un montant forfaitaire de 618 \$. Autrement dit, seuls les travailleurs ayant subi une diminution physique permanente de moins de 1 % sont touchés présentement par le minimum établi par la loi. Les travailleurs ayant subi une diminution physique permanente de 3 % reçoivent déjà un montant supérieur à 1 500 \$. À notre avis, lorsque les ressources sont limitées, on ne devrait pas insister sur une hausse des versements aux travailleurs ayant subi un préjudice moral ou des lésions relativement mineures, même si celles-ci sont permanentes. On devrait plutôt mettre l'accent sur l'amélioration des prestations aux travailleurs ayant subi des lésions graves ou catastrophiques.

De plus, nous recommandons d'éviter d'établir dans la loi la possibilité pour un travailleur ayant droit à une importante prestation pour diminution physique permanente de convertir ce montant forfaitaire en une rente viagère qui serait administrée par Travail sécuritaire NB. Évidemment, le travailleur peut acheter une rente privée avec son montant forfaitaire. Cependant, notre expérience au Manitoba nous a enseigné que l'administration d'une rente crée un fardeau administratif important.

Recommandation n° 39

Que la *Loi sur les accidents du travail* ne soit pas modifiée pour augmenter le paiement forfaitaire minimum ni pour autoriser que les versements forfaitaires importants puissent être convertis en une rente devant être administrée par Travail sécuritaire NB.

## Gains estimatifs que le travailleur est en mesure de tirer (présomption)

L'une des questions les plus difficiles auxquelles fait face Travail sécuritaire NB, et tous les autres régimes d'indemnisation des travailleurs au Canada, est de déterminer à partir de quel moment les prestations pour perte de gains doivent prendre fin. Dans la plupart des cas, le travailleur blessé récupère entièrement, retourne au même emploi avec le même employeur et gagne le même salaire.

Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. Il peut arriver que le travailleur récupère de ses blessures, mais que l'emploi ne soit plus disponible. Dans d'autres cas, le travailleur conserve une invalidité résiduelle et l'employeur n'a aucune tâche légère disponible. Dans un tel cas, alors que le travailleur a une capacité de gain résiduelle, il peut lui être difficile de trouver un emploi. Ceci crée un réel dilemme.

Le *Rapport des consultants – Phase II* note que les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs sont très divisés en ce qui concerne ce qui devrait arriver lorsqu'un travailleur récupère de sa lésion, mais est incapable de trouver un emploi à cause de possibilités de travail limitées. Les groupes d'employeurs favorisent le statu quo arguant que le régime d'indemnisation des accidents du travail n'est pas un programme d'assurance-emploi. Les représentants des travailleurs disent pour leur part que les prestations pour perte de gains ne devraient être réduites que lorsqu'un travailleur est réellement capable de trouver un emploi et commence à recevoir un salaire. La Fédération des travailleuses et travailleurs du Nouveau-Brunswick considère qu'il est manifestement injuste de réduire les prestations d'un travailleur ayant subi une diminution physique permanente et étant considéré comme apte à occuper un « emploi qui n'existe pas ».

Ce problème existe au Nouveau-Brunswick depuis au moins trente ans. En 1987, B. E. H. Baxter, directeur général de la Commission des accidents du travail du Nouveau-Brunswick, a publié un document dans lequel il disait :

[...] une personne est évaluée à un certain niveau, mais il n'y a pas d'emploi significatif pour elle à ce niveau. Par exemple, nous pouvons juger qu'un travailleur est capable d'obtenir au moins le salaire minimum s'il est physiquement apte à exécuter un travail non spécialisé léger ou sédentaire. Étant donné que la province compte surtout des industries primaires à forte intensité de main-d'œuvre, les emplois au salaire minimum sont en fait ceux qui correspondent à un travail exigeant physiquement et il est rare de trouver du travail non spécialisé léger<sup>149</sup>. [Traduction]

La Royal Commission on Workers' Compensation de 1999 en Colombie-Britannique a noté que la présomption est reconnue comme une pratique controversée en Colombie-Britannique depuis plusieurs années<sup>150</sup>, bien qu'elle soit pratique courante

<sup>149</sup> Voir Terence G. Ison, *Workers Compensation and Canada*, 2<sup>e</sup> édition, Butterworths, 1989, p. 102.

<sup>150</sup> *Final Report of the Royal Commission on Workers' Compensation*, Colombie-Britannique, juge Gurmail S. Gill, président de la Commission, Oksana Exell et Gerry Stoney, commissaires, 1999, p. 24.

partout au Canada<sup>151</sup>. Après avoir examiné la question, la Commission royale a conclu :

La Commission croit que la présomption est nécessaire dans certaines circonstances prescrites et appropriées. La Commission considère également que les expressions « convenable et raisonnablement disponible » et « à long terme » sont des normes convenables pour mesurer l'employabilité étant donné qu'un travailleur blessé a le devoir de minimiser raisonnablement ses pertes<sup>152</sup>.  
[Traduction]

La Commission a ajouté que bien que la présomption soit une « prérogative nécessaire » du conseil d'administration, il est important qu'on ne l'utilise pas avant qu'une formation professionnelle et d'autres interventions appropriées aient été achevées et évaluées<sup>153</sup>.

Les auteurs estiment que mettre fin aux prestations lorsqu'un travailleur est apte à travailler est conforme aux objectifs et aux buts de l'indemnisation. Les régimes d'indemnisation des travailleurs ont pour but de fournir à ceux-ci une indemnité pour des lésions subies du fait et au cours de l'emploi. Ceci fait partie de l'« échange historique » en vertu duquel les travailleurs abandonnent leur droit de poursuivre leur employeur, mais obtiennent le droit à une indemnisation pour une lésion subie au travail, quelle que soit la personne en faute. De la même façon, les employeurs conviennent de financer le coût complet du programme, mais ils obtiennent l'immunité contre des poursuites juridiques par les travailleurs qui subissent une lésion au travail<sup>154</sup>.

