

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 Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (WSIB) 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 parties prenantes 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 WSIB.

Il s'agit de l'engagement pris par la WSIB en vue de satisfaire aux besoins et aux attentes de sa clientèle ainsi que de fournir des services d'une manière responsable sur le plan financier assortie de l'obligation de rendre des comptes.

1.1. Contexte

Le concept de l'indemnisation des travailleuses et 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 travailleuses et 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 travailleuses et travailleurs.

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

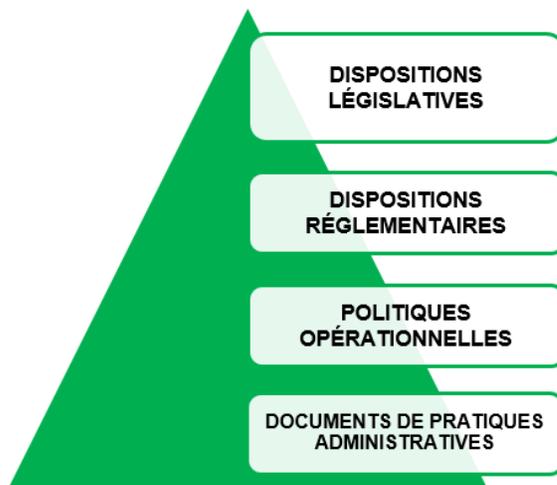
- **Assurance sans égard à la responsabilité** : Les victimes d'accidents du travail sont indemnisées sans égard à la responsabilité. La travailleuse ou le travailleur et l'employeur renoncent au droit de poursuite en justice. Il n'y a pas de dispute à propos de la responsabilité d'un accident. La responsabilité 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 travailleuses et 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 sa clientèle (employeurs et travailleuses ou 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 WSIB.

2. Hiérarchie du pouvoir décisionnel de la WSIB



2.1. Dispositions législatives

En Ontario, la première loi sur les accidents du travail est entrée en vigueur en 1914, après la publication du 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 WSIB applique également les lois sur les accidents du travail précédentes.

En tant que tribunal administratif, la WSIB 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 WSIB 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 travailleuses et 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 travailleuses et travailleurs et des conjoint(e)s des travailleuses et travailleurs décédés;
4. indemniser les travailleuses et travailleurs ainsi que les personnes survivantes des travailleuses et travailleurs décédés et leur fournir d'autres prestations.

2.2. Règlements

Les règlements ont force de loi, mais doivent être autorisés par une disposition particulière de la loi. Conformément à la LSPAAT et sous réserve de l'approbation de la lieutenant-gouverneure ou du lieutenant-gouverneur en conseil, tant le gouvernement de l'Ontario que la WSIB 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.

2.3. Politique opérationnelle

La WSIB a le pouvoir d'élaborer des politiques en vertu de sa loi applicable et de ses règlements d'application. Ce pouvoir est énoncé explicitement dans l'article 159 et implicitement dans diverses autres dispositions de la *Loi*.

La WSIB 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 travailleuses ou travailleurs et les personnes survivantes bénéficient d'un traitement égal dans des situations semblables, et que les parties externes comprennent les règles qui guident les décisions de la WSIB.

Une fois approuvées, ces politiques sont publiées soit dans le *Manuel des politiques opérationnelles* (le « MPO »), soit dans le *Manuel de la classification des employeurs* (le « MCE »). La WSIB les examine régulièrement.

Les politiques opérationnelles s'adressent tant aux personnes décideuses internes qu'aux parties externes et lient le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (le « 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, une personne décideuse peut aller à l'encontre d'une politique s'il peut être démontré que le cas présente des circonstances exceptionnelles justifiant une telle mesure.

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

2.4. Documents de pratiques administratives

La *Loi* permet aussi à la WSIB de déterminer ses propres pratiques et procédures dans l'exécution de son mandat et de ses obligations. La WSIB 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 WSIB 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 WSIB élabore et tient à jour le document de pratiques administratives, en collaboration avec les Services de politiques et de consultation. Les documents de pratiques administratives, nouveaux ou révisés, sont disponibles sur le site Web de la WSIB.

