

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail

TITRE : Décret concernant le Règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le projet de règlement modifie le Règlement sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1 r. 13) (RSST) afin de mieux définir le travail en espace clos, de préciser davantage les risques ciblés par la section spécifique aux espaces clos dans le RSST, d'ajouter des dispositions pour rendre l'aménagement plus sécuritaire des espaces clos et ainsi aider les PME à mieux gérer les risques associés à ces espaces, et enfin, il vise à faire des mises à jour des dispositions existantes afin de tenir compte de l'évolution des connaissances dans le domaine et des règles de l'art.

Ce projet vise également à inclure des dispositions pour rendre plus sécuritaires les nouveaux espaces clos ou les espaces clos devant être rénovés. Il s'agit de nouvelles notions qui seront intégrées au RSST.

Adoption du projet

À sa séance du 16 décembre 2021, le conseil d'administration de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a donné son accord, par la résolution A-105-21, au projet de Règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail et a autorisé sa publication à la *Gazette officielle du Québec*. Cette publication s'est faite le 5 janvier 2022 et la CNESST a reçu des commentaires de la part de l'Association paritaire pour la santé et la sécurité du travail, secteur affaires municipales, de l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail, de l'École Polytechnique (Université de Montréal), de la Ville de Montréal et de l'Association Québécoise des Entrepreneurs en Infrastructure.

Les commentaires reçus visaient notamment des précisions quant à certaines définitions, ajouter d'autres principes à l'aménagement d'un espace clos, préciser les travailleurs habilités à travailler dans un espace clos ainsi que les connaissances nécessaires, les risques de chute dans un espace clos et le rappel de la nécessité d'un plan de sauvetage, préciser les contaminants présents dans un espace clos et harmoniser les dispositions du Code de sécurité pour les travaux de construction (CSTC) avec les nouvelles dispositions du présent projet de règlement.

La CNESST a soumis les commentaires reçus au Comité-conseil 3.33.2 de révision du Règlement sur la santé et sécurité du travail, dont le rôle est de cerner les problématiques liées à la santé et la sécurité du travail à partir de données probantes, de proposer des

priorités et des solutions et de faire des recommandations ayant pour objet l'actualisation du Règlement sur la santé et la sécurité du travail.

Il est venu à la conclusion que ces commentaires ne justifiaient pas de modifier le projet de règlement. En effet, la CNESST analyse la possibilité d'expliquer les nouvelles dispositions soit dans un guide d'application ou par d'autres moyens, telles que des conférences ou des échanges avec les groupes intéressés, afin de s'assurer que son application soit uniforme par tous les employeurs. Également, plusieurs commentaires concernaient des précisions à apporter à certaines dispositions, alors que ces dernières sont rédigées de façon large afin d'inclure plusieurs situations qui peuvent se présenter en espace clos. Finalement, la recommandation d'harmoniser les dispositions du CSTC avec les nouvelles dispositions du présent règlement a été soumise au Comité de révision du CSTC de la CNESST.

Toutefois, la version anglaise du projet de règlement nécessitait certaines corrections de traduction après la publication du 5 janvier 2022, notamment au niveau des termes techniques utilisés, en respect avec les normes relatives au travail en espace clos et en conformité avec les autres juridictions canadiennes.

Le texte final du projet de règlement a été adopté à l'unanimité par le conseil d'administration de la CNESST le 20 octobre 2022, avec modifications dans la version anglaise.

C'est en vertu des paragraphes 7°, 9°, 11°, 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 ce projet de règlement. Ces paragraphes lui permettent notamment de faire des règlements pour :

- prescrire les normes applicables à tout établissement de manière à assurer la santé, la sécurité et l'intégrité des travailleurs;
- déterminer, en fonction des catégories d'établissement ou de chantiers de construction, les moyens et équipements de protection individuels ou collectifs que l'employeur doit fournir gratuitement au travailleur;
- fixer l'âge minimum qu'un travailleur doit avoir atteint pour exécuter un travail qu'elle identifie;
- prescrire les 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;
- généralement prescrire toute autre mesure utile à la mise en application de cette loi.

Enfin, l'article 224 de la LSST prévoit que ces projets de règlement doivent être soumis pour approbation au gouvernement.

