

**Projet de loi n° 42
Loi regroupant la Commission de
l'équité salariale, la Commission
des normes du travail et la
Commission de la santé et de la
sécurité du travail et instituant le
Tribunal administratif du travail**

**Le gouvernement doit maintenir la
Commission de l'équité salariale
dans son intégralité**

**Mémoire présenté à la Commission de
l'économie et du travail**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Mai 2015



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Un bref historique

Le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Sam Hamad, a déposé le projet de loi n° 42 qui vise à regrouper la Commission de l'équité salariale (CES), la Commission des normes du travail (CNT) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et qui institue le Tribunal administratif du travail. Ce projet de loi nous rappelle le projet loi n° 130 déposé par la ministre Michelle Courchesne en décembre 2010 qui visait à mettre en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes ainsi que certains fonds. Ce projet de loi venait remplacer le projet de loi n° 104 qui visait l'abolition de six conseils consultatifs. À l'époque, un autre projet de loi était prévu afin de concrétiser les intentions gouvernementales concernant le Conseil des services essentiels et, surtout, la Commission de l'équité salariale.

Le projet de loi n° 130 voulait abolir la Commission de l'équité salariale et transférer ses activités à la Commission des normes du travail. Une « nouvelle » commission aurait été ainsi créée : la Commission des normes du travail et de l'équité salariale (CNTES). Elle serait devenue responsable de l'administration de la Loi sur l'équité salariale (LES). Le projet de loi n° 130 impliquait des modifications à la LES et à la Loi sur les normes du travail (LNT). Cette nouvelle commission aurait conservé ses budgets et tous les postes auraient été pourvus.

La présente démarche gouvernementale rappelle à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) de très mauvais souvenirs, puisqu'il s'agit à nouveau de procéder à la « simplification de l'organisation gouvernementale lorsqu'il est possible de transférer, d'intégrer ou de fusionner des organismes dont les services sont jugés essentiels¹ ». Cette opération s'inscrit dans les mesures d'austérité gouvernementale pour rétablir l'équilibre budgétaire dans la foulée du budget Leitaou du mois dernier.

Le gouvernement veut abolir un acquis démocratique majeur

D'entrée de jeu, la CSQ tient à dénoncer le fait que le gouvernement veuille abolir un de nos plus importants acquis démocratiques qui vise à éliminer la discrimination salariale fondée sur le sexe. La LES a été adoptée le 21 novembre 1996 à l'unanimité par l'Assemblée nationale après des années de revendications et de militantisme de la part du mouvement des femmes et des organisations syndicales.

¹ CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC (2008). *Relever le défi d'améliorer la Loi sur l'équité salariale*, Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail concernant le Rapport du ministre du Travail sur la mise en œuvre de la Loi sur l'équité salariale, CSQ (janvier), 26 p., D-11851.

À la suite de consultations larges, le gouvernement s'est rallié aux avis des expertes et experts et il a créé une commission de l'équité salariale indépendante qui s'est vu confier des rôles décisionnels et de soutien pour favoriser l'atteinte de l'équité salariale. Au fil des ans, cette commission a contribué à développer et à enrichir un « nouveau domaine de droit » qui intègre à la fois les droits de la personne et les relations du travail. Comme le rappelait Rosette Côté, ex-présidente de la Commission de l'équité salariale, dans une lettre publiée au journal *Le Devoir* :

Tous les arguments positifs et négatifs ont été explorés et la pertinence d'une Commission indépendante et spécialisée a été démontrée. Il en résulta, presque unanimement, la nécessité d'une loi constitutive et d'une commission particulière avec des pouvoirs consolidés : formation, rôle-conseil, pouvoirs décisionnels et de surveillance. Tout cela dans un même organisme en vue de constituer une expertise, une notoriété et une pérennité à un organisme administratif encadreur au service du monde du travail².

Au cours de l'année 2009, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité le projet de loi n° 25, Loi modifiant la Loi sur l'équité salariale. Cette loi renforçait la CES et reconnaissait l'importance de son rôle dans l'application de la LES. Plus encore, la CES se voyait octroyer une hausse significative de son budget afin de mieux accompagner et informer les personnes salariées ainsi que les entreprises. Le budget annuel de la CES, qui était de 5,4 millions de dollars en 2009, a été augmenté de 1,5 million dès l'entrée en vigueur des modifications. Elle a reçu 2,5 millions supplémentaires pour 2010-2011, ce qui représentait une somme additionnelle de 30 % dès la première année et de près de 50 % l'année suivante. En outre, le ministère du Travail a mis en place un comité consultatif paritaire afin d'appuyer la CES dans ses efforts de dialogue nécessaire à l'atteinte de l'objectif de la LES.

Le ministre du Travail responsable de la loi en 2009, David Whissell, reconnaissait lui-même que l'équité salariale est un droit fondamental et que le gouvernement s'y engageait fermement : « L'équité salariale ne doit pas demeurer un principe auquel on aspire, mais une réalité. Cette valeur fondamentale doit s'intégrer aux pratiques de rémunération dans tous les milieux de travail³. »

Pour qu'il en soit ainsi, le maintien de la CES est impératif. En effet, la CES a une mission particulière et, au fil des années, elle a développé une expertise très spécifique et une culture d'évaluation des emplois qu'il faut maintenir. Il ne faut pas

² CÔTÉ, Rosette (2010). « Commission de l'équité salariale – Pourquoi couper ce qui produit des fruits ? », *Le Devoir* (4 mai), p. A-7.

³ CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC (2008). *Relever le défi d'améliorer la Loi sur l'équité salariale*, Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail concernant le Rapport du ministre du Travail sur la mise en œuvre de la Loi sur l'équité salariale, CSQ (janvier), 26 p., D-11851.

croire que, 19 ans après son adoption, la discrimination systémique a été enrayerée. Il ne faut pas non plus sous-estimer les défis qui attendent cette commission qui doit accompagner les entreprises retardataires et s'assurer que celles qui ont réalisé l'exercice initial d'équité salariale la maintiennent. De plus, la CES doit épauler les nouvelles entreprises de dix personnes salariées et plus qui doivent compléter dans un délai de quatre ans leur exercice d'équité. À cela s'ajoute tout le travail d'information et de formation que doit accomplir la CES.

La mission de la Commission de l'équité salariale

Lors de l'adoption de la Loi sur l'équité salariale, bon nombre de discussions ont eu lieu sur le type d'organisme gouvernemental qui aurait le mandat de voir à son application. Il a alors été décidé que, pour atteindre les objectifs de la loi, il était nécessaire de créer une commission indépendante et spécialisée en équité salariale.

Il importe de revenir à la base pour comprendre le rôle unique de la CES c'est-à-dire sa mission. Celle-ci :

Doit surveiller l'implantation et le maintien de l'équité salariale dans toutes les entreprises assujetties à cette Loi. Pour réaliser sa mission, la Commission s'est vu confier à la fois, les rôles décisionnels et de soutien pour favoriser l'atteinte de l'équité salariale au Québec⁴.

Rappelons que la Loi sur l'équité salariale vise à s'assurer que les hommes et les femmes qui font un travail différent, mais équivalent, ont un salaire équivalent afin d'enrayer la discrimination salariale. L'adoption de la loi supprime les recours pour discrimination fondée sur le sexe en lien avec la Charte des droits et libertés de la personne (article 19 de la Charte) dans les entreprises de dix personnes salariées et plus. De plus, c'est une loi proactive qui impose une obligation de résultat aux employeurs dans leur entreprise.

Le projet de loi n° 42 aura des conséquences néfastes sur l'application de la Loi sur l'équité salariale

La composition de la Commission de l'équité salariale sera anéantie

La nomination des trois membres, dont une présidente, par le gouvernement après consultation des organismes les plus représentatifs d'employeurs, de personnes salariées et de femmes (article 78 de la LES) est remplacée, dans le projet de loi n° 42, par la nomination d'une vice-présidence à l'équité salariale faite

⁴ QUÉBEC, COMMISSION DE L'ÉQUITÉ SALARIALE (2014). *La mission et les membres*, www.ces.gouv.qc.ca/commission/mission.asp.

exclusivement par le gouvernement (articles 205 et 257 du projet de loi n° 42). La consultation des différents acteurs concernés fait place à une prise de décision unilatérale par une seule et unique partie, le ministre actuel.

Nous ne pouvons être d'accord avec cette mesure qui enlève aux associations d'employeurs, de personnes salariées et de femmes, tout droit à la consultation.

Le quorum aux séances de la Commission est de deux membres. La présidente a une voix prépondérante (article 84 de la LES). C'est donc dire que les décisions se prennent à trois. Dans des dossiers particuliers, les décisions peuvent être prises par un membre seul, mais il s'agit de cas rares et spécifiques. Le projet de loi n° 42 élimine complètement ce principe. Il permet à une seule personne, la vice-présidence à l'équité salariale, de rendre des décisions individuelles (article 232 du projet de loi n° 42). Ce changement, bien que temporaire, illustre à quel point la compréhension de l'application de la loi et le traitement des plaintes d'équité salariale sont méconnus.

La Loi sur l'équité salariale ne s'applique pas comme une norme minimale. Elle implique de traiter et de comprendre plusieurs variables : la discrimination systémique, le contexte de l'entreprise, la méthode et les outils d'évaluation utilisés, les résultats d'évaluation, la rémunération globale, l'estimation des écarts salariaux, les délais et les droits des personnes salariées, les changements survenus dans les entreprises pour l'évaluation du maintien de l'équité salariale, etc.

L'autonomie de la CES est importante afin de répondre aux besoins propres des entreprises et des personnes salariées. Elle se traduit entre autres par le pouvoir de former des comités et de déterminer leurs attributions ainsi que leurs règles de fonctionnement (LES article 94, alinéa 1). Par contre, le projet de loi n° 42 abolit ce pouvoir (article 160, alinéa 2). De plus, la CES est devenue au fil des années un organisme gouvernemental qui répond aux besoins des acteurs. Elle assure un service d'information de première ligne, un service spécialisé d'information, un service d'enquête et un service de conciliation. Ces services s'inscrivent dans un contexte d'application d'un droit et non d'une négociation en vue de son application. Ces services sont indépendants pour justement appliquer la loi et non la négocier.

