

DE : Madame Danielle McCann
Ministre de la Santé et des Services sociaux

Le 6 mai 2020

TITRE : Concernant l'ordonnance de mesures visant à protéger la santé de la population dans la situation de pandémie de la COVID-19

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré une pandémie de la COVID-19. Le 13 mars 2020, le gouvernement du Québec a déclaré l'état d'urgence sanitaire. Par le décret numéro 177-2020 du 13 mars 2020 et par plusieurs décrets et arrêtés subséquents, le gouvernement et la ministre de la Santé et des Services sociaux ont pris différentes mesures pour protéger la santé de la population québécoise.

Actuellement, selon les recommandations de la Direction nationale de la santé publique, le retour à une vie normale de façon prudente et progressive est envisageable dans différents secteurs. Cette reprise graduelle des activités varie selon la situation observée sur le territoire québécois et est assortie du maintien des consignes de santé publique, notamment celle de la distanciation sociale.

a) Secteur éducation et services de garde éducatifs à l'enfance

Par le décret numéro 177-2020 du 13 mars 2020, le gouvernement a ordonné la suspension des services éducatifs et d'enseignement, des services de garde en milieu scolaire, ainsi que la suspension des activités des centres de la petite enfance, des garderies et des services de garde en milieu familial.

Aussi, le gouvernement a requis que soient organisés et fournis des services de garde d'urgence (SGU) aux enfants de 0 à 12 ans dont l'un des parents est à l'emploi de services ciblés essentiels pour lutter contre la propagation de la COVID-19.

Un plan de retour à l'école a été annoncé le 27 avril dernier.

b) Industrie minière

Le 24 mars 2020, le gouvernement du Québec a ordonné, par le décret numéro 223-2020, que toute activité effectuée en milieu de travail soit suspendue, sauf à l'égard :

- des milieux de travail où sont offerts des services prioritaires;
- des opérations minimales requises pour assurer la reprise des activités des entreprises oeuvrant dans les services non prioritaires, à l'exclusion des commerces.

Suivant cette suspension, les sociétés d'exploration minière ont procédé à la cessation des travaux alors que les sites miniers actifs ont déployé leur plan d'urgence afin de mettre leur mine en « care and maintenance », c'est-à-dire qu'elles ont mis en place des mesures de transition vers un mode d'entretien et de gestion des infrastructures.

Le 14 avril 2020, par l'arrêté ministériel 2020-021, la ministre de la Santé et des Services sociaux a permis la reprise progressive des activités d'exploitation minière à partir du 15 avril 2020. Cette décision repose sur la mise en place d'un ensemble de mesures sanitaires publié par l'Institut national de santé publique du Québec afin d'assurer la sécurité des travailleurs ainsi que des populations environnantes.

Ces mesures ont été analysées par l'Association de l'exploration minière du Québec (AEMQ) qui est d'accord pour les appliquer aux sociétés d'exploration. Ces mesures couvrent l'ensemble des activités d'exploration, dont les déplacements et l'hébergement, deux importantes préoccupations soulevées par les autorités de la santé publique. Selon l'AEMQ, les activités d'exploration ne comportent pas de spécificités nécessitant des mesures additionnelles.

c) Secteurs manufacturier et de la construction

Tel que mentionné précédemment, le 24 mars 2020, le gouvernement du Québec a ordonné la suspension des activités en milieux de travail à l'exception de ceux où sont offerts des services prioritaires. Ce décret a notamment forcé l'arrêt des activités des chantiers de construction.

Le 19 avril 2020 par l'arrêté ministériel 2020-025, la ministre de la Santé et des Services sociaux a autorisé, à compter du 20 avril 2020, la reprise des activités dans la construction et la rénovation d'habitations résidentielles, pour tout immeuble où la prise de possession d'une unité résidentielle doit avoir lieu au plus tard le 31 juillet 2020.

2- Raison d'être de l'intervention

a) Secteur éducation et services de garde éducatifs à l'enfance

Dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 et de l'état d'urgence sanitaire déclaré par le gouvernement, la pondération des avantages et des inconvénients amène à conclure qu'un déconfinement est souhaitable, notamment par un retour à l'école des élèves du préscolaire et du primaire. De fait, la COVID-19 ne présente pas un danger mortel pour la très grande majorité des enfants et les cas d'hospitalisation pour les enfants sont presque nuls. En revanche, la prolongation du confinement, particulièrement pour les enfants d'âge préscolaire et primaire, présente des risques pour leur santé (violence domestique, sécurité alimentaire menacée, santé mentale fragilisée, perte des acquis scolaires, etc.).

