

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

TITRE : Décret concernant le Règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail, le Règlement modifiant le Code de sécurité pour les travaux de construction, le Règlement modifiant le Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement et le Règlement abrogeant le Règlement sur la qualité du milieu de travail

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le projet de décret joint au présent mémoire vise à approuver le projet de règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail, le projet de règlement modifiant le Code de sécurité pour les travaux de construction, le projet de règlement modifiant le Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement et le projet de règlement abrogeant le Règlement sur la qualité du milieu de travail, conformément à l'article 224 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) (chapitre S-2.1).

Le projet de règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail propose de remplacer les articles de la section XV du Règlement sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1, r. 13), portant sur le bruit afin de mettre à jour les règles applicables en cette matière.

Le projet de règlement qui modifie le Code de sécurité pour les travaux de construction (chapitre S-2.1, r. 4) propose également le remplacement des articles portant sur le bruit afin de mettre à jour le règlement en cette matière.

Ces projets de règlement visent la diminution de la surdité professionnelle par l'actualisation des exigences et références réglementaires concernant l'exposition au bruit et la protection auditive. Pour ce faire, ils proposent, notamment, l'établissement de nouvelles limites d'exposition au bruit reconnues en hygiène du travail, des obligations d'identification des situations de travail à risque de dépassement des limites d'exposition, des techniques de mesurage pour déterminer avec fiabilité l'exposition au bruit en milieu de travail et des moyens de réduction d'une telle exposition. Ces projets proposent également des critères de performance et de sélection pour les protecteurs auditifs et des obligations de formation concernant le choix, l'ajustement, l'inspection, l'entretien et l'utilisation des protecteurs auditifs. Ils contiennent aussi des obligations relatives à l'affichage des aires de travail nécessitant le port de protecteurs auditifs, aux rapports de mesurage, ainsi qu'à la tenue d'un registre.

Le Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement (chapitre S-2.1, r. 12) serait modifié, par concordance, pour mettre à jour la liste d'instruments pour le mesurage ou l'évaluation du bruit, nécessaires à l'exercice des fonctions de représentant à la prévention au sein d'un établissement.

Finalement, il est proposé d'abroger le Règlement sur la qualité du milieu de travail (chapitre S-2.1, r. 11). Ce projet de règlement constitue une modification de concordance avec les autres projets de règlements visés par le projet de décret. En fait, ce règlement ne contient plus de règles utiles qui ne sont pas déjà couvertes par la LSST ou d'autres règlements adoptés en vertu de celle-ci.

À sa séance du 16 octobre 2019, le conseil d'administration de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) a donné son accord, par la résolution A-50-19, au projet de règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail, au projet de règlement modifiant le Code de sécurité pour les travaux de construction, au projet de règlement modifiant le Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement et au projet de règlement abrogeant le Règlement sur la qualité du milieu de travail en vue de leur publication à la *Gazette officielle du Québec*. L'avis de publication et les projets de règlement ont été publiés à la *Gazette officielle du Québec* du 6 novembre 2019.

À la suite de cette publication, la CNESST a reçu des commentaires, notamment du Conseil du patronat du Québec, de l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec, de la Confédération des syndicats nationaux du Québec, du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, de l'Institut national de santé publique du Québec, d'Hydro-Québec et de l'Union des producteurs agricoles du Québec. Les demandes visaient notamment à retirer les dispositions réglementaires qui imposent une hiérarchisation des moyens mis en œuvre par l'employeur, à modifier la disposition visant l'achat ou le remplacement d'une machine ou d'un équipement, à simplifier les dispositions traitant des normes techniques, à accélérer l'entrée en vigueur de certaines dispositions et à renforcer certaines obligations de l'employeur. Après consultation des parties patronale et syndicale, la CNESST a donné suite aux demandes principales des parties prenantes qui font consensus et qui s'inscrivent dans le respect de l'objectif de la LSST qui est l'élimination à la source mêmes des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs.

