



CSSS - 004M

C. P. PL 66

Loi visant à renforcer le suivi des  
personnes faisant l'objet d'un verdict de  
non-responsabilité criminelle

## **Mémoire de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail**

Déposé dans le cadre des consultations particulières  
sur le Projet de loi no 66, *Loi visant à renforcer le suivi  
des personnes faisant l'objet d'un verdict de non-  
responsabilité criminelle pour cause de troubles  
mentaux ou d'inaptitude à subir leur procès*

**Mercredi 11 septembre 2024**

## CONTEXTE

Après quelques décès tragiques, dont celui d'une policière de la Sûreté du Québec en mars 2023, le Projet de loi n° 66 (PL 66), *Loi visant à renforcer le suivi des personnes faisant l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou d'inaptitude à subir leur procès*, a été présenté à l'Assemblée nationale le 30 mai 2024 par le ministre de la Sécurité publique.

Le 6 juin 2024, le principe de ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale et ce dernier a été déferé à la Commission de la santé et des services sociaux pour son étude détaillée.

## MANDAT DE LA CNESST

La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) fait la promotion des droits et des obligations en matière de travail et en assure le respect auprès des travailleurs et des travailleuses et des employeurs du Québec<sup>1</sup>. Elle est ainsi appelée à intervenir dans les domaines des normes du travail, de l'équité salariale et de la santé et de la sécurité du travail.

Dans le cadre de sa mission de promouvoir et de veiller au respect de la santé et de la sécurité des travailleurs, la CNESST s'est vu confier la gestion du régime de santé et de sécurité du travail sur l'ensemble du territoire québécois et est chargée d'appliquer la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*<sup>2</sup> (LSST).

À titre de gestionnaire du régime, elle se voit conférer des pouvoirs et des responsabilités en matière de prévention des accidents du travail de sorte à favoriser une prise en charge et à assurer une meilleure qualité des milieux de travail.

## INTERVENTION DE LA CNESST

Compte tenu de son expertise, la CNESST a été reconnue à titre de partie intéressée lors de plusieurs enquêtes du coroner, sa participation étant considérée pertinente et utile aux fins d'identifier les facteurs contributifs au décès d'un travailleur dans l'exécution de ses fonctions et de proposer des recommandations afin de tendre vers des standards assurant une plus grande sécurité des travailleurs et du public.

C'est dans ce contexte que la CNESST a participé à l'enquête publique du coroner sur les causes et circonstances du décès de la policière Maureen Breau survenu le 27 mars 2023.

---

<sup>1</sup> Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. *Déclaration de services*, [En ligne], 2024. [<https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/cnesst/declaration-services>] (consulté le 2024-07-26).

<sup>2</sup> RLRQ, c. S -2.1.

Par sa participation au PL 66, la CNESST souhaite contribuer à la mise en place d'un cadre législatif permettant la mise en œuvre des droits prévus à l'article 9 LSST et à l'article 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>3</sup> (Charte québécoise) :

**9.** Le travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique et psychique.

**46.** Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

## CHAMP D'APPLICATION DE LA LSST

La loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique et psychique des travailleurs<sup>4</sup>.

Cette philosophie qui anime la structure de la loi se traduit par une implication paritaire du milieu de travail en prévoyant des mécanismes de participation des travailleurs et de leurs associations, ainsi que des employeurs et de leurs associations<sup>5</sup>, de sorte à mobiliser tout le milieu à agir en prévention des accidents plutôt qu'en indemnisation des lésions professionnelles. La LSST est, en définitive, une loi de prise en charge.

Étant d'ordre public, il est interdit de déroger à la LSST au moyen d'une convention ou d'un décret, sauf pour y prévoir des dispositions plus avantageuses pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique ou psychique du travailleur<sup>6</sup>.

Elle s'applique à tout employeur qui opère une entreprise de juridiction provinciale, incluant le gouvernement, ses ministères et organismes<sup>7</sup> ainsi qu'à tout lieu de travail, tel que défini à l'article 1 de la LSST, ces lieux pouvant inclure le domicile d'un citoyen :

« **lieu de travail** » : un endroit où, par le fait ou à l'occasion de son travail, une personne doit être présente, y compris un établissement et un chantier de construction.

---

<sup>3</sup> RLRQ, chapitre C-12.

<sup>4</sup> Article 2 LSST.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Article 4 LSST.

<sup>7</sup> Article 6 LSST.

## LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES PRÉVUES À LA LSST

Le législateur a prévu l'imposition d'obligations légales aux travailleurs et aux employeurs.

Les principales obligations du travailleur sont contenues à l'article 49 de la LSST, dont celles de prendre les mesures nécessaires pour protéger sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou psychique<sup>8</sup>, et veiller à ne pas mettre en danger la santé, la sécurité ou l'intégrité physique ou psychique des autres personnes qui se trouvent sur les lieux de travail ou à proximité des lieux de travail<sup>9</sup>.

