

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 59,
LOI MODERNISANT LE RÉGIME DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Document adopté à la 688^e séance de la Commission,
tenue le 15 janvier 2021, par sa résolution COM-688-4.1.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Marie Carpentier, conseillère juridique
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

Samuel Blouin, chercheur
Mathieu Forcier, chercheur
Direction de la recherche

M^e Marie Dominique, conseillère juridique
Direction de la protection et de la défense des droits

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 L'APPLICATION DU RÉGIME DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DU TRAVAIL AUX TRAVAILLEURS DOMESTIQUES	4
2 LA VIOLENCE PHYSIQUE ET PSYCHOLOGIQUE SUR LES LIEUX DE TRAVAIL.....	17
2.1 La violence à caractère sexuel en milieu de travail	24
2.2 Les causes sous-jacentes de la violence en milieu de travail	30
3 LA COUVERTURE DES ÉTUDIANTES ET DES ÉTUDIANTS	37
4 L'ACCOMMODEMENT RAISONNABLE	39
5 L'EXTENSION DE L'APPLICATION DES MESURES DE PRÉVENTION ET DE PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS EN FONCTION DU NOMBRE D'EMPLOYÉS ET DU NIVEAU DE RISQUE	41
6 LES QUESTIONNAIRES ET EXAMENS MÉDICAUX PRÉEMBAUCHE.....	46
CONCLUSION.....	49

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁵, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁶. C'est en vertu de cette responsabilité que la Commission a analysé le projet de loi n° 59, *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*⁷.

Cette modernisation concerne la prévention et la réparation des lésions professionnelles⁸.

La Commission aimerait d'abord exprimer sa préoccupation pour le peu de temps qui est consacré à l'étude de ce projet de loi et le court délai qui a été accordé aux intervenants entre le moment de leur convocation et la date prévue de leur comparution, compte tenu, notamment, de son ampleur. L'importance des enjeux qui y sont abordés aurait commandé, de l'avis de la Commission, la tenue d'une consultation générale plutôt que des consultations particulières. La

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ Charte, art. 58 al. 2.

⁶ Charte, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, projet de loi n° 59, (présentation — 27 octobre 2020), 1^{re} sess., 42^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 59 »).

⁸ *Id.*, « Notes explicatives ».

Commission a rappelé la nécessité d'un débat démocratique et transparent dans le cadre du processus législatif quand les droits de la personne sont susceptibles d'être affectés par les projets de loi débattus⁹.

Le régime de la santé et de la sécurité du travail, constitué essentiellement de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*¹⁰ et de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*¹¹, est intimement lié aux principes qui sont consacrés par la Charte, à commencer par l'article 46 qui énonce que « [t]oute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique ». La Commission des lésions professionnelles a d'ailleurs reconnu le lien étroit qui existe entre ce droit et les dispositions de la LSST¹².

La Commission se réjouit du fait que l'approche préventive soit au cœur de cette modernisation du régime de santé et sécurité du travail¹³. Les mesures préventives sont, à son avis, primordiales pour enrayer les atteintes potentielles aux droits protégés par la Charte.

En outre, le régime de santé et sécurité du travail entretient un lien étroit avec le droit à l'égalité garanti par la Charte. Cette question et plus spécifiquement celle de l'arrimage du régime de santé et de sécurité du travail avec l'obligation d'accommodement raisonnable a fait l'objet d'une décision de la Cour suprême du Canada en 2018¹⁴. Cela étant, d'autres droits consacrés par la Charte sont susceptibles d'être affectés par le régime de santé et de sécurité du travail.

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi n° 59, Loi concernant le partage de certains renseignements de santé*, (Cat. 2.412.67.9), 2012, p. 8, [En ligne].
https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_59_reenseignements_sante.pdf

¹⁰ RLRQ, c. S-2.1 (ci-après « LSST »).

¹¹ RLRQ, c. A-3 001 (ci-après « LATMP »).

¹² *Garoy Construction inc. et Jean Leclerc Excavation*, 2013 QCCLP 1920, par. 67-68, [En ligne].
<https://www.canlii.org/fr/qc/qcclp/doc/2013/2013qcclp1920/2013qcclp1920.html?resultIndex=1> ; *Rebuts solides canadiens inc. et Syndicat canadien de la fonction publique*, section locale 301, 2015 QCCLP 3961, par. 986, [En ligne].
<https://www.canlii.org/fr/qc/qcclp/doc/2015/2015qcclp3961/2015qcclp3961.html?resultIndex=1>

¹³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail — le ministre Jean Boulet dépose un projet de loi visant à réformer le régime de santé et de sécurité du travail*, Communiqué, 27 octobre 2020, [En ligne]. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/projet-de-loi-modernisant-le-regime-de-sante-et-de-securite-du-travail-le-ministre-jean-boulet-depos/>

¹⁴ *Québec (CNESST) c. Caron*, 2018 CSC 3.

Par exemple, des conditions de travail qui nuisent à la santé physique et psychologique des travailleurs sont susceptibles de compromettre les droits à la sûreté et à l'intégrité¹⁵.

L'interdiction de harceler en lien avec les motifs de discrimination prohibés par la Charte peut également être en cause¹⁶.

De fait, de nombreux aspects du mandat de la Commission sont étroitement liés à des préoccupations qui relèvent également du droit du travail. La promotion de l'égalité réelle en emploi ainsi que le respect des droits et libertés des personnes et des groupes de personnes en situation de vulnérabilité ou d'exclusion sont depuis longtemps une priorité de la Commission. Ces questions constituent d'ailleurs des orientations de son *Plan stratégique transitoire 2019-2021*¹⁷.

La Commission a ainsi développé une importante expertise en cette matière. Outre son action en matière d'accès à l'égalité en emploi, la Commission traite les plaintes de discrimination, dont une proportion importante provient du secteur du travail. Précisément, 49 % de l'ensemble des dossiers de discrimination ouverts en 2019-2020 relevaient de ce secteur¹⁸. Notons que dans près du tiers de ces cas, les plaintes étaient fondées sur le motif de discrimination prohibé « handicap »¹⁹.

Malgré le peu de temps dont elle a disposé pour procéder à l'analyse du projet de loi, la Commission a identifié certains sujets de préoccupations qui seront abordés dans les prochaines pages.

¹⁵ Charte, art. 1^{er}; voir : *Centre universitaire de santé McGill et Association des résidents de McGill (grief syndical)*, (2011) R.J.D.T. 853; D.T.E. 2011T-501 (T.A.); 2011 CanLII 102760 (QC SAT).

¹⁶ Charte, art. 10.1.

¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Plan stratégique 2019-2021*, 2019, [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/plan-strategique-transitoire_2019-2021.pdf

¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2019-2020*, 2020, p. 21.

¹⁹ *Id.*

1 L'APPLICATION DU RÉGIME DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DU TRAVAIL AUX TRAVAILLEURS DOMESTIQUES

Le projet de loi n° 59 supprimerait la définition actuelle de domestique²⁰ et la remplacerait par une définition plus large :

« **travailleur domestique** » : une personne physique qui, en vertu d'un contrat de travail conclu avec un particulier et moyennant rémunération, a pour fonction principale :

1° d'effectuer des travaux ménagers ou d'entretien, d'assumer la garde ou de prendre soin d'une personne ou d'un animal ou d'accomplir toute autre tâche d'employé de maison au logement d'un particulier ; ou

2° d'agir pour un particulier à titre de chauffeur ou de garde du corps ou d'accomplir toute autre tâche relevant de la sphère strictement privée de ce particulier ; »²¹

Il imposerait une nouvelle exclusion des travailleuses et travailleurs domestiques en modifiant la définition de travailleur. La nouvelle définition se lirait comme suit :

« **travailleur** » : une personne physique qui exécute un travail pour un employeur, moyennant rémunération, en vertu d'un contrat de travail ou d'apprentissage, à l'exclusion :

1° du travailleur domestique qui doit fournir une prestation de travail d'une durée inférieure à 420 heures sur une période d'un an pour un même particulier, sauf s'il peut justifier de 7 semaines consécutives de travail à raison d'au moins 30 heures par semaine au cours de cette période ; ».

1° du domestique ;

~~2° de la personne physique engagée par un particulier pour garder un enfant, un malade, une personne handicapée ou une personne âgée, et qui ne réside pas dans le logement de ce particulier ;~~

3° de la personne qui pratique le sport qui constitue sa principale source de revenus ;

4° du dirigeant d'une personne morale quel que soit le travail qu'il exécute pour cette personne morale ;

5° de la personne physique lorsqu'elle agit à titre de ressource de type familial ou de ressource intermédiaire ; »²²

²⁰ Projet de loi n° 59, art. 2, al.1 (2°).

²¹ *Id.*, art. 2, al. 1(4°).

²² LATMP, art. 2, s.v. « travailleur », tel qu'il serait modifié par le projet de loi n° 59, art, 2, al. 1 (5°) (les ajouts sont soulignés et les retraits, biffés).

Le projet de loi ne permettrait plus aux personnes exerçant ce type de fonctions d'être considérées comme des travailleuses autonomes ou d'être considérées comme des « travailleurs » au sens de la LATMP quand elles effectuent leur travail bénévolement²³.

Le projet de loi continuerait cependant d'autoriser les travailleuses et travailleurs domestiques qui ne sont pas considérés comme des « travailleurs » au sens de l'article 2 de la LATMP de s'inscrire de façon autonome²⁴ auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (ci-après « CNESST »). Il continuerait également de permettre que les travailleurs domestiques soient inscrits au régime par la voie d'une association les représentant²⁵.

Le projet de loi exempterait²⁶ les employeurs des travailleuses et travailleurs domestiques de certaines obligations qui incombent normalement aux employeurs en vertu de la LSST soit l'obligation de l'employeur qui acquiert un nouvel établissement²⁷, l'obligation de tenir un registre des accidents du travail²⁸ et la solidarité avec un entrepreneur qu'il embauche pour les cotisations dues par cet entrepreneur²⁹. Il les exempterait également de faire des versements périodiques sur la cotisation à payer³⁰.

En outre, la CNESST ne pourrait ordonner la réintégration de la travailleuse ou du travailleur domestique victime de représailles³¹.

En 2008, la Commission a produit un avis dans lequel elle concluait que « l'exclusion des domestiques et des gardiennes de la définition de travailleur de la LATMP constitue de la

²³ LATMP, art. 8.2 tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 3.

²⁴ Projet de loi n° 59, art. 5.

²⁵ Projet de loi n° 59, art. 6.

²⁶ LATMP, art. 8.4 tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 3.

²⁷ LATMP, art. 34.

²⁸ LATMP, art. 280.

²⁹ LATMP, art. 316.

³⁰ LATMP, art. 315,1 tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 91.

³¹ LATMP, art. 8.5 tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 3.

discrimination fondée sur le sexe, la condition sociale et l'origine ethnique ou la race en vertu de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne »³².

En 2010, la Commission se réjouissait de la tentative d'étendre la protection offerte par la LATMP et la LSST à certaines travailleuses domestiques et gardiennes, mais constatait que la condition qui leur était faite de devoir travailler vingt-quatre heures par semaine pour pouvoir en bénéficier, condition qui n'est imposée à aucun autre travailleur, « perpétue la discrimination à l'égard des travailleuses domestiques qui effectuent un travail régulier pour moins de vingt-quatre heures par semaine, discrimination que le projet de loi n° 110 vise précisément à corriger »³³. Elle redoutait en outre que cette condition ne fasse perdre le bénéfice de la protection offerte par la LSST³⁴. La Commission recommandait également que l'exception au droit à la réintégration et au droit au retour prévue pour les travailleuses domestiques soit abrogée³⁵. Le projet de loi est mort au feuilleton en février 2011.

En 2012, la Commission s'est penchée sur une nouvelle tentative visant à modifier l'application du régime de santé et de sécurité aux travailleuses domestiques³⁶. Dans son mémoire, elle saluait l'élargissement de la couverture destinée aux travailleuses domestiques, mais disait craindre que le maintien d'une exception spécifique perpétue la discrimination à leur égard et proposait une formulation restreinte de cette exception³⁷. Elle recommandait également l'abrogation de l'impossibilité d'ordonner la réintégration de la travailleuse domestique³⁸ et de

32 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La conformité de l'exclusion du domestique et du gardien de la protection automatique de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles à la Charte des droits et libertés de la personne*, M^e Christine Campbell, (Cat. 2.120-2.68), 2008, [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/domestique_protection_CSST.pdf

33 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 110, Loi modifiant le régime de santé et de sécurité du travail pour accorder une plus grande protection à certains domestiques*, (Cat. 2.412.114), 2010, p. 19, [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_PL_110_sante_securite_domestiques.pdf

34 *Id.*

35 *Id.*

36 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 60, Loi visant principalement la modernisation du régime de santé et de sécurité du travail et son application aux domestiques*, (Cat. 2.412.114.1), 2012, [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_60_domestiques.pdf

37 *Id.*, p. 8.

38 *Id.*, p.11.

l'introduction de la notion de travailleuse domestique à la LSST, parce que cela aurait eu pour effet de priver certaines d'entre elles du droit à un retrait préventif³⁹.

Le projet de loi n° 59 constitue donc la troisième tentative pour étendre aux travailleuses domestiques la protection offerte dans le cadre du régime de santé et de sécurité du travail.

La Commission ne peut que constater que, pour ce faire, le projet de loi crée une nouvelle catégorie de travailleuses et de travailleurs, les travailleurs domestiques⁴⁰, et que, pour accéder à la protection offerte dans le cadre du régime de la santé et de la sécurité du travail, cette nouvelle catégorie est soumise à une condition qui n'est imposée à aucune autre catégorie de travailleuses et de travailleurs⁴¹. En outre, les « travailleurs domestiques » au sens du projet de loi n° 59 ne bénéficieraient pas de certains droits offerts à tous les travailleurs dont le droit au retour au travail qui se matérialise, dans certaines circonstances, par la réintégration⁴².

De l'avis de la Commission, l'imposition de cette condition constitue de la discrimination.

Afin de montrer l'existence d'une discrimination, l'article 10 de la Charte requiert la démonstration :

- d'une distinction, exclusion ou préférence ;
- fondée sur l'un des motifs énumérés dans le même article ; et
- qui détruit ou compromet la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne⁴³.

La Cour suprême a défini la discrimination de la façon suivante :

³⁹ *Id.*, p. 13.

⁴⁰ Projet de loi n° 59, art. 2, al. 1(4°).

⁴¹ LATMP, art. 2, s.v. « travailleur », tel qu'il serait modifié par le projet de loi n° 59, art. 2, al. 1 (5°).

⁴² LATMP, art. 316.

⁴³ *Forget c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 90 ; *Ford c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 790 ; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.