Des modifications ont été faites au projet de règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail et au projet de règlement modifiant le Code de sécurité pour les travaux de construction, afin d'apporter certaines précisions, notamment quant aux articles des normes techniques qui sont applicables. Les modifications visent également à éclaircir les obligations d'un employeur lors de l'achat ou du remplacement d'un outil, d'un véhicule, d'un engin, d'une machine ou d'un équipement. Ces modifications font suite à des consultations auprès des groupes patronaux et syndicaux et leurs positions ont été prises en compte dans la mesure où elles faisaient consensus et qu'elles apportaient des précisions permettant une meilleure compréhension des règles applicables et la réalisation de l'objectif de la LSST. Enfin, des modifications de formes et de concordances ont également été apportées. Le texte final des projets de règlement a été adopté à

l'unanimité par le conseil d'administration de la CNESST, à sa séance du 19 novembre 2020.

C'est en vertu des paragraphes 7°, 9°, 10°, 12°, 19°, 21° et 42° du premier alinéa et du deuxième et troisième alinéas de l'article 223 de la LSST que la CNESST a adopté le projet de règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail, le projet de règlement modifiant le Code de sécurité pour les travaux de construction, le projet de règlement modifiant le Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement et le projet de règlement abrogeant le Règlement sur la qualité du milieu de travail. Plus précisément, ces paragraphes lui permettent de faire des règlements pour :

- prescrire les mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et les normes applicables à tout établissement ou chantier de construction de manière à assurer la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs notamment quant à l'organisation du travail, à l'éclairage, au chauffage, aux installations sanitaires, à la qualité de l'alimentation, au bruit, à la ventilation, aux contraintes thermiques, à la qualité de l'air, à l'accès à l'établissement, aux moyens de transport utilisés par les travailleurs, aux locaux pour prendre les repas et à la propreté sur un lieu de travail et déterminer les normes d'hygiène et de sécurité que doit respecter l'employeur lorsqu'il met des locaux à la disposition des travailleurs à des fins d'hébergement, de services d'alimentation ou de loisirs;
- déterminer, en fonction des catégories d'établissements ou de chantiers de construction, les moyens et équipements de protection individuels ou collectifs que l'employeur doit fournir gratuitement au travailleur;
- déterminer le contenu des registres que l'employeur doit dresser et maintenir à jour conformément à l'article 52;
- déterminer, dans les cas ou circonstances qu'elle indique, le nombre d'heures maximum, par jour ou par semaine, qui peut être consacré à un travail, selon la nature de celui-ci, le lieu où il est exécuté et la capacité physique du travailleur et prévoir la distribution de ces heures ainsi qu'une période minimum de repos ou de repas;
- prescrire des normes relatives à la sécurité des produits, procédés, équipements, matériels, contaminants ou matières dangereuses qu'elle identifie, en indiquer les modes d'utilisation, d'entretien et de réparation et en prohiber ou restreindre l'utilisation;
- déterminer dans quels cas ou circonstances une étiquette ou une affiche doit indiquer les dangers inhérents à un contaminant ou une matière dangereuse et les précautions à prendre pour sa manutention et son utilisation;
- prescrire toute autre mesure utile à la mise en application de la LSST.

Enfin, l'article 224 de la LSST prévoit que ces projets de règlement doivent être soumis pour approbation au gouvernement.

2- Raison d'être de l'intervention

Au Québec, les travailleurs d'un grand nombre d'établissements et de chantiers de construction sont susceptibles d'être exposés au bruit. Or, le bruit peut entraîner une atteinte auditive reconnue comme une maladie professionnelle selon la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) (chapitre A-3.001). Les dernières années ont été marquées par une hausse significative des indemnisations et débours associés à la surdité professionnelle. Les niveaux d'exposition prévus dans la réglementation actuelle n'ont pas été modifiés depuis 1979 et présentent un écart avec les normes reconnues internationalement.

Ces projets de règlement visent donc à s'assurer que l'exposition au bruit en milieu de travail ne porte pas atteinte à la santé, à la sécurité ou à l'intégrité physique du travailleur et que les exigences réglementaires soient cohérentes avec les pratiques reconnues en hygiène du travail.

