

**MÉMOIRE POUR LE GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉtudIER LE PROJET DE LOI 59
SUR LA MODERNISATION DU RÉGIME DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DU TRAVAIL**

Présenté par :

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR L'HYGIÈNE,
LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL**

10 MARS 2021

Préambule

L'Association québécoise pour l'hygiène, la santé et la sécurité du travail (AQHSST) est une association sans but lucratif regroupant des intervenants en hygiène, en santé et sécurité du travail, en ergonomie et en environnement.

Elle a pour mission de promouvoir, par l'échange et la vulgarisation de l'information, les connaissances relatives à l'hygiène, à la santé et à la sécurité du travail et aux domaines connexes.

L'Association regroupe 300 membres occupant divers champs d'activités: santé et sécurité du travail, hygiène industrielle, recherche, laboratoires, ergonomie, environnement et domaines connexes. Ils sont issus de différents milieux de travail dont l'industrie, le gouvernement, le secteur parapublic, l'enseignement et les milieux syndical et patronal. Cette représentativité impose à l'AQHSST la responsabilité d'étudier les législations pertinentes et toute action gouvernementale qui se rapportent à ses champs d'activités et de faire les représentations qu'elle juge à propos.

Dans le cadre des activités du projet de loi 59 sur la modernisation du régime québécois de santé et sécurité du travail, l'AQHSST est heureuse de présenter ce mémoire.

Le comité responsable de la rédaction de ce document est composé de Mme Kathleen Côté, directrice corporative régionale en santé, sécurité et environnement, M. Michel Pérusse, professeur associé, M. Michel Legris, hygiéniste du travail M. Danny Boulet, chargé de cours à l'Université, M. Ulysse McCarthy, chef d'entreprise et M. Hubert Fafard, président de l'AQHSST.

Mise en contexte

Consciente de l'impact, sur notre société, du rôle joué par tous les intervenants en hygiène, en santé et en sécurité du travail, l'AQHSST a, par le passé, présenté ou adopté des mémoires et des prises de position sur différents sujets d'importance touchant ces domaines. La qualité et la crédibilité de ses recommandations ont toujours été reconnues. Depuis sa fondation, les actions de l'AQHSST sont tournées vers l'avenir comme le montre notre nouvelle signature : « 40 ans d'expertise... la force d'une communauté tournée vers l'avenir ».

La santé et la sécurité du travail sont des valeurs fondamentales que la société québécoise a choisies depuis plusieurs décennies. Mais notre société est en constante évolution et les lois et règlements encadrant ces valeurs doivent aussi évoluer et être adaptés à la réalité d'aujourd'hui comme de demain. Le régime de santé et de sécurité du travail est encadré par la LSST, adoptée en 1979. La LSST a pour objectif l'élimination à la source des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. Par ailleurs, c'est la CNESST qui est chargée

d'administrer et d'appliquer la LSST, mais cette loi n'a pas fait l'objet de modifications majeures depuis 35 ans.

Si, au moment de son adoption, le Québec était novateur au Canada en matière de santé et de sécurité du travail, malheureusement, les autres provinces canadiennes ont, quant à elles, amélioré leur régime depuis. Par conséquent, le Québec accuse maintenant un net recul en matière de santé et de sécurité au travail par rapport aux autres provinces canadiennes ou à d'autres juridictions dans le monde.

C'est avec la même volonté de changement que le comité de rédaction, formé de membres de l'Association, a effectué sa réflexion et a décidé de présenter un mémoire portant sur les principaux changements prévus au programme de prévention par le projet de loi 59. Bien que les membres du présent comité soient informés des différentes modifications proposées qui toucheraient la LATMP et d'autres aspects de la LSST, nous avons convenu de traiter uniquement le volet lié au programme de prévention et d'émettre nos recommandations en la matière.

Pourquoi une réforme?

En 2015 et en 2019, les rapports du Vérificateur général du Québec concluent que le régime de santé et de sécurité du travail a besoin d'être actualisé. En effet, ces deux rapports relèvent que le régime québécois actuel n'est pas efficace, que la capacité d'adaptation du régime par rapport aux changements dans le monde du travail est difficile, voire lente, ce qui impacte les services offerts aux travailleurs ayant subi une lésion professionnelle, mais également la cotisation versée par les employeurs.

