

CET-047
2024-02-21
N. Belhumeur

Au
bas de
l'éche
de

À LA DÉFENSE
DES PERSONNES
NON SYNDIQUÉES



UN TRAVAIL DE SOINS À VALORISER

Pour une pleine protection des travailleuses employées via le programme québécois d'Allocation directe/Chèque emploi-service.

Rapport de recherche



17 NOVEMBRE 2023

CRÉDITS ET DROITS DE REPRODUCTION

Administration du projet: Au bas de l'échelle

Chercheuse principale et coordonnatrice du projet: Louise Boivin, affiliée au Collectif de recherche-action sur le travail et l'association socioéconomique (CREATAS), professeure honoraire associée au département de relations industrielles de l'Université du Québec en Outaouais (UQO)

Co-chercheuse: Stéphanie Bernstein, professeure au département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM)

Assistante de recherche: Marie-Hélène Verville, étudiante à la maîtrise en relations industrielles et ressources humaines à l'Université du Québec en Outaouais (UQO)

Révision du document: Renaud Loiselle Dupuis, agent de projet à Au bas de l'échelle et avocat spécialisé en droit du travail

Design graphique: Catherine Renaud

Remerciements: Nous remercions la Fondation Solstice pour le financement du projet dans lequel s'inscrit ce rapport de recherche. Nous remercions aussi Rose-Marie Wakil pour ses conseils sur l'accessibilité du rapport ainsi que toutes les personnes qui ont partagé leurs témoignages avec nous dans le cadre des recherches à la base du présent rapport.

Pour citer ce document: Boivin, Louise, Bernstein, Stéphanie et Verville, Marie-Hélène (2023). Un travail de soins à valoriser. Pour une pleine protection des travailleuses employées via le programme québécois d'Allocation Directe/Chèque Emploi-Service. Rapport de Recherche. Montréal : Au bas de l'échelle. 17 novembre 2023. En ligne : <https://www.aubasdelechelle.ca/publications/recherches/>

Nous vous invitons à faire parvenir vos commentaires concernant le rapport de recherche au courriel suivant : abe@aubasdelechelle.ca

• • •

Ce Guide ne contient pas d'avis juridique et ne devrait pas être utilisé comme tel. Chaque situation doit être analysée à la lumière des faits découlant des situations vécues. Afin d'obtenir une solution appropriée à votre situation, nous vous invitons à consulter Au bas de l'échelle (coordonnées ci-dessous) ou un-e avocat-e.

POUR NOUS JOINDRE

Au bas de l'échelle :

Site web: www.aubasdelechelle.ca/

Téléphone : 514-270-7878

Courriel: service@aubasdelechelle.ca

Louise Boivin :

Site web: www.creatas-quebec.org

Courriels: louise.boivin@uqo.ca

info@creatas-quebec.org

Droits de reproduction

© Au bas de l'échelle, 17 novembre 2023

ISBN : 978-2-922192-14-8

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023.

SOMMAIRE

Notre rapport de recherche traite de graves problèmes de protection des droits du travail dans le programme gouvernemental d'Allocation directe (AD), qui joue un rôle important dans la prestation des services d'aide à domicile (SAD) de longue durée et des services de répit au Québec. Les données suivantes montrent cette importance. La part des heures de SAD dispensés via son volet Chèque emploi-service (CES) est de 39 % en 2021-2022 alors que celle des heures de SAD dispensés par le secteur public (les auxiliaires aux services de santé et sociaux) est seulement de 14 %. La part la plus grande revient aux agences de placement, aux entreprises d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD), aux résidences privées pour aîné·e·s (RPA) et aux « autres services achetés » (47 % pour l'ensemble).

Ce programme d'Allocation directe (AD) finance des SAD pour 18 693 personnes via son volet Chèque emploi-service (CES) et des services de répit pour plus de 23 531 proches aidant·e·s de personnes vivant avec une déficience physique, intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme (TSA) via son volet Soutien aux familles (SAF). Près de la moitié de ces proches aidant·e recevant le SAF soutiennent une personne vivant avec un TSA.

Environ 55 000 travailleuses—nous féminisons vu la forte majorité de main-d'œuvre féminine—seraient employées par l'entremise de l'AD, soit 31 266 via le CES et autour de 23 500 via le SAF (c'est notre hypothèse, les données précises pour le SAF n'étant pas disponibles). Une proportion importante de ces travailleuses sont des femmes racisées et/ou issues de l'immigration récente, surtout dans les grandes agglomérations urbaines, selon nos connaissances empiriques.

