

Projet de loi 59 : viser juste pour améliorer la santé et la sécurité au travail sans alourdir le poids de la paperasserie pour les PME

CET– 053M
C.P. – PL 59
Santé et sécurité
au travail

*Francis Bérubé, Analyste principal des politiques
François Vincent, Vice-président, Québec*

Introduction

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représente 24 000 PME au Québec et 110 000 dans l'ensemble du Canada. Elle représente des entreprises de tous les secteurs économiques et de toutes les régions administratives du Québec. Elle est l'association qui représente les petites et moyennes entreprises et sa représentativité est reconnue par sa présence sur les comités gouvernementaux, dont le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) qui a publié l'Avis sur la modernisation du régime de santé et de sécurité du travail¹ (ci-après « Avis du CCTM de 2017 ») et l'Avis sur la santé psychologique² (ci-après « Avis du CCTM de 2019 ») menant au dépôt de ce projet de loi. Rappelons que le 17 mars 2015, le ministre du Travail en fonction transmettait aux membres du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre une demande d'avis afin de moderniser le régime de santé et de sécurité du travail. Faisant suite à cette demande, le 21 juin 2017, les membres du CCTM ont adopté des recommandations suivant 53 séances de travail et sollicitant plus de 45 personnes issues des milieux patronaux et syndicaux qui ont contribué, d'une façon ou d'une autre, à sa réalisation³.

La FCEI est ouverte à améliorer le régime en prenant en compte la réalité des petites entreprises. C'est dans cette optique qu'elle a accepté les propositions consensuelles des Avis du CCTM de 2017 et de 2019. Le dossier de la santé et sécurité au travail est un dossier important pour la FCEI. D'ailleurs, elle met à la disposition de ses membres un service de mutuelle de prévention pour aider les petites entreprises à améliorer la prévention et diminuer les risques et les accidents de travail. Pour les dirigeants de PME, la santé et la sécurité des employés sont plus qu'importantes. En effet, plus l'entreprise est petite, plus les employés sont aux yeux du dirigeant comme faisant partie de sa famille. Personne ne veut qu'un membre de sa famille se blesse. D'ailleurs, selon un sondage effectué par la FCEI en 2017⁴, ce sont 99 % des PME qui disent que la santé et sécurité de leurs employés est importante pour eux. Aussi, d'un

¹ Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre, *Avis sur la modernisation du régime de santé et de sécurité du travail*, 21 juin 2017.

² Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre, *Avis sur la santé psychologique*, 9 mai 2019.

³ Avis du CCTM de 2017, p. 3

⁴ Source : FCEI, Sondage normes du travail et RH au Québec 2017, Web, du 24 août au 8 septembre 2017, 727 répondants, marge d'erreur de 3,6 %, 19 fois sur 20.

point de vue économique, plus l'entreprise est petite, plus un accident de travail aura des impacts négatifs sur la productivité et sur les coûts directs et indirects de l'entreprise. Ainsi, les dirigeants de PME sont mobilisés pour protéger leurs employés.

Nous tenons à souligner la volonté et le souhait du ministre du Travail et de la Solidarité sociale de moderniser le régime de santé et sécurité au travail par le dépôt du projet de loi n° 59, *loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*. Nous partageons les objectifs⁵ que le ministre désire atteindre avec le dépôt de cette proposition législative telle que la réduction du nombre de réclamations, la prévention des risques en milieu de travail, la réduction de la durée des réclamations, améliorer le soutien aux travailleuses et aux travailleurs ainsi que celui accordé à leurs employeurs, un retour au travail prompt et durable, réduire les risques de chronicité des lésions professionnelles et finalement améliorer l'efficacité du régime.

Notre organisation constate que certaines modifications intéressantes se trouvent dans le projet de loi, mais elle s'inquiète de plusieurs articles qui s'éloignent des consensus obtenus dans les Avis du CCTM de 2017 et 2019 et qui peuvent avoir des répercussions négatives sur les entreprises. En effet, il apparaît également important de souligner que les PME québécoises seront les plus touchées par ces mesures, et ce, non pas en fonction uniquement et simplement de l'assujettissement ou non à certaines obligations inscrites au projet de loi, mais bien en raison des réalités propres des PME, qui composent avec des coûts nettement différents de ceux des grandes entreprises en termes de conformité réglementaire et de gestion des obligations soumises dans ce projet de loi. À cet égard, nous rappelons que le coût total de la réglementation au Québec est évalué à 6,9 milliards de dollars annuellement et que son coût est près de cinq fois plus lourd à porter pour les entreprises de moins de cinq employés comparativement aux entreprises de plus de 100 employés.⁶ L'analyse d'impact réglementaire⁷ associée à ce projet de loi (ci-après « analyse d'impact réglementaire ») mentionne que le projet de loi épargne les plus petites entreprises. Mais, comme nous le verrons dans le présent mémoire, la FCEI croit que les impacts sont plus importants et tient à sensibiliser les députés étudiant cette importante pièce législative.

Par ailleurs, dans le cadre de ce mémoire, nous porterons à votre attention, un nombre d'éléments qui, selon nous, méritent des ajustements, voire, dans certains cas, des retraits, afin de concilier la réalité des PME et la modernisation du régime de façon équitable. L'analyse d'impact réglementaire offre une analyse abrégée des conséquences économiques anticipées pour les PME. Nous sommes d'avis que certains impacts sont sous-estimés et méritent également une attention particulière.

Nous entretenons aussi des inquiétudes importantes quant au maintien de certains principes sur lesquels repose le régime actuel. En effet, certains changements interfèrent sur les notions essentielles d'équité et de la responsabilité effective des employeurs au niveau des coûts des lésions liées au travail et sur lesquels ils ne peuvent intervenir en termes de prévention. Tel que libellé présentement, il nous apparaît que plusieurs orientations préconisées dans ce projet de

⁵ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, communiqué de presse, 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, (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/>

⁶ FCEI, PME : coût de la réglementation, faits saillants Québec et Canada (2014 et 2017), 2 p. Consultation en ligne : https://www.cfib-fcei.ca/sites/default/files/2018-01/Couts-reglementation_Faits-saillants-Quebec-2018.pdf

⁷ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, 30 septembre 2020.

loi réfèrent plus largement aux principes normalement associés à de la taxation d'un programme social plutôt qu'aux principes associés à un régime d'assurance, base sur laquelle repose ledit régime depuis sa création.

La FCEI remercie également les membres de la commission parlementaire de recevoir son analyse et de la prendre en considération dans le cadre des présents travaux. Elle est persuadée que des améliorations au régime pour diminuer les lésions sont possibles tout en prenant en compte la réalité des petites entreprises. Elle a rédigé ses recommandations en ce sens et espère qu'elles seront reprises par les parlementaires membres de la présente commission.

Nous remercions le ministre d'avoir repris certains points de consensus de l'avis du CCTM et certaines recommandations qui aideront à adopter un meilleur régime. À cet égard, la FCEI souligne les modifications quant au formulaire relatif à l'assignation temporaire, les mesures de soutien à la recherche d'emploi, les changements afin de mieux encadrer l'assistance médicale, les mesures relatives aux travailleurs expérimentés ou encore les modifications au programme de maternité sans danger. La FCEI tient également à souligner le fait que les organisations publiques cotiseront dorénavant aux normes du travail, ce qui fera diminuer le taux de cotisation de 0,1 % à partir de 2022. Elle mentionne aussi les modifications relatives à la gouvernance et au virage technologique dans la prestation de service de la CNESST qui ne peuvent être accueillies qu'avec satisfaction par le milieu entrepreneurial.

La FCEI ne peut présenter ses recommandations dans le cadre de cette consultation sans, d'entrée de jeu, mettre en lumière les conclusions de la comparaison interprovinciale et des recommandations d'un rapport produit par Morneau Shepell⁸ publié le 13 janvier 2021 (ci-après « Rapport Morneau Shepell »). Cette importante analyse comparative interprovinciale permet de situer notre propre régime et d'en évaluer les performances. Des constats importants émergent et offrent une opportunité unique pour tous les intervenants, qui œuvrent à la bonification du régime, de prendre acte de ces informations pertinentes et dans certains cas, percutantes. En effet, le rapport démontre que le coût de la réparation est actuellement 43 % plus important au Québec qu'en Ontario. Quant au taux moyen, il est 29 % plus bas en Ontario qu'au Québec. Cela représente des coûts supplémentaires de 640 M\$ pour les employeurs québécois. À ce constat, ajoutons que les délais sont plus longs au Québec, en effet, après une période de 30 jours, 47 % des dossiers ne sont toujours pas réglés au Québec alors que l'Ontario n'en compte qu'environ 29 %. Il faut comprendre que les façons de faire en Ontario permettent aux travailleurs de se rétablir plus rapidement, diminuant également l'apparition de séquelles à long terme et réduisant les coûts du régime.

Avant d'aller en profondeur dans l'analyse du projet de loi, il est de mise de faire une mise au point sur la situation des PME avec la présente pandémie. Nous comprenons que le projet de loi entrera en vigueur après une année et se fera par phases. Toutefois, il serait inconcevable de ne pas prendre en considération la situation de crise que vivent les dirigeants de PME et la fragilité de l'économie. En effet, la situation très précaire de nombreuses PME et leurs demandes répétées de réduire le fardeau administratif et réglementaire doivent être prises en compte dans les orientations et choix de nos décideurs.

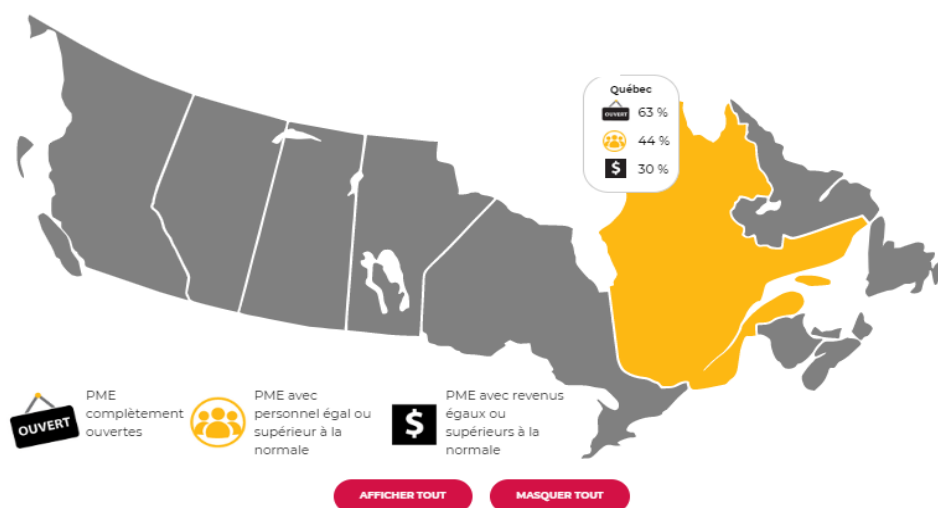
⁸ Morneau Shepell, Projet de Loi 59 : Loi modifiant le régime de santé et de sécurité du travail Comparaison interprovinciale et recommandations, 13 janvier 2021, (en ligne), <https://www.morneaushepell.com/permafiles/93216/projet-de-loi-59-loi-modifiant-le-regime-de-sante-et-de-securite-du-travail.pdf>

Les PME et la COVID-19

Selon la FCEI, la situation économique dans le contexte de la COVID-19 doit être prise en considération dans la présente analyse du projet de loi. La situation actuelle exerce une pression sur les entreprises et met en péril leur survie même. Elle exerce aussi une pression sur les finances publiques et cela se répercutera très probablement sur la performance des fonds dédiés.⁹

Examinons ici l'état de situation généré par la COVID-19 et dont l'impact est significatif sur les petites et moyennes entreprises. En date du 30 novembre (figure 1), trois PME québécoises sur cinq sont complètement ouvertes et seulement le tiers ont atteint ou dépassé leur niveau normal de ventes. Enfin, un peu plus de deux PME sur cinq (44 %) ont retrouvé un niveau de personnel égal ou supérieur à la normale.¹⁰

Figure 1
Évolution des PME québécoises complètement fermées et partiellement ouvertes durant la pandémie



*Les données provinciales sont mises à jour tous les mois. Pour en savoir plus, veuillez consulter la source ci-dessous.