3- Objectifs poursuivis

Ces projets de règlement ont pour objectif :

- L'actualisation des valeurs limites d'exposition au bruit qui assureront une protection des travailleurs québécois équivalente à celle des travailleurs des autres provinces;
- L'adoption de dispositions contemporaines favorisant l'harmonisation des exigences avec les partenaires économiques du Québec (par ex. autres provinces canadiennes dont l'Ontario);
- Le recours à des valeurs limites d'exposition au bruit reconnues internationalement qui permet aux entreprises de poursuivre l'utilisation des solutions visant le contrôle de l'exposition aux contaminants qui ont été éprouvées ailleurs et qui permet également aux entreprises œuvrant dans plusieurs provinces d'uniformiser leurs pratiques.
- La diminution des coûts sociétaux liés aux cas de surdité professionnelle ainsi qu'une économie à long terme de la cotisation des employeurs;

4- Proposition

Approuver le Règlement modifiant le Règlement sur la santé et la sécurité du travail, le Règlement modifiant le Code de sécurité pour les travaux de construction, le Règlement modifiant le Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement et le Règlement abrogeant le Règlement sur la qualité du milieu de travail.

Les projets réglementaires visent la diminution de la surdité professionnelle par l'actualisation des exigences et références réglementaires concernant l'exposition au bruit et la protection auditive en établissant :

- Des limites d'expositions reconnues en hygiène du travail pour limiter le risque d'atteinte auditive;
- Des techniques et des compétences de mesurage reconnues en hygiène du travail pour déterminer avec fiabilité l'exposition au bruit en milieu de travail;
- Des obligations d'identification des situations de travail à risque de dépassement des valeurs limites d'exposition qui nécessitent de mesurer l'exposition ou de réduire le niveau d'exposition au bruit;
- Des obligations de réduction de l'exposition par des moyens reconnus en hygiène du travail;
- Des choix de normes d'exigences de performance et de sélection pour les protecteurs auditifs;
- Des obligations de formation concernant le choix, l'ajustement, l'inspection, l'entretien et l'utilisation des protecteurs auditifs selon les pratiques reconnues;
- Des obligations d'affichages des aires de travail où les protecteurs auditifs sont exigés;
- Des obligations de planification de chantier de manière à réduire l'exposition des travailleurs au bruit;
- Des obligations de tenir à jour un registre contenant notamment les situations de travail à risque de dépassement des valeurs limites d'exposition, les moyens de réduction de l'exposition mis en œuvre et les rapports de mesurage.

5- Autres options

Les options suivantes ont été envisagées :

Maintien du statu quo

Les valeurs limites d'exposition dans le Règlement sur la santé et la sécurité du travail et le Code de sécurité des travaux de construction ne reflètent plus les données scientifiques les plus récentes. Cette option n'a pas été retenue, puisqu'elle n'offre pas aux travailleurs un niveau de protection équivalent à celui des autres juridictions. De même, le maintien du Règlement sur la qualité du milieu de travail aurait pu mener à des erreurs considérant la redite superflue. Également, sans une modification au Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement, le représentant à la prévention ne pourrait avoir accès à un instrument de mesurage du bruit répondant aux exigences.

Recours à des dispositions non réglementaires

Même si des dispositions non réglementaires étaient suggérées, les employeurs continueraient d'être liés aux valeurs limites d'exposition au bruit désuètes du Règlement sur la santé et la sécurité du travail et du Code de sécurité des travaux de construction. De plus, lorsque les inspecteurs de la CNESST font des vérifications de conformité, ils doivent s'appuyer sur des exigences réglementaires pour émettre, s'il y a lieu, des avis de correction ou des décisions visant à éliminer ou réduire l'exposition au bruit en milieu de travail. Pour des raisons d'équité entre les employeurs soumis à ces deux règlements, les exigences doivent être harmonisées. Aussi, malgré les efforts fournis à la production et à la diffusion d'outils de sensibilisation et d'information, ceux-ci sont insuffisants pour favoriser l'adoption des mesures de prévention et ne peuvent que promouvoir ce que la réglementation exige. Tant que ces exigences ne seront pas intégrées à la réglementation, elles ne seront pas uniformément appliquées dans les différents milieux de travail et ne pourront contribuer à la réduction de l'exposition au bruit. Par conséquent, l'option non réglementaire (directive administrative, préparation d'un guide informatif) n'a pas été retenue.