Dans un contexte de réforme du système de santé et de services sociaux, incluant les services d'aide à domicile (SAD) et les services de répit, et de refonte du programme d'Allocation directe/Chèque emploi-service, l'analyse proposée dans notre rapport nous amène à formuler 16 recommandations en vue de mettre fin à la faible protection des droits du travail des travailleuses concernées. Ces recommandations se veulent une réponse aux deux facteurs fondamentaux à l'origine de ce problème, qui ne sont pas sans impact sur la pénurie de main-d'œuvre et la qualité des soins :

1. des lois du travail qui perpétuent la dévalorisation du travail de soins traditionnellement assigné aux femmes et aux personnes racisées dans la société;
2. la politique publique encadrant le programme d'Allocation directe (l'organisation des services et du travail) qui mine les conditions de travail et crée la précarité d'emploi, perpétuant aussi la dévalorisation du travail de soins.

Quelques statistiques sur le programme d'AD, parmi celles présentées dans le rapport

Le financement du programme est en augmentation dans ses deux volets :

- Volet SAF : Hausse de 19 % entre les années financières 2014-2015 et 2020-2021, pour atteindre plus de 37 millions de dollars cette dernière année ;
- Volet CES : Hausse de 102 % entre 2012-2013 et 2020-2021, pour atteindre 152 millions de dollars cette dernière année. La hausse la plus forte (33 %) est survenue durant la pandémie de COVID-19, entre les années 2019-2020 et 2020-2021.

Le financement moyen du SAF par personne usagère a toutefois diminué de 9 % pour les proches soutenant une personne vivant avec une DP entre 2018-2019 et 2020-2021.

Le nombre d'heures de SAD de longue durée dispensés via le CES, toutes catégories de personnes usagères confondues, a doublé entre 2015-2016 et 2021-2022. La tendance est similaire pour le nombre de personnes usagères du CES, qui a presque doublé (augmentation de 90 %) entre mars 2016 et décembre 2022. L'examen de la distribution du nombre d'heures de services dispensés via le CES selon les catégories de personnes usagères montre toutefois de grandes différences.

Précisons d'abord que chacune des catégories de personnes usagères est rattachée à un « programme-service » du Centre local de services communautaires (CLSC) dans le cadre duquel des services sont offerts. Le premier est le Soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA) ; le second est celui de la Déficience physique (DP) et le troisième est celui de la Déficience intellectuelle-trouble du spectre de l'autisme (DI-TSA).

L'examen de la distribution des heures de SAD dispensés via le CES montre que c'est la part destinée aux personnes âgées (dans le programme SAPA) qui a le plus augmenté alors qu'elle a presque doublé entre 2015-2016 et 2021-2022 (passant de 23 % à 44 %). Pendant ce temps, la part des heures destinée aux personnes vivant avec une DP, historiquement plus visées par le CES, diminuait beaucoup (passant de 66 % à 43 %). Celle destinée aux personnes vivant avec une DI-TSA est demeurée relativement stable (passant de 11 % à 12 %).

TABLE DES MATIÈRES

Crédits et droits de reproduction	1
Sommaire	2
Liste des sigles	6
Listes des schémas, tableaux et graphiques	7
Introduction	8
1. Cadre d'analyse	13
1.1 Emplois précaires en décalage avec le modèle de relation d'emploi standard	13
1.2 Outils pour analyser les problèmes de protection des droits du travail	17
1.2.1 L'exclusion explicite de la protection	17
1.2.2 L'exclusion implicite de la protection	18
2. Informations et statistiques sur l'Allocation directe	19
2.1 Origine du programme d'Allocation directe	19
2.2 Caractère international	20
2.3 Volets de l'Allocation directe et catégories de personnes usagères	20
2.3.1 Volet Soutien aux familles (SAF)	20
2.3.2 Volet Chèque emploi-service (CES)	23
2.4 Évolution du financement et du volume de services	26
2.4.1 Volet Soutien aux familles (SAF)	26
2.4.1.1 Évolution du financement du SAF par catégorie de personnes usagères	26
2.4.1.2 Évolution du financement moyen du SAF par personne usagère selon la catégorie	27
2.4.2 Volet Chèque emploi-service (CES)	28
2.4.2.1 Évolution du financement gouvernemental du CES	29
2.4.2.2 Évolution du nombre d'heures de services via le CES	30
2.4.2.3 Comparaison de la part des services dispensés via le CES et d'autres prestataires	32
2.5 Nombre de personnes usagères et de travailleuses (SAF et CES)	34
2.5.1 Volet Soutien aux familles (SAF)	34
2.5.2 Volet Chèque emploi-service (CES)	36
2.6 Profil des travailleuses	37
2.7 Taux salariaux du CES et avantages sociaux	37