Les employeurs sont tenus de payer les coûts associés aux accidents de travail. L'indemnisation des travailleurs protège contre l'invalidité et la perte de la capacité de gain et non contre le chômage.

Toutes les administrations ont une loi qui permet à la Commission des accidents du travail de juger un travailleur apte à gagner un revenu même s'il n'y a pas d'emploi disponible.

En fait, dans un grand nombre d'administrations, l'indemnisation est fondée sur la perte de la « capacité de gain » et non sur la perte de gains<sup>155</sup>.

Au Nouveau-Brunswick, la question est traitée dans la définition de la « perte de gains », établie dans la *Loi sur les accidents du travail* :

---

<sup>151</sup> *Final Report of the Royal Commission on Workers' Compensation*, Colombie-Britannique, juge Gurmail S. Gill, président de la Commission, Oksana Exell et Gerry Stoney, commissaires, 1999, p. 25.

<sup>152</sup> *Final Report of the Royal Commission on Workers' Compensation*, Colombie-Britannique, juge Gurmail S. Gill, président de la Commission, Oksana Exell et Gerry Stoney, commissaires, 1999, p. 28.

<sup>153</sup> *Final Report of the Royal Commission on Workers' Compensation*, Colombie-Britannique, juge Gurmail S. Gill, président de la Commission, Oksana Exell et Gerry Stoney, commissaires, 1999, p. 29.

<sup>154</sup> *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Commission des accidents du travail)* [1997] S.C.J. N° 74, par. 23 à 27.

<sup>155</sup> Voir la *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, par. 56(6) et la *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 40(1).



perte de gains » désigne

a) le salaire moyen net, moins

b) les gains que le travailleur devrait être en mesure de tirer d'un emploi convenable après avoir été blessé<sup>156</sup>. [...] (Nous soulignons.)

Comme on le voit, la seule exigence de la *Loi sur les accidents du travail* est que l'emploi déterminé soit « convenable ». Cette approche n'est pas réservée au Nouveau-Brunswick. Ainsi, la disposition législative de la Colombie-Britannique est presque identique à celle du Nouveau-Brunswick. En Colombie-Britannique, la loi réduit les prestations payables à un travailleur du montant suivant :

le revenu net moyen que la Commission estime le travailleur capable de gagner dans un emploi convenable après la lésion<sup>157</sup>. (Nous soulignons.) [Traduction]

Par contre, la Nouvelle-Écosse exige que l'emploi présumé soit à la fois « convenable » et « raisonnablement disponible ». La disposition correspondante dans la loi de la Nouvelle-Écosse prévoit ce qui suit :

le montant hebdomadaire moyen net que, de l'avis de la Commission, le travailleur [...] est capable de gagner dans un emploi convenable et raisonnablement disponible<sup>158</sup>. [...] (Nous soulignons.) [Traduction]

La Saskatchewan autorise la Commission des accidents du travail à mettre fin aux prestations accordées à un travailleur pour perte de gains ou à les réduire seulement après que :

[...] la Commission [a] conçu et fourni au travailleur, aux frais de la Commission, un programme de réadaptation professionnelle et que le travailleur [a] eu un délai raisonnable pour obtenir un emploi après avoir terminé le programme<sup>159</sup>. [Traduction]

Ces variantes dans la formulation peuvent avoir des répercussions sur l'administration des réclamations étant donné qu'elles ont un lien avec la présomption de l'aptitude d'un travailleur à retourner au travail. Cependant, d'après l'expérience des auteurs, la solution réelle à ce problème se trouve souvent dans les politiques adoptées par le conseil d'administration pour interpréter la loi. Les politiques s'efforcent de trouver un équilibre entre les intérêts des travailleurs et les intérêts des employeurs en élaborant des lignes directrices qui réfèrent à des problèmes tels que :

- S'assurer qu'il y a eu une réadaptation professionnelle appropriée.
- S'assurer que l'emploi présumé convient au travailleur concerné.

<sup>156</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.1(1).

<sup>157</sup> *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, sous-alinéa 30(1)b)(ii).

<sup>158</sup> *Workers' Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, sous-alinéa 38b)(ii).

<sup>159</sup> *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, sous-alinéa 101(1)b)(iii).

- Fournir de l'aide pour la recherche d'emploi.
- S'assurer que la présomption est utilisée en dernier recours.
- Donner à la Commission des accidents du travail le fardeau de prouver une capacité de gain.
- S'assurer que le travailleur reçoit un préavis raisonnable avant la réduction des prestations.

Ainsi, en Saskatchewan, la politique définit un emploi convenable comme étant un emploi :

- que le travailleur peut accomplir, compte tenu de l'évaluation de son employabilité et de l'analyse des compétences transférables.
- que le travailleur peut exécuter de manière fonctionnelle, étant donné les restrictions imposées par l'accident au travail et existant au moment de cet accident.
- qui ne mettra pas en danger la santé et la sécurité du travailleur ou d'autres personnes.
- qui contribue de manière significative au fonctionnement de l'entreprise<sup>160</sup>.  
[Traduction]

En Nouvelle-Écosse, une politique précise qu'un emploi est considéré comme étant « raisonnablement disponible » s'il y a à ce moment-là des possibilités d'emploi dans un rayon de 100 km du lieu de résidence habituelle du travailleur, ou à une distance plus grande si le travailleur parcourait une distance plus grande pour travailler avant l'accident<sup>161</sup>.

