



HAL
open science

La reconnaissance des risques psychosociaux et des violences au travail dans la Loi sur la santé et la sécurité au travail au Québec

Loïc Lerouge

► To cite this version:

Loïc Lerouge. La reconnaissance des risques psychosociaux et des violences au travail dans la Loi sur la santé et la sécurité au travail au Québec. *Revue de droit du travail*, 2022, 4, pp.262-271. halshs-03649543

HAL Id: halshs-03649543

<https://shs.hal.science/halshs-03649543v1>

Submitted on 27 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DROITS D'ICI / DROITS D'AILLEURS

262

Sous la responsabilité de Pascal Lokiec, Professeur à l'Université Paris 1,
Sophie Robin-Olivier, Professeur à l'Université Paris 1
et Fabienne Jault-Seseke, Professeur à l'Université de Versailles-Saint-Quentin

La reconnaissance des risques psychosociaux et des violences au travail dans la loi sur la santé et la sécurité du travail au Québec

Stress, violences psychologiques commises par les collègues, par le supérieur hiérarchique ou par des clients, syndrome d'épuisement professionnel... les risques psychosociaux sont partout, jusqu'à être provoqués par des dispositifs que l'on ne pouvait pas, d'emblée, relier à la problématique de la santé mentale: un PSE ou une évaluation sont susceptibles d'être la source de tels risques. Le droit français comporte aujourd'hui un certain nombre de dispositifs de protection, d'une efficacité variable: la législation sur le harcèlement moral, les principes généraux de prévention, le document unique d'évaluation des risques, l'ANI sur le stress au travail (2008), celui sur le harcèlement et la violence au travail (2010), de même que celui sur la qualité de vie au travail et l'égalité professionnelle (2013). Signe de l'importance du sujet, et de son caractère quasi indiscutable, ces trois ANI ont été signés à l'unanimité des organisations syndicales et patronales. La récente convention n° 190 de l'OIT relative à l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail, dont le processus de ratification est presque achevé (la loi française autorisant la ratification a été adoptée en novembre 2021), ajoute un nouvel outil, dont on peut espérer, avec un optimisme mesuré, qu'il sera ratifié par de nombreux autres États.

Qu'en est-il au Québec? Loïc Lerouge, grand spécialiste de droit comparé et du droit de la santé au travail, nous éclaire sur la riche législation québécoise, intégrant des problématiques que l'on n'associe pas toujours à la lutte contre les risques psychosociaux au travail, parmi lesquelles celle des violences familiales ou conjugales.

La réforme du régime de santé et de sécurité du travail au Québec était réclamée depuis des décennies, tant par les organisations syndicales que patronales¹, mais aussi par un certain nombre d'auteurs². La réforme du 30 septembre 2021 était donc très attendue et a fait l'objet de vifs et nombreux débats comme en atteste le grand nombre de mémoires déposés à l'Assemblée nationale auprès de la Commission de l'économie et du travail, dans le cadre des consultations et

auditions publiques sur le projet de loi n° 59³. La loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail⁴ est une réforme d'ampleur car elle porte à la fois la loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) et la loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP). Elle constitue la première réforme visant à la fois la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles⁵. Toutefois, au regard de la somme des enjeux, tout ne pourra

(1) L. Lévesque, « La réforme en santé et sécurité du travail est adoptée », *La Presse canadienne*, 30 sept. 2021.

(2) V. par ex. K. Lippel, « Une réforme du régime québécois de santé et de sécurité du travail: pour qui? pourquoi? pour quand? », in S. Montreuil, P.-S. Fournier et G. Baril-Gingras, *L'intervention en santé et en sécurité du travail: pour agir en prévention dans les milieux de travail*, PUL, 2013, p. 371-396.

(3) V. le site de l'Assemblée nationale du Québec <https://urlz.fr/hZoj>.

(4) Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, LQ 2021, c 27.

(5) À ce sujet, Katherine Lippel souligne, dans son mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec, l'enjeu éthique afin de ne pas donner « l'impression que les victimes de lésions professionnelles financeront l'amélioration du régime de prévention est de séparer les deux enjeux, en discutant, dans un premier temps, des réformes à la prévention et ensuite, en regardant plus tard les réformes de l'indemnisation, après avoir pu constater les bienfaits des nouvelles stratégies de prévention », p. 4.

pas être traité dans cet article qui analysera la LSST à l'aune des risques psychosociaux (RPS) et de la violence au travail.

La loi sur la santé et la sécurité au travail du 21 décembre 1979 est entrée en vigueur le 10 janvier 1980. Même si elle s'est développée parallèlement au régime d'assistance sociale des accidentés et malades du travail, dont le point d'ancrage est la loi-cadre sur les accidents du travail de 1931⁶, la LSST émerge beaucoup plus récemment en synthétisant les directives, règlements et décisions ministérielles adoptés précédemment⁷. Selon le livre blanc du ministre d'État au développement social, cette loi ambitionnait d'« instaurer un régime juridique structuré et cohérent qui “réponde aux impératifs d'une politique globale” de prévention en matière d'accident du travail et de maladies professionnelles »⁸. Ainsi, selon l'article 2 de la LSST, l'objet de la loi visait expressément « [...] l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs » qui ont, selon l'article 9, « [...] droit à des conditions de travail qui respectent [leur] santé et [leur] intégrité physique ». Toutefois, même si la portée de la LSST en matière de prévention concernant le régime des travailleurs pouvait être perçue comme remarquable, Katherine Lippel rappelle qu'il était déjà précédé par l'Acte des manufactures qui disposait dès 1885 dans son article 3 qu'« il n'est pas permis de tenir une manufacture de manière que la vie de qui que ce soit qui y est employé soit en danger ou de façon que la santé de ceux qui y sont employés soit probablement en danger d'être permanentement compromise »⁹. Le régime de prévention s'est finalement développé entre ces deux textes et connaît aujourd'hui un renouveau à la lumière de la réforme sanctionnée le 6 octobre 2021.