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), quant à elle, enregistre une hausse du nombre d'accidents du travail indemnisés depuis 2015 et le projet de loi prévoit des dispositions qui limiteraient les impacts financiers sur le régime. C'est donc a priori pour assurer la rentabilité du régime que le gouvernement a présenté ce projet de modernisation (1).

La prévention

En 1979, quatre mécanismes de prévention et de participation des travailleurs ont été intégrés à la LSST. Ces mécanismes de prévention sont :

1. Programme de prévention
2. Programme de santé spécifique à l'établissement
3. Comité de santé & sécurité (CSS)
4. Représentant à la prévention (RP)

Au départ, il était prévu de mettre en place ces mécanismes de prévention progressivement dans tous les secteurs d'activité économique. Pour ce faire, les établissements ont été répartis dans six groupes prioritaires, classés entre autres par leurs activités économiques semblables, la fréquence et la gravité des lésions professionnelles. Malheureusement ces mécanismes de prévention n'ont pas été implantés dans tous les groupes prioritaires et seuls les groupes 1 à 3 ont instauré certains de ces mécanismes.

Pourtant, on sait maintenant qu'en 2018 seulement, plus de la moitié des lésions professionnelles indemnisées proviennent des groupes 3 à 6, groupes n'ayant pourtant pas été ciblés au départ. En plus de cette réalité, pour les entreprises employant moins de 20 travailleurs, il n'y a pas l'obligation de mettre en place les différents mécanismes de prévention. Par conséquent, la prise en charge de la santé et sécurité devient tributaire de l'intérêt que l'on porte à la santé et à la sécurité dans ces établissements (2).

Changements prévus au programme de prévention par le projet de loi 59

Le Projet de loi prévoit:

1. l'obligation d'élaborer et d'implanter un programme de prévention pour chaque établissement groupant au moins 20 travailleurs dont le niveau de risque est faible;
2. pour tous les établissements dont le risque est moyen ou élevé, élaborer et implanter un programme de prévention, sans égard au nombre de travailleurs au sein dudit établissement;
3. le choix d'élaborer un seul programme pour un employeur ayant plusieurs établissements pour les entreprises dont le niveau de risque est dit faible;
4. d'inclure, dans le programme de prévention, les risques psychosociaux reliés au travail et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection d'un travailleur exposé sur les lieux de travail à une situation de violence physique ou psychologique, incluant la violence conjugale ou familiale.
5. d'utiliser la méthode de la hiérarchie des mesures de prévention pour minimiser ou éliminer l'exposition aux dangers. (3)

Tableau 1: Mécanismes de prévention et de participation selon le niveau de risque d'après le projet de loi 59

Taille des entreprises	Mécanismes de prévention et de participation selon le niveau de risque		
	Faible	Moyen	Élevé
1 à 4 travailleurs		1. Programme de prévention & volet santé	1. Programme de prévention & volet santé
5 à 9 travailleurs		1. Programme de prévention & volet santé	1. Programme de prévention & volet santé 2. RSS ¹
10 à 19 travailleurs		1. Programme de prévention & volet santé 2. RSS	1. Programme de prévention & volet santé 2. RSS
20 et + travailleurs	1. Programme de prévention & volet santé 2. CSS 3. RSS	1. Programme de prévention & volet santé 2. CSS 3. RSS	1. Programme de prévention & volet santé 2. CSS 3. RSS

¹ RSS : Dans le projet de loi 59, le RP serait remplacé par le RSS : représentant en santé et en sécurité

1. Programme de prévention : niveau de risque

Si le projet de loi propose d'étendre l'application des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs à tous les secteurs d'activités en fonction de la taille des établissements et du niveau de risque des activités qui y sont exercées, dans les faits, le projet de loi élimine les groupes prioritaires pour introduire la notion de niveau de risque lié aux activités exercées dans un établissement. On fait donc référence au code du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN). On estime qu'avec cette modification proposée, près de 60 % des secteurs obtiendraient une évaluation qui les classerait dorénavant à un niveau de risque faible ou moyen. En comparaison avec les groupes prioritaires, cette modification réduirait ainsi grandement la couverture des employeurs ayant l'obligation de mettre en place un tel programme de prévention.