Les fonctions, les pouvoirs et le rôle de la CES

Si le projet de loi n° 42 est adopté, les fonctions et les pouvoirs de la Commission de l'équité salariale seront transférés à la Commission des droits, de la santé et de la sécurité du travail (CDSST). Ce transfert aura des conséquences néfastes sur l'application de la Loi sur l'équité salariale, étant donné que nous perdrons l'expertise développée et exclusive de la CES.

Il ne suffit pas d'apprécier objectivement les informations reçues pour s'assurer que la discrimination systémique basée sur le sexe est corrigée.

Le transfert de tous ces pouvoirs à la CDSST se ferait, selon nous, sans comprendre ni savoir ce que cela implique quant à la compréhension des concepts et de leur application dans la pratique.

La discrimination salariale est complexe et multidimensionnelle. La notion de prédominance sexuelle est la base sur laquelle se construit cette discrimination salariale. Les préjugés et les stéréotypes à l'égard des emplois féminins jouent donc un rôle décisif dans la discrimination salariale. Par exemple, on constate que les qualités nécessaires à la réalisation de certaines tâches familiales sont très présentes dans le type d'emplois que les femmes occupent sur le marché du travail (dextérité manuelle, précision, effort sensoriel, interruption, demandes simultanées et autres). On constate que ces éléments sont souvent évacués ou complètement absents lorsque vient le temps de mesurer la valeur des emplois occupés majoritairement par des femmes (méthode d'évaluation des entreprises). De plus, les efforts qu'elles peuvent déployer au travail sont souvent non reconnus.

La démarche d'atteinte et de maintien de l'équité salariale doit être exempte de préjugés discriminatoires. Ceux-ci sont insidieux parce qu'ils sont introduits dans les systèmes ou politiques de rémunération et de gestion sans que cela soit nécessairement conscient et volontaire. Il s'agit donc ici d'enrayer des pratiques discriminatoires utilisées depuis plusieurs années.

Comme la discrimination salariale a un caractère systémique, il faut avoir une connaissance et une expertise pointues et profondes des préjugés discriminatoires. Mais encore faut-il aussi avoir un pouvoir afin de les enrayer.

Nous croyons que le fait d'intégrer la CES au sein d'un organisme comme la CSST fera perdre cette expertise essentielle dans la lutte acharnée menée afin d'enrayer cette discrimination. Qu'advient-il des travailleuses non syndiquées qui sont souvent dépourvues de ressources spécialisées pour les guider dans un tel processus ? La dilution de l'expertise de la CES en étant avalée par la CSST aura un impact majeur sur toutes les travailleuses du Québec.

Des dispositions transitoires

Le projet de loi n° 42 spécifie dans les dispositions transitoires et finales que, pour une période de deux ans, la vice-présidence chargée de la Loi sur l'équité salariale rendra des décisions individuelles en application de la LES ou pourra désigner d'autres personnes pour ce faire (articles 232 et 239 du projet de loi n° 42). Au-delà de cette période transitoire, le projet de loi n° 42 ne fournit aucune indication sur la façon dont se prendront les décisions. Dans ces conditions, il est difficile de croire que l'atteinte de l'équité salariale sera assurée.

Il est impératif d'assurer une cohérence dans le traitement des plaintes. Actuellement, la CES ne rend des décisions individuelles, soit par un membre seul,

que de façon exceptionnelle et sur des questions plus objectives. Il faut savoir que ce type de décision n'est pas pratique courante.

Les délais de traitement sont une préoccupation importante pour nous, et le projet de loi n° 42 nous porte à croire qu'ils seront augmentés étant donnée l'absence de structure décisionnelle claire et paritaire. Si les décisions deviennent « administratives », il est certain qu'il y aura une judiciarisation des dossiers qui amèneront des contestations de ces décisions. À cela s'ajoutera une méfiance au regard des décisions rendues par la future entité qu'est la CDSST.

Qu'advient-il du traitement de l'information contenue dans la Déclaration de l'employeur en matière d'équité salariale (DEMES) si le projet de loi n° 42 est adopté ? Cette déclaration est un outil de référence essentiel dont la Commission s'est dotée. Elle procure un portrait objectif de ce qui a été ou non réalisé et elle permet à la Commission d'intervenir dans les milieux réfractaires à l'application de la loi. Ce processus est important pour s'assurer de son application. Par contre, il ne suffit pas de constater si le programme ou la démarche d'équité salariale est réalisé ou non ; la Commission doit aussi en apprécier la réalisation et déterminer si la discrimination est effectivement corrigée. De plus, bien qu'une majorité d'entreprises québécoises déclarent l'avoir réalisée, bon nombre d'entre elles prétendent que l'équité salariale est maintenant acquise. Comme s'il n'était plus nécessaire d'obliger les entreprises à la maintenir dans le temps. Or, l'équité salariale est loin d'être intégrée à la culture de gestion.

Le gouvernement fera-t-il aussi disparaître le Comité consultatif des partenaires, qui est un comité paritaire nouvellement créé (arrêté ministériel 2009-001 du ministre du Travail) ? Ce comité est très important et est appelé à donner son avis à la CES sur toute question qu'elle lui soumet. Il est porteur d'actions. Cette tribune permet aux acteurs syndicaux et patronaux ainsi qu'aux représentantes et représentants des personnes salariées non syndiquées de partager leurs préoccupations ou encore les difficultés rencontrées. Le Comité est donc important pour voir à améliorer l'application de la Loi et maintenir un lien avec les acteurs du milieu.