L'enracinement de la LSST se trouve dans le rapport du juge Beaudry rendu à la suite de sa nomination le 18 juin 1975 à la tête du

Comité d'étude sur la salubrité dans l'industrie de l'amiante au plus fort de la très médiatisée grève des travailleurs de l'amiante, mais aussi en raison de l'accumulation d'incidents révélant à l'opinion publique les lacunes de la prévention en santé et sécurité du travail au Québec. Dans ce contexte, le juge Beaudry a fait le choix d'aller au-delà de son mandat en proposant des mécanismes et des structures en prévention en santé au travail qui s'appliquent à tous les travailleurs, pas seulement ceux de l'amiante¹⁰. Le rapport Beaudry, déposé en octobre 1976 auprès du ministre du Travail du gouvernement libéral de l'époque, est timidement accueilli par celui-ci. En revanche, de manière plus enthousiaste, le Parti québécois promet d'appliquer les propositions du rapport s'il était porté au pouvoir. À partir de cet engagement, le gouvernement suivant, issu de ce parti, a créé en novembre 1976 un ministère du Développement social chargé dès le 2 mars 1977 de préparer un livre blanc¹¹ suivi d'une loi-cadre relative à la santé, à la sécurité et au bien-être des travailleurs¹².

Le livre blanc a recensé seulement sept lois et vingt règlements qui visaient, de près ou de loin, la prévention des accidents du travail et dont la mise en œuvre était confiée à six administrations différentes rendant complexe une intervention efficace¹³. Il a également repris l'essentiel des propositions du rapport Beaudry, notamment celles d'un mécanisme paritaire d'autosurveillance relative à la salubrité du milieu de travail et la nécessité de prioriser la prévention primaire en santé et sécurité au travail¹⁴. Les orientations découlant du livre blanc ont alors permis d'ouvrir un processus de consultation très large débouchant sur une loi-cadre traitant de la santé, de la sécurité et du bien-être des travailleurs. La loi adoptée le 19 décembre 1979 rassemble les compétences dispersées dans plusieurs ministères et organismes. La Commission des accidents du travail devient la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) qui

(6) Loi des accidents du travail, 1931, S.Q. 1930-1931, c. 100, la première loi sur le régime d'indemnisation des accidents du travail date cependant de 1909. La loi de 1931 a modifié ce régime initial en créant un régime d'assistance sociale qui met en place un fonds d'indemnisation géré par la Commission des accidents du travail et introduit la notion de « maladie industrielle ». La Commission avait la possibilité de contribuer financièrement à la reprise du travail et à la réhabilitation, entretien avec Jean-Paul Dautel, Université d'Ottawa (chaire de recherche éminente en droit de la santé et de la sécurité au travail) et Université Lumière Lyon 2, 3 mars 2022.

(7) K. Lippel, « Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981) », RJT 1981-82, 16, p. 329-377, par ex. la création du comité d'hygiène et de sécurité au travail par le ministère du Travail et de la Main-d'œuvre en 1974 ou encore la dénomination des chefs de département de santé communautaire en médecins hygiénistes par la loi sur les établissements industriels et commerciaux de 1975.

(8) Livre blanc cité par A.-M. Laflamme, *Le droit à la protection de la santé mentale au travail*, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 333.

(9) V. K. Lippel, « Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885-1981) », préc.

(10) M. Vézina, « Ancrages politiques et théoriques de la loi sur la santé et la sécurité du travail du Québec », in J. Douesnard (dir.), *Enjeux humains et psychosociaux du travail*, PUQ, p. 9-23.

(11) Ministre d'État au Développement social, *Santé et sécurité au travail: Politique québécoise de la santé et de la sécurité au travail*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978, 305 p.

(12) *Ibid.*

(13) A.-M. Laflamme, *op. cit.*, p. 333, note 1146.

(14) M. Vézina, art. préc.

est désormais un organisme paritaire, chargé de la mise en œuvre de la prévention en santé au travail, de l'inspection et de l'indemnisation¹⁵. La CSST a ensuite fusionné au sein de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) à la suite de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 de loi regroupant la Commission de l'équité salariale (CES)¹⁶, la Commission des normes du travail (CNT) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail.

Le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) rappelle que la LSST repose sur cinq grands principes: (1) L'État doit mettre à la disposition des travailleurs et des employeurs des services de soutien à l'action afin de les aider à trouver ensemble des solutions à leurs problèmes; (2) Une participation active et volontaire des employeurs et des travailleurs est requise pour aboutir à une prévention adaptée dans leurs milieux de travail; (3) Les travailleurs et les employeurs ont des responsabilités à assumer en même temps que des droits à exercer; (4) Aucun service d'inspection ne peut se substituer à la surveillance préventive des travailleurs et des employeurs; (5) Le pouvoir institutionnel ne peut suppléer à la connaissance du milieu qu'ont les employeurs et les travailleurs¹⁷.