Les activités sur un site industriel génèrent des risques qui se retrouvent sous le vocable de « risques industriels » et qui ont un impact :

- sur les travailleurs et dans ce cas, il s'agit des risques professionnels.
- sur l'environnement extérieur, les populations avoisinantes et sur les biens et dans ce cas, il s'agit de risques environnementaux (4).

Les activités industrielles sont susceptibles d'engendrer des phénomènes d'explosion, d'incendies et d'émissions de substances toxiques qui sont liées à l'emploi, la manipulation, la fabrication ou le stockage de substances dangereuses par exemple. Ces risques industriels sont la conséquence du fonctionnement habituel de l'entreprise. **Toutefois, le code SCIAN ne considère pas le niveau de risque lié aux procédés chimiques.**

La classification SCIAN, quant à elle, repose uniquement sur des statistiques liées à la performance d'une entreprise en matière de réclamation. Par conséquent, le risque faible, moyen ou élevé se fonde sur les indicateurs de performance réactifs comme la fréquence et la gravité d'un accident du travail. De plus, pour obtenir ces statistiques, c'est donc dire qu'il y a eu une réclamation acceptée auprès de la Commission. On pourrait dès lors conclure que cette classification SCIAN ne prend aucunement en compte l'analyse détaillée des événements dits passés-proches -ou quasi-accidents-, des événements ayant entraîné uniquement des dommages matériels ou encore de premiers soins à haut potentiel de gravité. Le fait de déceler, avant que l'accident survienne, les situations à haut potentiel de gravité devient essentiel. Il s'agit de situations où rien ne s'est passé, mais pour lesquelles on sait que, potentiellement, il y aurait eu des conséquences graves, sans une récupération de la situation.

Le potentiel de gravité représente les conséquences possibles de l'événement accidentel. Cela concerne les personnes, l'environnement, les installations et l'entreprise (5).

Par conséquent, l'AQHSST se joint aux préoccupations émises par l'OCQ (6) à l'égard du niveau de risque identifié et la liste des groupes d'activités qui nous préoccupent grandement est :

- Extraction de pétrole et de gaz (Code SCIAN - 2111), risque moyen
- Extraction de charbon (Code SCIAN - 2121), risque moyen
- Extraction de minerais métalliques (Code SCIAN - 2122), risque moyen
- Production, transport et distribution d'électricité (Code SCIAN - 2211), risque faible
- Distribution de gaz naturel (Code SCIAN - 2212), risque faible
- Fabrication de produits du pétrole et du charbon (Code SCIAN - 3241), faible moyen
- Fabrication de produits chimiques de base (Code SCIAN - 3251), risque faible
- Fabrication de résines, de caoutchouc synthétique et de fibres et de filaments artificiels et synthétiques (Code SCIAN - 3252), risque faible
- Fabrication de pesticides, d'engrais et d'autres produits chimiques agricoles (Code SCIAN - 3253), risque faible
- Fabrication de produits pharmaceutiques et de médicaments (Code SCIAN - 3254), risque faible
- Fabrication de peintures, de revêtements et d'adhésifs (Code SCIAN - 3255), risque faible
- Fabrication d'autres produits chimiques (Code SCIAN - 3259), risque faible
- Grossistes-marchands de machines et matériel pour l'agriculture, l'entretien des pelouses et le jardinage (Code SCIAN - 4171), risque faible
- Grossistes-marchands de produits chimiques et de produits analogues (sauf agricoles) (Code SCIAN - 4184), risque moyen
- Laboratoires médicaux et d'analyses diagnostiques (Code SCIAN - 6215), risque faible

Cette classification SCIAN ne correspond pas du tout aux besoins ni aux risques réellement présents ou aux réalités des milieux de travail.

