

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

Le 6 août 2021

TITRE : Amendements au projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le projet de loi n° 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, a été présenté à l'Assemblée nationale le 27 octobre 2020. L'adoption du principe a eu lieu le 16 février 2021. L'étude détaillée du projet de loi a débuté le 9 mars 2021 et reprendra le 17 août 2021.

Le présent mémoire propose des amendements prenant en considération les discussions avec les parties patronales et syndicales ainsi que celles ayant eu lieu lors de l'étude détaillée du projet de loi à la Commission de l'économie et du travail.

2- Raison d'être de l'intervention

Le processus de détermination des règles de fonctionnement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs, proposé par des amendements déposés au cours de l'étude détaillée du projet de loi, reposerait sur la conclusion d'une entente entre les parties ou, sur demande de l'une d'entre elles, sur une décision de la CNESST. En cas de désaccord, le Tribunal administratif du travail rendrait une décision.

Au cours des travaux en commission parlementaire et à la suite des discussions avec plusieurs parties concernant les mécanismes de prévention et de participation des travailleurs, il est devenu clair que ce processus ne suscite pas l'adhésion nécessaire. Cette absence d'adhésion de la part des parties à l'égard des modalités proposées pourrait avoir comme effet collatéral de susciter des contestations à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) et au Tribunal administratif du travail et de judiciairiser le déploiement des mécanismes, ce qui n'est pas souhaitable. Par ailleurs, il a été soulevé qu'il pourrait y avoir un enjeu dans la représentation des travailleurs non syndiqués dans le cadre de la négociation des ententes relatives à la mise en place des mécanismes de prévention.

Il a également été soulevé que la condition requise afin d'utiliser l'approche multiétablissements, soit que les activités soient de même nature, n'était pas suffisamment définie.

La définition du terme « bâtiment » a également fait l'objet de critiques soulignant la différence existante avec celle qui est proposée par la Loi sur le bâtiment. Par ailleurs, elle suscite des inquiétudes relatives à l'élargissement de la notion de chantier de construction, ce qui risque d'alourdir indûment le fardeau administratif des employeurs, sans atteindre l'effet de prévention recherché.

L'utilisation des niveaux de risque pour le déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs a engendré de nombreuses critiques. Selon certains groupes communautaires et syndicaux, les niveaux de risque ne permettraient pas de reconnaître la réalité particulière de certains secteurs d'activités composés majoritairement de femmes.

Il a aussi été soulevé que, par souci d'éducation et d'information, il serait souhaitable d'ajouter expressément dans la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) les termes « intégrité psychique ».

De plus, les responsabilités en matière de santé et de sécurité du travail entre une agence de placement de personnel et une personne qui loue les services d'un travailleur peuvent parfois être difficiles à départager. Des modifications à la LSST permettant de rendre plus explicites les responsabilités de chacun dans le cadre d'une relation d'emploi tripartite pourraient permettre de clarifier plus facilement certaines situations ambiguës.

Également, un amendement présenté au cours de l'étude détaillée prévoit que les médecins en santé au travail ainsi que d'autres professionnels du Réseau de la santé publique en santé au travail (RSPSAT) puissent procéder à des signalements lorsqu'ils constatent un « danger immédiat » dans les conditions de santé, de sécurité et de salubrité susceptible de nécessiter une mesure de prévention. Or, les termes « danger immédiat » sont perçus trop restrictifs pour favoriser la prévention en milieu de travail.

Finalement, l'ajout de critères d'admissibilité pour les réclamations en matière de surdité professionnelle a été fortement critiqué, autant en consultations particulières que lors de l'étude détaillée, étant jugé limitatifs.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés visent à instaurer les conditions nécessaires à un déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs dans tous les secteurs d'activités dans un délai imparti et à prévoir qu'avant cette échéance, un régime intérimaire serait déployé. Ils s'inscrivent dans l'objectif principal du projet de loi, soit la prévention des lésions professionnelles dans les milieux de travail.

Plus spécifiquement, les amendements visent à :

- permettre la poursuite du dialogue social, au sein des instances de la CNESST, sur les modalités de déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs, favorisant ainsi l'adhésion des parties patronales et syndicales à ces mécanismes;
- assurer la mise en œuvre de l'ensemble des mécanismes dans un délai déterminé;
- prévoir des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs intérimaires jusqu'à l'adoption d'un règlement.

Les amendements visent également à ne pas indûment alourdir le fardeau administratif des employeurs.

Les amendements visent aussi à préciser l'objet de la LSST et des responsabilités des employeurs en vertu de la loi. Ils visent à clarifier un terme concernant les signalements des médecins en santé au travail et d'autres professionnels du RSPSAT, dont l'interprétation est jugée restrictive. Finalement, ceux-ci visent à retirer les critères d'admissibilité encadrant les réclamations en matière de surdité professionnelle.

