

Examen de la législation associée
à l'indemnisation des accidents du travail

Services des défenseurs du travailleur et de l'employeur au Nouveau-Brunswick

Document de discussion

Mai 2015

Examen de la législation associée à l'indemnisation des accidents du travail
Services des défenseurs du travailleur et de l'employeur au Nouveau-Brunswick

Document de discussion

Mai 2015

Publié par :

Province du Nouveau-Brunswick
C. P. 6000
Fredericton NB E3B 5H1
CANADA

Imprimé au Nouveau-Brunswick

Inprimé : ISBN 978-1-4605-0806-0

Pdf : ISBN 978-1-4605-0807-7

10238

Examen de la législation associée
à l'indemnisation des accidents du travail

Services des défenseurs du travailleur et de l'employeur au Nouveau-Brunswick

Document de discussion

Mai 2015

Table des matières

Introduction	1
1. Objet.....	1
2. Contexte	2
2.1 Dispositions législatives.....	2
2.2 Qualités requises de tous les défenseurs.....	3
2.3 Service de défenseurs du travailleur	3
2.4 Service de défenseurs de l'employeur	4
3. Examen de la situation dans d'autres provinces et territoires.....	5
3.1 Services à l'intention des travailleurs	5
3.2 Services à l'intention des employeurs	5
4. De meilleurs services de défenseurs	6
4.1 Améliorations jusqu'à maintenant	6
4.2 Plans d'amélioration continue des Services de défenseurs du travailleur	7
5. Questions à prendre en considération	8
5.1 Emplacement des services	8
5.2 Législation	8
Conclusion	9

Introduction

La notion moderne d'indemnisation des accidents du travail trouve son origine en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. C'est en Ontario que l'indemnisation des accidents du travail a vu le jour au Canada. En 1910, le gouvernement provincial a nommé le juge William Meredith pour présider une commission royale d'enquête chargée d'étudier l'indemnisation des travailleurs.

Son rapport final, connu sous le nom de Rapport Meredith, a été publié en 1913.

À l'origine, les lois sur les accidents du travail se fondaient sur cinq pierres angulaires appelées les « principes Meredith » qui ont subsisté dans une plus ou moins grande mesure jusqu'à ce jour. 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** : un fonds est créé pour garantir l'existence des fonds nécessaires au paiement des prestations.
- 3. Responsabilité collective** : les employeurs couverts partagent la responsabilité de l'assurance contre les accidents du travail.
- 4. Administration indépendante** : l'organisation qui administre l'assurance contre les accidents du travail est distincte du gouvernement.
- 5. Compétence exclusive** : c'est-à-dire que seules les commissions des accidents du travail peuvent offrir l'assurance.

Ces principes forment un compromis historique par lequel les employeurs financent le régime d'indemnisation des accidents du travail et les travailleurs accidentés renoncent à leur droit de poursuivre leur employeur en justice.¹

1. Objet

La Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail (Travail sécuritaire NB) est une société de la Couronne de la Partie IV des services publics qui est chargée d'appliquer 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 ainsi que leurs règlements d'application. Travail sécuritaire NB 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. Le président et chef de la direction est membre sans droit de vote du conseil.

¹ http://awcbc.org/fr/?page_id=368

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.

Travail sécuritaire NB ainsi que la structure du conseil d'administration ont été établies en 1994 sous le régime de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* du Nouveau-Brunswick.

En avril 2013, le gouvernement provincial a annoncé la mise en œuvre d'un examen exhaustif de la législation sur l'indemnisation des travailleurs au Nouveau-Brunswick. Cet examen est un projet qui comporte plusieurs phases, et il est le fruit d'un effort de collaboration entre le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail et Travail sécuritaire NB.

La phase II de l'examen de la législation comprend :

- La structure de gouvernance de Travail sécuritaire NB;
- Les services de défenseurs du travailleur et de l'employeur;
- L'article 38 (prestations) de la *Loi sur les accidents du travail*.