Source : FCEI, résultats préliminaires du sondage n° 19 La COVID-19 et votre entreprise mené en ligne depuis le 27 août 2020, 3 752 répondants, marge d'erreur + 1,6 %, 19 fois sur 20. Consultation en ligne : <https://www.jechoisispme.ca/sante/>

Cette situation, très difficile pour les dirigeants de PME, est encore plus évidente si l'on considère les principales préoccupations¹¹ concernant la crise, à savoir, l'incertitude liée à la deuxième vague de COVID-19 (65 %), l'impact sur l'économie (62 %), les effets sur la santé (56 %), la baisse des dépenses de consommation (41 %) et finalement un stress important (41 %) et l'endettement de l'entreprise (40 %). Ajoutons qu'en raison de la COVID-19, les PME du Québec ont cumulé en fin juin une dette moyenne de 135 000 \$.¹²

Comment le gouvernement peut les aider ? Les PME sont claires : 85 % mentionnent de garder les taxes et impôts à un niveau acceptable et 75 % souhaitent que le fardeau administratif et

⁹ Mentionnons que la Caisse de dépôt et de placements du Québec a enregistré une baisse de 2,3 % de ses rendements au 30 juin.

<https://www.cdpq.com/fr/performance>

¹⁰ FCEI, résultats préliminaires du sondage La reprise après la COVID-19 – novembre 2020, le sondage a débuté le 20 novembre 2020, n = 4,577. À titre comparatif, un échantillon probabiliste de cette taille aurait une marge d'erreur de plus ou moins 1,4 point de pourcentage, 19 fois sur 20. Consultation en ligne : <https://www.jechoisispme.ca/sante/>

¹¹ Source: FCEI, sondage La reprise après la COVID-19, mené du 20 novembre 2020 au 11 décembre, résultats finaux, PME du Québec, n = 1 077, marge d'erreur: + 3 %.

¹² FCEI, La COVID-19 et votre entreprise – Sondage numéro quinze, 26 au 28 juin, 4 016 répondants.

réglementaire diminue.¹³ Mentionnons également que le plus récent sondage de la FCEI auprès de PME québécoises démontrait que 9 dirigeants de PME sur 10 ont encore besoin de soutien. La première action ciblée est l'allègement réglementaire : offrir plus de temps à nos entrepreneurs. En effet, la grande majorité des propriétaires de PME (61 %) demandent au gouvernement du Québec de fournir des efforts supplémentaires pour réduire la paperasserie.¹⁴ Ce sont des demandes qui doivent être considérées par les parlementaires dans leurs prises de décisions, en particulier lorsqu'ils analyseront les dispositions du présent projet de loi, car celui-ci pourrait exercer une pression sur l'augmentation des cotisations pour les employeurs.

Les PME ont à cœur la santé de leurs employés

Lorsque nous parlons aux entrepreneurs (figure 2), on constate que la presque intégralité (99 %) affirme que la santé et la sécurité au travail de leurs employés sont importantes pour eux. Cela a le mérite d'être clair. La grande participation des PME à des mutuelles de prévention n'est pas étrangère à cette réalité et démontre l'engagement des petites et moyennes entreprises envers la prévention. Comme le mentionne la CNESST¹⁵, une mutuelle de prévention « est un regroupement d'employeurs qui choisissent de s'engager dans une démarche afin de favoriser la prévention des lésions professionnelles, la réadaptation et le retour en emploi des travailleurs accidentés, en vue de bénéficier d'une tarification relative à la santé et à la sécurité du travail qui reflète leurs efforts. » Cet outil, à adhésion volontaire, permet essentiellement d'atteindre les objectifs d'amélioration du bilan en santé et sécurité tout en ayant des incitatifs pour s'y engager avec une approche adaptée à la réalité entrepreneuriale de l'entreprise.

L'adhésion à une mutuelle de prévention est généralement tributaire de la nature des activités de certaines PME et de leur nombre d'employés. Un mécanisme qui, par définition, par sa forme, s'arrime avec les besoins et la réalité des PME.

Par ailleurs, comme le mentionne la CNESST :

« L'objectif des mutuelles consiste à faire en sorte que les efforts consacrés à la prévention par la petite et la moyenne entreprise aient une influence sur leur prime (...) et après 20 années d'existence, l'adhésion aux mutuelles de prévention s'est poursuivie. Ainsi, les 102 mutuelles de 2017 ne regroupaient pas moins de 28 581 employeurs membres, représentant 41 792 établissements. Ce produit d'assurance touchait 14,0 % de l'ensemble des employeurs inscrits à la CNESST et comptait pour 19,9 % de la masse salariale assurable (28,9 milliards de dollars) et 25,5 % de la cotisation (680,8 millions de dollars) de 2017. »¹⁶

Au regard du succès des mutuelles auprès des PME, la FCEI dégage un élément fondamental : l'objectif est identifié, et, les moyens associés aux mesures de prévention dans les PME s'arriment à la réalité propre de chaque entreprise et de leurs besoins en prévention. Notons également que plus de 90 % des entrepreneurs estiment que les bonnes conditions de travail

¹³ FCEI, La COVID-19 et votre entreprise – 7e sondage hebdomadaire, 17 au 20 avril 2020, 1 425 répondants, marge d'erreur de +/- 2,6 %, 19 fois sur 20.

¹⁴ FCEI, Résultats préliminaires d'un sondage en ligne de la FCEI, La reprise après la COVID-19 — novembre 2020, auquel 991 membres FCEI du Québec ont répondu entre le 20 novembre et le 11 décembre 2020. À titre de comparaison, pour un échantillon probabiliste ayant un nombre égal de répondants, la marge d'erreur serait de plus ou moins 3,1 %, 19 fois sur 20. Consultation en ligne : <https://www.cfib-fcei.ca/sites/default/files/2020-12/SondageCOVID-19-QUEBEC-Aide-auxPME-final.pdf>

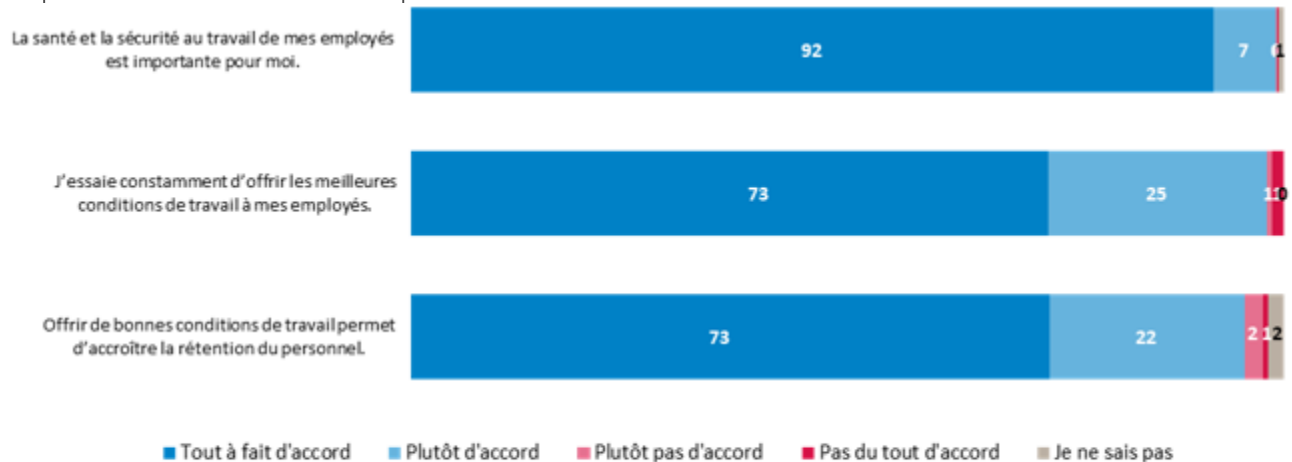
¹⁵ Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail du Québec, Mutuelles de prévention, (2021), (en ligne), https://www.csst.qc.ca/prevention/mutuelles_prevention/Pages/regroupement_employeurs_prevention.aspx#:~:text=Une%20mutuelle%20de%20pr%C3%A9vention%20est,et%20%C3%A0%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20du

¹⁶ Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail du Québec, Données d'exploitation, version finale, 2017, p. 25, Dépôt légal – 3e trimestre 2018 Bibliothèque nationale du Québec ISBN 978-2-550-81789-5 (PDF) Juillet 2018 www.cnesst.gouv.qc.ca

offertes aux employés permettent un accroissement de la productivité et de la rétention de leurs employés. Cela prouve donc bien que les employeurs sont pleinement conscients de l'importance de leur main-d'œuvre et, qu'en période de rareté de main-d'œuvre comme celle que nous vivons toujours, ils déploient déjà des moyens afin d'offrir les meilleures conditions de travail possible.

Figure 2
Les employeurs ont à cœur le bien-être de leurs employés

Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec les énoncés suivants?



Source : FCEI, Sondage normes du travail et RH au Québec 2017, Web, du 24 août au 8 septembre 2017, 727 répondants, marge d'erreur de 3,6 %, 19 fois sur 20.

Points positifs du projet de loi 59

Le projet de loi comprend plusieurs éléments forts pertinents et la FCEI encourage le législateur à aller de l'avant avec les modifications que nous appuyons et qui sont issues d'un consensus fort entre les associations d'employeurs et les représentants des travailleurs.

D'abord, soulignons les modifications quant au formulaire relatif à l'assignation temporaire qui a fait l'objet d'une recommandation des parties syndicale et patronale dans l'avis du CCTM. Cette formule gagnant-gagnant simplifiera et facilitera le retour en emploi.