4- Proposition

Le déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs

Il est proposé de retirer le Règlement sur les mécanismes de prévention du projet de loi n° 59, à l'exception des dispositions concernant les chantiers de construction, qui feront l'objet d'un règlement spécifique, et de rétablir certaines des habilitations réglementaires nécessaires permettant à la CNESST d'adopter un règlement sur les mécanismes de prévention, qui comprendra notamment la fixation du nombre de membres d'un comité de santé et de sécurité, la fréquence minimale de leurs rencontres et les heures de libération du représentant en santé et en sécurité.

Ce règlement s'appliquerait à défaut d'entente entre les travailleurs et les employeurs sur ces éléments. Si la CNESST n'était pas en mesure d'adopter un règlement dans les trois ans suivant la date de la sanction de la loi, celui-ci serait édicté par le gouvernement au plus tard quatre ans après la date de la sanction de la loi.

Il est proposé de préciser que le règlement sur les mécanismes de prévention adopté par la CNESST ou, à défaut, par le gouvernement, devrait tenir compte des réalités propres aux femmes et aux hommes.

Le règlement concernant les chantiers de construction serait adopté en même temps que le projet de loi n° 59 et entrerait en vigueur avant l'adoption, par la CNESST, du règlement portant sur les mécanismes de prévention.

Le régime intérimaire

Il est proposé, afin de préparer les milieux de travail au déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs, d'instaurer un régime intérimaire comportant certains éléments de prévention et de participation des travailleurs. Ce régime serait en vigueur jusqu'à l'adoption du Règlement sur les mécanismes de prévention par la CNESST ou par le gouvernement.

Le régime intérimaire maintiendrait les obligations actuellement prévues à la LSST pour tous les établissements des groupes prioritaires I, II et III. En outre, tous les nouveaux établissements de ces groupes prioritaires devraient mettre en place un programme de prévention par établissement conforme à la LSST. En ce qui a trait aux mécanismes de participation des travailleurs, tous les établissements de ces groupes prioritaires qui n'ont pas de tels mécanismes conformément à la LSST devraient appliquer le régime intérimaire.

Finalement, tous les établissements des groupes prioritaires IV, V et VI devraient mettre en place les mécanismes de prévention et de participation prévus au régime intérimaire.

Établissements de 20 travailleurs et plus

Pour les établissements de 20 travailleurs et plus, l'employeur devrait réaliser l'identification et l'analyse des risques pouvant affecter la santé des travailleurs de l'établissement, dont les risques chimiques, biologiques, physiques, ergonomiques et psychosociaux liés au travail, ainsi que ceux pouvant affecter leur sécurité.

Un comité de santé et de sécurité (CSS) intérimaire ayant pour fonctions de participer à l'identification et à l'analyse des risques et de faire des recommandations écrites à l'employeur sur celles-ci devrait être mis en place. Le nombre de membres de ce CSS serait déterminé par entente entre les parties ou, à défaut d'entente, prévu dans la loi. Au moins la moitié des membres devrait être des représentants des travailleurs. La fréquence des rencontres serait déterminée par entente ou à défaut, aux trois mois.

Un représentant en santé et en sécurité (RSS) intérimaire, ou plus d'un si prévu par entente, ayant pour fonctions de faire l'inspection des lieux de travail, de faire des recommandations écrites au CSS intérimaire et de porter plainte à la CNESST devrait être mis en place. Le temps de libération serait déterminé par entente au sein du CSS intérimaire ou, à défaut d'entente, prévu dans la loi.

Établissements de moins de 20 travailleurs

Pour les établissements de moins de 20 travailleurs, l'employeur devrait réaliser une identification des risques pouvant affecter la santé des travailleurs de l'établissement, dont les risques chimiques, biologiques, physiques, ergonomiques et psychosociaux liés au travail, ainsi que ceux pouvant affecter leur sécurité.

Un agent de liaison intérimaire ayant pour fonctions de coopérer avec l'employeur afin de faciliter la communication des informations en matière de santé et de sécurité entre

ce dernier et les travailleurs de l'établissement, de faire des recommandations à l'employeur sur l'identification des risques et de porter plainte à la CNESST devrait être mis en place. Il pourrait s'absenter de son travail le temps nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

Multiétablissements intérimaire

Les établissements qui doivent actuellement se doter d'un programme de prévention par établissement (Groupes prioritaires I, II et III) ne pourraient déployer de mécanisme de prévention multiétablissements pendant la durée du régime intérimaire. Également, ceux qui se sont dotés d'un mécanisme de participation des travailleurs par établissement (Groupes prioritaires I et II), ne pourraient déployer de mécanismes de participation multiétablissements pendant la durée du régime intérimaire. Donc, seuls les employeurs des établissements qui ne disposent pas actuellement de mécanismes de prévention ou de participation des travailleurs peuvent décider de mettre en place des mécanismes multiétablissements intérimaires pour leurs établissements ou une partie de ceux-ci exerçant des activités de même nature.

Si l'approche multiétablissements est retenue, l'employeur doit réaliser l'identification et l'analyse des risques et celle-ci doit tenir compte de l'ensemble des activités exercées dans ces établissements.

Un CSS et au moins un RSS seraient mis en place dans ces circonstances.

