

CADRE D'ÉLABORATION ET DE RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES OPÉRATIONNELLES

1. Introduction

Le présent *Cadre d'élaboration et de renouvellement des politiques opérationnelles* (le *Cadre*) vise à déterminer le fondement juridique et le rôle des politiques opérationnelles ainsi qu'à décrire l'approche de la CSPAAT en matière d'élaboration et de renouvellement des politiques opérationnelles.

L'approche repose sur l'idée que des consultations et des communications régulières auprès des intervenants et du public sont essentielles à la conception de bonnes politiques publiques et au maintien de relations constructives avec les personnes et les groupes les plus touchés par les décisions de la CSPAAT.

Cela fait partie de l'engagement de la CSPAAT à l'égard de l'excellence du service, de l'efficacité de l'administration et de l'efficacité des relations avec les intervenantes et intervenants.

1.2. Contexte

Le concept de l'indemnisation des travailleurs a ses origines en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis entre la fin du 19^e siècle et le début du 20^e siècle. En 1910, en réponse à des préoccupations concernant le manque de financement adéquat pour les travailleurs blessés et un système judiciaire lent et inéquitable, le gouvernement de l'Ontario a demandé à Sir William Meredith de produire un rapport sur l'indemnisation des travailleurs.

Publié en 1913, le Rapport Meredith décrivait un compromis selon lequel les travailleurs renonçaient à leur droit de poursuivre en contrepartie de prestations d'indemnisation. Les grands principes du rapport Meredith étaient les suivants :

Assurance sans égard à la responsabilité : Les victimes d'accidents du travail sont indemnisées sans égard à la responsabilité. Le travailleur et l'employeur renoncent au droit de poursuivre en justice. Il n'y a pas de dispute à propos de la responsabilité d'un accident. La responsabilité n'a pas d'importance et l'indemnisation devient l'objectif.

Responsabilité collective : Les employeurs se partagent le coût du régime d'indemnisation. Les employeurs cotisent à une caisse commune. La responsabilité financière devient leur responsabilité collective.

Sécurité du paiement : Une caisse est établie pour garantir que l'argent nécessaire à l'indemnisation sera disponible. Les travailleurs blessés sont assurés d'une indemnisation rapide et de prestations futures.

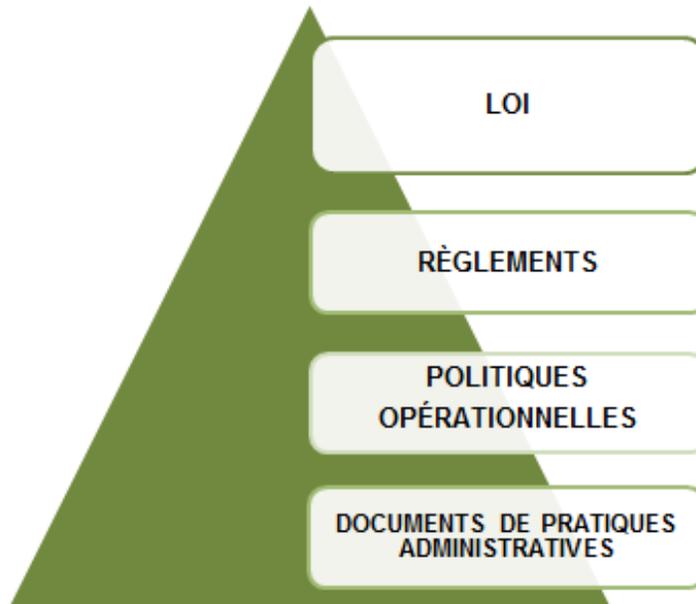
Compétence exclusive : Les demandes de prestations sont adressées uniquement à la commission des accidents du travail. La commission décide en dernier ressort de toutes les demandes. La commission n'est liée par aucun

précédent juridique; elle a le pouvoir et l'autorité de juger chaque cas selon les mérites.