La Commission des droits et de la santé et de la sécurité du travail

Pour la CSQ, l'intégration de la Commission de l'équité salariale à la Commission des normes du travail et à la Commission de la santé et de la sécurité du travail pose un réel problème et nous interpelle au plus haut point puisque cette fusion risque de compromettre un droit fondamental : l'équité salariale.

La CSQ ne peut rester silencieuse devant cette entreprise de délestage menée par le gouvernement. Celui-ci a le fardeau de démontrer que cette intégration ne va pas altérer les missions de ces organismes. Il ne suffit pas de dire que les missions seront préservées pour qu'elles le soient réellement !

Notre objectif est de préserver l'intégrité de la Loi sur l'équité salariale, qui ne peut l'être que si la CES est maintenue, que l'expertise et son indépendance financière et décisionnelle demeurent. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrons corriger la discrimination systémique, ce qui constitue l'essence même de la Loi sur l'équité salariale.

Nous croyons qu'il est encore temps pour le gouvernement de renoncer à l'intégration de la Commission de l'équité salariale à la CSST et à la CNT, puisqu'elle contribue grandement à faire avancer ce dossier majeur dans la société québécoise.

La Commission a l'obligation de rédiger un rapport d'ici 2019 sur l'application de la Loi sur l'équité salariale. La CES est déjà à l'œuvre pour la réalisation de ce rapport, qui a toute son importance. Il a comme objectif de faire état de la mise en œuvre de la Loi et de faire des recommandations sur l'opportunité de la maintenir ou de la modifier. Alors, pourquoi le gouvernement veut-il aujourd'hui abolir la CES ? L'enjeu ici n'est pas la Commission et son rôle, mais bien l'application de la Loi. Est-ce que l'équité salariale fait partie de la culture des entreprises ? Est-elle réellement atteinte ?

Doit-on comprendre de l'initiative gouvernementale qu'il considère qu'aujourd'hui il détient un rapport positif sur la mise en œuvre de la LES ? La CSQ ne peut souscrire à une telle appréciation. Au contraire, la CSQ croit que l'intégration de la CES viendra compromettre tous les efforts investis au fil des ans. En effet, depuis près de 19 ans, et malgré tous ces aléas, la LES s'est implantée d'une manière inégale selon les milieux, certes, mais aujourd'hui, rares sont les personnes qui en nient le bien-fondé et qui songent à la remettre en question.

Il ne s'agit pas simplement de regarder les statistiques pour savoir combien d'entreprises ont réalisé leur programme ou démarche d'équité salariale ou son maintien. Il s'agit ici de s'assurer que la CES veille au grain afin que la discrimination systémique et salariale soit enrayerée. L'importance de maintenir la CES vise justement à garantir que cette discrimination sera éliminée définitivement. Actuellement, la CES est indépendante, et son fonds de roulement provient du gouvernement. Avec l'intégration proposée, le fonds de roulement proviendra de la cotisation des employeurs versée en vertu de la Loi sur les normes du travail. Comment pourra-t-on alors prétendre à l'indépendance et à la neutralité de la CES ? L'expérience vécue avec l'actuelle CSST nous fait craindre le pire.

Les cotisations et la récupération

Le projet de loi à l'étude prévoit certaines modalités qui auront nécessairement un impact négatif sur la capacité du nouvel organisme de bien remplir son mandat et qui pourrait, à long terme, mettre en péril les différentes missions qu'il devra

accomplir. Par exemple, l'article 224 prévoit une modification au Règlement sur les taux de cotisation afin de faire passer le taux de cotisation pour l'application de la Loi sur les normes du travail de 0,08 % à 0,07 %. Cette baisse, combinée au versement au Fonds des générations des surplus accumulés par la Commission des normes du travail et au fait que cette seule cotisation devrait à la fois permettre de financer l'application de la Loi sur les normes du travail et de la Loi sur l'équité salariale, aura nécessairement pour conséquence d'appauvrir la CDSST et donc de limiter ses possibilités d'intervention.

Pourquoi ne pas conserver à même le nouvel organisme ce surplus accumulé de manière à assurer une formation optimale de tout le personnel, à mettre en place de meilleurs outils pour rendre plus efficace et plus rapide le traitement des dossiers ou tout simplement pour mieux servir et soutenir les travailleurs du Québec ? Des travailleuses et travailleurs en santé, dont les droits sont reconnus et défendus adéquatement seront nécessairement des travailleuses et travailleurs en mesure de contribuer efficacement à la vie démocratique et à l'économie du Québec.

Il est tout aussi inconcevable que l'application de la Loi sur l'équité salariale soit dorénavant financée à même une cotisation payée exclusivement par les employeurs. Cette loi d'ordre public a un statut et un objectif très particulier en ce qu'elle vise à enrayer une discrimination systémique et participe d'une recherche d'égalité protégée plus pleinement par la Charte des droits et libertés de la personne. De plus, cette façon de financer l'application de la Loi risque d'avoir un effet important sur la volonté des employeurs de participer activement à sa mise en œuvre et de les inciter à en réclamer l'abolition pure et simple. Permettre que le financement se fasse de cette façon c'est envoyer le message que l'équité salariale n'est pas un objectif de société, mais bien une norme parmi d'autres à respecter, et ce message est fondamentalement inacceptable.

