

CET - 015M

C. P. PL 42

Loi combattre le harcèlement psychologique  
et la violence sexuelle au travail



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

**Consultations sur le projet de Loi no 42**  
**Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique**  
**et la Violence à caractère sexuel en milieu de travail**

Janvier 2024

Le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT), fondé en 1982, est un organisme de défense collective des droits ayant une portée nationale au Québec. Il est constitué de groupes et de personnes qui œuvrent dans le domaine de l'accès et du maintien des femmes au travail. Ses membres proviennent principalement des milieux communautaires d'intégration au marché du travail, des comités de condition féminine, d'organisations syndicales et féministes régionales et nationales. On y retrouve également des représentantes de milieux institutionnels et du développement économique ainsi que de la défense des droits de la personne.

La philosophie d'intervention du CIAFT repose principalement sur le principe que l'autonomie financière des femmes qui est largement tributaire de leur accès au travail, à condition que ce travail soit rémunéré à sa juste valeur et que leurs droits soient pleinement respectés. Dans cette perspective, la mission du CIAFT est d'œuvrer à la défense, à la promotion et au développement de services, de politiques et de mesures favorisant la réponse aux besoins spécifiques des femmes en matière de travail.

Aussi, en développant une analyse critique des politiques sociales et économiques et en proposant des solutions. Le CIAFT réalise ses activités selon trois axes stratégiques d'intervention, soit l'action politique (avis, mémoires, représentation), le soutien à ses membres (formation, communication, défense des services) et la recherche et le développement d'outils (études, rapports, analyses statistiques, guides d'intervention).

# SOMMAIRE

<b>Pour un droit du travail à la hauteur des compétences des femmes</b> .....	<b>4</b>
1. Un accès à la justice pour toutes les travailleuses syndiquées et non syndiquées	5
2. Un meilleur accompagnement aux travailleuses .....	6
3. Une meilleure cohésion entre les instances.....	8
4. Des mesures de soutien à l'application de la Loi .....	9
<b>En conclusion</b> .....	<b>9</b>
<b>Les recommandations</b> .....	<b>10</b>

Nous désirons remercier nos nombreuses collaboratrices à la rédaction de ce mémoire qui fut approuvé par les membres du Conseil d'administration du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)

## Pour un droit du travail à la hauteur des compétences des femmes

En matière de protection juridique contre le harcèlement sexuel ou d'agression sexuelle au travail, les victimes peuvent se perdre devant la multiplicité des recours et la fragmentation du cadre juridique, comme souligné par le comité d'expertes<sup>1</sup> qui se sont penchées sur la question.

En raison de son mandat, le CIAFT profite de cette consultation, pour commenter le projet de Loi 42, dont l'objet est de prévenir et combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail.

Commençons par souligner certaines avancées proposées par le législateur dans ce projet de Loi 42. Premièrement, le CIAFT salue l'ajout de la présomption qui allège le fardeau de preuves lorsque le harcèlement sexuel a mené à une lésion professionnelle<sup>2</sup> et que les victimes déposent une réclamation en vertu de *la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* (LATMP). Notons pour mémoire que les expertes<sup>1</sup> consultées avaient remarqué que ce fardeau peut dépasser celui exigé par le droit criminel.

Nous parlerons dans la section 2, d'une amélioration souhaitée à cet article du projet de Loi actuel, afin que la présomption puisse s'appliquer à toutes les travailleuses et éviter que certaines soient victimes de mythes et stéréotypes entourant les violences sexuelles.

Nous saluons aussi la proposition d'allonger de trois mois à deux ans la période pendant laquelle la victime d'une lésion professionnelle qui résulte d'une violence à caractère sexuel peut porter plainte<sup>3</sup>. Bien que cette période de deux ans ne pourrait pas être encore suffisante pour certaines victimes de violences sexuelles au travail, cet ajout de temps constitue une amélioration.

