

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

Le 16 novembre 2021

TITRE : Projet de loi visant à assurer la protection des stagiaires en milieu de travail

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

À l'hiver 2019, la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) et l'Union étudiante du Québec (UEQ) (ci-après les « associations étudiantes ») ont effectué des représentations auprès du gouvernement afin de revendiquer l'amélioration des conditions de réalisation et d'encadrement des stages. Elles ont notamment demandé au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'accorder aux stagiaires certains droits, similaires à ceux prévus à la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1, ci-après la « LNT ») et à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (chapitre A-3.001, ci-après la « LATMP »).

Dans les dernières années, le gouvernement a posé des gestes qui répondent aux préoccupations des associations étudiantes. En 2017, la Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur (chapitre P-22.1) a été adoptée. Cette loi s'inscrit dans la volonté gouvernementale d'assurer des lieux d'études et de travail sains et respectueux. Sa portée est toutefois limitée, notamment parce qu'elle ne vise pas les établissements d'enseignement de niveau secondaire et professionnel. De plus, elle n'aborde pas la notion de harcèlement psychologique.

Aussi, le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) et le ministère de l'Éducation (MEQ) ont diffusé, en 2020, un guide d'accompagnement destiné aux établissements d'enseignement en vue de la rédaction de conventions de stage. Le guide n'a toutefois pas force de loi et les conventions de stage demeurent facultatives.

Le 22 septembre 2021, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité la motion suivante : « Que l'Assemblée nationale demande au gouvernement de s'engager à déposer un projet de loi pour encadrer la protection des stagiaires d'ici le début de la prochaine période des travaux en février 2022. »

Le 30 septembre 2021, l'Assemblée nationale adoptait le Projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail (PL 59) qui apporte des modifications à la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1) et à la LATMP afin, notamment, d'assurer une couverture complète des stagiaires en matière de santé et sécurité au travail, incluant ceux en stage d'observation.

Dans ce contexte, le présent mémoire porte sur un projet de loi distinct des autres lois du travail qui a pour objet d'assurer une meilleure protection des stagiaires qui réalisent un stage en milieu de travail.

2- Raison d'être de l'intervention

Au Québec, un stagiaire qui n'est pas un salarié au sens de la LNT ne peut bénéficier des droits qui y sont prévus. Aussi, même lorsque visées par la LNT, certaines catégories de stagiaires sont exclues de l'application de certaines dispositions de cette loi. Ainsi, les stagiaires constituent une population vulnérable dont les conditions de stage en milieu de travail sont souvent laissées à la discrétion des employeurs.

De plus, même lorsqu'applicables, les protections et les recours prévus à la LNT à l'encontre d'une pratique interdite ou en cas de harcèlement psychologique ou sexuel ainsi que les mesures de réparation ne sont pas adaptés à la situation des stagiaires. En outre, la LNT n'est pas adaptée à la relation tripartite entre le stagiaire, l'employeur ainsi que l'établissement d'enseignement ou l'ordre professionnel en ce qui a trait à la détermination de leurs obligations et responsabilités respectives. Ainsi, actuellement, les employeurs, les établissements d'enseignement et les ordres professionnels ne sont pas contraints de prendre les moyens raisonnables pour prévenir le harcèlement psychologique ou sexuel lors de stage en milieu de travail et, lorsqu'une telle conduite est portée à leur connaissance, pour protéger le stagiaire et la faire cesser. De même, rien ne les oblige à prendre les moyens raisonnables pour s'assurer que la réussite académique du stagiaire ou l'obtention, par celui-ci, d'un permis pour exercer une profession, ne soit pas compromise en raison d'une absence justifiée, même de courte durée.

3- Objectifs poursuivis

L'intervention proposée vise principalement à conférer une meilleure protection aux stagiaires en leur accordant des droits semblables à ceux prévus dans la LNT en matière de congés de courte durée et à l'égard du harcèlement psychologique ou sexuel, le tout assorti de recours et de mesures de réparation adaptés à leurs situations particulières. Ces conditions de stage seraient enchâssées dans une loi distincte des autres lois du travail.