2- Raison d'être de l'intervention

Le travail en espace clos présente des risques importants à la santé et à la sécurité des travailleurs. Il s'agit d'un travail effectué dans des espaces, tels des réservoirs, des silos ou des citernes, soit des endroits où un travailleur peut être surpris par une atmosphère toxique, explosive, ou déficiente en oxygène, ou encore une matière à écoulement libre et où la possibilité d'évitement est pratiquement nulle. En effet, en quelques secondes, le travailleur peut perdre conscience ou être enseveli.

Souvent, un accident en espace clos fait plus d'une victime, soit parce qu'il y a plus d'un travailleur dans l'espace clos, soit parce que d'autres travailleurs ont tenté un sauvetage improvisé.

De 2016 à 2020, la CNESST a recensé dans les rapports d'enquête et interventions à la suite d'accidents graves, 16 événements en espace clos, conduisant à 12 décès et 7 blessés.

Le travail en espace clos requiert en effet une préparation rigoureuse et des procédures complexes qui s'avèrent difficiles à mettre en place et à gérer pour les entreprises disposant de peu de main-d'œuvre. Il y a donc lieu d'inclure des dispositions intégrant certains principes d'aménagement des espaces clos visant à éliminer la nécessité de travailler dans ces espaces ou encore de faciliter l'application de mesures de prévention.

3- Objectifs poursuivis

L'option réglementaire s'avère la meilleure alternative afin de protéger la santé et d'assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique de tous les travailleurs qui œuvrent dans le secteur. Les modifications réglementaires vont permettre de s'assurer que les mesures proposées sont appliquées de façon équitable à tous les employeurs visés par celles-ci. Les dispositions seront également mises à jour afin de tenir compte de l'évolution des connaissances et des règles de l'art, alors qu'elles n'ont pas été mises à jour depuis 2001.

Ainsi, la CNESST a évalué qu'il y aura une diminution des accidents de travail qui peuvent survenir lors de travaux dans un espace clos.

Aussi, les modifications réglementaires prévoient, lorsque possible, que l'aménagement des espaces clos intègre des équipements et des installations qui feront en sorte que les interventions puissent se faire à partir de l'extérieur. L'objectif premier étant d'éliminer à la source le danger relativement à la nécessité d'entrer dans l'espace clos pour faire le travail. Il demeure le moyen privilégié pour prévenir un accident du travail et un décès.

Toutefois, lorsque le travail à partir de l'extérieur n'est pas possible dans le cas de nouveaux espaces clos ou dans le cas de rénovations d'espaces clos existants, le

projet prévoit néanmoins que l'aménagement réalisé permette de contrôler efficacement les risques de danger avant d'effectuer un travail dans ces espaces.

4- Proposition

Ce projet de règlement vise à modifier la définition de l'expression « espace clos », pour préciser davantage les risques ciblés par la section XXVI du RSST, à ajouter des dispositions pour rendre l'aménagement plus sécuritaire des espaces clos et ainsi aider les PME à mieux gérer les risques associés à ces espaces. Il vise également à faire des mises à jour des dispositions existantes afin de tenir compte de l'évolution des connaissances et des règles de l'art avec le temps. En effet, il est nécessaire de mettre à jour certaines dispositions de cette section, puisqu'elles sont demeurées inchangées depuis 2001.

Ce projet vise également à inclure des dispositions pour rendre plus sécuritaires les nouveaux espaces clos ou les espaces clos devant être rénovés.

Ces changements réglementaires pourront permettre de réduire le bilan de lésions professionnelles et particulièrement les décès reliés au travail en espaces clos. L'élimination des décès en espace clos permettrait aux entreprises et à la société québécoise d'économiser près de 9 M\$ par année et, en conséquence, de sauver des vies.

5- Autres options

Le Comité-conseil 3.33.2 sur lequel siègent des représentants des parties patronale et syndicale, ainsi que des représentants de la CNESST, a unanimement approuvé l'ensemble des modifications réglementaires proposées concernant les espaces clos.

