

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail

Le 15 mars 2023

TITRE : Projet de loi sur l'encadrement du travail des enfants

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

On constate depuis quelques années une hausse du nombre de jeunes enfants sur le marché du travail en raison, notamment, de la pénurie de main-d'œuvre. Dans ce contexte, il a été soulevé que l'encadrement actuel du travail des enfants est insuffisant en raison, d'une part, de la hausse du nombre d'accidents du travail et, par conséquent, de l'importance d'agir sur les risques en matière de santé et de sécurité qui y sont inhérents et, d'autre part, de l'impact du travail sur la réussite et la persévérance scolaires des enfants.

Le 8 décembre 2022, à la suite d'une demande du ministre du Travail, le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) rendait un avis unanime dans lequel il recommande, notamment, d'établir, sauf exception, un âge minimal d'admission à l'emploi et de limiter le nombre d'heures de travail des enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire.

Le Québec encadre actuellement le travail des enfants par le biais de plusieurs lois, mais cet encadrement paraît insuffisant. La Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) établit que tout enfant doit fréquenter l'école jusqu'au dernier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire au cours de laquelle il atteint l'âge de 16 ans ou au terme de laquelle il obtient un diplôme, selon la première éventualité. Toutefois, les élèves de la Commission scolaire crie et de la Commission scolaire Kativik ainsi que du Comité Naskapi sont soumis à l'obligation de fréquentation scolaire jusqu'à l'âge de 15 ans. La Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) (LNT) comprend, quant à elle, une section particulière concernant le travail des enfants, depuis 1999. La LNT interdit à un employeur de faire effectuer par un enfant un travail disproportionné à ses capacités ou susceptible de porter atteinte à son éducation, à sa santé ou à son développement. Par ailleurs, elle interdit à un employeur de faire effectuer un travail par un enfant de moins de 14 ans sans le consentement écrit du titulaire de l'autorité parentale ou du tuteur. La LNT interdit également l'emploi d'un enfant visé par l'obligation de fréquentation scolaire durant les heures de classe ou entre 23 heures et 6 heures le lendemain, sauf certaines exceptions (articles 84.4 et 84.6). Les mesures en place dans la LNT visent principalement à minimiser l'impact du travail sur la réussite et la persévérance scolaires.

De plus, la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1) (LSST) prévoit que l'employeur est tenu de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique de ses travailleurs, et ce, peu importe leur âge. L'employeur doit notamment les informer adéquatement sur les risques reliés à leur

travail et leur assurer la formation, l'entraînement et la supervision appropriés afin de faire en sorte qu'ils aient l'habileté et les connaissances requises pour accomplir de façon sécuritaire le travail qui leur est confié. Enfin, à la suite de l'adoption de la Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail (LQ 2021, chapitre 27), sanctionnée le 6 octobre 2021, l'ensemble des établissements doivent mettre en place des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs, dont les exigences varient en fonction de leur taille. Jusqu'à l'édiction d'un règlement sur la question qui entraînera l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, un régime intérimaire s'applique, et ce, afin de préparer les milieux de travail à la mise en application du programme de prévention ou du plan d'action et des mécanismes de participation des travailleurs.

En outre, des règlements adoptés en vertu de la LSST fixent l'âge minimum qu'un travailleur doit avoir atteint pour exécuter certains travaux susceptibles de compromettre la santé et la sécurité des enfants, par exemple le travail dans les mines et les conducteurs de chariot élévateur. D'autres lois et règlements fixent un âge minimum d'admission à l'emploi. C'est le cas, notamment, dans le secteur de la construction, lequel est visé par la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20). Cette loi fixe à 16 ans l'âge minimum pour obtenir un certificat de compétence et, ainsi, travailler sur un chantier de construction (par exemple en tant qu'apprenti).

Le présent mémoire porte sur un projet de loi sur l'encadrement du travail des enfants.

2- Raison d'être de l'intervention

Bien que le travail des enfants soit encadré par la LNT, plusieurs préoccupations perdurent en ce qui a trait à leur présence dans les milieux de travail. Parmi les préoccupations soulevées, on compte :

1. le nombre d'enfants qui entrent de plus en plus jeunes sur le marché du travail dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre;
2. le nombre croissant d'accidents du travail chez les enfants;
3. les risques d'impacts négatifs sur le cheminement scolaire de l'enfant et sur sa vie personnelle au-delà d'un certain nombre d'heures travaillées.

