

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail

Le 6 novembre 2023

TITRE : Projet de loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Depuis quelques années et à la suite, notamment, de la vague de dénonciations des victimes d'agression sexuelle, il y a un mouvement social visant à mettre fin aux violences à caractère sexuel, mais également à regagner la confiance des institutions judiciaires afin de faciliter l'accueil des victimes et à mieux les accompagner. C'est dans ce contexte qu'en 2020, un Comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale a été formé. Publié en décembre 2020, son rapport, intitulé *Rebâtir la confiance*, contient 190 recommandations pour améliorer l'accompagnement psychosocial et judiciaire des personnes victimes et leur accès à la justice.

L'une de ces recommandations était la mise sur pied d'un comité chargé d'analyser les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agressions sexuelles en milieu de travail (Comité). Le ministre du Travail a donné suite à cette recommandation en février 2022. Le Comité mis en place avait alors pour mandat :

- D'évaluer, dans leur globalité, la cohérence et l'efficacité des recours dont peut se prévaloir une personne victime d'agression à caractère sexuel ou de harcèlement sexuel au travail, tant au regard des lois du travail (Loi sur les normes du travail, Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, Loi sur la santé et la sécurité du travail, etc.) que de la Charte des droits et libertés de la personne;
- D'étudier le traitement des agressions à caractère sexuel et du harcèlement sexuel survenus dans un contexte de travail, y compris la cohérence, la simplicité et l'efficacité des recours disponibles.

Le harcèlement sexuel est une problématique importante dans les milieux de travail. Selon une extraction effectuée par Statistique Canada à partir des données de son Enquête sur les inconduites sexuelles au travail (EIST) pour le compte du Comité, en 2020 au Québec, près d'une personne sur deux (49 %) a observé ou subi un comportement sexualisé inapproprié ou discriminatoire en milieu de travail au cours des douze mois précédant le sondage. De plus, 26 % des femmes contre 13 % des hommes ont indiqué avoir subi ce type de comportement.

Le harcèlement sexuel peut produire des effets néfastes sur le bien-être physique et psychologique des personnes qui en sont victimes et peut parfois infléchir indûment le parcours professionnel de celles-ci. Certaines personnes en sont davantage victimes. En effet, selon les données de l'EIST, 36 % des femmes de 34 ans et moins auraient fait l'objet de comportements sexualisés inappropriés (cette proportion diminuant à mesure que l'âge avance) dans un milieu de travail québécois. Les femmes en situation d'handicap seraient également plus susceptibles d'avoir fait l'objet de tels comportements (35 %) que les autres (22 %). Faute de données spécifiques pour le Québec, au Canada, ce serait près de la moitié (47 %) des travailleurs faisant partie de la communauté de diversité sexuelle et de genre qui en auraient été victimes (par rapport à 22 % des travailleurs ne faisant pas partie de cette communauté).

Actuellement, différentes lois du travail traitent du harcèlement sexuel notamment en prévoyant des obligations en matière de prévention et de prise en charge pour l'employeur, des recours pour le salarié ainsi qu'une indemnisation pour le travailleur qui est victime d'une lésion professionnelle.

La Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) (LNT) définit le harcèlement psychologique comme étant une conduite vexatoire se manifestant soit par des comportements, des paroles, des actes ou des gestes répétés, qui sont hostiles ou non désirés, laquelle porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique de la personne salariée et qui entraîne, pour celle-ci, un milieu de travail néfaste. Plus précisément, le harcèlement psychologique comprend une telle conduite lorsqu'elle se manifeste par de telles paroles, de tels actes ou de tels gestes à caractère sexuel. Une seule conduite grave peut aussi constituer du harcèlement psychologique si elle porte une telle atteinte et produit un effet nocif continu pour la personne salariée.

La LNT énonce que toute personne salariée a droit à un milieu de travail exempt de harcèlement et précise que l'employeur a l'obligation de prendre les moyens raisonnables pour le prévenir et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour le faire cesser. De plus, elle oblige les employeurs à se doter d'une politique de prévention du harcèlement psychologique et de traitement des plaintes, incluant entre autres un volet concernant les conduites qui se manifestent par des paroles, des actes ou des gestes à caractère sexuel.

La personne salariée victime de harcèlement sexuel qui n'est pas régie par une convention collective ou qui n'est pas visée par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) (LFP) peut déposer une plainte à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) dans un délai de deux ans suivant la date de la dernière manifestation de harcèlement. Si cette personne est régie par une convention collective, elle devra alors s'adresser à son syndicat qui, le cas échéant, pourra formuler un grief. Les dispositions de la LNT sont réputées faire partie intégrante de toute convention collective. Pour les salariés non syndiqués régis par la LFP, la plainte doit être déposée auprès de la Commission de la fonction publique (CFP).

En vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1) (LSST), l'employeur a également l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé (autant physique que psychologique) et d'assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique du travailleur. Depuis 2021, à la suite de l'adoption de la Loi modernisant le régime de santé et

de sécurité du travail (LMRSST), l'employeur doit prendre les mesures pour assurer la protection du travailleur exposé sur les lieux de travail à une situation de violence physique ou psychologique, incluant la violence conjugale, familiale ou à caractère sexuel. Il doit également mettre en place des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs, dont les exigences varient en fonction de la taille de l'établissement. Jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur la question, qui seront prévues dans un décret du gouvernement, 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.

Un inspecteur en santé et sécurité du travail peut intervenir lorsqu'un travailleur formule une plainte auprès de la CNESST, parce qu'il estime subir du harcèlement sexuel dans son milieu de travail. L'intervention de l'inspecteur visera alors à évaluer la prise en charge du risque de harcèlement par l'employeur en mesurant les moyens mis en place pour contrer le risque.

L'inspecteur peut également intervenir lorsqu'un travailleur exerce son droit de refuser d'exécuter un travail s'il a des motifs raisonnables de croire que l'exécution de ce travail l'expose à un danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou psychique (article 12 LSST).

De plus, un travailleur victime d'une lésion professionnelle en raison de harcèlement sexuel ou de violence à caractère sexuel peut également faire une réclamation à la CNESST, et ce, dans les six mois de la lésion. Le travailleur pourrait alors bénéficier du régime d'indemnisation de la CNESST et, notamment, recevoir des indemnités pour la période de son arrêt de travail ainsi que les traitements nécessaires à son rétablissement.

2- Raison d'être de l'intervention

La personne victime de harcèlement sexuel ou d'une agression à caractère sexuel dans son milieu de travail, souhaitant obtenir réparation, est confrontée à un cadre juridique complexe et fragmenté. Elle peut tenter un recours auprès de la CNESST, auprès de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), auprès de la CFP, auprès des tribunaux civils ou déposer une plainte à la police. En milieu syndiqué, elle peut aussi s'adresser à son syndicat qui procédera par voie de grief. Les résultats de la plainte, les délais ainsi que le fardeau de la preuve, peuvent différer selon la nature du recours.

Cette complexité a d'ailleurs été soulignée dans le rapport *Rebâtir la confiance*. À cet égard, en mars 2023, le Comité mandaté par le ministre du Travail a remis un rapport intitulé « Mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail, se donner les moyens d'agir » (Rapport), lequel a été rendu public le 5 mai 2023.

Le Rapport présente 82 recommandations, dont 39 de nature législative ayant pour objectifs : de rendre plus cohérent le cadre juridique, d'assurer que la réponse du droit du travail permette de réparer les torts causés aux personnes victimes, de réduire les risques de victimisation secondaire de celles-ci et, finalement, d'outiller les milieux de travail pour qu'ils puissent prendre en charge le risque de harcèlement sexuel et d'agression à caractère sexuel et, le cas échéant, y mettre fin promptement.

Ces recommandations législatives visent globalement l'amélioration de la prévention de la violence à caractère sexuel en milieu de travail et des différents recours en cas de plainte, de même que la facilitation du processus de réclamation d'une lésion professionnelle qui en découlerait. Celles-ci visent les principales lois du travail.

D'entrée de jeu, le Comité souligne que la prise en charge des enjeux de harcèlement sexuel et d'agressions à caractère sexuel par les milieux de travail québécois est déficitaire, et ce, autant en matière de formation et de prévention qu'en ce qui concerne les processus de traitement des plaintes. En plus de la multiplication des recours existants, il relève également que les obligations de l'employeur en matière de prévention et de prise en charge de la violence à caractère sexuel sont disséminées dans plusieurs lois, ce qui peut entraîner une certaine confusion, en plus de dédoublements.

Plusieurs recommandations ciblent l'adoption de mesures visant à améliorer la prévention de la violence à caractère sexuel dans les milieux de travail et la connaissance des droits des travailleurs à ce sujet, notamment dans le secteur de la construction qui est à forte prédominance masculine et dans lequel le taux de prévalence du harcèlement est élevé.

Ensuite, certaines préoccupations sont soulevées concernant le processus de plainte à la CNESST. D'abord, concernant la médiation puisque peu de salariés y sont représentés, ce qui peut mener à un déséquilibre dans le rapport de force avec l'employeur et à une méconnaissance des remèdes qui pourraient leur être octroyés. Il est aussi mentionné, pour le secteur syndiqué, que le délai pour porter plainte n'était pas connu. En effet, les conventions collectives n'en font pas toujours mention ou indiquent un délai parfois inférieur à celui prévu dans la LNT, et ce, malgré que cette disposition soit réputée en faire partie intégrante, ce qui est susceptible d'engendrer un déni de droit.