Recommandation

1. Que les articles 164 et 224 du projet de loi soient retirés.

La CSQ considère que nous ne sommes encore qu'au début de cette démarche majeure pour la société québécoise, qui est de créer des milieux de travail exempts de discrimination systémique en matière de rémunération. Nous croyons important que le gouvernement revienne à l'esprit qui a guidé à la fois la mise en œuvre de la LES et aussi sa réforme, soit la reconnaissance de la nécessité de faire progresser le droit à l'équité salariale au Québec et l'importance de soutenir la CES.

Si le gouvernement manque à ses engagements, il enverra un message très clair aux acteurs du marché, soit que l'équité salariale est un dossier comme un autre qui ne mérite pas un soutien spécifique de la part du gouvernement et que la démonstration de son importance dans l'actualité n'est plus à faire.

Recommandation

2. Que soit rejetée l'idée de fusionner la Commission de l'équité salariale à la Commission des normes du travail et à la Commission de la santé et la sécurité du travail et que soit maintenue la Commission de l'équité salariale dans son intégralité.

En matière de santé et de sécurité au travail

De façon générale, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), telle qu'on la connaît aujourd'hui, n'est pas perçue comme étant favorable aux travailleuses et travailleurs. En effet, agissant comme toute compagnie d'assurance, elle cherche à payer le moins possible, et cela se fait la plupart du temps sur le dos des travailleuses et travailleurs victimes de lésions professionnelles. Étant financée essentiellement par les cotisations des employeurs, la CSST est plutôt timide dans ses interventions auprès de ceux-ci, notamment pour l'émission de constats d'infraction. Cette culture semble ancrée très profondément au sein de cet organisme et nous recevons quotidiennement des doléances de nos membres à cet égard.

Nous avons déjà dénoncé cette attitude, exemples à l'appui, dans le mémoire⁵ que nous avons soumis au groupe de travail créé par le conseil d'administration de la CSST en 2009 pour revoir le régime de santé et de sécurité en vigueur. Aujourd'hui, devant la perspective de voir cet organisme assumer des fonctions plus larges, comme le propose le projet de loi, nous désirons réitérer la première recommandation que nous avons faite alors au groupe de travail présidé par monsieur Viateur Camiré, à savoir :

[Que] la CSST, dans toutes ses actions et prises de position, affiche en toutes circonstances un préjugé favorable aux travailleuses et travailleurs, ainsi qu'à leurs associations, et fasse de cette orientation un élément fondamental de l'énoncé de ses valeurs contenu dans sa Déclaration de services aux citoyens.

Il nous semble en effet opportun, si la CSST doit intégrer les fonctions relevant jusqu'à présent de la Commission des normes du travail, que soit révisée sa déclaration de services aux citoyens et que celle-ci affirme clairement que ses premiers « clients », pour reprendre le terme utilisé dans l'actuelle déclaration, sont

⁵ CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC (2010). *Trente ans après son instauration, un même régime de SST pour toutes et tous*, Mémoire présenté au groupe de travail du conseil d'administration de la Commission de la santé et de la sécurité du travail sur la révision du régime québécois de santé et de sécurité du travail, CSQ (mars), 50 p., D-12105.

les travailleuses et les travailleurs du Québec et que ce soit à leur endroit, au premier chef, qu'elle mette en œuvre ses valeurs institutionnelles.

Recommandation

3. Que le nouvel organisme issu de l'intégration de la Commission des normes du travail à la Commission de la santé et de la sécurité du travail affiche en toutes circonstances un préjugé favorable à l'égard des travailleuses et travailleurs, ainsi que de leurs associations, et fasse de cette orientation un élément fondamental de l'énoncé de ses valeurs contenu dans sa Déclaration de services aux citoyens.

En ce sens, pour marquer la rupture avec la culture de l'actuelle CSST et pour simplifier la désignation de ce nouvel organisme, nous proposons qu'il porte le nom clair, simple et concis de « Commission du travail ».

Recommandation

4. Que ce nouvel organisme porte le nom de « Commission du travail ».

Une atteinte additionnelle aux personnes plus démunies

De façon particulière, l'idéologie comptable de l'actuel gouvernement, qui se traduit par les politiques d'austérité que nous dénonçons sur toutes les tribunes, se retrouve en filigrane du projet de loi à l'étude. Encore une fois, ce sont les plus démunis qui en paient le prix, au sens propre comme au sens figuré !

Le pouvoir que se donne le gouvernement de déterminer, par règlement, « le tarif des droits, honoraires ou autres frais afférents à des affaires, à des actes de procédure ou à d'autres documents déposés auprès du tribunal ou à des services rendus par celui-ci » (article 106 du projet de loi n^o 42), alors que de tels tarifs ou frais n'existent pas à la Commission des lésions professionnelles (CLP), nous apparaît comme comportant une atteinte potentielle à l'accessibilité des travailleuses et travailleurs au recours contre des décisions qui peuvent leur avoir créé un préjudice financier important. Le gouvernement entend-il imposer ainsi des frais modérateurs ? Nous ne pouvons accepter une telle chose.

