

Mémoire

projet de loi n°59

Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail

19 janvier 2021



Présenté à la

Commission de l'économie et du travail
de l'Assemblée nationale du Québec

CAPVISH Le 19 janvier 2021 • Rédaction et contenu : Dominique Salgado - directeur général

Table des matières

À propos du CAPVISH	4
Mise en contexte.....	5
1^{ère} condition de l'existence préalable du handicap ...	6
2^e condition de la relation entre le handicap et la lésion professionnelle	6
Commentaires	7
Introduction.....	8
Ce que disent les experts.....	9
Conclusion	11

À propos du CAPVISH

Le Comité d'action des personnes vivant des situations de handicap (*CAPVISH*) est un organisme communautaire qui existe depuis plus de 41 ans et qui a comme mission principale de faire progresser la cause et les droits des personnes ayant une incapacité motrice afin qu'elles puissent avoir une place réelle pour jouer leur rôle de citoyens et citoyennes. Ces personnes pourront ainsi participer à toutes les sphères de la société.

Nos principaux objectifs sont la défense et la promotion des droits et des intérêts des personnes ayant une déficience motrice, la sensibilisation de l'ensemble des décideurs et de la population aux besoins de ces personnes, et bien évidemment, favoriser la création de ressources adaptées et de mécanismes d'accessibilité pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Les valeurs de respect, d'égalité, de responsabilité, d'intégrité et de solidarité sont au cœur de toutes les actions posées par le CAPVISH en partenariat avec plusieurs acteurs du milieu. D'ailleurs, nous travaillons en étroite collaboration avec de nombreux partenaires, dont le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada, la Ville de Québec, le Port de Québec, le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (*CIUSSS*) de la Capitale-Nationale, le Service de transport adapté de la Capitale (*STAC*), le Réseau de transport de la Capitale (*RTC*), le Centre interdisciplinaire de recherche en réadaptation et intégration sociale (*CIRRISS*), l'Office municipale d'habitation de Québec (*OMHQ*) et l'Office des personnes handicapées du Québec (*OPHQ*).

Nos champs d'action s'orientent vers l'accessibilité, l'habitation, le transport, les soins à domicile, le travail, les commerces et la mobilité. Le CAPVISH a aussi un rôle de consultant sur différents comités restreints afin de faire respecter les normes d'accessibilité universelle et les droits des personnes ayant des incapacités.

Le CAPVISH est membre du Collectif des organismes de défenses de droits des personnes en situation de handicap (*CODDPSH*) et de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (*COPHAN*).

Mise en contexte

Dans le cadre du projet de loi 59, nous souhaitons réagir et de vous faire part de nos inquiétudes face à cette modernisation du régime de santé et de sécurité du travail.

Nos observations s'orientent sur certains principes de base d'une politique en cette matière instaurée au Québec il y a plus de 31 ans. Ainsi, le 18 janvier 1990, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) se dotait d'un politique d'imputation¹. En voici d'ailleurs, les principaux éléments de base :

- Un cadre juridique est ainsi défini par l'adoption de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP).
- Selon les articles 326 et 328 (1^{er} alinéa) de la Loi, le coût des prestations dues en raison d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle est imputé au dossier de l'employeur au service duquel le travailleur bénéficiaire de ces prestations occupait son emploi au moment de son accident ou exerçait un travail de nature à engendrer cette maladie.
- Un principe général est établi. Ainsi, plusieurs cas peuvent donner lieu à une imputation partielle ou totale des dépenses de la réparation autre qu'à l'employeur. C'est généralement à la demande de l'employeur que la Commission peut alors procéder.
- Un autre principe est établi pour le travailleur qui est déjà handicapé au moment de la manifestation de sa lésion professionnelle. Cette section de la politique qui découle de l'article 329 de la Loi a pour objectif de favoriser l'embauche et le maintien en emploi de personnes handicapées, telle que définie dans la politique.
- Par ailleurs, des modalités de partage ou de transfert d'imputation définissent deux conditions d'ouverture tout à fait essentielles à l'application de cet article: l'existence préalable du handicap; la relation entre le handicap et la lésion professionnelle. En cas d'absence d'une de ces conditions, il ne peut y avoir d'imputation partagée.