Commission indépendante : La commission est autonome et apolitique. La commission est financièrement indépendante du gouvernement ou de tout groupe d'intérêt. L'administration du régime est axée sur les besoins de ses clients employeurs et travailleurs, fournissant ses services avec efficacité et impartialité.

Ces principes sont les assises de toute la législation subséquente sur les accidents du travail en Ontario. La signification et l'application de la législation sur les accidents du travail et de ses règlements d'application sont au cœur des politiques opérationnelles de la CSPAAT.

2. Hiérarchie de l'autorité de la CSPAAT en matière de processus décisionnel



2.1 Loi

La première loi sur les accidents du travail est entrée en vigueur en 1914 et faisait suite au rapport Meredith. Depuis, le régime d'indemnisation de l'Ontario a subi un certain nombre de réformes et de modifications législatives. La loi actuelle, la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi), s'applique aux accidents du travail survenus le 1^{er} janvier 1998 ou après cette date. La CSPAAT administre également les lois sur les accidents du travail précédentes.

En tant que tribunal administratif, la CSPAAT tire tous ses pouvoirs et devoirs, explicitement ou implicitement, de sa loi applicable. Cette loi contient tant des dispositions générales que particulières. Par dispositions générales, on entend celles qui ont un sens large, nécessitant une interprétation. Par dispositions particulières, on entend celles dont le sens est clair et évident. Même si elles peuvent traiter des deux,

les politiques sont particulièrement importantes pour indiquer comment la CSPAAT interprète les nombreuses dispositions générales contenues dans la *Loi*. Qu'il s'agisse de l'interprétation d'une disposition générale ou particulière, il est important pour toute interprétation d'être conforme aux fins de la *Loi* (article 1), soit d'accomplir ce qui suit de manière responsable sur le plan financier :

- 1) promouvoir la santé et la sécurité en milieu de travail;
- 2) faciliter le retour au travail et le rétablissement des travailleurs qui subissent une lésion corporelle survenant du fait et au cours de l'emploi ou qui souffrent d'une maladie professionnelle;
- 3) faciliter la réintégration au marché du travail des travailleurs et des conjoints des travailleurs décédés;
- 4) indemniser les travailleurs ainsi que les survivants des travailleurs décédés et leur fournir d'autres prestations.

2.1 Règlements

Les règlements ont force de loi, mais doivent être autorisés par une disposition particulière de la loi. Conformément à la *Loi* et sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, tant le gouvernement de l'Ontario que la CSPAAT ont le pouvoir d'élaborer des règlements. Tout comme les lois, les dispositions réglementaires peuvent être générales ou particulières, et une politique peut traiter des deux.

2.2 Politiques opérationnelles

En matière de droit administratif, la CSPAAT a le pouvoir d'élaborer des politiques en vertu de sa loi applicable et de ses règlements d'application. Bien que la *Loi* ne comporte aucune disposition explicite concernant l'autorité générale en matière d'élaboration de politiques, cette autorité est reconnue dans diverses dispositions partout dans la *Loi*.

La CSPAAT élabore des politiques pour clarifier le sens et le champ d'application de sa loi et de ses règlements ainsi que pour guider la prise de décisions. Cela permet ensuite de s'assurer que les employeurs, les travailleurs et les survivants de ces travailleurs bénéficient d'un traitement égal lorsqu'ils se trouvent dans des situations semblables, et que les participants externes comprennent les règles qui guident les décisions de la CSPAAT.

Une fois approuvées, ces politiques sont publiées soit dans le *Manuel des politiques opérationnelles (MPO)*, soit dans le *Manuel de la classification des employeurs (MCE)*. Les nouvelles politiques et celles révisées sont en général examinées au moins une fois tous les cinq ans. Cependant, une période d'examen plus courte (p. ex., deux ans) peut être fixée dans certains cas, notamment lorsque la politique résulte d'un nouveau programme ou que la question n'a pas été traitée précédemment dans une politique.