Bien que la LSST parût en avance sur son temps, en devançant notamment la convention n° 161 de l'OIT adoptée en 1985, portant sur les services de santé au travail, et sa recommandation n° 171, qui prônaient la prévention primaire, la pratique de la loi par la CSST, puis par la CNESST, a limité sa portée. Michel Vézina explique à ce sujet que, même si « l'accent a bien été mis sur la prévention primaire, comme le voulait la réforme, il faut aller au-delà des lésions professionnelles et adopter des critères d'évaluation des programmes en conséquence, soit la réduction des facteurs de risques. Se centrer uniquement sur les lésions professionnelles, comme la fait présentement la CNESST, au lieu de considérer l'ensemble des altérations à la santé résultant d'une exposition professionnelle, a aussi des effets néfastes en ce qui a trait à l'approche des problèmes de santé au travail

recommandée par le Comité mixte OIT/OMS, qui inclut également une dimension psychosociale pour prendre en considération les maladies attribuables au travail, mais qui ne rencontrent pas les critères d'indemnisation et dont les coûts sont alors à la charge de la société »¹⁸. En effet, selon le Comité mixte qui a réuni en 1984 l'OIT et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les *psychosocial factors at work*, ces derniers font référence aux « interactions entre le milieu de travail, le contenu du travail, les conditions organisationnelles et les capacités des travailleurs, les besoins, la culture, les considérations personnelles extraprofessionnelles qui peuvent, par le biais des perceptions et de l'expérience, influencer la santé, les performances professionnelles et la satisfaction au travail »¹⁹.

Cela, le juge l'a bien compris, sans toutefois trouver une consécration légale. Ainsi, la Commission des lésions professionnelles (CLP) a estimé en 2000, au sein de la décision *Chagnon et Marché Bel Air*, que l'objectif de la LSST incluait aussi la protection de la santé mentale des travailleurs²⁰. Le droit de refus d'effectuer une tâche lorsque le travailleur croit que celle-ci est dangereuse pour lui ou pour une autre personne, s'applique aussi en cas de danger de violence physique ou psychologique. La décision *Chagnon et Marché Bel Air* permet ainsi de recourir au droit de refus lorsque l'existence de conditions de travail très stressantes, comme une situation de harcèlement psychologique, constitue un danger pour la santé du travailleur. L'objectif était d'ouvrir la possibilité d'exercer ce droit lorsque l'organisation du travail rend dangereuse l'activité à exercer en raison du caractère violent de la clientèle, du manque d'effectifs pour effectuer le travail de manière sécurisée, de la vulnérabilité du travailleur à qui il a été demandé de travailler seul ou du manque de formation du travailleur pour travailler avec une clientèle violente²¹.

Une passerelle peut aussi s'envisager entre la position du juge, notamment à travers la décision *Chagnon et Marché Bel Air*, et le livre blanc du ministre d'État au développement. Dès 1978, ce document évoquait les liens entre l'organisation du travail, les « troubles psychologiques », les « facteurs stressants », les « modifications

(15) *Ibid.*

(16) Loi regroupant la Commission de l'équité salariale, la Commission des normes du travail et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et instituant le Tribunal administratif du travail, LQ 2015, c 15.

(17) CCTM, *Avis sur la modernisation du régime de santé et de sécurité du travail*, 21 juin 2017, p. 22.

(18) *Ibid.*

(19) ILO, *Psychosocial Factors at Work: Recognition and Control*, Occupational safety and health, series n° 56, Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health, 9th Session, Geneva, 18-24 sept. 1984, p. 3.

(20) *Chagnon et Marché Bel-Air*, [2000] CLP 388.

(21) J.-Cl. Québec Santé-sécurité au travail, v° Droit de la santé au travail régissant la santé mentale: prévention, indemnisation et réadaptation, par K. Lippel et C. Cox, fasc. 27.

du comportement », le « bien-être général du travailleur »²². L'adoption de la loi sur le harcèlement psychologique, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004, a ensuite permis au Québec d'être la première province du Canada à se doter véritablement d'un dispositif portant en partie sur la question de la santé mentale au travail²³ au

sein de la loi sur les normes du travail (LNT). Désormais, la LSST va plus loin que la LNT en intégrant les RPS, mais aussi les violences au travail, y compris les violences conjugales, ce qui laisse à penser que le législateur québécois ait pu être influencé par le droit fédéral et la convention internationale n° 190.

DE LA RECONNAISSANCE DU HARCÈLEMENT PSYCHOLOGIQUE À LA RECONNAISSANCE DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX

Le droit du harcèlement psychologique au Québec est régi par la loi sur les normes du travail. Toutefois, par l'introduction des RPS dans la

loi sur la santé et la sécurité du travail, celle-ci reprend la main concernant la prévention des risques pour la santé mentale au travail.

Le droit du harcèlement psychologique au Québec selon la LNT

La législation québécoise sur le harcèlement psychologique a été préparée par un Comité interministériel convoqué par le ministre du Travail afin d'étudier l'ampleur du phénomène, l'impact sur les victimes, sur les besoins de ces victimes et sur les recours juridiques existants²⁴. Le Comité n'a cependant pas recommandé une nouvelle législation qui sera finalement initiée par le ministre qui, à la suite du dépôt du rapport, a invité les divers intervenants et experts à soumettre leurs commentaires²⁵.

Le processus législatif démarré le 7 novembre 2002 a débouché sur une loi adoptée le 19 décembre 2002 modifiant la loi sur les normes du travail, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004²⁶. L'article 81.18 de la LNT définit le harcèlement psychologique comme « une conduite vexatoire se manifestant soit par des comportements, des paroles, des actes ou des gestes répétés, qui sont hostiles ou non désirés, laquelle porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique du salarié et qui entraîne, pour celui-ci, un milieu de travail néfaste ». Dans le cadre de la campagne internationale relative aux abus sexuels dont les femmes sont victimes, notamment au travail, le 12 juin 2018, le législateur québécois a consacré la jurisprudence en ajoutant à la fin de l'article 81.18, alinéa 1^{er}, la

phrase: « Pour plus de précision, le harcèlement psychologique comprend une telle conduite lorsqu'elle se manifeste par de telles paroles, de tels actes ou de tels gestes à caractère sexuel. »²⁷

À la différence du droit français qui requiert une répétition des actes pour qualifier le harcèlement moral, en matière de harcèlement psychologique, en vertu l'article 81.18, alinéa 2, de la LNT, une seule conduite, si elle est qualifiée de « conduite grave », peut aussi constituer une situation de harcèlement psychologique « si elle porte une telle atteinte et produit un effet nocif continu pour le salarié ». En outre, selon l'article 81.19, « tout salarié a droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique ». À ce titre, l'employeur a le devoir de prendre les « moyens raisonnables » pour prévenir le harcèlement psychologique et le faire cesser lorsqu'il en a connaissance, il s'agit donc clairement d'une obligation de moyens. Enfin, les conventions collectives doivent aussi intégrer les dispositions de la LNT relatives au harcèlement psychologique²⁸.