Le présent document traite des services de défenseurs offerts aux employeurs ainsi qu'aux travailleurs blessés et à leurs personnes à charge. Le service des défenseurs sera renforcé de manière qu'il se conforme aux exigences des nouveaux mécanismes d'appel et de règlement des différends et qu'il intègre les pratiques exemplaires mises en œuvre par d'autres administrations canadiennes.

Question : en plus des éléments cernés dans le présent document de discussion, avez-vous d'autres idées pour améliorer les services de défenseurs des employeurs, des travailleurs blessés et de leurs personnes à charge?

2. Contexte

Relevant du sous-ministre adjoint – Travail et planification, par l'entremise du directeur, les services de défenseurs fonctionnent au sein du ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail et travaillent indépendamment de Travail sécuritaire NB et du tribunal d'appel. Les défenseurs offrent leurs services sans frais et dans les deux langues.

2.1 Dispositions législatives

Les défenseurs du travailleur et les défenseurs de l'employeur occupent des postes établis sous le régime de la *Loi sur les accidents du travail*, et sont nommés par Cabinet. Les coûts des services des défenseurs, y compris les salaires et les frais d'administration, sont

assumés par la caisse des accidents, et Travail sécuritaire NB verse une subvention annuelle au le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail.

En vertu du paragraphe 83.1(1) de la *Loi sur les accidents du travail*, le mandat des défenseurs du travailleur est le suivant :

« assister (le travailleur) ou les personnes à sa charge à propos de toute réclamation qu'il dépose en vue d'obtenir une indemnité. »

Le paragraphe 83.2(1) de la *Loi sur les accidents du travail* prévoit que les défenseurs de l'employeur ont le mandat suivant :

« (...) assister (l'employeur) à propos de toute réclamation d'indemnité déposée par un travailleur employé par l'employeur ou par une personne à charge de ce travailleur, ainsi que des intérêts connexes de l'employeur relativement aux cotisations, frais et matières semblables. »

2.2 Qualités requises de tous les défenseurs

Les qualités essentielles requises des défenseurs du travailleur et des défenseurs de l'employeur sont un grade universitaire dans une discipline connexe ainsi que de l'expérience, des connaissances et une expertise dans les domaines suivants :

- Les principes et les processus du droit administratif;
- La législation du Nouveau-Brunswick sur l'indemnisation des travailleurs ainsi que les politiques et les méthodes de Travail sécuritaire NB;
- Une vaste gamme de ressources juridiques, médicales et techniques;
- Des techniques de défense écrites et orales.

Il n'est pas obligatoire pour les défenseurs du travailleur et les défenseurs de l'employeur qu'ils soient des avocats.

2.3 Service de défenseurs du travailleur

Relevant du directeur des Services de défenseurs, les défenseurs du travailleur fournissent des conseils et de l'aide aux travailleurs blessés ou aux personnes à leur charge qui peuvent remettre en question ou contester une décision de Travail sécuritaire NB au sujet d'une réclamation d'indemnité en vertu de la *Loi sur les accidents du travail* ou de la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*. On compte actuellement dix défenseurs qui travaillent à six endroits : Bathurst, Edmundston, Fredericton, Miramichi, Moncton et Saint John.

Voici l'essentiel des services qu'ils offrent :

- Fournir de l'information au sujet des lois pertinentes et des politiques de Travail sécuritaire NB;
- Donner des conseils sur la possibilité que l'auteur d'une réclamation ou qu'une personne à sa charge ait des motifs d'appel, compte tenu de leur connaissance de la législation, des politiques de Travail sécuritaire NB et de la jurisprudence du tribunal d'appel;
- Consulter les membres du personnel de Travail sécuritaire NB, préparer l'argumentation et en faire l'exposé de vive voix devant le tribunal d'appel pour le compte de l'auteur d'une réclamation ou d'une personne à sa charge.

Les défenseurs du travailleur prennent en charge plus de 700 nouveaux cas chaque année et ils représentent des travailleurs blessés et les personnes à leur charge au cours de plus de 300 audiences du Tribunal d'appel annuellement. Les défenseurs du travailleur fournissent de l'aide dans environ 80 pour cent des appels interjetés par des travailleurs. Les autres travailleurs s'adressent à des services communautaires, retiennent les services de leur propre avocat ou agissent seuls pendant le processus.

