

L'organisation de l'assurance en matière d'accidents de Travail dans le Québec

R.-Edgar Guay

Volume 13, numéro 4, octobre 1958

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1022411ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1022411ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Guay, R.-E. (1958). L'organisation de l'assurance en matière d'accidents de Travail dans le Québec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 13(4), 424–431. <https://doi.org/10.7202/1022411ar>

Résumé de l'article

L'Institut interuniversitaire belge de Droit social a organisé à Bruxelles, du 8 au 15 juin 1958, le 11e Congrès international de Droit social autour du thème suivant : « Le rôle de l'Etat dans la réglementation du travail et dans l'organisation de la sécurité sociale ». A cette occasion, le professeur R.-Edgar Guay, de l'Ecole de service social de l'Université Laval, a présenté l'étude qui suit sur la législation québécoise en matière d'accidents du travail.

L'organisation de l'assurance en matière d'accidents de Travail dans le Québec

R.-EDGAR GUAY

L'Institut interuniversitaire belge de Droit social a organisé à Bruxelles, du 8 au 15 juin 1958, le 11e Congrès international de Droit social autour du thème suivant : « Le rôle de l'Etat dans la réglementation du travail et dans l'organisation de la sécurité sociale ». A cette occasion, le professeur R.-Edgar Guay, de l'Ecole de service social de l'Université Laval, a présenté l'étude qui suit sur la législation québécoise en matière d'accidents du travail.

LE MILIEU SOCIAL

Dans ce mémoire, l'auteur ne traitera que d'un Etat provincial du Canada, le Québec. Subissant l'influence de deux grandes cultures, l'anglaise et la française, le droit social y sera le reflet de ces influences. De plus, un facteur puissant celui-là, l'industrialisation rapide de la Vallée du St-Laurent, forcera l'Etat à se pencher sur les problèmes du travail. En effet, l'urbanisation, phénomène concomitant de l'industrialisation, s'est accomplie si rapidement depuis la Confédération, il n'y a pas cent ans, que le pourcentage des populations urbaines et rurales est inversé. En 1867, plus de soixante-dix-sept pour cent de la population était rurale, vingt-trois pour cent était groupée dans les villes; aujourd'hui, c'est le contraire. Et même le milieu rural s'est urbanisé en adoptant les modes de vie de la ville. La mécanisation s'y est répandue comme un incendie en forêt. L'Etat, sous la poussée de ces facteurs, dut adopter une législation qui tenait compte de ce développement social nouveau. Comme tout objet de discussion où des intérêts immédiats sont en cause, l'accident du travail divisa les esprits. Patrons et ouvriers s'en attribuèrent mutuellement la responsabilité. C'est ainsi que se développèrent les théories de la faute délictuelle, de la faute contractuelle et de la faute objective.¹ En ce moment, aucune législation spéciale n'avait été élaborée parce que l'industrie, encore peu développée, n'avait pas obligé l'Etat à intervenir. Prévalaient entre employeurs et employés les relations ordinaires d'individu à individu.

HISTORIQUE

Dans le premier système, celui de la faute délictuelle (1053, 1054, parag. 7, 1055 c.c.) l'ouvrier devait prouver la faute du patron ou encore la relation de causalité entre la faute et le dommage. Le système de la faute contractuelle (1065, 1679 et 1022 c.c.) semblait protéger

(1) Mignault (1901), T. 5, p. 672.

l'employé d'une façon plus ample, parce qu'on prétendait à ce moment que le patron s'obligeait tacitement à le garantir contre les accidents. Ce raisonnement logique et juste jusqu'à un certain point ne s'avéra pas très pratique. Se développa alors le système de la faute objective. La présomption de faute de la part du patron gardien des instruments et machines en formait la base. Sous ce régime apparaissait de plus en plus le désir manifeste de protéger l'ouvrier.

La multiplication des industries et donc des risques d'accidents forcèrent le gouvernement à intervenir d'une façon directe. Employeurs et employés n'étaient aucunement satisfaits d'un régime lent, onéreux. On réclamait d'une part une indemnisation prompte et suffisante pour l'employé accidenté, et d'autre part une protection équitable pour l'employeur.