Nous soulignons dans ce mémoire 4 grands principes que nous trouvons importants et qui guident notre analyse de ce projet de Loi 42 afin de permettre aux femmes d'être mieux protégées dans leur milieu de travail et également, pour faciliter leur passage dans les institutions chargées des recours, pour leur défense et soutien lorsqu'elles sont victimes de violences sexuelles dans le cadre du travail. Dans nos recommandations, un souci particulier a été porté aux situations des travailleuses non syndiquées. La liste n'est pas exhaustive et nous vous invitons donc à consulter les mémoires d'autres groupes de défenses des droits des femmes.

---

<sup>1</sup> Cox, Rachel, Gesualdi-Fecteau, Dalia, Laflamme, Anne-Marie (2023). Rapport final : mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail : se donner les moyens pour agir. Rapport déposé au ministre du Travail.

<sup>2</sup> Voir l'article 4 du projet de loi actuel, portant sur les articles 28.0.1 et 28.0.2 de la LATMP.

<sup>3</sup> Voir les articles 14 et 15 du projet de loi actuel, portant sur l'article 443 de la LATMP.

## 1. Un accès à la justice pour toutes les travailleuses syndiquées et non syndiquées.

L'accès à la justice pour tous et toutes est primordial dans une société de droits. Actuellement, certaines travailleuses se voient dans des situations qui ne leur permettent pas un exercice réel de leurs droits.

Nous notons l'absence dans le projet de Loi 42 de mesures visant à renforcer le recours contre le harcèlement discriminatoire en vertu de la *Charte des droits et libertés*. Aussi, rappelons que les expertes<sup>1</sup> ont souligné qu'elles souhaitent vivement que les victimes choisissant de porter plainte pour harcèlement psychologique devant la Commission des normes de l'équité, de la santé et sécurité au travail, volet *normes du travail* (CNESST-NT) ne soit plus dans une situation où elles perdent des droits reconnus si elles avaient porté plainte en vertu de la Charte québécoise.

De plus, les recours découlant du droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique en vertu de la *Loi sur les normes du travail* (LNT) s'appliquent difficilement dans certains milieux de travail.

De nombreuses travailleuses peuvent ne pas avoir accès de facto à ce droit. Prenons l'exemple des travailleuses rémunérées dans le cadre du programme Chèque emploi-service (CES) du ministère de la Santé et des Services sociaux. Comme le souligne un rapport portant sur l'application du droit du travail aux personnes employées par les programmes d'allocation directe, plus de 30 000 travailleuses sont rémunérées via le programme Chèque emploi-service<sup>4</sup>. Ces travailleuses sont embauchées par des personnes usagères (reconnues comme employeur) âgées ou en situation de handicap ayant besoin de services à domicile qui à titre d'employeur ont l'obligation de mettre en place des « moyens raisonnables » pour offrir un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique. Les autrices donnent un exemple :

« Cette obligation n'est pas sans difficulté pour les personnes usagères du CES. (...) Par exemple, une travailleuse victime de harcèlement de la part (...) du conjoint de la personne usagère (...) Lorsque la travailleuse employée via le CES subit du harcèlement psychologique, y compris à caractère sexuel, elle pourrait s'abstenir d'exercer son droit de porter plainte à la CNESST en vertu de la LNT lorsqu'elle apprendra que c'est la personne usagère qui fera l'objet de la poursuite, à titre d'employeur, même lorsque le harcèlement est commis par son entourage. » (Boivin & al. 2023, p 64)