2.4 Service de défenseurs de l'employeur

Relevant du directeur des Services de défenseurs, les défenseurs de l'employeur fournissent des conseils et de l'aide en français et en anglais aux employeurs du Nouveau-Brunswick et de l'extérieur de la province sur les moyens de réduire les coûts et sur des questions relatives aux blessures et aux décès en milieu de travail, et ils peuvent les représenter devant le Tribunal d'appel. Il y a actuellement quatre défenseurs de l'employeur qui travaillent à quatre endroits, soit Bathurst, Dieppe, Fredericton et Saint John.

Voici l'essentiel des services qu'ils offrent :

- Conseiller les employeurs au sujet de leurs droits et de leurs obligations en vertu de la législation et des politiques de Travail sécuritaire NB, y compris en présentant des exposés devant des groupes d'employeurs;
- Répondre aux plaintes des employeurs concernant des problèmes en matière d'indemnisation des travailleurs, en collaboration avec les représentants de Travail sécuritaire NB;
- Aider les employeurs intimés ou appelants en préparant leur argumentation et en l'exposant de vive voix devant le Tribunal d'appel.

Les défenseurs de l'employeur prennent en charge plus de 300 nouveaux cas chaque année et ils représentent des employeurs lors d'environ 130 audiences du tribunal d'appel annuellement. Approximativement 24 pour cent des employeurs ont recours aux services des défenseurs de l'employeur dans le cadre d'un pourvoi en appel. En règle générale, les autres retiennent les services de leur propre avocat.

3. Examen de la situation dans d'autres provinces et territoires

3.1 Services à l'intention des travailleurs

À l'exception du Québec, toutes les administrations canadiennes offrent une forme quelconque de services de conseillers ou de défenseurs aux travailleurs. Au Nouveau-Brunswick, en Saskatchewan et au Yukon, le service est appelé « défenseur », tandis qu'on parle de « conseiller » dans les autres provinces et territoires.

L'Alberta et Terre-Neuve-et-Labrador sont les seules provinces dans lesquelles ce service n'est pas prévu par la loi. En Alberta, le service est intégré à la commission d'indemnisation des travailleurs et fonctionne comme un mécanisme d'appel interne. À Terre-Neuve-et-Labrador, le service est offert par la fédération des travailleurs.

En Nouvelle-Écosse, les effectifs sont composés d'un mélange d'avocats et de non-avocats; seuls les avocats peuvent représenter des clients devant le Tribunal d'appel et les tribunaux de droit commun.

Les services sont généralement financés par l'intermédiaire des commissions provinciales et territoriales d'indemnisation des travailleurs, sauf en Saskatchewan et au Yukon où ils sont financés par le gouvernement.

Dans l'ensemble, la fréquence du recours aux conseillers ou aux défenseurs du travailleur est très élevée au pays, sauf en Ontario où seulement 13 pour cent des travailleurs font appel à leurs services. Le Nouveau-Brunswick se classe au troisième rang quant à la fréquence du recours aux défenseurs du travailleur, qui interviennent dans 78 pour cent des pourvois en appel.

Pour de plus amples renseignements sur les services de défenseurs des travailleurs au Canada, consultez les sites Web suivants :

<http://www.cawaa.org/>

http://www.cchst.ca/oshanswers/information/worker_advisor.html

3.2 Services à l'intention des employeurs

Des services de défenseurs des employeurs sont offerts dans cinq provinces : la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard. Ces services sont généralement financés par le mécanisme d'indemnisation des travailleurs et sont offerts sans frais, même si des services similaires sont également offerts par des groupes d'employeurs.

En général, la fréquence du recours aux défenseurs des employeurs est faible. Au Nouveau-Brunswick, elle s'établit à 24 pour cent. Les quatre autres provinces dans lesquelles ce service est proposé ont indiqué que les employeurs ont généralement recours à leur propre conseiller juridique ou agissent sans avocat.