Préalablement à ce projet de révision réglementaire, la CNESST a produit des guides et des outils et a participé à des comités, des colloques et des webinaires afin de sensibiliser les milieux de travail aux dangers que représentent certains espaces clos. Elle a notamment travaillé avec l'Union des producteurs agricoles (UPA), les producteurs de grains, les éleveurs de porcs et les producteurs de lait du Québec en ce qui concerne les risques d'ensevelissements dans les grains et ceux liés aux gaz de lisier et aux gaz d'ensilage. Or, ces moyens de communication ne s'avèrent pas suffisants pour avoir une incidence sur les accidents du travail, et ce, particulièrement sur les décès relativement au travail en espace clos.

Ainsi, il a été constaté que ces méthodes non réglementaires n'étaient pas suffisantes et que les normes techniques pour le travail en espace clos n'étaient pas à jour, comparativement à d'autres provinces canadiennes. Pour pallier ces difficultés, les modifications réglementaires étaient nécessaires afin de s'assurer d'une application uniforme par les employeurs.

6- Évaluation intégrée des incidences

Un peu plus de 16 000 établissements et près de 1 000 municipalités ont des espaces clos à gérer et peuvent être touchés par les modifications réglementaires.

En pratique, les coûts associés au projet de modifications réglementaires dépendront fortement du nombre réel d'espaces clos à aménager, des analyses réalisées par les entreprises et des solutions qu'elles retiendront pour satisfaire à ces nouvelles exigences.

Il est estimé que près de 375 nouveaux espaces clos pourraient être aménagés annuellement, ce qui représenterait un coût annuel de 6 M\$ pour les entreprises.

Aucunes économies ne sont envisagées telles que démontré dans le cadre de l'analyse d'impact réglementaire. Toutefois, une telle analyse ne prend pas en compte les aspects économiques liés aux coûts ou à l'évitement des lésions professionnelles et leurs effets sur les entreprises, les travailleurs ou la société québécoise.

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

Outre le ministère de la Justice qui a été consulté et a donné son accord, la CNESST a mis sur pied le Comité-conseil 3.33.2 afin de réviser les dispositions du RSST. Ce comité regroupait au moment des discussions des représentants provenant des organisations suivantes :

Partie patronale :

- Conseil du patronat du Québec;
- Prévibois;
- Fédération des chambres de commerce du Québec;
- Association de la construction du Québec;
- Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ).

Partie syndicale :

- CSD Construction;
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ);
- Confédération des syndicats nationaux (CSN);
- Unifor.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La CNESST n'entrevoit pas de difficulté pour la mise en application de ce projet de règlement. Elle travaille dans un contexte partitaire et lorsque les associations représentatives donnent leur accord, elles collaborent pleinement à la mise en application des nouvelles mesures.

La date d'entrée en vigueur du projet de règlement est de six mois après la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* plutôt que quinze jours. En effet, le délai de six mois a été déterminé afin que les employeurs aient le temps de modifier leurs pratiques pour respecter les nouvelles exigences du travail en espace clos, de se procurer le matériel nécessaire et de former les travailleurs avant l'entrée en vigueur de ces modifications réglementaires.

9- Implications financières pour la CNESST

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

10- Analyse comparative

Les règles peuvent être adaptées aux diverses situations de travail et diffèrent peu des obligations actuelles. Aucune disposition spécifique pour les PME n'est considérée.

De plus, il est considéré que ce projet n'affectera pas la compétitivité des entreprises québécoises par rapport à celle des entreprises des territoires voisins.

Une analyse comparative a été effectuée, à partir de 2018, de la réglementation du travail en espace clos des différentes provinces canadiennes. Il a été déterminé que toutes les provinces et territoires canadiens, dont le Québec, ont actuellement une réglementation exigeante en matière de santé et de sécurité au travail dans les espaces clos, car ils sont fréquemment à l'origine d'accidents graves et de décès multiples chez les travailleurs. Avec les modifications au RSST, le Québec comptera parmi les provinces ayant les exigences s'approchant davantage des règles de l'art pour ce qui est de l'aménagement de nouveaux espaces clos ou de la rénovation d'espaces clos existants. Il est considéré que les nouvelles exigences ne sont en aucun cas exagérées par rapport aux risques que les employeurs ont à éliminer ou à contrôler pour éviter les accidents en espace clos.

Le ministre du Travail,

JEAN BOULET