La théorie du risque professionnel s'élaborait. L'accident du travail n'était plus la faute du patron, ou celle de l'ouvrier, ou le cas fortuit, de force majeure ou de cause inconnue. « Il faut considérer l'accident comme un fait inévitable, comme un risque attaché à l'exercice de toute profession ». L'entente devenue possible entre patrons et ouvriers favorisait un régime de protection basé sur l'assurance. Si l'accident était un risque, on pouvait fort bien s'en protéger comme on se protège de l'incendie et autres risques reconnus.

Dès 1904, un projet de Loi des accidents du travail fut présenté au Conseil Législatif qui la remit à un comité pour étude. L'idée fut reprise en 1907 par une commission gouvernementale formée de MM. Arthur Globensky, Charles B. Gordon, Georges Marois et Léon Garneau, secrétaire. La Législature les avait chargés d'étudier les législations étrangères, d'entendre les représentants des diverses unions ouvrières et patronales et de soumettre des recommandations destinées à servir de base à une loi spéciale. C'était là un effort commun des intéressés pour trouver des règles justes et équitables dans la solution des problèmes causés par les accidents du travail. Leur rapport, en date du 5 décembre 1908, servit de base à un projet de loi adopté l'année suivante, soit le 29 mai 1909. La province de Québec avait, par ce geste, ouvert la voie à la législation spéciale sur les accidents du travail sur le continent nord-américain. La première loi en la matière votée aux Etats-Unis d'Amérique date de 1910.² Elle mettait fin aux efforts tentés pour solutionner les problèmes des accidents du travail uniquement par des systèmes d'interprétation du code civil. D'inspiration française au texte près, elle s'inscrivait dans la perspective des lois européennes en la matière: Allemagne 1884; Autriche 1887; Angleterre 1897; France 1898.³

(2) Harper, Illinois — Workmen's Compensation Act. Chicago, 1920, p. 9.

(3) S.R.Q. 1925, C.C. 274, 275.

La mesure s'avéra insuffisante, si bien qu'en 1922, le gouvernement institua une commission d'enquête « relativement au système qu'il conviendrait d'établir pour fixer et déterminer les indemnités ou compensations dans le cas d'accidents soufferts par les ouvriers dans le cours ou à l'occasion du travail ». ⁴ Cette commission, présidée par un juge, était composée de représentants de patrons et d'ouvriers. La nouvelle législation basée sur le rapport de la commission était plus généreuse pour l'accidenté. Par exemple, en cas d'invalidité totale, on accordait à l'accidenté les deux tiers du salaire. Cependant, la juridiction des tribunaux de droit commun restait en vigueur.

Malgré la préparation soigneuse qu'on apporta à cette loi, la commission siégea durant deux années; et en dépit de la participation ouvrière et patronale à la rédaction du texte, ce statut (16 Geo. V.C. 32) n'eut jamais force de loi. Le monde du travail n'était pas satisfait. On désirait un appareil administratif aussi efficace que celui qui fonctionnait déjà dans une province-soeur, l'Ontario. La loi de 1909 avec ses amendements fut remplacée par deux lois mises en vigueur dès septembre 1928. L'une traitait des accidents, l'autre d'une commission chargée d'évaluer l'incapacité et de fixer l'indemnité. La compétence exclusive de ce nouvel organisme remplaçait l'action civile en matière d'accidents pour les industries et établissements commerciaux couverts par la Loi des accidents du travail. En vertu de cette dernière loi, tout employeur assujéti devait prendre une assurance pour garantir les paiements à effectuer en cas d'indemnisation.

On s'écartait du droit commun, bien que les décisions de cette commission devaient être homologuées par la Cour Supérieure avant de devenir exécutoire. On pouvait en appeler des décisions de cette commission dans les trente jours. Cette période s'étendait à deux ans lorsque l'incapacité de l'accidenté subissait des modifications réelles ou au cas de son décès. Cette solution intermédiaire n'eut pas l'heur de satisfaire le monde ouvrier. Des revendications se firent à nouveau entendre.