On constate, dans les dernières années, parallèlement à une hausse du nombre de jeunes enfants sur le marché du travail, une augmentation des accidents du travail chez ces derniers. En effet, entre 2017 et 2021, le pourcentage d'accidents du travail reconnus par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a augmenté de 540 % pour les enfants de 14 ans et moins et de 60,8 % pour les enfants de 16 ans et moins. Les enfants sont particulièrement à risque de subir un accident du travail, notamment parce qu'ils sont inexpérimentés. De plus, les emplois occupés par les jeunes travailleurs présentent souvent un cumul de contraintes physiques (manipulation de charges lourdes, travail répétitif, etc.) et organisationnelles (horaires irréguliers, etc.) qui peuvent entraîner un plus haut risque de blessures et d'accidents du travail.

Or, outre quelques règlements limitant l'accès à l'emploi des enfants dans certains

secteurs identifiés, les lois en matière de santé et de sécurité du travail ne prévoient aucune obligation spécifique visant les enfants.

Selon l'Enquête québécoise sur la santé des jeunes du secondaire 2016-2017, le taux de décrochage et la détresse psychologique des jeunes sont nettement plus élevés au-delà d'un certain nombre d'heures de travail par semaine.

Contrairement à d'autres législations ailleurs au Canada, la LNT ne limite pas le nombre d'heures de travail quotidien ou hebdomadaire des enfants ni ne prévoit un âge minimal en deçà duquel il est interdit de travailler.

3- Objectifs poursuivis

L'intervention proposée vise à moderniser l'encadrement législatif relatif au travail des enfants afin, notamment, de renforcer la santé et la sécurité au travail des enfants et de favoriser leur réussite et leur persévérance scolaires.

4- Proposition

La proposition consiste à présenter un projet de loi modifiant la LNT, le Règlement sur les normes du travail (RLRQ, c. N-1.1, r.3) ainsi que la LSST, et ce, afin d'encadrer le travail des enfants.

Âge en deçà duquel il est interdit de travailler

Afin de renforcer la santé et la sécurité au travail des enfants et de favoriser leur réussite et leur persévérance scolaires, le projet de loi propose une interdiction de faire travailler un enfant en deçà de l'âge de 14 ans, sauf dans certains cas d'exception et selon les conditions déterminées par règlement du gouvernement, après consultation de la CNESST. Ces exceptions, prévues au Règlement sur les normes du travail, visent :

1. l'enfant qui travaille à titre de créateur ou l'interprète, dans un domaine de production artistique visé à l'article 1 de la Loi sur le statut professionnel des artistes des arts visuels, du cinéma, du disque, de la littérature, des métiers d'art et de la scène (chapitre S-32.1);
2. le livreur de journaux ou d'autres publications;
3. le gardien d'enfants;
4. l'enfant qui effectue de l'aide aux devoirs ou du tutorat;
5. l'enfant qui travaille au sein d'une entreprise familiale exploitée par son père, sa mère, l'un de ses parents, son frère, sa sœur, son oncle, sa tante, l'un de ses grands-parents, son tuteur ou le conjoint de l'une de ces personnes;
6. l'enfant qui travaille dans un organisme à but non lucratif et à vocation sociale ou communautaire, tels une colonie de vacances ou un organisme de loisirs;
7. l'enfant qui travaille dans un organisme sportif à but non lucratif pour assister une autre personne ou en soutien, tel qu'un aide-moniteur, un aide-entraîneur ou un marqueur.

Pour les enfants travaillant dans un organisme à but non lucratif et à vocation sociale ou communautaire ou dans un organisme sportif à but non lucratif pour assister une autre personne ou en soutien, ceux-ci devront, en tout temps, être sous la supervision d'une personne de 18 ans ou plus.

Ces exceptions constituent une prolongation de la vie familiale ou scolaire pour les enfants ou sont considérées comme des travaux qui présentent peu de risques en matière de santé et de sécurité du travail.

Pour les enfants visés par ces exceptions, le formulaire d'autorisation parentale est maintenu, mais les employeurs devront dorénavant utiliser le formulaire établi par la CNESST, lequel énonce les principales tâches ainsi que le nombre maximal d'heures par semaine et les périodes de disponibilité.

Horaire de travail

Dans un souci de favoriser la réussite et la persévérance scolaires, le projet de loi vient encadrer l'horaire de travail des enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire. Ainsi, il prévoit qu'un employeur ne peut faire travailler un enfant plus de 17 heures par semaine, dont un maximum de 10 heures de travail peut être effectué du lundi au vendredi. Une telle interdiction ne s'applique pas à toute période de plus de sept jours consécutifs au cours de laquelle aucun service éducatif n'est dispensé à l'enfant.