Au Manitoba, la présomption d'une capacité de gain ne sera utilisée qu'en dernier recours après que toutes les options raisonnables de réadaptation professionnelle et d'emplois ont été épuisées. La politique exige également que le travailleur reçoive une aide raisonnable pour chercher un emploi. La durée de l'aide à la recherche d'emploi est déterminée selon le taux de chômage au Manitoba pour le niveau de scolarité du travailleur. Par exemple, un travailleur qui n'a pas obtenu de diplôme d'études secondaires recevra 28 semaines d'aide à la recherche d'un emploi alors qu'un travailleur qui a un diplôme d'études secondaires pourrait recevoir seulement 12 semaines d'aide à la recherche d'un emploi<sup>162</sup>.

Comme on le voit, il y a des différences importantes entre les politiques d'une province à l'autre.

<sup>160</sup> Commission des accidents du travail de la Saskatchewan, politique 4.1.3, *Determination of Long-Term Loss of Earnings*.

<sup>161</sup> Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse, politique 3.5.1.

<sup>162</sup> Commission des accidents du travail du Manitoba, politique 44.80.30.20, *Post Accident Earnings – Deemed Earning Capacity*.

En définitive, il semble que toutes les administrations canadiennes autorisent la présomption d'une capacité de gain dans certaines circonstances. La solution à ce problème délicat se trouve dans une combinaison de dispositions législatives permettant à la Commission des accidents du travail de déterminer une capacité de gain et une approche prudente et détaillée, énoncée dans une politique pour définir les circonstances dans lesquelles un travailleur blessé peut être jugé apte à l'emploi.

Nous croyons que le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB est le mieux placé pour élaborer des politiques détaillées conçues pour trouver un équilibre entre les intérêts des travailleurs blessés et les intérêts des employeurs. Ceci semble être l'approche généralement acceptée au Canada.

Recommandation n° 40                      Que Travail sécuritaire NB continue à avoir la compétence de présumer qu'un travailleur a une capacité de gain même si le travailleur est incapable de trouver un emploi.

Recommandation n° 41                      Que la *Loi sur les accidents du travail* soit modifiée pour établir certaines limites quant à la capacité du conseil d'administration de présumer les gains afin de veiller à ce que la présomption ne soit utilisée qu'en dernier recours après avoir fourni au travailleur des services raisonnables de réadaptation professionnelle et un délai raisonnable pour se trouver un emploi<sup>163</sup>.

Recommandation n° 42                      Finalement, que le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB ait la compétence explicite d'élaborer une politique générale concernant la présomption de la capacité de gain qui définit ce qui constitue des services de réadaptation professionnelle raisonnables et ce qui constitue un délai raisonnable pour trouver un emploi. Cette politique devrait être élaborée en tenant compte des conditions économiques régionales particulières du Nouveau-Brunswick.

## **Problèmes de santé non liés au travail**

Le *Rapport des consultants – Phase II* indique que les problèmes de santé non liés au travail sont un enjeu ayant des répercussions importantes sur le calcul des prestations auxquelles a droit un travailleur.

Ce problème est semblable à celui de la présomption de la capacité de gain décrit ci-dessus. Dans les deux cas, Travail sécuritaire NB fait face à la difficile tâche de

---

<sup>163</sup> La *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, par. 101(1), constitue un modèle utile.

mettre fin aux prestations pour pertes de gains ou de les réduire parce que le travailleur ne peut retourner au travail à cause de circonstances non liées au travail. Ces deux cas traitent d'une question fondamentale à propos du but et de l'intention du régime d'indemnisation des travailleurs.

Si un travailleur a un problème de santé personnel, sans rapport avec son emploi, qui l'empêche de revenir travailler, est-il raisonnable de s'attendre à ce que Travail sécuritaire NB et, par conséquent, les employeurs, paient le coût des traitements et la perte de revenus attribuable à ce problème de santé personnel?

Aucune disposition de la *Loi sur les accidents du travail* ne traite précisément de ce problème. Toutefois, la législation vise clairement à indemniser les travailleurs pour des lésions liées à l'emploi. La *Loi sur les accidents du travail* n'a pas été promulguée dans le but de servir de régime général d'indemnisation qui englobe les blessures non liées au travail<sup>164</sup>.

Le régime d'indemnisation des travailleurs n'est pas un régime d'assurance invalidité qui indemnise une personne blessée pour toute invalidité, quelle qu'en soit la cause.

Le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé au Comité d'examen de la phase II d'ajouter à la *Loi sur les accidents du travail* un nouvel article précisant ce qui suit :

1. Il convient d'abord d'essayer d'adapter le programme de réadaptation après une blessure subie au travail afin de tenir compte des conditions non liées au travail.
2. Si une telle adaptation n'est pas possible, les prestations seraient suspendues jusqu'à ce que le travailleur blessé soit en état de reprendre le programme de réadaptation. Dans ce cas, le travailleur blessé bénéficie d'un préavis de trente jours avant la suspension des prestations.
3. S'il est peu probable que le travailleur blessé reprenne le programme de réadaptation ou si la condition non liée au travail devient la principale raison pour laquelle le travailleur n'est pas en mesure de retourner au travail, Travail sécuritaire NB verse les prestations pour toute la période de rétablissement de la blessure subie au travail, dont la durée est estimée d'après les données médicales probantes généralement acceptées<sup>165</sup>.

