

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail, de l'Emploi
et de la Solidarité sociale

Le 24 février 2022

TITRE : Décrets concernant le Règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail et le Règlement modifiant le Code de sécurité pour les travaux de construction

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Certains milieux de travail peuvent comporter des expositions à des substances pouvant avoir un effet sur la santé des travailleurs. La protection des travailleurs du Québec contre le développement des maladies professionnelles liées à ces expositions est donc essentielle.

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a entrepris une mise à jour des valeurs d'exposition admissibles (VEA) de plusieurs contaminants, dont l'amiante, du Règlement sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1, r. 13) (RSST), afin d'assurer une meilleure protection des travailleurs du Québec et ainsi prévoir une protection équivalente à celle des travailleurs des autres provinces canadiennes. Les règlements proposés ont été élaborés dans le cadre de cette mise à jour

Processus d'actualisation des VEA et des notations¹ de l'annexe I

En 2016, la CNESST a mandaté le comité-conseil sur la révision de l'annexe I et des sections V et VI du Règlement sur la santé et la sécurité du travail (comité-conseil 3.33.1) afin d'établir un processus de mise à jour synchronisé avec celui d'un organisme de normalisation reconnu.

En raison de sa crédibilité dans les milieux de travail, le comité-conseil 3.33.1 a retenu *l'American Conference of Governmental Industrial Hygienist (ACGIH)*. Cet organisme met à jour annuellement certaines normes d'exposition et notations à partir de données probantes dans le livret « *Threshold Limit Values for Chemical Substances and Physical agents & Biological Exposure Indices* ». La version de 2016 est celle retenue comme référence pour les travaux de la mise à jour.

En 2017, à la demande du comité, la CNESST a mené une consultation publique diffusée par Internet auprès des milieux de travail sur la mise à jour de l'annexe I du RSST. Elle visait plus de 350 contaminants ayant une VEA différente des

¹ Colonne de l'annexe où l'on indique des caractéristiques des contaminants (exemples: cancérigène et grosseur de particule qui présente un danger).

recommandations de l'ACGIH, version 2016. Les contaminants faisant l'objet d'exigences inférieures aux recommandations de l'ACGIH, version 2016 sont donc inclus dans le processus de la mise à jour. Considérant le nombre de contaminants à analyser, la CNESST a décidé de procéder en plusieurs étapes.

En 2019, un premier projet a été soumis pour approbation au gouvernement afin de mettre à jour 181 contaminants de l'annexe I du RSST. Celui-ci a été approuvé et est entré en vigueur le 26 mars 2020 (Décret 159-2020, 26 février 2020, publié à la *Gazette officielle du Québec* le 11 mars 2020, 152^e année, n^o 11). C'est dans ce contexte que le projet de règlement touchant d'autres substances est soumis.

Processus d'adoption du projet

À sa séance du 31 mars 2020, le conseil d'administration de la CNESST a donné son accord aux projets de règlement modifiant le RSST et le Code de sécurité pour les travaux de construction (CSTC), par la résolution A-32-20, en vue de leur publication à la *Gazette officielle du Québec*. Cette publication s'est faite le 26 août 2020 et un erratum a été publié le 9 septembre 2020.

Dans le cadre de cette publication, la CNESST a reçu des commentaires de dix regroupements relativement au projet de règlement modifiant le RSST :

- Protecteur du citoyen;
- Association des victimes de l'amiante du Québec;
- Union des travailleuses et travailleurs accidentés ou malades;
- Société Asbestos Limitée;
- Ville de Thetford Mines;
- Chambre de commerce et d'industrie de Thetford Mines;
- Société de développement économique de la région Thetford;
- Groupe des douze;
- Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail;
- Conseil du patronat du Québec.

La plupart des commentaires soumis concernent l'amiante. Certains déplorent que le projet de règlement ne comporte pas les avancées anticipées dans le contexte où celui-ci a été publié dans les semaines suivant le dépôt du rapport faisant suite à l'audience publique du Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE), Rapport 351, « L'État des lieux et la gestion de l'amiante et des résidus miniers amiantés ». D'autres décrient la hâte avec laquelle ce projet de règlement a été déposé à la suite du dépôt de ce rapport. Ce dernier recommande d'améliorer l'encadrement de la valorisation des résidus miniers et des enrobés bitumineux amiantés.

En ce qui concerne les autres contaminants, certains commentaires visaient à assurer une meilleure cohérence entre les recommandations de l'ACGIH, version 2016 et celui du projet de règlement. Ils reconnaissent l'importance du processus d'arrimage avec les recommandations de l'ACGIH. La CNESST a donné suite à ces commentaires et a modifié le projet de règlement modifiant le RSST puisqu'ils traduisent mieux les recommandations de l'ACGIH, version 2016. Il faut noter que l'ACGIH produit

annuellement des recommandations sur les VEA. Celles prévues dans le règlement découlent de la consultation des milieux de travail de 2017 par la CNESST afin qu'elle puisse se saisir des impacts. Cependant, dans un effort d'amélioration continue de sa réglementation, la CNESST a déjà amorcé l'analyse des impacts liés aux éditions futures des recommandations de l'ACGIH pour plusieurs substances. Des modifications réglementaires seront proposées dans le futur pour donner suite à ces analyses.