Afin que les élèves puissent évoluer dans un environnement d'apprentissage sécuritaire et sain, le retour dans les établissements d'enseignement sera encadré par les directives de la santé publique (mesures d'hygiène, limitation des groupes, distanciation physique, maximum de 15 élèves dans les classes, etc.).

Il en va de même pour la reprise des activités des écoles publiques offrant des services régionaux ou suprarégionaux de scolarisation et des établissements privés spécialisés en adaptation scolaire de l'enseignement secondaire. Ces écoles pourront donc rouvrir leurs portes pour accueillir les élèves handicapés ou ayant un trouble grave du comportement, et ce, en mettant en place les mesures sanitaires appropriées. Enfin, il en est de même pour la formation professionnelle et la formation générale aux adultes.

La reprise des activités des services de garde éducatifs à l'enfance et des services de garde en milieu scolaire s'apprécie selon les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que le retour à l'école des élèves du préscolaire et du primaire. De plus, ces activités sont essentielles pour permettre aux parents de reprendre leurs activités professionnelles, sachant qu'ils peuvent compter sur des services de garde sécuritaires et sains, respectant les directives de la santé publique (mesures d'hygiène, limitation des groupes, distanciation physique, etc.). Pour appliquer les mesures de distanciation recommandées par les autorités de la santé publique, les services de garde éducatifs à l'enfance ne peuvent toutefois reprendre leurs services auprès de l'ensemble des enfants qui en bénéficiaient avant le 13 mars 2020.

b) Industrie minière

Véritable moteur de développement de la filière minérale québécoise, le secteur de l'exploration minière compte environ 5 000 emplois de nature diversifiée, par exemple plusieurs proviennent de fournisseurs de services en géologie ou pour le forage.

Rappelons qu'en 2017, les dépenses en exploration au Québec se chiffraient à 425,8 M\$. De plus, la saison estivale est favorable aux travaux de prospection, de géophysique et de forage. La prolongation de l'arrêt des travaux d'exploration pourrait donc engendrer des pertes importantes pour l'économie québécoise, particulièrement en région et pourrait réduire, à moyen terme, le potentiel de découverte et entraîner des délais dans le développement minier du Québec.

La très grande majorité des entreprises en exploration n'ont pas accès à la subvention salariale d'urgence du Canada (75 % des salaires) étant donné qu'elles doivent démontrer une baisse de revenus par rapport à l'an dernier, alors qu'elles ne génèrent pas de revenus.

c) Secteurs manufacturier et de la construction

Les activités de construction et de rénovation d'habitations résidentielles – incluant les fournisseurs de biens et de services – ont repris le 20 avril 2020, partout au Québec, pour les immeubles dont la prise de possession d'une unité résidentielle était prévue au plus tard le 31 juillet 2020. Cette reprise n'a pas eu d'effet significatif sur la situation épidémiologique. Le gouvernement poursuit donc la réouverture d'autres secteurs de l'économie.

Le présent projet de décret vise une réouverture progressive et ordonnée des activités des entreprises tout en respectant les mesures sanitaires et de protection contre la COVID-19.

3- Objectifs poursuivis

a) Secteur de l'éducation et services de garde éducatifs à l'enfance

Les objectifs poursuivis par la reprise de ces activités sont :

- de préserver la santé des jeunes par un déconfinement progressif et sécuritaire;
- de consolider des apprentissages et de favoriser la socialisation des jeunes;
- de permettre aux parents de reprendre leurs activités professionnelles ou leur offrir un répit;
- de permettre la passation d'épreuves ministérielles pour la formation générale des adultes.

b) Industrie minière

L'objectif poursuivi est que l'ensemble des activités minières reprennent dans les meilleurs délais. Ce secteur économique est générateur d'emplois et contribuera à la relance économique en région.

c) Secteurs manufacturier et de la construction

Pour ces secteurs, les objectifs poursuivis sont :

- la relance par phases successives des activités économiques des entreprises du secteur manufacturier et de l'industrie de la construction;
- le retour au travail des travailleurs québécois tout en respectant les mesures sanitaires et de protection contre la COVID-19.

4- Proposition

a) Secteur de l'éducation et services de garde éducatifs à l'enfance

Il est proposé d'organiser des services d'encadrement pédagogique pour les élèves suivants, situés ailleurs que sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) :

- pour les élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire;
- pour les élèves de l'enseignement secondaire, à distance;

- pour les élèves handicapés ou avec un trouble grave du comportement de l'enseignement secondaire inscrits à une école dispensant des services régionaux ou suprarégionaux de scolarisation ou à un établissement d'enseignement privé spécialisé en adaptation scolaire.