Santé et sécurité au travail

Le projet de loi permet de renforcer la santé et la sécurité au travail des travailleurs âgés de 16 ans et moins en prévoyant la prise en compte des risques spécifiques au travail — auxquels ces derniers sont exposés dans les mécanismes de prévention (programme de prévention ou plan d'action selon la taille de l'établissement) ainsi que dans les fonctions des mécanismes de participation des travailleurs existants (comité de santé et de sécurité, représentant en santé et en sécurité (ou agent de liaison pour les établissements de moins de 20 travailleurs)). Ainsi, le projet de loi vient préciser que l'identification ou l'analyse des risques devant être prévue au programme de prévention (ou au plan d'action) en matière de santé et de sécurité du travail qu'un employeur doit élaborer et mettre en application doit inclure les risques pouvant affecter particulièrement les travailleurs âgés de 16 ans et moins. Le projet de loi vient également préciser que le comité de santé et de sécurité participe à l'identification et à l'analyse des risques. Le représentant en santé et en sécurité, dans l'exercice de ses fonctions, identifie les situations qui peuvent être source de danger pour les travailleurs âgés de 16 ans et moins. Le projet de loi prévoit finalement que le représentant en santé et en sécurité ou l'agent de liaison pourront aussi faire des recommandations concernant ces risques et puissent également recommander que certaines tâches ne soient pas effectuées par des travailleurs âgés de 16 ans et moins.

Aide financière

Le projet de loi permet également à la CNESST d'accorder, dans le cadre de sa mission, une aide financière afin de soutenir des initiatives de prévention en matière de normes du travail. Ce pouvoir lui permettra, notamment, d'accorder des subventions à un organisme ou à un groupe qui fait la promotion du droit du travail des enfants.

Dispositions pénales

Considérant la nécessité de mieux protéger les enfants qui constituent un groupe de salariés vulnérables, le projet de loi propose que le montant des amendes, pour quiconque contrevient aux dispositions concernant le travail des enfants, soit plus élevé que le montant de base prévu à la LNT. Ainsi, le montant des amendes sera celui le plus élevé prévu dans la LNT, soit de 600 \$ à 6 000 \$ et, pour toute récidive, de 1 200 \$ à 12 000 \$. Actuellement, le montant des amendes en cas d'infraction liée aux dispositions concernant le travail des enfants est établi de 600 \$ à 1 200 \$ et, pour toute récidive, de 1 200 \$ à 6 000 \$.

Dispositions transitoires

Le projet de loi prévoit également des dispositions transitoires. Ainsi, les articles du projet de loi concernant l'interdiction de travailler en deçà de 14 ans s'appliqueront dès la sanction du projet de loi. De ce fait, à titre de mesure minimale de compensation pour les jeunes salariés âgés de moins de 14 ans qui perdront leur emploi à la suite de la sanction de la loi, il est proposé de leur rendre applicables, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la LNT relatives au préavis de fin d'emploi. L'employeur qui embauche un enfant de moins de 14 ans visé par les exceptions aura 30 jours suivant la sanction du projet de loi pour obtenir le consentement de son parent ou de son tuteur. Aussi, certaines dispositions relatives à la santé et à la sécurité du travail pourraient s'appliquer dès la sanction du projet de loi ou, dans certains cas, dès l'entrée en vigueur des dispositions concordantes dans la Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail. Le règlement concernant les mécanismes de prévention et de participation des travailleurs, qui doit être édicté par la CNESST au plus tard le 6 octobre 2024 ou, à défaut, par le gouvernement au plus tard le 6 octobre 2025, devra tenir compte des réalités propres aux travailleurs de 16 ans et moins. Par ailleurs, la limite hebdomadaire du nombre d'heures de travail entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2023.

5- Autres options

Il a été envisagé de ne pas légiférer pour interdire le travail des enfants âgés de moins de 14 ans. Le fait de ne pas limiter le travail des enfants aurait peut-être pu être considéré comme une façon de contrer la pénurie de la main-d'œuvre actuelle. Toutefois, il a été préféré d'interdire, sauf exception, le travail des enfants de moins de 14 ans étant donné certaines considérations liées, notamment, au développement socioaffectif de l'enfant et des enjeux en matière de santé et de sécurité au travail. De plus, non seulement les mesures législatives proposées font-elles consensus au sein du CCTM, mais elles permettent au Québec de mieux répondre à ses engagements internationaux au regard du travail des enfants. Le gouvernement reconnaît le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de nuire à sa santé ou de compromettre son éducation.