Plusieurs enjeux sont aussi évoqués en matière d'indemnisation d'une lésion professionnelle subie en raison de la violence à caractère sexuel, notamment la difficulté pour une personne victime de faire reconnaître sa lésion et les mythes et préjugés parfois véhiculés par les décisions de la CNESST à ce sujet. On mentionne par ailleurs que le dépôt de réclamation en dehors du délai prescrit par la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (chapitre A-3.001) (LATMP) est le premier motif de refus d'une réclamation, alors même qu'il peut être difficile pour une victime de réaliser ce qu'elle a vécu dans le temps imparti. D'autres problématiques sont liées à la contestation de l'employeur, qui a pour effet de judiciaire davantage le processus, d'allonger les délais et de faire en sorte que la personne victime doive témoigner à plusieurs reprises. Il est également soulevé que des mesures devraient être prises pour assurer la confidentialité pour le travailleur, notamment de son dossier médical, d'autant plus lorsque l'agresseur présumé est l'employeur.

De façon générale, plusieurs recommandations du Comité visent les jeunes travailleurs, lesquels sont surreprésentés dans les victimes de violence à caractère sexuel dans les milieux de travail. Il est d'ailleurs souligné que les travailleurs étudiants sont sous-indemnisés lorsqu'ils subissent une lésion professionnelle. En vertu de la LATMP, ils reçoivent actuellement 121 \$ par semaine.

L'impunité des employeurs responsables du harcèlement est également déplorée; par exemple le fait que les ententes hors-cour prévoient presque systématiquement des clauses de non-divulgation et que le Tribunal administratif du travail (TAT) ne puisse verser de dommages punitifs si la personne est victime d'une lésion professionnelle au sens de la LATMP ou si le TAT l'estime probable. De plus, en marge des recommandations du Comité, le montant des amendes (600 \$ à 1 200 \$ et, pour toute récidive, une amende de 1 200 \$ à 6 000 \$) apparaît peu élevé en cas d'infractions aux dispositions concernant le harcèlement.

Quelques recommandations du Comité visent également les recours par voie de grief, notamment le besoin de formation des arbitres ainsi que la procédure afférente. En effet, une analyse de la jurisprudence arbitrale indique que certaines décisions véhiculent une troublante banalisation de la violence à caractère sexuel.

De plus, après une analyse concernant la protection des salariés lors du processus de plainte, il a été constaté que celle concernant les représailles de l'employeur envers une personne salariée lui signalant une conduite de harcèlement psychologique commise envers une autre personne salariée ou ayant collaboré au traitement d'un signalement ou d'une plainte n'est pas assurée.

Par ailleurs, les associations étudiantes militent depuis plusieurs mois pour l'abolition des clauses d'amnistie relatives à la violence à caractère sexuel dans les conventions collectives. Ces clauses sont destinées à empêcher l'employeur d'invoquer le dossier disciplinaire d'une personne salariée, après une période déterminée, généralement de douze mois, pour justifier l'imposition d'une mesure disciplinaire plus sévère. Dans le cas du harcèlement sexuel, les clauses d'amnistie peuvent soulever des problèmes importants, notamment en permettant, dans certains cas, à l'agresseur de récidiver sans qu'il y ait gradation des sanctions.

À noter que plusieurs recommandations du Comité sont de nature administrative et interpellent la CNESST. Le 11 septembre 2023, le ministre du Travail, accompagné de la présidente-directrice générale de la CNESST, a annoncé que la grande majorité de ces mesures ont été mises en place dans les derniers mois ou le seront d'ici la fin de 2023. Les recommandations administratives visent notamment la formation des intervenants, l'information offerte aux personnes plaignantes et la bonification de la prise en charge des plaintes.

3- Objectifs poursuivis

L'intervention législative proposée vise à améliorer la prévention et les recours en matière de harcèlement sexuel et de violence à caractère sexuel en milieu de travail pour les personnes qui en sont victimes.

4- Proposition

a- Modifications à la Loi sur les normes du travail

Obligations en matière de prévention et de traitement des plaintes

Il est d'abord proposé de préciser que l'obligation de l'employeur de prévenir le harcèlement psychologique (lequel comprend le harcèlement à caractère sexuel) s'étend à toute personne, ce qui comprend l'employeur, mais aussi un tiers comme un client ou un fournisseur de l'employeur. Cette modification reflète l'état de la jurisprudence actuelle sur la question et a une visée pédagogique.

Il est aussi proposé de prescrire un contenu minimal à la politique de prévention et de traitement des plaintes en matière de harcèlement psychologique, laquelle est obligatoire pour l'ensemble des employeurs depuis 2018.