« [...] la discrimination peut se décrire comme une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu, ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société. »⁴⁴

Comme pour les projets de loi antérieurs destinés à réintégrer les travailleuses et les travailleurs domestiques au régime de protection de la santé et de la sécurité du travail, la distinction repose sur le fait qu'aucun autre travailleuse ou travailleur n'est soumis à une durée minimale de travail afin de bénéficier de la protection de la loi. Au contraire, la définition actuelle de « travailleur » est large et certaines personnes y sont assimilées :

« Il en est ainsi notamment, dans les conditions prévues par la loi, de certains travailleurs autonomes, d'étudiants, de personnes considérées à l'emploi du gouvernement, de personnes qui participent à des activités de sécurité civile ou qui assistent les membres d'un service municipal de sécurité incendie, de personnes incarcérées qui exécutent un travail rémunéré ou de travailleurs bénévoles. Ces personnes sont couvertes au même titre que les personnes qui se qualifient en vertu de la définition générale de travailleur et bénéficient des mêmes protections à moins d'exception. »⁴⁵

Dans certaines circonstances, la jurisprudence a également reconnu le statut de travailleur à des personnes incorporées, à des associés, à des employeurs et même à des travailleurs informels et à ceux de la construction qui travaillaient sans carte de compétence⁴⁶.

En outre, la prestation de travail n'a pas à être régulière pour que la personne qui la fournit soit reconnue comme « travailleur » au sens de la LATMP. Tant qu'elle est livrée, elle peut être intermittente ou à temps partiel⁴⁷.

Les travailleuses et travailleurs domestiques continueraient donc bel et bien de subir une différence de traitement par rapport aux autres travailleuses et travailleurs.

⁴⁴ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 174-175.

⁴⁵ Félix-Antoine TREMBLAY et Guylaine VALLÉE, *JCQ Droit du travail-Santé et sécurité du travail*, « Fascicule 2 : Champs d'application personnel et portée territoriale », par. 7 (à jour au 2 octobre 2019).

⁴⁶ Katherine LIPPEL, « Le travail atypique et la législation en matière de santé et de sécurité du travail » dans BARREAU DU QUÉBEC (dir.), *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail*, Vol. 201, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, 307, aux p. 324-325 et 330-331.

⁴⁷ F.-A. TREMBLAY et G. VALLÉE, préc., note 45, « JSST-2.2 : Champs d'application personnel », par. 7.

La nouvelle définition de travailleur domestique qui serait introduite par le projet de loi n° 59 comporte deux volets distincts.

Le premier volet de cette définition correspond imparfaitement à la catégorie « Aides familiaux résidents/aides familiales résidentes, aides au maintien à domicile et personnel assimilé » de la Classification nationale des professions⁴⁸. Selon le recensement de 2016⁴⁹, au Québec, 87,9 % des aides familiaux bénéficiant d'un revenu d'emploi sont des femmes. Les personnes de minorités visibles sont également surreprésentées dans cette catégorie avec un taux de 22,6 % en comparaison de 11,5 % pour l'ensemble de la main-d'œuvre, soit près du double. Tandis que la population totale bénéficiant d'un revenu d'emploi compte 14,5 % de personnes immigrantes, 23 % des aides familiales sont des personnes immigrantes. Notons également que le revenu moyen de cette catégorie était de 20 276 \$ en 2015, alors qu'il était de 43 203 \$ pour l'ensemble des personnes bénéficiant d'un revenu d'emploi au Québec. Il s'agit donc majoritairement de femmes à faible revenu et les personnes immigrantes et racisées sont surreprésentées dans cette catégorie d'emploi.

Une autre portion des travailleurs domestiques, selon la définition proposée par le projet de loi n° 59, serait potentiellement en partie saisie par la catégorie « Gardiens/gardiennes d'enfants

⁴⁸ STATISTIQUE CANADA, *Classification nationale des professions (CNP) 2016*, « 4412— Aides familiaux résidents/aides familiales résidentes, aides de maintien à domicile et personnel assimilé, [En ligne]. https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD_f.pl?Function=getVD&TVD=314243&CVD=314247&CPV=4412&CST=01012016&CLV=4&MLV=4 La définition qu'en donne la CNP est la suivante : « Les aides familiaux résidentiels fournissent des soins personnels aux personnes âgées, handicapées ou convalescentes, et leur tiennent compagnie. Les soins sont fournis à la résidence du client, où les aides familiaux résident parfois. Ils travaillent pour des agences de soins et de maintien à domicile et des maisons privées, ou ils peuvent être des travailleurs autonomes. Les aides de maintien à domicile accomplissent des travaux ménagers et d'autres tâches domestiques dans des maisons privées et d'autres milieux résidentiels en dehors des établissements. »

⁴⁹ Toutes les données qui suivent sur les aides familiales sont tirées de STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/index-fra.cfm> Voir les produits numéros 98-400-X2016356 et 98-400-X2016355.

en milieu familial »⁵⁰. 95 % des personnes bénéficiant d'un revenu d'emploi identifiées à cette catégorie sont des femmes⁵¹.

À de nombreuses reprises, la Commission a rappelé que le travail domestique est typiquement féminin, qu'il est sous-évalué en raison de stéréotypes sexistes associés à ce type d'emploi et qu'il est dévalorisé par le législateur, ce qui a pour effet de stigmatiser davantage ces travailleuses⁵².

Dans la version préliminaire de l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi n° 59, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale reconnaît d'ailleurs que les travailleuses et travailleurs domestiques forment une catégorie vulnérable de la population⁵³ : « La LATMP ne protège pas automatiquement la clientèle vulnérable reconnue que sont les travailleuses et les travailleurs domestiques. »⁵⁴ L'analyse d'impact réglementaire ajoute que « [l]e projet de loi permettrait également l'accès au régime d'indemnisation à davantage de

⁵⁰ STATISTIQUE CANADA, *Classification nationale des professions (CNP) 2016*, « Gardiens/gardiennes d'enfants en milieu familial », [En ligne].
https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD_f.pl?CLV=4&CPV=4411&CST=01012016&CVD=314247&Function=getVD&MLV=4&TVD=314243

La définition qu'en donne la CNP est la suivante : « Les gardiens d'enfants en milieu familial fournissent des soins aux enfants à court ou à long terme. Ils s'occupent du bien-être et du développement physique et social des enfants, aident les parents dans les soins aux enfants et exécutent, au besoin, des tâches domestiques. Ils fournissent des soins principalement à leur propre domicile ou à celui des enfants, où ils habitent parfois. Ils travaillent pour des résidences privées et des agences de garde d'enfants, ou ils peuvent être des travailleurs autonomes. »

⁵¹ STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, préc., note 49. Voir le produit numéro 98-400-X2016356.

⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 32, p. 26, 35 et 74; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 3; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants*, M^e Marie Carpentier, (Cat. 2.120-7.29), 2011, p. 19-20, [En ligne].
https://www.cdpdj.gc.ca/storage/app/media/publications/Avis_travailleurs_immigrants.pdf ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36.

⁵³ L'analyse d'impact réglementaire préliminaire avance ce qui suit : « Selon les données du recensement de Statistique Canada, en 2016, au Québec, le nombre de travailleuses et de travailleurs qui exerçaient des tâches assimilables à des fonctions de domestiques était de 26 970 » (p. 75). La source exacte et la composition de cette donnée ne sont cependant pas précisées. Une fois soustraits les travailleurs déjà couverts, l'analyse d'impact réglementaire estime, pour 2018, que jusqu'à 18 444 travailleurs et travailleuses domestiques auraient pu bénéficier d'une couverture avec un taux de déclaration de 100 % par l'employeur (p. 76). Voir MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Analyse d'impact réglementaire (préliminaire), Projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, 2020, p. 75, [En ligne].
https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/etudes_d_impact/AIR_ModernisationRSST_202_00930.pdf

⁵⁴ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *id.*, p. 75.

travailleuses et travailleurs parfois vulnérables, notamment les travailleuses et travailleurs domestiques, tout en considérant les caractéristiques particulières de leurs employeurs »⁵⁵. Le projet de loi exclut cependant plusieurs de ces personnes reconnues comme vulnérables en fonction de la durée de la prestation de travail.

De même, le Bureau international du travail a identifié les particularités du travail domestique qui en font une occupation dévalorisée :

« [...] [L]e travail domestique rémunéré reste, dans bien des pays, une forme d'emploi quasiment invisible. Il est effectué non pas à l'usine ou au bureau, mais au domicile d'un particulier. Les salariés ne sont pas des hommes soutiens de famille, mais, dans l'immense majorité des cas, des femmes. Ils ne travaillent pas avec d'autres, mais seuls entre quatre murs. Leur travail n'a pas pour but de produire une valeur ajoutée, mais de fournir des soins ou des services à des millions de ménages. Le travail domestique correspond le plus souvent aux tâches non rémunérées qui sont exécutées traditionnellement par les femmes chez elles. Cela explique pourquoi ce travail est sous-évalué pécuniairement et qu'il est souvent effectué de manière informelle et en situation irrégulière. Il n'est pas perçu comme un emploi normal s'inscrivant dans le cadre général de la législation du travail, alors que son origine remonte à la relation maître-serviteur ». »⁵⁶

Une certaine proportion des travailleuses et travailleurs domestiques sont employés dans le cadre du programme « Chèque emploi-service ». En vertu de ce programme, le CLSC octroie une allocation à l'usager pour qu'il embauche l'employé de son choix⁵⁷. D'après l'analyse d'impact réglementaire, en 2018, on estime à seulement 3000 le nombre de personnes employées en vertu du programme de Chèque emploi-service qui auraient satisfait aux conditions pour être couvertes par le régime de santé et de sécurité du travail sans avoir à s'inscrire elles-mêmes⁵⁸. Or, en 2018-2019, le nombre de personnes employées par ce programme s'élevait à 21 598, dont 93 % de femmes selon des données de 2015⁵⁹. Cela

⁵⁵ *Id.*, p. 109.

⁵⁶ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Rapport IV(1) : Travail décent pour les travailleurs domestiques*, Conférence internationale du Travail : 99^e session, Quatrième question à l'ordre du jour, Genève, 2009, par. 2, [En ligne]. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104701.pdf.

⁵⁷ Marie-Hélène VERVILLE, « Combien valent les travailleuses de l'aide à domicile ? », LA GAZETTE DES FEMMES, 31 janvier 2017, [En ligne]. <https://gazettedesfemmes.ca/13597/combien-valent-les-travailleuses-de-laide-a-domicile/>

⁵⁸ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 53, p.76.

⁵⁹ D'après les chiffres obtenus auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux : Louise BOIVIN, « La place des secteurs public et privé dans la prestation d'aide à domicile au Québec depuis la réforme Barrette

signifie que plus de 86 % des personnes qui sont employées par la voie de ce programme seraient exclues. D'après la professeure Louise Boivin, l'exclusion de ces personnes de la protection offerte par le droit du travail participe à leur précarisation :

« Ce phénomène participe à la précarisation des emplois qu'elles occupent, des emplois pouvant comporter des tâches complexes, qui sont faiblement rémunérés et qui sont basés sur des horaires éclatés, à temps partiel et variables. Il participe aussi à la faible reconnaissance de leur qualification professionnelle. En somme, la faible protection des droits de ces travailleuses vient renforcer la traditionnelle dévalorisation sexuée et racisée du travail qu'elles réalisent. »⁶⁰

Une autre partie des travailleuses domestiques visées par l'exclusion sont des travailleuses étrangères temporaires. Ainsi, de 2015 à 2019, 4538 personnes immigrantes ont été admises au Québec en tant qu'aides familiales, dont 644 en 2019, et 61,4 % d'entre elles sont des femmes⁶¹. Or, comme la Commission l'a déjà constaté, ces travailleuses et travailleurs se trouvent dans une situation de grande vulnérabilité qui exerce une pression à la baisse sur les conditions de travail de l'ensemble de ceux qui œuvrent dans ce secteur⁶². Elle avait ainsi conclu, en 2011, que les aides familiales résidentes sont victimes de discrimination systémique en raison de leur origine ethnique ou nationale, de leur race, de leur condition sociale, de leur langue et de leur sexe entre autres en raison de leur exclusion du régime de santé et de sécurité du travail⁶³. La Commission estime que, depuis l'adoption de son avis en 2011⁶⁴, l'abolition du Programme des aides familiaux résidents et son remplacement par le Programme des travailleurs étrangers temporaires volet « Fournisseurs de soins à domicile » demeurent à ce jour insuffisants pour résoudre la situation de vulnérabilité dans laquelle ces travailleuses se trouvent.

de 2015 : Rapport d'analyse statistique, 2020, p. 20, [En ligne]. https://reqef.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/23/rapport_privatisation_17-02-20.pdf

⁶⁰ Louise BOIVIN, « Chèque service, normes du travail et liberté d'association : Le cas du Québec », LLDRL Working Paper Series, WP#8, 2017, p. 7, [En ligne]. https://www.creatas-quebec.org/wp-content/uploads/2020/03/Boivin_Ch%C3%A8que-Service_Working-Paper01-20.pdf

⁶¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA FRANCISATION ET DE L'INTÉGRATION, *Tableaux de l'immigration permanente au Québec 2015-2019*, 2020, p. 9-10, [En ligne]. <http://www.mifi.gouv.qc.ca/publications/fr/recherches-statistiques/Immigration-Quebec-2015-2019.pdf> Le document précise que, pour l'année 2015 seulement, le nombre inclut aussi les candidats des provinces.

⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (*La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants*), préc., note 52.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*

Les situations observées depuis le début de la pandémie permettent d'ailleurs de le constater. Dans un sondage mené auprès de plus de 200 travailleurs étrangers temporaires du volet « Fournisseurs de soins à domicile », dont un petit nombre provenait du Québec, on a observé une intensification importante du travail (48 %), des heures supplémentaires non payées (40 %), des pertes d'emploi (1/3), de la difficulté à obtenir du soutien au revenu (1/3 de celles qui avaient perdu leur travail) et un accroissement du contrôle des mouvements par les employeurs (37,5 % de celles qui ont continué à travailler)⁶⁵.

Considérant les données disponibles, le premier volet de la définition proposée de « travailleurs domestiques » est à prédominance féminine.

Le second volet de la définition de travailleur domestique qui serait introduite par le projet de loi n° 59⁶⁶ est composé des chauffeurs et des gardes du corps et des personnes privées chargées d'accomplir toute autre tâche relevant de la sphère strictement privée. Les données statistiques portant précisément sur ces corps d'emploi ne sont, à notre connaissance, pas directement accessibles publiquement. Ces catégories d'emploi ne correspondent pas exactement à des catégories de la Classification nationale des professions et il n'y a, toujours à notre connaissance, pas de données sur la proportion des travailleuses et des travailleurs de ce second volet qui travailleraient pour des particuliers.

