



**Commentaires – Projet de règlement
portant sur les travaux bénévoles de
construction**

**Mémoire présenté à la ministre
responsable du Travail**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Mai 2017



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Depuis longtemps, les bénévoles jouent un rôle social important. Ils aident à rendre la société plus juste et ils sont à l'écoute des besoins issus de leurs milieux. Leurs contributions diversifiées témoignent d'une remarquable capacité d'adaptation aux réalités de leurs communautés.

Les valeurs portées par l'action bénévole méritent d'être encouragées, et les initiatives, à la fois solidaires et citoyennes qui en découlent, pleinement soutenues. Comme organisation syndicale, nous cherchons à nourrir cet esprit d'engagement et de réciprocité au sein de nos collectivités.

Dans un contexte marqué par le désengagement croissant de l'État québécois et, plus précisément, par la normalisation du sous-financement chronique de nos services publics, il s'avère pour le moins troublant de constater qu'un gouvernement tente d'instrumentaliser cet apport fondamental à notre société afin de réaliser des gains à court terme.

Le 26 avril 2017, le gouvernement faisait paraître à la *Gazette officielle du Québec* son projet de règlement sur les travaux bénévoles de construction. Ce règlement serait adopté en vertu de l'article 19 (1) et (14) de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20, ci-après « loi R-20 »).

Un peu d'histoire s'impose pour bien apprécier la portée bien trop étendue de ce projet de règlement. En 2011, le gouvernement déposait le projet de loi 33 : Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction. Ce projet de loi prévoyait, à son article 17, l'introduction de deux nouvelles exceptions à l'article 19 afin de permettre que des travaux bénévoles de construction puissent être faits au profit d'organismes de charité ou d'entraide à la personne. Le texte de l'article 17 est joint en annexe. L'objectif d'inclure une exception à la loi était simplement de « donner une assise légale à une directive administrative¹ ». Lorsqu'on examine le texte présenté et les débats qui l'ont entouré, il ressort de façon évidente que l'intention du gouvernement n'a jamais été de permettre que des travaux bénévoles soient exécutés dans le réseau scolaire et collégial ou dans le secteur de la santé. Seuls les organismes de charité ou autres organismes sans but lucratif (OSBL) étaient visés.

Mais, compte tenu de la complexité de la question et de l'importance de s'assurer que les travaux bénévoles ne faciliteraient pas le travail au noir, le gouvernement a choisi de remplacer les exclusions prévues à même la loi par un pouvoir réglementaire afin de permettre « un degré de précision plus grand et des ajustements plus fréquents si nécessaire, après consultation des personnes

¹ QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2011). *Journal des débats de la Commission permanente de l'économie et du travail*, 39^e législature, 2^e session, vol. 42, n^o 19 (9 novembre), p. 36 (Mme Lise Thériault).

intéressées² ». Tous s'entendaient pour qu'un tel projet de règlement soit présenté dès le début de l'année 2012, ce qui n'a manifestement jamais été fait.

En gardant en tête ce qui précède, analysons maintenant le projet de règlement actuel. Il a pour but de permettre que certains travaux de construction puissent être accomplis par des bénévoles, notamment lorsque ces travaux seront au bénéfice d'une personne physique relativement à son logement, d'un organisme sans but lucratif ou d'un organisme de bienfaisance, d'un établissement d'enseignement ou d'un établissement de santé.

Le champ d'application de ces exceptions au principe que les travaux de construction devraient normalement être assujettis à la loi R-20 est donc extrêmement large, beaucoup plus large que ce qui avait été prévu initialement. Comment le justifier alors que la loi prévoit déjà que certains travaux peuvent être accomplis par des salariées et salariés permanents embauchés directement par un organisme, une commission scolaire, un collège ou un établissement de santé (art. 19 (2) et (8))? Pourquoi élargir l'application de l'exception à des secteurs qui n'avaient jamais été envisagés, si ce n'est pour répondre à un impératif politique et médiatique?

Cette ouverture à outrance comporte plusieurs problèmes. Premièrement, au niveau des commissions scolaires et des collèges, l'utilisation de bénévoles risque fort de se faire au détriment du personnel de soutien, dont l'expertise est déjà malmenée. Avec les restrictions toujours plus importantes apportées au budget des services publics et transférées par conséquent aux établissements publics, il sera de plus en plus tentant pour ceux-ci de faire faire toutes sortes de travaux par des bénévoles.

Alors que le Québec constate que ses infrastructures nécessitent de plus en plus d'entretien et de réparation, il est pour le moins inquiétant de voir que le gouvernement, au lieu d'assurer pleinement son rôle en ce qui a trait à pourvoir un système public efficace, sain et fonctionnel, se tourne vers des ressources bénévoles pour ce faire. Il s'agit d'un exemple flagrant de désengagement de l'État, un exemple de plus où la responsabilité collective, qui devrait être assumée par l'État, est transférée à une poignée de citoyennes et citoyens ayant à cœur la sauvegarde du bien commun.