Désormais, cette politique, qui se nommerait « Politique de prévention et de prise en charge des situations de harcèlement psychologique », devrait notamment prévoir :

- 1° les méthodes et techniques utilisées pour identifier, contrôler et éliminer les risques de harcèlement psychologique, incluant un volet concernant les conduites qui se manifestent par des paroles, des actes ou des gestes à caractères sexuel;
- 2° les programmes d'information et de formation spécifiques en matière de prévention du harcèlement psychologique qui sont offerts aux personnes salariées;
- 3° les recommandations concernant les conduites à adopter lors de la participation aux activités sociales liées au travail;
- 4° les modalités applicables pour formuler une plainte ou un signalement à l'employeur ou pour lui fournir un renseignement ou un document sur le suivi qui doit être donné;
- 5° les mesures visant à protéger les personnes concernées par une situation de harcèlement psychologique et celles qui ont collaboré au traitement d'une plainte ou d'un signalement portant sur une telle situation;
- 6° le processus de prise en charge d'une situation de harcèlement psychologique, incluant le processus applicable lors de la tenue d'une enquête par l'employeur;
- 7° les mesures visant à assurer la confidentialité d'une plainte, d'un signalement, d'un renseignement ou d'un document reçu ainsi que le délai de conservation des documents faits ou obtenus dans le cadre de la prise en charge d'une situation de harcèlement psychologique, lequel doit être d'au moins deux ans.

De plus, dans un souci d'éviter le dédoublement des obligations administratives de l'employeur en matière de prévention prévues à la fois dans la LNT et la LSST, il est proposé de prévoir que la politique de prévention et de prise en charge des situations de harcèlement psychologique fasse partie intégrante du programme de prévention (ou du plan d'action) élaboré par l'employeur en vertu de la LSST, lequel sera prochainement rendu obligatoire dans tous les établissements en vertu de la LMRSSST. La CNESST publiera un modèle de politique afin de guider les employeurs dans l'élaboration de son contenu.

Recours

Il est proposé de prévoir que la protection de la personne salariée contre des représailles de l'employeur s'applique à un salarié qui collabore à un signalement ou à une plainte ou qui effectue un signalement lui-même.

Afin de favoriser un meilleur équilibre du rapport de force entre le salarié et l'employeur lors de la médiation, il est proposé de prévoir qu'un médiateur de la CNESST puisse y mettre fin, en avisant les parties par écrit, s'il estime, compte tenu des circonstances, que son intervention n'est pas utile ou indiquée. D'autres mesures administratives mises en place par la CNESST favoriseront un meilleur équilibre entre les parties, notamment la mise en place systématique de conférence préparatoire individuelle auprès de celles-ci.

Il est proposé de prévoir que les parties peuvent convenir de la levée d'une obligation de confidentialité dans un règlement intervenu à la suite d'une plainte relative à du harcèlement psychologique, auquel cas elles doivent le préciser dans leur entente visant un tel règlement, et y indiquer le moment où la levée de cette obligation prend effet. Cette modification permettra aux parties de s'entendre sur la durée d'une clause de non-divulgence, celle-ci pouvant être illimitée s'ils le désirent.

Il est également proposé de permettre explicitement au TAT d'imposer des dommages punitifs à l'employeur lorsque l'atteinte est considérée inacceptable et illicite, notamment lorsque ce dernier est personnellement responsable du harcèlement psychologique, et ce, lorsque la personne salariée est victime de lésion professionnelle ou lorsque le TAT l'estime probable.

Il est proposé que les conventions collectives prévoient obligatoirement un délai de deux ans, tel que prévu dans la LNT, pour déposer une plainte relative à une conduite de harcèlement psychologique.

Finalement, il est proposé d'augmenter le montant des amendes en cas d'infractions aux dispositions de la LNT concernant le harcèlement psychologique. Le montant actuel de 600 \$ à 1 200 \$ (1 200 \$ à 6 000 \$ en cas de récidive) passerait de 600 \$ à 6 000 \$ (1 200 \$ à 12 000 \$ en cas de récidive), ce qui correspond au montant maximal des amendes prévu dans la LNT, lequel vise les infractions concernant les agences de placement de personnel et de recrutement des travailleurs étrangers temporaires ainsi que celles relatives au travail des enfants.

Clauses d'amnistie

Afin d'assurer la protection de toute personne en milieu de travail, il est proposé d'interdire les clauses d'amnistie dans toute convention ou décret relatives aux violences physique ou psychologique, notamment la violence à caractère sexuel. Ainsi, il serait toujours possible, pour un employeur, d'imposer une gradation de sanctions en cas de récidive d'un comportement de même nature.

b- Modifications à la Loi sur la santé et la sécurité du travail

Plusieurs modifications sont proposées à la LSST dans le but d'améliorer la prévention du harcèlement sexuel dans les milieux de travail.