Le projet de loi constitue une réponse aux demandes des associations étudiantes sur l'amélioration des conditions de réalisation des stages en milieu de travail, réduisant ainsi le niveau de vulnérabilité des stagiaires. Il favorise une meilleure équité entre les stagiaires, puisque les droits qu'il propose s'appliqueraient à tout stagiaire qui effectue un stage en milieu de travail requis pour l'obtention d'un permis délivré par un ordre professionnel ou s'inscrivant dans le cadre d'un programme d'études ou de formation menant à un diplôme, à un certificat ou à une attestation délivré par un établissement d'enseignement.

4- Proposition

La proposition consiste à présenter un projet de loi visant à assurer une meilleure protection des stagiaires qui réalisent un stage en milieu de travail en leur conférant des droits et la possibilité de bénéficier de recours adaptés en cas de non-respect.

Portée du projet de loi

Le projet de loi prend en compte la relation tripartite entre le stagiaire, l'employeur et l'établissement d'enseignement ou l'ordre professionnel qui caractérise les stages en milieu de travail.

Un stage est visé par le projet de loi s'il consiste en une activité d'observation, d'acquisition ou de mise en œuvre des compétences requises pour l'obtention d'un permis délivré par un ordre professionnel ou s'inscrivant dans le cadre d'un programme d'études ou de formation menant à un diplôme, à un certificat ou à une attestation délivré par un établissement d'enseignement de niveau secondaire, professionnel, collégial ou universitaire.

Le projet de loi s'applique :

- au stagiaire, quel que soit l'endroit où cette personne effectue un stage. Le stagiaire est une personne, salariée ou non, qui réalise un stage auprès d'un employeur;
- à l'employeur, c'est-à-dire une personne, société ou autre entité qui accueille, dans le cadre de ses activités, un stagiaire aux fins de la réalisation d'un stage en milieu de travail;
- à l'établissement d'enseignement, qu'il soit de niveau secondaire, professionnel, collégial ou universitaire, ainsi qu'à l'ordre professionnel.

Dans le cadre d'une activité de stage, l'employeur ainsi que l'établissement d'enseignement ou l'ordre professionnel, selon le cas, devraient prendre les moyens raisonnables à leur disposition pour s'assurer que la réussite académique du stagiaire ou l'obtention, par celui-ci, d'un permis pour exercer une profession ne soit pas compromise en raison de l'exercice d'un droit qui résulte du projet de loi. Ils devraient aussi informer tout stagiaire des droits prévus au projet de loi.

Les normes relatives aux conditions des stages prévues dans le projet de loi seraient d'ordre public et, conséquemment, applicables entre autres aux ordres professionnels. Dans le cas où un stagiaire serait visé à la fois par les dispositions du projet de loi, une autre loi (telle la LNT), un contrat individuel de travail, une convention collective ou toute autre entente relative à des conditions de stage ou de travail, les normes et conditions les plus avantageuses s'appliqueraient à sa situation.

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) serait responsable de surveiller la mise en œuvre et l'application des dispositions prévues dans le projet de loi.

Droit aux congés de courte durée

Le projet de loi accorderait au stagiaire le droit à des congés pour les évènements suivants survenant durant la période de stage :

- jours fériés – avec possibilité de prendre un congé compensatoire qui doit être pris au cours de la période de stage réalisé auprès d'un même employeur, advenant que ce dernier n'autorise pas le stagiaire à s'absenter le jour même;
- maladie;
- obligations familiales ou parentales (par exemple, pour que le stagiaire puisse prendre soin de son enfant ou d'un proche malade);
- décès ou funérailles;
- mariage ou union civile;
- naissance de son enfant, adoption d'un enfant ou interruption de grossesse à compter de la vingtième semaine de grossesse;
- examen médical relié à sa grossesse.

Pour bénéficier de ces congés, le stagiaire devrait aviser l'employeur de son absence le plus tôt possible. L'employeur pourrait demander au stagiaire de lui fournir un document attestant des motifs des absences pour cause de maladie ou pour obligations familiales ou parentales, si les circonstances le justifient eu égard notamment à la durée de l'absence.

Il serait interdit à l'employeur et, selon le cas, à un établissement d'enseignement ou à un ordre professionnel, ainsi qu'à leurs agents, d'exercer des représailles ou toute autre sanction notamment à cause de l'exercice d'un de ces droits par un stagiaire, ce qui constituerait une pratique interdite. Les motifs interdits de sanction seraient par ailleurs semblables à ce que prévoit la LNT à ce sujet.