À ces frais éventuels s'ajoutera l'obligation de payer la taxe des témoins ainsi que les frais de séjour et de déplacement des personnes qu'une travailleuse ou un travailleur pourrait assigner à témoigner dans sa cause. En pensant encore ici aux travailleuses et travailleurs qui se retrouvent seuls devant le tribunal, l'article 40 du projet de loi crée un fardeau financier important pour des victimes de lésions professionnelles qui sont en situation extrêmement précaire en raison de leur incapacité de travailler et du refus par la Commission de leur réclamation.

Recommandation

5. Que le gouvernement renonce à l'imposition de frais aux travailleuses et travailleurs devant la division de la santé et de la sécurité du travail du Tribunal administratif du travail créé par le projet de loi. De la même façon, que les travailleuses et travailleurs y soient exemptés du paiement obligatoire de la taxe des témoins et des frais de déplacement et de séjour des personnes qu'ils assignent à témoigner. Que les articles 40 et 106 du projet de loi soient amendés en conséquence.

Des effets sur les personnes qui se présentent seules devant le tribunal

Par ailleurs, la disparition des membres issus des associations d'employeurs et de travailleuses et travailleurs qui font présentement partie de la CLP aura des effets sur les travailleuses et travailleurs qui se présentent seuls devant le tribunal. Cela est une réalité que ne peut ignorer le ministre, d'autant plus que le pouvoir d'intervention de la Commission devant la division de la santé et de la sécurité du travail du tribunal est maintenu. Ce faisant, la travailleuse ou le travailleur qui conteste une décision qui lui est défavorable se retrouve souvent devant deux adversaires représentés par des avocats : l'employeur et la Commission. Ce déséquilibre des forces a souvent été dénoncé et rien n'est fait pour y remédier, au contraire !

En soutenant la ou le juge administratif par leur connaissance des milieux de travail, ces personnes viennent indirectement en aide aux travailleuses et travailleurs. Plus directement, en collaborant avec la ou le juge administratif à la conduite de l'enquête, en posant des questions qui permettent de mieux comprendre le litige ou qui aident à mettre en lumière des éléments de preuve utiles, ces personnes soutiennent les travailleuses et travailleurs qui se représentent eux-mêmes devant le tribunal. Pour réaliser des économies modestes au regard des coûts globaux de l'actuelle CSST, le gouvernement s'en prend encore aux plus démunis.

Recommandation

6. Que soit maintenue, à la division de la santé et de la sécurité du travail du Tribunal administratif du travail, la présence de membres issus des associations d'employeurs ainsi que de travailleuses et travailleurs dans un rôle de soutien, d'assistance et de conseil auprès de la ou du juge administratif.

Éviter l'ajout de tracasseries procédurales

D'autres tracasseries procédurales attendent les travailleuses et travailleurs. L'acte introductif qu'ils devront produire pour entreprendre une procédure devra dorénavant « [préciser] les conclusions recherchées et [exposer] les motifs invoqués au soutien de celles-ci » (article 12 du projet de loi), alors que les dispositions actuelles de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) à cet égard sont moins contraignantes. On y lit en effet que « la requête [...] expose sommairement les motifs [...] mentionne les conclusions recherchées [...] » (article 429.23 LATMP, nos soulignements).

Ces nouvelles exigences imposent un fardeau additionnel à la travailleuses ou au travailleur qui n'a pas le soutien d'un syndicat ou d'un organisme de défense des victimes de lésions professionnelles et nous apparaissent inutiles. Elles risquent de poser un obstacle majeur à l'accessibilité et à la justice pour ces travailleuses et travailleurs. De plus, le fait de requérir ce degré de précisions incitera certainement les employeurs à contester plusieurs demandes sur la simple insuffisance de l'acte introductif d'instance, ce qui, encore une fois, va à l'encontre de l'objectif de simplicité, de non-formalisme et d'accessibilité de la justice administrative.

Dans le même ordre d'idées, nous dénonçons le fait qu'il appartiendrait dorénavant à la travailleuse ou au travailleur qui demande la révision pour cause ou la révocation d'une décision du tribunal de signifier cette requête aux autres parties (article 50 du projet de loi n° 42). Dans un cas de maladie professionnelle, il peut y avoir une multitude d'employeurs mis en cause, tout comme dans l'industrie de la construction, pour ne donner que ces deux exemples. Les frais inhérents à ces multiples significations de la requête en révision ou en révocation représentent potentiellement un frein important à l'accessibilité de cette procédure.

Recommandation

7. Que, dans l'esprit de la Loi sur la justice administrative, le gouvernement renonce à toute mesure pouvant avoir pour effet de limiter l'accessibilité des travailleuses et des travailleurs au Tribunal administratif du travail.