Il est proposé d'y ajouter une définition de violence à caractère sexuel, soit toute forme de violence visant la sexualité ou toute autre inconduite se manifestant notamment par des gestes, pratiques, paroles, comportements ou attitudes à connotation sexuelle non désirés, qu'elles se produisent à une seule occasion ou de manière répétée, ce qui inclut la violence relative aux diversités sexuelles ou de genre.

Ensuite, il est proposé d'y préciser que l'identification ou l'analyse de risques psychosociaux que l'employeur doit effectuer inclut les risques liés à la violence à caractère sexuel.

Enfin, il est proposé d'ajouter une habilitation permettant à la CNESST d'adopter un règlement spécifique encadrant la prévention de la violence à caractère sexuel dans les milieux de travail.

c- Modifications à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

Certaines modifications proposées à la LATMP visent le processus de réclamation d'un travailleur en cas de lésions professionnelles. Il est tout d'abord proposé d'ajouter une définition de violence à caractère sexuel dans la LATMP, laquelle réfère à celle prévue dans la LSST.

Présomptions en cas de lésion professionnelle

Il est proposé de faciliter la reconnaissance d'une lésion professionnelle découlant d'une violence à caractère sexuel en ajoutant les présomptions suivantes pour le travailleur dans la LATMP. Premièrement, une maladie serait présumée être une lésion professionnelle si elle survient au plus tard trois mois après que le travailleur ait subi une violence à caractère sexuel sur les lieux du travail. Deuxièmement, le travailleur n'aurait pas à faire la démonstration que sa blessure ou sa maladie est survenue par le fait ou à l'occasion de son travail, lorsqu'il a subi des violences à caractère sexuel de la part de son employeur, l'un de ses dirigeants dans le cas d'une personne morale ou l'un des travailleurs dont les services sont utilisés par cet employeur aux fins du même établissement, sauf si cette violence survient dans un contexte strictement privé.

Délais de réclamation

Il est également proposé d'allonger le délai pour produire une réclamation à la CNESST, lequel passerait de six mois à deux ans après la lésion professionnelle, et ce, pour toute réclamation découlant d'une violence à caractère sexuel.

Indemnité de remplacement de revenu des travailleurs étudiants, stagiaires ou d'un enfant visé

Il est aussi proposé de revoir le calcul de l'indemnité de remplacement de revenu jusqu'à

l'âge de 18 ans d'un travailleur étudiant à plein temps au moment de sa lésion, d'un stagiaire ou d'un enfant visé par des mesures volontaires prises en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse (chapitre P-34.1) ou de mesures de rechange prises en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (L.C. 2002, c.1) ou en exécution d'une décision de la Cour du Québec ou du Code de procédure pénale. D'une part, l'indemnité serait de 17 fois le taux général du salaire minimum par semaine, et ce, afin de prendre en compte la capacité de gains de ces travailleurs. En effet, la Loi sur l'encadrement du travail prévoit qu'un employeur ne peut faire travailler un enfant assujéti à l'obligation de fréquentation scolaire plus de 17 heures par semaine lors des périodes scolaires. D'autre part, le travailleur pourra désormais démontrer à la CNESST qu'il aurait gagné un revenu supérieur n'eut été de la lésion professionnelle, en plus de maintenir la possibilité de considérer les revenus gagnés au cours des douze derniers mois.

Imputation des coûts

La modification proposée vise à ce que les coûts des lésions professionnelles survenues à la suite de la violence à caractère sexuel seraient imputés à l'ensemble des employeurs, et ce, afin d'éviter les contestations et la judiciarisation de ces dossiers. Une exception serait toutefois prévue lorsque la violence à caractère sexuel a été commise par l'employeur du travailleur, l'un des dirigeants dans le cas d'une personne morale ou l'un des représentants de l'employeur dans ses relations avec les travailleurs. Une telle mesure contribuerait à éviter la judiciarisation des réclamations des personnes victimes et la victimisation secondaire qui l'accompagne souvent.

Confidentialité du dossier médical

Il est finalement proposé de créer des infractions relatives au bris de confidentialité par l'employeur ou le professionnel de la santé en regard du dossier médical du travailleur. Le montant prévu en cas d'infraction serait, dans le cas d'une personne physique, d'au moins 1 000 \$ et d'au plus 5 000 \$ et, dans les autres cas, d'une amende d'au moins 2 000 \$ et d'au plus 10 000 \$.

d- Modifications au Code du travail

Certaines modifications sont proposées au Code du travail (chapitre C-27) afin d'améliorer le traitement des griefs en matière de harcèlement à caractère sexuel. Ainsi, il est proposé de prévoir qu'un grief en matière de harcèlement psychologique doit être traité par un arbitre ayant suivi une formation reconnue en matière de violence à caractère sexuel, selon les conditions déterminées par le ministre.