¹ Commission de la santé et sécurité et de la sécurité du travail (CSST), publication de la Politique d'imputation, CSST, Canada, le 18 janvier 1990.

Ce qu'il faut savoir dans la 1^{ère} condition de l'existence préalable du handicap :

- Le législateur n'ayant donné aucune définition du terme **handicapé** dans la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, il convient de l'employer d'après son sens généralement accepté:

«Le travailleur qui présente, avant la lésion professionnelle, «une déficience (*congénitale ou acquise*) de ses capacités physiques ou mentales». La déficience se définit comme «une insuffisance organique ou mentale», à savoir «l'état d'une glande, d'un organe, d'un système ... , qui ne fonctionne plus normalement.»»

Ce qu'il faut savoir aussi dans la 2^e condition de la relation entre le handicap et la lésion professionnelle :

- Lorsqu'on a établi l'existence préalable du handicap, la deuxième condition nécessaire à l'ouverture d'une demande d'imputation partagée est la preuve de l'existence d'une relation entre ce handicap et la lésion professionnelle. Cette relation peut être établie lorsque l'un ou l'autre des cas suivants survient:
 1. le handicap a joué un rôle déterminant dans le phénomène qui a provoqué la lésion;
 2. le handicap a prolongé de façon appréciable la période de consolidation de la lésion;
 3. le handicap a contribué à augmenter la gravité de la lésion professionnelle;
 4. le handicap a contribué à augmenter considérablement les frais de la réparation.
- Lorsque les deux conditions précédentes sont remplies, une imputation partielle ou totale est faite aux employeurs de toutes les unités. Ainsi, comme vous le constatez, cette politique de 1990 avait été créée pour favoriser l'employabilité des personnes ayant des incapacités.

La prochaine section aborde maintenant ce que ledit projet de loi risque d'entraîner s'il est adopté tel que proposé.

Commentaires

D'abord, nous considérons qu'il est normal et justifié que le gouvernement du Québec décide de dépoussiérer et de moderniser un système vétuste qui existe depuis plus de 31 ans. Le régime québécois d'indemnisation des lésions professionnelles est l'un des plus généreux dans le monde. Nous pouvons en être fier car nous devons soutenir adéquatement les victimes d'accidents dans nos milieux de travail, et ce, peu importe leurs antécédents médicaux ou anomalies congénitales.

Toutefois, le projet de loi tel que proposé par le ministre du travail, de l'emploi et de la Solidarité sociale comporte des écueils majeurs susceptibles de venir miner l'équité du système. En fait, une grande inquiétude règne actuellement car ce projet de loi pourrait créer un préjudice à l'embauche et au maintien en emploi d'une catégorie de travailleurs spécifiques, notamment les personnes handicapées.

En vertu de l'article 97² qui vient modifier l'article 329 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (*LATMP*), le projet de loi introduit de nouvelles notions à la définition du travailleur handicapé. On parlera désormais d'incapacité significative et persistante, d'obstacles ou d'activités courantes sans toutefois préciser davantage leur signification. Les risques de ces changements sont énormes puisque dans le cas d'une lésion professionnelle le problème ne sera plus orienté vers l'accident de travail mais plutôt vers le handicap de l'employé.

C'est comme si on voulait imposer le principe du pollueur-payeur à une personne vulnérable. Ce qui tout à fait discriminatoire et honteux. Ce qui veut dire que dans un cas de lésion professionnelle certaines dispositions du projet de loi limiteront très sérieusement la possibilité pour les employeurs d'obtenir un partage de coûts avec la CNESST.

Ainsi, tel que présenté, ce projet de loi va à l'encontre des droits et libertés de la personne et il s'agit d'un recul important en matière d'emploi puisque nous prônons depuis toujours un régime de santé et sécurité du travail juste, équitable et inclusif.