Pour ce qui est des gardes du corps, plusieurs informations laissent penser que le personnel de sécurité privée tend à travailler pour des agences et non pour des particuliers. D'après le recensement de 2006, les catégories des gardiens de sécurité et enquêteurs privés, au nombre desquels devraient se retrouver les gardes du corps⁶⁷, sont à l'emploi de compagnies de

⁶⁵ THE CAREGIVER'S ACTION CENTRE, THE VANCOUVER COMMITTEE FOR DOMESTIC WORKERS AND CAREGIVERS RIGHTS, CAREGIVER CONNECTIONS, EDUCATION AND SUPPORT ORGANIZATION, THE MIGRANT WORKERS ALLIANCE FOR CHANGE, *Behind Closed Doors: Exposing Migrant Care Worker Exploitation during COVID-19*, 2020, p. 8, [En ligne]. https://migrantrights.ca/wp-content/uploads/2020/10/Behind-Closed-Doors_Exposing-Migrant-Care-Worker-Exploitation-During-COVID19.pdf

⁶⁶ Projet de loi n° 59, art. 2, al. 1(4°).

⁶⁷ Les catégories utilisées dans l'étude citée, soit « 6651 – Gardiens/gardiennes de sécurité et personnel assimilé » et « 6465 – Autre personnel de protection » de la version de 2006 de la Classification nationale des professions, n'incluent pas explicitement les gardes du corps. Ces deux catégories sont néanmoins les seules couvrant le personnel de sécurité privé. De plus, l'emploi de garde du corps a été ajouté parmi les exemples dans la catégorie apparentée « 6541 – Agents/agentes de sécurité et personnel assimilé des

sécurité plutôt que de particuliers⁶⁸. Or, la définition de travailleur domestique telle qu'elle serait introduite par le projet de loi n° 59 ne s'applique qu'aux travailleurs à l'emploi d'un particulier. De plus, le livre blanc sur la sécurité privée de 2003 soutient que, malgré le peu de données fiables disponibles, celles des agences et groupes travaillant dans le domaine de la sécurité contractuelle brossent « un portrait assez réaliste du volume et de l'envergure de la sécurité privée au Québec »⁶⁹, ce qui suggère que ces agences et leurs travailleurs composent l'essentiel du secteur et non le travail pour des particuliers.

Toujours dans ce second volet de la définition de « travailleur domestique » proposée dans le cadre du projet de loi n° 59, en l'absence de données ventilées, de l'avis la Commission, le nombre de personnes qui exercent la fonction de chauffeur à l'emploi d'un particulier n'est pas suffisant pour modifier la composition démographique de la catégorie des travailleurs domestiques.

De façon générale, la catégorie statistique « 814 — Ménages privés » du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) de 2012, utilisée pour le recensement de 2016, est celle qui se rapproche le plus de la définition de « travailleurs domestiques » proposée dans le projet de loi n° 59 :

« Ce sous-secteur comprend les ménages privés qui emploient du personnel pour effectuer à l'intérieur ou à l'extérieur des activités ayant trait principalement à la conduite de la maison. Ces ménages emploient par exemple des cuisiniers, des femmes de chambre et des majordomes et, pour travailler à l'extérieur, des jardiniers, des gardiens et d'autres personnes chargées de l'entretien. Sont inclus les services des gardiennes et bonnes d'enfants. »⁷⁰

services de sécurité » dans la Classification nationale des professions de 2011. Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *Classification nationale des professions*, [En ligne].
<https://noc.esdc.gc.ca/Accueil/Bienvenue/5c9b19b3271b442e84a1b86d8b8bd6c3?GoCTemplateCulture=fr-CA>

⁶⁸ Geoffrey Li, *Private security and public policing*, Statistique Canada, 2008, [En ligne].
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2008010/article/10730-eng.htm>

⁶⁹ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Livre blanc. La sécurité privée partenaire de la sécurité intérieure*, 2003, p. 73, [En ligne].
https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/securite_privée/livre_blanc_secprive_1_2-03.pdf

⁷⁰ STATISTIQUE CANADA, *Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) Canada*, 2012, p. 507, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/12-501-x/12-501-x2012001-fra.pdf?st=h3KFGJe1>

Selon le recensement de 2016, 89,7 % des travailleurs de ce secteur sont des femmes⁷¹.

En somme, de l'avis de la Commission, malgré cette nouvelle définition, la fonction de travailleur domestique continue de comporter une prédominance féminine. En outre, les personnes racisées et les personnes immigrantes continuent d'y être surreprésentées.

La condition particulière d'avoir travaillé un certain nombre d'heures imposée aux travailleuses et travailleurs domestiques pour accéder à la protection offerte dans le cadre du régime de santé et de sécurité du travail, parce qu'elle n'est imposée à aucune autre catégorie de travailleuses et travailleurs, perpétue la discrimination fondée sur le sexe, l'origine nationale ou ethnique, la couleur ou la race et compromet l'exercice, en pleine égalité de leur droit à la dignité⁷², de leur droit à l'égalité dans l'établissement de catégories et de classification d'emploi⁷³, de leur droit à des mesures d'assistance financière susceptibles de leur assurer un niveau de vie décent⁷⁴ ainsi que leur droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique⁷⁵.

Recommandation 1

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié pour retirer la condition faite aux travailleuses et travailleurs domestiques de devoir travailler un certain nombre d'heures afin de bénéficier de la protection offerte par la LATMP à l'ensemble des travailleuses et travailleurs.

Notons que, comme la Commission l'a déjà indiqué :

« Si une telle exception est inéluctable, et pour éviter qu'elle ne devienne discriminatoire si elle est interprétée trop largement, la Commission recommande que l'exception « du domestique qui exerce sa fonction sporadiquement ou pour une courte durée » soit remplacée partout dans le projet de loi n° 60 par l'exception prévue à la Convention n° 189 [de l'Organisation internationale du travail sur les travailleuses et travailleurs

⁷¹ STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, préc., note 49. Voir le produit numéro 98-400-X2016319

⁷² Charte, art. 4.

⁷³ Charte, art. 16.

⁷⁴ Charte, art. 45.

⁷⁵ Charte, art. 46.

domestiques] soit : « la personne qui effectue un travail domestique seulement de manière occasionnelle ou sporadique sans en faire sa profession ». »⁷⁶

La Commission demeure de l'avis qu'une exclusion ainsi limitée pourrait être considérée comme non discriminatoire.

En outre, depuis 2010, la position de la Commission n'a pas changé à l'effet que « les travailleuses domestiques ne devraient pas perdre le bénéfice d'un des éléments fondamentaux de la LATMP [soit le droit au retour au travail qui se concrétise, dans certaines circonstances par la réintégration] [...] et que la CSST [l'actuelle CNESST] est en mesure de prendre des décisions appropriées à chacune des situations particulières. Le caractère dissuasif des articles 32, 256 et 257 et le caractère essentiel de l'article 259 [de la LATMP] confortent la Commission dans sa conviction. »⁷⁷

D'après la professeure Laflamme⁷⁸, l'article 1^{er} de la LATMP confirme que le droit au retour au travail est un élément essentiel de l'objet de cette loi :

« La présente loi a pour objet la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qu'elles entraînent pour les bénéficiaires.

Le processus de réparation des lésions professionnelles comprend la fourniture des soins nécessaires à la consolidation d'une lésion, la réadaptation physique, sociale et professionnelle du travailleur victime d'une lésion, le paiement d'indemnités de remplacement du revenu, d'indemnités pour préjudice corporel et, le cas échéant, d'indemnités de décès.

La présente loi confère en outre, dans les limites prévues au chapitre VII, le droit au retour au travail du travailleur victime d'une lésion professionnelle. » [Nous soulignons.]

Le droit au retour au travail, et, par conséquent, la possibilité pour la CNESST d'ordonner la réintégration du travailleur, « s'inscri[vent] dans l'économie générale de la loi qui consiste à

⁷⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 36, p. 8.

⁷⁷ *Id.*, p. 11 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 18.

⁷⁸ Anne-Marie LAFLAMME, « Le droit au retour au travail et l'obligation d'accommodement : le régime de réparation des lésions professionnelles peut-il résister à l'envahisseur ? », (2007) 48 *C. de D.* 215 à la note 61.

réparer les conséquences d'une lésion professionnelle en replaçant le travailleur le plus près possible de l'état dans lequel il serait, n'eût été sa lésion professionnelle »⁷⁹.

La Commission est en effet d'avis que l'expertise de la CNESST est amplement suffisante pour garantir que des décisions appropriées seront rendues chaque fois que la réintégration d'une travailleuse domestique est demandée. La Commission recommande donc que le pouvoir de la CNESST ne soit pas restreint et que l'impossibilité d'ordonner la réintégration des travailleuses domestiques soit supprimée.

Recommandation 2

La Commission recommande que l'article 8.5 de LATMP tel qu'il serait introduit par l'article 3 du projet de loi n° 59 soit supprimé.

2 LA VIOLENCE PHYSIQUE ET PSYCHOLOGIQUE SUR LES LIEUX DE TRAVAIL

Le projet de loi n° 59 introduirait à la LSST une nouvelle obligation pour l'employeur, à ses obligations générales, de protection des travailleuses et travailleurs exposés à une situation de violence physique et psychologique sur les lieux de travail. Cet ajout à l'actuel article 51 se lirait comme suit :

51. L'employeur doit prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique du travailleur. Il doit notamment :
[...]

16° prendre les mesures pour assurer la protection du travailleur exposé sur les lieux de travail à une situation de violence physique ou psychologique, incluant la violence conjugale ou familiale.

Aux fins du paragraphe 16° du premier alinéa, dans le cas d'une situation de violence conjugale ou familiale, l'employeur est tenu de prendre les mesures lorsqu'il sait ou devrait raisonnablement savoir que le travailleur est exposé à cette violence.⁸⁰

⁷⁹ Julien David HOBSON et Félix MARTINEAU, *JCQ Droit du travail — Santé et sécurité du travail*, « Fascicule 21 : Protection contre les représsailles et droit au retour au travail des travailleurs victimes d'une lésion professionnel JSST21.1 : Protection contre les représsailles », par. 1 (à jour au 12 octobre 2018).

⁸⁰ LSST, art. 51 tel qu'il serait modifié par le projet de loi n° 59, art. 143. (nos soulignés)

La Commission salue cette proposition d'inscrire la violence physique et psychologique parmi les mesures nécessaires que doit prendre l'employeur pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique du travailleur.

La violence en milieu de travail est un phénomène bien présent au Québec. Selon la CNESST, il y a eu une hausse de 35,5 % des lésions acceptées en vertu de la LATMP attribuables à la violence entre 2016 et 2019 — totalisant 3 044 lésions en 2019 —, soit des hausses de 14,4 % pour la violence physique (1 991 lésions en 2019) et de 112,7 % pour la violence psychologique (1 004 lésions en 2019)⁸¹. En ce qui concerne les affections attribuables au harcèlement psychologique ou sexuel qui sont considérées comme des lésions professionnelles au sens de cette loi, une hausse de 352,1 % entre 2016 et 2019 pour un nombre total de 321 en 2019, soit une hausse de 527,7 % pour le harcèlement psychologique (295 lésions en 2019) et de 8,3 % pour le harcèlement sexuel (26 lésions en 2019)⁸², a été enregistrée.

Soulignons que les femmes sont surreprésentées parmi les personnes ayant subi une lésion : en 2019, les femmes âgées entre 25 et 54 ans ayant subi environ la moitié des lésions de violence physique (52,5 %) et de violence psychique (49,1 %), alors qu'elles ne représentaient que le tiers des travailleuses et travailleurs couverts en équivalent temps complet (33,9 %)⁸³. Notons par ailleurs que les femmes ont subi 53,8 % des lésions de stress aigu et 63,8 % de stress chronique⁸⁴.

De plus, mentionnons que le nombre de recours traités pour harcèlement psychologique et sexuel en vertu de la *Loi sur les normes du travail*⁸⁵ a augmenté de 22,1 % (de 3 617 à 4 415)

⁸¹ COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL DU QUÉBEC, *Statistiques sur la violence, le stress et le harcèlement en milieu de travail. 2016-2019*, 2020, p. 3. [En ligne]. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/Publications/300/Documents/DC300-331web.pdf>

⁸² *Id.*, p. 27.

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ RLRQ, c. N-1.1 (ci-après « LNT »)

entre 2016 et 2019⁸⁶. Précisons que le harcèlement psychologique est un phénomène beaucoup plus fréquent que la violence physique⁸⁷.

Enfin, selon une étude pancanadienne effectuée en 2014, près d'une travailleuse sur trois a déjà subi de la violence conjugale⁸⁸. Pour la moitié d'entre elles, la violence s'est poursuivie au travail⁸⁹, au moyen de messages textes ou d'appels téléphoniques (41 %) et de courriels (16 %). Dans certains cas, l'auteur des violences s'est présenté sur le lieu du travail de la travailleuse (18 %).

Ces quelques données québécoises et canadiennes demeurent préoccupantes considérant les moyens de lutte contre la violence pourtant déjà prévus dans les lois applicables en droit du travail au Québec, notamment la Charte, la LNT, la LSST et la LATMP. Cette situation est d'autant plus inquiétante si l'on tient compte des initiatives, notamment législatives, mises en place au cours des dernières années pour s'attaquer aux problématiques liées à la violence qui existent dans l'ensemble des milieux de travail du Québec. À ce titre, nommons les récentes modifications apportées, en 2018, aux dispositions de la LNT relatives au harcèlement psychologique⁹⁰.

Le phénomène de la violence au travail n'est cependant pas unique au Québec ; il s'observe ailleurs dans le monde. Devant son ampleur, l'Organisation internationale du travail a récemment adopté un premier outil international d'envergure sur le sujet, la *Convention (n° 190)*

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ Selon l'Enquête québécoise sur des conditions de travail, d'emploi et de santé et de sécurité du travail (EQCOTESST), 14,8 % des travailleurs ont déclaré avoir été victimes de harcèlement psychologique au cours des douze mois précédant l'enquête, alors que 1,9 % ont déclaré avoir vécu de la violence physique. Information tirée de : <https://www.inspq.qc.ca/rapport-quebecois-sur-la-violence-et-la-sante/la-violence-en-milieu-de-travail/ampleur-de-la-violence-au-travail-au-quebec>

⁸⁸ C. Nadine WATHEN, Jennifer C D MACGREGOR et Barbara J MACQUARRIE, « The Impact of Domestic Violence in the Workplace: Results From a Pan-Canadian Survey » (2015) 57:7 *Journal of Occupational and Environmental Medicine* e65, [En ligne]. https://journals.lww.com/joem/Fulltext/2015/07000/The_Impact_of_Domestic_Violence_in_the_Workplace_.19.aspx

⁸⁹ *Id.*, p. 67.