Le droit québécois, en cas de recours, distingue les salariés syndiqués et les salariés non-syndiqués. Pour les premiers, la définition du harcèlement psychologique, les obligations de l'employeur dans ce domaine et les dispositions relatives aux

(22) A.-M. Laflamme, *op. cit.*, p. 341.

(23) Loi modifiant la loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives, LQ 2002, c 80.

(24) Ministère du Travail du Québec, *Rapport du Comité interministériel sur le harcèlement psychologique au travail*, 14 mai 2001, 91 p.

(25) K. Lippel, « Le harcèlement psychologique au travail : portrait des recours juridiques au Québec et des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles », PISTES, 7-3, 2005.

(26) Loi préc.

(27) G. Trudeau, « Les modifications apportées à la loi sur les normes du travail du Québec », RDCTSS, 2019-1, p. 184-187; loi modifiant la loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives afin principalement de faciliter la conciliation famille-travail, LQ 2018 c 21.

(28) Pour une illustration de la reprise des dispositions de la LNT dans une convention collective, v. la Convention collective signée dans le secteur public par la Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS-CSN) 2021-2023, art. 3.05 à 3.09, en ligne, v. <https://urlz.fr/hZp1>.

recours et à la réparation sont réputées faire partie intégrante de toute convention collective. Ainsi, le seul recours d'un salarié couvert par une convention collective est de déposer un recours appelé « arbitrage de griefs », c'est-à-dire une plainte concernant la mauvaise application de la convention collective, en l'occurrence en matière de harcèlement psychologique. Un arbitre sera alors chargé de régler le conflit, sa décision est en principe sans appel et lie les parties. Réformé par la législation sur le harcèlement psychologique, depuis le 1^{er} juin 2004, le devoir syndical de juste représentation a contribué à accroître la judiciarisation et la formalisation des relations entre les syndicats et leurs membres, malgré le fait qu'en général la grande majorité des plaintes déposées contre les syndicats sont jugées non fondées²⁹. Le ministère du Travail propose un service de médiation pour les parties dans les lieux de travail syndiqués, auquel il peut être fait appel en cas d'allégations de harcèlement psychologique, mais ce service n'est pas très connu.

Pour les seconds, si un salarié pense être victime d'un harcèlement psychologique, il peut s'adresser par écrit à la CNESST. Si la plainte est recevable, un enquêteur spécialisé mènera une enquête administrative afin de déterminer s'il y a lieu de renvoyer la plainte devant le Tribunal administratif du travail (TAT) pour une audience. La CNESST offre aux parties un service de médiation préalable à la décision. En cas de renvoi d'une plainte devant le TAT par la Commission, celle-ci permet de bénéficier gratuitement d'un avocat pour représenter le plaignant. Au moment de l'audience, la majorité des travailleurs non syndiqués ayant déposé une plainte pour harcèlement psychologique ne travaillaient plus pour l'employeur faisant l'objet de la plainte. Les règlements à l'amiable des plaintes déposées par les travailleurs non syndiqués prenaient généralement la forme d'une compensation financière versée au salarié³⁰.

Si le TAT décide qu'un salarié a été victime de harcèlement psychologique, il peut rendre toute décision qu'il estime juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire (réintégrer le salarié, payer une indemnité, prendre les moyens raisonnables pour faire cesser le harcèlement, financer un soutien psychologique, etc.).

En droit québécois, une personne qui a subi une incapacité liée au harcèlement au travail est alors victime d'une « lésion professionnelle » en vertu de la LAMTP. Ce système d'indemnisation sans égard à la faute est de nature transactionnelle et accorde l'immunité civile aux employeurs. Par conséquent, pendant la période où l'incapacité est considérée comme un accident du travail, une personne qui a subi un accident du travail lié au harcèlement psychologique au travail ne peut pas tenter de poursuites pour obtenir une indemnisation pour la perte de revenus, des dommages punitifs ou moraux, ou le remboursement des coûts du traitement psychologique. Le seul recours à cet égard est une réclamation auprès de la CNESST pour obtenir des indemnités de remplacement du revenu et d'autres avantages prévus par la LAMTP. En revanche, la victime pourra obtenir du TAT – division des relations du travail – une ordonnance de réintégration ou une indemnité pour perte d'emploi, la modification d'un dossier disciplinaire ou l'injonction à l'employeur de prendre des mesures pour faire cesser le harcèlement, au moins pendant la période de maladie³¹.

Si, en principe, les risques professionnels relèvent de la LSST, le législateur québécois a pourtant décidé d'inclure les dispositions relatives à la prévention du harcèlement psychologique dans la LNT. Cette approche contraste avec celle adoptée par les autres provinces canadiennes qui disposent de dispositions destinées à lutter contre le harcèlement psychologique qui sont intégrées à leur propre LSST. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur des dispositions sur le harcèlement psychologique, lorsqu'ils sont appelés à intervenir dans une situation de harcèlement, les inspecteurs de la CNESST ont tendance à fonder leur intervention sur l'obligation de l'employeur d'adopter une politique en matière de harcèlement psychologique dans le cadre de l'obligation générale de « prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et le bien-être physique des travailleurs [...] » conformément à la section 51 de la LSST³².