Bien que le législateur impose des obligations à la fois au travailleur et à l'employeur, ce dernier demeure le principal débiteur d'obligations en vertu de la LSST compte tenu de son droit de gérance et de l'autorité qu'il détient sur les lieux et l'organisation du travail<sup>10</sup>. Les obligations imposées à l'employeur sont ainsi beaucoup plus onéreuses que celles imposées au travailleur du fait qu'il lui incombe aussi de protéger le travailleur contre ses propres erreurs.

Les obligations générales de l'employeur sont énoncées à l'article 51 de la LSST, dont :

- (3°) s'assurer que l'organisation du travail et les méthodes et techniques utilisées pour l'accomplir sont sécuritaires et ne portent pas atteinte à la santé du travailleur;
- (5°) utiliser les méthodes et techniques visant à identifier, contrôler et éliminer les risques pouvant affecter la santé et la sécurité du travailleur;
- (9°) informer adéquatement le travailleur sur les risques reliés à son travail et lui assurer la formation, l'entraînement et la supervision appropriés afin de faire en sorte que le travailleur ait l'habileté et les connaissances requises pour accomplir de façon sécuritaire le travail qui lui est confié;

S'est ajoutée l'obligation suivante lors de l'adoption, en 2021, de la *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*<sup>11</sup> (LMRSST) :

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

[...]

---

<sup>8</sup> Article 49 (2) LSST.

<sup>9</sup> Article 49 (3) LSST.

<sup>10</sup> *Bell Canada c. CSST*, [1988] 1 R.C.S. 749.

<sup>11</sup> L.Q., 2021. c. 27.

Cette dernière obligation prend toute son importance dans le cadre du PL 66.

Certains travailleurs, dont les policiers, sont, du fait de leurs fonctions, en contact avec des personnes dont l'état mental est perturbé et sont conséquemment exposés à des risques importants, dont la violence physique, sans toutefois que l'on puisse qualifier de telles situations comme étrangères aux activités de leur employeur. Bien au contraire, ces situations font partie intégrante des activités des corps policiers qui doivent composer avec cette réalité et même, à certaines occasions, utiliser la force nécessaire pour maîtriser un individu.

Dans un tel contexte, l'obligation de protéger le travailleur contre la violence passe inéluctablement par une évaluation des risques et c'est cette évaluation des risques qui permet à l'employeur de mettre en œuvre les méthodes de travail appropriées en adéquation avec l'appréciation des risques.

### **L'ARTICLE 51(5) LSST - UTILISER LES MÉTHODES ET TECHNIQUES VISANT À IDENTIFIER, CONTRÔLER ET ÉLIMINER LES RISQUES POUVANT AFFECTER LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DU TRAVAILLEUR**

La meilleure évaluation du risque est celle qui permet d'avoir accès à des informations complètes.

Les enjeux de confidentialité peuvent être un frein à la mise en œuvre de l'obligation qui incombe à l'employeur de protéger son travailleur contre une situation de violence. Si l'information lui permettant d'identifier adéquatement les risques auxquels est exposé un travailleur ne lui est pas accessible, il est probable que l'évaluation des risques entreprise soit faussée et que les méthodes de travail ne soient pas adaptées à la situation, compromettant ainsi la santé, la sécurité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur.

Un constat alors s'impose : la limite à la prévention de la violence physique dont peut être victime un policier intervenant auprès de personnes non responsable pour cause de troubles mentaux (NRCTM) et sous ordonnance de la Commission d'examen des troubles mentaux est tributaire notamment de l'information médicale concernant cette personne.

De ce fait, cet enjeu de confidentialité met en opposition des droits fondamentaux protégés par la Charte québécoise, soit le droit à la vie privée<sup>12</sup>, et le droit pour un travailleur « à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique »<sup>13</sup>.

Ainsi, la difficulté consiste à trouver un juste équilibre entre la confidentialité des informations médicales et le droit à des conditions de travail qui assurent la santé,

---

<sup>12</sup> Article 5 Charte québécoise.

<sup>13</sup> Article 46 Charte québécoise.

la sécurité et l'intégrité physique et psychique des travailleurs intervenants auprès de personnes NRCTM.

## L'INSPECTEUR DE LA CNESST

L'inspecteur est un fonctionnaire nommé aux fins de l'application de la LSST et des règlements adoptés en vertu de celle-ci<sup>14</sup>. Son intervention sur un lieu de travail consiste essentiellement à veiller à ce que l'objet de la loi prévu à l'article 2 soit atteint:

2. La présente loi a pour objet l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique et psychique des travailleurs.

Le législateur a attribué à l'inspecteur des pouvoirs qui sont à la fois considérables et diversifiés dont notamment le pouvoir de trancher les droits de refus<sup>15</sup>, de faire des enquêtes<sup>16</sup>, d'enjoindre à une personne de se conformer à la loi ou aux règlements<sup>17</sup> et de suspendre des travaux ou fermer un lieu de travail en tout ou en partie<sup>18</sup>.

Malgré les larges pouvoirs dont il est investi, l'inspecteur ne peut ordonner à un tiers la communication de renseignements confidentiels, bien que ceux-ci puissent contribuer à identifier, contrôler et éliminer les risques pouvant affecter la santé et la sécurité d'un travailleur.