1.1. Recommandations :

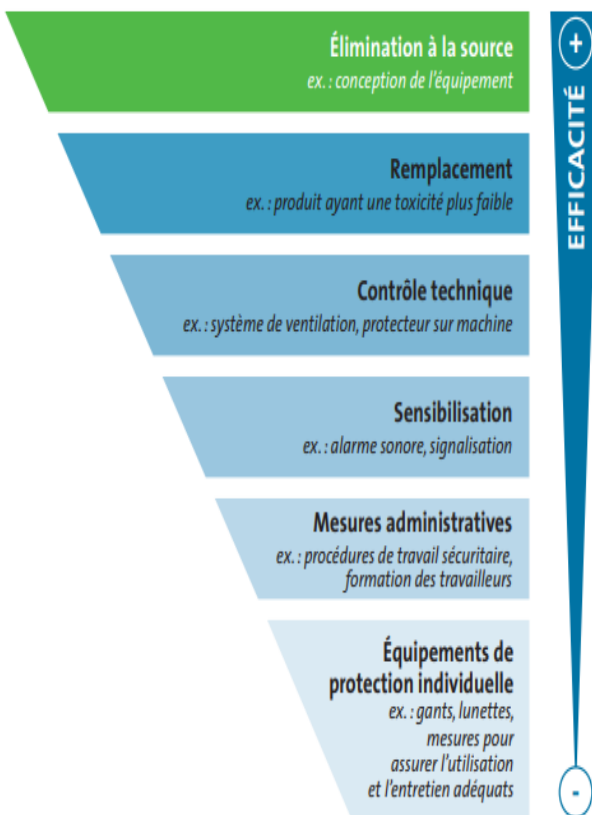
- L'AQHSST demande le retrait des niveaux de risque prévus au projet de loi (SCIAN) pour le remplacer par une méthode qui permet l'analyse et

l'évaluation des risques tenant en compte des effets sur la santé (toxicité, cancérogénicité, etc.) et de la sécurité industrielle et technologique.

- L'AQHSST recommande également l'obligation pour les employeurs d'identifier, de quantifier les risques d'accident majeur et la nécessité de prendre en compte l'environnement susceptible d'être affecté par les conséquences d'un tel accident industriel pour les entreprises œuvrant dans ces secteurs jugés à risque élevé. Par ailleurs, le *Règlement sur les établissements industriels et commerciaux* fait référence aux notions d'établissement industriel ou commercial qui doivent être aménagées et entretenues de façon à protéger les travailleurs contre les risques professionnels. Nous avons convenu que cette notion enchâssait le principe de protection environnementale.

2. Programme de prévention : hiérarchie des contrôles des dangers

Le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail et la CNESST font notamment référence à la notion de hiérarchie des contrôles des dangers -aussi nommée hiérarchie des mesures de prévention- selon leur efficacité:



- **Élimination** (y compris la substitution) : consiste à éliminer le danger du milieu de travail, ou de substituer les matières dangereuses ou les machines par d'autres, moins dangereuses.

- **Mesures d'ingénierie** : mesures qui comprennent la conception ou la modification des usines, de l'équipement, du système de ventilation et des procédés, de manière à réduire la source d'exposition

- **Mesures administratives** : mesures qui modifient l'exécution du travail, y compris l'échéancier des travaux, les politiques et autres règlements, ainsi que les autres pratiques de travail telles que les normes et les procédures opérationnelles (qui portent sur la formation, la tenue des locaux, l'entretien du matériel et l'hygiène personnelle)

- **Équipement de protection individuelle** : équipement porté par les travailleurs afin de réduire l'exposition, comme les contacts avec des produits chimiques et l'exposition au bruit (7)

Par ailleurs, l'une des responsabilités du responsable de la SST est de vérifier l'efficacité de la méthode de prévention mise en place afin de s'assurer que l'exposition au danger est réduite ou éliminée.

2.1. Recommandation :

- L'AQHSST recommande la modification de l'art. 59 de la LSST pour y inclure la référence à la hiérarchie des mesures de prévention pour aider l'employeur à choisir la mesure la plus appropriée selon les particularités et les ressources du milieu de travail tout en privilégiant la hiérarchie des mesures de prévention.

3. Programme de prévention : multi établissement

Si le projet de loi permettait à un employeur de mettre en place un seul programme de prévention pour une partie ou pour l'ensemble de ses établissements où s'exercent des activités de même nature, nous craignons qu'il n'y ait pas d'impact réel sur la réduction des risques si on ne permet pas l'application d'un programme de prévention spécifique à un site ou un établissement donné.

Dans le cas des risques professionnels, la pratique de l'évaluation des risques s'appuie sur l'analyse des postes et du travail effectivement réalisé avec les travailleurs pour en estimer les risques pour sa santé et sa sécurité.