⁹⁰ *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives afin principalement de faciliter la conciliation famille-travail*, L.Q. 2018, c. 21, art. 33 et 34, modifiant les art. 81.18 et 81.19 de la LNT.

sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail⁹¹. Son préambule reconnaît notamment :

« [...] que la violence et le harcèlement dans le monde du travail peuvent constituer une violation des droits humains ou une atteinte à ces droits et que la violence et le harcèlement mettent en péril l'égalité des chances et sont inacceptables et incompatibles avec le travail décent ;

que la violence et le harcèlement dans le monde du travail nuisent à la santé psychologique, physique et sexuelle, à la dignité et à l'environnement familial et social de la personne ;

que la violence et le harcèlement fondés sur le genre touchent de manière disproportionnée les femmes et les filles, et reconnaissant également qu'une approche inclusive, intégrée et tenant compte des considérations de genre, qui s'attaque aux causes sous-jacentes et aux facteurs de risque, y compris aux stéréotypes de genre, aux formes multiples et intersectionnelles de discrimination et aux rapports de pouvoir inégaux fondés sur le genre, est essentielle pour mettre fin à la violence et au harcèlement dans le monde du travail ;

que la violence domestique peut se répercuter sur l'emploi, la productivité ainsi que sur la santé et la sécurité, et que les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs et les institutions du marché du travail peuvent contribuer, dans le cadre d'autres mesures, à faire reconnaître les répercussions de la violence domestique, à y répondre et à y remédier. »⁹²

La Convention prévoit spécifiquement que la législation prescrivant aux employeurs de prendre des mesures appropriées doit notamment « tenir compte de la violence et du harcèlement, et des risques psychosociaux qui y sont associés, dans la gestion de la sécurité et de la santé au travail »⁹³.

Il appert toutefois que « [l]e Québec est une des provinces dont les dispositions législatives en matière de protection contre la violence s'exprimant au travail sont les moins explicites, bien que des mesures de protection peuvent se concrétiser par l'application des obligations générales de l'employeur »⁹⁴. Un même constat est fait en regard du cadre légal québécois en matière de violence conjugale au travail⁹⁵.

⁹¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *Convention 190 sur la violence et le harcèlement au travail*, Genève, 2019.

⁹² *Id.*

⁹³ *Id.*, art. 9 (b).

⁹⁴ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 53, p. 29.

⁹⁵ Rachel COX, avec la collaboration de Marie-Eve DESMARAIS et Shanie ROY, *La reconnaissance d'une obligation explicite de l'employeur en matière de violence conjugale au Québec : rapport de recherche*.

Dans d'autres législations au Canada, la protection des travailleuses et travailleurs contre différentes formes de violence au travail est plus explicite. Par exemple, le *Règlement général de la Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail* en vigueur dans la province du Nouveau-Brunswick définit la violence au sein du lieu de travail, comme étant :

« soit tout recours réel ou toute tentative de recours à la force physique contre un salarié, soit toute déclaration menaçante ou tout comportement menaçant qui l'incite raisonnablement à croire qu'il sera victime d'un pareil recours. Sont visées par la présente définition la violence sexuelle, la violence entre partenaires intimes et la violence familiale. »⁹⁶

De même, la loi de la province de l'Alberta, *Occupational Health and Safety Act*, prévoit ce que constitue la violence en milieu de travail :

« Whether at a work site or work-related, means the threatened, attempted or actual conduct of a person that causes or is likely to cause physical or psychological injury or harm, and includes domestic or sexual violence ». ⁹⁷

Soulignons de même l'approche axée sur la prévention du harcèlement et de la violence adoptée récemment par le gouvernement fédéral dans le *Règlement sur la prévention du harcèlement et de la violence dans le milieu de travail*⁹⁸, lequel est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, ainsi que par la province de l'Ontario, *Loi sur la santé et la sécurité au travail*⁹⁹.

Dans ce contexte et étant donné l'objet de la LSST, qui est d'éliminer à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs¹⁰⁰, l'ajout de l'obligation de l'employeur quant à la protection des travailleuses et travailleurs contre la violence physique

Montréal, Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal, 2019, [En ligne].
<https://sac.ugam.ca/le-service-aux-collectivites/comment-elaborer-un-projet/416-la-reconnaissance-d-une-obligation-explicite-de-l-employeur-en-matiere-de-violence-conjugale-au-quebec.html>

⁹⁶ *Règlement général*, Règl du N-B 91-191.

⁹⁷ *Occupational Health and Safety Act*, SA 2017, c O-2.1, art. 1 (yy).

⁹⁸ *Règlement sur la prévention du harcèlement et de la violence dans le lieu de travail*, DORS/2020-130.

⁹⁹ *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, c. O.1. Des modifications ont été apportées à la loi en 2009 afin de renforcer les obligations de l'employeur dans la prévention de la violence et du harcèlement au travail : *Loi modifiant la loi sur la santé et la sécurité au travail en ce qui concerne la violence et le harcèlement au travail et d'autres questions* L.O. 2009, c. 23.

¹⁰⁰ LSST, art. 2.

ou psychologique à laquelle ils sont exposés sur les lieux de travail, viendrait renforcer sa responsabilité en cette matière, en la précisant davantage¹⁰¹ et en tenant compte de la pratique actuelle¹⁰².

En ce sens, la Commission est d'avis que la lutte contre la violence en milieu de travail ne pourra atteindre ses objectifs que si l'ensemble des moyens, législatifs et autres, sont complémentaires et concertés. Mentionnons à ce propos, à titre illustratif de moyens de concertation, l'entente conclue, en juin 2019, entre la Commission et la CNESST concernant leurs interventions respectives en matière de harcèlement¹⁰³.

Cela dit, la Commission estime néanmoins essentiel de commenter la modification proposée à l'article 51 de la LSST sous deux angles. Elle souhaite d'une part attirer l'attention du législateur sur les formes de violence visées par la proposition législative et d'autre part, faire état des éléments qui devraient être pris en considération aux fins de la mise en œuvre de cette nouvelle obligation, advenant son adoption.

La démonstration de la Commission s'appuie sur les travaux qu'elle a menés¹⁰⁴, notamment ceux relatifs à une des formes de violence en milieu de travail, soit le harcèlement¹⁰⁵, et la violence conjugale¹⁰⁶.

¹⁰¹ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, préc., note 53, p. 41, [En ligne].
https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/etudes_d_impact/AIR_ModernisationRSST_20200930.pdf

¹⁰² *Id.*, p. 103.

¹⁰³ L'entente a été conclue conformément à ce qui est prescrit à l'article 123.6 de la LNT, entré en vigueur en 2018. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE et COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, *Entente de collaboration concernant les interventions en matière de harcèlement*, 2019, art. 1.1 et 1.2, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/entente_CNESST-CDPDJ_harcelement.pdf

¹⁰⁴ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le projet de loi n° 176, Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives afin principalement de faciliter la conciliation famille-travail*, (Cat. 2.412.86.5), 2018 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires relatifs à la consultation portant sur le rapport de mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle*, Aurélie Lebrun, Ariane Roy LeFrançois, M^e Karina Montminy et M^e Sophie Papillon, (Cat. 2.115.56), 2015, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_plan_action_agression_sexuelle.pdf

¹⁰⁵ Charte, art. 10.1 : « Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10. »

¹⁰⁶ La Commission s'est alors appuyée sur la démonstration de la gravité des préjudices que la violence conjugale peut entraîner sur les personnes qui en sont victimes, qu'elle avait développée antérieurement dans les commentaires qu'elle a formulés à l'occasion du dépôt du projet loi n° 70, *Loi facilitant les actions*

De fait, la Commission a développé une expertise dans la reconnaissance des manifestations discriminatoires du harcèlement interdit par l'article 10.1 de la Charte depuis 1982 et spécifiquement de ses dimensions sociales et juridiques. Elle a d'ailleurs joué un rôle significatif dans son encadrement légal au Québec¹⁰⁷. Le harcèlement se caractérise par le caractère vexatoire ou non désiré de la conduite reprochée ainsi que son caractère répétitif ou durable et qu'il est fondé sur l'un des 14 motifs pour lesquels il est interdit de discriminer prévus à la Charte¹⁰⁸.

Spécifions que le harcèlement psychologique n'a été introduit qu'en 2004 à la LNT¹⁰⁹. La définition en vigueur actuellement est la suivante :

« une conduite vexatoire se manifestant soit par des comportements, des paroles, des actes ou des gestes répétés, qui sont hostiles ou non désirés, laquelle porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique du salarié et qui entraîne, pour celui-ci, un milieu de travail néfaste. Pour plus de précision, le harcèlement psychologique comprend une telle conduite lorsqu'elle se manifeste par de telles paroles, de tels actes ou de tels gestes à caractère sexuel.

Une seule conduite grave peut aussi constituer du harcèlement psychologique si elle porte une telle atteinte et produit un effet nocif continu pour le salarié »¹¹⁰.

civiles des victimes d'actes criminels et l'exercice de certains autres droits. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet loi n° 70, Loi facilitant les actions civiles des victimes d'actes criminels et l'exercice de certains autres droits*, (Cat. 2.412.118), 2012, [En ligne].

https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/Commentaires_PL_70_Victimes_actes_criminels.pdf

f La Commission a également traité de cette question à l'occasion de la consultation publique menée par le Comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale pour laquelle elle a produit un mémoire : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire au Comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale*, (Cat. 2.120-16.5), 2020, [En ligne].

https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_agression-sexuelle_violence-conjugale.pdf

¹⁰⁷ Pour un historique du rôle de la Commission, voir : *Commentaires relatifs à la consultation portant sur le rapport de mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle* (2015), préc., note 104, p. 6 et suiv.

¹⁰⁸ Les motifs de discrimination interdits sont : la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

¹⁰⁹ La Commission a traité des distinctions qui existent entre le harcèlement discriminatoire et le harcèlement psychologique dans le mémoire suivant : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018), préc., note 104, section 4.1.

¹¹⁰ LNT, art. 81.18.

Le harcèlement psychologique au sens de la LNT peut être considéré comme discriminatoire au sens de la Charte s'il repose sur un des motifs de discrimination qu'elle prohibe. C'est le cas notamment du harcèlement sexuel.

2.1 La violence à caractère sexuel en milieu de travail

Depuis quelques années déjà, un mouvement de dénonciation collective d'agressions sexuelles subies dans différents contextes est au cœur de l'actualité, au Québec comme ailleurs dans le monde. Ce contexte sans précédent a mis en lumière la persistance de la question de la violence à caractère sexuel¹¹¹, dont le harcèlement sexuel, non dénoncé par les victimes. Comme l'attestent les données exposées plus haut, le milieu de travail au Québec n'en est pas exempt.

Le législateur est, soulignons-le, intervenu durant cette période pour renforcer la protection des personnes victimes de violences à caractère sexuel, notamment en milieu de travail et dans le milieu de l'enseignement supérieur¹¹². En 2018, une des modifications proposées aux dispositions interdisant le harcèlement psychologique prévues à la LNT, introduites par le projet de loi n° 176, *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives afin principalement de faciliter la conciliation famille-travail*¹¹³, visait à apporter des précisions afin d'y indiquer clairement que les gestes à caractère sexuel peuvent constituer une forme de harcèlement psychologique, au sens de cette loi. M^{me} Hélène David, ministre responsable de l'Enseignement supérieur et ministre responsable de la Condition féminine reconnaissait alors que :

« Les événements et les dénonciations des derniers mois illustrent bien que la bataille n'est pas gagnée en matière de lutte au harcèlement sexuel, particulièrement en milieu

¹¹¹ « La violence à caractère sexuel s'entend de toute forme de violence commise par le biais de pratiques sexuelles ou en ciblant la sexualité, dont l'agression sexuelle. Cette notion s'entend également de toute autre inconduite qui se manifeste notamment par des gestes, paroles, comportements ou attitudes à connotation sexuelle non désirés, incluant celle relative aux diversités sexuelles ou de genre, exprimés directement ou indirectement, y compris par un moyen technologique. » *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*, RLRQ, c. P-22.1, art. 1.

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives afin principalement de faciliter la conciliation famille-travail, projet de loi n° 76*, (présentation – 20 mars 2018), 1^{re} sess., 42^e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 176 »).

de travail. Le gouvernement du Québec est préoccupé par les situations qui sont dénoncées depuis plusieurs mois, mais également par celles qui sont tues. [...] Il est important de sensibiliser davantage les milieux de travail. Notre gouvernement veut soutenir encore mieux les employés qui vivent une situation de harcèlement ou d'agression, mais aussi les employeurs afin qu'ils soient en mesure de sensibiliser adéquatement l'ensemble de leur personnel »¹¹⁴.

L'adoption de ce projet de loi a ainsi permis de préciser à l'article 81.18 de la LNT ce que la jurisprudence reconnaissait déjà, à savoir que le harcèlement psychologique comprend la conduite vexatoire, qui se manifeste par des paroles, des actes ou des gestes à caractère sexuel, répétés, hostiles ou non désirés, laquelle porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique du salarié et qui entraîne, pour celui-ci, un milieu de travail néfaste¹¹⁵.

L'adoption du projet de loi a par ailleurs permis d'élargir la protection pour la salariée ou le salarié victime de violence à caractère sexuel en rendant possible pour cette raison son absence du travail pendant une période d'au plus 26 semaines sur une période de 12 mois¹¹⁶.

Malgré les avancées des dernières années, il demeure que les violences à caractère sexuel, incluant le harcèlement sexuel, sont souvent banalisées, ce que plusieurs ont dénoncé dans le passé¹¹⁷. À ce propos, la Commission a expliqué que « dans certains milieux, les normes dominantes des activités ou interactions définies comme acceptables ont pour effet de minimiser le harcèlement sexuel et de le traiter comme un problème de sensibilité féminine ou de réaction exagérée à des blagues »¹¹⁸. De même, elle relevait que « les stéréotypes sexuels

¹¹⁴ [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-46917.html>

¹¹⁵ Projet de loi n° 176, art. 30. De plus, le projet de loi est venu expliciter la façon dont l'employeur doit mettre en œuvre son obligation de prévenir le harcèlement psychologique et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, son obligation de le faire cesser (LNT, art. 81.19). Il est ainsi tenu d'adopter et de rendre disponible à ses salariés une politique de prévention du harcèlement psychologique et de traitement des plaintes, incluant le harcèlement sexuel.

¹¹⁶ LNT, art. 79.1.