Cependant, sans une obligation du médecin à charge d'inscrire les limitations fonctionnelles du travailleur, et ce, lorsqu'un arrêt de travail est prescrit, ce changement ne portera pas les effets escomptés. En effet, sans cette obligation, toute démarche d'assignation temporaire s'en retrouve diminuée. La FCEI rappelle à cet égard le constat patronal ;

« La prépondérance de l'opinion du médecin traitant du travailleur empêche souvent l'employeur de déterminer une assignation temporaire respectant les limitations fonctionnelles temporaires du travailleur, car le médecin traitant ne se prononce pas sur les limitations ou sur les tâches que le travailleur peut effectuer, mais se limite plutôt à accepter ou refuser l'assignation proposée par l'employeur, alors que ce dernier ignore la plupart du temps les limitations fonctionnelles temporaires du travailleur. De plus, il n'existe aucun moyen légal pour s'opposer à l'opinion du médecin traitant en matière d'assignation temporaire. »¹⁷

¹⁷ Avis CCTM 2017, p. 79

Notons également les mesures d'accompagnement et de soutien à la recherche d'emploi qui faisaient consensus. Effectivement, le projet de loi prévoit l'obligation pour la CNESST « d'offrir à la travailleuse ou au travailleur des services de soutien à la recherche d'emploi, modulés selon la situation de la travailleuse ou du travailleur. Ce dernier aurait l'obligation d'y participer et, s'il omet ou refuse d'y prendre part, la CNESST pourrait réduire ou suspendre le paiement d'une IRR de même que suspendre ou mettre fin à un service de soutien à la recherche d'emploi. »¹⁸ À cet égard, la FCEI réitère la recommandation 47 de l'avis du CCTM de 2017, « que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus à l'article 142 alinéa 2d) de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* afin de réduire ou suspendre, s'il y a lieu, le paiement d'une indemnité, lorsqu'un travailleur, sans motif ou raison valable, omet ou refuse de se prévaloir des services de soutien en recherche d'emploi ou des mesures de réadaptation que prévoit son plan individualisé de réadaptation. »¹⁹. Rappelons que les articles 48 et 49 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP) stipulent que « le travailleur qui redevient capable d'exercer son emploi après l'expiration du délai pour l'exercice de son droit de retour au travail ou lorsqu'il devient capable d'exercer un emploi convenable, a droit de recevoir sa pleine indemnité de remplacement du revenu pendant une année complète afin de se chercher un emploi ».

Pourtant, déjà en 2010, le rapport de SECOR, portant sur l'optimisation de la gestion et de la prévention de la chronicité, jugeait cette mesure de nature à décourager les travailleurs à retourner au travail²⁰. Rappelons également qu'il a été démontré que près de 80 % des individus concernés au Québec par ce volet du régime utilisent les 12 mois complets d'indemnisation²¹ et que la période de recherche d'emploi dans les autres provinces canadiennes varie de 12 à 16 semaines²² et est assortie d'obligations.

En ce qui concerne l'assistance médicale, la FCEI souligne également le souci du ministre de donner suite à la recommandation patronale en la matière afin de déterminer des balises assurantielles, d'encadrer les fournisseurs et de déterminer les tarifs de remboursement, à l'image de ce qui se fait en matière de réadaptation afin d'éviter la surmédicalisation.

La FCEI souligne également le souci de cohérence du ministre à l'égard de la proposition qui touche les travailleurs expérimentés et l'objectif de favoriser le retour en emploi. En effet, présentement, un travailleur de plus de 55 ans victime d'une maladie professionnelle ou un plus de 60 ans victime d'un accident de travail conservant des limitations fonctionnelles disposent de mesures spécifiques. La réglementation actuelle ne permet pas à la CNESST de trouver un emploi convenable ailleurs sur le marché. Tel qu'exprimé dans l'analyse d'impact réglementaire :

« Cette disposition implique que l'employeur d'origine ne peut pas offrir d'emploi convenable dans le cas où le lien d'emploi est rompu, situation qui peut survenir, par exemple, lorsque la travailleuse ou le travailleur décide de prendre sa retraite. Dans ces situations, la travailleuse ou le travailleur reçoit une pleine IRR jusqu'à l'âge de 65 ans, indemnité qui sera ensuite réduite progressivement jusqu'à l'âge de 68 ans. Par conséquent, l'employeur responsable des coûts de la lésion professionnelle peut difficilement voir diminuer les coûts associés à l'indemnisation financière de ce travailleur ou de cette travailleuse. Le projet prévoit de modifier l'âge pour qu'un travailleur ou une travailleuse soit admissible au traitement particulier à 60 ans pour tout type de lésion professionnelle. »²³

¹⁸ Analyse d'impact réglementaire, p. 38

¹⁹ Avis CCTM 2017, p. 96

²⁰ SECOR. Optimisation de la gestion et de la prévention de la chronicité, 9 mars 2010.

²¹ Rapport Morneau Shepell, p. 64

²² Rapport Morneau Shepell, p. 67

²³ Analyse d'impact réglementaire, p. 94

La FCEI encourage le législateur à donner suite à cette proposition.

En ce qui a trait au programme maternité sans danger (PMSD), bien que la FCEI juge qu'une réflexion plus large devrait être initiée à l'égard de ce programme, qui réfère plus largement à une taxe sur la masse salariale, la FCEI appuie certaines des modifications proposées notamment au regard de l'élaboration de protocoles provinciaux afin d'uniformiser les critères permettant de déterminer si une réaffectation ou un retrait préventif doit être accordé.

La FCEI souligne l'initiative du ministre en faveur d'une plus grande équité entre les employeurs quant à la cotisation aux normes du travail en assujettissant les organismes publics. En effet, le secteur public, les municipalités, les sociétés de transport en commun ou encore les services de garde devraient contribuer dorénavant. Cette proposition, qui vise aussi à atténuer l'impact des mesures proposées dans le cadre du projet de loi, permettrait de réduire le taux de cotisation de 0,1 % à l'ensemble des employeurs assujettis dès 2022, sous réserve d'un retour à l'équilibre financier, représentant une économie directe de 10,8 M\$²⁴ annuellement.

Le virage numérique dans la prestation de services par la CNESST est accueilli avec beaucoup d'intérêt par la FCEI. Simplifier et faciliter les échanges permettront aux entreprises de sauver temps et argent. Rappelons que la LATMP et la Loi sur la santé et sécurité au travail (LSST) n'autorisent pas les communications électroniques entre la CNESST et les employeurs. Ainsi, la CNESST pourra alors développer des outils informatiques qui permettront de bonifier ses services et concentrer davantage son action auprès de sa clientèle. La FCEI ne peut que souscrire à une telle volonté d'amélioration de ses procédures afin de faciliter la vie des propriétaires de PME.

Finalement, en ce qui a trait aux mesures visant à améliorer la gouvernance de la CNESST, la FCEI est satisfaite de constater que la proposition législative reprend les consensus et recommandations déterminés dans le cadre de l'Avis du CCTM de 2017²⁵.

Recommandation 1

La FCEI recommande l'adoption de l'article 42 relativement à l'imposition d'un formulaire prescrit par la Commission en y apportant les modifications et précisions suivantes :

- Mentionner clairement l'obligation pour le médecin à charge d'y inscrire les limitations fonctionnelles du travailleur.
- Éliminer la prépondérance de l'opinion du médecin qui a charge (médecin traitant du travailleur).
- Permettre à l'employeur de s'opposer à l'opinion du médecin traitant en matière d'assignation temporaire via le processus du Bureau d'évaluation médicale.

Recommandation 2

La FCEI recommande l'adoption de l'article 39 du projet de loi à l'égard des services de soutien en recherche et conditionnellement à:

²⁴ Analyse d'impact réglementaire, p. 105

²⁵ Avis CCTM 2017, p. 10-20

- Une application soutenue de la recommandation 47 de l'avis du CCTM à l'effet que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus à l'article 142 alinéa 2*d*) de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* afin de réduire ou suspendre, s'il y a lieu, le paiement d'une indemnité, lorsqu'un travailleur, sans motif ou raison valable, omet ou refuse de se prévaloir des services de soutien en recherche d'emploi ou des mesures de réadaptation que prévoit son plan individualisé de réadaptation.
- Une limitation à 15 semaines du programme de recherche d'emploi avec possibilité d'extension pour des raisons particulières (efforts déployés, niveau de scolarité, taux de chômage, etc.)

Recommandation 3

La FCEI recommande l'adoption des dispositions de l'article 115 venant préciser l'habilitation réglementaire de la CNESST qui l'autorise actuellement à prévoir des limites financières et des conditions applicables à l'assistance médicale.

Recommandation 4

La FCEI recommande l'adoption de l'article 19 du projet de loi modifiant l'âge pour qu'un travailleur ou une travailleuse soit admissible au traitement particulier à 60 ans pour tout type de lésion professionnelle.

Recommandation 5

La FCEI recommande l'adoption des articles 138 et 142 du projet de loi qui permettent de mieux délimiter le Programme maternité sans danger par des protocoles provinciaux.

Recommandation 6

La FCEI recommande l'adoption de l'article 231 et 290 modifiant la Loi sur les normes du travail afin d'assujettir à la cotisation certaines catégories d'employeurs actuellement exemptés.

Recommandation 7

La FCEI recommande l'adoption de l'article 209 du projet de loi afin de faciliter la prestation électronique des services offerts par la CNESST.

Recommandation 8

La FCEI recommande d'adopter l'article 186 du projet de loi et autres articles subséquents et relatifs à la gouvernance de la CNESST.

Préserver les principes et l'adhésion au régime

Après analyse détaillée du projet de loi 59 et la consultation de plusieurs experts, la FCEI a certaines craintes relativement à l'impact de certaines mesures qui y sont proposées. Elle espère des modifications, car, pour certains éléments, le projet de loi semble s'éloigner de certains

principes mêmes de la loi et du principe assurantiel du régime. Dans cette section, elle soumet ses constatations et ses recommandations. Elle recommande vivement aux parlementaires de prendre en considération les inquiétudes soulevées afin de s'assurer que le projet de loi vise juste et ne crée pas un fardeau supplémentaire ou une perte de droit pour les employeurs.

Initialement et concrètement, l'adhésion des employeurs aux régimes de santé et sécurité repose sur le principe dit de Meredith, juge ontarien qui, en 1913, a inspiré les lois sur les accidents du travail, tels qu'articulés dans les différentes juridictions canadiennes. Cette adhésion des employeurs s'acquiert lorsque les coûts devant être défrayés par ceux-ci sont directement liés aux lésions dues au travail et sur lesquelles ils peuvent intervenir en termes de prévention ainsi que l'élimination des poursuites de part et d'autre.

Les employeurs n'adhéreraient pas à un régime de santé et sécurité visant à couvrir les frais de divers services de santé et financé sous forme de taxe, sans qu'ils ne puissent avoir aucune responsabilité ou contrôle. Dans le présent projet de loi, nous décelons nombre de brèches qui dérogent de ce principe et qui conduirait le régime de santé et sécurité au travail sur la piste glissante de la taxation plutôt que de l'assurance.

En effet, la notion d'imputabilité et de responsabilité est au cœur de la différenciation entre un régime d'assurance et un programme social financé par la taxation. Rappelons que la définition de taxe retenue par l'Office de la langue française du Québec (OLFO) se lit comme suit : « une taxe est un recouvrement fiscal opéré par un État ou une personne morale de droit public afin de financer divers services publics »²⁶.

À titre illustratif, le PMSD, indépendamment de son utilité et de sa pertinence, ce qui n'est pas l'objet de la présente, est de fait, une taxe sur la masse salariale que tous les employeurs doivent assumer, au même coût, cela indistinctement du niveau de risque associé à son unité. En conséquence, à certains égards, le gouvernement finance déjà des programmes sociaux à même le régime de santé et sécurité québécois. Ce programme se finance par la taxation, tel que défini précédemment.