Les politiques opérationnelles s'adressent tant aux décideurs internes qu'aux participants externes et lient le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de

l'assurance contre les accidents du travail (TASPAAT)¹. Cependant, les politiques doivent respecter la loi et ses règlements d'application. En cas de conflit, la loi et les règlements prévalent. De plus, au cas où l'application d'une politique mènerait à des résultats absurdes ou injustes, un décideur peut aller à l'encontre d'une politique s'il peut être démontré que le cas présente des circonstances exceptionnelles justifiant une telle mesure.

2.3 Documents de pratiques administratives

La *Loi* permet aussi à la CSPAAT de déterminer ses propres pratiques et procédures dans l'exécution de son mandat et de ses obligations. La CSPAAT élabore des documents de pratiques administratives pour favoriser une meilleure compréhension de l'interprétation et de l'application pratique des politiques ainsi que pour fournir des conseils à ce sujet. Cependant, les documents de pratiques administratives doivent être conformes à la loi, aux règlements et aux politiques.

Les politiques n'ont pas toutes des documents de pratiques administratives. La CSPAAT détermine habituellement si un document de pratiques administratives est nécessaire au moment d'élaborer une politique. Cependant, elle peut le faire à tout moment. Lorsqu'une telle nécessité est cernée, le secteur opérationnel approprié de la CSPAAT élabore et tient à jour le document de pratiques administratives, en consultation avec les Services de politiques et de consultation. Les documents de pratiques administratives, nouveaux ou révisés, sont disponibles sur le site Web de la CSPAAT.

Même si un décideur peut utiliser des documents de pratiques administratives pour l'aider dans sa prise de décisions, le contenu de ces documents ne lie pas le TASPAAT, contrairement à celui des politiques.

3. Établissement du calendrier

La CSPAAT entreprend un processus d'établissement de calendrier pour déterminer quelles sont les politiques ou les questions de politique à réexaminer au cours d'une année donnée.

D'emblée, la CSPAAT examine et priorise chaque année toutes les questions de politique cernées selon un certain nombre de facteurs, notamment ceux suivants :

- l'harmonisation avec les dispositions législatives ou réglementaires;
- les orientations stratégiques;
- les besoins organisationnels;
- les progrès scientifiques ou médicaux, les décisions des commissaires aux appels ou du TASPAAT, les décisions judiciaires;
- les commentaires des intervenants externes;
- le respect des dates prévues de réexamen de politiques;
- la période écoulée depuis le dernier réexamen de fond.

La CSPAAT évalue ensuite ces éléments de

¹ *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*, article 126.

politiques pour déterminer le nombre et la combinaison d'éléments de plus grande envergure qu'elle peut entreprendre au cours d'une année, tout en se réservant une capacité de respecter les dates prévues de réexamen des politiques et de voir à des éléments prioritaires imprévus.

Après l'évaluation, la CSPAAT sollicite la participation d'intervenants et de comités internes et, dans certains cas, celle de parties externes, comme les **comités consultatifs de la présidente du conseil**, pour déterminer les politiques à examiner au cours de la prochaine année. La CSPAAT peut cerner tant des éléments de fond que des éléments d'ordre administratif aux fins d'un examen.

En général, les importants éléments de fond comprennent ceux qui peuvent potentiellement

- avoir un impact financier sur le régime d'indemnisation,
- avoir un impact sur les prestations ou les primes,
- avoir un impact sur l'admissibilité,
- changer l'orientation de la politique ou son intention,
- être une source de litiges.

En général, les éléments mineurs comprennent ceux qui peuvent potentiellement

- donner lieu à des changements non litigieux à des dispositions de politiques, notamment celles liées aux prestations, aux primes, à l'admissibilité, ou encore, aux orientations ou à l'intention des politiques,
- clarifier des dispositions de politiques existantes, notamment celles liées aux prestations, aux primes, à l'admissibilité ou encore aux orientations ou à l'intention des politiques.