Somme toute, selon Rachel Cox, l'une des conséquences de l'encadrement du droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique en tant que norme du travail au Québec a été de

(29) M. Coutu et al, *Droit des rapports collectifs du travail au Québec. Vol. 1. Le régime général*, 3^e éd., Éditions Yvon Blais, 2019, p. 582-583; A. Pineau, « Le devoir de représentation syndicale: Une dérive inquiétante », in *Développements récents en droit du travail*, Éditions Yvon Blais, 2008, vol. 129, p. 131.

(30) R. Cox, « The right to a work environment free from psychological harassment under Quebec's Labour Standards Act » in L. Lerouge (ed.), *Psychosocial Risks in Labour and Social Security Law: a Comparative Legal Overview*, Springer, Serie: Aligning Perspectives on Health, Safety and Well-Being, 2017, p. 215-242.

(31) *Ibid.*

(32) J. Bourgault et A.-M. Laflamme, « Le régime québécois de protection contre le harcèlement psychologique au travail: particularités et enjeux jurisprudentiels », RDCTSS 2018-2, p. 22-29.

créer un recours permettant aux travailleurs non syndiqués victimes de harcèlement psychologique d'obtenir réparation et compensation sans les frais et les difficultés d'intenter une action devant les tribunaux civils³³. L'application du droit du harcèlement psychologique concerne toutes les entreprises québécoises quel que soit leur effectif pour tous leurs salariés. Cette approche peut donc être comprise comme un avantage majeur du système québécois par rapport aux autres systèmes canadiens, mais avec aussi des conséquences moins favorables en matière de prévention et de gestion des risques professionnels.

La qualification juridique du harcèlement psychologique connaît en effet des limites, notamment au regard de la décision *Centre hospitalier régional de Trois-Rivières* de 2006 qui est une décision charnière concernant cette question³⁴. Elle concerne des situations qui peuvent de prime abord ressembler à des actes de harcèlement psychologique, mais qui ne constituent pas le harcèlement psychologique au sens de la LNT.

Cette décision limite ainsi la notion de harcèlement en identifiant des situations ambiguës liées à des relations sociales difficiles, à des situations conflictuelles, à une victimisation et une perception subjective de harcèlement résultant d'une personnalité paranoïaque. En outre, l'exercice légitime du « droit de gestion »³⁵ par l'employeur ne constitue pas non plus un harcèlement psychologique. Dans les situations impliquant des allégations de harcèlement psychologique par des supérieurs, il est souvent fait référence aux droits de gestion qui est le motif le plus fréquemment invoqué pour rejeter une plainte ou un grief pour harcèlement psychologique.

Si le champ de la LSST s'étend bien à la santé mentale au travail à travers notamment la décision *Chagnon et Marché Bel Air*, ce volet du texte est encore limité, notamment du fait que le harcèlement psychologique et les événements traumatisants soient l'objet d'un autre texte, la LNT. Il était devenu nécessaire d'élargir le droit québécois aux RPS, mais aussi à toutes les entreprises.

La prise en compte des risques psychosociaux selon la LSST

La question de la reconnaissance des RPS dans la LSST a pris de l'ampleur au fur et à mesure des débats, notamment concernant les risques organisationnels et le télétravail. Désormais, en vertu de l'article 59, l'employeur doit s'assurer d'inclure expressément, dans le programme de prévention³⁶, ou le plan d'action dans les entreprises de moins de vingt travailleurs, les risques psychosociaux liés au travail pouvant avoir une incidence sur la santé des travailleurs. Il doit ainsi identifier et analyser notamment « des risques pouvant affecter la santé des travailleurs de l'établissement, dont les risques chimiques, biologiques, physiques, ergonomiques et psychosociaux liés au travail, ainsi que ceux pouvant affecter leur sécurité ». Selon l'article 60, l'employeur doit transmettre le programme de prévention au Comité de santé et de sécurité, s'il y en a un, ainsi que les mises à jour. De même, il doit le transmettre à la CNESST, avec les recommandations du comité. Il doit aussi transmettre à la Commission, tous les trois ans à compter de la date de mise en application du

programme « les priorités d'action déterminées dans le cadre de son programme de prévention, l'état d'avancement des mesures prévues ainsi que le suivi de celles qu'il a mises en place pour éliminer et contrôler les risques identifiés pour ces priorités ». Dans le délai qu'elle détermine, la CNESST peut ordonner à un employeur, en vertu de l'article 61, de lui « transmettre un programme de prévention ou de modifier le contenu du programme, notamment afin de le rendre conforme aux éléments des programmes de santé au travail qu'elle élabore ». L'employeur doit « transmettre le programme de prévention modifié au comité de santé et de sécurité, à l'association accréditée et au représentant en santé et en sécurité ».

Avec la participation des travailleurs, le programme de prévention doit être mis en œuvre par tous les employeurs, peu importe le secteur économique. Cette dernière précision est d'importance car, précédemment, seuls les employeurs qui faisaient partie des groupes prioritaires I, II ou III devaient mettre en place un programme de

(33) R. Cox, art. préc.

(34) *Centre hospitalier régional de Trois-Rivières (Pavillon Sant-Joseph) et Syndicat professionnel des infirmières et infirmiers de Trois-Rivières (Syndicat des infirmières et infirmiers Mauricie – Cœur-du-Québec)* [2006] R.J.D.T. 397.

(35) Selon la CNESST, le droit de gestion est « le droit de l'employeur de diriger ses travailleuses et travailleurs et de prendre des décisions pour assurer la rentabilité de son entreprise et la bonne marche de ses affaires. Il permet à l'employeur d'encadrer son personnel pour qu'il se conforme aux règles en vigueur dans l'entreprise ».

