

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION D'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Projet de loi n° 59

Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail

Par Louise Boivin,

Professeure au département des relations industrielles

Courriel : louise.boivin@uqo.ca

Université du Québec en Outaouais (UQO)

18 janvier 2021

PRÉSENTATION DE L'AUTEURE

Ce mémoire a été rédigé par Louise Boivin¹, professeure au département de relations industrielles de l'Université du Québec en Outaouais (UQO), membre du Collectif de recherche-action sur le travail et l'association socioéconomique (CREATAS) et affiliée à plusieurs regroupements de chercheur.es². L'auteure mène des recherches sur des formes de travail assimilables au travail domestique depuis une quinzaine d'années. Ses [recherches](#) portent notamment sur les difficultés de protection par le droit du travail dans les services privés d'aide à domicile. Elle dirige un projet intitulé *Outils d'éducation aux droits du travail dans les services d'aide à domicile au Québec* financé par le Fonds de services aux collectivités du Ministère de l'Enseignement supérieur.

RÉSUMÉ

Ce mémoire porte essentiellement sur les dispositions du projet de loi n° 59 relatives au statut spécifique des « travailleurs domestiques ». Ce projet de loi élargit l'application de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* (LATMP) aux travailleuses domestiques³, mais maintient une exclusion spécifique pour une partie d'entre elles. Cette exclusion découle d'une norme juridique selon laquelle la définition de « travailleur » ne comprend pas le « travailleur domestique qui doit fournir une prestation de travail d'une durée de moins de 420 heures sur une période d'un an pour un même particulier, sauf s'il peut justifier de 7 semaines consécutives à raison d'au moins de 30 heures par semaine au cours de cette période » (art. 2, al. 5).

Notre analyse montre que cette norme juridique fait fi de la réalité de milliers de travailleuses domestiques, dont la fonction principale est d'effectuer des travaux ménager ou d'entretien et/ou d'assumer la garde ou de prendre soin d'un particulier dans son logement. Ces tâches correspondent à ce qu'on appelle « services d'aide à domicile » auprès de personnes âgées ou en situation de handicap. Les travailleuses dont nous parlons sont employées de gré à gré **par plusieurs particuliers** chaque semaine dans des relations de travail atypiques. Celles-ci sont caractérisées par une **fragmentation** (horaires, employeurs) et une **forte instabilité** à cause de fréquentes hospitalisations, transferts en CHSLD et décès. Ces travailleuses domestiques étant majoritairement des femmes, dont une proportion importante est racisée⁴, leur exclusion perpétuerait une discrimination indirecte et systémique. Nous recommandons notamment l'inclusion de l'ensemble de ces travailleuses domestiques dans la définition de « travailleurs » dans la LATMP, indépendamment du nombre d'heures travaillées et de la période couverte.

¹ L'auteure de ce mémoire souhaite remercier, pour leur attentive lecture et leurs judicieux commentaires, les professeures Stéphanie Bernstein, Rachel Cox et Dalia Gesualdi-Fecteau, du département des sciences juridiques de l'UQÀM, et la professeure Anne Renée Gravel, de l'École des sciences de l'administration de l'Université TÉLUQ, ainsi que Marie-Hélène Verville, assistante de recherche et étudiante à la maîtrise en relations industrielles à l'UQO.

² Réseau québécois en études féministes (RÉQEF), Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) et Laboratoire de recherche sur le droit du travail et le développement (LLDRL).

³ Nous féminisons les termes en parlant de travailleuses domestiques car la majorité du personnel dont nous traitons dans ce mémoire s'autoidentifie comme femme dans le recensement de 2016 (voir la section 4 du mémoire).

⁴ Le sens que nous donnons au mot « racisée » s'inspire de la définition d'Alexandra Pierre, présidente de la Ligue des droits et libertés: « La racisation est un processus politique, social et mental d'altérisation (...). Le terme « racisé » met en évidence le caractère socialement construit des différences et leur essentialisation. Il met l'accent sur le fait que la race n'est ni objective, ni biologique, mais qu'elle est une idée construite qui sert à représenter, catégoriser et exclure l'« Autre » (Pierre, 2020).