Cette approche soulève quelques préoccupations. Selon nous, la question est trop complexe pour être traitée de la manière proposée. Nos préoccupations peuvent se résumer ainsi :

---

<sup>164</sup> D. W. c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et Via Rail Canada Inc., 2005 NBCA 70.

<sup>165</sup> Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation, le 24 septembre 2015, p. 12.

1. Les problèmes de santé non liés au travail qui influent sur la capacité d'un travailleur de retourner au travail peuvent être des problèmes préexistants ou ils peuvent être apparus après l'accident de travail.

2. S'il s'agit d'un problème préexistant statique, l'effet combiné des deux invalidités est souvent plus grand que ce qu'aurait causé uniquement l'accident de travail. De manière générale, la Commission des accidents du travail sera jugée responsable de l'ensemble de l'invalidité. La plupart des Commissions des accidents du travail, incluant Travail sécuritaire NB, accorderont une indemnité pour tous les problèmes de santé causés par l'accident de travail<sup>166</sup>.

3. S'il s'agit d'un problème de santé préexistant qui s'aggrave, il peut arriver que la lésion causée par l'accident de travail soit guérie et que le travailleur reste dans l'incapacité de travailler à cause du problème de santé préexistant, maintenant aggravé.

4. Si un problème de santé non lié au travail survient après l'accident de travail, ce ne sera pas nécessairement pendant la réadaptation. Un tel problème peut se produire avant la réadaptation ou chez un travailleur qui n'est pas un candidat à la réadaptation. En établissant une exclusion des problèmes de santé non liés au travail qui surviennent au cours de la réadaptation, cela peut laisser entendre que tous les autres problèmes de santé non liés au travail continuent d'être indemnisables. Nous ne pensons pas que ce soit l'objectif visé.

5. Nous nous inquiétons aussi du fait que les modifications proposées perpétuent le concept d'une modification législative comme réponse appropriée à des enjeux judiciaires complexes. La loi ne peut jamais être rédigée de façon à prévoir toutes les possibilités. Les auteurs estiment que la bonne approche consiste à s'assurer que la loi précise que seuls les accidents du travail sont indemnisables et à accorder clairement au conseil d'administration la compétence d'élaborer des politiques qui définissent de quelle façon Travail sécuritaire NB peut répondre à diverses sortes de problèmes de santé non liés au travail et susceptibles d'interférer avec la capacité d'un travailleur de reprendre le travail.

D'après l'expérience des auteurs, les diverses administrations traitent cet enjeu en adoptant une série de politiques. Ainsi, le Manitoba compte quatre politiques individuelles pour traiter de la question des problèmes de santé non liés au travail dans des

---

<sup>166</sup> Au Nouveau-Brunswick, ceci est précisément exigé en vertu du par. 7(5) de la *Loi sur les accidents du travail*.

circonstances différentes : *Vocational Rehabilitation, Recurring Effects of Injuries, Pre-Existing Conditions* et *Further Injuries Subsequent to a Compensable Injury*. L'Ontario a une politique intitulée *Rajustement des prestations en raison d'un changement dans les circonstances non relié au travail et consécutif à un accident*. Cette politique couvre de nombreux changements de circonstances non reliés au travail, notamment :

- Les lésions subies en raison d'un accident non relié au travail.
- La détérioration d'un état de santé préexistant.
- La réinstallation permanente pour des raisons qui ne découlent pas de la lésion reliée au travail.
- Les états physiques (par exemple grossesse, troubles cardiaques, hernie).
- Une situation familiale urgente qui oblige le travailleur à quitter la province ou le pays pendant une période prolongée.
- L'incarcération<sup>167</sup>.

En résumé, nous avons conclu que la meilleure façon de traiter la question de la réduction ou de l'interruption des prestations pour des raisons non liées au travail serait par l'intermédiaire d'une loi qui habilite le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB à élaborer des politiques permettant de gérer cet enjeu complexe et nuancé.

Recommandation n° 43

Que la loi soit modifiée de façon à énoncer que Travail sécuritaire NB peut mettre fin au versement des prestations pour perte de gains à un travailleur ou réduire le versement de ces prestations s'il détermine que les pertes de gains du travailleur ne sont pas liées aux conséquences de la lésion.

Recommandation n° 44

Que la loi soit modifiée de façon à donner au conseil d'administration de Travail sécuritaire NB la compétence d'élaborer des politiques qui définiront les circonstances dans lesquelles les pertes de gains d'un travailleur ne sont pas liées aux conséquences de la lésion.

## AUTRES ENJEUX

Notre examen nous a permis de cerner plusieurs autres enjeux relativement aux droits à des prestations.

---

<sup>167</sup> Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT), *Manuel des politiques opérationnelles*, Politique n° 15-06-08, *Rajustement des prestations en raison d'un changement dans les circonstances non relié au travail et consécutif à un accident*, publiée le 3 décembre 2012.

## Présomption

Avant de déterminer quelles prestations sont accessibles à un travailleur blessé, Travail sécuritaire NB doit examiner qui est admissible aux prestations. Les principales questions relativement à l'admissibilité consistent à décider qui est considéré comme étant un travailleur, si le travailleur a été impliqué dans un accident et si l'accident est survenu du fait et au cours de l'emploi<sup>168</sup>. La définition de « travailleur » et la définition d'« accident » employées dans la loi du Nouveau-Brunswick sont assez typiques de toutes les lois sur les accidents du travail au Canada. Nous n'avons ni commentaires ni préoccupations à ce sujet. Toutefois, lorsqu'il s'agit de déterminer si un accident est survenu du fait et au cours d'un emploi, la *Loi sur les accidents du travail* est plutôt unique.