(36) Le programme de prévention est, selon la CNESST, « un plan d'action en prévention qui est propre à chaque établissement et qui vise à éliminer ou à contrôler les risques au travail à l'aide de mesures concrètes ».

prévention. En effet, lorsque la LSST a été adoptée en 1979, les secteurs d'emploi ont été divisés en six catégories, dites « groupes prioritaires », selon le niveau des risques identifiés sur la base des rapports d'accidents et de la littérature scientifique. Les entreprises du Québec sont ainsi classées en 33 secteurs d'activité économique qui sont répartis dans ces groupes prioritaires comprenant chacun des secteurs économiques similaires en matière de risques pour la santé et la sécurité du travail³⁷. Or l'application intégrale de la LSST n'était valable que pour les entreprises des trois premiers groupes: mise en œuvre du comité de santé et de sécurité obligatoire pour les entreprises de plus de vingt salariés et désignation de représentants à la prévention pour les groupes 1 et 2; programme de prévention et programme de santé pour les groupes 1, 2 et 3. Or les professions des femmes diffèrent de celle des hommes qui sont majoritaires dans les trois premiers groupes, ce qui discriminait les femmes dans l'application des mesures de prévention en matière de santé et de sécurité au travail³⁸.

Il est également précisé que les risques psychosociaux doivent être inclus dans les fonctions du représentant en santé et en sécurité (LSST, art. 81). Ce dernier est désigné parmi les travailleurs de l'établissement quand un Comité en santé et de sécurité est formé dans les entreprises – dorénavant de tous les secteurs – de plus de vingt travailleurs³⁹. Toutefois, pour protéger la santé ou assurer la sécurité et l'intégrité physique ou psychique des travailleurs, la CNESST peut exiger qu'un représentant en santé et en sécurité soit désigné dans un établissement où ne figure pas de Comité de santé et de sécurité. Au titre de l'article 90 de la LSST, le représentant en santé et en sécurité possède de nombreuses fonctions (inspection des lieux de travail, assistance des travailleurs dans l'exercice de leurs droits (dont le droit de refus), accompagnement au dépôt de plainte à la CNESST, etc.). Il peut ainsi réaliser des recommandations concernant les RPS liés au travail au comité de santé et de sécurité ou, à défaut, aux travailleurs ou à leur association accréditée⁴⁰ et à l'employeur.

Dans les établissements de moins de vingt travailleurs, un agent de liaison en santé et en sécurité a été créé. Il est désigné par les associations accréditées ou les travailleurs non représentés par une association accréditée de l'établissement. L'agent de liaison a pour fonction de coopérer avec l'employeur pour faciliter la communication des informations en santé et en sécurité du travail entre l'employeur et les travailleurs de l'établissement. Le représentant en santé et en sécurité et l'agent de liaison sont protégés par la LSST. En vertu de l'article 97, ils ne peuvent pas être congédiés, suspendus, déplacés ou faire l'objet de mesures discriminatoires ou de représailles à son égard ou lui imposer toute autre sanction pour le motif qu'il exerce ces fonctions.

Outre le programme de prévention et les représentants en santé et en sécurité, les RPS peuvent être saisis de la question du télétravail et de l'application de l'article 51 de la LSST concernant « les mesures nécessaires que doit prendre l'employeur pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique du travailleur », mais aussi de l'article 49 concernant les obligations du travailleur en la matière. L'emplacement où s'effectue le télétravail est, en effet, considéré comme un lieu de travail. À ce titre, Katherine Lippel soulignait, lors de son audition devant la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec, que doit être évitée l'utilisation d'outils destinés à mesurer, par exemple, la productivité d'un travailleur en fonction des équipements qui font en sorte que la personne se sente tout le temps espionnée au risque de subir un « technostress » et des problèmes de conciliation des temps de vie⁴¹.

Avant ces évolutions, dans la pratique de la LSST pour assurer une prévention effective, la prise en compte des risques psychosociaux était fragilisée par l'absence de mention de l'intégrité « physique et mentale » dans la loi. Désormais, l'employeur doit « prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique ou psychique du travailleur » (art. 51). L'adjectif « psychique » a été également ajouté au sein des dispositions relatives aux obligations

(37) Pour le détail des groupes prioritaires et leur contenu, v. en ligne: <https://urlz.fr/hZpe>.

(38) V. le mémoire déposé auprès de la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec par l'Équipe de recherche interdisciplinaire sur le travail Santé-Genre-Égalité (SAGE), janv. 2021, p. 3; selon le CCTM préc., p. 28: « Les mécanismes de prévention ne s'appliquent pas à 75 % des travailleuses et travailleurs québécois regroupés dans les groupes prioritaires 4, 5 et 6, les femmes y étant beaucoup plus concentrées que les hommes, soit 85 % de l'ensemble des travailleuses et 65 % de l'ensemble des travailleurs. Ces travailleurs subissent aussi des conditions de travail reconnues pathogènes ».

(39) Si elle le juge nécessaire, la CNESST peut exiger la formation d'un comité de santé et de sécurité, peu importe le nombre de travailleurs dans l'établissement.

(40) Selon la CNESST, une association accréditée est une « association de travailleuses et travailleurs reconnue par le Tribunal administratif du travail. Elle a le pouvoir exclusif de négocier les conditions de travail et de tenter de conclure une convention collective pour les membres du personnel qu'elle représente. Beaucoup de syndicats sont des associations accréditées ».

(41) En ligne: <https://urlz.fr/hZpk>, 39 min. 20.

du travailleur (art. 49), au programme de prévention (art. 59), au plan d'action (art. 61.2), aux fonctions de la CNESST (art. 167) et sur les incitations financières (art. 167.2). Curieusement toutefois, la réforme de la LSST ne prévoit pas la modification de l'article 2 bien que les notes explicatives situées en chapeau du projet de loi n° 59 indiquent clairement que « la loi modifie [...] la loi sur la santé et la sécurité du travail afin notamment [...] d'assurer la protection de l'intégrité psychique du travailleur ».