Protection en matière de harcèlement psychologique ou sexuel

Le projet de loi prévoit que le stagiaire a droit à un stage en milieu de travail exempt de harcèlement psychologique ou sexuel. L'employeur et, selon le cas, l'établissement d'enseignement ou l'ordre professionnel, devraient prendre les moyens raisonnables à leur disposition pour prévenir le harcèlement psychologique ou sexuel et, lorsqu'une telle conduite est portée à leur connaissance, pour protéger le stagiaire et la faire cesser.

L'employeur devrait notamment rendre disponible au stagiaire la politique de prévention du harcèlement psychologique ou sexuel et de traitement des plaintes prévue à la LNT, laquelle politique s'appliquerait au stagiaire, avec les adaptations nécessaires. La définition de « harcèlement psychologique » reprendrait celle prévue dans cette loi, à savoir 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 du stagiaire et qui entraîne, pour celui-ci, un milieu de travail néfaste. 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 le stagiaire.

Recours à l'encontre d'une pratique interdite et en cas de harcèlement psychologique ou sexuel

Le projet de loi prévoit des recours à l'encontre d'une pratique interdite et en cas de harcèlement psychologique ou sexuel adaptés à la situation particulière des stagiaires.

La CNESST pourrait, dans une instance relative à l'application du projet de loi, représenter un stagiaire qui ne fait pas partie d'un groupe de salariés visé par une accréditation accordée en vertu du Code du travail (chapitre C-27).

Toute plainte d'un stagiaire devrait être adressée à la CNESST, ou directement au Tribunal administratif du travail (TAT) :

- au sujet d'une pratique interdite, dans les 45 jours de la pratique dont il se plaint. Dans ce cas, il y aurait présomption simple en faveur du stagiaire et il incomberait selon le cas, à l'employeur, à l'établissement d'enseignement ou à l'ordre professionnel de la renverser;
- en cas de harcèlement psychologique ou sexuel, dans les deux ans de la dernière manifestation de cette conduite. Dans ce cas, la CNESST devrait faire enquête avec diligence.

La CNESST pourrait nommer un médiateur à la demande des parties. Si aucun règlement n'intervient, la CNESST déférerait la plainte au TAT. Des pouvoirs spéciaux seraient en outre conférés au TAT afin de prendre toute mesure propre à sauvegarder les droits du stagiaire, y compris une ordonnance provisoire.

En outre, si le TAT juge que le stagiaire a été victime d'une pratique interdite ou de harcèlement psychologique ou sexuel, il pourrait rendre toute décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu des circonstances de l'affaire, notamment la réintégration du stagiaire dans son stage. De plus, certaines mesures de réparation pouvant être consenties par le TAT seraient spécifiques à la situation particulière des stagiaires.

Par exemple, le TAT pourrait ordonner à l'employeur, à l'établissement d'enseignement ou l'ordre professionnel, selon leur part de responsabilité respective :

- de procéder à la modification du dossier disciplinaire ou académique du stagiaire;
- de mettre en place des mesures d'accommodement visant à protéger le stagiaire et à limiter les impacts sur ses études.

Dispositions pénales

Le projet de loi prévoit des dispositions pénales. Par exemple, quiconque contreviendrait aux dispositions du projet de loi ou entraveraient les actions de la CNESST dans l'exercice de ses fonctions commettraient une infraction et seraient passibles d'une amende de 600 \$ à 1 200 \$ et, pour toute récidive, d'une amende de

1 200 \$ à 6 000 \$. Une poursuite pénale pour une infraction pourrait être intentée par la CNESST.

5- Autres options

Il a été examiné que tout stagiaire soit visé par les dispositions pertinentes de la LNT. Toutefois, après évaluation, il a été décidé de ne pas recourir à cette solution législative. Bien que la LNT vise à garantir des conditions de travail minimales à l'ensemble des salariés québécois, elle ne constitue pas un véhicule législatif approprié pour accorder des droits et des protections pour des personnes non salariées. Traiter cette question dans cette loi du travail nuirait grandement à la cohérence de son champ d'application et à son caractère universel.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences sur les citoyens

Les jeunes

L'intervention proposée, en favorisant un meilleur encadrement des protections dont peuvent bénéficier les stagiaires en milieu de travail dans le cadre de la réalisation des stages, vise particulièrement les jeunes aux études. Les nouveaux droits octroyés aux stagiaires ne devraient pas nuire au cheminement académique, à l'acquisition des compétences ou l'obtention, par ceux-ci, d'un permis pour exercer une profession.