Il peut être utile de fournir quelques renseignements généraux. Toutes les lois sur les accidents du travail au Canada prévoient une indemnisation pour des lésions « survenant par le fait et au cours de l'emploi ». La signification de l'expression « survenant par le fait et au cours de l'emploi » a été soumise à une interprétation juridique importante qui dépasse la portée du présent rapport. Au risque de simplifier de manière exagérée, la référence à un accident survenu « au cours de l'emploi » renvoie généralement au moment et au lieu de l'accident ayant un lien avec l'emploi. L'expression « survenant par le fait de l'emploi » invoque habituellement le fait que l'activité ayant causé la lésion était faite au profit de l'employeur. Ceci est parfois difficile à déterminer. Dans certains cas, on peut savoir que l'accident s'est produit « au travail » et « pendant les heures de travail », mais sans savoir quelle était l'activité du travailleur à ce moment-là.

Cela pourrait être le cas, par exemple, si un travailleur est trouvé décédé au travail. De quelle façon Travail sécuritaire NB détermine-t-il alors si le décès du travailleur est survenu par le fait de l'emploi? Dans la plupart des cas, ceci peut être établi par une autopsie ou par d'autres moyens scientifiques. Toutefois, dans certains cas, il n'y a pas de preuve évidente, et le droit à des prestations est habituellement déterminé sur la base de la présomption contenue dans la loi.

Une présomption typique est exprimée ainsi :

Lorsque l'accident est survenu par le fait de l'emploi, et jusqu'à preuve du contraire, il est présumé s'être produit au cours de l'emploi et lorsque l'accident survient au cours de l'emploi, et jusqu'à preuve du contraire, il est présumé être survenu par le fait de l'emploi<sup>169</sup>.

Au Nouveau-Brunswick, la présomption est beaucoup plus complexe. La *Loi sur les accidents du travail* dit :

---

<sup>168</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 7(1).

<sup>169</sup> Voir par exemple la *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, par. 5(4), la *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, par. 24(4), la *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, art. 27, la *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 4(5), la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* de l'Ontario, par. 13(2), et la *Workers' Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, par. 10(4).

Lorsque l'accident s'est produit du fait de l'emploi, en l'absence de preuve contraire, il est présumé s'être produit au cours de l'emploi et lorsque l'accident s'est produit au cours de l'emploi, en l'absence de preuve contraire, il est présumé s'être produit du fait de l'emploi. (Nous soulignons.)

Lorsqu'il existe une preuve qu'un accident ne s'est pas produit du fait de l'emploi ou au cours de l'emploi, la Commission doit prendre en considération toutes les preuves devant elle et décider, selon la prépondérance des preuves, si l'accident s'est produit du fait de l'emploi ou au cours de l'emploi, selon le cas<sup>170</sup>.

Comme on le voit, au Nouveau-Brunswick la présomption est plus restrictive. Tout ce qu'il faut pour réfuter la présomption est « une preuve contraire ». Il y aura presque toujours une preuve contraire. Par conséquent, la présomption a été neutralisée<sup>171</sup>.

Il n'arrive pas souvent que la présomption soit le facteur décisif pour déterminer le droit à des prestations; habituellement, les preuves sont assez claires.

Cependant, dans de rares cas, en particulier dans des cas d'accident mortel, il est parfois difficile de déterminer comment l'accident s'est produit et la présomption peut alors être importante pour décider si un travailleur ou les personnes à sa charge ont droit à des prestations.

Recommandation n° 45

Que la loi soit modifiée pour préciser que si un accident se produit au cours de l'emploi, on doit présumer qu'il est survenu du fait de l'emploi, jusqu'à preuve du contraire (et vice versa).

### **Inconduite grave ou volontaire**

Un autre domaine où la *Loi sur les accidents du travail* limite le droit d'un travailleur à des prestations d'indemnisation est celui d'une inconduite grave ou volontaire.

Encore une fois, il est utile d'examiner le contexte. L'un des principes de l'indemnisation des travailleurs est qu'il s'agit d'un régime d'indemnisation sans égard à la responsabilité. Le travailleur a droit à des prestations même s'il peut être entièrement responsable de l'accident.

Il existe une exception à cette règle. La plupart des lois sur les accidents du travail au Canada excluent la couverture lorsque l'accident est dû seulement à une inconduite grave et volontaire du travailleur. Cependant, même en cas d'inconduite grave et

---

<sup>170</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 7(2) et 7(2.1).

<sup>171</sup> Voir *VSL Canada Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents du travail)*, 2011 NBCA 76, par. 8.



volontaire, la plupart des lois sur les accidents du travail accordent des prestations si la lésion entraîne le décès ou une invalidité grave ou permanente.

Voici une exclusion typique pour inconduite grave et volontaire :

Si la lésion est due seulement à une inconduite grave et volontaire du travailleur, l'indemnisation n'est pas versée à moins que le travailleur ne décède ou ne souffre d'une invalidité grave ou permanente<sup>172</sup>.

On ne devrait invoquer une inconduite grave et volontaire que dans des cas exceptionnels. L'inconduite doit être plus grave que la négligence, l'imprudence, une erreur de jugement ou le défaut de respecter les règles ou les règlements de sécurité. Les exclusions dues à une inconduite grave et volontaire n'ont pas pour but d'introduire le concept de responsabilité dans le régime d'indemnisation des travailleurs. C'est pourquoi la clause d'exclusion vise habituellement l'exclusion du droit à des prestations uniquement dans les situations où la lésion est due « seulement » à une inconduite grave et volontaire.