Il est également proposé de permettre aux parties de demander à l'arbitre de griefs une conférence préparatoire avant le début des audiences, pour tout grief lui étant déféré, notamment dans le but de déjudiciariser et d'encadrer davantage la procédure d'arbitrage de griefs.

e- Modifications à la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction

Il est proposé de modifier 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) afin de prévoir l'inhabilité d'une personne déclarée coupable d'une agression sexuelle ou d'une agression sexuelle grave à occuper un poste de direction ou de représentation au sein d'une association syndicale ou patronale, à être élu ou nommé comme délégué de chantier, à être membre du conseil d'administration de la Commission de la construction du Québec ou d'un comité formé en application de la loi.

La loi serait également modifiée afin de préciser que la personne déclarée coupable d'infractions plus graves est de nouveau habile à occuper ces fonctions si elle bénéficie d'un pardon ou de la suspension de son casier judiciaire en vertu de la Loi sur le casier judiciaire (L.R.C. (1985), ch.C-47).

f- Autres

Il est proposé de prévoir que le ministre du Travail dépose à l'Assemblée nationale un rapport faisant état des effets de la mise en œuvre de la loi dans les cinq ans suivant la sanction.

5- Autres options

Le Comité a proposé 39 recommandations de modification législative. Le projet de loi proposé permet de donner suite à 18 de ces recommandations pour lesquelles des modifications législatives ont été jugées nécessaires. Pour 10 autres de ces recommandations, une mise en œuvre administrative a plutôt été préconisée, notamment :

- La mise en place d'un système d'arrimage entre les divisions de la CNESST afin d'éviter le travail en silo;
- La bonification des formations offertes par la CNESST visant : les agents d'indemnisation, les inspecteurs, les médiateurs de la CNESST ainsi que les travailleurs et les employeurs, notamment dans le secteur de la construction;
- La bonification de l'information offerte aux travailleurs et aux employeurs sur plusieurs sujets, notamment les risques psychosociaux, les obligations des agences de placement et des maîtres d'œuvre dans le secteur de la construction, la possibilité de faire un signalement à la CNESST malgré une clause de confidentialité dans une entente ainsi que l'encadrement de la médiation;
- Le traitement en priorité des réclamations à la CNESST en cas de lésion professionnelle découlant de violence à caractère sexuel.

Autres options en marge du Rapport du Comité

L'adoption d'une loi spécifique concernant la prévention, la prise en charge et les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agressions sexuelles a été envisagée afin de répondre au constat de la complexité des différents recours. Toutefois, il ne s'agit pas d'une avenue préconisée par le Comité chargé d'analyser les différents recours. De plus, les différentes propositions permettent d'en diminuer la complexité et un souci est apporté à assurer la cohérence entre les lois. Finalement, les différentes mesures administratives mises en place par la CNESST – ou qui le seront prochainement – visent à assurer une meilleure compréhension des recours.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences sur les citoyens

Les personnes victimes

Les solutions proposées au projet de loi visent à améliorer la prévention et les recours en matière de harcèlement sexuel et de violence à caractère sexuel en milieu de travail pour les personnes qui en sont victimes ainsi qu'à faciliter l'indemnisation des lésions professionnelles qui en découlent. Ces mesures auront des effets bénéfiques sur la condition des personnes victimes de situations de harcèlement ou de violence à caractère sexuel en milieu de travail.

Rappelons que les personnes victimes sont majoritairement des femmes, particulièrement celles qui sont jeunes ou en situation d'handicap, et des personnes appartenant à la communauté faisant partie de la communauté de diversité sexuelle et de genre.

Incidences sur les femmes

Les solutions proposées auront un impact positif sur le parcours des femmes en emploi, celles-ci étant les plus sujettes à être victimes de harcèlement sexuel et de violence à caractère sexuel. Selon une extraction effectuée par Statistique Canada à partir des données de l'EIST pour le compte du Comité, en 2020 au Québec, 26 % des femmes contre 13 % des hommes ont indiqué avoir subi ce type de comportement. Ces données vont dans le même sens que celles d'un sondage effectué par le ministère du Travail en 2019, indiquant que 39 % des femmes et 23 % des hommes avaient subi une forme ou une autre de comportement sexuel inapproprié en milieu de travail au cours des deux années précédentes.

Les incidences économiques

Les dispositions présentées au projet de loi n'engendreraient pas d'impacts financiers déraisonnables pour les entreprises québécoises. La plupart des dispositions seraient à coûts nuls pour les entreprises alors que les autres se traduiraient par des coûts administratifs négligeables ou par des manques à gagner. Certaines dispositions pourraient toutefois engendrer des coûts pour les entreprises qui sont difficiles à évaluer puisqu'ils dépendent de plusieurs facteurs imprévisibles. Au total, les entreprises auraient minimalement à leur charge des coûts estimés annuellement entre 10,2 M\$ et 11,4 M\$. Ces coûts ne représentent que 0,005 % de la masse salariale totale des entreprises québécoises.