Par ailleurs, la FCEI tient à rappeler qu'initialement le programme devait coûter 8M\$ par année²⁷. En 2019, le programme a coûté 217M\$²⁸. La FCEI considère que, dans le cadre de la présente analyse du projet de loi et de la récente réforme du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), l'occasion était belle de revoir ce programme et sa gestion. À cet égard, les associations patronales recommandaient dans l'Avis du CCTM de 2017 de soustraire ce programme de la LSST et intégrer le principe, le financement et l'indemnisation du retrait du travail au RQAP. Notons aussi que selon le rapport Morneau Shepell²⁹, il y a un important transfert de coûts du secteur public au secteur privé considérant que le gouvernement génère entre 65 % et 70 % des coûts du PMSD. Les auteurs du rapport estiment ce transfert du public au privé entre 86M\$ et 98M\$.

Toujours au regard de la notion de régime assurantiel, tel que le mentionne le Rapport Morneau Shepell :

²⁶ Office de la langue française du Québec (OQLF), Fiche terminologique, (2020), (en ligne), http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?ld_Fiche=26557536

²⁷ Avis CCTM 2017, p. 44

²⁸ Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. Statistiques annuelles 2019, novembre 2020, p. 55.

²⁹ Rapport Morneau Shepell, p. 87

« Pour des événements de courte durée pour des travailleurs à temps partiel, le régime québécois implique une notion d'enrichissement injustifiée qui va complètement à l'encontre des principes de base d'un régime d'assurance. Verser une indemnité sur une base de salaire comme si l'employé travaillait au salaire minimum pendant une semaine de 40 heures peut générer un enrichissement injustifié. Dans les principales autres provinces, le concept d'enrichissement injustifié n'existe pas. Il existe cependant des approches de réajustement de salaire afin de refléter un concept de perte de capacité de gain pour des dossiers de longue durée ou permanents. »³⁰

La FCEI est d'avis que le gouvernement devra porter une attention particulière à cet égard afin de ne pas procéder à de la surindemnisation.

Un autre élément qui s'éloigne des principes de Meredith, le projet de loi empêchera, à toute fin pratique, l'imputation des coûts de lésions professionnelles, qui pourrait se définir sommairement comme la répartition équitable des coûts en fonction de son niveau de « responsabilité ». La FCEI considère que reformuler un article pouvant limiter ce droit aux employeurs met en jeu un principe important, reposant sur les notions d'équité les plus élémentaires, et ce, avec pour objectif de soulager le système judiciaire³¹ et de réduire les dossiers contentieux, ce qui s'avère irrecevable. Bien que le ministère considère « mieux délimiter » l'accès à cette mesure, nombre d'intervenants voient les choses autrement.

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

« La notion « d'employeur obéré injustement » sera retirée des articles 326 et 328 LATMP, ce qui témoigne d'un désir de limiter, voire restreindre, les demandes présentées par les employeurs pour cette raison. »

« En effet, le projet de loi définit le travailleur handicapé comme étant celui qui avait, « avant sa lésion professionnelle, une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujet à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes. On devine facilement les difficultés de preuve qu'auront dorénavant les employeurs pour pouvoir bénéficier d'une disposition majeure dans l'administration qu'ils font du régime de réparation des lésions professionnelles. » »

Rappelons que dans la politique adoptée en 1990 par le conseil d'administration de la Commission de la santé et sécurité au travail (CSST), le principe d'imputation est décrit en ces termes : « l'imputation, qui consiste à attribuer les dépenses de la réparation aux dossiers des employeurs cotisants, doit être comprise comme une étape capitale d'une démarche globale : la tarification du régime de la santé et de la sécurité du travail. »³⁵ On y mentionne également que « pour qu'il y ait transfert d'imputation, l'employeur doit démontrer, à la satisfaction de la Commission, que l'accident en cause est dû à l'action ou à l'omission d'un tiers qui n'est ni son représentant ni son employé et que, conséquemment, il y a injustice à lui imputer le coût de cet

³⁰ Rapport Morneau Shepell, p. 73

³¹ Radio-Canada, Le projet de loi 59, « une injustice totale », disent des travailleurs handicapés, 3 décembre 2020, (en ligne) <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1754166/projet-loi-59-injustice-crainte-discrimination-travailleurs-handicap>

³² Norton Rose Fulbright, Actualité juridique, Le projet de loi no 59 : des changements majeurs pour les employeurs en matière de santé et de sécurité du travail, le 18 novembre 2020, Droit de l'emploi et du travail, (en ligne); <https://www.nortonrosefulbright.com/fr-ca/centre-du-savoir/publications/bd590310/le-projet-de-loi-no-des-changements-majeurs-pour-les-employeurs-en-matiere>

³³ Langlois Avocats, Publications/Article, Présentation du projet de loi no 59, *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail : changements majeurs à prévoir*, 5 novembre 2020, (en ligne), <https://langlois.ca/presentation-du-projet-de-loi-59-loi-modernisant-le-regime-de-sante-et-de-securite-du-travail-changements-majeurs-prevoir/#7>

³⁴ Morency Avocats, Infolettre, Un projet de loi aux implications importantes pour les employeurs, 30 octobre 2020, (en ligne), <https://morencyavocats.com/uploads/publications/Infolettre-Projet-de-loi-SST-20201030.pdf>

³⁵ Commission de la santé et sécurité au travail CSST, Politique d'imputation, 1990. p.1

accident. »³⁶ La FCEI ne voit pas en quoi cette position et cette notion d'injustice auraient changé entre la publication de cette politique en 1990 et aujourd'hui. En effet, ce qui était considéré comme une injustice en 1990 demeure une injustice en 2021. Présenter ce point différemment s'assimile davantage à de la communication politique qu'un changement de situation sur un principe phare défini il y a 31 ans.

Par ailleurs, la nouvelle définition restrictive de « travailleur déjà handicapé » préoccupe la FCEI. En effet, la notion que l'on retrouvait dans l'article 329 de la LATMP favorisait l'embauche de personnes souffrant préalablement de handicap ou étant en réadaptation. Toujours dans la politique d'imputation il est écrit noir sur blanc que « cette section de la politique qui découle de l'article 329 de la Loi a pour objectif de favoriser l'embauche et le maintien en emploi de personnes handicapées, telle que définie dans les présentes. »³⁷ Malheureusement, la nouvelle définition proposée dans le projet de loi défavorise grandement l'employabilité des personnes souffrant d'un handicap ou en processus de réadaptation.

Des conditions personnelles ne doivent pas être imputées injustement au dossier de l'employeur, dans le cas contraire, nous parlerons d'un recouvrement fiscal opéré par un État afin de financer un service public, soit d'une taxe. Il est question ici de l'équilibre du régime, de son essence, car dorénavant des coûts importants et sur lesquels une saine gestion de la prévention n'ont aucune incidence, seront ainsi imputés à l'employeur. Le modèle de tarification basée sur la performance sera sérieusement amoindri.

Comme le mentionne le Rapport Morneau Shepell :

« Il existe une politique dans les principales commissions d'accidents du travail au Canada pour de la négligence causée par un ou des tiers. Il existe une politique reliée aux conditions préexistantes dans toutes les provinces au Canada (sauf en Nouvelle-Écosse). Une condition préexistante est toute condition qui existait avant un accident du travail, et peut inclure des blessures, des maladies, des conditions dégénératives et des conditions psychiatriques. L'existence de l'affection doit être confirmée par des preuves cliniques avant ou après l'accident et peut avoir été évidente avant l'apparition de l'accident du travail ou peut devenir évidente après. »

La position patronale sur ce sujet dans l'Avis du CCTM de 2017 était très claire : « La dés-imputation n'est pas une exception, mais un droit de l'employeur en vertu de la LATMP ».³⁹ On y mentionne également que les coûts de cette pratique ne sont pas problématiques, car près du trois quarts des coûts (72 %) sont imputés et que ce sont que 10 % des lésions qui sont contestés devant les tribunaux. Le principe d'imputation est une partie intégrante du système. C'est pourquoi, la FCEI recommande de ne pas modifier les articles 326, 328 et 329 de la LATMP.

Recommandation 9

Que le programme de maternité sans danger (PMSD) soit transféré au Régime québécois d'assurance parentale.

³⁶ Commission de la santé et sécurité au travail CSST, Politique d'imputation, 1990. p.6

³⁷ Commission de la santé et sécurité au travail CSST, Politique d'imputation, 1990. p.8

³⁸ Rapport Morneau Shepell, p.76

³⁹ Avis CCTM 2017, p. 109.

Recommandation 10

La FCEI recommande le maintien intégral des articles 326, 328 et 329 de la LATMP qui définissent et précisent les notions d'imputation ainsi que la notion « obérer injustement », droits légitimes des employeurs et représentants des fondements importants d'un régime assurantiel.

Le fardeau administratif et réglementaire : plus lourd pour les petites entreprises

En 2017, la FCEI a demandé à ses membres dans quelle mesure ils étaient en accord avec l'énoncé suivant « Trop souvent, le gouvernement crée des règlements qui tiennent davantage compte des grandes entreprises que des petites ». Ce sont 78 % des PME qui ont répondu « en accord ». Cela envoie un message au gouvernement, car « la quasi-totalité (99,7 %) des entreprises québécoises sont des PME et plus de la moitié (53 %) ont moins de 5 employés »⁴⁰. C'est donc non seulement important, mais stratégique pour le gouvernement d'adapter sa réglementation avec la réalité des PME. À cet égard, soulignons que le gouvernement s'est doté de critères et de bonnes pratiques, notamment avec l'adoption de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif.

Un coup d'œil à l'analyse d'impact réglementaire permet rapidement de constater qu'un seul paragraphe est consacré aux effets spécifiques du projet de loi sur les PME. L'omission d'une analyse de coût soutenue pour se conformer à la réglementation qui varie fortement entre les PME et les grandes entreprises est révélatrice. À titre indicatif, les entreprises de moins de cinq employés font le plus les frais de la réglementation. Au Québec, elles dépensent en moyenne 6 109 \$ par employé pour se conformer à la réglementation. Par contraste, les entreprises ayant au moins 100 employés dépensent, pour leur part, 1 253 \$ par employé⁴¹.

Selon la FCEI, l'analyse d'impact réglementaire devrait être revue pour prendre une plus grande considération de la réalité de la PME. Sans recenser l'ensemble des éléments de l'analyse qui sous-estime les effets du projet de loi sur les PME comme, par exemple, baser une partie de l'analyse sur le salaire moyen, en fonction de la taille des entreprises, ne reflète que partiellement les coûts relatifs à la conformité réglementaire pour les PME. Afin d'illustrer le propos, la libération d'un employé pour fins de formation ne revêt pas le même caractère pour une entreprise de 4 employés, qui libère 25 % de sa force de travail, versus une entreprise de 100 employés, qui en libère 1 %. Nous désirons porter à l'attention des parlementaires, les heures moyennes consacrées chaque année aux formalités administratives, par employé, selon la taille de l'entreprise.