La *Loi sur les accidents du travail* du Nouveau-Brunswick a étendu le concept d'inconduite grave et volontaire :

Lorsqu'un travailleur subit une lésion corporelle ou décède par suite d'un accident survenant du fait et au cours de son emploi dans une industrie entrant dans le champ d'application de la présente partie, une indemnité doit être payée à ce travailleur ou aux personnes à sa charge, selon le cas, comme il est prévu ci-après, sauf si l'accident a été, de l'avis de la Commission, intentionnellement causé par le travailleur ou dû totalement ou principalement à l'ivresse ou l'inconduite grave ou volontaire du travailleur et s'il n'a pas provoqué la mort ni une invalidité grave et permanente du travailleur<sup>173</sup>. (Nous soulignons.)

La loi du Nouveau-Brunswick a étendu le concept d'inconduite pour inclure les lésions attribuables « totalement ou principalement » à l'inconduite. Autrement dit, au Nouveau-Brunswick il n'est plus nécessaire que l'inconduite grave soit la seule cause de la lésion. En outre, la loi du Nouveau-Brunswick a introduit l'ivresse comme cause d'exclusion au droit à des prestations. Ceci étend le concept de responsabilité dans un régime d'indemnisation sans égard à la responsabilité. Ceci peut mener à une approche contradictoire entre les travailleurs et Travail sécuritaire NB, avant même la prise d'une décision relativement aux droits à des prestations.

---

<sup>172</sup> Voir par exemple : la *Workers' Compensation Act* de la Colombie-Britannique, par. 5(3), la *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, par. 24(1), la *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, art. 30, la *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 4(3), la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* de l'Ontario, art. 17, et la *Workers' Compensation Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, par. 43(1).

<sup>173</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 7(1).

Étant donné que l'exclusion ne s'applique pas à une invalidité grave et permanente, le coût de ces réclamations n'est habituellement pas élevé. Nous nous demandons si l'ajout de cette exclusion fondée sur la responsabilité est utile.

Recommandation n° 46                      Que la loi soit modifiée pour déclarer que le droit à une indemnisation sera exclu uniquement si la lésion est due seulement à une inconduite grave et volontaire du travailleur.

## Indexation

Dans son rapport au Comité d'examen de la phase II, le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB a recommandé de modifier le paragraphe 38.11(12) de la *Loi sur les accidents du travail* afin d'exiger que les gains estimatifs que le travailleur est en mesure de tirer soient indexés dans le cadre de la révision annuelle. Il ajoute que, bien que la législation exige que le salaire moyen soit majoré chaque année du pourcentage d'augmentation de l'indice des prix à la consommation, cette exigence ne s'applique pas aux gains estimatifs que le travailleur est en mesure de tirer<sup>174</sup>.

Le point soulevé par le conseil d'administration de Travail sécuritaire NB est important. L'indemnisation devrait être fondée sur la différence entre :

A – le montant net que le travailleur est capable de gagner avant l'accident,

B – le montant net que le travailleur est capable de gagner après l'accident.

Si A est indexé et que B ne l'est pas, ceci entraînera inévitablement une indemnisation excessive. Si ni A ni B ne sont indexés, ceci entraînera inévitablement une indemnisation insuffisante. L'approche correcte, comme l'a proposée le conseil d'administration, consiste à indexer à la fois A et B.

Recommandation n° 47                      Que la loi soit modifiée de façon qu'il soit clair que lorsque les gains nets avant l'accident sont indexés, Travail sécuritaire NB doit aussi indexer le montant net que le travailleur peut gagner après l'accident.

Ceci soulève une question plus vaste à laquelle il vaut la peine d'accorder une attention particulière. Quand les prestations d'indemnisation devraient-elles être indexées et à quel taux? La réponse à ces questions peut avoir des conséquences importantes sur la caisse des accidents.

À l'heure actuelle, les prestations pour perte de gains sont révisées chaque année, « à la date anniversaire de la lésion ou réapparition de la lésion »<sup>175</sup>. Souvent, la date de la lésion correspond à la date du début des prestations. Cependant, il peut arriver que la perte réelle de gains (et, par conséquent, la prestation pour perte de gains) ne

---

<sup>174</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 16.

<sup>175</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(12).

se produise pas le même jour que la lésion. Il peut s'écouler des semaines ou même des mois avant le début des prestations pour perte de gains. Ceci peut entraîner une situation où les prestations doivent être indexées peu de temps après le début de la perte de capacité de gains ou, dans une situation extrême, avant même le début de la perte de capacité de gains. Cela ne peut pas avoir été l'intention de la législation et il faudrait y remédier. Le conseil d'administration a recommandé que la loi soit modifiée afin d'exiger que la révision annuelle des prestations soit effectuée à la date anniversaire du début du versement des prestations pour perte de gains<sup>176</sup>. Sous réserve de nos commentaires ci-après, nous considérons cette approche comme raisonnable.

Recommandation n° 48                      Que la loi soit modifiée afin d'exiger que la révision annuelle des prestations soit effectuée à la date anniversaire du début du versement des prestations pour perte de gains.

Nous pensons que lorsque Travail sécuritaire NB examinera cette question, il pourrait aussi prendre en considération ce qui représente un facteur d'indexation approprié et à quel moment l'indexation devrait commencer.

Il est utile d'examiner ce qui est fait dans d'autres administrations.

En Colombie-Britannique, les prestations d'indemnisation sont indexées le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Le facteur d'indexation est l'indice des prix à la consommation pour le Canada moins 1 %. Le facteur d'indexation ne peut pas être supérieur à 4 % ni inférieur à 0 %.