## ENQUÊTE DE LA CNESST — RECOMMANDATIONS ÉMISES PAR LES INSPECTEURS DE LA CNESST

L'enquête de la CNESST concernant le décès de la policière Maureen Breau a permis de retenir cinq causes pour expliquer l'événement<sup>19</sup> :

- La policière, se dirigeant vers son collègue qui se fait attaquer par un citoyen armé d'un couteau, se trouve à son tour prise pour cible et est poignardée au cou;
- L'évaluation du risque lors d'une intervention d'arrestation planifiée est déficiente, en ce qu'elle est laissée à la discrétion des policiers et qu'elle les expose à intervenir face à un individu dont le niveau de dangerosité aurait nécessité une stratégie d'intervention leur assurant une plus grande sécurité;

---

<sup>14</sup> Article 177 LSST.

<sup>15</sup> Article 19 LSST.

<sup>16</sup> Article 180 LSST.

<sup>17</sup> Article 182 LSST.

<sup>18</sup> Article 186 LSST.

<sup>19</sup> CNESST. *Rapport d'enquête d'accident : intervention d'arrestation ayant causé la mort d'une policière de la Sûreté du Québec, le 27 mars 2023 à Louiseville*, [En ligne], 2024. [<https://www.centredoc.cnesst.gouv.qc.ca/pdf/Enquete/ed004400.pdf>] (consulté le 2024-07-26)

- La planification de l'arrestation est inadéquate, en ce que plusieurs éléments des principes de défense et des principes tactiques lors d'une intervention policière ne sont pas respectés;
- La formation des policiers en matière d'emploi de la force est insuffisante;
- La supervision par l'employeur de ses policiers lors de l'évaluation du risque et de la planification de l'intervention est inadéquate.

En conséquence, la CNESST a émis treize recommandations qui s'adressent à différents acteurs du milieu, soit au ministère de la Sécurité publique, à l'École nationale de police du Québec, au ministère de l'Enseignement supérieur et aux organisations policières du Québec.

Ces recommandations traitent différents aspects liés à la santé et à la sécurité des policiers et des policières du Québec, en lien avec l'intervention planifiée et l'évaluation du risque, le maintien des compétences, la méthode de travail sécuritaire et la supervision.

## **ENQUÊTE PUBLIQUE DU CORONER — RECOMMANDATIONS SUGGÉRÉES PAR LA CNESST**

Au-delà de l'enquête réalisée par la CNESST et des dérogations émises, l'enquête publique du coroner faisant suite au décès de la policière Maureen Breau a mis en lumière des lacunes importantes.

Conséquemment, dans son mémoire présenté dans le cadre de cette enquête publique du coroner, la CNESST a suggéré quelques pistes à envisager afin de tendre vers des standards assurant une plus grande sécurité des travailleurs et du public, notamment<sup>20</sup> :

- Au niveau de la communication de l'information personnelle pertinente des personnes dont l'état mental est perturbé, sans que le dossier médical devienne entièrement accessible, certains éléments essentiels à la santé et à la sécurité des travailleurs devraient être communiqués. Cette avenue mérite d'être explorée, car l'absence ou le manque d'information devient un obstacle à l'évaluation réelle des risques;
- Conséquemment, si au départ l'évaluation des risques est faussée, la méthode de travail associée en sera nécessairement affectée et la santé et la sécurité du travailleur grandement compromise;

---

<sup>20</sup> CNESST. *Enquête publique de la coroner Géhane Kamel sur les causes et circonstances du décès de Mme Maureen Breau survenu le 27 mars 2023 : Mémoire de la partie intéressée, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (la CNESST)*, 27p, 2024.

- Ce travail de prévention essentiel doit s'effectuer en amont afin d'avoir une meilleure connaissance et évaluation des risques, ce qui se répercutera positivement dans toute la chaîne décisionnelle. Des décès pourront ainsi être évités.

## CONCLUSION

La CNESST salue donc le dépôt du PL 66 visant à renforcer le suivi des personnes NRCTM ou d'inaptitude à subir leur procès.

Ce projet de loi proposé qui «  *vise à permettre à un organisme du secteur de la santé et des services sociaux de communiquer à un corps de police un renseignement qui est nécessaire à ses interventions auprès de personnes faisant l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou d'inaptitude à subir leur procès<sup>21</sup> » est en accord avec la suggestion de la CNESST quant à la communication de certains renseignements pertinents concernant des personnes dont l'état mental est perturbé. Ceci entraînera une meilleure évaluation des risques, de laquelle découlera une méthode de travail ou une stratégie d'intervention qui favorisera la santé et la sécurité des travailleurs.*

La CNESST a la santé et la sécurité des travailleurs et des travailleuses à cœur et remercie les parlementaires.

---

<sup>21</sup> PL 66, Loi visant à renforcer le suivi des personnes faisant l'objet d'un verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou d'inaptitude à subir leur procès, 1<sup>re</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2024.