EXPOSÉ GÉNÉRAL

1) Contexte

Notre mémoire traite des travailleuses domestiques dont la fonction principale est d'effectuer des travaux ménager ou d'entretien et/ou d'assumer la garde ou de prendre soin d'une personne dans son logement, ce qui correspond à la 1^{ère} partie de la définition de « travailleur domestique » dans le projet de loi n° 59 (excluant le soin à un animal). Ces tâches s'inscrivent dans ce qu'on appelle les « services privés d'aide à domicile »⁵ et elles sont dispensées à des personnes âgées, en situation de handicap ou en convalescence. Notons que le domicile peut être une résidence personnelle, une résidence privée pour ainé.es (RPA) ou une ressource intermédiaire (MSSS, 2004, p. 5-6). Un grand nombre de ces travailleuses domestiques est embauché de gré à gré par des usagers et usagères dans le cadre de contrats de travail privés parce que les services coordonnés par les établissements publics (CIUSSS/CISSS⁶) ne répondent pas à l'entièreté de leurs besoins (Boivin, 2016; Hamel-Roy, 2018). Voici comment ces relations de travail atypiques se tissent et découlent du modèle institutionnel d'organisation des services d'aide à domicile.

Les établissements publics déterminent le contenu d'un plan de services individualisé pour chaque usager nécessitant des services d'aide à domicile, soit le nombre d'heures de services et les tâches spécifiques à exécuter (entretien ménager, soins d'hygiène tels les bains, préparation de repas, etc.). Ils financent ces services qui sont dispensés par du personnel de CLSC ou du secteur privé (agences de travail temporaire, entreprises d'économie sociale, Chèque emploi-service). Cependant, comme le nombre d'heures de travail prévues dans le plan de services est régulièrement insuffisant pour répondre à la totalité des besoins des usagers, la responsabilité des services manquants est implicitement transférée à ces usagers et aux personnes proches aidantes lorsqu'elles existent. Il devient alors nécessaire pour un grand nombre d'entre eux d'établir des contrats de travail privés de gré à gré avec des travailleuses domestiques. Nos recherches montrent que, fréquemment, ces travailleuses sont celles qui ont préalablement été embauchées via le Chèque emploi-service pour exécuter le plan de services individualisé et à qui les usagers ou leurs proches paient des heures additionnelles de leur poche. Alors que la LATMP s'applique à leur travail effectué dans le cadre du Chèque emploi-service (voir la section 5), ce n'est plus le cas pour les heures de travail achetées de gré à gré par particulier. D'autres types de personnels sont aussi recrutés par les usagers pour ces heures additionnelles, dans leurs réseaux

⁵ Les services d'aide à domicile comprennent des services d'assistance personnelle (soins d'hygiène, aide à l'alimentation, transferts, etc.), d'aide domestique (entretien ménager, préparation de repas, approvisionnement, etc.) et d'autres types de services (courses, accompagnement, distribution de repas, etc). Ils s'inscrivent dans les services de soutien à domicile, qui incluent aussi des services professionnels (médicaux, infirmiers, sociaux, etc.) (MSSS, 2004).

⁶ Le sigle CIUSSS signifie « centre intégré universitaire de santé et de services sociaux » alors que le sigle CISSS signifie « centre intégré de santé et de services sociaux ».

personnels ou par l'intermédiaire d'intervenantes sociales du réseau public, d'organismes communautaires, de plateformes numériques (telle SOS garde⁷) ou même de médias sociaux.

La pandémie de la COVID-19 a mis en exergue le caractère essentiel de ces travailleuses domestiques dispensant des services privés d'aide à domicile et accru la complexité de leur travail ainsi que les risques sur le plan de la santé et de la sécurité du travail, comme en témoignent les nombreuses mesures de prévention et de contrôle des infections s'appliquant en théorie à leur travail (INSPQ, 2020; MSSS 2020).

2) Écart entre la norme juridique et la réalité des relations de travail dans le travail domestique

La norme juridique proposée dans le projet de loi n° 59 pour définir le « travailleur domestique » protégé par la LATMP fait fi de la réalité des travailleuses domestiques dont nous venons de traiter dans la 1^{ère} section de ce mémoire. D'une part, les relations de travail atypiques entre ces travailleuses domestiques et les usagers ou les proches aidantes qui les embauchent de gré à gré sont **fragmentées sur le plan des horaires et de l'identité des employeurs**. En effet, les **contrats de moins de trente heures de travail par semaine** pour un même particulier sont monnaie courante. Plusieurs travailleuses établissent des **contrats de travail avec plus d'un usager**, chacun étant desservi une ou plusieurs fois par semaine pour de courtes périodes et constituant un employeur au sens de la loi (Boivin, 2016; Boivin 2014). D'autre part, ces relations de travail sont très **instables**, les **contrats comportant souvent moins de 420 heures sur une période d'un an pour un même particulier**. En effet, il est fréquent que les usagers desservis soient hospitalisés, transférés en CHSLD ou qu'ils ou elles décèdent (Boivin, 2014). Si l'exclusion de ces travailleuses domestiques prévue dans le projet de loi n° 59 est maintenue, elle constituera à notre avis une incitation pour leurs employeurs à établir des contrats de travail en-dessous du nombre d'heures et de semaines de travail nécessaires afin qu'elles se qualifient à titre de « travailleur » en vertu de la LATMP.