Bien que nous saluions la volonté présente de renforcer les obligations d'employeurs contenues dans la LNT<sup>5</sup>, celles-ci demeurent des obligations de moyens. Aussi, il ne sera pas possible de poursuivre directement l'harceleur, si ce dernier n'est pas reconnu comme étant l'employeur par la CNESST en vertu de la LNT. Les modifications contenues dans le projet de Loi 42 ne changent pas les difficultés d'application pour les travailleuses précaires employées par le CES, dont une majorité de femmes. Cela est vrai pour ce secteur, mais il ne constitue malheureusement qu'un exemple parmi tant d'autres. Tel que les expertes le rappellent, le recours en vertu de la Charte québécoise a certainement son rôle à jouer, par exemple dans les cas où le harcèlement sexuel se produit au moment de la pré-embauche (par exemple, lors de l'entrevue), dans les cas où il est

---

<sup>4</sup> Le programme d'allocation directe volet Chèque emploi-service est géré par le MSSS. Voir : Boivin, Louise, Bernstein, Stéphanie et Verville, Marie-Hélène (2023). Un travail de soins à valoriser. Pour une pleine protection des travailleuses employées via le programme québécois d'Allocation Directe/Chèque Emploi-Service. Rapport de Recherche. Montréal : Au bas de l'échelle. 17 novembre 2023.

<sup>5</sup> Voir par exemple l'article 18 dans le projet de loi actuel, modifiant l'article 81.19 de la LNT.

indiqué de poursuivre directement la personne qui harcèle ou pour les travailleuses œuvrant dans des domaines atypiques, comme celui en exemple ci-haut.

Dans le contexte, le CIAFT souhaite que soit traité à la CDPDJ dans les meilleurs délais, les plaintes déposées par des personnes victimes de harcèlement en milieu de travail lorsqu'il est plus indiqué. Par exemple en période de pré-emploi, pour les secteurs atypiques ou de poursuite contre la personne harcelante d'utiliser les recours en vertu de la Charte des droits et liberté de la personne.

## **2. Un meilleur accompagnement aux travailleuses**

Le CIAFT propose ici des mesures qui seraient intéressantes à ajouter au projet de Loi 42. Ces recommandations ont été formulées dans l'esprit de mieux accompagner les travailleuses victimes de harcèlement sexuel ou autres formes de violence sexuelles lorsqu'elles s'adressent à la CNESST, en vertu de la LNT ou de la LATMP.

D'abord le CIAFT salue la proposition de permettre à une personne médiatrice de mettre fin au processus de médiation lorsque celui n'est pas utile ou indiqué tel que libellé à l'article 22 dans le projet de Loi actuel, article portant sur l'article 123.3 de la LNT.

Cependant il faut rappeler que la médiation demeure une approche empreinte de neutralité qui ne corrige pas le déséquilibre entre les parties en cas de harcèlement sexuel. Les risques avérés de divulgation d'informations sensibles de la part de plaignantes inexpérimentées en matière légale ou encore de règlements inéquitables pour les victimes non représentées lors de séance de médiation sont nuisibles.

Le CIAFT souhaite que soit offert un accompagnement juridique aux travailleuses victimes de harcèlement psychologique à caractère sexuel à la CNESST-NT dès l'étape de la médiation par le biais de sa direction des affaires juridiques.

De plus nous avons salué d'entrée de jeu l'ajout d'une présomption en cas de lésions professionnelles dues à la violence sexuelle, cependant, le CIAFT s'interroge quant au libellé proposé à l'article 28.0.1 de la LATMP, tel que décrit dans le projet de Loi 42:

« Une blessure ou une maladie d'un travailleur est présumée être survenue par le fait ou à l'occasion de son travail lorsqu'elle résulte de la violence à caractère sexuel subie par ce dernier et commise par son employeur, l'un des dirigeants de ce dernier dans le cas d'une personne morale ou l'un des travailleurs dont les services sont utilisés par cet employeur aux fins d'un même établissement, sauf si cette violence survient dans un contexte strictement privé. »