3. Problèmes de protection communs aux deux volets de l'Allocation directe	40
3.1 Méconnaissance des responsabilités de l'employeur et de ses obligations	41
3.1.1 Volet Soutien aux familles (SAF)	42
3.1.2 Volet Chèque emploi-service (CES)	42
3.2 Informations erronées, indisponibles ou difficiles d'accès sur les droits et obligations	43
4. Problèmes de protection des droits – volet SAF	45
5. Problèmes de protection des droits – volet CES	46
5.1 Exclusions explicites de la protection des droits	46
5.1.1 Loi sur les normes du travail	50
5.1.1.1 Exclusion des « gardiennes » exerçant leur travail sur une « base ponctuelle »	50
5.1.1.2 Majoration salariale pour les heures supplémentaires	52
5.1.1.3 Réparation en cas de pratique interdite	53
5.1.2 Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles	55
5.2 Exclusions implicites de la protection des droits	59
5.2.1 Loi sur les normes du travail	59
5.2.1.1 Les congés	59
5.2.1.2 Non-rémunération du temps de déplacement	60
5.2.1.3 Non-rémunération du temps de disponibilité induit par le CES	60
5.2.1.4 Droits liés à la durée de « service continu	61
5.2.1.5 Absence d'avis de cessation d'emploi lors de décès, hospitalisations, hébergement	63
5.2.1.6 Harcèlement psychologique	64
5.2.2 Loi sur la santé et la sécurité du travail	65
5.2.2.1 L'obligation de l'employeur de protéger la santé et d'assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique de la travailleuse	66
5.2.2.2 Droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite	67
5.2.2.3 Le droit de refuser d'exécuter un travail dangereux	68
5.2.3 Code du travail	68
6. Protection des parents et proches rémunérés via le CES	71
7. Recommandations	72
Conclusion	81
Bibliographie	85

Liste des sigles

ABE	Au bas de l'échelle
AD	Allocation directe
ALPA	Association lavalloise des personnes aidantes
ASSS	Auxiliaire aux services de santé et sociaux
CES	Chèque emploi-service
CDPDJ	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
CHSLD	Centre d'hébergement de soins de longue durée
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CLSC	Centre local de services communautaires
CNESST	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
CNT	Commission des normes du travail
CSBE	Commissaire à la santé et au bien-être
CSSS	Centre de santé et services sociaux (disparus avec la création des CIUSSS/CISSS)
CTCES	Centre de traitement du Chèque emploi-service
DGAPA	Direction générale des aînés et des proches aidants
DI-TS	Déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme
DP	Déficience physique
EÉSAD	Entreprises d'économie sociale en aide à domicile
HLM	Habitation à loyer modique
LATMP	Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles
LNT	Loi sur les normes du travail
LSST	Loi sur la santé et la sécurité du travail
MOI	Main-d'œuvre indépendante
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PTET	Programme des travailleurs étrangers temporaires
RI	Ressource intermédiaire
RPA	Résidence privée pour personnes âgées
RTF	Ressource de type familial
SAD	Services d'aide à domicile
SAF	Soutien aux familles
SAPA	Soutien à l'autonomie des personnes âgées
TAT	Tribunal administratif du travail
TSA	Trouble du spectre de l'autisme

Liste des schémas, tableaux et graphiques

SCHÉMA

SCHÉMA 1

Continuum de la précarité d'emploi selon le type de prestataire de SAD

TABLEAUX

TABLEAU 1 • Correspondance au modèle de la relation d'emploi standard selon le type de prestataire de SAD