¹¹⁷ Voir notamment : FÉDÉRATION DES FEMMES DU QUÉBEC (FFQ), REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS DES CENTRES D'AIDE ET DE LUTTE CONTRE LES AGRESSIONS À CARACTÈRE SEXUEL (RQCALACS) et FEMMES AUTOCHTONES DU QUÉBEC (FAQ), Agressions sexuelles : les groupes de femmes se félicitent de l'annonce de l'Assemblée nationale, communiqué, 26 novembre 2014, [En ligne]. <http://www.ffq.qc.ca/2014/11/agressions-sexuelles-les-groupes-de-femmes-se/>

¹¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 104, p. 34, citant Amy M. DENISSEN, « Crossing the Line : How Women in the Building Trades Interpret and Respond to Sexual Conduct at Work », (2010) 39 *Journal of Contemporary Ethnography* 297-327.

sur la disponibilité sexuelle des femmes ou sur le fait que le refus des femmes à des avances sexuelles n'est jamais définitif sont encore fortement répandus »¹¹⁹.

La Commission soulignait de même qu'il « est démontré que des dynamiques de travail qui instituent des stéréotypes sexuels dans certains métiers ou milieux de travail favorisent l'acceptation du harcèlement »¹²⁰. Pire encore, la banalisation de la violence à caractère sexuel a entre autres pour conséquence que les victimes n'identifient pas toujours le harcèlement¹²¹.

À travers ses travaux portant sur le harcèlement sexuel, dont ses interventions judiciaires, la Commission a pourtant constaté la gravité des conséquences sur l'emploi des personnes victimes de violence à caractère sexuel. En effet, il est reconnu qu'à la suite d'événements de harcèlement sexuel, certaines victimes décident de quitter leur emploi, de réorienter leur carrière ou de prendre une retraite anticipée¹²². De plus, lorsque les victimes subissent des comportements harcelants de la part de leur supérieur ou d'un de leurs collègues et qu'elles s'y opposent, elles peuvent subir des représailles, telles qu'un accroissement de la charge de travail, un déni de promotion ou un congédiement¹²³.

La Commission a également mis en lumière que le harcèlement sexuel affecte aussi bien la santé physique que mentale de la personne. La santé physique est affectée par exemple par les insomnies, les maux de dos, les migraines, les troubles d'estomac et la diminution de

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 104, p. 33. Plus récemment, elle a traité de cette question : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 106.

¹²² Voir notamment sur le sujet : GOUVERNEMENT DU CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Rapport du Comité permanent de la condition féminine, Une étude au sujet du harcèlement sexuel dans les milieux de travail fédéraux*, 41^e législature, deuxième session, 2014, p. 6-7.

¹²³ Voir notamment : *C.D.P. c. Habachi*, 1992 CanLII 1 (QC TDP), [1992] R.J.Q. 1439, décision maintenue en appel : *Habachi c. Commission des droits de la personne*, (C.A., 1999-09-16), SOQUIJ AZ-50067497, J.E. 99-1968, D.T.E. 99T-945, [1999] R.J.Q. 2522.

l'appétit¹²⁴. La santé mentale est altérée par l'angoisse, l'anxiété, l'épuisement professionnel voire la dépression¹²⁵.

Depuis longtemps, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a établi que « l'égalité dans l'emploi peut être gravement compromise lorsque les femmes sont soumises à la violence fondée sur le sexe, tel le harcèlement sexuel sur le lieu de travail » et qu'une « [...] telle conduite peut être humiliante et peut poser un problème sur le plan de la santé et de la sécurité ; elle est discriminatoire lorsque la femme est fondée à croire que son refus la désavantagerait dans son emploi, notamment pour le recrutement ou la promotion ou encore lorsque cette conduite crée un climat de travail hostile »¹²⁶.

Face à de tels constats et dans la poursuite des initiatives adoptées par le gouvernement et le législateur pour lutter contre les violences à caractère sexuel¹²⁷, incluant le harcèlement sexuel, l'obligation de l'employeur qui serait ajoutée à la LSST de protéger les travailleuses et les travailleurs contre les situations de violence auxquelles ils sont exposés sur les lieux de travail devrait référer explicitement à la violence à caractère sexuel. Cette dernière devrait être en l'espèce être comprise comme « toute forme de violence commise par le biais de pratiques sexuelles ou en ciblant la sexualité » ou « toute autre inconduite qui se manifeste notamment par des gestes, paroles, comportements ou attitudes à connotation sexuelle non désirés, incluant celle relative aux diversités sexuelles ou de genre exprimés directement ou indirectement, y compris par un moyen technologique »¹²⁸. En vue d'assurer la cohérence dans

¹²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Étude sur la dimension psychologique dans les plaintes en harcèlement au travail. Rapport de recherche sur les plaintes résolues par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Lucie France Dagenais avec la collab. de France Boily, décembre 2000, p. 50. [En ligne]. https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/etude_psychologie_harcelement.pdf

¹²⁵ *Id.*, p. 49.

¹²⁶ COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES, *Recommandation générale No 19, Violence à l'égard des femmes, onzième session*, 1992, par. 17-18

¹²⁷ Nommons le *Forum sur les agressions et le harcèlement sexuels* qui s'est tenu le 14 décembre 2017 auquel ont participé près de 200 personnes issues de divers milieux. À cette occasion, une aide financière supplémentaire de 25 M\$ sur trois ans a été annoncée afin de renforcer ou de mettre en place des mesures liées à la prévention des agressions et du harcèlement sexuels, à la réception des dévoilements et des dénonciations et à l'accompagnement des victimes, notamment dans le processus judiciaire. Pour plus de détails sur le Forum, voir, [En ligne]. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/forum-sur-les-agressions-et-le-harcelement-sexuels-25-m-pour-aider-les-victimes-et-poursuivre-les-ef/>

¹²⁸ La violence à caractère sexuel est définie à la *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*, 2017, L.Q. 32, art. 1.

les lois du Québec, la Commission juge qu'il serait approprié de référer à la violence à caractère sexuel, une terminologie récemment introduite par le législateur dans d'autres lois, dont la LNT.

Nommer spécifiquement la violence à caractère sexuel aurait assurément pour effet d'amener les milieux de travail à mieux évaluer, corriger et contrôler les risques psychosociaux qu'elle risque d'entraîner sur la santé et la sécurité, et ce, en tenant compte de ses manifestations et de ses conséquences pour les personnes qui les subissent¹²⁹. En fait, les employeurs doivent mettre en place les mesures nécessaires pour respecter leurs obligations légales, c'est-à-dire identifier, corriger et contrôler les risques, et favoriser la participation des travailleurs dans cette démarche de prévention¹³⁰. Aussi, la référence explicite à la violence à caractère sexuel favoriserait selon les circonstances une meilleure identification des activités à mettre en place pour identifier, corriger et contrôler les risques qui y liés dans l'outil d'identification des risques à être utilisé par les principaux acteurs concernés par la prise en charge de la santé et de la sécurité au travail¹³¹.

Comme mentionné précédemment, d'autres législations au Canada en matière de santé et sécurité au travail nomment expressément la violence sexuelle comme forme de violence en milieu de travail. La distinction qui est ainsi faite entre les formes de violence s'appuie sur des instruments internationaux, dont la *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes des Nations Unies* qui reconnaît spécifiquement trois formes de violence, la violence physique, sexuelle et psychologique¹³².

En ce sens, il convient de mentionner que la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*¹³³ enjoint ainsi les États parties à s'engager :

¹²⁹ Des informations sur l'organisation de la prévention de la santé et de la sécurité en milieu de travail sont disponibles sur le site de la CNESST : [En ligne] <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/prevention-securite/organiser-prevention/faire-un-programme-prevention>

¹³⁰ Voir à ce sujet : <https://cnesst.prod.acquia-sites.com/sites/default/files/publications/outil-didentification-des-risques.pdf>

¹³¹ Pour des informations sur l'outil d'identification des risques voir : <https://cnesst.prod.acquia-sites.com/sites/default/files/publications/outil-didentification-des-risques.pdf>

¹³² *Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes*, Résolution 48/104 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993, art. 2.

¹³³ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, (1981) 1249 R.T.N.U. 13, art. 5. Adoptée en 1979, ratifiée par le Canada et le Québec en 1981, elle fait suite

« à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier : [...]

f) Le droit à la protection de la santé et à la sécurité des conditions de travail »¹³⁴.

En lien avec la prévention de la violence, dont celle à caractère sexuel, la *Convention (n° 190) sur la violence et le harcèlement*¹³⁵, récemment adoptée par l'OIT, enjoint pour sa part les États membres à :

« adopter une législation prescrivant aux employeurs de prendre des mesures appropriées correspondant à leur degré de contrôle pour prévenir la violence et le harcèlement dans le monde du travail, y compris la violence et le harcèlement fondés sur le genre, et en particulier, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable :

[...]

b) de tenir compte de la violence et du harcèlement, et des risques psychosociaux qui y sont associés, dans la gestion de la sécurité et de la santé au travail ;

c) d'identifier les dangers et d'évaluer les risques de violence et de harcèlement, en y associant les travailleurs et leurs représentants, et de prendre des mesures destinées à prévenir et à maîtriser ces dangers et ces risques ;

d) de fournir aux travailleurs et autres personnes concernées, sous des formes accessibles selon le cas, des informations et une formation sur les dangers et les risques de violence et de harcèlement identifiés et sur les mesures de prévention et de protection correspondantes, y compris sur les droits et responsabilités des travailleurs et autres personnes concernées en lien avec la politique visée à l'alinéa a) du présent article. »¹³⁶

La Commission juge que l'introduction à la LSST d'une obligation générale pour l'employeur en matière de la protection de la travailleuse et du travailleur exposé sur les lieux de travail à une situation de violence constitue une occasion unique pour le législateur de renforcer les responsabilités de l'employeur en vue d'éliminer des risques psychosociaux liés aux violences à caractère sexuel. Plus largement, cette reconnaissance s'inscrirait dans la lutte contre ces violences entamée depuis quelques années au Québec.

à la *Déclaration sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes*, adoptée en 1967 suite à la proposition de la COMMISSION SUR LE STATUT DE LA FEMME DES NATIONS UNIES créée en 1946.

¹³⁴ *Id.*, art. 11. (Nos soulignés)

¹³⁵ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, préc., note 91.

¹³⁶ *Id.*, art. 9. (Nos soulignés)

Recommandation 3

La Commission recommande d'amender l'article 143 du projet de loi n° 59, modifiant l'article 51 de la LSST, afin que la formulation de l'obligation de l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de la travailleuse et du travailleur exposé sur les lieux de travail à une situation de violence réfère nommément à la violence à caractère sexuel.

2.2 Les causes sous-jacentes de la violence en milieu de travail

Dans le passé, la Commission a souligné que le harcèlement psychologique occulte les rapports de pouvoir qui structurent le harcèlement sexuel et la discrimination systémique qui en découle¹³⁷. Elle expliquait alors que « plusieurs auteurs s'entendent pour dire que l'assimilation du harcèlement sexuel au concept de harcèlement psychologique a contribué à l'invisibilité du phénomène aussi bien dans sa dimension discriminatoire que sexospécifique »¹³⁸.

Elle constatait également que la Commission des lésions professionnelles, aujourd'hui le Tribunal administratif du travail, s'appuyait sur un cadre légal distinct de celui du droit à l'égalité, ce qui a eu pour effet de transformer le harcèlement discriminatoire en maladie¹³⁹.

Dans le contexte de la réforme de la LSST proposée par l'actuel projet de loi et en tenant compte de l'objet de cette loi qui consiste à éliminer à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleuses et travailleurs, il importe que l'ensemble des causes sous-jacentes menant à la violence en milieu de travail soit compris par les acteurs responsables de la prise en charge de la prévention de la santé et de la sécurité en milieu de travail.

¹³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018), préc., note 104, p. 45 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 104, p. 29. Le terme « sexospécificité » se rapporte aux rôles, aux comportements, aux activités et aux attributs sociaux qu'une société donnée considère comme appropriés pour les hommes et pour les femmes. Voir : OMS, [En ligne]. <http://www.who.int/topics/gender/fr/>

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 104, p.31, citant : Louise LANGEVIN, « Progrès ou recul : réflexions sur l'accès à la justice pour les victimes de harcèlement sexuel au Québec », (2005) 17 Revue Femmes et droit.

Ainsi, dans une perspective plus large et compte tenu de sa mission, la Commission estime nécessaire de mettre l'emphase sur les causes sous-jacentes au harcèlement discriminatoire et à la violence conjugale.

a) *Le harcèlement discriminatoire*

Le harcèlement est un acte de domination et un abus de pouvoir sur des personnes. Dans cette perspective, les tribunaux ont affirmé que le harcèlement sexuel en milieu de travail est « un abus de pouvoir tant économique que sexuel »¹⁴⁰ intimement lié aux conditions d'emploi des femmes. L'inégalité des rapports de force est attribuable autant à l'organisation sexuée du marché du travail qu'aux rapports de domination des hommes sur les femmes¹⁴¹. La structure et l'organisation du milieu du travail confinent ou excluent les femmes dans certaines catégories d'emploi¹⁴² alors que les comportements sexuels des agresseurs visent essentiellement à maintenir les femmes, tant individuellement que collectivement, enfermées dans une position d'infériorité¹⁴³.

Ce faisant, les pratiques qui ont pour effet de limiter les conditions d'emploi ou les possibilités d'emploi de certains employés en raison d'une caractéristique prêtée aux personnes de leur sexe sont discriminatoires¹⁴⁴.

En ce sens, les préjugés, attitudes et comportements sexistes qui caractérisent les situations de discrimination fondée sur le sexe, comme le harcèlement sexuel, doivent être compris comme des processus sociaux et historiques sexistes, mais aussi racistes ou homophobes, et ne doivent pas être présentés comme des problématiques individuelles ou personnelles¹⁴⁵.

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ Voir notamment : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Québec (Procureur général)*, (T.D.P.Q., 1998-11-02), SOQUIJ AZ-98171043, J.E. 98-2370, D.T.E. 98T-1229, [1998] R.J.Q. 3397, par. 152. et *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Produits de sécurité North Ltée*, (T.D.P.Q., 2002-09-17), SOQUIJ AZ-50144820, D.T.E. 2002T-927.

¹⁴² *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Québec (Procureur général)*, *id.*

¹⁴³ *Id.*, par. 148. Voir à ce sujet : Lin FARLEY, *Sexual Shakedown : The Sexual Harassment of Women on the Job*, New York, McGraw-Hill, 1978.

¹⁴⁴ *Janzen c. Platy Enterprises Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1252.

¹⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2015), préc., note 104, p. 29.

Cela dit, l'abus de pouvoir ne se limite pas aux rapports hiérarchiques, il peut également survenir entre collègues de travail¹⁴⁶ ou avec toute personne avec qui la travailleuse ou le travailleur doit interagir dans son travail.

Les tribunaux ont de même confirmé que le harcèlement fondé sur la race et l'origine ethnique ou nationale des personnes¹⁴⁷ et celui fondé sur l'orientation sexuelle¹⁴⁸ sont des formes de discrimination qui impliquent, par leur caractère abusif, l'existence d'un certain rapport de pouvoir qui crée un milieu de travail menaçant, hostile et offensant¹⁴⁹.