En écho à la reconnaissance des risques psychosociaux, au titre de l'article 51, l'employeur doit « 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 ». Au regard de la construction de la LSST, qui est chapeautée par un article 1^{er} qui définit les notions et les instances visées par le texte, l'absence de définition des RPS au travail peut cependant étonner et priver ainsi les différents acteurs de l'entreprise d'être informés de ce que l'on entend par « risques psychosociaux » et d'en faire une priorité. En l'absence de définition et pour favoriser l'application de la LSST dans ce domaine, la CNESST devra intégrer dans les priorités les RPS⁴². Leur prise en compte se complètera aussi par la lutte contre la violence physique ou psychologique, incluant la violence conjugale ou familiale.

DE LA RECONNAISSANCE DE LA VIOLENCE PHYSIQUE OU PSYCHOLOGIQUE, CONJUGALE OU FAMILIALE

Si le harcèlement psychologique au travail reste du domaine de la LNT, la LSST intègre désormais expressément les violences physique ou psychologique dans l'obligation de l'employeur de protéger la santé au travail jusqu'à

considérer la violence conjugale ou familiale ou à caractère sexuel. Cette initiative permet au Québec de rejoindre d'autres provinces canadiennes, mais aussi le droit fédéral et international du travail.

La prise en compte des violences dans les obligations de l'employeur en matière de santé au travail

Avant la réforme du 6 octobre 2021, sans mention spécifique de la violence au travail, la LSST précisait que l'employeur devait prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique du travailleur sur les lieux de travail. En vertu de l'article 51, 16°, l'employeur doit désormais « prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de la travailleuse ou du travailleur exposé à une situation de violence physique ou psychologique, dont une situation de violence conjugale, familiale ou à caractère sexuel ». Le projet de loi n° 59 ajoute que « dans le cas d'une situation de violence conjugale ou familiale, l'employeur est tenu de prendre ces mesures lorsqu'il sait ou devrait raisonnablement savoir que le travailleur est exposé à cette violence ».

Si l'initiative de faire peser sur l'employeur la prise de mesures concrètes pour lutter contre toute forme de violence par la représentation syndicale, certains acteurs s'interrogent sur le

risque de limiter l'approche des RPS au prisme de la composante psychologique de la violence⁴³. La violence, notamment psychologique, est, en effet, le seul volet des RPS qui soit directement cité dans la LSST. D'autres questionnent l'absence de prise en charge du milieu qu'implique la prévention de la violence sous toutes ses formes en prévoyant notamment la participation active des travailleurs dans les mécanismes de prévention⁴⁴. La LSST a cependant évolué sur la question de l'intégration de la violence conjugale dans l'obligation de sécurité et de prévention de l'employeur à la suite d'un certain nombre de rapports. Ainsi, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) pointait en 2018 la nécessité de diversifier les stratégies pour prévenir la violence conjugale avant qu'elle ne survienne, en mobilisant notamment les milieux de travail⁴⁵. Le postulat est de considérer que le lien avec le travail et la protection des revenus des victimes peut grandement renforcer la violence conjugale

(42) V. mémoire déposé auprès de la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), 10 janv. 2021, p. 39.

(43) *Ibid.* et p. 2.

(44) V. mémoire déposé auprès de la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec concernant par la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ), 14 janv. 2021, p. 28.

(45) J. Laforest, P. Maurice et L.-M. Bouchard (dir.), *Rapport québécois sur la violence et la santé*, INSPQ 2018. 159.

avant qu'elle ne survienne. Il convient aussi de protéger la victime particulièrement vulnérable au travail en étant facilement localisable, mais aussi en exposant le milieu de travail aux terribles effets de la violence conjugale (empêcher sa victime de se rendre au travail, appeler constamment au travail, traquer la victime dans les environs du travail, etc.)⁴⁶. La violence conjugale en milieu de travail peut survenir lorsque le « conjoint commet un acte de violence envers sa partenaire intime sur le lieu de travail »⁴⁷ ou bien quand elle engendre des conséquences qui se répercutent dans le travail (empêcher la victime de se rendre au travail, appeler constamment le travail, traquer la victime dans les environs du travail, se présenter sur le lieu de travail, etc.)⁴⁸. Ce point de vue était aussi soutenu par une campagne lancée en 2019 par le Regroupement des maisons pour les femmes victimes de violences conjugales visant à mobiliser les employeurs et les syndicats sur le sujet⁴⁹.

Le Québec rejoint désormais les provinces de l'Ontario, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve et du Labrador qui ont adopté une réglementation reconnaissant dans le régime de santé et de sécurité au travail des obligations de l'employeur en matière de violences conjugales⁵⁰. Cette obligation à la charge de l'employeur ne peut toutefois s'appliquer que dans

le champ où s'exerce sa responsabilité, c'est-à-dire en visant à assurer la sécurité des victimes au travail. Rachel Cox estime ainsi qu'« une telle obligation fait en sorte que, dès lors qu'un risque de violence conjugale au travail est identifié, un plan de prévention assure la sécurité de la victime ainsi que celles des autres personnes sur les lieux de travail ou à proximité »⁵¹. Pour détecter les signes de violence conjugale ou familiale, une formation des acteurs du travail est nécessaire, mais aussi la mise en place d'acteurs particulièrement vigilants à ce phénomène. La Maison Simonne-Monet-Chartrand d'hébergement et de soutien pour femmes victimes de violences conjugales propose, par exemple, de former des « sentinelles » pour détecter au travail les signes de violence domestique: « former des gens sensibles aux signes de la violence conjugale (isolement, appels répétés du conjoint, crainte du télétravail, banque de congés épuisée, retards, etc.). Des gens qui sont là pour écouter les victimes – sans jugement – et pour les diriger vers des ressources compétentes capables de faire une évaluation des risques qu'elles courent »⁵². Outre de rallier d'autres provinces sur la question des violences conjugales au travail, le Québec se conforme aussi au droit fédéral et à la convention n° 190 sur la violence et le harcèlement au travail, pour laquelle le Canada a beaucoup œuvré.