Les éléments d'ordre administratif comprennent les changements qui ne sont pas de fond, notamment

- les révisions corrélatives mineures requises par suite de modifications apportées à des lois ou à des règlements, ou encore, de changements à d'autres politiques,
- les corrections liées à des renseignements ou termes désuets ou inexacts,
- les corrections typographiques ou grammaticales,
- les mises à jour de renvois aux dispositions législatives.

Chaque année, la CSPAAT publie un calendrier des politiques décrivant les éléments de politiques que la CSPAAT prévoit examiner au cours de la prochaine année. Ainsi, les intervenantes et intervenants recevront à l'avance un avis indiquant les éléments de politiques destinés à un processus de consultation. Même si le calendrier des politiques peut préciser tant les éléments de fond que ceux d'ordre administratif, son objectif

Les **comités consultatifs de la présidente du conseil** font fonction de forums aux fins de l'engagement continu auprès des représentants des principaux groupes sectoriels et syndicaux ainsi que des groupes de travailleurs clés. Ces comités constituent une source de conseils concernant des questions stratégiques, fournissent rapidement des indications sur l'incidence de changements proposés aux politiques opérationnelles et aux programmes, et servent

premier réside dans les éléments de fond qui pourraient comporter un processus de consultation.

4. Élaboration des politiques opérationnelles

La CSPAAT s'est engagée à assurer la clarté et l'actualisation de ses politiques de même qu'à fournir des conseils appropriés concernant la façon de les appliquer. Pour respecter cet engagement, la CSPAAT entreprend un processus d'élaboration des politiques transparent, cohérent et complet, guidé par les principes d'élaboration suivants :

- 1) les politiques doivent être ancrées dans les objectifs fondamentaux de la *Loi* et de ses règlements d'application;
- 2) les politiques doivent respecter l'orientation stratégique de la CSPAAT;
- 3) les politiques doivent fournir des directives claires aux utilisateurs;
- 4) la CSPAAT doit tenir compte des commentaires des intervenantes et intervenants qu'elle reçoit par l'entremise de consultations concernant les politiques nouvelles ou révisées substantiellement;
- 5) les politiques doivent être équitables, efficaces et pratiques, et leur application doit se faire avec rapidité, transparence et cohérence;
- 6) les politiques doivent être financièrement responsables et assurer la viabilité à long terme du régime.

Le processus d'élaboration des politiques opérationnelles



***Référence à la phase de consultation officielle. Cependant, la CSPAAT pourrait tenir compte des commentaires d'intervenants plus officieux au cours d'un certain nombre de phases (p. ex., détermination des questions, recherche et analyse).**

4.1 Détermination des questions

Les questions de politique peuvent être cernées à tout moment, mais c'est durant le processus d'élaboration des politiques que les questions cernées sont examinées et définies plus en profondeur. Elles proviennent d'un certain nombre de sources, notamment les suivantes :

- les priorités et orientations stratégiques de la CSPAAT;
- les modifications législatives ou réglementaires;
- les préoccupations ou recommandations provenant des intervenants internes et externes;
- les nouvelles tendances, les changements ou les progrès dans les connaissances actuelles;
- les contestations et les décisions du TASPAAAT;
- les révisions judiciaires;
- les audits d'optimisation;
- les recommandations et les résultats découlant de l'évaluation des politiques et des programmes;
- l'évaluation et l'examen continus des politiques;
- les évaluations environnementales et interterritoriales.