TABLEAU 2 • Catégories de personnes usagères du volet SAF

TABLEAU 3 • Catégories de personnes usagères du volet CES

TABLEAU 4 • Variation du nombre de personnes usagères du SAF par catégorie entre 2014-2015 et 2020-2021

TABLEAU 5 • Variation du nombre de personnes usagères et de travailleuses du CES

TABLEAU 6 • Sommaire des définitions et exclusions explicites (totales et partielles) visant les travailleuses employées via le CES dans les lois du travail au Québec

GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 SAF : Évolution du financement total et par catégorie de personnes usagères

GRAPHIQUE 2 SAF : Évolution du financement moyen par personne usagère, total et par catégorie

GRAPHIQUE 3 CES : Évolution du financement

GRAPHIQUE 4 CES : Évolution du financement moyen par personne usagère

GRAPHIQUE 5 CES : Évolution du nombre d'heures de services (au total et selon la catégorie de personnes usagères) et de la distribution selon celle-ci

GRAPHIQUE 6 : Évolution de la distribution des heures de SAD par catégorie de prestataire de 2015-2016 à 2018-2019

GRAPHIQUE 7 : Évolution de la distribution des heures de SAD par catégorie de prestataire de 2019-2020 à 2021-2022

INTRODUCTION

Nous avons rédigé ce rapport de recherche dans le contexte du projet de réforme du système de santé et services sociaux annoncé par le ministre de la Santé, Christian Dubé, et du dépôt du projet de loi 15 intitulé Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace, en mars 2023. Les services de **soutien** à domicile sont ainsi appelés à être réformés. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs confié à la Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) le mandat d'évaluer la « performance » de ceux-ci. La CSBE a publié le premier¹ de quatre tomes en mars 2023 et le second² en juin 2023. La publication du dernier tome, qui comportera des recommandations, est prévue pour fin 2023. Les travailleuses et travailleurs employés dans le cadre du programme québécois d'Allocation directe (AD) dispensent deux types de services qui font partie des services de **soutien** à domicile³ : les « services d'aide à domicile » (assistance personnelle, aide à l'alimentation et à l'élimination, entretien domestique, etc.)⁴ et les **services aux personnes proches aidantes** (répit, gardiennage, etc.), que nous appelons les services de répit, dans ce rapport. De plus, une refonte du programme de l'Allocation directe (AD) est en cours ; elle est pilotée par la ministre déléguée à la Santé et responsable des Aînés, Sonia Bélanger⁵. Il nous semblait donc impératif de publier un rapport de recherche sur les nombreuses et graves lacunes dans la protection des droits du travail pour les personnes employées dans le cadre de l'AD.

Notre rapport est centré sur des résultats de recherche portant sur les deux volets de l'AD, soit le Chèque emploi-service (CES) et le Soutien aux familles (SAF). Il ne s'agit pas d'un programme marginal. L'AD est utilisée, dans ses deux volets connus (CES et SAF), par plus de 42 000 personnes usagères (18 693 pour le CES et 23 531 pour le SAF) et pourrait impliquer le travail d'environ 55 000 travailleuses (31 266 dans le CES et autour de 23 500 dans le SAF selon notre hypothèse, les données précises sur le SAF n'étant pas disponibles) (voir section 2.5).

Dans le Tome 1 du rapport publié par la CSBE, il est mentionné que « les usagers du programme d'AD-CES ne représentent en termes absolus que 5 % de la clientèle SAD [ici entendu comme le **soutien** à domicile] desservie par les CI(U)SSS ». ⁶ Cette façon d'évaluer l'importance du volet CES du programme d'AD n'est pas adéquate, selon nous, car le volet CES n'est pas utilisé pour la composante des services professionnels du **soutien** à domicile (personnel infirmier, médecins, ergothérapeutes, inhalothérapeutes, travailleuses et travailleurs sociaux, etc.).

¹ CSBE (2023a)

² CSBE (2023b)

³ Les « services de **soutien** à domicile » comprennent aussi les soins et services professionnels (médicaux, infirmiers, ergothérapie, physiothérapie, etc.) et le support technique requis à domicile (équipements, fournitures et aides techniques). Pour les détails sur les services de répit aux personnes proches aidantes et les services d'aide à domicile, voir la section 2.3.

⁴ MSSS (2003, p. 8)

⁵ Bachand (2023), Radio-Canada, 18 octobre 2023.