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

3. Établissement du calendrier

La WSIB 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.

Pour commencer, la WSIB 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 TASPAAAT, les décisions judiciaires;
- les commentaires des parties prenantes externes;
- le respect des dates prévues de réexamen de politiques;
- la période écoulée depuis le dernier réexamen de fond.

La WSIB évalue ensuite ces éléments de politiques pour déterminer le nombre et la combinaison d'éléments de plus grande envergure auxquels elle peut s'attaquer au cours d'une année, tout en se réservant la capacité de respecter les dates prévues de réexamen des politiques et de voir à des éléments prioritaires imprévus.

Après l'évaluation, la WSIB sollicite la participation de parties prenantes et de comités internes et, dans certains cas, celle de parties externes, comme les **comités consultatifs de la présidente ou du président du conseil**, pour déterminer les politiques à examiner au cours de la prochaine année. La WSIB 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 WSIB publie un calendrier des politiques décrivant les éléments de politiques que la WSIB prévoit examiner au cours de la prochaine année. Ce calendrier des politiques peut recenser les nouveaux projets de politiques, les projets de politiques en cours et les politiques dont l'examen est prévu. Il indique aussi les éléments visés par un processus de consultation auprès des parties prenantes.

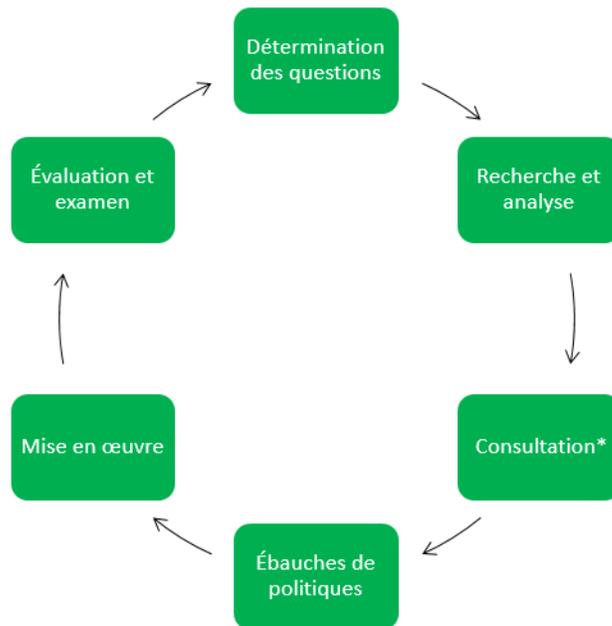
Les comités consultatifs de la présidente ou du président du conseil font fonction de forums aux fins de l'engagement continu auprès des représentant(e)s des principaux groupes sectoriels et syndicaux ainsi que des groupes de travailleuses et travailleurs clés. Ces comités constituent une source de conseils concernant des questions stratégiques, fournissent rapidement des indications sur l'incidence de changements proposés aux politiques opérationnelles et aux programmes, et servent d'intermédiaires à la grande communauté des parties prenantes.

4. Élaboration des politiques opérationnelles

La WSIB 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 WSIB 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 WSIB;
3. les politiques doivent fournir des directives claires aux parties utilisatrices;
4. les politiques doivent tenir compte des commentaires des spécialistes et(ou) des parties prenantes lorsque la WSIB détermine qu'il est nécessaire de le faire dans le cas de nouvelles politiques et(ou) de politiques considérablement révisées, ou encore, concernant les changements sous-jacents apportés aux programmes.
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.