3) Risques de poursuites des usagers en cas de maintien de l'exclusion de la protection

L'exclusion de l'application de la LATMP à ces travailleuses domestiques peut avoir un effet pervers important. Elle peut contribuer à des poursuites des usagers par les travailleuses pour responsabilité civile en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle. En effet, l'immunité civile accordée aux employeurs par la LATMP⁸ ne s'applique pas si la personne effectuant un travail n'a pas accès aux bénéfices de la LATMP. Les usagers doivent s'assurer de détenir une assurance responsabilité-civile adéquate en cas de poursuite, mais nombreux sont ceux ne disposant pas des moyens financiers pour ce faire. Or, nos recherches nous permettent

⁷ [SOS garde](#) est une organisation privée offrant des services au Québec dans d'autres provinces canadiennes consistant à mettre en lien des personnes cherchant à embaucher des travailleurs et travailleuses pour réaliser des tâches dont plusieurs sont assimilables au travail domestique.

⁸ Article 438 et ss., LATMP.

de constater une augmentation des risques en matière de santé et de sécurité dans le travail domestique consistant à dispenser des services privés d'aide à domicile. En effet, ces services sont de plus en plus destinés à des usagers avec des besoins complexes, et impliquent des tâches comme des déplacements d'usagers dont la charge peut causer des lésions, ou encore des interactions avec des adultes ou enfants en situation de crise qui peuvent entraîner des blessures (Boivin, 2014). De plus, la pandémie de COVID-19 a accru les risques sur le plan de santé et de la sécurité du travail et elle a entraîné de nouvelles obligations pour les employeurs. Nous pensons par ailleurs que l'exclusion de l'application de la LATMP à une partie des travailleuses domestiques nuit de à la prise de conscience des risques tant chez les usagers de ces travailleuses, que chez celles-ci.

4) Nombre et caractéristiques des travailleuses domestiques concernées par l'exclusion et enjeux de discrimination

Nos recherches nous amènent à penser que le nombre de travailleuses domestiques se situant la catégorie dont traite notre mémoire (effectuant des travaux ménager ou d'entretien, et/ou prenant soin d'une personne dans le logement d'un particulier) est en pleine croissance. Celle-ci est à mettre en lien avec le phénomène du vieillissement de la population, la politique gouvernementale de désinstitutionnalisation de l'hébergement de longue durée qui se poursuit depuis les années 1980 ainsi que le manque de services d'aide à domicile coordonnés et financés par les établissements publics évoqué précédemment.

Il n'existe malheureusement pas de données officielles compilées sur le nombre et les caractéristiques démographiques de cette catégorie de travailleuses domestiques. Cependant, selon les données du recensement de 2016, environ 17 000 personnes se situaient dans une catégorie de profession similaire nommée par Statistique Canada « aides familiaux résidents, aides de maintien à domicile et personnel assimilé »⁹. Ce nombre correspond à environ 18 500 personnes en 2019 lorsqu'on applique le même taux de croissance de la main-d'œuvre que celui du secteur le plus proche, soit « soins de santé et assistance sociale »¹⁰, qui a été de 8,1% entre 2016 et 2019¹¹. Il faut cependant utiliser ces chiffres avec prudence, car ils sont probablement largement sous-estimés du fait que les données du recensement se basent sur une autodéclaration et que le travail informel est très présent la profession de référence. Selon ces mêmes données du recensement de 2016, les « aides familiaux résidents, aides de maintien à domicile et personnel assimilé » s'autodéclaraient à 88% de sexe féminin ainsi qu'à 22,6% comme membres d'une minorité visible alors que c'est le cas de 11,5% des individus, toutes professions

⁹ Il s'agit du code 4412 de la Classification nationale des professions (CNP) 2016, tiré du [Tableau de données du recensement de la population de 2016](#) (produit numéro 98-400-X2016356) de Statistique Canada. En ligne

¹⁰ Ce secteur porte le code 62 dans le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN).

¹¹ Calculé à partir des données sur ce secteur (industrie 62) du Tableau [Emploi selon l'industrie, données annuelles](#) (Tableau : 14-10-0202-01) de Statistique Canada.

confondues. À Montréal, le taux d'appartenance à une minorité visible est de 45% (20% pour l'ensemble des professions) alors qu'à Gatineau, est de 17,2% (10,4% pour l'ensemble des professions).