Ces services d'encadrement pédagogique seront fournis de façon progressive par les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privés aux élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et à ces élèves handicapés ou avec un trouble grave du comportement de l'enseignement secondaire, et ce, pour les 11 et 12 mai 2020.

Il est également proposé, pour les élèves de la formation professionnelle inscrits à un établissement d'enseignement situé ailleurs que sur le territoire de la CMM, que la suspension des services éducatifs et d'enseignement des établissements d'enseignement soit levée.

Pour les élèves de la formation générale des adultes inscrits à un établissement d'enseignement situé ailleurs que sur le territoire de la CMM, la suspension des services éducatifs et d'enseignement des établissements d'enseignement serait levée, mais uniquement en ce qui concerne la passation des épreuves ministérielles.

Le nombre d'élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire, de la formation professionnelle et de formation générale des adultes serait limité à 15 élèves par classe.

Cette proposition vise le retour volontaire à l'école pour les enfants du préscolaire et du primaire et vise également une obligation d'encadrement pédagogique à distance et de soutien pédagogique par les écoles à l'intention des enfants dont les parents ne souhaitent pas les envoyer à l'école, de même que pour les élèves du secondaire.

La suspension applicable aux activités des centres de la petite enfance, des garderies, des services de garde en milieu familial de même que les services de garde en milieu scolaire serait levée à l'égard de celles effectuées ailleurs que sur le territoire de la CMM. Il est toutefois proposé de maintenir des services de garde d'urgence en milieu scolaire, et ce, pour les 11 et 12 mai 2020, là où l'organisation progressive des services d'encadrement pédagogique le permet.

Cette proposition inclut aussi des adaptations temporaires à certaines dispositions de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1) (LSGEE) et du Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1, r. 2) (RSGEE), en l'occurrence :

- le nombre maximal d'enfants pouvant être reçu par un service de garde éducatif à l'enfance;
- pour les titulaires de permis de centre de la petite enfance (CPE) ou de garderie, les exigences de vérifications en matière d'empêchement à l'égard du personnel qui procède exclusivement à l'entretien, au nettoyage ou à la désinfection dans les CPE et garderies.

Il est aussi proposé d'établir les priorités prévues à l'annexe I du décret, quant à la réintégration des services de garde éducatifs à l'enfance, afin que le niveau d'occupation augmente graduellement.

Des mesures sont présentées afin qu'un parent ne soit pas pénalisé s'il décide de reporter la réintégration de son enfant dans un tel service de garde.

b) Industrie minière

Il est proposé que la reprise des activités des entreprises du secteur minier soit immédiatement annoncée, en vue d'une reprise effective le 11 mai 2020.

c) Secteurs manufacturier et de la construction

La relance des activités des entreprises se fera par phases successives selon les secteurs économiques.

L'industrie de la construction

Partout au Québec, les activités pourront reprendre dans tous les secteurs de l'industrie de la construction – résidentiel, génie civil et voirie, institutionnel et commercial et industriel – à compter du lundi 11 mai 2020.

Afin d'outiller les employeurs et les travailleurs dans la prise en charge de la santé et de la sécurité du travail des risques de contamination à la COVID-19 sur les chantiers, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail (CNESST) a rendu disponible le 13 avril dernier le Guide COVID-19 – Chantiers de construction et la liste de vérification quotidienne pour faire respecter les lignes directrices émises par la santé publique et recommander des mesures de prévention à mettre en oeuvre sur les chantiers de construction. Il est de la responsabilité de l'employeur de mettre en application les dispositions énumérées dans le guide, qui sera un outil de référence pour les inspecteurs lors de leurs interventions sur les chantiers de construction visant à faire respecter la Loi sur la santé et sécurité au travail (chapitre S-2.1) (LSST).

Les inspecteurs de la CNESST peuvent intervenir en cas de plainte, de droit de refus de travailler ou d'un accident du travail grave. Ils peuvent ainsi exiger la correction des situations dangereuses et s'assurer de la conformité à la LSST et aux règlements pris en application de celle-ci. Ils sont appuyés par les inspecteurs de la Commission de la construction du Québec (CCQ) qui sont aussi autorisés à vérifier certaines mesures prévues au guide et à faire des signalements à la CNESST.

Le secteur manufacturier

La relance du secteur manufacturier s'effectuera en deux temps afin de permettre le respect des règles sanitaires édictées par les autorités de santé publique et la CNESST, notamment les mesures de distanciation physique.