Certaines dispositions présentées pourraient entraîner une hausse des dénonciations de cas de violence à caractère sexuel et par conséquent une hausse des indemnités versées. Toutefois, les mesures de prévention du harcèlement sexuel en milieu de travail pourraient se traduire par un retour sur investissement positif à long terme ce qui pourrait venir compenser les coûts potentiels pour les entreprises. De plus, les dispositions proposées n'engendreraient pas d'impact défavorable sur la compétitivité des entreprises ni sur l'emploi.

Il faut aussi noter qu'il est possible que plusieurs entreprises offrent déjà à leurs travailleuses et à leurs travailleurs des milieux de travail sécuritaires où plusieurs mécanismes de prévention du harcèlement sexuel et de violence à caractère sexuel sont déjà mis en place. Ce n'est donc pas l'ensemble des employeurs qui seraient impactés de la même manière face à l'adoption des dispositions du projet de loi. Il serait alors possible que certaines entreprises, offrant déjà des mesures suffisantes en prévention, ne se voient que très légèrement impactées par les dispositions.

Enfin, le projet de loi permettrait de mieux répondre aux besoins exprimés par les différents acteurs du marché du travail en termes de protection des travailleurs et de prévention de la violence à caractère sexuel en milieu de travail. L'implantation des dispositions permettrait de favoriser un environnement de travail plus sécuritaire, ce qui se traduira par des milieux de travail plus productifs et respectueux contribuant ainsi à l'engagement et à la rétention du personnel.

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

Dans le cadre de son mandat, le Comité a tenu sept séances de consultations publiques au cours du printemps et de l'automne 2022. Celui-ci a rencontré 30 groupes au cours de ces séances, dont douze organismes communautaires, huit centrales syndicales, un ordre professionnel, huit groupes patronaux et un organisme public (soit la CDPDJ). Outre les groupes mentionnés ci-dessus, le Comité a également entendu le témoignage de quatre travailleuses individuelles. Les consultations ont permis au Comité d'émettre les recommandations les plus consensuelles possibles et répondant aux enjeux soulevés.

La CNESST a collaboré aux travaux ayant mené au Rapport ainsi qu'à l'analyse des différentes recommandations du Comité.

D'autres organismes, organisations et ministères ont également été consultés ou informés des recommandations du Comité qui les visaient, soit :

- Régie du bâtiment du Québec, Commission de la construction du Québec, Tribunal administratif du travail, Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre et Conférence des arbitres;
- Autorité des marchés publics, Collège des médecins du Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Commission de la fonction publique, ministère de la Justice, ministère de la Culture et des Communications, ministère de la Santé et des Services sociaux.

De plus, le ministère de l'Enseignement supérieur et le ministère de l'Éducation ont été consultés. Le Secrétariat du Conseil du trésor a pour sa part été informé des intentions du ministère du Travail.

Des consultations ont également été menées du 11 au 15 septembre 2023 concernant des mesures additionnelles analysées par le ministère du Travail en marge du Rapport du Comité auprès de plusieurs groupes, soit des associations patronales, syndicales et étudiantes, des maisons d'hébergement pour les femmes victimes, le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail et l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La CNESST serait responsable de l'application de la majorité des nouvelles dispositions législatives proposées dans le projet de loi. Les autres dispositions (modifications apportées au Code du travail ou à la Loi R-20) seraient sous la responsabilité du ministre du Travail. Afin d'assurer l'atteinte des objectifs poursuivis par le projet de loi, le ministre devrait déposer à l'Assemblée nationale un rapport faisant état des effets de la mise en œuvre de la loi dans les cinq ans suivant la sanction.

Le projet de loi entrerait en vigueur lors de son adoption, sauf pour certaines dispositions :

- Les arbitres de griefs auraient un an pour suivre la formation en matière de violence à caractère sexuel, laquelle sera obligatoire s'ils veulent traiter un dossier relatif au harcèlement psychologique;
- La précision à l'effet que les risques psychosociaux incluent la violence à caractère sexuel pour le programme de prévention ou le plan d'action entrera en vigueur lors de l'entrée en vigueur des dispositions concernant le programme de prévention et le plan d'action prévus à la LMRSSST, soit à la date fixée par le gouvernement, au plus tard le 6 octobre 2025. Ce sera la même chose pour l'intégration de la politique de prévention et de prise en charge des situations de harcèlement psychologique dans le programme de prévention ou le plan d'action.