En instituant une norme d'exclusion empêchant l'application de la LATMP à une partie des travailleuses domestiques, qui se substituerait à la présente norme excluant l'ensemble de cette catégorie d'emploi, le législateur perpétuerait une discrimination indirecte et systémique pour deux motifs interdits, soit le sexe et la « race ». En effet, comme les données présentées ci-dessus l'indiquent, ce sont majoritairement des femmes et des personnes appartenant à une minorité visible qui subiraient cette exclusion. De plus, cette exclusion contribuerait à aggraver un système de discrimination existant déjà à l'égard du travail domestique, traditionnellement sous-évalué et invisibilisé dans la société (Bernstein, 2006), en niant à un groupe particulier le statut de travailleuse et travailleur méritant une protection au même titre que les autres. Rappelons que la [Convention no 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques](#) a été adoptée par la conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 2011 en visant la promotion et la protection effectives des droits humains pour ce groupe particulier, notamment au moyen de conditions d'emploi et de travail équitables et décentes (Blackett, 2019).

Règlement sur le Chèque emploi-service : intégration dans le régime et élargissement

En 2002, le *Règlement sur la mise en œuvre de l'entente relative à tout programme du ministère de la Santé et des Services sociaux*¹² a été adopté afin que la LATMP soit applicable aux travailleuses domestiques embauchées dans le cadre du volet Chèque emploi-service du programme d'Allocation directe-Chèque emploi-service. En vertu de ce règlement, le ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) est réputé être leur employeur aux fins de l'application de la LATMP. Nous étudions ce programme depuis de nombreuses années et nous croyons qu'il est important que ce principe soit reconnu dans la LATMP à l'occasion de la révision du régime de santé et sécurité du travail, car un simple règlement peut être modifié par les autorités publiques n'importe quand, ce qui n'est pas le cas d'une loi. Cette question concerne un grand nombre de personnes, puisque selon les données ministérielles de 2019, quelques 22 000 travailleuses et travailleurs étaient employés dans le cadre de ce programme, dont 93% sont des femmes, et desservaient quelques 12 600 usagers (MSSS, 2019), (Boivin, 2017, p. 17).

D'autre part, il serait important que ce même principe soit élargi à l'autre volet du même programme, soit le volet Allocation directe¹³, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ce volet est utilisé par des milliers de proches aidant.es¹⁴ du Québec qui agissent auprès de personnes ainé.es

¹² R.R.Q., c. S-2.1, r.12.3.01

¹³ Il existe peu d'informations publiées par le MSSS sur ce volet du programme, mais celui-ci publie sur son [site](#) des données le concernant basés sur des indicateurs de gestion.

¹⁴ Cette estimation se base sur des données indiquant qu'il existe au Québec environ 39 000 familles au sein desquelles au moins un enfant mineur est en situation de handicap (Retraite Québec, 2019) ainsi que 1 675 700

ou en situation de handicap (enfants ou adultes). L'allocation leur permet de se procurer des services de répit, gardiennage et dépannage pour un nombre d'heures spécifique allouées en vertu d'un plan de services individualisé établi par les établissements publics (CIUSSS/CISS.) Les proches aidant.es doivent cependant embaucher des travailleuses domestiques de gré et devenir dès lors leur employeur, avec toutes les obligations que cela implique, pour bénéficier de ces heures de services. Pour la plupart de ces travailleuses domestiques, la LATMP ne s'appliquerait pas si le projet de loi n° 59 était adopté tel que formulé car leurs contrats de travail sont instables et fragmentés sur le plan des horaires et du nombre d'employeurs (voir section 2).

RECOMMANDATIONS

Notre analyse nous amène à recommander ces modifications dans le projet de loi n° 59 :