Il a également été évalué de prévoir une limite d'heures de travail hebdomadaires inférieure à celle proposée par le projet de loi, qui est de 17 heures par semaine, dont un maximum de 10 heures de travail pouvant être effectué du lundi au vendredi. Des scénarios prévoyant une limite quotidienne d'heures de travail lors des journées de fréquentation scolaire, comme c'est le cas dans d'autres provinces canadiennes, ont également été envisagés. La limite d'heures proposée dans le projet de loi découle d'un consensus des parties du CCTM et prend en compte la réussite et la persévérance scolaires de l'enfant, tout en permettant à celui-ci de concilier les différentes sphères de sa vie.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences sur les citoyens

Les jeunes

L'intervention proposée favorise une meilleure protection dont peuvent bénéficier les enfants en milieu de travail. Les nouveaux droits, interdictions et protections prévus permettront d'assurer davantage leur santé et leur sécurité au travail et de favoriser la réussite et la persévérance scolaires dans le contexte d'une hausse du nombre de lésions professionnelles constatées au cours des dernières années.

Les incidences économiques

L'effet sur les entreprises

L'intervention proposée n'occasionnerait aucun coût lié à la conformité aux normes ou à des formalités administratives pour les entreprises. Toutefois, l'intervention aurait des effets limités sur les entreprises qui font face à la pénurie de la main-d'œuvre actuelle, d'une part, en raison de l'interdiction, sauf exception, de faire travailler des enfants âgés de moins de 14 ans et, d'autre part, en raison de la limite du nombre d'heures de travail hebdomadaires pour ceux qui sont assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire.

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

Le 8 décembre 2022, le CCTM, qui réunit les associations patronales et syndicales les plus représentatives, a rendu un avis, à la demande du ministre du Travail sur la question de l'encadrement du travail des enfants. Les recommandations consensuelles du CCTM ont été prises en compte dans l'élaboration du projet de loi.

En janvier 2023, le ministère du Travail a effectué des consultations ciblées auprès de plusieurs groupes, soit : l'Association des restaurateurs du Québec, le Réseau québécois pour la réussite éducative, l'Association des pédiatres du Québec, Au bas de l'échelle, le Réseau pour un Québec Famille, le Syndicat des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce (TUAC Québec), la Fédération des comités de parents du Québec, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ainsi que le Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage.

Dans le cadre des travaux d'élaboration du projet de loi, le ministère du Travail a consulté la CNESST, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Famille, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, le ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La CNESST serait responsable de l'application des nouvelles dispositions législatives proposées dans le projet de loi.

Par souci de clarté pour les enfants et les employeurs visés par le projet de loi, la limite hebdomadaire du nombre d'heures de travail des enfants assujettis à l'obligation de fréquentation scolaire entrerait en vigueur le 1^{er} septembre 2023, soit après la période estivale qui n'est de toute façon pas visée par la limite d'heures de travail. Les autres dispositions du projet de loi entreraient en vigueur lors de sa sanction.

9- Implications financières

L'intervention proposée ne comporte aucune implication financière pour le gouvernement. Les dépenses engagées par la CNESST pour l'application du projet de loi seraient assumées par la cotisation des employeurs perçue en application du chapitre III.1 de la LNT. Aucune augmentation des cotisations n'est à prévoir à cet égard.

10- Analyse comparative

L'encadrement du travail des enfants varie d'une province à l'autre au Canada. L'Ontario, l'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador et la Colombie-Britannique fixent un âge minimal d'admission à l'emploi (entre 13 et 16 ans). L'Alberta et la Colombie-Britannique prévoient toutefois des exceptions à l'âge minimal d'admission à l'emploi. Dans le cas de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, l'employeur doit détenir un permis ou une autorisation pour employer des enfants de moins de 14 ans (16 ans dans le cas du Nouveau-Brunswick).

À l'instar du Québec pour les enfants de moins de 14 ans, certaines provinces exigent que l'employeur obtienne l'autorisation parentale de l'enfant avant de l'embaucher. C'est le cas de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan pour les enfants de moins de 15 ans ainsi que du Manitoba et de Terre-Neuve-et-Labrador pour ceux âgés de moins de 16 ans.

La plupart des provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador) établissent un nombre maximal d'heures de travail hebdomadaire ou quotidien pour les enfants. Cette limite varie de 2 à 4 heures de travail par jour pour les jours de classe et de 6 à 8 heures de travail pour les jours où il n'y a pas de classe. La Saskatchewan (16 heures) et la Colombie-Britannique ainsi que le Manitoba (20 heures) établissent que la semaine de travail ne peut excéder un certain nombre d'heures de travail.

Le ministre du Travail

JEAN BOULET