Comme les deux premières options ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de prévention de la surdité professionnelle, la mise à jour des dispositions réglementaires selon les données scientifiques les plus récentes a été retenue. Elle est d'ailleurs la seule option dont dispose la CNESST pour assurer la protection des travailleurs.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'ensemble des secteurs d'activité économique du Québec est susceptible d'être touché par le projet de modification réglementaire. Toutefois, différents facteurs en atténuent l'impact, notamment le fait qu'une grande proportion des entreprises génère des niveaux de bruit inférieurs à 85 dBA. De plus, les entreprises générant des niveaux de bruit supérieurs à 90 dBA sont prêtes à ces changements considérant que les nouvelles dispositions réglementaires sont similaires aux anciennes et qu'elles favorisent l'harmonisation des exigences avec les partenaires économiques du Québec. Enfin, aucune nouvelle formalité administrative envers la CNESST n'est exigée par le projet de règlement.

La diminution du niveau de bruit moyen en milieu de travail pourra éventuellement contribuer à réduire la croissance du nombre de surdités professionnelles. Les effets de l'abaissement du niveau moyen de bruit se matérialiseront graduellement au cours des prochaines décennies, soit sur un horizon de 15 à 25 ans. Cette baisse de la croissance diminuera les coûts sociétaux. Une part de ces coûts concerne les frais médicaux imputés au régime de la CNESST.

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

Le ministère de la Justice a été consulté et a donné son accord.

Le Comité-conseil de révision du Règlement sur la santé et la sécurité du travail a assuré le suivi des travaux portant sur le présent projet de règlement. Un sous-comité technique sur le bruit a été mis sur pied. Ce sous-comité paritaire regroupait des représentants provenant des organisations suivantes :

- Conseil du patronat du Québec;
- Prévibois;
- Hydro-Québec;
- Confédération des syndicats nationaux;
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec;
- Centrale des syndicats démocratiques - Construction.

Le comité-conseil de coordination des travaux réglementaires en prévention et en réparation a été consulté pour l'abrogation du Règlement sur la qualité du milieu de travail et la modification du Règlement sur le représentant à la prévention dans un établissement. Ce comité paritaire regroupe des représentants des organisations suivantes :

- Conseil du patronat du Québec;
- Fédération des chambres de commerce du Québec;
- Confédération des syndicats nationaux;
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.

Entre la publication du projet de règlement et l'adoption du règlement par le conseil d'administration de la CNESST, les parties patronale et syndicale ont été consultées et leurs positions ont été prises en compte dans la mesure où elles faisaient consensus et qu'elles apportaient des précisions permettant une meilleure compréhension des règles applicables et la réalisation de l'objectif de la LSST.

La grande majorité des dispositions des projets de règlement est le résultat d'un consensus entre les parties, à l'exception de celles portant notamment sur les obligations de l'employeur lors de l'achat ou du remplacement d'une machine ou d'un équipement.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Considérant que la CNESST travaille dans un contexte paritaire, lorsque les associations représentatives donnent leur accord à un projet de règlement, elles collaborent pleinement à la mise en application des nouvelles mesures. Bien que certaines dispositions des règlements n'aient pas fait l'objet d'un consensus lors des consultations, il demeure que ce sont des exceptions et par conséquent, la CNESST n'entrevoit pas de difficulté majeure pour la mise en application de ces règlements.

9- Implications financières

L'analyse d'impact réglementaire démontre que l'adoption des dispositions de ces projets de règlement n'engendra pas de difficultés techniques pour les employeurs puisque la majorité des nouvelles exigences sont déjà appliquées en tant que bonnes pratiques. Les coûts pour les entreprises sont principalement associés à la mise à niveau des exigences du passage de la norme d'exposition quotidienne au bruit de 90 dBA à 85 dBA.

10- Analyse comparative

Les niveaux de bruit proposés aux projets de règlement sont reconnus internationalement comme étant sécuritaires. La majorité des juridictions canadiennes (Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador) ont déjà adopté les niveaux de bruits proposés comme valeur limite d'exposition.

Ce projet s'inscrit également dans le plan d'harmonisation interprovinciale des exigences réglementaires en matière de santé et sécurité au travail élaboré par le comité permanent en santé et sécurité au travail de l'Association canadienne des administrateurs de la législation ouvrière.

L'adoption de valeurs limites d'exposition cohérentes avec celles de ces provinces favoriserait l'harmonisation des exigences applicables pour les milieux de travail et permettrait d'assurer que les travailleurs québécois bénéficient d'une protection équivalente à celle des travailleurs des autres provinces.

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

JEAN BOULET