À partir du lundi 11 mai 2020, les entreprises manufacturières de toutes les régions du Québec pourront reprendre leurs activités. Elles devront toutefois compter, en tout temps sur un même site, un nombre maximal de 50 travailleurs + 50 % des employés excédentaires par quart de travail, et ce, à tout moment de la journée. À titre d'exemples :

- un site manufacturier employant 60 travailleurs lors d'un même quart de travail doit assurer son fonctionnement avec un maximum de 55 employés;
- un site manufacturier employant 500 travailleurs lors d'un même quart de travail doit assurer son fonctionnement avec un maximum de 275 employés.

Tous les employés qui peuvent télétravailler devront continuer à le faire.

5- Autres options

a) Secteur de l'éducation et services de garde éducatifs à l'enfance

Les trois options qui ont été examinées sont les suivantes :

- i)* Maintenir la fermeture des établissements d'enseignement au préscolaire et au primaire jusqu'à la rentrée scolaire de septembre 2020 et offrir l'enseignement à distance à ces jeunes, comme pour le secondaire et les niveaux collégial et universitaire, jusqu'à la fin de l'année scolaire, afin notamment de consolider les acquis

Cette option présente certaines limites. En effet, bien que l'apprentissage à distance soit indiqué pour les jeunes plus autonomes du secondaire et des niveaux supérieurs, l'application indifférenciée de cette mesure présente des défis pour les élèves du préscolaire et du primaire qui doivent bénéficier d'un accompagnement soutenu dans leurs apprentissages.

- ii)* Offrir la possibilité aux élèves du secondaire de bénéficier d'activités pédagogiques en classe, sur une base volontaire, comme pour les élèves du préscolaire et du primaire

Cette option, présentant une forme de cohérence d'actions, présente toutefois des limites concernant la disponibilité des établissements pouvant recevoir tous les élèves du préscolaire, du primaire et du secondaire tout en respectant les consignes de la santé publique relatives notamment à la distanciation physique dans les classes.

- iii)* Continuer à suspendre les activités des services de garde en milieu scolaire et les services de garde éducatifs à l'enfance, et continuer à offrir des SGU pour les services ciblés essentiels

Cette option présente des limites en raison du retour progressif et prudent à la vie normale. Ces SGU dédiés pour répondre aux besoins d'un nombre limité d'employés œuvrant dans certains secteurs essentiels ne pourront être utilisés par d'autres personnes qui auront à reprendre leurs activités professionnelles et auront besoin d'un service de garde pour leurs enfants. La reprise graduelle des activités habituelles des services de garde en milieu scolaire et des services de garde éducatifs à l'enfance est donc requise.

b) Industrie minière

Dans le cas d'un arrêt prolongé des activités d'exploration et des projets de développement et d'expansion, les entreprises craignent le report ou l'abandon de projets et un désistement des fournisseurs et de leur main-d'œuvre au Québec au détriment des autres provinces, toujours actives en matière d'activités minières.

c) Secteurs manufacturier et de la construction

L'option de prolonger les mesures de confinement et la suspension des activités dans les milieux de travail plus longtemps aurait des conséquences importantes pour les entreprises et pour les travailleurs qui sont privés de revenus.

À l'inverse, autoriser la reprise de toutes les activités immédiatement pourrait avoir des répercussions importantes pour la santé publique.

6- Évaluation intégrée des incidences

a) Secteur de l'éducation et services de garde éducatifs à l'enfance

Les incidences de la proposition pour ces secteurs sont positives.

En effet, les jeunes fréquentant les établissements primaires ainsi que les tout-petits fréquentant les services de garde éducatifs à l'enfance pourront – si leurs parents le veulent – retourner à l'école ou dans leur milieu de garde pour continuer à se développer dans un environnement d'apprentissage sécuritaire et sain. Les personnes inscrites en formation professionnelle et à la formation générale des adultes pourront également poursuivre et compléter leurs cursus, tout en respectant les directives des autorités de santé publique.

Quant aux élèves du secondaire, ils pourront bénéficier d'une offre de services d'encadrement pédagogique à distance qui sera organisée et fournie par les écoles.