LOI DES ACCIDENTS DU TRAVAIL, 1931

A la formule mitigée à mi-chemin entre le droit commun et l'assurance d'Etat, on préférait la formule ontarienne. Les deux lois de 1928 furent rappelées dès 1931. La Loi des accidents du travail de Québec, 1931 (21 Geo. V.C. 100) fut sanctionnée le 4 avril et prit effet le premier septembre de la même année. Le texte reproduisait en majeure partie la loi de la province d'Ontario. La législation québécoise en matière d'accidents du travail était dorénavant d'inspiration anglo-saxonne, car la loi d'Ontario s'inspirait largement de la loi anglaise de 1906 (6 Ed. VII C. 58). Basée sur la théorie du risque professionnel,

(4) 13 Geo. V, C. 38.

on y décèle cependant un retour à l'idée de la responsabilité délictuelle. En effet, d'après cette loi, la compensation est payable en réparation de toute blessure corporelle qui résulte d'un accident survenu par le fait ou l'action du travail. Mais la restriction suivante est inscrite à l'article 3, paragraphe B: « Sauf si la lésion est imputable uniquement à l'imprudence grossière et volontaire de l'ouvrier, à moins qu'elle n'entraîne la mort ou une incapacité grave ». Il semble ici y avoir contradiction dans cette cohabitation de deux théories sur un même sujet, l'accident du travail. Le législateur avait bien dosé les théories car dès le début, les administrateurs de cette loi eurent à faire face au problème des mutilations intentionnelles. Ce rappel à l'idée de responsabilité délictuelle protégea en quelque sorte la théorie professionnelle, considérée à juste titre d'ailleurs comme la plus réaliste.

Cette loi de 1931 est celle qui est encore en pratique dans la province de Québec. On peut dire sans ambages qu'une législation similaire couvre de sa protection la majorité de la population ouvrière du Canada, car une loi semblable existe en Ontario. Et ces deux provinces à elles seules comptent les deux tiers de la population du Canada.

CONTENU DE LA LOI ACTUELLE

Il vaut la peine, semble-t-il de s'arrêter à considérer quelque peu le contenu de cette loi encore en vigueur. On pourra y déceler dans une certaine mesure le sens de l'action de l'Etat en cette matière des accidents du travail. C'est d'ailleurs le centre de notre intérêt.

On peut dire que cette loi (21 Geo. V.C. 100), n'a pas le caractère d'universalité que suggère son nom. En effet, elle ne s'applique qu'aux industries mentionnées dans les cédules 1 et 2 ou celles qui peuvent s'ajouter à cette liste. L'article 114 de la loi exclut même nommément l'industrie agricole et le service domestique.

Son champ d'application est déterminé d'une façon très exacte par les deux listes contenues dans les cédules. La première couvre tous les genres de production; la deuxième, les grandes entreprises de transport, les messageries, les entreprises de l'Etat à tous ses niveaux et les corporations scolaires.

Il est à noter ici que les deux cédules ne sont pas assujetties au même régime. Dans la première, la responsabilité patronale est collective dans une assurance d'Etat obligatoire, financée par des cotisations prélevées selon la liste de paye de l'entreprise. Dans la seconde, la responsabilité patronale est individuelle; l'assurance y est commerciale mais obligatoire. Cela peut sembler paradoxal, mais l'expérience administrative des trente dernières années n'a pas apporté de changement profond au système. On dirait que l'Etat, conscient de jouer un

rôle supplétif en la matière, ne veut pas pousser à ses bornes la théorie de l'étatisation de l'assurance sociale.

L'« ouvrier » selon la loi ne s'entend pas seulement du travailleur manuel, mais bel et bien de tous les employés, même s'ils font partie du personnel administratif de l'entreprise. L'employeur lui-même, associé ou officier d'une compagnie à responsabilité limitée, est couvert s'il signifie à la Commission son intention de se prévaloir des avantages de la loi. L'Etat semble ainsi vouloir protéger non pas une classe du monde du travail mais toutes ses composantes. Elle protège aussi bien le patron que l'ouvrier. C'est, semble-t-il, une des conséquences de la théorie du risque professionnel.

L'accident couvert par la loi est défini d'une façon qui demande explication. Le mot « accident », sans en restreindre le sens ordinaire, comprend « l'acte volontaire et intentionnel autre que celui de l'ouvrier, et l'événement fortuit dû à une cause physique ou naturelle »; l'expression « acte volontaire et intentionnel » couvrirait la faute ou la négligence de l'employeur et la faute d'un tiers. Même si l'accent de la loi porte sur l'accident survenu « par le fait ou à l'occasion du travail », les maladies professionnelles font l'objet de la cédule 3, qui énumère tout à la fois les occupations avec en regard la maladie qu'elles peuvent provoquer. C'est là un des aspects des accidents du travail constamment soumis à l'étude par les soins de la Commission.