Avant qu'un travailleur ait droit à l'indexation de ses prestations, il doit recevoir des paiements périodiques d'indemnisation pendant plus de 12 mois. Autrement dit, si un travailleur est blessé en juin, il devra attendre 18 mois avant que ses prestations soient indexées. Le montant de cette indexation correspondrait à l'indice des prix à la consommation moins 1 %.

En Alberta, la loi permet au conseil d'administration de déterminer des ajustements au coût de la vie. La *Workers' Compensation Act* de l'Alberta prévoit :

Dans le but de maintenir une parité approximative avec le coût de la vie, le conseil d'administration peut, sur ordonnance, faire des ajustements aux montants payables à titre d'indemnisation aux personnes qui reçoivent des prestations d'indemnisation en vertu de la présente loi ou de toute loi précédente concernant une invalidité totale permanente, une invalidité partielle permanente ou le décès d'un travailleur<sup>177</sup>. (Nous soulignons.) [Traduction]

Notons que la législation n'exige qu'une « parité approximative » et non une indexation complète. Dans une politique, la Commission des accidents du travail de l'Alberta indexe

---

<sup>176</sup> *Recommandations du conseil d'administration de Travail sécuritaire NB – Phase II de l'examen de la législation*, le 24 septembre 2015, p. 15.

<sup>177</sup> *Workers' Compensation Act* de l'Alberta, par. 59(1).

les prestations sur la base « des variations totales de l'indice des prix à la consommation de l'Alberta moins 0,5 % »<sup>178</sup>. [Traduction]

En Saskatchewan, les prestations pour perte de gains d'un travailleur sont ajustées annuellement du pourcentage d'augmentation de l'indice des prix à la consommation<sup>179</sup>. Les prestations pour perte de gains sont indexées le jour anniversaire du début du versement des prestations pour perte de gains découlant d'une lésion<sup>180</sup>.

Au Manitoba, les prestations d'indemnisation sont indexées le premier jour du mois qui suit le deuxième anniversaire de l'accident<sup>181</sup>. Autrement dit, au Manitoba une indexation se produit seulement deux ans après l'accident. Le facteur d'indexation utilisé au Manitoba est la variation de la rémunération hebdomadaire moyenne des salariés du Manitoba pour l'ensemble de l'industrie, selon la publication de Statistique Canada. La possibilité d'augmentation est limitée à 6 %. Cependant, si la rémunération hebdomadaire moyenne des salariés pour l'ensemble de l'industrie est supérieure à 6 %, il est possible de reporter le montant excédentaire aux années qui suivent<sup>182</sup>.

En Ontario, il existe des facteurs d'indexation différents pour différents types de prestations. Jusqu'à cette année, le facteur d'indexation général applicable aux prestations pour perte de gains correspond à la moitié de l'indice des prix à la consommation moins 1 %. Le facteur d'indexation ne peut pas être inférieur à 0 % ni supérieur à 4 %<sup>183</sup>. D'après les rapports publiés dans les médias, les prestations pour perte de gains en Ontario ont augmenté de seulement 0,5 % pour chacune des deux dernières années<sup>184</sup>. À la suite d'une modification législative effectuée récemment, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 le facteur d'indexation en Ontario sera augmenté d'un montant correspondant à l'indice des prix à la consommation pour le Canada<sup>185</sup>.

En Nouvelle-Écosse, le facteur d'indexation correspond à la moitié de la variation en pourcentage de l'indice des prix à la consommation pour l'année précédente<sup>186</sup>. Si un travailleur a reçu une indemnisation pendant plus de 12 mois consécutifs, ses prestations sont indexées à compter du 1<sup>er</sup> janvier suivant<sup>187</sup>.

À Terre-Neuve-et-Labrador, la loi précise que les prestations pour perte de gains sont ajustées annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation<sup>188</sup>. Dans les Territoires du Nord-Ouest, la loi prévoit que le conseil de gestion peut établir le pourcentage qui, à son avis, reflète une hausse du coût de la vie pour l'année précédente<sup>189</sup>.

---

<sup>178</sup> Commission des accidents du travail de l'Alberta, politique n° 04-01, partie II.

<sup>179</sup> *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, al. 69(1)a).

<sup>180</sup> *Workers' Compensation Act* de la Saskatchewan, par. 69(2).

<sup>181</sup> *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, par. 40(2).

<sup>182</sup> *Loi sur les accidents du travail* du Manitoba, art. 47.

<sup>183</sup> *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* de l'Ontario, art. 49.

<sup>184</sup> *Toronto Metro News*, le 11 décembre 2014.

<sup>185</sup> *Loi de l'Ontario*, 2015, c. 38, annexe 23, art. 2.

<sup>186</sup> *Workers' Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, par. 70(1).

<sup>187</sup> *Workers' Compensation Act* de la Nouvelle-Écosse, par. 70(4).

<sup>188</sup> *Workplace Health, Safety and Compensation Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, art. 74.1.

<sup>189</sup> *Workers' Compensation Act* des Territoires du Nord-Ouest, par. 53(2).

Actuellement, au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur les accidents du travail* prévoit que l'indemnisation soit augmentée par « le pourcentage d'augmentation annuelle du salaire pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick »<sup>190</sup>. En vertu d'une politique, le salaire pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick est augmenté annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation du Canada<sup>191</sup>. Ceci peut créer de la confusion étant donné que le salaire pour l'ensemble des activités économiques est habituellement différent de l'indice des prix à la consommation. À long terme, la variation en pourcentage du salaire pour l'ensemble des activités économiques augmentera à un rythme supérieur à celui de l'indice des prix à la consommation<sup>192</sup>.