Cette dernière précision pourrait permettre la réintroduction, dans le processus décisionnel, de mythe ou de stéréotypes liés à ce type de violence comme le croient les expertes<sup>1</sup>. Pensons par exemple à une travailleuse victime de harcèlement sexuel et qui aurait consenti à quelques sorties privées avec le collègue qui la harcèle, et que ces personnes se connaissaient avant qu'ils soient collègues. Dans l'état actuel du droit, dès que les personnes se connaissent en dehors du travail cela a un impact négatif sur la décision d'accepter ou non l'indemnisation, rappellent les expertes<sup>1</sup>:

« Dès lors qu'on peut identifier la présence d'une relation « extra-travail » entre la personne réclamante et la personne mise en cause, la réclamation sera refusée. Autrement dit, on considère

que toute relation personnelle entre la personne réclamante et la personne mise en cause prime sur la relation de travail. » (Cox et al.,2023, p.86)

Dans ce contexte, notre crainte est que le libellé souligné portant sur « un contexte strictement privé » peut amener à exclure les cas où les personnes se connaissent en dehors du travail, ou que les gestes ont eu lieu hors du lieu de travail.

Rappelons que l'immense majorité des agressions sexuelles que subissent les femmes (...) sont le fait de personnes de l'entourage et cela comprend les collègues de travail<sup>6</sup>. Il serait contre-productif d'affaiblir le bénéfice de présomption proposé dans projet de Loi 42.

Nous recommandons donc au ministre du Travail de revoir le libellé de l'article 28.0.1 de la LATMP tel que suggéré et de s'assurer qu'il évite de réintroduire des mythes et des stéréotypes liés au harcèlement sexuel.

Par ailleurs, la formation sur la violence à caractère sexuel ou discriminatoire des diverses intervenantes impliquées dans la réception des plaintes, leur traitement, l'accompagnement des plaignantes, la médiation et même les jugements est primordiale.

D'ailleurs, près d'une dizaine de recommandations des expertes<sup>1</sup> touchent la formation de ces intervenantes. Cependant outre la formation des arbitres de grief, aucune autre formation n'est prévue dans le projet de Loi actuel. Nous comprenons qu'en complément du projet de Loi, le ministre du Travail s'assurera de la formation des juges administratifs et des conciliateurs de l'équipe spécialisée en matière de violence à caractère sexuel du tribunal administratif du travail (TAT).

Dans le même esprit, nous comptons sur le ministre et sur la CNESST pour mettre en œuvre l'ensemble des recommandations des expertes<sup>1</sup> qui concernent la formation et le développement d'outils pour les employées de la CNESST impliqué dans le traitement des dossiers de harcèlement psychologique. Ces formations permettront, nous le croyons, une meilleure compréhension des réalités, des mythes et des stéréotypes liés au harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel et de standardiser l'information, l'accompagnement, et le traitement des plaintes des personnes victimes de violences sexuelles.

Enfin, nous proposons de développer des liens ainsi qu'un protocole de référencement entre la CNESST et des ressources d'aide en matière de violence sexuelle pour les travailleuses victime de violence sexuelle au travail afin qu'elles puissent bénéficier des ressources existantes dans leur région : CALAC, CAVAC, GAIHST, ATF, ligne REBATIR, Juripop, etc.

### **3. Une meilleure cohésion entre les instances**

Bien qu'un projet de loi ne contienne pas de mesures administratives, nous sommes préoccupées par la qualité des informations aux plaignantes et la cohérence des interventions et des échanges entre les secteurs de la CNESST, ainsi qu'avec la CDPDJ. Évidemment, nous comptons encore

---

<sup>6</sup> Cité dans Cox et al., 2023 : Julie Desrosiers et Geneviève Beausoleil-Allard, L'agression sexuelle en droit canadien, 2e éd, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2017.

une fois sur le ministre du Travail et la CNESST pour mettre en œuvre les recommandations des expertes<sup>1</sup> visant ces sujets.