⁶ Supra note 1, p. 54.

Le CES est uniquement utilisé pour la composante des services d'aide à domicile. La part des heures de services d'aide à domicile de longue durée⁷ dispensés par des travailleuses employées via le CES est loin d'être minime. Elle était de 39 % en 2021-2022, par rapport à 14 % pour le secteur public et 47 % pour la main-d'œuvre indépendante (employée par des agences de placement) et les « services achetés » (auprès d'entreprises d'économie sociale en aide à domicile, de résidences pour aîné·e·s, etc.) (voir section 2.4.2.3).

Comme ce fut le cas pour d'autres dimensions du système de santé et de services sociaux, la pandémie de COVID-19 a exacerbé des problèmes relatifs au travail qui existaient déjà auparavant dans le programme d'AD. Certains ont été portés à l'attention des médias, en particulier la pénurie de personnel ainsi que le faible niveau des salaires⁸. Ces problèmes, aussi graves soient-ils, ne sont que la pointe de l'iceberg. Il existe d'autres problèmes très importants sur le plan des conditions de travail et d'emploi que nous avons documentés dans nos recherches. L'angle que nous avons adopté pour les étudier est celui de la protection des droits du travail pour les travailleuses employées par l'entremise du programme d'AD. Notons que nous utilisons le terme « travailleuses » dans tout le rapport car 93 % des personnes salariées via le CES sont des femmes selon les données gouvernementales sur le genre que nous avons⁹, et nous faisons l'hypothèse que le taux pour le SAF est similaire.

L'organisme Au bas de l'échelle (ABE), depuis ses débuts, met en lumière les lacunes dans la protection des droits du travail dans les secteurs d'activités fortement féminisés et racisés, où l'emploi est très précaire, ou constitue carrément du travail informel¹⁰. Depuis plus d'une trentaine d'années, il revendique des modifications à la Loi sur les normes du travail concernant le statut juridique particulier excluant de sa protection les travailleuses qui fournissent des soins et de l'aide à domicile et qui sont employées par des particuliers, dont celles qui le sont par l'entremise du programme d'AD. Dès 2007, ABE interpellait les autorités publiques relativement aux responsabilités de l'employeur dans le CES et au manque de protection pour plusieurs droits prévus dans la Loi sur les normes du travail¹¹.

Le principal constat qui ressort de notre rapport est le suivant. Les travailleuses employées via l'AD sont faiblement protégées par le droit du travail québécois. Elles vivent des exclusions « explicites » de même qu'« implicites » de la protection de plusieurs droits du travail prévus dans les lois québécoises (ces notions sont définies dans la première section).

⁷ Les services de longue durée sont dispensés dans les cas d'incapacité persistante, tandis que les services de courte durée sont plutôt dispensés dans les cas d'incapacité temporaire, par exemple dans des situations post-opératoire ou post-hospitalisation. Les soins palliatifs peuvent se situer dans l'une ou l'autre des catégories selon les cas (MSSS, 2004).

⁸ Voir notamment : Bouchard (2020), Radio-Canada, 2 juillet 2020; Normand (2020), Radio-Canada, 8 décembre 2020.

⁹ Information obtenue dans un courriel de la Direction du soutien à domicile du MSSS, 7 mars 2016.

¹⁰ Le « travail informel » est couramment appelé au Québec « travail en-dessous de la table », ou « travail au noir ».

¹¹ ABE (2007, p. 21-22)

Cela s'explique par le traitement accordé par le législateur aux personnes qui exercent un travail de soins traditionnellement dévalorisé et par la politique publique encadrant le programme d'AD. Ce traitement par le législateur et cette politique publique induisent des formes d'emploi qui sont très précaires, parce qu'elles ne s'inscrivent pas dans le modèle de relation d'emploi standard. C'est ce modèle qui a servi de fondement aux régimes de droit du travail et de la sécurité sociale.

Cette faible protection par le droit du travail contribue à la dévalorisation du travail de soins réalisé par les travailleuses employées via l'AD. Pourtant, ce travail est « essentiel », comme l'a démontré l'impossibilité de le suspendre pendant les périodes de confinement, durant les premières vagues de la pandémie de COVID-19. Ajoutons que ce travail, comportant des dimensions relationnelle et émotionnelle importantes, s'effectue auprès de personnes qui sont souvent isolées socialement, défavorisées économiquement, et dans plusieurs cas en situation de vulnérabilité.