Les textes définitifs des projets de règlement ont été adoptés à l'unanimité par le conseil d'administration de la CNESST le 17 décembre 2020 par la résolution A-102-20. Or, ce règlement constitue la deuxième phase de la mise à jour des contaminants entrepris en 2017.

C'est en vertu des paragraphes 3°, 7°, 19° et 42° du premier alinéa de l'article 223 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) que la CNESST a adopté le projet de règlement modifiant le RSST et le projet de règlement modifiant le CSTC. Ces paragraphes lui permettent, notamment de faire des règlements pour :

- dresser une liste de contaminants ou des matières dangereuses, les classer en catégories et déterminer pour chaque catégorie ou chaque contaminant, une quantité ou une concentration maximale permmissible d'émission, de dépôt, de dégagement ou de rejet dans un lieu de travail, en prohiber ou restreindre l'utilisation ou en interdire toute émission, dépôt, dégagement ou rejet;
- prescrire les mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et les normes applicables à tout établissement ou chantier de construction de manière à assurer la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs notamment quant à la qualité de l'air;
- prescrire des normes relatives à la sécurité des produits, procédés, équipements, matériels, contaminants ou matières dangereuses qu'elle identifie, en indiquer les modes d'utilisation, d'entretien et de réparation et en prohiber ou restreindre l'utilisation;
- prescrire toute autre mesure utile à la mise en application de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) (chapitre S-2.1).

Enfin, l'article 224 de la LSST prévoit que ce projet de règlement doit être soumis pour approbation au gouvernement.

2- Raison d'être de l'intervention

Au cours de la période 2006-2015, seulement dix contaminants ont fait l'objet d'une modification réglementaire, creusant ainsi un écart entre le Québec et les autres provinces canadiennes. En effet, pendant cette période, ces dernières ont mis à jour les VEA de plus de 150 contaminants (Ontario, Colombie-Britannique). La protection des travailleurs du Québec contre le développement de maladies professionnelles liées à l'exposition à des contaminants dans l'air est alors inférieure à celle des autres provinces canadiennes.

De plus, les VEA des contaminants prévus à l'annexe I du RSST ne reflètent plus les données scientifiques les plus récentes et doivent être modifiées.

Finalement, l'écart entre le Québec et les autres provinces crée des incohérences au niveau de l'information sur les seuils d'exposition sécuritaires qui se trouve sur les fiches de données de sécurité (FDS) obtenues de fabricants et fournisseurs situés en dehors du Québec.

Le recours à une approche autre que celle de la réglementation (ex. guides) ne permet pas à la CNESST de formuler clairement ses attentes envers les milieux de travail. De plus, cette option minimiserait l'importance qu'accorde la CNESST à la prévention des maladies professionnelles liées aux contaminants dans l'air. À cet égard, la Loi sur la santé et la sécurité du travail n'offre pas d'autres possibilités à la CNESST que de prendre un règlement pour fixer les VEA (LSST a. 223).

3- Objectifs poursuivis

Le projet de règlement modifiant le RSST vise à poursuivre la mise à jour des VEA des contaminants de l'annexe I du RSST, synchronisé avec l'ACGIH, version 2016 ou avec les autres autorités nord-américaines.

Ces modifications permettraient l'actualisation des VEA et assureraient ainsi une protection des travailleurs québécois équivalant à celle des travailleurs des autres provinces canadiennes. Elles favoriseraient également l'harmonisation des exigences avec les partenaires économiques du Québec, notamment l'Ontario. De plus, le recours à des VEA reconnues internationalement permettrait d'utiliser les solutions visant le contrôle de l'exposition aux contaminants qui ont été éprouvées ailleurs. Enfin, elles permettraient aux entreprises exerçant des activités dans plusieurs provinces d'uniformiser leurs pratiques.

4- Proposition

Le projet de règlement modifiant le RSST propose d'actualiser les VEA de 96 contaminants, apporte des précisions aux notations concernant les organes cibles que peuvent affecter certains contaminants sensibilisants et introduit une nouvelle définition de « fibre respirable d'amiante ».

Les VEA proposées sont celles découlant de l'adoption des valeurs recommandées par l'ACGIH, version 2016 ou, dans certains cas exceptionnels, les VEA proposées sont harmonisées avec celles d'autres provinces canadiennes lorsque des enjeux économiques ou techniques pourraient découler de l'adoption des recommandations de l'ACGIH. Parmi les 96 substances visées, les VEA des 6 formes d'amiante sont modifiées pour être harmonisées avec les autres juridictions nord-américaines.