⁴⁰ Institut de la statistique du Québec, Les entreprises québécoises de moins de 5 employés Portrait et contribution à la dynamique des entreprises et de l'emploi, juillet 2020, p. 2. Consultation en ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/les-entreprises-quebecoises-de-moins-de-5-employes-portrait-et-contribution-a-la-dynamique-des-entreprises-et-de-lemploi.pdf>

⁴¹ FCEI, Note de recherche, La réglementation excessive pèse lourd sur les entreprises canadiennes, janvier 2018, (en ligne), https://www.cfib-fcei.ca/sites/default/files/2018-01/Note-de-recherche_Cout-reglementation-2018_0.pdf

Figure 3**Heures moyennes consacrées par année aux formalités administratives et réglementaires**

Nombre d'employés	Canada, heures par employé*		Québec, heures par employé*	
	2014	2017	2014	2017
Moins de 5	185	178	190	163
5 – 19	88	82	83	69
20 – 49	51	47	51	37
50 – 99	26	25	17	18
100 ou plus	19	20	19**	20**
TOUTES ENTR.	60	56	54	47

Source : Les calculs sont basés sur les sondages sur la réglementation et la paperasserie réalisés par la FCEI en 2017 (n = 7 823) et en 2014 (n = 8 867).

Remarques : * Le nombre d'employés tient compte du propriétaire de l'entreprise.

** La taille de l'échantillon diminuant pour les plus grandes entreprises, les chiffres de la dernière catégorie au Québec ont été estimés en utilisant les données pour l'ensemble du Canada.

Pour une entreprise de moins de 5 employés, cela représentait en 2017, 163 heures, et pour une entreprise de 20 à 49 employés, cela représentait 37 heures. La paperasserie un enjeu important, voir fondamental, et son poids doit être sérieusement considéré si le gouvernement désire que le projet de loi n'occasionne d'importantes répercussions sur la compétitivité des PME du Québec.

Mesures de prévention: éviter le piège des structures lourdes et du mur-à-mur

Dans le projet de loi 59, l'assujettissement aux diverses mesures de prévention représente le plus grand potentiel d'alourdissement du fardeau administratif et réglementaire des propriétaires de PME. D'entrée de jeu, la FCEI tient à rectifier certains faits relatifs à la prévention suivant la prémisse⁴² du ministère selon laquelle 25 % des travailleuses et des travailleurs seraient visés par les mécanismes de prévention et 7 % par les mécanismes de participation des travailleurs. Le Rapport Morneau Shepell remet en question cette lecture :

« Nous sommes d'avis que ces proportions sont nettement plus élevées en raison des différents régimes incitatifs selon l'expérience des employeurs mise en place il y a plus de 20 ans, tels les régimes rétrospectifs, régimes de personnalisation et mutuelle de prévention, conventions collectives. Plusieurs organisations nationales et internationales ont aussi des règles internes strictes (ex. réglé OSHA) qui les obligent à avoir ces programmes malgré l'absence de certaines obligations dans la loi actuelle du Québec ».

La FCEI est très critique à l'égard de la déclinaison et de l'application des mesures de prévention au sein des entreprises telles qu'inscrites dans le projet de loi. Rappelons que dans l'Avis du CCTM de 2017, il était recommandé par les parties syndicale et patronale que le programme de prévention s'applique aux entreprises de 20 employés et plus ainsi qu'aux regroupements multi établissements⁴⁴. La partie patronale rappelait que pour : « les autres provinces canadiennes, le programme de prévention est obligatoire pour les employeurs de 20

⁴² Analyse d'impact réglementaire, p. 52

⁴³ Rapport Morneau Shepell, p. 30

⁴⁴ Avis du CCTM 2017, p. 31

travailleurs ou plus. Toutefois, dans plusieurs provinces, cette mesure est volontaire et devient obligatoire uniquement sur demande de la Commission des accidents du travail. »⁴⁵

En ce qui concerne les mesures relatives au comité de santé et sécurité (CSS) et au représentant en santé et sécurité (RSS), le gouvernement prend une avenue assurant un dédoublement de certaines structures de prévention, ce qui engendrera une augmentation du fardeau réglementaire pour les entreprises. En effet, dans l'Avis du CCTM de 2017, la partie patronale rappelait que dans la majorité des provinces canadiennes lorsqu'il y a un comité de santé et de sécurité, il n'y a pas de représentant à la prévention, car les fonctions se chevauchent et engendre incidemment un dédoublement inutile de fonction.

Au sujet de l'assujettissement des entreprises de moins de 20 employés aux différents mécanismes de prévention, la FCEI renvoie à la position commune de l'Avis du CCTM, plus spécifiquement la recommandation 10. Il est clairement stipulé que « Le programme de prévention s'applique aux entreprises de 20 employés et plus ainsi qu'aux regroupements multi-établissements ». Cette recommandation prend en considération la réalité des petites entreprises et du système favorisant la prise en charge spécifique que permet le régime des mutuelles de prévention. Pour notre organisation, il ne fait nul doute que le projet de loi s'éloigne significativement des recommandations consensuelles 10 à 12 de l'Avis du CCTM de 2017. Le gouvernement devrait y revenir.

L'Analyse d'impact réglementaire résume bien les nouvelles obligations proposées (figure 4).

Figure 4

Déploiement des mécanismes de prévention et de participation des travailleuses et travailleurs

Taille des entreprises	Mécanismes de prévention et de participation des travailleuses et travailleurs selon le niveau de risque		
	Faible	Moyen	Élevé
1 à 4 travailleurs et travailleuses	Aucune obligation	[PP] – [Volet santé]	[PP] – [Volet santé]
5 à 9 travailleurs et travailleuses	Aucune obligation	[PP] – [Volet santé]	[PP] – [Volet santé] – [RSS]
10 à 19 travailleurs et travailleuses	Aucune obligation	[PP] – [Volet santé] – [RSS]	[PP] – [Volet santé] – [RSS]
20 travailleurs et travailleuses et plus	[PP] – [Volet santé] – [CSS] – [RSS]	[PP] – [Volet santé] – [CSS] – [RSS]	[PP] – [Volet santé] – [CSS] – [RSS]

Légende : Programme de prévention (PP); volet santé du programme de prévention (volet santé); comité de santé et de sécurité (CSS); représentant en santé et en sécurité (RSS).

Source : Analyse d'impact réglementaire, p. 33.

Dans la formule telle que présentée, les PME de 5 à 10 travailleurs, à risque élevé, devront dorénavant avoir un représentant santé et sécurité. Cela peut générer un assujettissement beaucoup plus large encore que ce que le tableau illustre. En effet, supposons qu'une entreprise comptant 3 travailleurs, pour un contrat donné, embauche 2 travailleurs supplémentaires pour quelques semaines, cette entreprise devra-t-elle dorénavant se doter d'un représentant en santé et sécurité ? Selon notre compréhension, ce serait le cas.

Cet assujettissement collatéral pourrait survenir dans plusieurs autres situations. Prenons l'exemple d'un restaurant, qui, règle générale, se retrouve avec 5 travailleurs sur le « plancher », mais compte de nombreux travailleurs à temps partiel et des étudiants pour

⁴⁵ Avis du CCTM 2017, p. 26.

combler l'ensemble des quarts de travail, pour un total de 20 employés. Ce restaurant devrait donc, dorénavant, se doter non seulement d'un représentant en santé et sécurité (RSS), mais également d'un comité de santé et sécurité (CSS) et d'un plan de prévention accompagné d'un volet santé. Non seulement nous assistons ici à des dédoublements qui n'amènent aucune plus-value en termes de prévention, mais qui de surcroît vont toucher des petites entreprises qui, au départ, le législateur voulait épargner.

Dans l'étude d'impact réglementaire du ministère, il est mentionné en référant aux entreprises de 20 employés et plus qu'en « obligeant les employeurs exploitant ces établissements, quel que soit le niveau de risque de leurs activités, à mettre en place des mécanismes de prévention et de participation des travailleuses et travailleurs, le gouvernement s'assure de protéger la majorité des travailleuses et travailleurs »⁴⁶. La FCEI est d'avis que cela s'apparente à une augmentation du fardeau réglementaire sans utilité lorsque la notion de risque, dans les faits, n'a plus le moindre sens au regard des mesures de prévention devant être mises de l'avant. En définitive, des milieux de travail de plus de 20 employés, qui composent avec un niveau de risque extrêmement faible, devront, malgré tout, se voir imposer un ensemble de mesures de prévention inconséquentes avec leur réalité. Un projet de loi qui fait à ce point abstraction des spécificités et de la réalité des différents milieux de travail s'apparente davantage à une politique dite, mur-à-mur, plutôt qu'une politique adaptée aux réalités particulières des entreprises et des milieux. Les exigences devraient tenir compte du risque historique de l'organisation afin de concentrer les exigences de prévention là où ça compte.

Par ailleurs, en ce qui concerne les mesures de prévention dans le secteur de la construction, celles-ci méritent une approche particulière et une compréhension fine des réalités terrain ainsi que celles des propriétaires d'entreprises qui œuvrent sur nos chantiers. Par exemple, l'assujettissement à certains mécanismes en fonction du nombre de travailleurs sur un chantier peut s'avérer complexe. Pour la construction résidentielle, l'article 209, qui exige un RSS pour les chantiers qui comptent simultanément 10 travailleurs, s'avère difficilement applicable. En effet, sur ce type de chantier, les quarts de métiers se succèdent tout au long de la période de construction, certains travailleurs y étant l'espace d'une journée et d'autres plusieurs semaines, rendant difficile la gestion et la cohérence d'un RSS dans ces conditions. Les propriétaires devront constamment jongler avec des changements de personnel et incidemment du RSS. Les réalités propres au secteur de la construction, particulièrement au regard des caractéristiques de mouvement de personnel, devraient faire l'objet d'une consultation plus soutenue du milieu afin de véritablement cibler des moyens efficaces et réalistes de prévention qui concilient les impératifs de gestion et le droit de gérance des employeurs.

En ce qui a trait plus spécifiquement au représentant en santé et sécurité (RSS), il est mentionné dans le règlement d'application, chapitre 2, article 37, que la formation du représentant en santé et sécurité doit notamment porter sur les sujets suivants : les recommandations qu'il doit faire au comité de santé et de sécurité concernant les risques psychosociaux liés au travail, l'assistance aux travailleurs dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la Loi et les règlements, le rôle du représentant lors de la visite d'un inspecteur, l'intervention lors de l'exercice d'un droit de refus par un travailleur, les plaintes à la Commission ou encore l'enquête d'accident et l'analyse des incidents rapportés.

⁴⁶ Analyse d'impact réglementaire, p. 50

En conséquence, nous pouvons conclure, selon la compréhension de la FCEI, que suivant une formation d'une durée de sept heures, le RSS pourra dorénavant interférer dans le droit de gérance de l'employeur en procédant à des enquêtes en cas d'accident et procéder à une analyse des risques psychosociaux qui, par nature, sont délicats et hautement sujets à interprétation et relevant aussi du droit de gérance.

En définitive, pour la FCEI, tel que rédigé, les mesures de prévention auront des impacts significatifs et importants sur les petites et moyennes entreprises. Des modifications sont de mises pour revenir à ce que les acteurs du CCTM recommandaient dans leur avis soumis au ministère en 2017.

Recommandation 11

La FCEI recommande que le programme de prévention ne s'applique pas aux entreprises de 20 employés et moins.

Recommandation 12

La FCEI recommande que dans les établissements de moins de 20 employés, qu'un comité de santé et de sécurité puisse être formé uniquement s'il y a entente entre les parties à cet effet.

Recommandation 13

La FCEI recommande qu'au sein d'un établissement groupant plus de 20 travailleurs qu'un comité de santé et de sécurité puisse être formé et ce, en fonction de critères objectifs qui tiennent compte du niveau de risque et de la performance antérieure de l'employeur.