POUVOIRS DE LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

La loi de 1931, en organisant sur un pied nouveau la Commission des Accidents du travail et en l'établissant tribunal administratif, consacrait un état de fait déjà amorcé par la législation de 1909. Pour les cas prévus dans le texte de la loi, on faisait déjà exception aux articles 1053, 4, 5, 7, du Code civil.

La Commission composée de trois membres nommés par le Conseil des Ministres administre la loi à l'exclusion de toute autre juridiction. MM. les Commissaires, d'après Me M.-L. Beaulieu, C.R., jouissent des mêmes privilèges que les juges de la Cour Supérieure pour ce qui est du travail de la Commission. L'article 13 est péremptoire à ce sujet: « Aucune action n'est reçue devant une cour de justice pour le recouvrement de la compensation, que cette compensation soit payable par l'employeur personnellement ou à même le fonds d'accident; et toute réclamation pour une compensation payable par l'employeur ou à même le fonds d'accident est du ressort exclusif de la Commission dont la décision est finale ». Cependant, aucun des recours de droit commun appartenant aux personnes qui ne sont pas assujetties à ses dispositions n'est suspendu. La juridiction de la Commission est bien délimitée.

Une cause souvent citée, Procureur général de la Province de Québec vs Slanec, 54 B.R. p. 230, illustre le caractère de cette Commission à pouvoirs quasi judiciaires. Dans cette cause, bien qu'on reconnaisse que la Commission a les mêmes pouvoirs que la Cour supérieure pour ce qui regarde les témoins et l'enquête, on a décidé que la Commission des accidents du travail n'est pas une cour de justice au sens de l'article 96 de la Constitution. Cette décision semble consacrer bel et bien son statut de tribunal spécial à caractère administratif.

LE FONDS D'ACCIDENT

Pour donner des assises financières sérieuses au travail de la Commission, le législateur établit un fonds d'accident. Le revenu principal de la Commission sera tiré des cotisations au prorata des listes de paye pour les employeurs de la cédule 1. Pour ce qui est de la cédule 2, la formule est un peu différente. Les employeurs de cette cédule sont divisés en deux groupes: ceux qui s'assurent dans des compagnies commerciales, et ceux qui portent leurs propres risques. Dans le premier cas, un tarif unitaire est chargé à l'employeur pour le règlement de chaque dossier soumis. Dans le second, l'employeur fait un dépôt global annuel à la Commission qui l'administre en faveur des accidentés de cet employeur et calcule les frais administratifs sur le même tarif unitaire. Le revenu de la Commission tiré des cotisations est imposant: près de \$20,000,000.00 en 1956. Les frais administratifs de la cédule 2 ne représentent que \$100,000.00 environ.

Comme il était à prévoir qu'à ses débuts la Commission n'aurait pas les ressources suffisantes pour parer aux réclamations sans obérer le futur, le législateur a prévu un système de prêt et de remboursement à l'usage de la Commission par le fonds consolidé du revenu de la Province. De plus, celle-ci est même autorisée à titre de contribution aux dépenses de la Commission de lui verser annuellement une somme n'excedant pas cent mille dollars.

Au 31 décembre 1955, l'actif de la Commission se chiffrait à \$88,331,980.00, dont plus de \$77,000,000.00 en placements et intérêts courus. Fait à noter ici, le plus gros bloc d'obligations détenu par le fonds des accidents consiste en valeurs municipales. Suivent en ordre décroissant, les obligations de la Province de Québec, les obligations de Commissions scolaires et des obligations d'une autre Commission du gouvernement de la Province, la Commission hydroélectrique de Québec. Les surplus disponibles sont employés pour augmenter les compensations payées aux ouvriers et à leurs dépendants sans provoquer du même coup la hausse du taux de cotisation. Telle est la politique de la Commission.

CARACTÉRISTIQUES DE LA LOI

Une des caractéristiques les plus saillantes de la Loi des accidents du travail est de faire exception au Code civil. Celui-ci fut modifié à ce sujet en 1941. En effet, l'article 1056, a, s'énonce ainsi: « Nul ne peut exercer les recours prévus par ce chapitre s'il s'agit d'un accident visé par la loi des accidents du travail, 1931, excepté dans la mesure où ladite loi le permet » (S.R.C. 160; C. 339). Cette loi est aussi affranchie de tout rigorisme et formalisme. Elle est de fait basée sur l'équité si l'on s'en tient à l'article 59, parag. 4. « La commission rend ses décisions suivant l'équité d'après le mérite réel et la justice du cas ».