Nous tenons d'ailleurs à souligner deux mesures de cohérence intéressantes déjà mises en place. D'une part, le développement des liens institutionnels entre les différentes directions et la vice-présidence de la CNESST (NT et SST) facilitant le traitement des plaintes en harcèlement psychologique pouvant mener à une indemnisation pour lésion professionnelle. Et d'autre part, l'entente entre la CNESST et la CDPDJ sur la référence de dossier de plainte de harcèlement discriminatoire. Malgré leurs limites, ce type d'ententes représentent des avancées.

A contrario, le CIAFT veut soulever un enjeu, à l'instar des expertes<sup>1</sup>, touchant la cohérence entre les instances qui requièrent des améliorations.

Les personnes qui déposent une plainte en vertu de la LNT peuvent ne pas recevoir d'indemnité de remplacement de salaire, de dommages et intérêts ou le financement par l'employeur de soutien psychologique, même si cela est prévu par cette Loi. Dans le cas où un juge administratif du TAT ou un arbitre de grief « estime probable » que la victime ait une lésion professionnelle résultant du harcèlement qu'elle a vécu, même si cette lésion n'est pas encore reconnue par la CNESST-SST. Actuellement, des personnes ayant obtenu un diagnostic et porté plainte en vertu du recours de la LNT, mais n'ayant pas déposé de recours en vertu de la LATMP peuvent se voir refuser les montants décrits ci-haut.

Cet état de fait est le fruit, disent les expertes<sup>1</sup>, de l'interprétation des tribunaux de l'article 123.16 de la LNT. L'intention du législateur était de permettre que ces montants soient versés soit en vertu d'un recours prévu à la LNT, ou d'un recours prévu à la LATMP.

En effet, les sommes prévues par les deux régimes ne peuvent s'additionner. La LATMP est un régime « sans égard à la faute », qui prévoit une immunité civile pour l'employeur, tandis que la LNT interpelle la responsabilité de l'employeur, via ses obligations. Pourtant, tel qu'interprété actuellement, l'article 123.16 de la LNT n'atteint pas son objectif.

La complexité de l'interprétation repose sur la difficulté d'évaluer a priori la probabilité que le harcèlement entraîne une lésion professionnelle et sur l'équivoque entourant la période où il y a lésion professionnelle. Cette complexité entraîne confusion et incertitude privant très souvent des plaignantes d'indemnité de remplacement de salaire perdu. Afin de respecter l'intention du législateur, le CIAFT recommande de revoir le libellé de l'article 123.16 de la LNT comme le recommande le comité d'expertes<sup>1</sup>.

#### **4. Des mesures de soutien à l'application de la Loi**

L'application de la Loi est une responsabilité partagée entre de nombreux acteurs (employeurs, syndicats, ministères et organismes, etc.) Certaines mesures mobilisent, responsabilisent et encadrent des acteurs importants face à leur contribution à la protection des travailleuses et des travailleurs.

Des mesures qui soutiendraient l'application de la Loi ont d'ailleurs été proposées par les expertes<sup>1</sup>. Nous saluons ici l'ajout, à l'article 32 du projet de Loi 42, de la notion d'agression à



caractère sexuel à la liste des infractions criminelles pouvant mener à la disqualification d'une personne à un poste d'autorité dans le secteur de la construction.

À l'instar du comité d'expertes<sup>1</sup>, nous croyons à la nécessité d'introduire dans la Loi des mesures novatrices de soutien à l'application de celle-ci.

Par exemple :

- Réserver l'adhésion à une mutuelle de prévention aux entreprises qui sont dotées de mesures pour identifier les risques de violence à caractère sexuel, les éliminer et les contrôler (Rec. 21);
- Réserver le financement public à des projets dans le secteur culturel aux entreprises qui ont mis en place des mesures de prévention du harcèlement sexuel (Rec. 62);
- Réserver l'obtention ou le renouvellement de la licence de la Régie du bâtiment du Québec aux entrepreneurs ayant suivi une formation en matière de violence à caractère sexuel. (Rec. 64);
- Assujettir les employeurs de tous types présents sur un chantier de construction (contracteur, agence, entreprise cliente, etc.) à l'obligation de protection des travailleuses et travailleurs exposés à de la violence à caractère sexuel. (Rec. 53).