Le harcèlement est souvent transversal à d'autres problématiques de discrimination. Par exemple, le harcèlement sexuel affecte de manière particulière les femmes qui possèdent une autre des caractéristiques identifiées comme un motif de discrimination à l'article 10 de la Charte : les femmes immigrantes, les femmes âgées, les femmes racisées, les femmes lesbiennes, les femmes trans, les femmes handicapées ou les femmes autochtones.

En outre, le harcèlement exercé en milieu de travail doit être compris comme étant une atteinte à la dignité de la personne, droit protégé par l'article 4 de la Charte. Il s'agit d'une pratique dégradante qui inflige un grave affront à la dignité des personnes salariées forcées de le subir¹⁵⁰, à la fois comme salariée et comme « être humain »¹⁵¹.

¹⁴⁶ Voir notamment : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, préc., note 142 et *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Produits de sécurité North Ltée*, préc., note 141.

¹⁴⁷ Voir notamment : *Commission des droits de la personne du Québec c. Commission scolaire Deux-Montagnes*, 1993 CanLII 1202 (QC TDP) ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Provigo distribution Inc.*, 2002 CanLII 36232 (QC TDP), *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Pavilus) c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCTDP 8 et *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Giannias*, 2011 QCTDP 20.

¹⁴⁸ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Villemaire*, 2010 QCTDP 8.

¹⁴⁹ Voir notamment : *Commission des droits de la personne du Québec c. Commission scolaire Deux-Montagnes*, préc., note 147.

¹⁵⁰ *Janzen c. Platy Enterprises Ltd.*, préc., note 144.

¹⁵¹ *Id.* Voir également : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Produits de sécurité North Ltée*, préc., note 141, par. 21; *(Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Dhawan*, (1997) 28 C.H.R.R.D./311 (T.D.P.Q.), conf. 2000 CanLII 11031 (QC CA).

Aussi, le harcèlement doit être envisagé comme une atteinte au droit à l'intégrité, tant physique que psychologique, protégé par l'article 1 de la Charte¹⁵². L'atteinte résulte de la continuité, de la nature vexatoire et des conséquences que le harcèlement entraîne sur la santé¹⁵³.

Enfin, le harcèlement peut porter atteinte à la vie privée (art. 5 de la Charte)¹⁵⁴, aux conditions de travail sans discrimination (art. 16 de la Charte) et au droit pour toute personne qui travaille à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique (art. 46 de la Charte)¹⁵⁵.

b) *La violence conjugale*

Il est démontré que la violence conjugale peut se manifester en milieu de travail :

« [P]ar exemple, un conjoint commet un acte de violence envers sa partenaire intime sur le lieu de travail. Dans d'autres cas, la violence conjugale peut engendrer des conséquences qui se répercutent dans le travail. Ainsi, il arrive que la violence commise par un partenaire intime dans la sphère personnelle nuise à la capacité de la travailleuse à exercer son travail ou à conserver son emploi »¹⁵⁶.

La Commission a déjà fait état des graves conséquences que cette forme de violence peut avoir sur les conditions d'emploi des victimes¹⁵⁷.

¹⁵² *Chaoulli c. Procureur général du Québec*, 2005 CSC 35 (CanLII), [2005] 1 R.C.S. 791, EYB 2005-91328, par. 41.

¹⁵³ J.S. c. Rodriguez-Dasilva (C.S., 2005-04-18), SOQUIJ AZ-50308285, J.E. 2005-1046, [2005] R.R.A. 940, par. 79 et *Habachi c. Commission des droits de la personne*, [1999] R.J.Q. 2522, 1999 CanLII 13338 (CA).

¹⁵⁴ *Syndicat des professionnelles du Centre jeunesse de Québec (CSN) c. Desnoyers*, 2005 QCCA 110 (CanLII), <<http://canlii.ca/t/1jxsp>>

¹⁵⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Épicerie boucherie Saint-Antoine*, T.D.P. Kamouraska, n° 250-53-000003-046, 26 mai 2005, par. 94. *Commission des droits de la personne et des droits de la personne c. Caisse populaire Desjardins d'Amqui et Langis Bérubé*, TDP Rimouski, n° 100-53-000007-036, 5 décembre 2003, j. Rivet. Dans cette dernière affaire, la juge expliquait qu'en « l'obligeant ainsi à démissionner pour s'en libérer, le harcèlement exercé a également porté atteinte à son droit à des conditions de travail exemptes de discrimination fondée sur le sexe (au sens des articles 10 et 16 de la Charte) et à ses droits de jouir, sans discrimination fondée sur ce motif, de conditions de travail justes et raisonnables (articles 10 et 46 de la Charte) et de la sauvegarde de sa dignité (articles 10 et 4).

¹⁵⁶ Mariève PELLETIER, Katherine LIPPEL et Michel VÉZINA, « Chapitre 9 : La violence en milieu de travail » dans Rapport québécois sur la violence et la santé, INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, 2018, 257-280.

¹⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), préc., note 106, p. 15-17.

Précisément, elle expliquait :

« La violence conjugale a un impact sur la santé des femmes qui fragilise leur participation au marché de l'emploi. Les victimes prendront un temps plus ou moins long pour recouvrer une santé physique et psychologique leur permettant d'occuper un emploi ou de rattraper le retard professionnel occasionné par leur problème. Certaines devront retourner sur les bancs d'école, d'autres encore devront reprendre leur parcours professionnel à partir des premiers échelons. »¹⁵⁸

Les tribunaux reconnaissent que la violence conjugale porte nécessairement atteinte à la sûreté et à l'intégrité (art. 1 de la Charte)¹⁵⁹, à la dignité (art. 4 de la Charte)¹⁶⁰ et à la vie privée (art. 5 de la Charte)¹⁶¹.

De même, il est reconnu, tant sur le plan national qu'international¹⁶², que les violences faites aux femmes, dont les violences conjugales, sont comprises comme découlant des rapports inégaux entre les femmes et les hommes. Dans le *Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023*, le Gouvernement du Québec notait en ce sens que « la violence conjugale est largement issue de la reconduction d'une dynamique de rapports historiquement inégaux entre les femmes et les hommes¹⁶³ » et qu'elle « ne résulte pas d'une perte de contrôle, mais constitue, au contraire, un moyen choisi pour dominer l'autre personne et affirmer son pouvoir sur elle¹⁶⁴ ».

¹⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012), préc., note 106, p. 41-42, CITANT : STATISTIQUE CANADA, 2007, *Répercussions et conséquences de la victimisation, ESG 2004*, Kathy AUCOIN et Diane BEAUCHAMP, N° 85-002-XIF, vol. 27, n° 1, Juristat, Centre Canadien de la statistique juridique, p. e et GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023*, 2018, p. 26.

¹⁵⁹ *Élément c. Doré*, 2020 QCCQ 41 (CanLII), <<http://canlii.ca/t/j4vw2>>, par. 24 : « toute personne qui sans justification utilise la violence envers une autre, de manière intentionnelle porte atteinte à ce droit. » et *J.K. c. S.D.*, [2009] J.Q. No. 4401, 2009 QCCS 2004.

¹⁶⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (V.L.) c. Desormeaux*, 2019 QCTDP 13 (CanLII), <<http://canlii.ca/t/j0xmk>>.

¹⁶¹ *Syndicat des professionnelles du Centre jeunesse de Québec (CSN) c. Desnoyers*, préc., note 154.

¹⁶² La *Déclaration sur l'élimination de la violence contre les femmes* reconnaît que la violence envers les femmes est la manifestation de rapports de force historiquement inégaux qui ont abouti à la domination des hommes sur les femmes dans tous les secteurs de la vie privée et publique. COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, préc., note 132, art. 2, 20 décembre 1993, [En ligne]. <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.res.48.104.fr>

¹⁶³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action gouvernemental en matière de violence conjugale 2018-2023*, préc., note 158, p. 3.

¹⁶⁴ *Id.*, p. 4.

Au Québec, les femmes sont largement plus à risque d'être victimes de violence conjugale, représentant presque 8 victimes sur 10 des affaires déclarées à la police¹⁶⁵. Si la violence conjugale traverse l'ensemble des groupes sociaux, l'intersection des rapports inégaux de sexe avec, entre autres, la pauvreté, le racisme ou le handicap place des femmes dans des situations de vulnérabilité accrue. Par exemple, les femmes autochtones sont relativement plus nombreuses à rapporter des expériences de violence conjugale¹⁶⁶. Cela s'inscrit dans un contexte sociohistorique marqué par les inégalités sociales découlant du colonialisme et du racisme systémique qui contribue à la violence et où les femmes n'ont pas accès à des services publics sécuritaires répondant à leurs besoins et ne sont pas protégées efficacement par le système de justice pénale¹⁶⁷.

Un autre exemple est celui des femmes en situation de handicap qui sont aussi particulièrement vulnérables, et ce, notamment en raison de l'accès inadéquat aux services et du fait qu'elles sont plus à risque de se trouver dans une situation de dépendance envers leur conjoint¹⁶⁸.

c) *La prise en charge de la prévention de la violence au travail*

Rappelons qu'une des mesures essentielles de la prévention du harcèlement dans les milieux de travail repose sur l'obligation pour les employeurs de se doter d'une politique qui en traite spécifiquement, telle que prévue à la LNT. Soulignons à ce propos, que lors de l'étude des modifications apportées à cette loi, qui ont instauré l'obligation pour tous les employeurs du Québec d'adopter et de rendre disponible aux salariés une politique de prévention du

¹⁶⁵ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Statistiques. Les infractions contre la personne commises dans un contexte conjugal au Québec en 2015*, 2017, p. 2. [En ligne].
https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/violence_conjugale/2015/violence_conjugale_2015_01.pdf

¹⁶⁶ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE, *Contexte de vulnérabilité : femmes autochtones*, [En ligne].
<https://www.inspq.qc.ca/violence-conjugale/comprendre/contextes-de-vulnerabilite/femmes-autochtones#ref>

¹⁶⁷ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, 2019, Rapport Complémentaire KEPEK - Québec, p. 45 et ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, 2019, vol. 1a, p. 762.

¹⁶⁸ INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE, *Contexte de vulnérabilité : femmes handicapées*, [En ligne].
<https://www.inspq.qc.ca/violence-conjugale/comprendre/contextes-de-vulnerabilite/femmes-handicapees>

harcèlement psychologique et de traitement des plaintes, la Commission a insisté sur la nécessité de sensibiliser rapidement l'ensemble des employeurs québécois aux particularités du harcèlement discriminatoire tant dans ses formes et manifestations que ses conséquences pour les personnes qui en sont victimes dans leur milieu de travail¹⁶⁹.

Elle réitérait également l'importance de s'inscrire dans une approche systémique. La Commission précisait que cela impliquait de procéder à une analyse qui permet d'identifier et de corriger les facteurs organisationnels à l'origine des formes de violence, incluant le harcèlement, et de reconnaître la discrimination historique dont sont victimes les groupes protégés par la Charte, notamment le racisme, sexisme, homophobie, transphobie et capacitisme¹⁷⁰.

Dans cette même perspective, les causes sous-jacentes des différentes formes de violence au travail devraient être considérées aux fins de la prise en charge de la prévention de la santé et de la sécurité au travail. En effet, les formes de violence présentent différentes dimensions, lesquelles requièrent des interventions ciblées de la part des employeurs.

À cet égard, soulignons que le *Rapport québécois sur la violence et la santé* de 2018 faisait ressortir que la « complexité entourant les causes et les motivations sous-jacentes à la violence conjugale invite à diversifier les stratégies pour la prévenir avant qu'elle ne survienne »¹⁷¹.

Par conséquent, pour que la mise en œuvre de l'obligation introduite à l'article 51 de la LSST relative à la sécurité et l'intégrité physique de la travailleuse et du travailleur soit pleinement effective, la Commission estime que les causes sous-jacentes du harcèlement discriminatoire et de la violence conjugale devraient être prises en compte dans l'exercice de prise en charge de la prévention de la santé et de la sécurité au travail. Elle interpelle à cet égard l'ensemble des acteurs qui en sont responsables.

¹⁶⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 104, p. 54.

¹⁷⁰ Pour plus de détails sur les éléments à considérer, voir le webinaire de la COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Comprendre le harcèlement discriminatoire en milieu de travail pour mieux le prévenir*, présenté le 28 mars 2017, [En ligne].
<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/formation/webinaires/Pages/default.aspx>

¹⁷¹ M. PELLETIER, K. LIPPEL et M. VÉZINA, préc., note 156, 257-280.

3 LA COUVERTURE DES ÉTUDIANTES ET DES ÉTUDIANTS

La Commission salue le fait que le projet de loi n° 59 modifierait la LATMP et la LSST pour « préciser que les étudiants effectuant des stages d'observation et de travail sous la responsabilité d'un établissement d'enseignement sont assujettis à la loi »¹⁷².

La Commission s'inquiète cependant du maintien d'une distinction discriminatoire en ce qui concerne l'indemnité de remplacement de revenu des étudiantes et des étudiants.

En effet, en vertu du régime de santé et de sécurité du travail, la travailleuse ou le travailleur victime d'une lésion professionnelle a droit à une indemnité de remplacement de revenu s'il devient incapable d'exercer son emploi¹⁷³. L'indemnité de remplacement de revenu est égale à 90 % du revenu annuel brut du travailleur, lequel est prévu par son contrat de travail¹⁷⁴.

Les articles 77 et suivants de la LATMP prévoient cependant des dispositions particulières à certaines travailleuses et à certains travailleurs, notamment à l'égard de ceux qui étudient à temps plein.

Ainsi, l'article 80 de la LATMP énonce :

« L'indemnité de remplacement du revenu d'un étudiant visé dans l'article 10, d'un travailleur qui est un étudiant à plein temps ou d'un enfant visé dans le paragraphe 3° de l'article 11 est :

1° jusqu'à l'âge de 18 ans, de 50 \$ par semaine ;

2° à compter de l'âge de 18 ans, calculée à partir du revenu brut annuel déterminé sur la base du salaire minimum alors en vigueur ; et

3° à compter de l'âge de 21 ans, révisée à la hausse s'il démontre à la Commission qu'il aurait probablement gagné un revenu brut d'emploi plus élevé à la fin des études en cours, s'il n'avait pas été victime d'une lésion professionnelle.

Malgré le paragraphe 1° ou 2° du premier alinéa, l'étudiant ou l'enfant peut démontrer à la Commission qu'il a gagné pendant les 12 mois précédant la date de son incapacité un

¹⁷² Projet de loi n° 59, « Notes explicatives ».

¹⁷³ LATMP, art. 44.

¹⁷⁴ LATMP, art. 45, 63 et 67.

revenu brut d'emploi justifiant une indemnité plus élevée, et l'article 65 ne s'applique pas dans ce cas en ce qui concerne le revenu minimum d'emploi.