Accessibilité à la justice

Le droit administratif s'est développé afin de favoriser une justice qui soit plus simple, plus rapide et plus accessible pour les justiciables. C'est dans cet esprit que les règles procédurales y sont généralement beaucoup plus simples et plus souples et que les tracasseries administratives y sont réduites au minimum. Or, le vocabulaire utilisé pour établir les règles procédurales applicables au nouveau Tribunal administratif du travail ainsi que les éléments de procédure imposés par la loi vont complètement à l'encontre de cet objectif et sont nettement plus stricts que

les exigences actuelles devant la CLP (voir l'article 429.23 de la LATMP) ou devant la Commission des relations du travail (CRT) (voir l'article 130 du Code du travail). En effet, l'article 11 du projet de loi indique que « toute affaire est introduite par un acte de procédure, appelé acte introductif [...] », vocable très technique utilisé habituellement devant les cours supérieures alors que, devant les tribunaux administratifs, on utilise habituellement les mots « plainte », « requête » ou « recours », plus simples et moins empreints d'un formalisme inutile. Cette souplesse dans la rédaction de l'acte introductif caractérise déjà le fonctionnement de la CLP où la formule « non fondé en faits et en droit » fait généralement office de motif au soutien d'une contestation.

De même, le fait de requérir à l'article 12 stipulant que « l'acte introductif précise les conclusions recherchées et expose les motifs invoqués au soutien de celles-ci » risque de poser un obstacle majeur à l'accessibilité à la justice pour toutes les personnes salariées non syndiquées ou non représentées qui risquent fort de ne posséder ni les connaissances techniques ni les moyens de faire appel à un avocat pour remplir correctement leur demande.

Recommandation

8. Que soit simplifiée la procédure prévue à la section II du chapitre I, notamment aux articles 11 et 12, afin de la rendre plus simple et plus accessible et d'éviter de s'éloigner sans raison des règles procédurales qui existent actuellement devant la Commission des relations du travail ou la Commission des lésions professionnelles.

Une possible perte d'expertise

Nous avons déjà souligné la perte d'expertise que représente la disparition proposée des membres issus des associations d'employeurs et de travailleuses et travailleurs à la division de la santé et de la sécurité du travail du nouveau tribunal créé par le projet de loi. Au-delà de cet aspect, nous craignons aussi que les critères de sélection et de mobilité des juges administratifs membres du Tribunal administratif du travail n'entraînent une dilution de l'expertise développée au fil des ans au sein de la CLP. De la même façon, les services de conciliation et d'enquête, que ce soit au tribunal ou à la Commission, ne semblent pas dédiés à une mission particulière, alors que l'une et l'autre de ces nouvelles instances devront assumer des missions très diverses. Il nous semble que des garanties d'étanchéité entre ces missions seraient de nature à mieux en préserver l'intégralité.

Recommandation

9. Que l'étanchéité des missions respectives des organismes regroupés soit préservée au sein du Tribunal administratif du travail et de la Commission du travail.

Des considérations plus techniques

Certaines modifications aux lois en matière de santé et de sécurité du travail introduites par le projet de loi nous posent problème.

Ainsi, l'article 36 du projet de loi reprend, à un mot près, le texte de l'article 429.3 de la LATMP qui précisait la gratuité des locaux accordés au besoin à la CLP dans une localité où siège un tribunal judiciaire. Si des frais sont exigés, ils ne devraient pas être refilés aux parties en vertu du pouvoir réglementaire que se donne le gouvernement à l'article 106 du projet de loi.

Les articles 114 et 203 du projet de loi déterminent des sujets en matière de santé et de sécurité du travail qui doivent être entendus d'urgence ou de façon prioritaire par le tribunal, reprenant l'essentiel des actuels articles 429.30 et 429.31 de la LATMP. Or, l'obligation d'entendre de façon urgente la contestation d'une décision rendue par un inspecteur entraînant la fermeture en tout ou en partie d'un lieu de travail ou portant sur l'exercice d'un droit de refus (paragraphe 3 de l'article 429.31 de la LATMP) a été omise de cette nouvelle liste.

Enfin, l'article 202 du projet de loi exclut la mission « normes du travail » du pouvoir d'enquête de la Commission énoncé par l'article 172 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST), ainsi que de son pouvoir « d'exiger de toute personne les renseignements ou les informations dont elle a besoin pour l'application des lois et des règlements qu'elle administre » (article 173 de la LSST). Nous ne comprenons pas l'objectif poursuivi par cette modification et n'en voyons pas la nécessité. Il nous semble au contraire que ces dispositions sont utiles pour l'accomplissement de toutes les missions de la Commission, même si des dispositions comparables peuvent subsister dans la Loi sur les normes du travail.

Recommandations

10. Que la gratuité des locaux accordés au besoin à la Commission des lésions professionnelles dans une localité où siège un tribunal judiciaire soit maintenue ou à défaut, si des frais sont exigés, qu'ils ne soient pas refilés aux parties en vertu du pouvoir réglementaire que se donne le gouvernement à l'article 106 du projet de loi.

11. Que soit maintenue l'obligation d'entendre de façon urgente la contestation d'une décision rendue par un inspecteur entraînant la fermeture en tout ou en partie d'un lieu de travail ou portant sur l'exercice d'un droit de refus.
12. Que soit maintenue la mission « normes du travail » dans le pouvoir d'enquête de la Commission du travail ainsi que dans son pouvoir « d'exiger de toute personne les renseignements ou les informations dont elle a besoin pour l'application des lois et des règlements qu'elle administre ».