D'après l'examen de toutes les administrations, il semble que :

- La plupart des administrations ajustent le montant des prestations en fonction de l'indice des prix à la consommation.
- Plusieurs administrations ajustent le montant des prestations en fonction de l'indice des prix à la consommation moins 0,5 % ou 1 %.
- Plusieurs administrations fixent un maximum au cas où l'indice des prix à la consommation dépasserait une certaine limite.
- Aucune administration n'indexe les prestations le premier jour anniversaire de l'accident. La date la plus rapprochée est la date du premier anniversaire du début des prestations pour perte de gains.
- Dans un grand nombre d'administrations, l'indexation commence le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant le premier anniversaire de l'accident. Au Manitoba, l'indexation ne commence pas avant le deuxième anniversaire de l'accident.
- Seuls le Manitoba et le Nouveau-Brunswick utilisent le salaire moyen dans l'industrie pour indexer les prestations.

Le Nouveau-Brunswick a peut-être la disposition la plus généreuse du Canada en ce qui concerne l'indexation. Cependant, cela semble avoir causé quelques difficultés administratives. Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, l'indexation des prestations à la date anniversaire de l'accident entraîne des difficultés. Nous avons déjà recommandé que la loi soit modifiée pour utiliser la date du début de la perte de capacité de gain. Cependant, nous croyons qu'il pourrait être plus simple d'indexer toutes les prestations le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Ainsi, cela éviterait

---

<sup>190</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(13).

<sup>191</sup> Travail sécuritaire NB, directive n° 37-110.01.

<sup>192</sup> Statistique Canada, *Salaires horaires et indices des prix à la consommation*, <http://www.statcan.gc.ca/pub/71-222-x/2008001/sectionj/j-cpi-ipc-fra.htm>.

complètement la question de la date anniversaire et créerait une date d'indexation normalisée pour tous les travailleurs de la province. Nous avons aussi noté la difficulté associée à la différence entre le salaire de l'ensemble des activités économiques du Nouveau-Brunswick et l'indice des prix à la consommation. Nous pensons que ce point devrait être précisé.

- |                      |  |
|----------------------|--|
| Recommandation n° 49 | Que la législation soit modifiée pour exiger que les prestations d'indemnisation soient indexées le 1 <sup>er</sup> janvier de chaque année.           |
| Recommandation n° 50 | Qu'un travailleur doive recevoir des prestations d'indemnisation périodiques pendant plus de 12 mois avant que ses prestations puissent être indexées. |
| Recommandation n° 51 | Que le facteur d'indexation soit l'indice des prix à la consommation.  |
| Recommandation n° 52 | Que le facteur d'indexation ne soit pas inférieur à 0 % ni supérieur à 4 %.  |

### **Distinctions fondées sur l'âge**

Au Nouveau-Brunswick, comme dans bien d'autres administrations, il existe des distinctions législatives concernant le droit du travailleur à des prestations d'indemnisation fondées sur son âge. Ainsi, les prestations pour perte de gains cessent lorsque le travailleur atteint l'âge de 65 ans<sup>193</sup> sauf si le travailleur a plus de 63 ans au moment de l'accident. Dans ce cas, les prestations continuent pendant une période maximale de deux ans<sup>194</sup>. Dans le cas d'un travailleur âgé de moins de 21 ans, la Commission peut, si elle le juge utile, tenir compte de la probabilité que son salaire augmente à l'avenir<sup>195</sup>. Cette latitude permettant de tenir compte de la capacité probable de gain n'est pas accessible aux travailleurs de plus de 21 ans. En fait, il y a environ 50 références à l'« âge » dans la *Loi sur les accidents de travail*.

La *Loi sur les droits de la personne* du Nouveau-Brunswick interdit la discrimination fondée sur l'âge quant aux services à la disposition du public<sup>196</sup>. Bien que la jurisprudence rende clair le fait qu'une distinction fondée sur l'âge dans un programme social n'est pas forcément discriminatoire, il y a eu beaucoup de litiges à ce sujet au cours des dernières années.

Notons qu'en Ontario, la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* contient l'exemption suivante au *Code des droits de la personne* :

---

<sup>193</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(14).

<sup>194</sup> *Loi sur les accidents du travail*, par. 38.11(15).

<sup>195</sup> *Loi sur les accidents du travail*, art. 37.

<sup>196</sup> *Loi sur les droits de la personne* du Nouveau-Brunswick, par. 6(1).

Les dispositions de la présente loi ou de ses règlements d'application, ou les décisions ou les politiques prises, rendues ou établies sous leur régime, qui exigent ou permettent d'établir une distinction fondée sur l'âge s'appliquent malgré les articles 1 et 5 du *Code des droits de la personne*<sup>197</sup>.

Une exemption semblable se trouve dans la *Workplace Health, Safety and Compensation Act* de Terre-Neuve-et-Labrador<sup>198</sup>. Nous pensons qu'il est prudent d'inclure une disposition législative qui précise que la *Loi sur les accidents du travail* peut faire une distinction fondée sur l'âge sans contrevenir à la *Loi sur les droits de la personne*.

Recommandation n° 53

Que la *Loi sur accidents de travail* soit modifiée pour inclure une disposition indiquant que les dispositions prises sous le régime de la *Loi sur les accidents du travail*, de ses règlements d'application ou d'une politique du conseil d'administration, ou les décisions qui en découlent et qui font une distinction fondée sur l'âge ne contreviennent pas à la *Loi sur les droits de la personne* du Nouveau-Brunswick.

---

<sup>197</sup> *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* de l'Ontario, par. 2.1(1).

<sup>198</sup> *Workplace Health, Safety and Compensation Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, par. 2.01(1).