² *Assemblée nationale du Québec, publication du projet de loi n° 59 : Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, p. 33, auteur Jean Boulet, ministre du Travail de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Canada, 2020, lien URL : <http://assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-59-42-1.html>*

Introduction

Au Québec, notre régime est conçu de façon à ce que plus un milieu de travail est risqué, plus les primes d'assurances payées par l'employeur sont élevées³. L'employeur est donc responsable des coûts associés aux situations qu'il aurait pu prévenir. Pas surprenant de constater que le système de financement de la CNESST incite à exclure les personnes susceptibles de coûter plus cher.

Le marché privé des assurances encourage d'ailleurs les entreprises à éviter d'embaucher des personnes susceptibles de prendre des congés de maladie. Déjà, la Loi sur la santé et la sécurité du travail (*LSST*) motive une certaine discrimination à l'embauche. Conséquences; les employeurs justifient les questionnaires à l'embauche portant sur le handicap et les limitations fonctionnelles en se référant aux articles 49 et 51.

En limitant la mutualisation des coûts pour ces situations hors du contrôle de l'employeur, le projet de loi 59 risque de nuire directement à l'embauche de personnes pouvant être plus susceptibles de subir un accident. Sans ce partage des coûts, qui pensez-vous, prendra la chance d'embaucher un travailleur ayant encore des séquelles d'un accident ou travailleur ayant une maladie dégénérative, ou un travailleur ayant une maladie pouvant laisser présager une convalescence plus longue si un événement malheureux survenait? C'est pourtant pour favoriser l'employabilité de ces personnes que le gouvernement avait mis en place ces règles dans notre régime il y a plus de 31 ans.

Malheureusement, lorsque l'on parle d'intégration au marché du travail des personnes handicapées, on parle encore et toujours de marginalisation. Définir un être humain par son handicap c'est oublier le cœur, le ventre et l'esprit, qui, représentent l'essentiel de chaque personne.

³ *Fédération des chambres de commerce du Québec, publication sur Pour un régime de santé et sécurité du travail juste, équitable et inclusif, auteur Charles Milliard, MBA, pdg de la FCCQ, Canada, le 18 décembre 2020, Lien URL : <https://www.journaldemontreal.com/2020/12/18/pour-un-regime-de-sante-et-securite-du-travail-juste-equitable-et-inclusif>*

Ce que disent les experts

Tout comme notre organisation, l'avis de certains experts⁴ évoque des inquiétudes face à ce projet de loi. À l'article 93, le projet de loi retire de la LATMP la notion de l'employeur « obéré injustement », notion qui permettait essentiellement d'obtenir un partage des coûts imputés au dossier de l'employeur dans certaines situations.

- Cette notion est substituée par un nouvel article qui intègre à la LATMP une politique d'imputation déjà existante de la CNESST, laquelle présente toutefois certaines faiblesses et n'est d'ailleurs pas suivie par nos tribunaux (article 96 du projet de loi).
- Au surplus, l'article 329 de la LATMP devient à toutes fins pratiques inapplicable (*article 97 du projet de loi*). Rappelons que dans sa forme actuelle, l'article 329 permet un partage des coûts dans le cas d'un travailleur déjà handicapé lorsque se manifeste la lésion professionnelle.

Le projet de loi est nettement plus sévère à l'égard du handicap requis et prévoit que l'article s'applique uniquement lorsque le travailleur présente, préalablement à la lésion, « une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et [...] est sujet à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ».

- La portée de l'article 329 est ainsi réduite à une proportion infime des travailleurs du Québec, si l'on se fie au niveau de handicap requis en vertu du projet de loi. Autrement dit, c'est exclure de l'article 329 la quasi-totalité des dossiers de lésion professionnelle qui surviennent au Québec.

⁴ Norton Rose Fulbright, publication sur *Le projet de loi n° 59 : des changements majeurs pour les employeurs en matière de santé et de sécurité du travail*, auteur Carl Trudeau avocat, Canada, le 18 novembre 2020. Lien URL : <https://www.nortonrosefulbright.com/fr-ca/centre-du-savoir/publications/bd590310/le-projet-de-loi-no-des-changements-majeurs-pour-les-employeurs-en-matiere#:~:text=%C3%80%20l'article%2093%2C%20le,l'employeur%20dans%20certaines%20situations>.