La révision faite en vertu du paragraphe 3° du premier alinéa tient lieu de celle que prévoit l'article 76. »

Cette disposition, qui ne serait pas modifiée par le projet de loi n° 59, crée un désavantage quant au montant de l'indemnité de remplacement de revenu à recevoir entre les personnes qui étudient à temps plein et les personnes qui étudient à temps partiel ou qui n'étudient pas du tout, à moins que l'étudiante ou l'étudiant à temps plein ne soit capable de démontrer des revenus d'emploi plus élevés dans les 12 mois précédant la date de son incapacité.

Or, rappelons-le, l'article 10 de la Charte prohibe les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur un motif de discrimination énuméré qui ont pour effet de détruire ou de compromettre un droit garanti par la Charte.

En l'espèce, la distinction quant au montant de l'indemnité de remplacement de revenu à recevoir est fondée sur le statut d'étudiant à temps plein, donc, suivant l'interprétation du Tribunal des droits de la personne¹⁷⁵, sur le motif de discrimination prohibé « condition sociale ». De l'avis du Tribunal, les étudiantes et les étudiants sont « généralement reconnus comme faisant partie d'une classe inférieure de travailleurs »¹⁷⁶ et sont souvent considérés comme une main-d'œuvre à bon marché¹⁷⁷.

Cette distinction compromet l'exercice en pleine égalité de leur droit « à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent » garanti à l'article 45 de la Charte. En effet, la LATMP a spécifiquement pour objet « la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qu'elles entraînent »¹⁷⁸.

¹⁷⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Beaudry et autres) c. Aluminerie de Bécancour inc.*, 2018 QCTDP 12, par. 338-339, [En ligne].
<https://www.canlii.org/fr/qc/qctdp/doc/2018/2018qctdp12/2018qctdp12.html?resultIndex=1>, permission d'appel accordée.

¹⁷⁶ *Id.*, par. 331.

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ LATMP, art. 1er.

Le Tribunal administratif du travail a récemment souligné le caractère injuste de cette disposition :

La déception et le sentiment d'injustice du travailleur sont entièrement justifiés. Il est indéniable que la loi entraîne, dans son cas, un manque à gagner important, et ce, dans le contexte où il comptait sur la période estivale pour amasser de l'argent pour ses études.

Bien que l'application de la loi entraîne un résultat manifestement inéquitable, le Tribunal ne peut pas ignorer des dispositions de la Loi qui sont claires et qui démontrent que le législateur a voulu imposer, dans le cas des étudiants à temps plein, un régime particulier d'indemnisation dérogeant aux règles générales.¹⁷⁹ [Renvoi omis.]

De l'avis de la Commission, le législateur devrait profiter de la modernisation du régime de santé et de sécurité du travail pour éliminer la discrimination à l'égard des étudiants à temps plein quant au montant de l'indemnité de remplacement de revenu à recevoir.

Recommandation 4

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'éliminer la discrimination à l'égard des étudiants à temps plein en ce qui concerne le calcul de l'indemnité de remplacement de revenu à recevoir en cas de lésion professionnelle.

4 L'ACCOMMODEMENT RAISONNABLE

Le projet de loi n° 59 intègre les enseignements de la décision *Caron* de la Cour suprême du Canada¹⁸⁰ à la LATMP. Pour mémoire, cette décision concluait que la CNESST a le devoir d'appliquer le principe de l'accommodement raisonnable, qui découle du droit à l'égalité garanti par la Charte¹⁸¹, aux travailleurs qui souffrent d'une lésion professionnelle. On retrouve ces modifications entre autres à l'article 37 du projet de loi.

¹⁷⁹ *Duchesne et Village de Saint-André-du-Lac-Saint-Jean*, 2019 QCTAT 1249, par. 21-22, [En ligne].
<https://www.canlii.org/fr/qc/qctat/doc/2019/2019qctat1249/2019qctat1249.html?autocompleteStr=duchesne%20et%20villa&autocompletePos=1>

¹⁸⁰ *Québec (CNESST) c. Caron*, préc., note 14.

¹⁸¹ Charte, art. 10.

Suivant l'article 17 du projet de loi n° 59 qui viendrait modifier l'article 48 de la LATMP, le droit à l'indemnité de remplacement de revenu du travailleur victime d'une lésion professionnelle s'éteindrait dans l'éventualité où la CNESST rendrait une décision concluant à l'absence de contrainte excessive pour l'employeur à le réintégrer. Cet article se lirait comme suit :

Lorsqu'un travailleur victime d'une lésion professionnelle redevient capable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent après l'expiration du délai pour l'exercice de son droit au retour au travail, son droit à l'indemnité de remplacement de revenu prévue à l'article 45 s'éteint lorsque survient la première des éventualités suivantes :

1° la réintégration du travailleur dans son emploi ou un emploi équivalent ;

2° le refus du travailleur, sans raison valable, de réintégrer son emploi ou un emploi équivalent ;

3° une décision de la Commission concluant à l'absence de contrainte excessive pour l'employeur à réintégrer le travailleur ;

4° un an s'est écoulé à compter de la date où le travailleur redevient capable d'exercer son emploi ou un emploi équivalent.

Cependant, cette indemnité est réduite de tout montant versé au travailleur, en raison de sa cessation d'emploi, en vertu d'une loi du Québec ou d'ailleurs, autre que la présente loi. [Nous soulignons.]

Dans le cas où l'employeur ne respecterait pas cette décision de la CNESST voulant qu'il doive réintégrer la travailleuse ou le travailleur parce qu'il n'existe pas de contrainte excessive, la formulation proposée semble laisser la porte ouverte à ce que le travailleur se retrouve sans salaire et sans indemnité.

De l'avis de la Commission, cette situation risquerait d'accroître la vulnérabilité dans laquelle se trouvent certaines travailleuses et certains travailleurs qui souffrent d'une lésion professionnelle et de compromettre leur droit garanti par la Charte « à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent »¹⁸².

Recommandation 5

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'éviter que la travailleuse ou le travailleur se retrouve sans indemnité de remplacement

¹⁸² Charte, art. 45.

de revenu dans la situation où l'employeur ne respecterait par la décision de la CNESST à l'effet qu'il n'existe pas de contrainte excessive à la réintégration.

5 L'EXTENSION DE L'APPLICATION DES MESURES DE PRÉVENTION ET DE PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS EN FONCTION DU NOMBRE D'EMPLOYÉS ET DU NIVEAU DE RISQUE

Le projet de loi n° 59 modifierait la LSST pour étendre « l'application des mécanismes de prévention et de participation des travailleurs en fonction de la taille des établissements et du niveau de risque des activités qui y sont exercés »¹⁸³.

Les mécanismes de prévention et de participation dont il est question consistent en l'élaboration d'un programme de prévention, l'établissement d'un comité en santé et sécurité du travail et la désignation de représentants à la prévention.

Un des facteurs déclenchant l'obligation de mettre œuvre les mécanismes de prévention est le niveau de risque associé avec le groupe d'activités exercées dans un établissement. Les niveaux de risque sont classés en trois catégories : faible, moyen et élevé¹⁸⁴. Le niveau de risque pour chacun des groupes d'activités est identifié à l'annexe 1 du *Règlement sur les mécanismes de prévention*¹⁸⁵ qui serait établi par le projet de loi n° 59. Le projet de loi n° 59 n'indique cependant pas la façon dont ce niveau de risque est établi.

Les mécanismes de prévention sont susceptibles d'avoir un impact sur la mise en œuvre des droits garantis par la Charte, notamment le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité¹⁸⁶ et le droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent la santé, la sécurité et l'intégrité physique¹⁸⁷.

¹⁸³ Projet de loi n° 59, « Notes explicatives ».

¹⁸⁴ *Règlement sur les mécanismes de prévention*, art. 2, al. 2 tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 239.

¹⁸⁵ *Règlement sur les mécanismes de prévention*, annexe 1 telle qu'elle serait introduite par le projet de loi n° 59, art. 239.

¹⁸⁶ Charte, art. 1^{er}.

¹⁸⁷ Charte, art. 46.

Étant donné les impacts possibles sur les droits des travailleuses et travailleurs concernés, la Commission est d'avis qu'il est nécessaire que le mécanisme d'établissement du niveau de risque soit transparent.

Recommandation 6

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin que le mécanisme d'établissement du niveau de risque relatif qui apparaît au Règlement sur les mécanismes de prévention à l'égard de chacun des groupes d'activités exercées dans les établissements y soit précisé.

L'autre facteur déterminant l'obligation de mettre en œuvre les mécanismes de prévention est le nombre de travailleuses et travailleurs. Sans entrer dans les détails de son application, le critère est libellé de la façon suivante : « un établissement groupant au moins 20 travailleurs au cours de l'année »¹⁸⁸ ou alors « un établissement groupe moins de 20 travailleurs au cours de l'année »¹⁸⁹.

La Commission estime nécessaire de préciser ce que signifie « au cours de l'année ». En effet, certains établissements dont les activités sont saisonnières connaissent une grande fluctuation du nombre de personnes qui y œuvrent. Or, à défaut de préciser la notion, les travailleuses et travailleurs saisonniers pourraient être exclus du calcul du nombre de travailleuses et travailleurs, comme elles et ils l'ont été à l'égard d'autres régimes de protection dans un domaine du droit du travail¹⁹⁰. L'ensemble des travailleuses et travailleurs des établissements concernés serait ainsi privé de la protection des droits et libertés garantis par la Charte qui découlent de la mise en place des mécanismes de protection.

¹⁸⁸ LSST, art. 58, tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 146 ; LSST, art. 68 qui serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 152.

¹⁸⁹ LSST, art. 58, tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59 ; LSST, art. 88 tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 162.

¹⁹⁰ *Travailleuses et travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 501 c. Légumière Y.C. inc.*, 2007 QCCRT 467 (révision en vertu de l'article 127 C.T. refusée) (désistement de la révision judiciaire), 2008 QCCA 1764 (appels rejetés sur requête) ; voir aussi, entre les mêmes parties : 2008 QCCS 993.

La Commission avait soulevé un problème similaire¹⁹¹ dans le contexte de la modification du *Code du travail*¹⁹².

Recommandation 7

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin de préciser la notion du nombre de « travailleurs au cours de l'année » qui serait introduite à la LSST de façon à ce que les travailleuses et travailleurs saisonniers soient inclus dans le calcul du nombre de travailleuses et travailleurs.

Par ailleurs, le projet de loi n° 59 mentionne que les travailleurs dont les services sont loués ou prêtés doivent être pris en compte dans le calcul du nombre de travailleurs¹⁹³. On fait ici référence aux travailleurs d'agence, notamment.

Le projet de loi n° 59 ne prévoit cependant pas leur représentation avec les autres travailleuses et travailleurs au sein de ces mécanismes de prévention. En fait, le projet de loi n° 59 ne prévoit pas de mesures de protection spécifiques concernant les travailleuses et travailleurs d'agence.

Le travail d'agence se caractérise par une relation tripartite entre la salariée ou le salarié, l'agence et l'entreprise cliente qui rend difficile l'identification du véritable employeur au sens du droit du travail¹⁹⁴. Les lois du travail souffriraient d'une « inadéquation structurelle » quant aux différentes formes de relations de travail¹⁹⁵. Il y a plus de vingt ans, la Cour suprême a d'ailleurs fait, le constat des lacunes du droit du travail à cet égard¹⁹⁶. L'Organisation internationale du

¹⁹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 8, Loi modifiant le Code du travail à l'égard de certains salariés d'exploitations agricoles*, (Cat. 2.412.121), 2014, p. 4 et suiv., [En ligne].
https://www.cdpdj.gc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_PL_8_travailleurs_agricoles.pdf

¹⁹² RLRQ, c. C-27.

¹⁹³ LSST, art. 58, tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 146 ; LSST, art. 68 qui serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 152 ; LSST, art. 88 tel qu'il serait introduit par le projet de loi n° 59, art. 162.

¹⁹⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non-traditionnelle*, Jean BERNIER, Guylaine VALLÉE et Carole JOBIN, Rapport final du Comité d'experts chargés de se pencher sur les besoins de protection sociale des personnes vivant une situation de travail non traditionnelle, 2003, p. 155.

¹⁹⁵ Dalia GESUALDI-FECTEAU et Michel LIZÉE, « L'interdiction des disparités de traitement : état des lieux et détours prospectifs » dans SERVICE DE LA FORMATION CONTINUE DU BARREAU DU QUÉBEC, vol. 348, *Développements récents en droit du travail (2012)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 252, à la page 259.

¹⁹⁶ *Ville de Pointe-Claire c. Québec (Tribunal du Travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015, par. 63.

travail a quant à elle adopté une convention¹⁹⁷ et une recommandation¹⁹⁸ en vertu desquelles les membres s'engagent à encadrer cette forme de travail.

La configuration organisationnelle du travail d'agence rend inadéquates la protection et la prévention des lésions professionnelles pour ces travailleuses et travailleurs¹⁹⁹ et « entretient une ambiguïté quant à l'imputabilité de l'entreprise responsable des mesures de protection de la santé et de la sécurité au travail envers les travailleurs d'agence »²⁰⁰.

Le travail d'agence est un travail précaire²⁰¹ et ceux qui l'exercent subissent plusieurs traitements différentiels désavantageux par rapport aux autres travailleuses et travailleurs, parfois au sein de la même entreprise²⁰².

En outre, le travail temporaire, qui inclut la location de personnel, est associé à des conditions de travail défavorables pour la santé, à des problèmes accrus d'accidents de travail et à une moins bonne santé²⁰³. De fait, des travaux indiquent que les travailleurs d'agence se sentiraient

¹⁹⁷ Convention (n° 181) concernant les agences d'emploi privées de l'Organisation internationale du travail, 10 mai 2000, 2115 R.T.N.U. I-36794.

¹⁹⁸ Recommandation n° 188 de l'Organisation internationale du travail concernant les agences d'emploi privées, 1997.

¹⁹⁹ K. LIPPEL, préc., note 46, p. 311.

²⁰⁰ Jessica DUBÉ, *Les pratiques préventives de santé et de sécurité au travail auprès des travailleurs d'agences de location de personnel*, Thèse présentée comme exigence partielle du Doctorat interdisciplinaire en santé et en société, Université du Québec à Montréal, 2018, p. 78, [En ligne]. <https://archipel.uqam.ca/11709/1/D3444.pdf>

²⁰¹ Le Tribunal des droits de la personne a reconnu la précarité des travailleuses et travailleurs d'agence : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Ai Hong Su) c. Calego international inc.*, 2011 QCTDP 4, par. 372 et 470. Voir également : Anne PINEAU, « Conjuguer relations tripartites et sous-traitance avec travail décent », (2013) 54:3 *C. de D.* 461, 465 ; Marie-Josée DUPUIS, « La condition sociale des travailleurs d'agence de location de personnel » dans Mircea VULTUR et Jean BERNIER (dir.), *Les agences de travail temporaires : leur rôle et leur fonctionnement comme intermédiaires du marché du travail*, Québec, les Presses de l'Université Laval, 2014, p. 67 ; Sylvia FULLER et Leah F. VOSKO, « Temporary Employment and Social Inequality in Canada : Exploring intersections of Gender, Race, and Immigration Status », (2008) 88:1 *Social Indicators Research* 31, 47 ; Sylvie GAGNON, « La contribution du tribunal des droits de la personne à l'élimination de la discrimination reliée à la précarité d'emploi », (2012) 42 *R.D.U.S.* 83.