En l'absence d'une intervention gouvernementale, des impacts ont été soulevés par l'Association des pédiatres du Québec concernant les risques pour la santé et la sécurité des jeunes enfants de demeurer confinés dans leur domicile, si des mesures particulières n'étaient pas prises.

b) Industrie minière

Au total, l'industrie minière représente 40 000 emplois directs, indirects et induits principalement dans les régions ressources du Québec. Rappelons que le salaire moyen pour la majorité de ces emplois est de plus de 100 K\$. Ce sont tous ces emplois qui sont visés par la réouverture du secteur minier. La proposition touche plus particulièrement le secteur de l'exploration minière, lequel compte environ 5 000 emplois de nature diversifiée, principalement en région, tels que prospecteurs, ingénieurs, géologues, géophysiciens, courtiers, fiscalistes, avocats, etc.

c) Secteurs manufacturier et de la construction

Depuis le 23 mars 2020, une grande partie des travailleurs du Québec sont en arrêt de travail forcé. Pour l'économie québécoise, l'impact de cette réouverture signifie que près de 437 000 travailleurs seront de retour au travail par vagues successives d'ici le 8 juin 2020.

Elle signifie surtout la relance des activités des entreprises des secteurs névralgiques de notre économie que sont le secteur manufacturier et les services de l'entretien et de la conciergerie.

Toutes les entreprises devront mettre en place des mesures de protection pour leurs employés et leurs clients. Ces mesures doivent respecter le protocole élaboré par les autorités de santé publique et la CNESST. Les employeurs devront entre autres fournir des équipements de protection, installer des stations d'hygiène et favoriser l'adoption d'horaires flexibles. Le télétravail demeure l'option à privilégier jusqu'à nouvel ordre pour le plus de secteurs d'activités possible.

La fermeture de l'activité économique au-delà du 15 mai 2020 aurait des conséquences sur l'économie du Québec et les entreprises.

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

Des consultations ont eu lieu entre le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), le ministère de la Famille (MFA), le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de l'Économie et de l'Innovation.

Des comités regroupant des partenaires en éducation ont été mis en place, par le MEES, pour consulter le réseau de l'Éducation sur le retour à l'école dans le contexte d'un contrôle sanitaire de la pandémie de la COVID-19.

Les associations nationales de services de garde, les associations représentatives de responsables de services de garde et les syndicats représentant les CPE ont pu exprimer leur point de vue à l'égard de la reprise des activités.

Les autorités de santé publique ainsi que la CNESST ont approuvé les mesures sanitaires dédiées aux activités de l'exploitation minière qui s'appliqueront à l'ensemble du secteur minier.

Des organisations autochtones ont aussi été informées des intentions vis-à-vis la reprise. De plus, dans le cas des deux nations disposant de leur propre institution de santé publique, à savoir les Cris et les Inuits, les directions régionales de santé publique ont été associées de près à la détermination des conditions devant être appliquées par les entreprises œuvrant sur ces territoires.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Un plan de réévaluation continu du retour à l'école pour les élèves du préscolaire et du primaire et pour les enfants fréquentant les services de garde éducatifs à l'enfance est prévu.

La CNESST rendra disponible sous peu un Guide pratique pour le secteur minier qui présentera les actions à mettre en œuvre. Des inspections seront effectuées régulièrement par la CNESST ainsi que la Direction de la santé publique pour voir au respect de ces consignes.

Le MSSS surveille toutes les semaines l'évolution de la courbe de la COVID-19 et pourra mettre un terme aux mesures de reprise de l'activité commerciale et manufacturière suivant l'évolution de la situation.

9- Implications financières

Les mesures en matière d'hygiène et de distanciation sociale entraîneront des coûts pour le MEES et pour le MFA. Ceux-ci feront l'objet d'une évaluation dans les meilleurs délais possible.

10- Analyse comparative

Des mesures de déconfinement graduelles sont observées dans les autres provinces canadiennes de même que dans les autres pays touchés par la pandémie de la COVID-19. Ces mesures incluent généralement un plan de reprise graduelle des activités des secteurs de l'éducation et des services à l'enfance, selon un rythme et des modalités qui varient en fonction de la réalité spécifique de chaque juridiction.

Le Québec est la seule juridiction en Amérique du Nord qui n'a pas reconnu le secteur minier comme étant un service essentiel. À la suite de l'annonce du gouvernement demandant la fermeture des entreprises, le secteur minier, sauf exception, a procédé à la cessation de ses activités, générant ainsi des pertes de l'ordre de 541 M\$, et ce, uniquement pour les mines qui étaient en opération. Depuis le 15 avril 2020, seules les activités d'exploitation minière ont pu reprendre progressivement, excluant les travaux d'exploration et les projets de développement et d'expansion des mines en opération.

La ministre de la Santé
et des Services sociaux,

DANIELLE McCANN