Processus d'élaboration des politiques opérationnelles



* fait référence à la phase de consultation officielle. Cependant, la WSIB pourrait tenir compte des commentaires plus officieux de parties prenantes 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 la WSIB examine et définit plus en profondeur les questions cernées. Elles proviennent d'un certain nombre de sources, notamment les suivantes :

- les priorités et orientations stratégiques de la WSIB;
- les modifications législatives ou réglementaires;
- les préoccupations ou recommandations provenant des parties prenantes 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 par la WSIB en rapport avec une question de politique dépend de la complexité de cette dernière. Lors de cette phase, la WSIB examine davantage la question de politique, et détermine et évalue les approches potentielles en vue de sa résolution, 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 parties prenantes (p. ex., employeurs, travailleuses et travailleurs, prestataires de soins de santé);
- les analyses documentaires (p. ex., savoir scientifique, progrès cliniques, instruments de politiques).

Au cours de cette phase, et avant toute consultation externe, le personnel des politiques peut aussi solliciter la participation des parties prenantes et des comités internes, des comités de parties prenantes externes, des spécialistes 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

S'il y a lieu, la consultation constitue un élément important du processus d'élaboration des politiques à la WSIB, contribuant à la transparence du processus décisionnel fondé sur les preuves. Grâce à l'obtention et à la considération de divers points de vue, la WSIB 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.

Lorsque la WSIB établit le besoin d'un processus de consultation lié aux politiques, son approche concilie les avantages de la consultation, l'importance de la rapidité d'élaboration des politiques et le respect des capacités et des ressources limitées, tant les siennes que celles de ses parties prenantes.

La WSIB s'efforce d'atteindre cet équilibre en adoptant une des nombreuses approches participatives, selon la nature de la question à l'étude. Il peut s'agir, par exemple, d'une consultation ciblée ou élargie, lesquelles sont décrites ci-dessous.

Dans d'autres circonstances, la WSIB peut déterminer qu'il est inutile de mener une consultation sur les politiques parce que, par exemple, elle a déjà reçu les commentaires des parties prenantes qui sont pertinents pour la question à l'étude par l'entremise d'autres activités participatives. Voici un autre exemple possible : Lorsqu'une modification est apportée à la *Loi* ou à un règlement connexe, la WSIB 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.

Quelle que soit l'approche choisie, la WSIB s'efforce de mener à bien chaque initiative d'élaboration de politiques, notamment le processus de consultation, dans un délai de 12 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 WSIB communiquera l'information et fera le point à ce sujet, le cas échéant.

Lorsqu'elle entreprend un processus de consultation, la WSIB 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 met l'accent sur les mécanismes participatifs existants (p. ex. : comités consultatifs de la présidente ou du président du conseil, comité consultatif des médicaments), un certain groupe d'employeurs ou de travailleuses ou travailleurs, ou encore sur des personnes ou des organismes disposant de l'expertise pertinente ou de connaissances spécialisées (p. ex. : connaissances scientifiques, cliniques ou techniques).

4.3.2. Consultation du grand public

Dans certains cas, la WSIB peut décider de mener un processus de consultation auprès du grand public. En général, durant une consultation élargie, la WSIB 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 et(ou) lors de séances d'information planifiées.

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 WSIB détermine que le processus d'élaboration des politiques, notamment le processus de consultation, a donné lieu à des changements fondamentaux, elle communique habituellement l'ébauche de politique pour obtenir des commentaires additionnels de la part des parties prenantes et du public.

4.5. Mise en œuvre

La WSIB 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 des politiques et des consultations.

S'il y a lieu, la WSIB 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 de parties prenantes, pour aborder des sujets précis.

5. Évaluation et examen

Comme indiqué dans la section 3 (Établissement du calendrier), la WSIB 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 WSIB, 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 et(ou) quantitative et, dans la plupart des cas, la WSIB les mène en collaboration avec les parties prenantes, 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 WSIB 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 travailleuses ou travailleurs et des employeurs. La WSIB 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 WSIB envers la clarté, la transparence et la qualité de l'élaboration et du renouvellement des politiques opérationnelles.