²⁰² Esther PAQUET, « Le statut d'emploi : Un élément constitutif de la condition sociale ? », (2005) 60:1 *Relations industrielles* 64, 65.

²⁰³ Michel VÉZINA, Esther CLOUTIER, Susan STOCK, Katherine LIPPEL, Éric FORTIN, Alain DELISLE, Marie ST-VINCENT, Amélie FUNES, Patrice DUGUAY, Samuel VÉZINA et Samuel PRUD'HOMME, *Enquête québécoise sur des conditions de travail, d'emploi et de santé et de sécurité du travail (EQCOTESST)*, 2011, p. 63-64, [En ligne]. <http://www.irsst.qc.ca/media/documents/PubIRSST/R-691.pdf>

contraints de mettre leur santé en péril en accomplissant des tâches dangereuses²⁰⁴. D'autres recherches ont permis de constater une sous-déclaration des lésions dans ce secteur d'activité²⁰⁵ alors que leurs lésions sont plus graves et impliquent davantage de jours de travail perdus²⁰⁶.

Par ailleurs, les femmes composent la majorité des travailleuses du secteur « Personnel médical, techniciens de la santé et travailleurs assimilés ». C'est aussi dans ce secteur qu'on observe l'écart le plus important entre la gravité des lésions entre travailleurs d'agence et autres travailleurs et les professions les plus signalées sont « préposé aux bénéficiaires » et « aide infirmière »²⁰⁷.

En 2016, la CNESST avait estimé que le risque de lésion professionnelle pour le secteur « Location de personnel suppléant » se situe entre « élevé » et « extrême »²⁰⁸. Notons, à titre informatif, que la classification proposée par le projet de loi n° 59 estime que le niveau de risque est « moyen »²⁰⁹.

²⁰⁴ Mircea VULTUR, « L'activité des salariés d'agences de travail temporaire. Perceptions des conditions de travail et recours aux agences », (2016) 48 : 1 *Sociologie et sociétés*, p. 198.

²⁰⁵ Sylvie GRAVEL, Jessica DUBÉ et Gabrielle LEGENDRE, *Santé et sécurité des travailleurs immigrants : changer nos approches pour une pratique plus équitable*, Institut Santé et Société, UQAM, 2016, p. 10, [En ligne]. https://iss.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/31/2016/12/Grand-de%CC%81bat-ISS_8-avril-2016.pdf

²⁰⁶ DIRECTION RÉGIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE. CIUSSS DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *Les travailleurs invisibles : les risques pour la santé des travailleurs des agences de location de personnel : Rapport du directeur de santé publique de Montréal 2016*, 2016, p. 46-47, [En ligne]. <https://santemontreal.qc.ca/professionnels/drsp/publications/publication-description/publication/les-travailleurs-invisibles-les-risques-pour-la-sante-des-travailleurs-des-agences-de-location-de/>

²⁰⁷ *Id.*, p. 49-51.

²⁰⁸ COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, *Principaux risque de lésion par secteur d'activité. Location de personnel suppléant*, 2016, [En ligne]. <https://risquesdelesions.cnesst.gouv.qc.ca/Pages/vueensemble.aspx?SCIAN=561320&vue=PME>; Dans les années 1990, ce secteur présentait la plus forte prévalence de lésion professionnelles. On constate aussi une sous-déclaration des lésions dans ce secteur. S. GRAVEL, J. DUBÉ et G. LEGENDRE, préc., note 205, p. 10.

²⁰⁹ *Règlement sur les mécanismes de prévention*, Annexe 1, « 5613 — Services d'emploi » telle qu'elle serait introduite par le projet de loi n° 59, art. 239. D'après l'article 2 du Règlement sur les mécanismes de prévention, les codes reproduits à l'annexe 1 sont ceux du Système de classifications des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN Canada) publié par Statistique Canada. SCIAN Canada définit les services d'emploi comme « les établissements dont l'activité principale consiste à lister les postes vacants et à choisir, à orienter et à placer les candidats à l'emploi, de façon permanente ou temporaire ; les établissements dont l'activité principale consiste à fournir des travailleurs pour des périodes limitées en vue de compléter la main-d'œuvre du client ». STATISTIQUES CANADA, « Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) 2007 : 56 — Services administratifs, services de soutien, services de gestion des déchets et services d'assainissement », [En ligne].

De l'avis de la Commission, il importe d'inclure les travailleuses et travailleurs dont les services sont loués ou prêtés aux mécanismes de prévention et de participation aménagés en vertu de la LSST. Cette intégration est susceptible d'améliorer la mise en œuvre de leurs droits garantis par la Charte, notamment le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité²¹⁰ ainsi que le droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique²¹¹.

Recommandation 8

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'introduire l'obligation de faire participer des représentants des travailleuses et travailleurs dont les services sont loués ou prêtés aux mécanismes de prévention et de participation prévus par la LSST.

6 LES QUESTIONNAIRES ET EXAMENS MÉDICAUX PRÉEMBAUCHE

La Commission constate que le projet de loi n° 59 n'aborde pas le problème des questionnaires préembauche.

Or, la LATMP prohibe la discrimination en embauche à l'égard des travailleurs victimes d'une lésion professionnelle en ces termes :

243. Nul ne peut refuser d'embaucher un travailleur parce que celui-ci a été victime d'une lésion professionnelle, si ce travailleur est capable d'exercer l'emploi visé.

Pour sa part, la Charte interdit la discrimination dans l'embauche²¹² et limite les informations qui peuvent être recueillies en cours de processus :

Nul ne peut, dans un formulaire de demande d'emploi ou lors d'une entrevue relative à un emploi, requérir d'une personne des renseignements sur les motifs visés dans

https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD_f.pl?Function=getVD&TVD=44547&CVD=44551&CPV=5613&CST=01012007&CLV=3&MLV=5&D=1

²¹⁰ Charte, art. 1^{er}.

²¹¹ Charte, art. 46.

²¹² Charte, art. 16.

l'article 10 sauf si ces renseignements sont utiles à l'application de l'article 20 ou à l'application d'un programme d'accès à l'égalité existant au moment de la demande.²¹³

D'après le Tribunal des droits de la personne, l'article 18.1 est applicable à examen médical préembauche²¹⁴. Il indique :

Il n'en demeure pas moins que l'examen médical, comme étape du processus d'embauche, soulève de sérieuses interrogations en regard au respect des droits fondamentaux d'un simple postulant vu sous l'angle de son droit à l'intégrité de sa personne, de son droit à la sauvegarde de sa dignité et de son droit au respect de sa vie privée²¹⁵.

Il vient d'ailleurs de rendre un jugement dans lequel il reconnaît que des questionnaires et examens médicaux trop larges et non justifiés peuvent être considérés comme des atteintes discriminatoires à certains des droits et libertés garantis par la Charte²¹⁶.

Dans une autre décision rendue cette année, le Tribunal a estimé que les questions d'ordre général que le questionnaire médical contenait sur des limitations fonctionnelles ou des séquelles permanentes ou temporaires, tant physiques que psychologiques à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle étaient sans lien avec les aptitudes et les qualités requises pour exercer l'emploi concerné²¹⁷ et qu'elles contrevenaient à l'article 18.1 de la Charte.

²¹³ Charte, art. 18.1. L'article 20 concerne les aptitudes ou qualités requises par un emploi.

²¹⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Institut Demers Inc.*, 1999 CanLII 51 (QC TDP), par. 65 et 67 [En ligne].
<https://www.canlii.org/fr/qc/qctdp/doc/1999/1999canlii51/1999canlii51.html> ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Genewicz) c. Bathium Canada inc.*, 2015 QCTDP 13, par. 36, [En ligne].
https://www.canlii.org/fr/qc/qctdp/doc/2015/2015qctdp13/2015qctdp13.html?autocompleteStr=bathiu&autocompletePos=1#_ftnref12

²¹⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (A.A.) c. Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides (Centre de santé et de services sociaux Thérèse-de-Blainville)*, 2017 QCTDP 2, par. 129, [En ligne].
https://www.canlii.org/fr/qc/qctdp/doc/2017/2017qctdp2/2017qctdp2.html#_ftnref56

²¹⁶ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (T.J.R.) c. Procureur général du Québec (Sûreté du Québec)*, 2020 QCTDP 20, par. 198.

²¹⁷ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (G.C.) c. CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec (Centre hospitalier de Trois-Rivières)*, 2020 QCTDP 5, par. 90, [En ligne].
<https://www.canlii.org/fr/qc/qctdp/doc/2020/2020qctdp5/2020qctdp5.html?autocompleteStr=centre%20du%20qu%C3%A9bec&autocompletePos=1>

Dans les faits, parce que les employeurs peuvent exiger la passation d'un examen médical avant de formuler une offre d'embauche, il est très difficile de démontrer que des travailleuses ou des travailleurs ont été victimes de discrimination sur la base du handicap ou sur la base du fait qu'ils ont antérieurement souffert d'une lésion professionnelle. La preuve serait plus facile à faire qu'un refus d'embauche repose sur une lésion professionnelle ou sur une condition physique qui ne constitue pas une aptitude ou une qualité requise par un emploi si l'administration des questionnaires et examens médicaux avait lieu après une offre conditionnelle d'emploi²¹⁸. Le Tribunal des droits de la personne a néanmoins refusé de formuler une ordonnance en ce sens²¹⁹. Il a, malgré tout, reconnu que le fait d'effectuer l'examen médical préembauche à la suite d'une offre conditionnelle d'emploi était susceptible de constituer « une solution efficace et respectueuse des obligations de l'un et des droits fondamentaux des autres »²²⁰.

Dans le cadre des consultations menées par le Comité consultatif sur la réalité policière, la Commission a recommandé que les processus de sélection des corps policiers québécois soient révisés afin que les questionnaires ou évaluations relatives à l'état de santé ne soient exigés qu'après qu'une offre d'emploi conditionnelle ait été présentée au candidat²²¹.

Recommandation 9

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'introduire à la LATMP l'interdiction pour tout employeur de faire administrer un questionnaire ou un examen médical préembauche à moins que la candidate ou le candidat n'ait reçu une offre d'emploi conditionnelle.

²¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les examens médicaux en emploi*, M^e Daniel Carpentier, (Cat. 2.115.9.5), p. 19, [En ligne].

https://www.cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/examens_medical.pdf ; Émilie GAGNÉ, Anne-Marie LAFLAMME et Gilles TRUDEAU, *Recrutement et sélection du personnel*, Montréal, Lexis Nexis, Collection Théma, 2014, p. 2/47, par. 102; Stéphanie Fournier, «De Charybde en Scylla: le dilemme des candidats face à une question discriminatoire en embauche» dans BARREAU DU QUÉBEC, *Service de la formation continue, Développements récents en droit du travail* (2013), vol 364, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013, 129, [En ligne]. <https://edoctrine.caij.gc.ca/developpements-recents/364/368126850>

²¹⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Genewicz) c. Bathium Canada inc*, préc., note 214, par. 61.

²²⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (A.A.) c. Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides (Centre de santé et de services sociaux Thérèse-de-Blainville)*, préc., note 215, par 131.

²²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire au Comité consultatif sur la réalité policière*, (Cat. 2.412-62.4), 2020, p. 37 (recommandation 11), [En ligne].

https://cdpcj.gc.ca/storage/app/media/publications/memoire_consultation-police_CCRP.pdf

CONCLUSION

La Commission réitère qu'étant donné son impact important sur les droits et libertés de la personne consacrés par la Charte, le projet de loi n° 59 aurait dû faire l'objet de consultations générales plutôt que particulières et, qu'étant donné son ampleur, le délai alloué aux intervenants pour l'étudier est insuffisant.

Au terme de son analyse, la Commission formule les recommandations suivantes.

En ce qui concerne l'inclusion d'une nouvelle définition des travailleuses et travailleurs domestiques à la LSSS :

Recommandation 1

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié pour retirer la condition faite aux travailleuses et travailleurs domestiques de devoir travailler un certain nombre d'heures afin de bénéficier de la protection offerte à l'ensemble de travailleuses et travailleurs.

Recommandation 2

La Commission recommande que l'article 8.5 de LATMP tel qu'il serait introduit par l'article 3 du projet de loi n° 59 soit supprimé.

En ce qui concerne les violences en milieu de travail :

Recommandation 3

La Commission recommande d'amender l'article 143 du projet de loi n° 59, modifiant l'article 51 de la LSST, afin que la formulation de l'obligation de l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de la travailleuse et du travailleur exposé sur les lieux de travail à une situation de violence réfère nommément à la violence à caractère sexuel.

Recommandation 4

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'éliminer la discrimination à l'égard des étudiantes et des étudiants à temps plein en ce qui concerne le calcul de l'indemnité de remplacement de revenu à recevoir en cas de lésion professionnelle.

En ce qui concerne les accommodements raisonnables :

Recommandation 5

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'éviter que la travailleuse ou le travailleur se retrouve sans indemnité de remplacement de revenu dans la situation où l'employeur ne respecterait par la décision de la CNESST à l'effet qu'il n'existe pas de contrainte excessive à la réintégration.

En ce qui concerne les mécanismes de prévention :

Recommandation 6

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin que le mécanisme d'établissement du niveau de risque relatif qui apparaît au Règlement sur les mécanismes de prévention à l'égard de chacun des groupes d'activités exercées dans les établissements y soit précisé.

Recommandation 7

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin de préciser la notion du nombre de « travailleurs au cours de l'année » qui serait introduite à la LSST de façon à ce que les travailleuses et travailleurs saisonniers soient inclus dans le calcul du nombre de travailleuses et travailleurs.

Recommandation 8

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'introduire l'obligation de faire participer des représentantes des travailleuses et travailleurs dont les services sont loués ou prêtés participent aux mécanismes de prévention et de participation prévus par la LSST.

En ce qui concerne les examens et questionnaires médicaux préembauche :

Recommandation 9

La Commission recommande que le projet de loi n° 59 soit modifié afin d'introduire à la LATMP l'interdiction pour tout employeur de faire administrer un questionnaire ou un examen médical préembauche à moins que la candidate ou le candidat n'ait reçu une offre d'emploi conditionnelle.