La convocation du droit fédéral et de la convention internationale n° 190

La loi modifiant le Code du travail canadien du 25 octobre 2018⁵³ a renforcé le régime en droit fédéral visant à prévenir le harcèlement et la violence dans les lieux de travail sous réglementation fédérale, notamment le harcèlement et la violence qui sont de nature sexuelle. L'objectif était de définir le harcèlement et la violence comme « Tout acte, comportement ou propos, notamment de nature sexuelle, qui pourrait vraisemblablement offenser ou humilier un employé ou lui causer toute autre blessure ou

maladie, physique ou psychologique, y compris tout acte, comportement ou propos réglementaire », mais aussi d'accroître les obligations des employeurs fédéraux en matière de harcèlement et de violence au travail.

Afin de soutenir les employeurs fédéraux dans leurs efforts pour garantir que les mesures de la loi soient en place lors de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, le Règlement sur la prévention du harcèlement et de la violence en milieu de travail a été édicté le 24 juin 2020 par le

(46) R. Cox (dir.), *La reconnaissance d'une obligation explicite de l'employeur en matière de violence conjugale au Québec*, Rapport de recherche, Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal, sept. 2019, p. iii.

(47) A. Reynders *et al.*, « Help-seeking, stigma and attitudes of people with and without a suicidal past. A comparison between a low and a high suicide rate country », *J. Affect. Disord.*, 1^{er} juin 2015. Vol. 178, p. 5-11, cité par J. Laforest, P. Maurice, L.-M. Bouchard (dir.), *Rapport québécois sur la violence et la santé*, préc. p. 260.

(48) M. Pelletier, K. Lippel et M. Vézina, « Chapitre 9: La violence en milieu de travail » in INSPQ, *Rapport québécois sur la violence et la santé*, 2018, p. 257-280 cité par R. Cox, *op. cit.*

(49) En ligne : <https://urlz.fr/hZpz>.

(50) R. Cox (dir.), *op. cit.*, p. xiii et 2.

(51) *Ibid.* p. 8.

(52) C. Hanfield, « Des anges gardiens au boulot », *La Presse*, 12 déc. 2021.

(53) Loi modifiant le Code canadien du travail (harcèlement et violence), la loi sur les relations de travail au Parlement, et la loi n° 1 d'exécution du budget de 2017, LC 2018, c 22.

gouvernement canadien⁵⁴. Ce texte présente les éléments essentiels d'une politique de prévention du harcèlement et de la violence en milieu de travail, mais aussi les procédures qui doivent être mises en place pour intervenir lorsque des situations de harcèlement et de violence se produisent au travail. Le règlement prend en considération parmi les facteurs de risques « des circonstances externes au lieu de travail, telles que la violence familiale ». Selon le Centre canadien d'hygiène et de sécurité du travail (CCHST) du gouvernement du Canada, « de façon générale, il incombe aux employeurs de chaque administration d'assurer un milieu de travail sain et sécuritaire à tous leurs employés, ce qui comprend le fait de les protéger des risques associés à la violence familiale en milieu de travail »⁵⁵.

L'évolution du droit fédéral de la santé et de la sécurité au travail suit l'adoption par l'OIT le 21 juin 2019 de la convention internationale n° 190 sur la violence et le harcèlement au travail. Le Canada semble ainsi valider que le champ d'application de la responsabilité de l'employeur et des compétences des acteurs du monde du travail s'étend à la violence commise dans l'intimité des foyers. Dans son préambule, la convention justifie cette approche par les répercussions sur l'emploi, la productivité, la santé et la sécurité. L'article 10 précise, par ailleurs, que « tout [État] membre doit prendre des mesures appropriées pour : [...] f) reconnaître les effets de la violence domestique et, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, atténuer son impact dans le monde

du travail ». En appui à la convention, la recommandation n° 206 suggère que les mesures appropriées dans ce cas de figure doivent atténuer l'impact de la violence domestique dans le monde du travail en prenant la forme d'un congé pour les victimes de violence domestique, comprendre des modalités de travail flexibles et une protection des victimes, une protection temporaire contre le licenciement. La recommandation n° 2016 suggère, selon la situation, la prise en compte de la violence domestique dans l'évaluation des risques sur le lieu de travail, l'élaboration d'un système d'orientation vers les dispositifs publics visant à atténuer la violence domestique, lorsque ces dispositifs existent et, enfin, la sensibilisation aux effets de la violence domestique. Dans ce contexte, les syndicats appellent désormais le Canada à ratifier et à mettre pleinement en œuvre la convention n° 190 afin de prendre en compte toutes les dimensions de la violence et du harcèlement, notamment de genre⁵⁶. La boucle est bouclée car l'article 9, b, de la convention n° 190 précise qu'il est également nécessaire de tenir compte des risques psychosociaux, qui sont associés à la violence et au harcèlement, dans la gestion de la sécurité et de la santé au travail.

Loïc Lerouge

Directeur de recherche au CNRS,
Porteur de la chaire internationale d'études comparées de la santé au travail (CIECST),
COMPTRASEC UMR 5114, CNRS,
Université de Bordeaux

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

(55) CCHCT, Violence et harcèlement en milieu de travail - Violence familiale/conjugale, Fiches d'Information Réponses SST, 31 mai 2021, en ligne: <https://urlz.fr/hZpJ>.

(56) Congrès du travail du Canada, 24 nov. 2021, en ligne: <https://urlz.fr/hZpS>.