Multiétablissements

Il est proposé d'octroyer à la CNESST le pouvoir d'imposer un programme de prévention et un CSS dans les établissements qu'elle désigne lorsqu'elle le juge opportun pour protéger la santé ou assurer la sécurité et l'intégrité physique ou psychique des travailleurs.

Il est également proposé d'ajouter des critères permettant d'apprécier la condition requise permettant à l'employeur d'utiliser l'approche multiétablissements. Ainsi, devraient notamment être prises en considération dans l'évaluation des activités de même nature l'exécution de fonctions comparables par les travailleurs et les conditions d'exercice de celles-ci.

La définition de bâtiment

Il est proposé de retirer la définition de bâtiment. La jurisprudence établie permet notamment de délimiter les travaux qui doivent être considérés comme étant des travaux de construction sans susciter de nouveaux débats sur la notion de chantier de construction.

Intégrité psychique

Il est proposé de préciser que l'intégrité est à la fois physique et psychique en ajoutant, partout où cela s'applique dans la LSST et, par concordance, dans la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles (LATMP), les termes « intégrité psychique ». Le

fait de l'ajouter permet de reconnaître expressément que l'intégrité psychique fait partie de l'objet de ces lois.

Les agences de placement de personnel

Il est proposé de rendre plus explicites les obligations qui incombent à un employeur qui loue ou prête les services d'un travailleur pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique de celui-ci. De plus, une clause de contrat ou de convention collective qui limiterait ou transférerait les obligations de l'employeur qui loue ou prête, ou de la personne qui utilise les services d'un travailleur loué ou prêté, serait sans effet.

Gestion de la prévention en santé

L'intervention proposée prévoit également que les médecins en santé au travail ainsi que d'autres professionnels du RSPSAT pourraient procéder à des signalements lorsqu'ils constatent un « danger » dans les conditions de santé, de sécurité et de salubrité susceptible de nécessiter une mesure de prévention. Le terme « danger » est moins restrictif que celui de « danger immédiat ». De plus, il est proposé d'ajouter que le CSS peut, dans le cadre de ses fonctions, consulter un intervenant en santé au travail.

Surdité professionnelle

Il est proposé de retirer les critères d'admissibilité concernant la surdité professionnelle et de confier un mandat sur la question au Comité scientifique sur les maladies professionnelles, instauré par le projet de loi.

5- Autres options

La modification proposée est cohérente avec les objectifs de la modernisation du régime de santé et de sécurité du travail et permet à la CNESST de déterminer le contenu du règlement portant sur les mécanismes de prévention et de participation des travailleurs de façon paritaire. Dans ce contexte, il ne serait pas opportun d'évaluer d'autres scénarios puisque ceux-ci ne susciteraient pas l'adhésion des parties concernées.

6-  valuation intégrée des incidences

L'all gement réglementaire et administratif

Les amendements proposés occasionnent un coût négligeable d'implantation sur l'ensemble des entreprises au Québec.

En effet, les impacts financiers du déploiement de mécanismes de prévention et de participation des travailleurs dans les établissements de moins de 20 travailleurs ont déjà été évalués dans l'analyse d'impact économique du 5 mars 2021. La mise en œuvre du régime intérimaire ne crée aucun coût additionnel.

Concernant les établissements de 20 travailleurs et plus, l'application du régime intérimaire, comparativement aux coûts évalués dans l'analyse d'impact réglementaire du 30 septembre 2020 est évalué à tout au plus 5,8 M\$.

L'égalité entre les femmes et les hommes

Les amendements proposés permettent de maintenir la possibilité que tous les travailleurs et les travailleuses soient dorénavant couverts par des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs.

De plus, les amendements proposés permettent d'assurer que le règlement sur les mécanismes de prévention adopté par la CNESST ou, à défaut, par le gouvernement, tienne compte des réalités propres aux femmes et aux hommes.

Le marché de l'emploi

Les amendements proposés permettent de maintenir la possibilité d'un déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs à tous les secteurs d'activités.

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

Le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation ont été consultés sur les amendements et ne s'opposent pas aux modifications proposées.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs serait tributaire de l'adoption d'un règlement par la CNESST. Celle-ci devrait adopter un règlement sur les mécanismes de prévention et de participation des travailleurs dans les trois ans suivant la date de la sanction de la loi. À défaut de le faire dans le délai imparti, le gouvernement devrait en édicter un au plus tard quatre ans suivant la date de la sanction de la loi.

Le gouvernement devra approuver le règlement qui serait adopté par la CNESST.

Les établissements bénéficieraient d'un délai de six mois suivant la sanction du projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail pour se conformer aux dispositions du régime intérimaire. La date d'entrée en vigueur de certaines dispositions prévues au projet de loi serait retardée de six mois afin d'en faciliter la mise en œuvre.

9- Implications financières

Les amendements proposés dans le présent mémoire n'occasionnent pas d'incidence financière additionnelle.

10- Analyse comparative

Les autres provinces canadiennes déploient les mécanismes de prévention et de participation des travailleurs en fonction du nombre de travailleurs dans les établissements visés.

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

JEAN BOULET