Pour de plus amples renseignements sur les services de défenseurs des employeurs au Canada, consultez le site Web suivant :

http://www.employeradviser.ca/en/documents/report/en_oea_across_canada.pdf (en anglais)

4. De meilleurs services de défenseurs

En raison de l'augmentation de la demande de services, la charge de travail des défenseurs s'est accrue graduellement au cours des dernières années :

- En 2013-14, les défenseurs du travailleur se sont occupés de 38 pour cent d'audiences de plus qu'en 2009-10 (370 comparativement à 268);
- En 2013-14, les défenseurs de l'employeur se sont occupés de 59 pour cent d'audiences de plus qu'en 2009-10 (180 comparativement à 113).

En plus des pressions exercées par la charge de travail, des préoccupations à l'égard des délais dans les services aux travailleurs blessés ont été formulées dans le cadre des consultations publiques qui ont eu lieu au cours de l'automne 2013 en vue de l'examen approfondi de la législation relative à l'indemnisation des travailleurs. Pour remédier à ces problèmes, le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail a réalisé un examen interne d'amélioration du rendement pour le Service de défenseurs du travailleur au cours du printemps 2014.

4.1 Améliorations jusqu'à maintenant

Par suite de l'examen de l'amélioration du rendement et des recherches au sujet des pratiques exemplaires d'autres administrations, on a mis en œuvre en 2014-15 un nouveau modèle de prestation des services qui comprend les **éléments** suivants :

- Regroupement de la gestion des services fournis par les défenseurs du travailleur et les défenseurs de l'employeur au sein d'une seule unité administrative, les Services de défenseurs, qui est dirigée par un directeur relevant du sous-ministre adjoint – Travail et planification;
- Nouveau système de gestion des cas (base de données) conçu pour assurer l'uniformité dans la prestation des services aux employeurs ainsi qu'aux travailleurs blessés et pour mieux faire le suivi de l'évolution de chaque cas et des services en général;

- Nouvelles normes de service sur le délai de réponse aux premiers appels téléphoniques (48 heures) et sur l'évaluation des dossiers (30 jours civils);
- Augmentation à dix du nombre de postes de **défenseurs du travailleur** afin de mieux gérer la charge de travail et de réduire les délais d'attente pour l'évaluation des dossiers et le dépôt des appels; on est en train d'engager cinq défenseurs de plus pour remédier au problème du travail en retard;
- Le 2 septembre 2014, un nouveau mécanisme d'accueil bilingue a été mis en œuvre pour faire face au volume de demandes de service des défenseurs du travailleur. Ce mécanisme a permis d'améliorer le service globalement en prenant en charge les premiers appels téléphoniques aux défenseurs du travailleur et en fournissant de l'orientation et des renseignements généraux au sujet des droits et des obligations des clients et de ce qu'ils doivent attendre du processus d'appel. Voici certaines caractéristiques du nouveau mécanisme d'accueil :
 - Établissement d'un numéro 1-800 pour recevoir, en français et en anglais, les demandes de services adressées aux défenseurs du travailleur de partout dans la province;
 - Élaboration d'un nouveau processus de présélection;
 - Deux nouveaux postes consacrés exclusivement à l'accueil pour gérer les premiers appels téléphoniques des clients potentiels.

4.2 Plans d'amélioration continue des Services de défenseurs du travailleur

En 2015-16, le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail s'appuiera sur les améliorations fructueuses qui ont été apportées au modèle de prestation des services jusqu'à maintenant ainsi que sur les pratiques exemplaires d'autres administrations. Voici certains volets du travail à accomplir :

- Investissements dans le perfectionnement professionnel, y compris la reconnaissance des compétences en justice administrative et en intervention en situation de crise;
- Conception et distribution en ligne ou sur papier de produits d'information pour les clients employeurs et travailleurs blessés au sujet des mécanismes d'appel et de règlement des différends sous le régime de la récente modification à 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*.
- Établissement de relations avec la clientèle axées sur les pratiques exemplaires et donnant lieu à davantage de contacts en personne;
- Prestation globale et individualisée des services aux travailleurs blessés et aux personnes à leur charge, y compris de l'assistance et un mécanisme de règlement des différends dès le début d'une réclamation, avant que le litige se rende en appel.