Deuxièmement, le projet de loi est beaucoup trop large. Était-il vraiment nécessaire de permettre que non seulement des bénévoles qualifiés, détenteurs d'un certificat de compétence, mais en plus n'importe quel citoyen plein de bonne volonté, puissent réaliser des travaux concernant les portes et fenêtres (art. 4 (1) et (3)) ou les travaux concernant l'étanchéité, l'isolation, les couvertures ainsi que le

² QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2011). *Journal des débats de la Commission permanente de l'économie et du travail*, 39^e législature, 2^e session, vol. 42, n^o 19 (9 novembre), p. 36 (Mme Lise Thériault).

revêtement mural extérieur autre qu'en maçonnerie (art. 4 (1) et (5))? Pourquoi ne pas avoir pris une approche plus nuancée, plus graduelle, en permettant, dans un premier temps, que seuls les travaux les plus mineurs puissent être accomplis par des bénévoles, et ce, seulement pour les organismes sans but lucratif ou de bienfaisance?

Troisièmement, qu'en est-il de la préoccupation pour le travail au noir qui était pourtant au cœur de la décision gouvernementale³ de ne pas inclure ces exceptions directement à la loi? Comment le gouvernement pourrait-il s'assurer de mesurer l'ampleur du phénomène et d'en contrôler la légalité alors que le projet de règlement ne prévoit aucun moyen de contrôle? Il aurait pourtant été si simple de prévoir, au moins pour les établissements du secteur public ou les établissements privés, une obligation de tenir un registre des noms et coordonnées des bénévoles, du type de travaux effectués et de la date de ceux-ci, entre autres choses. Ces données faciliteraient la tâche de surveillance des enquêteurs de la Commission de la construction du Québec qui auront à surveiller l'application de ces dispositions et permettraient au public de connaître l'ampleur du phénomène.

Quatrièmement, il semble que les questions de santé et de sécurité au travail aient été oubliées ou minimisées. Aucun encadrement des travaux bénévoles en matière de santé et de sécurité des personnes n'a été prévu. Il est de connaissance publique que plusieurs établissements scolaires ont été construits à une époque où il était pratique courante d'utiliser de l'amiante comme isolant. Est-il vraiment souhaitable que des bénévoles puissent, par exemple, faire des travaux concernant l'isolation ou le remplacement de fenêtres si cela risque de les mettre en contact avec de l'amiante? Il est facile de répondre qu'il sera de la responsabilité de l'établissement de s'assurer que les travailleuses et travailleurs bénévoles seront en sécurité, mais sans encadrement, veut-on vraiment courir ce risque?

De plus, comment se fait-il qu'il soit envisagé par le législateur de permettre que des travaux aussi extensifs puissent être accomplis par les bénévoles sans que l'organisme qui utilise leurs services soit tenu de les inscrire à la CNESST? Les articles 13 et 14 de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles prévoient déjà que les bénévoles pourraient être protégés par cette loi. Mais pour ce faire, il faut que l'établissement qui utilise leurs services fasse le choix de les inscrire – rien ne l'oblige à le faire. Il nous semble tout à fait irresponsable de permettre une utilisation potentiellement étendue du travail bénévole sans forcer les établissements à inscrire ces personnes. Il peut sembler bien simple de peindre les murs d'un corridor, mais qu'arrivera-t-il la journée où un bénévole, installé sur un échafaudage construit par d'autres bénévoles, fera une chute qui le blessera gravement? Il faut s'assurer, par un encadrement adéquat,

³ QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2011). *Journal des débats de la Commission permanente de l'économie et du travail*, 39^e législature, 2^e session, vol. 42, n^o 19 (9 novembre), p. 36 (Mme Lise Thériault).

que non seulement cette situation ne se produira pas, mais qu'en plus, la personne sera protégée si jamais, par malheur, elle se produit tout de même.

Cinquièmement, qui assumera la responsabilité légale des travaux faits par des bénévoles? Par exemple, qu'arrivera-t-il si une fenêtre installée par un bénévole plein de bonne volonté, mais non spécialisé dans le domaine, n'est pas étanche, entraînant infiltrations d'eau et moisissures? Qui assumera le coût des réparations? Il nous semble que d'ouvrir la porte à ce que des travaux aussi importants soient effectués par des personnes sans expérience ou qualification appropriée relève d'une vision à court terme des finances publiques et un transfert de risque inacceptable. Refaire ce qui n'aura pas été fait correctement coûtera nécessairement plus cher que de le faire faire correctement du premier coup.

Finalement, le projet de règlement est écrit en termes trop larges ou de manière à créer des distinctions incompréhensibles. Par exemple, qu'est-ce qui justifie de faire une distinction entre un organisme de bienfaisance au sens de la Loi de l'impôt sur le revenu et d'un organisme sans but lucratif? Pourquoi avoir étendu l'exception aux petites entreprises sans tenir compte de leur chiffre d'affaires? Pourquoi ne pas restreindre cette exception selon le type de travaux et un maximum de coût?

Conclusion

Nous estimons que ce projet de règlement doit être complètement retravaillé. Il est impératif que le paragraphe 2 de l'article 3 soit retiré du règlement. Ce n'est pas aux bénévoles à assumer le rôle de l'État. Si le gouvernement juge primordial de permettre aux parents de pouvoir repeindre les murs de l'école de leurs enfants, il dispose d'autres moyens pour arriver à ses fins.



D12955

30 mai 2017