Il apparaît évident que cette faible protection des droits des travailleuses employées via l'AD et la dévalorisation de leur travail conséquente soulèvent des enjeux de discrimination à l'intersection de plusieurs rapports de pouvoir. Nous pensons en particulier à ceux basés sur le genre et la racisation, en regard des données sur la composition de la main-d'œuvre, sur laquelle nous revenons dans la section 2.6.

Plusieurs études ont traité de l'impact des conditions de travail et d'emploi des travailleuses et travailleurs dispensant des services d'aide à domicile (ce qui inclut la protection par le droit du travail et les politiques publiques), sur la qualité et la disponibilité des services pour les personnes usagères et les personnes proches aidantes (en majorité des femmes) ainsi que sur la rétention de la main-d'œuvre¹². Ce qui est en jeu ici pour les personnes usagères de l'AD est aussi le droit fondamental à la santé, c'est-à-dire le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint. Le droit international articule ce droit autour de quatre principes : disponibilité, accessibilité, acceptabilité et qualité¹³.

L'objectif de ce rapport est de faire connaître notre analyse, mais aussi nos recommandations aux autorités publiques ainsi qu'aux acteurs de la société participant au débat public sur la réforme des services de soutien à domicile au Québec, incluant les services d'aide à domicile. Il va de soi que cette réforme ne peut être débattue en s'en tenant à l'examen des problèmes de protection des droits du travail dans le programme d'AD, mais s'abstenir de les examiner constituerait une omission qui nous semble inadmissible.

¹² Voir notamment : Bourque & al. (2019)

¹³ Ces quatre principes ont été identifiés comme des éléments interdépendants et essentiels à la réalisation du droit à la santé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), un organe des Nations unies dont le mandat est de surveiller la mise en œuvre du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels par les États qui l'ont ratifié, dont le Canada. Pour sa part, le Québec s'est déclaré lié par les obligations contenues dans le PIDESC. Source : CDESC (2000). Voir notamment, sur le droit à la santé : Ligue des droits et libertés (2022).

Voici les trois recherches sur lesquelles se base notre analyse, ainsi que les sources de données pour chacune, dont une partie ont été mises à jour pour ce rapport :

a) Recherche dans le cadre de l'une des études de cas dans la thèse de doctorat de Louise Boivin publiée en 2014¹⁴ sur la précarisation des emplois dans les segments privés des réseaux de services d'aide à domicile québécois, étude de cas ayant fait l'objet d'un article scientifique et d'un rapport de recherche portant sur le volet CES de l'AD¹⁵. Pour cette étude de cas, diverses sources de données ont servi à documenter les problèmes de protection des droits du travail: décisions de tribunaux (contenu factuel et juridique), documents produits par les acteurs sociaux, contenu de six dossiers de plaintes anonymisés déposées par des travailleuses et traités par la Commission des normes du travail (CNT) (intégrée en 2015 au sein de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, CNESST), ainsi que des entretiens semi-dirigés avec divers acteurs sociaux (travailleuses, représentant·e·s syndicaux et d'une association locale de personnes usagères, représentant·e·s de la Direction générale des affaires juridiques de la CNT).

b) Recherche complétée en septembre 2021 pour la création d'outils sur les droits et obligations relatifs au travail dans le cadre du CES dans un projet de plus de deux ans mené en partenariat avec l'organisme communautaire Ex aequo, et financé par le ministère de l'Enseignement supérieur (Fonds des services aux collectivités)¹⁶. Les sources de données pour cette recherche, outre les résultats de la recherche doctorale indiquée ci-dessus, étaient des lois et règlements, des décisions des tribunaux, des documents relatifs à des politiques et programmes gouvernementaux, ainsi qu'une série d'entretiens non dirigés avec les deux coordonnatrices du service de jumelage Oxili, géré par Ex aequo, qui s'adresse au quotidien à environ 600 personnes usagères et à une centaine de travailleuses employées via le CES. Les entretiens portaient sur les problèmes rapportés aux coordonnatrices relativement aux droits du travail. Les informations sur les lois et leur interprétation ont été mises à jour pour le présent rapport afin de tenir compte de récentes modifications législatives ou décisions des tribunaux.