5. Questions à prendre en considération

5.1 Emplacement des services

Les défenseurs du travailleur travaillent dans six bureaux régionaux et les défenseurs de l'employeur, dans quatre. Voici la situation dans d'autres provinces :

- Les défenseurs des travailleurs ont un ou deux bureaux régionaux, sauf en Ontario et en Colombie-Britannique, où on en compte quinze et huit respectivement. En Nouvelle-Écosse, où on recense à peu près le même nombre de clients chez les travailleurs blessés, les défenseurs des travailleurs ont des bureaux à Halifax et à Sydney et ils se déplacent pour rencontrer leurs clients et assister aux audiences selon les besoins;
- Les défenseurs des employeurs en Colombie-Britannique et en Ontario travaillent dans huit et neuf bureaux respectivement. En Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, ils sont regroupés dans un bureau unique.

Compte tenu de l'expérience d'autres administrations, le fait de concentrer les bureaux des défenseurs à un ou deux endroits présente de nombreux avantages. Cette façon de procéder permet de développer une communauté de pratique parmi les défenseurs et de tenir des conférences de gestion de cas, ce qui renforce globalement les services. Elle permet aussi de réduire les coûts et d'optimiser les gains d'efficacité administrative.

Questions : quels sont les avantages de l'emplacement actuel des bureaux des Services de défenseurs? Devrions-nous envisager de regrouper les Services de défenseurs à un ou deux endroits?

5.2 Législation

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la législation permet au ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail d'administrer les Services de défenseurs du travailleur et de l'employeur indépendamment de Travail sécuritaire NB et du tribunal d'appel. Cette organisation est garante de l'indépendance et de l'impartialité des défenseurs dans l'exécution de leurs mandats au nom de leurs clients.

Questions : le libellé du mandat des défenseurs dans la loi est-il suffisant? La loi peut-elle être améliorée pour mieux soutenir les employeurs et les travailleurs blessés au Nouveau-Brunswick?

Conclusion

Le présent document de discussion sur les Services de défenseurs du travailleur et de l'employeur couvre l'un des trois domaines de la Phase II de l'examen de la législation sur l'indemnisation des travailleurs au Nouveau-Brunswick.

Nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires, de vos idées et de vos suggestions au sujet de ce document de discussion ainsi que d'autres idées d'améliorations aux Services de défenseurs de Travail sécuritaire NB. Veuillez communiquer avec le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail :

Courriel : eliat@gnb.ca

Télécopieur : 506-453-3618

Site Web : www.gnb.ca/consultations

Par la poste : Examen de la législation associée à l'indemnisation des accidents du travail
Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail
C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1

Les observations devront être reçues au plus tard le 25 septembre 2015.

Renseignements recueillis à la suite des consultations

L'information que vous fournirez sera traitée en conformité avec la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* du Nouveau-Brunswick. Par conséquent, vous ne devez pas fournir de renseignements concernant des tiers (comme des employeurs ou d'autres employés) ni aucun renseignement qui permettrait d'identifier des tiers, à moins d'avoir obtenu leur autorisation au préalable.

Tous les renseignements et commentaires personnels reçus seront directement transmis aux membres du groupe de discussion chargé de la consultation. Ils ne seront pas affichés publiquement sur le site Web du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

À la fin du processus de consultation, les membres du groupe de discussion présenteront un rapport final. Vous pouvez décider d'inclure vos renseignements personnels dans le rapport. Lorsque vous présenterez vos commentaires, **veuillez consentir par écrit** à ce que les membres du groupe de discussion ajoutent un ou plusieurs des renseignements ci-dessous dans le rapport final :

- votre nom;
- votre titre ou le poste que vous occupez;

- le nom de votre organisation;
- l'emplacement de votre organisation;
- des citations intégrales de vos commentaires;
- vos commentaires paraphrasés.

Si vous ne donnez pas votre consentement à la divulgation des renseignements ci-dessus, les membres du groupe de discussion incluront vos commentaires dans un résumé général qui ne permettra pas de vous identifier ni d'identifier votre organisation.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de participer à cette discussion.