Recommandation 14

La FCEI recommande de retirer la notion de représentant en santé et sécurité.

Recommandation 15

La FCEI recommande, considérant les réalités propres du secteur de la construction, de porter une attention à l'applicabilité effective des mesures de prévention sur les chantiers de construction tels que proposés dans le projet de loi.

Un projet de loi qui génère des coûts supplémentaires pour les employeurs

Le bien-fondé des mesures de prévention n'est plus à démontrer, cependant, la FCEI questionne les conclusions du ministère quant aux économies anticipées pour les entreprises par la mise en place ces nouvelles obligations réglementaires.

La FCEI reconnaît que les mécanismes de prévention améliorent le bilan lésionnel. Par ailleurs, nous pouvons aisément assumer qu'un plan de prévention génère un impact plus grand en termes de réduction potentielle des lésions au travail dans un milieu à risque élevé, qu'un plan de prévention dans un établissement à risque faible, présentant aucune réclamation depuis les 15 dernières années.

Dans son analyse d'impact réglementaire, le ministère exprime notamment en ces termes les économies qui seront générées en déployant les mécanismes de prévention en affirmant :

« Que le coût moyen d'une seule lésion serait de trois à cinq fois plus élevé que le coût total récurrent du déploiement des mécanismes de prévention et de participation, sans compter les autres coûts afférents au remplacement de la travailleuse ou du travailleur et à la perte de productivité inhérente. Par conséquent, il s'agit d'économies potentielles traduisant un coût d'opportunité bien réel. »⁴⁷

La FCEI ne pense pas que cela soit une équation si simple. La comparaison du ministère peut être considérée uniquement dans la mesure où chaque entreprise compose avec le coût d'une lésion annuelle ou que les mécanismes de prévention éliminent la lésion ou les lésions dans un secteur donné de façon significative. Par ailleurs, comme indiqué dans l'analyse d'impact réglementaire :

« Les données scientifiques ne permettent pas d'établir avec précision l'efficacité des mesures de prévention ni d'en établir l'effet dans le contexte spécifique du régime québécois. Toutefois, certaines études établissent l'efficacité de ce genre de mesures en observant une réduction du bilan lésionnel de 5 % à 12 %. »⁴⁸

En tenant compte de la littérature scientifique retenue par le ministère, et en fonction des données disponibles pour 2016⁴⁹, l'année de référence utilisée par le ministère, les catégories IV, V et VI, se composent de 207 698 entreprises, cumulent un total de 48 881 dossiers, un coût moyen des lésions à 9 581\$, pour un déboursé total de 468 810 000\$. Rappelons que le ministère, pour illustrer les économies, compare le coût moyen de mise en place des mesures de prévention versus le coût d'une lésion. Or, dans un scénario où le coût des lésions est réparti équitablement entre tous les établissements, celles-ci coûtent en moyenne 2 257\$ par établissement. Comme mentionné précédemment, la littérature suggère des réductions variant de 5 % à 12 % des lésions suivant la mise en place de mesures de prévention. Ainsi, dans le scénario pessimiste (-5 %), la mise en place des mesures réduirait du nombre de lésions de 2 444, et engendrerait des économies de 23 440 884\$, représentant une économie par établissement de 113 \$. Selon le scénario optimiste d'une réduction du bilan lésionnel de 12 %, la réduction du nombre de lésions serait de 5 865, et engendrerait des économies de 56 258 121\$, représentant une économie par établissement de 271 \$.

La FCEI tient à rappeler que selon les analyses du ministère⁵⁰, les coûts récurrents moyens des mécanismes de prévention par établissement varient de 1 791 \$ à 2 793 \$ annuellement, ce que la FCEI juge, par ailleurs, nettement sous-estimé.

Selon la compréhension de la FCEI, les économies ne seront pas au rendez-vous. La seule certitude que nous pouvons dégager des mesures proposées d'un point de vue économique c'est qu'elles coûteront des milliers de dollars à de nombreuses entreprises annuellement en plus d'alourdir considérablement le fardeau administratif et réglementaire de celles-ci, et ce, dans plusieurs cas, sans égard à leur niveau de risque, entraînant inutilement une lourde bureaucratie pour les entreprises qui performant au niveau de la santé et sécurité au travail.

⁴⁷ Analyse d'impact réglementaire, p. 69.

⁴⁸ Analyse d'impact réglementaire p. 110

⁴⁹ CNEST, statistiques annuelles, 2016, (en ligne),

https://www.centredoc.cnest.gouv.qc.ca/pdf/Rapports_annuels_CSST_et_annexes_statistiques/CNEST_Statistiques_annuelles_2016.pdf

⁵⁰ Analyse d'impact réglementaire p.66

Un engagement pour assurer la règle du "un pour un"

La problématique avec le fardeau administratif et réglementaire, c'est que chaque année les différents ordres de gouvernements adoptent de nouvelles politiques, de nouveaux règlements et de nouvelles lois. Évidemment, ceux-ci comprennent leurs lots de formulaires et s'ajoutent à ceux déjà existants et cela augmente proportionnellement la paperasserie pour les employeurs québécois.

Dans une optique de limiter cette « inflation » de la paperasserie, le gouvernement du Québec a adopté dans sa *Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif* (décret 1166-2017) des exigences pour assurer la mise en place de la règle du « un pour un ». Ce principe, présent dans d'autres juridictions, vise à ce que, lorsqu'un gouvernement adopte une nouvelle formalité administrative, il doit en retirer une ou encore en retirer l'équivalent de son coût assumé par les employeurs. Dans la politique québécoise, cette disposition du « un pour un » est prévue aux articles 8 à 10. Plus précisément, l'article 8 de la Politique, indique qu'avec l'adoption « d'une nouvelle formalité administrative, le ministère doit proposer à l'intérieur d'un délai de 12 mois d'abolir une formalité administrative existante dont le coût pour les entreprises est équivalent ». En fonction de l'article 9, si le coût de la nouvelle disposition est supérieur à celle devant être abolie, le ministère doit trouver un moyen pour réduire le coût d'une manière similaire.

On pourrait prétexter que cette loi n'est pas assujettie selon le paragraphe c de l'article 10 qui stipule :

« 10. Toutefois, l'exigence du « un pour un » ne s'applique pas si de nouvelles formalités doivent être créées dans les situations suivantes : (...)

c. L'adoption de règles afin de pallier des situations urgentes et de permettre d'assurer la santé et la sécurité publiques de même que la protection de l'environnement; »

La FCEI juge, à sa lecture du projet de loi 59, que celui-ci n'est pas exempté de ces dispositions, considérant que celui-ci ne vise pas à répondre à une situation d'urgence pour permettre d'assurer la santé et sécurité du public. Aussi, les dispositions du projet de loi ne sont pas nouvelles à plusieurs égards, mais précisant et délimitant de façon plus concise ce que certaines entreprises devaient déjà mettre de l'avant en fonction des lois et règlements actuels. Advenant que le législateur interprète que le projet de loi 59 ne soit pas assujetti aux mesures explicitées précédemment et donc, de son non-assujettissement aux dispositions du « un pour un », le ministre a toujours l'opportunité de s'y conformer par souci de ne pas augmenter le fardeau réglementaire et administratif des PME.

Les coûts moyens d'implantation des exigences administratives relatives à la prévention sont évalués par l'analyse d'impact réglementaire, par établissement⁵¹, de 2 613 \$ à 3 753 \$, la première année, de 1 906 \$ à 2 929 \$ pour la deuxième année, et de 1 791 \$ à 2 793 \$ de façon récurrente pour les années subséquentes. Ainsi, le plan de diminution présenté par le ministre devrait représenter, au moins, des économies annuelles pour les entreprises variantes entre 2 000 \$ et 3 000 \$, en considération de la proportion d'établissements nouvellement assujettie. La FCEI est persuadée qu'avec la même énergie qui a été déployée pour mener ce

⁵¹ Analyse d'impact réglementaire, p. 69

projet de loi jusqu'à l'étude, le ministère peut trouver des moyens de réaliser de telles économies pour les employeurs.

C'est pourquoi, la FCEI demande que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale s'engage à déposer un plan de réduction administrative et réglementaire similaire aux coûts directs et indirects du projet de loi 59 qui seront assumés par les entreprises, et ce, en fonction d'une étude indépendante et impartiale des coûts afférents à la réforme.

Recommandation 16

La FCEI recommande que les exigences en matière du « un pour un » des articles 8 et 9 de la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif* soient respectées. Elle demande au ministre du Travail de l'Emploi et de la Solidarité sociale de s'y engager au cours des présents travaux.

La collaboration de plus d'un acteur y est nécessaire à sa réalisation

À l'échelle canadienne, les différents régimes s'appuient sur le principe de collaboration et, advenant que ces principes ne soient pas respectés, s'appuient également sur la contrainte, de part et d'autre. Par ailleurs, ce même principe trouve un écho favorable dans des régimes similaires tels que les régimes privés d'assurance-salaire, la Société de l'assurance automobile du Québec, l'assurance-emploi et la régie des rentes du Québec. Relativement à la notion d'accommodement raisonnable, le projet de loi 59 exige de l'employeur une pleine collaboration sous peine de sanction. À cet effet, l'article 170.4 du projet de loi 59 est évocateur de cette collaboration à sens unique. Dans son infolettre du 30 octobre 2020, Morency avocats, décrit ainsi la volonté de la CNESST :

« Il apparaît clairement que la CNESST veut se donner des pouvoirs considérables, voir même exorbitants, pour exiger de l'employeur qu'il réintègre son travailleur notamment en s'accordant la possibilité, dans le cadre d'un programme de réadaptation, d'ordonner l'aménagement des tâches et la modification de l'horaire ou de l'organisation du travail « si c'est une mesure qui ne dénature pas l'emploi. »⁵²

Rappelons que relativement à l'accommodement raisonnable et le retour en emploi, la consultation de l'employeur demeure optionnelle et à la discrétion de la CNESST. La FCEI s'inquiète aussi de la portée de l'article 170.3 du projet de loi qui stipule que, sous réserve qu'il puisse faire la démonstration de l'existence d'une contrainte excessive, l'employeur est présumé pouvoir réintégrer le travailleur lorsque celui-ci redevient capable d'exercer son emploi. Le rapport Morneau Shepell exprime en ces termes la portée de cet article de loi pour les propriétaires de petites et moyennes entreprises :

« La seule façon pour l'employeur de faire valoir son point de vue est de démontrer qu'une ordonnance de réintégration de la CNESST constituerait une contrainte excessive. Cette notion de contrainte excessive impose un fardeau très lourd aux employeurs et est injuste, surtout pour les PME. Enfin, on prévoit d'importantes sanctions de nature pénale pour un employeur que la CNESST estime d'office être récalcitrant. En fait on alourdit considérablement le processus de réadaptation menant au retour au travail, lui donnant une dimension relevant du domaine des relations de travail

⁵² Morency Avocats, Infolettre, Un projet de loi aux implications importantes pour les employeurs, 30 octobre 2020, (en ligne), <https://morencyavocats.com/uploads/publications/Infolettre-Projet-de-loi-SST-20201030.pdf>

et donnant peu de place aux parties. Enfin, on prévoit, comme on l'a vu, diverses mesures de sanctions contre l'employeur à ce sujet, mais rien n'est prévu pour ce qui est du travailleur. »⁵³