¹⁴ Boivin (2014). La chercheuse a reçu du financement du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et du Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) pour réaliser cette étude doctorale sous la direction de Guylaine Vallée.

¹⁵ Boivin (2016a) ; Boivin (2017a).

¹⁶ Les outils créés sont deux guides et trois ateliers sur les droits et obligations relatifs au travail pour les travailleuses et les personnes usagères du CES, dans le cadre d'un projet dirigé par Louise Boivin, alors professeure régulière à l'UQO. En plus d'Ex aequo, des partenaires universitaires du département des sciences juridiques de l'UQÀM et une juriste du département de relations industrielles de l'UQO ont collaboré au projet. Les Guides se trouvent à l'adresse Web suivante : <https://www.creatas-quebec.org/guides-ces/>

c) Recherche en cours sur les conditions de travail et d'emploi et le rapport à la représentation collective de préposé·e·s d'aide à domicile ou aux bénéficiaires du secteur privé québécois, financée par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) (développement Savoir). L'étude de cas est principalement basée sur des entrevues collectives ou individuelles avec 23 préposé·e·s, dont quatre employées via le CES, en emploi dans quatre régions. Les contextes de travail sont aussi étudiés à travers des statistiques, contenus documentaires et données secondaires.

Le présent rapport comporte les sections suivantes. La première expose le cadre d'analyse que nous utilisons. Nous ne voulons pas noyer les lectrices et lecteurs dans des dédales théoriques, mais pour faciliter la compréhension des problèmes de fond, il importe de mettre en lumière la logique et les outils d'analyse que nous avons utilisés.

La seconde section synthétise des informations sur les deux volets du programme d'AD, soit le Soutien aux familles (SAF) et le Chèque emploi-service (CES). Après quelques repères historiques suivent des données de base sur ces deux volets, l'évolution de leur financement et de leur volume de services. Par la suite sont exposées des données sur les personnes usagères recourant à chacun de ces volets, ainsi que sur les personnes salariées fournissant les services (nombre, profil, taux salariaux).

Dans la troisième section, nous traitons de problèmes de protection des droits du travail qui sont communs aux deux volets de l'AD. La quatrième section se concentre sur les problèmes de protection dans le volet SAF, alors que la cinquième, plus longue, se concentre sur les problèmes dans le volet CES. Il s'agit entre autres de porter un regard sur la complexité et les incohérences relatives aux différentes exclusions découlant de la loi et de la politique publique encadrant le CES et visant ces travailleuses.

Nous terminons, dans la sixième section, en nous penchant sur certains enjeux relatifs aux droits du travail lorsque ce sont des membres de la famille ou les parents d'enfants lourdement handicapés qui sont rémunérés via le CES, ce que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a rendu possible depuis 2019.

Dans certaines sections, nous intégrons des encadrés intitulés « situations hors Allocation directe » ou « situations hors CES » pour parler de situations impliquant les travailleuses rémunérées directement par la personne usagère pour réaliser des heures additionnelles à celles financées par le MSSS. De nombreux témoignages portés à notre connaissance font état du fait que plusieurs établissements publics, qui sont chargés d'élaborer les plans de services individualisés, encouragent ces pratiques lorsque le nombre d'heures de services prévu n'est pas suffisant pour combler l'ensemble des besoins des personnes usagères.

1. CADRE D'ANALYSE

Dans cette section, nous exposons le cadre d'analyse qui nous a guidées dans l'examen des problèmes de protection des droits du travail des travailleuses employées par l'entremise de l'Allocation directe (AD) au Québec. Il s'agit d'un cadre pluridisciplinaire, qui puise à la fois dans les études en droit du travail et en relations industrielles, de même qu'en sociologie du travail.

1.1 Emplois précaires en décalage avec le modèle de relation d'emploi standard

Spécifions d'abord que le régime québécois de droit du travail, tout comme les autres régimes de droit nord-américains, a principalement été élaboré après la Seconde guerre mondiale en fonction du modèle organisationnel « fordiste » de la grande entreprise intégrée de production de masse et de la relation d'emploi standard corollaire. Ce régime fut plus tard élargi au secteur public.