Observation craintive également chez d'autres spécialistes⁵ en matière de santé et sécurité au travail qui sont d'avis que les articles relatifs à l'imputation des coûts de lésions professionnelles subiront eux aussi des modifications qui pourraient avoir des répercussions financières importantes pour les employeurs.

Bien qu'il soit difficile, en date d'aujourd'hui, de prévoir de façon précise les conséquences qu'auront les modifications à ces articles ainsi que la façon dont ceux-ci seront interprétés. Cependant, certains éléments viennent changer les règles en matière de partage de coûts et de désimputation et méritent que nous leur accordions une attention particulière :

- La notion « d'employeur obéré injustement » sera retirée des articles 326 et 328 LATMP, ce qui témoigne d'un désir de limiter, voire restreindre, les demandes présentées par les employeurs pour cette raison;
- L'article 327 LATMP sera modifié afin d'énoncer de façon précise les situations donnant ouverture à son application. Une demande en vertu de cet article ne pourrait être faite qu'une fois la décision finale portant sur l'admissibilité d'une lésion rendue;
- Enfin, l'article 329 LATMP contiendra un nouvel alinéa qui viendra préciser la notion de « travailleur déjà handicapé » prévue à son premier alinéa;

Ainsi, sera considéré comme déjà handicapé le travailleur ayant, avant sa lésion professionnelle, une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujet à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes;

Les notions « **d'incapacité significative et persistante** », « **d'obstacles** » et « **d'activités courantes** » sont nouvelles et devront nécessairement, à notre avis, être définies. Il nous semble toutefois que la démonstration d'un « **handicap préexistant** » donnant ouverture à un partage des coûts ne sera pas facilitée par l'ajout de ces critères.

⁵ Langlois, publication sur *Présentation du projet de loi no. 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail : changements majeurs à prévoir*, auteur cabinet d'avocats Langlois, Canada, le 5 novembre 2020. Lien URL : <https://langlois.ca/presentation-du-projet-de-loi-59-loi-modernisant-le-regime-de-sante-et-de-securite-du-travail-changements-majeurs-prevoir/>

Conclusion

Nos observations et commentaires se veulent constructifs dans le but d'inclure la participation citoyenne des personnes ayant des incapacités fonctionnelles et de permettre d'obtenir un régime de santé et sécurité du travail juste, équitable et inclusif.

Chaque année, nous lançons un cri d'alarme aux employeurs afin de les sensibiliser à l'intégration et au maintien en emploi des personnes ayant des incapacités. Nous le savons, plusieurs personnes handicapées sont en mesure d'occuper un emploi, dans divers secteurs d'activité. Pourtant, il s'avère qu'elles demeurent nettement sous-représentées sur le marché de l'emploi, et ce, même dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

Les études révèlent qu'un milieu de travail plus inclusif est bon pour les affaires⁶. La recherche démontre que les pratiques d'emploi accessibles aident les entreprises à réduire le roulement du personnel, à améliorer l'assiduité et la sécurité, à mobiliser les employés et à rehausser le moral à l'interne. Cela permet également d'obtenir de meilleurs résultats en matière de croissance des revenus et les gens aiment soutenir les entreprises inclusives. Des enquêtes indiquent aussi que les personnes handicapées rencontrent plus d'obstacles que les personnes sans incapacité lorsqu'elles veulent poursuivre leurs études ou intégrer le marché du travail.

Ainsi, nous considérons ainsi que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale devrait faire marche arrière pour revenir au statu quo qui prévalait et qui permettait à notre régime de jouer son rôle d'assurance en mutualisant les risques associés à ces conditions personnelles.

Notre droit rend la discrimination basée sur le handicap rentable et ce projet de loi, tel que présenté par le ministre du Travail, risque d'aggraver la situation.

Nous demeurons disponibles en tout temps afin de poursuivre la réflexion que suscite ce sujet ou l'analyse du contenu de nos remarques dans ce document

⁶ Gouvernement du Canada, publication *Un milieu de travail inclusif est bénéfique pour les entreprises, Canada, 12 juin 2020, Lien URL : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/campagne/embauche-personne-handicap.html>*