Ces mesures mettraient à contribution plusieurs parties prenantes face à leurs responsabilités et faciliteraient d'autant non seulement la protection des travailleuses et travailleurs, mais la prévention des méfaits.

## **En conclusion**

Le CIAFT tient à louer d'une part l'approche retenue par le ministre du Travail qui consistait à confier à des expertes<sup>1</sup> le mandat d'analyser les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agressions sexuelles au travail et, d'autre part la rigueur des expertes<sup>1</sup> dans la réalisation de leur mandat.

Il s'agit là du socle sur lequel reposent le projet de Loi 42 et les actions complémentaires qui seront posées.

Le CIAFT salue la volonté du ministre du Travail de déposer un rapport de mise en œuvre un an après la sanction de la Loi et le CIAFT l'invite à poursuivre dans la bonne voie et de confier un mandat d'analyse sur les effets de sa mise en œuvre dans cinq ans.

## Les recommandations

### **Un accès à la justice pour les travailleuses victimes de harcèlement sexuel ou d'autres formes de violences sexuelles**

Recommandation 1 : Traiter à la CDPDJ, dans les meilleurs délais, les plaintes déposées par des personnes victimes de harcèlement en milieu du travail lorsqu'il est plus indiqué, dans la période de pré-emploi, dans les secteurs atypiques ou lorsqu'il est indiqué de poursuivre la personne harcelante, d'utiliser les recours en vertu de la Charte des droits et liberté de la personne.

### **Améliorer les mesures d'accompagnement aux travailleuses victimes de violences sexuelles**

Recommandation 2 : Revoir le libellé de l'article 28.0.1 dans la LATMP afin d'éviter de réintroduire des mythes et des stéréotypes liés au harcèlement sexuel.

Recommandation 3 : Offrir un accompagnement juridique aux travailleuses victimes de harcèlement psychologique à caractère sexuel à la CNESST-NT dès l'étape de la médiation par le biais de sa direction des affaires juridiques ;

Recommandation 4 : Assurer la formation des juges administratifs et des conciliateurs de l'équipe spécialisée en matière de violence à caractère sexuel du tribunal administratif du travail (TAT).

Recommandation 5 : Mettre en œuvre l'ensemble des recommandations des expertes qui concernent la formation et le développement d'outils pour les employées de la CNESST impliqué dans le traitement des dossiers de harcèlement psychologique.

Recommandation 6 : Développer des liens ainsi qu'un protocole de référencement entre la CNESST et des ressources d'aide en matière de violence sexuelle pour les travailleuses qui portent plainte pour violence sexuelle au travail puissent bénéficier des ressources d'aide existantes dans leur région : CALAC, CAVAC, GAIHST, ATF, ligne REBATIR, Juripop, pour ne nommer qu'eux.

### **Améliorer la cohérence entre les différentes instances chargées d'accueillir et traiter les plaintes et réclamations des travailleuses victimes de harcèlement sexuel et autres formes de violence sexuelle au travail.**

Recommandation 7 : Développer des liens institutionnels entre les différentes directions de la CNESST et entre cette dernière et la CDPDJ;

Recommandation 8 : Modifier l'article 123.16 dans la LNT selon la recommandation des expertes, afin d'éviter que certaines personnes soient privées de leurs droits.

### **Mesure de soutien à l'application de la Loi et à la prévention du harcèlement sexuel et d'agression sexuelle au travail**

Recommandation 9 : Introduire dans la loi des mesures novatrices de soutien à l'application de la Loi 42 devrait être introduites dans la Loi.

Recommandation 10 : Confier un mandat d'analyse sur les effets de sa mise en œuvre dans cinq ans.