4.2 Recherche et analyse

L'étendue des recherches et des analyses menées en rapport avec la question de politique dépend de la complexité de cette dernière. Lors de cette phase, la question de politique est davantage examinée, et les approches potentielles en vue de sa résolution sont déterminées et évaluées en tenant compte des avantages et des défis de chaque approche. Les domaines de recherche et d'analyse peuvent inclure certaines ou la totalité des composantes suivantes :

- les commentaires internes et externes existants;
- les analyses environnementales;
- les approches et les tendances territoriales;
- les considérations juridiques;
- les considérations internes (p. ex., finances, opérations, systèmes, organisme);
- les tendances en matière de contestation;
- les considérations des intervenants (p. ex., employeurs, travailleurs, fournisseurs de soins de santé);
- les analyses documentaires (p. ex., savoir scientifique, progrès cliniques, instruments de politiques).

Au cours de cette phase, et avant les consultations, le personnel des politiques peut aussi solliciter la participation des intervenants et des comités internes, des comités d'intervenants externes, des experts en la matière et d'autres parties pertinentes lorsque cela est nécessaire afin de mieux comprendre les facteurs pertinents pour la question à l'étude.

4.3 Consultation

La consultation constitue un élément important du processus d'élaboration des politiques à la CSPAAT, contribuant à la transparence d'une prise de décisions fondée sur les preuves. Grâce à l'obtention et à la considération de divers points de vue, la CSPAAT peut élaborer des politiques qui sont efficaces, adaptées et considérées comme légitimes par celles et ceux qu'elles touchent. En retour, cela permet de mieux comprendre, accepter et respecter les politiques.

L'approche de la CSPAAT en matière de consultation concilie les avantages des consultations avec l'importance de la rapidité d'élaboration des politiques et le respect des capacités et des ressources limitées de la CSPAAT et de ses intervenants. Pour atteindre cet équilibre, la CSPAAT consulte ses intervenantes et intervenants d'une manière qui est proportionnelle à l'impact et à la portée prévus de la question de politique à l'étude. Quelle que soit l'approche de consultation choisie, la CSPAAT s'efforce de mener à bien chaque initiative d'élaboration de politiques, notamment le processus de consultation, dans un délai de douze mois, bien qu'il puisse exister des exceptions à la règle dans certains cas. Lorsque les circonstances exigent la prolongation de l'échéancier d'élaboration des politiques ou que, dès le départ, il est établi que l'initiative d'élaboration d'une politique particulière durera plus de 12 mois, la CSPAAT communiquera l'information et fera le point à ce sujet, le cas échéant.

À l'exception des modifications législatives ou réglementaires, lorsqu'une question de politique est susceptible de donner lieu à des changements de fond, la CSPAAT adopte l'une des deux approches de consultation suivantes : consultation des intervenants ciblée par l'entremise des forums de la CSPAAT existant pour les intervenants ou consultation du grand public. Que la consultation soit ciblée ou large, la CSPAAT s'efforce de respecter le processus de consultation et les participants en expliquant clairement la question à l'étude et les commentaires souhaités, accordant un délai raisonnable pour faire part de commentaires et examiner soigneusement ceux reçus.

4.3.1 Consultation ciblée

Une consultation ciblée est en général entreprise lorsqu'il est nécessaire de clarifier les dispositions de politiques existantes ou qu'un changement mineur non litigieux est considéré. Lorsque la clarification ou le changement influe sur un groupe donné d'employeurs ou de travailleurs, la CSPAAT limite généralement son processus de consultation aux intervenants qui risqueraient d'être affectés par la révision de politique. Lorsque l'incidence de la clarification ou du changement est plus vaste, la CSPAAT consulte un groupe d'intervenants plus large ou l'ensemble des groupes d'intervenants, ou encore, le grand public. Qu'il s'agisse de consulter un groupe particulier ou un groupe d'intervenantes et intervenants plus large, la CSPAAT vise à obtenir des commentaires spécifiques à la question de politique cernée avant de réviser une politique.