En matière de modifications au Code du travail

Outre les concordances techniques portant sur les pouvoirs de la CRT, le projet de loi n° 42 contient certaines modifications au Code du travail qu'il faut souligner. Premièrement, l'article 131 prévoit une réécriture de l'article 47.3 qui aura pour effet d'en élargir considérablement la portée. Présentement, seuls les dossiers où la personne salariée a été victime de harcèlement psychologique ou a subi un renvoi ou une mesure disciplinaire peuvent demander que la Commission ordonne que son grief soit porté à l'arbitrage. La nouvelle formulation proposée aura pour effet de permettre que toutes les personnes salariées puissent demander que leur plainte soit déférée à l'arbitrage, peu importe la nature du litige ou l'importance de la question, tant pour la personne salariée que pour le syndicat. Non seulement cet élargissement risque-t-il de créer un afflux de plaintes en vertu de l'article 47.2 encore plus important que celui connu actuellement, mais il risque aussi de nuire à la capacité des organisations syndicales de choisir librement les dossiers qu'elles souhaitent mettre de l'avant. Cet élargissement risque donc de faire plus de tort que de bien et n'a pas sa place dans le contexte du projet de loi actuel.

Recommandation

13. Que les règles actuelles soient maintenues et, par conséquent, que le deuxième alinéa de l'article 116 du Code du travail devienne le deuxième alinéa de l'article 47.2 du même Code.

Des problèmes de transparence

Nous souhaitons également souligner, à nouveau, que nous déplorons l'habitude qu'a ce gouvernement de s'arroger la possibilité d'édicter des règlements en faisant fi de la procédure normale prévue à la Loi sur les règlements. Même si l'article 260 prévoit que cette possibilité n'existe qu'au cours de la période transitoire, il faut bien comprendre que plusieurs des règlements qui viendront fixer les balises essentielles du fonctionnement du nouvel organisme seront édictés au cours de cette période transitoire. Enlever la possibilité pour les groupes intéressés de faire connaître leur point de vue et d'apporter leurs idées ne permettra certainement pas

d'en arriver à un fonctionnement optimal ni de développer la confiance envers cette nouvelle structure.

Recommandation

14. Que soit supprimé le deuxième alinéa de l'article 260 du projet de loi n° 42.

Liste des recommandations

1. Que les articles 164 et 224 du projet de loi soient retirés.
2. Que soit rejetée l'idée de fusionner la Commission de l'équité salariale à la Commission des normes du travail et à la Commission de la santé et la sécurité du travail et que soit maintenue la Commission de l'équité salariale dans son intégralité.
3. Que le nouvel organisme issu de l'intégration de la Commission des normes du travail à la Commission de la santé et de la sécurité du travail affiche en toutes circonstances un préjugé favorable à l'égard des travailleuses et travailleurs, ainsi que de leurs associations, et fasse de cette orientation un élément fondamental de l'énoncé de ses valeurs contenu dans sa Déclaration de services aux citoyens.
4. Que ce nouvel organisme porte le nom de « Commission du travail ».
5. Que le gouvernement renonce à l'imposition de frais aux travailleuses et travailleurs devant la division de la santé et de la sécurité du travail du Tribunal administratif du travail créé par le projet de loi. De la même façon, que les travailleuses et travailleurs y soient exemptés du paiement obligatoire de la taxe des témoins et des frais de déplacement et de séjour des personnes qu'ils assignent à témoigner. Que les articles 40 et 106 du projet de loi soient amendés en conséquence.
6. Que soit maintenue, à la division de la santé et de la sécurité du travail du Tribunal administratif du travail, la présence de membres issus des associations d'employeurs ainsi que de travailleuses et travailleurs dans un rôle de soutien, d'assistance et de conseil auprès de la ou du juge administratif.
7. Que, dans l'esprit de la Loi sur la justice administrative, le gouvernement renonce à toute mesure pouvant avoir pour effet de limiter l'accessibilité des travailleuses et des travailleurs au Tribunal administratif du travail.
8. Que soit simplifiée la procédure prévue à la section II du chapitre I, notamment aux articles 11 et 12, afin de la rendre plus simple et plus accessible et d'éviter de s'éloigner sans raison des règles procédurales qui existent actuellement devant la Commission des relations du travail ou la Commission des lésions professionnelles.
9. Que l'étanchéité des missions respectives des organismes regroupés soit préservée au sein du Tribunal administratif du travail et de la Commission du travail.

10. Que la gratuité des locaux accordés au besoin à la Commission des lésions professionnelles dans une localité où siège un tribunal judiciaire soit maintenue ou à défaut, si des frais sont exigés, qu'ils ne soient pas refilés aux parties en vertu du pouvoir réglementaire que se donne le gouvernement à l'article 106 du projet de loi.
11. Que soit maintenue l'obligation d'entendre de façon urgente la contestation d'une décision rendue par un inspecteur entraînant la fermeture en tout ou en partie d'un lieu de travail ou portant sur l'exercice d'un droit de refus.
12. Que soit maintenue la mission « normes du travail » dans le pouvoir d'enquête de la Commission du travail ainsi que dans son pouvoir « d'exiger de toute personne les renseignements ou les informations dont elle a besoin pour l'application des lois et des règlements qu'elle administre ».
13. Que les règles actuelles soient maintenues et, par conséquent, que le deuxième alinéa de l'article 116 du Code du travail devienne le deuxième alinéa de l'article 47.2 du même Code.
14. Que soit supprimé le deuxième alinéa de l'article 260 du projet de loi n° 42.



D12695
12 mai 2015