De plus, la FCEI s'interroge relativement à certains éléments d'analyse présentés dans le mémoire déposé au conseil des ministres du gouvernement du Québec relativement au projet de loi modernisant le régime de santé et sécurité au travail. En effet, ce mémoire, à l'attention du conseil des ministres, décrit en ces termes l'environnement législatif dans les autres provinces canadiennes relativement aux mesures de réintégration des travailleurs:

« La LATMP prévoit peu de moyens pour que la CNESST puisse s'assurer que l'employeur respecte son obligation d'accommodement à l'égard du travailleur et qu'il mette en œuvre une approche plus proactive à l'égard de la réintégration du travailleur dans son établissement. »⁵⁴

« Ces provinces ont une longueur d'avance sur la CNESST pour l'intégration dans leurs législations des notions relatives à l'obligation d'accommodement raisonnable des employeurs. Ces dispositions prévoient également des moyens pour renforcer la réintégration de travailleurs si leur employeur n'a pas fourni les efforts suffisants pour leur retour en emploi, voire pour pénaliser l'absence de collaboration ou le non-respect de l'obligation d'accommodement raisonnable des employeurs. »⁵⁵

La FCEI constate avec étonnement l'absence de toute mention relative aux obligations de collaboration des travailleurs à l'égard des mesures de réintégration et des sanctions existantes. Pourtant, dans son rapport, Morneau Shepell décrit ainsi la situation dans les autres provinces canadiennes :

« Dans les autres provinces canadiennes, d'une façon similaire, le concept de retour au travail se concentre sur un principe de collaboration et d'obligations de la part de l'employeur et du travailleur. Obligation de l'employeur de trouver une solution de retour au travail pour son travailleur tout en respectant les limitations fonctionnelles de celui-ci. Obligation du travailleur de collaborer dans son processus de réadaptation, soutien d'un spécialiste en réadaptation offert par la Commission et contraintes si défaut de collaboration de part et d'autre. Pour l'employeur : pénalité sous forme de paiement de l'indemnité de remplacement de salaire et travailleur : arrêt du paiement de l'indemnisation. »⁵⁶

Recommandation 17

La FCEI recommande, à l'image des autres juridictions canadiennes, de miser sur le principe de collaboration entre l'employeur, le travailleur et les intervenants de la CNESST en s'assurant de la réciprocité des obligations et des sanctions en cas de non-collaboration, de part et d'autre.

Les risques psychosociaux et maladies psychologiques

Les dirigeants de PME, comme nous l'affirmions, sont dédiés à assurer la santé et la sécurité de leurs employés en prenant en considération des maladies psychologiques. D'ailleurs, les entrepreneurs n'y sont pas exempts. Ils sont également des humains. Durant la présente pandémie, les entrepreneurs vivent aussi les impacts d'un point de vue personnel. En effet, selon un sondage de la FCEI, près du tiers des dirigeants de PME au Québec ont connu des

⁵³ Rapport Morneau Shepell, p. 52

⁵⁴ Mémoire au conseil des ministres gouvernement du Québec, de Monsieur Jean Boulet Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Projet de loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, partie accessible au public, (en ligne), 2020, p. 14, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/modernisation_regime_sante_securite_travail_memoire.pdf?1605195326

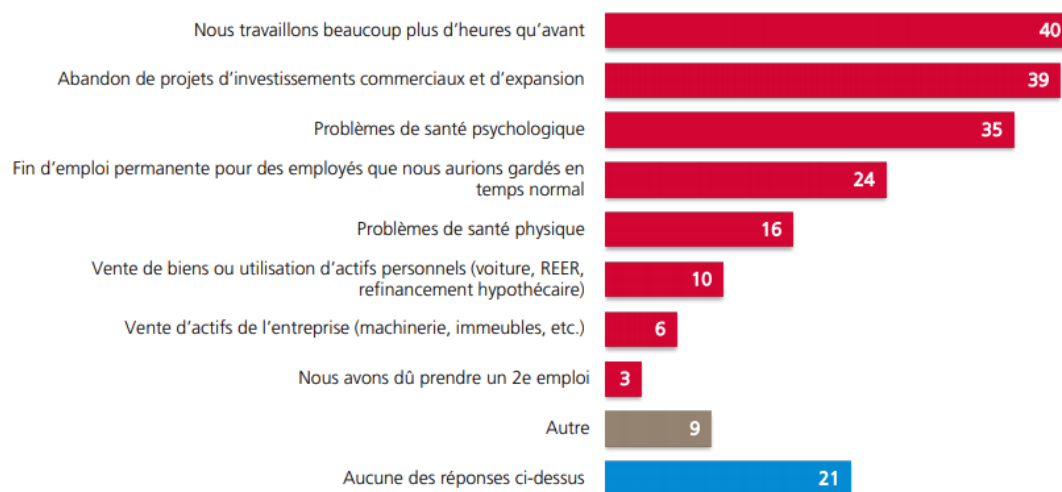
⁵⁵ Bis p. 58

⁵⁶ Rapport Morneau Shepell, p. 60

problèmes de santé mentale et deux entrepreneurs québécois sur cinq travaillent significativement plus d'heures qu'avant.⁵⁷ La santé mentale n'est plus taboue pour les dirigeants d'entreprise. Cependant, ils veulent qu'on s'assure de bien faire les choses et sans précipitation pour éviter de recréer une situation similaire à celle du programme de maternité sans danger, unique au Canada, qui coûte 27 fois plus cher que ce qui avait été prévu au départ.

Figure 5

Quels impacts la pandémie a-t-elle eu jusqu'ici sur votre entreprise et sur vous en tant que chef d'entreprise ?



Source: FCEI, sondage La reprise après la COVID-19, mené du 20 novembre 2020 au 11 décembre, résultats finaux, PME du Québec, n = 1 049, marge d'erreur : ± 3 %.
 2) Les répondants pouvant sélectionner plus d'une réponse à la fois, le total des pourcentages peut excéder 100.

La FCEI a été impliquée au sein du CCTM qui a déposé le 9 mai 2019 l'Avis du comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre⁵⁸ portant sur la santé psychologique au travail. À cet égard, nous rappelons que la partie patronale insistait sur le fait qu'il est essentiel que :

« Les actions préconisées en matière de santé psychologique demeurent dans le cadre d'intervention de la CNESST, en respect de l'objectif de la Loi sur la santé et la sécurité du travail tel que mentionné à l'article 2, La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. À cet effet, la partie patronale réitère que la Loi a pour objectif l'élimination des « dangers » et non le « bien-être et l'épanouissement de l'individu. »⁵⁹

La FCEI demeure favorable, dans le respect du droit de gestion de l'employeur, aux mesures qui favorisent la prise en compte des risques psychosociaux en milieu de travail. Cependant, ces mêmes risques peuvent, dans plusieurs cas, faire l'objet d'interprétations diverses. L'Institut national de la santé publique (INSPQ), décline ainsi les risques psychosociaux⁶⁰; une charge de travail élevée et des contraintes de temps; une faible reconnaissance des efforts et des résultats; peu d'autonomie et d'influence dans le travail; l'insécurité d'emploi; le faible soutien (aide et collaboration) des collègues ou du supérieur; le harcèlement psychologique et peu de justice organisationnelle.

⁵⁷ FCEI, La reprise après la COVID-19, 704 PME québécoises y ont répondu du 20 novembre au 2 décembre 2020, la marge serait de plus ou moins 3,7 %, 19 fois sur 20.

⁵⁸ Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre, *Avis sur la santé psychologique*, 9 mai 2019.

⁵⁹ Bis, p. 35

⁶⁰ Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), Risques psychosociaux du travail : des risques à la santé mesurables et modifiables, (en ligne) <https://www.inspq.qc.ca/publications/2373>

La quasi-totalité des risques psychosociaux que relève l'INSPQ peut, dans bien des cas, être confondue avec le droit de gérance. La notion de charge de travail élevée, peut être variable d'un individu à l'autre, le niveau de reconnaissance, l'insécurité d'emploi, la notion de justice organisationnelle peuvent également relever de perceptions propres à chacun. Les employeurs doivent parfois aussi gérer des situations comme de l'absentéisme indu, des retards répétés ou une performance non conforme aux objectifs fixés. La gestion au quotidien de telles situations, par le biais par exemple, d'avis ou de demandes répétés auprès du salarié, peut facilement, dans certains cas, être confondue avec du harcèlement, alors qu'il s'agit plutôt de l'exercice du droit de gérance de l'employeur.

D'ailleurs, sur les quelque 3 500 recours traités à la CNESST⁶¹ (sans dépôt au tribunal administratif du Travail (TAT)) en 2016, plus de 8 sur 10 se sont avérés soit irrecevables (23,7 %), ne satisfaisant pas aux critères du harcèlement (34,3 %), non fondés (12,1 %), ou ayant fait l'objet d'un désistement (13,8 %). Parmi les plaintes ayant été déférées au TAT, 3,3 % ont reçu une décision favorable. Évidemment, un cas de harcèlement sera toujours un cas de trop, mais tout indique et corrobore la nature délicate de ces questions et il pourrait être opportun de bien encadrer la définition du harcèlement afin de bien la distinguer du droit de gérance.

Par ailleurs, le rapport de la CNESST intitulé « *Santé psychologique au travail – Enjeux et perspectives* »⁶² exprime en termes justes la notion sensible de la gestion des risques psychosociaux :

*« Le caractère multifactoriel de la problématique de santé psychologique fait en sorte qu'il s'agit d'interventions complexes et sensibles. Les risques psychosociaux touchent généralement l'organisation du travail et s'intéressent aux facteurs humains, d'où l'extrême sensibilité des interventions à cet égard. L'intervention de l'inspecteur doit donc s'inscrire dans le respect des parties et des personnes impliquées. L'inspecteur devra aussi considérer que **les moyens de prise en charge de ces risques relèvent du droit de gérance des employeurs.** »⁶³*

D'autant plus que la CNESST estime dans son rapport que « les dispositions législatives existantes sont suffisantes pour intervenir tant en matière de prévention que de réparation au niveau de la santé psychologique au travail »⁶⁴. En conséquence, la FCEI demande que le projet de loi soit arrimé avec les recommandations de l'Avis du CCTM de 2019.

En ce qui concerne l'ajout éventuel de maladies psychologiques à l'annexe des maladies professionnelles bénéficiant de la présomption, le ministre précisait, dans un entretien média sur le projet de loi 59, que le fait d'ajouter des maladies psychologiques à la liste « va alléger le fardeau de preuve des travailleurs et ça va imposer un fardeau de preuve supplémentaire à l'employeur ». ⁶⁵ Cette volonté affichée d'inclure et de faire reconnaître des maladies psychologiques telles que l'anxiété et le stress post-traumatique (le stress post-traumatique étant inclus d'emblée dans le projet de loi 59) inquiète particulièrement la FCEI quant aux

⁶¹ CNESST, statistiques annuelles, 2016, p. 171, (en ligne),

https://www.centredoc.cnesst.gouv.qc.ca/pdf/Rapports_annuels_CSST_et_annexes_statistiques/CNESST_Statistiques_annuelles_2016.pdf

⁶² CNESST, *Santé psychologique au travail – Enjeux et perspectives* » élaboré dans le cadre de la planification pluriannuelle 2017-2019 de la Commission. Février 2019

⁶³ Bis, p. 37

⁶⁴ Avis du CCTM 2019, p. 9

⁶⁵ Le Soleil, *Le ministre Boulet veut faire reconnaître les maladies psychologiques liées au travail*, 19 juin 2019, (en ligne),

<https://www.lesoleil.com/actualite/politique/le-ministre-boulet-veut-faire-reconnaitre-les-maladies-psychologiques-liees-au-travail-54b64e6ceec7852821ee2b5f6ddac97d>

répercussions de cette décision, notamment de par leur nature complexe et sur les coûts du régime.