- 1- Inclure dans la définition de « travailleurs » dans la LATMP l'ensemble des travailleuses domestiques dont la fonction principale est d'effectuer des travaux ménager ou d'entretien, et/ou d'assumer la garde ou de prendre soin d'une personne dans son logement, et ce indépendamment du nombre d'heures travaillées et de la période de temps couverte;
- 2- Reconnaître dans la LATMP le principe à la base du *Règlement sur la mise en œuvre de l'entente relative à tout programme du ministère de la Santé et des Services sociaux*, soit le fait que le MSSS est réputé être l'employeur pour les travailleuses et travailleurs embauchés dans le cadre du volet Chèque emploi-service, ainsi que son élargissement aux travailleuses et travailleurs embauchés dans le cadre du volet Allocation directe du même programme;
- 3- Créer un comité de travail ayant pour mandat de trouver les solutions afin de faciliter la gestion des obligations, en regard de la LATMP, des usagers embauchant des travailleuses domestiques dont la fonction principale est d'effectuer des travaux ménager ou d'entretien, d'assumer la garde ou de prendre soin d'une personne dans le logement d'un particulier. Ce comité de travail pourrait regrouper des représentant.es de la CNESST, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du MSSS, des expert.es universitaires et des regroupements de travailleuses domestiques, de proches aidant.es; d'ainé.es et de personnes en situation de handicap (en particulier ceux qui gèrent une banque de référence pour la recherche de préposé.es à domicile, soit Ex aequo¹⁵ à Montréal, CAPVISH¹⁶ à Québec et Handi Apte à Sherbrooke¹⁷).

personnes proches aidant.es (CSF, 2018, p. 28, référant à Statistique Canada, 2012). Nous faisons l'hypothèse qu'une partie de ces familles et proches aidant.es reçoivent une Allocation directe.

¹⁵ L'organisme Ex aequo, situé à Montréal, offre le service de jumelage appelé [Oxili](#) entre travailleuses et travailleurs et usagers recourant au programme du Chèque emploi-service.

¹⁶ L'organisme CAPVISH, situé à Québec, offre aussi un service de jumelage appelé [Banque de référence](#) pour l'aide à domicile (BRAD) entre personnel et usagers désirant recevoir des services d'aide à domicile.

¹⁷ L'organisme Handi Apte, situé à Sherbrooke dispose d'un [service de jumelage](#) similaire à la BRAD.

RÉFÉRENCES

Bernstein, Stéphanie (2006). The Regulation of Paid Care Work in the Home in Quebec: From the Hearth to the Global Marketplace. Dans J. Fudge et R. Owens (dir.). *Precarious Work, Women and the New Economy: The Challenge to Legal Norms* (pp. 223–239). Oxford : Hart Publishing.

Blackett, Adelle (2019). *Everyday transgressions : domestic workers' transnational challenge to international labor law* [Introduction], Ithaca, ILR Press.

Boivin, Louise (2014). [Régulation juridique du travail, pouvoir stratégique et précarisation des emplois dans les réseaux: trois études de cas sur les réseaux de services d'aide à domicile au Québec](#). Thèse de doctorat, École de relations industrielles, Université de Montréal.

Boivin, Louise (2016). [“Just in time” labour: the case of networks providing home assistance service in Quebec](#). *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 32(3) : 301-321.

Boivin, Louise (2017). [Chèque service, normes du travail et liberté d'association. Le cas du Québec](#), Working Paper # 8. Laboratoire de recherche sur le droit du travail et le développement (LLDRL), Université McGill.

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). [Statut de certains travailleurs à domicile, des ressources de type familial, des ressources intermédiaires et des responsables de service de garde en milieu familial](#). Octobre 2019.

Conseil du statut de la femme (CSF) (2018). [Les proches aidantes et les proches aidants au Québec. Analyse différenciée selon les sexes](#). Gouvernement du Québec.

Hamel-Roy, Laurence (2018). [« Je dois mettre dans ma tête que c'est pour rendre service » : Engagements et contraintes de l'emploi des préposées au soutien à domicile embauchées par le Chèque emploi-service](#). Mémoire de maîtrise en sociologie. Université de Montréal.

Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) (2020). SRAS-CoV-2 : [Mesures de prévention et contrôle des infections pour les soins à domicile](#), 7 janvier 2021. Version 4.1.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (2004). [Chez-soi : le premier choix – Précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile](#). Gouvernement du Québec.

MSSS (2019), [Données du rapport périodique des indicateurs de gestion et données concernant le Programme d'allocation directe](#). Décisions et documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès, 22 mai 2019.

MSSS (2020). [Directives COVID-19 du ministère de la Santé et des Services sociaux. Gradation des mesures spécifiques et consignes spécifiques à la dispensation des services de soutien à domicile dans le contexte de la pandémie de la COVID-19](#). Directive no : DGAPA-003, 06 novembre 2020.

Pierre, Alexandra (2016). Mots choisis pour réfléchir au racisme et à l'anti-racisme, *Droits et libertés*, 35(2) : 15-18.

Retraite Québec (2019). *Statistiques 2018. Soutien aux enfants*. Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Statistique Canada (2012). [Enquête sociale générale - les soins donnés et reçus](#). Information détaillée pour 2012 (Cycle 26).