Cette loi, d'après les plus éminents juristes, fait partie à la fois du droit privé et du droit public. Elle régit des rapports entre particuliers. Mais elle crée aussi des relations entre les individus et l'Etat. C'est là un fait intéressant qui a probablement sa racine dans le caractère social qu'on attribue à cette loi.

En effet, la plupart des lois modernes qui sont destinées à la protection, la conservation et l'amélioration du capital humain nous apportent des caractéristiques similaires. Ces lois font partie de la fonction supplétive de l'Etat, s'appliquent à des contingences telles que l'accident du travail, l'invalidité, la pauvreté, chômage, objets de loi à caractère passager et sujets à toutes les fluctuations de la condition sociale. Et le caractère de ces objets de loi, ondoyants comme la vie de tous les jours, exige des formules administratives très souples. Est aussi requis par l'administration un ou des organes de communications qui puissent détecter la signification réelle de l'objet de la loi dans la vie tant de l'individu que de la société afin d'inspirer le législateur et l'administrateur dans le dynamisme de la loi.

L'Etat, dans sa conception de la Loi des accidents du travail, semble avoir réussi à intégrer ces impératifs. L'objet de la Loi des accidents du travail y est objectivement défini comme étant le risque professionnel. Et c'est précisément cette base qui permet de mieux le concevoir dans le concret, dans le contingent, avec tous les visages qu'il peut revêtir sous la poussée du développement industriel et technique. La liste des maladies professionnelles qui s'allonge avec la progression de la loi dans le temps et l'espace, en est un exemple typique. Cette liste constitue en quelque sorte le revers de l'histoire de ce développement technique et industriel.

La Loi des accidents du travail, si on l'examine de près, encercle le problème de l'accident dans ses trois temps, avant, pendant, après. Le législateur a prévu l'organisation de la *prévention*: éducation pour la sécurité au travail, installation de postes de secours; de la *guérison*: assistance médicale, hospitalière et compensation financière; enfin la *réhabilitation*: reclassement et autres services d'ajustement professionnel.

Dans les trois phases vitales de cette action, l'Etat a intéressé les patrons directement, si bien que leur participation a des résonances financières immédiates. Faisant preuve d'un réalisme de bon aloi, le législateur permet aux employeurs de la cédule 1 de se former en associations de prévention des accidents (art. 110, parag. 1). Et la Commission est même autorisée à contribuer aux dépenses de ces associations au moyen d'octrois spéciaux (art. 110, parag. 4). A la deuxième phase, la Commission est autorisée à établir un système de cotisation basé sur le mérite ou le démérite (art. 90, parag. 3). De fait, ce système qui permet de fixer la cotisation jusqu'à un certain degré selon l'expérience de l'entreprise en matière d'accident, a éliminé une foule d'accidents. Les patrons ont effectivement organisé des départements de sécurité dans leurs entreprises pour le plus grand bien de tous. Enfin, à la phase de réhabilitation, les officiers de la Commission travaillent de concert avec les officiers des entreprises pour aider au reclassement des accidentés.

Cette action commune de l'Etat et des entreprises a eu son effet sur le dynamisme de la loi. Vingt fois, la Commission a présenté des projets d'amendements devant la législature entre 1931 et la fin de 1954. Près d'une centaine de changements ont été faits aux articles de la loi. Ce sont là des signes évidents d'une conversation entre les intéressés ou pour le moins un effort d'adaptation aux conditions sociales engendrées par le développement industriel.

Cause de litige dans le passé, l'accident du travail bien étudié, bien identifié est devenu par l'action de la Loi des accidents du travail cause d'une plus grande compétence technique chez l'ouvrier. On réalisa après un certain temps que la meilleure façon de prévenir l'accident, c'était d'enseigner d'excellentes méthodes de travail et de parfaire l'outillage. Cause de litige, il a aussi grâce à l'action de la loi contribué à bâtir une action concertée du monde de travail et de l'Etat.

L'action de l'Etat a été en l'occurrence génératrice de meilleures relations sociales.

Ouvrages en relations industrielles

On peut se procurer toutes publications en relations industrielles en s'adressant à: **Les Presses Universitaires Laval, 28 rue Ste-Famille, Québec, P.Q. Canada.**