Dans le cas des risques environnementaux, l'analyse de risques vise à identifier tous les scénarios susceptibles d'être à l'origine d'un accident majeur à partir des « potentiels de danger » (produits et équipements utilisés, procédés mis en œuvre...). Parmi les événements redoutés intervenant dans les scénarios, citons la perte de confinement (rupture d'un équipement) ou la perte d'intégrité physique (décomposition d'une substance dangereuse). Ces événements redoutés peuvent conduire à l'incendie, l'explosion, la dispersion de produits toxiques dans l'environnement (8). Par conséquent, si a priori un employeur qui possède divers établissements dont les activités de travail sont similaires, les variabilités provenant du type d'équipement utilisé, la configuration des installations et de l'environnement peut impacter la sécurité des travailleurs, voire celle de la communauté par exemple.

3.1. Recommandation :

- L'AQHSST recommande que tout employeur à niveau de risque élevé - évaluation du niveau de risque autre que par le SCIAN- ait l'obligation de

mettre en application un programme de prévention spécifique à chacun de ses établissements, car même s'il y a apparence de similarité dans l'activité de travail, chaque site doit être évalué dans son contexte réel et environnemental. L'employeur doit gérer de façon cohérente ces différentes composantes propres du risque.

4. Programme de prévention : risques psychosociaux

Le projet de loi inclut l'analyse des risques psychosociaux au programme de prévention. Toutefois, l'analyse de l'organisation du travail n'y est pas détaillée. De plus, le projet de loi prend en considération la violence conjugale ou familiale dans son programme de prévention. Si nous sommes conscients que les employeurs ne peuvent pas être des témoins passifs d'actes de violence perpétrés en milieu de travail, le projet de loi ne nous permet pas d'apprécier les moyens privilégiés pour se prononcer sur cet élément du programme de prévention. La complexité de cet enjeu est de déterminer le juste rôle de l'employeur, des responsables de la santé et de la sécurité et des employés face à cette réalité et d'établir les limites raisonnables afin de prévenir cette violence de façon optimale et respectueuse en milieu de travail. Aussi, avec le télétravail qui a pris de l'importance en raison de la pandémie liée à la COVID-19 et qui est appelé à prendre de plus en plus de place dans l'organisation du travail même après cette pandémie, comment sera définie la notion de lieu de travail selon la LSST? Comprendra-t-elle dorénavant le domicile des travailleurs? Auquel cas, comment peut-on demander à un employeur de savoir s'il y a de la violence conjugale ou familiale chez son travailleur?

4.1. Recommandation :

- L'AQHSST recommande que le volet risques psychosociaux soit davantage développé afin de mieux apprécier les enjeux et de déterminer le juste rôle des différents acteurs face à ce volet de la prévention.
- L'AQHSST recommande que le volet touchant l'organisation du travail prenne en compte le télétravail en lui définissant un cadre légal pour éventuellement mieux orienter des actions de prévention le cas échéant.

5. Conclusion

Les membres du comité de rédaction, les membres du Conseil d'administration de l'AQHSST, de même que tous ses membres ont la ferme conviction qu'il est possible de changer notre société en posant des gestes concrets soit individuellement, soit collectivement. Nous remercions le Ministère du Travail, de

l'Emploi et de la Solidarité sociale et son Ministre du Travail, M. Jean Boulet, de l'opportunité qui nous est donnée d'agir en ce sens et de nous permettre d'accomplir notre mission en tant qu'association.

En conclusion, l'AQHSST :

1. demande le retrait des niveaux de risque selon la classification SCIAN puisque nous jugeons que cette méthode n'est pas représentative du niveau de risque réel de certaines activités de travail.
2. recommande également l'obligation pour les employeurs d'identifier, de quantifier les risques d'accident majeur et la nécessité de prendre en compte l'environnement. Cependant, le *Règlement sur les établissements industriels et commerciaux* ne définit pas, à proprement parler, cette notion d'environnement.

À cet effet, L'AQHSST tient à souligner que la sécurité environnementale devrait être intégrée le plus en amont possible de la démarche de prévention, car la sécurité industrielle comprend non seulement la sécurité des travailleurs, mais également la sécurité environnementale et des riverains par complémentarité. Le Règlement sur la santé et la sécurité du travail, quant à lui, couvre les obligations en matière des mesures de sécurité en cas d'urgence, mais ce chapitre est basique.