Plusieurs mesures entreraient en vigueur six mois après la sanction de la loi, soit celles concernant la médiation, les clauses de non-divulgence, le contenu prescrit de la politique de prévention et de prise en charge des situations de harcèlement psychologique, le délai pour déposer une réclamation, les présomptions, les sanctions pénales en matière de confidentialité du dossier médical ainsi que le calcul de l'indemnité de remplacement de revenu pour les travailleurs étudiants ou les enfants. Ce délai est nécessaire pour permettre aux employeurs ainsi qu'à la CNESST de mettre en place les mesures.

9- Implications financières

Pour la CNESST, selon une analyse préliminaire, les nouveaux besoins sur le plan de la main-d'œuvre sont estimés à 22.82 ETC et de 6.88 ETC non récurrents. Ce nombre résulte d'un exercice d'évaluation des besoins en considérant la mise en œuvre de la solution proposée, le maintien intégral des services déjà offerts et le souci de porter un message fort quant au fait que la violence à caractère sexuel est intolérable dans les milieux de travail.

Ainsi, considérant ce dernier objectif, la CNESST devra effectuer davantage d'interventions en prévention-inspection, ce qui nécessitera l'embauche de davantage d'inspecteurs. De plus, la hausse anticipée de réclamations en matière de lésions professionnelles nécessitera des ressources pour le traitement de celles-ci. Finalement, des ETC seront nécessaires afin d'effectuer davantage de formation ou d'implanter de nouveaux outils.

Aucun crédit budgétaire n'est requis pour l'ajout de ces ETC qui seront auto-financés par la CNESST.

10- Analyse comparative

L'encadrement du harcèlement psychologique au Québec, incluant le harcèlement à caractère sexuel, diffère de celui des autres provinces du Canada. En somme, une majorité de propositions du projet de loi ne trouvent aucun équivalent au sein des autres administrations canadiennes. Le Québec accentuerait donc sa position de chef de file en ce qui concerne la prévention, les recours et l'indemnisation des victimes de harcèlement sexuel et de violence à caractère sexuel en milieu de travail. D'ailleurs, seul le Québec prévoit un recours spécifique dans les lois du travail pour les salariés qui en sont victimes, en sus de l'interdiction de harcèlement discriminatoire prévue par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12). Dans les autres provinces, le recours se retrouve seulement dans les différentes lois concernant les droits de la personne.

En Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et à l'Île-du-Prince-Édouard, le cadre légal en matière de prévention mentionne le droit du travailleur à un milieu de travail exempt de harcèlement. Ajoutons que les lésions professionnelles découlant du harcèlement sont visées par le régime d'indemnisation en place dans chaque province canadienne.

Définition

L'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard sont les seules provinces ayant véritablement proposé une définition du harcèlement sexuel dans une loi du travail. Le gouvernement fédéral a évoqué les comportements de nature sexuelle dans sa définition du harcèlement et de la violence alors que le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse mentionnent le harcèlement sexuel dans le cadre de leurs chartes des droits et libertés.

Politique de prévention

L'Ontario requiert de l'employeur une politique de harcèlement et violence au travail ainsi qu'un programme écrit de sa mise en œuvre. En outre, le gouvernement fédéral et l'Île-du-Prince Édouard sont les seuls à prévoir, dans leurs règlements sur la prévention du harcèlement et de la violence dans le lieu de travail, un contenu obligatoire de la politique de prévention du harcèlement et de la violence dans le lieu de travail.

Clauses d'amnistie

Aucune province n'interdit les clauses d'amnistie en raison d'une inconduite relative à la violence physique ou psychologique, notamment la violence à caractère sexuel aux violences sexuelles dans une convention ou un décret.

Règlement en matière de prévention

Le gouvernement fédéral, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse ont adopté des règlements spécifiques qui encadrent la prévention du harcèlement ou la violence en milieu de travail, notamment au regard de la prise en compte des risques psychosociaux liés à la violence à caractère sexuel. Ces règlements indiquent notamment les délais pour porter plainte, l'obligation d'évaluer les risques et les modalités d'enquête.

Clauses de non-divulgation

L'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario ont récemment adopté des lois limitant les ententes de non-divulgation lorsqu'une personne a subi ou allègue avoir subi du harcèlement ou de la discrimination. Dans le cas de l'Ontario, la loi s'applique dans les établissements d'enseignement postsecondaire.

Indemnisation

Aucune mesure spécifique n'est prise pour faciliter une réclamation pour une lésion professionnelle découlant de la violence à caractère sexuel dans les lois. Les délais de prescription pour déposer une réclamation vont de trois mois à Terre-Neuve-et-Labrador à 24 mois en Alberta. Présentement, il n'y a que l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse qui, comme le Québec, établissent un calcul différent pour l'indemnité de remplacement de revenu du travailleur étudiant.

Ministre du Travail,

Jean Boulet