4.3.2 Consultation du grand public

Une consultation du grand public s'applique aux changements importants et s'appuie sur l'approche de consultation des intervenants ciblée en incluant également des consultations faces au public. En général, la CSPAAT publie un document de consultation (p. ex., une note explicative, un document de travail) qui vise à déterminer et à expliquer la question de politique ainsi qu'à aiguiller les commentaires, qui peuvent être fournis par écrit ou lors de séances d'information planifiées. Lorsque des changements importants sont prévus, la CSPAAT peut choisir de faire appel aux services d'un tiers indépendant pour mener la consultation. Dans certaines circonstances, la CSPAAT peut déterminer qu'il serait bénéfique d'obtenir les commentaires avant et après la rédaction d'une ébauche de politique.

4.3.3 Modifications législatives ou réglementaires

Lorsqu'une modification est apportée à la *Loi* ou à un règlement connexe, la CSPAAT est tenue de veiller à ce que les politiques soient conformes à la loi et agira pour procéder à toute révision de politiques en vue d'atteindre cet objectif aussi rapidement que possible.

4.4 Ébauches de politiques

Les politiques sont rédigées de façon à tenir compte des recherches, des analyses et des commentaires issus des consultations. Lorsque la CSPAAT détermine que le processus d'élaboration des politiques, notamment le processus de consultation, a donné lieu à des changements fondamentaux, elle publie habituellement l'ébauche de politique pour obtenir des commentaires additionnels de la part des intervenants et du public.

4.5 Mise en œuvre

La CSPAAT entreprend un certain nombre d'activités internes préalables à la publication des politiques pour que la mise en œuvre soit harmonieuse, notamment les mises à jour de systèmes, la formation du personnel et, dans certains cas, la création de documents de pratiques administratives. La mise en œuvre est dirigée par le ou les secteurs organisationnels appropriés avec l'aide des Services de politiques et de consultation.

Au besoin, la CSPAAT peut aussi entreprendre des activités de relations externes, comme la publication de listes de questions et réponses, la tenue de séances d'information générale ou l'organisation de rencontres avec des groupes d'intervenants, pour aborder des sujets précis.

5. Évaluation et examen

Comme indiqué dans la section 3 (Établissement du calendrier), la CSPAAT priorise toutes les questions de politique cernées chaque année pour déterminer les politiques qui feront l'objet d'un examen officiel au cours d'une année donnée. En guise de contexte, un réexamen de politique est le processus consistant à cerner les questions

ainsi qu'à mener des activités de recherche et d'analyse dans le cadre de l'élaboration de politiques opérationnelles, nouvelles ou révisées.

Ce processus comporte une évaluation de la mesure dont une politique donnée se conforme aux six principes d'élaboration des politiques opérationnelles de la CSPAAT, indiqués dans la section 4 ci-dessus (processus d'élaboration des politiques opérationnelles). Ces réexamens de politiques s'appuient sur une variété de méthodes de recherche qualitative ou quantitative et, dans la plupart des cas, ils sont menés en consultation avec les intervenantes et intervenants, comme cela est décrit dans la section 4.3 ci-dessus (Consultation). Toute incohérence ou question constitue alors la base des recommandations sur les changements de politiques qui découlent du réexamen.

6. Conclusion

La CSPAAT élabore des politiques opérationnelles pour clarifier le sens et le champ d'application de sa loi et de ses règlements. De ce fait, les politiques guident la prise de décisions au sujet des droits, de l'admissibilité et des obligations des travailleurs et des employeurs. La CSPAAT entreprend systématiquement un processus de renouvellement et d'élaboration des politiques opérationnelles pour faire en sorte que ses politiques continuent de fournir des conseils clairs, actuels et appropriés à celles et ceux qui les appliquent de même que pour veiller à ce que les politiques qui orientent ces importantes décisions soient élaborées d'une manière détaillée et transparente. Comme le calendrier annuel des politiques, le présent *Cadre* démontre l'engagement de la CSPAAT envers la clarté, la transparence et la qualité de l'élaboration et du renouvellement des politiques opérationnelles.