Par ailleurs, la Loi sur la sécurité civile fait référence à toute personne dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur serait tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où la source du risque se situe. Si la Loi sur la sécurité civile a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres, cette protection est assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions qui impliquent multiples acteurs et paliers d'intervention. Or, cette loi réfère aussi à un règlement du gouvernement qui définirait les activités et les biens générateurs de risque de sinistre majeur.

Cependant, un tel règlement n'a jamais été adopté par le gouvernement. Conséquemment, une administration municipale ne pourrait, actuellement, obliger les responsables des générateurs de risque à se conformer aux exigences de surveillance, d'alerte et de reddition formulées. De plus, par extension, certaines municipalités pourraient ne pas être en mesure de répertorier ou de consigner toutes les entreprises génératrices de sinistres majeurs.

Bien que l'AQHSST n'a pas formulé une recommandation intégrant formellement les notions de risque environnemental et à la communauté, nous croyons donc qu'il y aurait avantage que la LSST intègre des notions de sécurité industrielle et qu'elle soit cohérente avec différentes lois touchant de près la sécurité dans son champ de compétences, **car les employeurs sont des acteurs clés** de la prévention en présentant un ensemble de solutions **avant** qu'une catastrophe ne survienne.

3. recommande aussi la modification de l'art. 59 de la LSST pour y inclure la référence à la hiérarchie des mesures de prévention pour aider à déterminer la mesure la plus appropriée selon les particularités et les ressources du milieu de travail.
4. recommande également que tout employeur à niveau de risque élevé - évaluation du niveau de risque autre que par le SCIAN- ait l'obligation de mettre en application un programme de prévention spécifique à chacun de ses établissements étant donné que le contexte de l'environnement pourrait être différent d'un site à l'autre.
5. recommande que le volet risques psychosociaux soit davantage développé.
6. recommande que le télétravail soit défini dans un cadre légal afin de mieux orienter des actions de prévention le cas échéant.

En formulant ainsi six de nos recommandations, nous espérons avoir fourni au gouvernement des pistes de solutions pour instaurer un régime qui assurera des milieux de travail sains et sécuritaires pour tous et une meilleure prise en charge de la prévention.

Références :

(1) Projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 30 septembre 2020, https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/etudes_d_impact/AIR_ModernisationRSST_20200930.pdf

(2) Projet de loi no 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, Assemblée Nationale du Québec, 2020, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/Projets-loi/Projet-loi-59-42-1.html>

(3) Projet de loi no 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, Assemblée Nationale du Québec, 2020, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/Projets-loi/Projet-loi-59-42-1.html>

(4) Prévention et risques industriels, INRS, <https://www.inrs.fr/demarche/risques-industriels/ce-qu-il-faut-retenir.html> , [28 février 2021]

(5) Prévention des accidents graves et des accidents mortels Porter le regard sur l'essentiel Groupe d'échange « Prévention des accidents graves et des accidents mortels » Edition coordonnée par Michel Descazeaux, Jean-Claude Rebeillé, Camille Brunel et Damien Santa-Maria, ICSI , https://www.icsi-eu.org/sites/default/files/2020-07/Icsi_cahier_FR_prevention-accidents-graves-mortels_2019.PDF, [28 février 2021]

(6) Projet de loi 59 : L'OCQ s'inquiète du niveau de risque de 15 groupes d'activités du monde du travail, Ordre des chimistes du Québec, https://www.ocq.qc.ca/cpt_nouvelles/projet-de-loi-59-locq-sinquiete-du-niveau-de-risque-de-15-groupes-dactivites-du-monde-du-travail/, [11 février 2021]

(7) Outil d'identification des risques Prise en charge de la santé et de la sécurité du travail, CNESST, <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/sites/default/files/publications/outil-identification-des-risques.pdf>, [11 février 2021]

&

Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail,
https://www.cchst.ca/oshanswers/hsprograms/hazard_control.html [11 février 2021]

(8) Recherche d'une cohérence dans les démarches et outils de prévention, INRS, <https://www.inrs.fr/demarche/risques-industriels/recherche-coherence-demarches-outils-prevention.html>, [28 février 2021]

&

Règlement sur les établissements industriels et commerciaux, chapitre S-2.1, r. 6, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/S-2.1,%20r.%206%20/> [5 mars 2021]

Autres références consultées :

Mémoires déposés à l'Assemblée Nationale du Québec :

- CSN
- FTQ
- AMQ
- CPQ
- APTS
- UTTAM