Nonobstant cela, il est à noter qu'outre la reconnaissance du choc post-traumatique dans de rares juridictions, les autres provinces canadiennes et certains pays européens ne reconnaissent pas d'emblée la présomption aux maladies de nature psychologique au regard du niveau de complexité et de l'aspect multifactoriel de plusieurs d'entre-elles ainsi qu'en considération des facteurs personnels et autres prédispositions.

Dans un rapport⁶⁶ de l'Assurance maladie française de la collection « Santé Travail : enjeux et actions » portant sur les affections psychiques liées au travail, ceux-ci exposent en ces termes pourquoi les affections psychiques ne sont pas de facto reconnues par le système français:

« Il n'existe pas de tableau de maladie professionnelle relatif aux affections psychiques. En effet, un tableau de maladie professionnelle sert à présumer une exposition à un risque au regard d'activités ou situations de travail précises et définies. Comme tout travail est potentiellement générateur de risques psychosociaux, un cadre de présomption n'aurait pas de sens. »⁶⁷

« La reconnaissance des troubles psychiques liés au travail se fait principalement au titre des accidents du travail, et plus rarement en tant que maladie professionnelle. Cela s'explique par leur caractère multifactoriel et la question de l'objectivation du lien entre la pathologie et le travail. Le Danemark est le seul pays à avoir inscrit une pathologie psychique - le stress post-traumatique - au sein de sa liste de maladies professionnelles. »⁶⁸

Considérant la complexité entourant les pathologies psychiques, la FCEI réitère la position patronale à cet égard quant à l'admissibilité des réclamations, la partie patronale souhaite rendre obligatoire l'établissement d'un diagnostic en vertu du DSM-5 (Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux) pour la reconnaissance des lésions psychologiques dues à un stress aigu ou un stress chronique. Elle souhaite que ce diagnostic soit établi par un psychologue ou un psychiatre.

La FCEI souhaite également rappeler le consensus patronal-syndical à l'effet que le diagnostic en matière de lésion professionnelle liée à la santé psychologique soit également posé en fonction du DSM applicable⁶⁹. Selon une étude l'ISQ⁷⁰, au Québec, en 2002, il y est mentionné que « le quart de la population en emploi présentait un niveau élevé de détresse psychologique (...) et environ 39 % des personnes en emploi ressentent un niveau élevé de stress au travail, mais il est difficile de déterminer s'il s'agit d'une contrainte de travail ou d'un effet lié à la santé mentale. »⁷¹ Encore ici, les recherches sérieuses sur la question expriment, d'une façon ou d'une autre, la nature complexe et la difficulté quant à la détermination des causes exactes du stress au travail. Il y a des limites à vouloir le régime le plus généreux. Assurons une adaptation avec ce qui se fait dans les autres juridictions aussi.

⁶⁶ L'Assurance Maladie, Rapport Santé & Travail : enjeux et actions, Les affections psychiques liées au travail : éclairage sur la prise en charge actuelle par l'Assurance Maladie - Risques professionnels, (janvier 2018), (en ligne), https://assurance-maladie.ameli.fr/sites/default/files/2018-01_affections-psychiques_enjeux-et-actions_assurance-maladie.pdf

⁶⁷ Bis, p. 4

⁶⁸ Bis, p. 6

⁶⁹ Avis du CCTM, p. 24

⁷⁰ Institut de la statistique du Québec, Étude sur la santé mentale et le bien-être des adultes québécois : une synthèse pour soutenir l'action Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (cycle 1.2), 2010, Synthèse réalisée à partir de la publication suivante : VÉZINA, M. R. BOURBONNAIS, A. MARCHAND et R. ARCAND (2008). Stress au travail et santé mentale chez les adultes québécois, Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (cycle 1.2), Québec, Institut de la statistique du Québec, (en ligne), <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/etude-sur-la-sante-mentale-et-le-bien-etre-des-adultes-quebecois-une-synthese-pour-soutenir-laction-enquete-sur-la-sante-dans-les-collectivites-canadiennes-cycle-12.pdf>

⁷¹ Bis, p. 31

Recommandation 18

La FCEI recommande d'exclure les lésions psychologiques de l'annexe des maladies professionnelles bénéficiant de la présomption et de permettre à un comité scientifique de se pencher sur la liste des maladies professionnelles de l'Organisation internationale du travail (OIT) tel que prévu à la recommandation 34 de l'Avis du CCTM de 2017.

Recommandation 19

La FCEI, tel que recommandé dans l'Avis du CCTM de 2017, recommande l'obtention d'un diagnostic DSM-5 soit préalable à l'admissibilité d'une lésion psychologique.

Conclusion

La FCEI tient à souligner la volonté du législateur de réformer le régime de santé et sécurité au travail pour l'améliorer. Comme les dirigeants de PME, la FCEI désire assurer des milieux de travail exempts de maladies, blessures ou décès. Elle désire mettre toutes les énergies pour arriver à l'adoption des meilleures mesures pour les employeurs et pour les employés.

Pour adopter une réforme qui va avoir un impact positif, il est important de prendre en considération la réalité particulière des petites et moyennes entreprises et de les considérer comme des collaborateurs afin d'assurer un succès à cette réforme. Il faut aussi prendre en considération la situation de crise que vivent de nombreuses PME et leurs appels répétés à l'importance de réduire le fardeau administratif et réglementaire.

La FCEI croit également que pour maintenir un bon équilibre, s'arrimer avec les consensus qui ont émergé des avis du CCTM de 2017 et de 2019 s'avère essentiel. Plus on s'éloigne de ces propositions, plus il sera difficile d'obtenir une réception enthousiaste à une réforme de cette ampleur. Finalement, selon l'analyse réalisée par la FCEI, il apparaît que le projet de loi 59 occulte plusieurs consensus importants issus de ces deux avis. Nous invitons les parlementaires de la présente Commission à considérer nos recommandations à l'égard du projet de loi 59, *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*.

Sommaire des recommandations

Recommandation 1

La FCEI recommande l'adoption de l'article 42 relativement à l'imposition d'un formulaire prescrit par la Commission en y apportant les modifications et précisions suivantes :

- Mentionner clairement l'obligation pour le médecin à charge d'y inscrire les limitations fonctionnelles du travailleur.
- Éliminer la prépondérance de l'opinion du médecin qui a charge (médecin traitant du travailleur).
- Permettre à l'employeur de s'opposer à l'opinion du médecin traitant en matière d'assignation temporaire via le processus du Bureau d'évaluation médicale.

Recommandation 2

La FCEI recommande l'adoption de l'article 39 du projet de loi à l'égard des services de soutien en recherche et conditionnellement à:

- Une application soutenue de la recommandation 47 de l'avis du CCTM à l'effet que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus à l'article 142 alinéa 2*d*) de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* afin de réduire ou suspendre, s'il y a lieu, le paiement d'une indemnité, lorsqu'un travailleur, sans motif ou raison valable, omet ou refuse de se prévaloir des services de soutien en recherche d'emploi ou des mesures de réadaptation que prévoit son plan individualisé de réadaptation.
- Une limitation à 15 semaines du programme de recherche d'emploi avec possibilité d'extension pour des raisons particulières (efforts déployés, niveau de scolarité, taux de chômage, etc.).

Recommandation 3

La FCEI recommande l'adoption des dispositions de l'article 115 venant préciser l'habilitation réglementaire de la CNESST qui l'autorise actuellement à prévoir des limites financières et des conditions applicables à l'assistance médicale.

Recommandation 4

La FCEI recommande l'adoption de l'article 19 du projet de loi modifiant l'âge pour qu'un travailleur ou une travailleuse soit admissible au traitement particulier à 60 ans pour tout type de lésion professionnelle.

Recommandation 5

La FCEI recommande l'adoption des articles 138 et 142 du projet de loi qui permet de mieux délimiter le Programme maternité sans danger par des protocoles provinciaux.

Recommandation 6

La FCEI recommande l'adoption de l'article 231 et 290 modifiant la Loi sur les normes du travail afin d'assujettir à la cotisation permettant de financer l'application de cette loi à certaines catégories d'employeurs actuellement exemptées.

Recommandation 7

La FCEI recommande l'adoption de l'article 209 du projet de loi afin de faciliter la prestation électronique des services offerts par la CNESST.

Recommandation 8

La FCEI recommande d'adopter l'article 186 du projet de loi et autres articles subséquents et relatifs à la gouvernance de la CNESST.

Recommandation 9

Que le programme de maternité sans danger (PMSD) soit transféré au Régime québécois d'assurance parentale.

Recommandation 10

La FCEI recommande le maintien intégral des articles 326, 328 et 329 de la LATMP qui définissent et précisent les notions d'imputation ainsi que la notion « obérer injustement », droits légitimes des employeurs et représentants des fondements importants d'un régime assurantiel.

Recommandation 11

La FCEI recommande que le programme de prévention ne s'applique pas aux entreprises de 20 employés et moins.

Recommandation 12

La FCEI recommande que dans les établissements de moins de 20 employés, qu'un comité de santé et de sécurité puisse être formé uniquement s'il y a entente entre les parties à cet effet.

Recommandation 13

La FCEI recommande qu'au sein d'un établissement groupant plus de 20 travailleurs qu'un comité de santé et de sécurité puisse être formé et ce, en fonction de critères objectifs qui tiennent compte du niveau de risque et de la performance antérieure de l'employeur.

Recommandation 14

La FCEI recommande de retirer la notion de représentant en santé et sécurité.

Recommandation 15

La FCEI recommande, considérant les réalités propres du secteur de la construction, de porter une attention à l'applicabilité effective des mesures de prévention sur les chantiers de construction tels que proposés dans le projet de loi.

Recommandation 16

La FCEI recommande que les exigences en matière du « un pour un » des articles 8 et 9 de la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif* soient respectées. Elle demande au ministre du Travail de l'Emploi et de la Solidarité sociale de s'y engager au cours des présents travaux.

Recommandation 17

La FCEI recommande, à l'image des autres juridictions canadiennes, de miser sur le principe de collaboration entre l'employeur, le travailleur et les intervenants de la CNESST en s'assurant des obligations et des sanctions en cas de non-collaboration, de part et d'autre.

Recommandation 18

La FCEI recommande d'exclure les lésions psychologiques de l'annexe des maladies professionnelles bénéficiant de la présomption et de permettre à un comité scientifique de se pencher sur la liste des maladies professionnelles de l'Organisation internationale du travail (OIT) tel que prévu à la recommandation 34 de l'Avis du CCTM de 2017.

Recommandation 19

La FCEI, tel que recommandé dans l'Avis du CCTM de 2017, recommande que l'obtention d'un diagnostic DSM-5 soit préalable à l'admissibilité d'une lésion psychologique.