Le projet de règlement modifiant le CSTC propose de modifier la définition de « fibre respirable d'amiante » en concordance avec le Règlement modifiant le RSST.

À la demande des milieux de travail, le projet propose également des entrées en vigueur différées pour certaines dispositions afin de s'assurer de l'efficacité des mesures qui devront être mises en place et des mécanismes de suivi. Pour la silice cristalline, un délai de deux ans est prévu pour permettre la transition.

5- Autres options

La CNESST a envisagé le maintien du statu quo, mais cette option n'a pas été retenue puisqu'elle n'offre pas aux travailleurs un niveau de protection équivalant à celui des autres juridictions.

Elle a également envisagé le recours à des dispositions non réglementaires, mais cette solution n'a pas été retenue étant donné que les employeurs sont tout de même tenus de se conformer aux VEA prévues à l'annexe I du RSST. Elle s'est aussi penchée sur la possibilité d'abroger l'annexe I du RSST afin de le remplacer par un guide. Cette option n'a toujours pas été retenue étant donné qu'elle n'entraîne aucune obligation légale pour les employeurs, ce qui aurait minimisé l'importance qu'accorde la CNESST à la prévention des maladies professionnelles liées aux contaminants dans l'air.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'analyse d'impact réglementaire démontre que l'impact de ces projets de règlement sur les entreprises, en particulier sur les petites et moyennes entreprises, est négligeable puisque les milieux de travail sont presque tous déjà conformes aux nouvelles exigences proposées sans le recours à la majoration des appareils de protection respiratoire (APR) déjà utilisés. Concernant les substances pour lesquelles des impacts ont été identifiés, des économies découlant de l'adoption de ce projet de règlement sont anticipées à terme malgré des coûts d'implantation de 40,4 M\$. Ces économies sont liées à la diminution des maladies professionnelles liées à l'exposition à la silice cristalline.

Les projets de règlement n'ont pas d'incidence auprès d'autres gouvernements puisqu'ils ont une portée territoriale limitée au Québec et aux employeurs sous sa compétence. Par ailleurs, ils n'ont pas d'incidence particulière sur une région, la Capitale-Nationale ou la Métropole.

En ce qui concerne l'amiante, des préoccupations spécifiques pourraient émaner de la région où ce minéral est en exploitation, notamment les villes de Val des Sources et de Thetford Mines. Toutefois, des rencontres avec le ministère de l'Économie et de l'Innovation, ministère des Transports du Québec et le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles se sont tenues pour clarifier les enjeux économiques et de développement régional. Elles ont permis de confirmer l'absence d'impact étant donné que les travaux menés dans ces villes sont encadrés par le CSTC et que la portée des exigences est inchangée.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les modifications réglementaires font suite aux travaux du comité-conseil 3.33.1, mandaté pour étudier la question et qui regroupe des représentants provenant des organismes suivants : Conseil du patronat du Québec, Fédération des chambres du commerce du Québec, Ville de Montréal, Secrétariat du Conseil du trésor, IAMGOLD Corporation, Confédération des syndicats nationaux, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et le Syndicat des travailleurs de la construction du Québec.

Une consultation a également été menée auprès des employeurs afin de s'assurer que les projets de règlement tiennent compte des préoccupations des milieux. En ce qui concerne l'amiante, des rencontres se sont tenues pour clarifier les enjeux économiques et de développement régional. Elles ont permis de confirmer l'absence d'impact de la modification de la VEA de l'amiante pour les milieux de travail.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Peu de difficultés pour la mise en application de ces projets de règlement sont envisagées. La CNESST travaille dans un contexte paritaire et lorsque les associations représentatives donnent leur accord, elles collaborent pleinement à la mise en application des nouvelles mesures. Les principaux enjeux envisagés sont des enjeux de perception du danger que pose l'amiante dans certaines régions. Toutefois, il ne s'agit pas de véritables enjeux étant donné que la plupart de ces milieux mettent en application les mesures de prévention en présence de poussières d'amiante conformément aux exigences du CSTC.

9- Implications financières

La solution réglementaire n'occasionne aucune incidence financière particulière à la CNESST.

10- Analyse comparative

En plus du gouvernement fédéral, certaines provinces canadiennes (Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador) réfèrent en tout ou en partie à une édition du livret révisé annuellement par l'ACGIH.

Les VEA applicables aux États-Unis découlent de l'adoption d'une édition antérieure de l'ACGIH (1968) avec certaines modifications. Toutefois, l'Occupational Safety and Health Administration recommande aux employeurs l'utilisation des valeurs courantes de l'ACGIH, lesquelles sont mises à jour annuellement, ou du National Institute for Occupational Safety and Health pour protéger la santé des travailleurs.

Le ministre du Travail, de l'Emploi
et de la Solidarité sociale,

JEAN BOULET