Selon les dernières données disponibles, au cours de l'année 2017-2018, un total de 195 409 stagiaires a été comptabilisé, dont 56 775 à la formation professionnelle, 51 091 à la formation technique (collégial) et 87 543 à la formation universitaire. L'ensemble de ces stagiaires bénéficierait des retombées positives du projet de loi.

Les incidences économiques

Les incidences sur les employeurs, les établissements d'enseignement et les ordres professionnels

Le projet de loi engendrerait des responsabilités additionnelles pour les employeurs, les établissements d'enseignement et les ordres professionnels, puisqu'ils devraient accommoder les stagiaires afin que ceux-ci ne subissent pas de conséquences négatives sur leur parcours scolaire pour la raison qu'ils se sont prévalus d'un droit prévu dans la loi. Selon les informations obtenues lors des consultations, cela formaliserait une pratique qui a déjà cours dans les cas d'absence justifiée d'un stagiaire ou pour harcèlement psychologique ou sexuel.

L'effet sur les entreprises

Le projet de loi n'occasionnerait pas de coûts supplémentaires pour les entreprises. Les absences étant non rémunérées et de courte durée, il est improbable que des coûts indirects soient engendrés pour les entreprises. Les dispositions concernant les mesures de protection contre le harcèlement psychologique ou sexuel n'engendreront pas d'impacts pour les entreprises considérant qu'elles possèdent déjà une politique de harcèlement psychologique ou sexuel à laquelle les stagiaires seront maintenant assujettis.

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

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) a consulté la CNESST, le TAT, l'Office des professions du Québec, le MEQ et le MES sur les éléments essentiels du projet de loi, qui a reçu un accueil généralement favorable.

Au cours de l'automne 2020, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) a consulté les principaux intervenants concernés par les stages en milieu de travail, soit des représentants des établissements d'enseignement, de l'Office des professions du Québec, du Conseil interprofessionnel du Québec, du Bureau de coopération interuniversitaire, de la Fédération des cégeps, de la Table des responsables de l'éducation des adultes du Québec et de la Fédération des centres de services scolaires du Québec. Le MES, le MEQ et les associations étudiantes ont également assisté aux consultations.

La consultation a permis de conclure qu'il y aurait peu d'enjeux à faire bénéficier l'ensemble des stagiaires de droits semblables à ceux prévus dans la LNT, relativement aux congés de courte durée ainsi qu'à l'égard du harcèlement psychologique ou sexuel. Les groupes entendus ont soulevé, notamment, que des absences de longue durée pourraient occasionner des problématiques importantes pour :

- les stagiaires, sur le plan de l'acquisition des compétences;
- les employeurs, notamment, pour la disponibilité des stages en milieu de travail;
- les établissements d'enseignement ainsi que les ordres professionnels, pour la sanction du stage.

Le projet de loi reprend sensiblement les droits qui avaient été envisagés lors de cette consultation. Les inquiétudes soulevées ont été prises en considération dans le projet de loi, qui ne prévoit aucun congé de longue durée.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La CNESST serait responsable de l'application du projet de loi.

9- Implications financières

L'intervention proposée comporte des implications financières pour la CNESST et le TAT puisque ces organismes devraient désormais traiter des plaintes provenant de stagiaires.

Pour la CNESST et le TAT, ces implications financières se traduiraient essentiellement par des besoins sur le plan de la main-d'œuvre. Selon les analyses préliminaires, les besoins sont de cinq équivalents à temps complet pour la CNESST et de quatre pour le TAT. Par ailleurs, des coûts (à évaluer) devront être aussi assumés en lien avec les technologies de l'information, le centre d'appels et les ressources humaines et financières.

10- Analyse comparative

L'encadrement des stages varie d'une province à l'autre qui, pour la plupart, excluent les stagiaires de l'application des normes du travail. Actuellement, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse offrent une couverture partielle des normes du travail aux stagiaires. Les normes du travail ne sont pas applicables aux stagiaires dans les autres provinces.

Pour ce qui est du gouvernement fédéral, les étudiants stagiaires qui font un stage afin de répondre aux exigences d'un programme d'enseignement sont couverts partiellement par les normes minimales de travail prévues par le Code canadien du travail.

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

JEAN BOULET