La relation d'emploi standard peut être décrite comme suit : « une relation d'emploi à temps plein et sur une base continue où le travailleur a un employeur, travaille dans une installation de l'employeur sous sa supervision directe et a accès à des avantages sociaux et autres droits »¹⁷. Dans ce type de relation d'emploi, seuls deux acteurs sont impliqués, un employeur et la personne salariée, car elle est essentiellement ancrée dans une entreprise unifiée (et non fragmentée comme dans le cas où il y a, par exemple, une agence de placement avec une entreprise-cliente et un-e salarié-e)¹⁸. Ajoutons que lorsque le milieu de travail est syndiqué, l'exercice des droits est souvent plus facile¹⁹.

Les régimes de droit du travail, tel le régime québécois, ont permis d'offrir des droits et un certain pouvoir collectif à des catégories de salarié-e-s travaillant dans le cadre de relations d'emploi standard, même si les droits ne sont jamais acquis pour toujours dans le contexte de politiques publiques favorisant notamment le rétrécissement de l'État social et la privatisation des services publics²⁰.

Dans le passé comme aujourd'hui, les travailleuses et les travailleurs se retrouvant dans des relations d'emploi non standard connaissent une faible protection par le régime de droits du travail québécois. Certaines catégories de main-d'œuvre se retrouvent plus présentes dans les emplois précaires, en vertu de la division sociale du travail, en particulier les femmes et les personnes racisées et/ou issues de l'immigration récente²¹.

¹⁷ Bernstein & al. (2006, p. 204). La citation est traduite par nous.

¹⁸ Fudge (2006)

¹⁹ Supra note 17, p.216.

²⁰ Hyman (1989)

²¹ Voir notamment : Blackett & Sheppard (2003) ; Cranford & Vosko (2006).

Le travail rémunéré de soins et de soutien aux personnes à leur domicile s'est toujours retrouvé aux marges de la régulation du travail, au Québec, comme ailleurs. En raison de la nature des tâches effectuées et du lieu où elles s'effectuent, soit la sphère privée et intime du domicile, ce travail se trouve aux antipodes de l'archétype du travail industriel standard²². Ce n'est que récemment que les lois du travail québécoises ont commencé à prendre en compte, quoique de façon incomplète, les besoins de protection de ces travailleuses et travailleurs.

Au Québec, dans l'un des secteurs de soins, les services d'aide à domicile (SAD), les politiques publiques ont permis la création de diverses formes d'emploi précaire, très éloignées du modèle de la relation d'emploi standard, dont celles qui découlent du programme d'Allocation directe (AD).

Dans le schéma ci-dessous, nous présentons un continuum de la protection par le droit du travail selon les types de prestataires publics et privés dans les SAD et le type de relation d'emploi qui est propre à chacun, incluant l'AD dans ses deux volets, soit le Soutien aux familles (SAF) et le Chèque emploi-service (CES). Précisons que les travailleuses employées par les divers types de prestataires de SAD, qu'ils soient publics ou privés, réalisent des tâches similaires²³.

Le Tableau 1 indique la base sur laquelle nous avons établi ce continuum de la précarité d'emploi, soit le degré de correspondance aux différentes caractéristiques du modèle de la relation d'emploi standard. Notre objectif n'est pas aussi exhaustif que de comparer la protection des droits du travail selon les caractéristiques des relations d'emploi chez les divers types de prestataires—ce qui dépasserait les objectifs du présent rapport—, mais il est de simplement en tracer un continuum et d'y situer chaque volet de l'AD. Notons que de nombreuses travailleuses cumulent des emplois pour plusieurs employeurs, soit dans le domaine des SAD ou dans d'autres domaines.

²² Bernstein (2006)

²³ Les tâches des ASSS comportent systématiquement de l'assistance personnelle, et rarement de l'entretien domestique. Celles des travailleuses du CES peuvent ou non comporter de l'assistance personnelle, et elles comportent souvent des tâches d'entretien domestique. Elles peuvent aussi comporter des tâches de soutien civique et d'aide à l'apprentissage. Même situation pour les travailleuses des EÉSAD, des agences de placement et celles embauchées de gré à gré. Quant aux travailleuses employées via le SAF, comme elles offrent du répit et du gardiennage aux proches de personnes avec un déficience physique, intellectuelle ou un trouble le spectre de l'autisme, elles peuvent avoir à effectuer des tâches d'assistance personne (transferts, assistance personnelle, etc.).

Schéma 1 • Continuum de la précarité d'emploi selon le type de prestataire de SAD

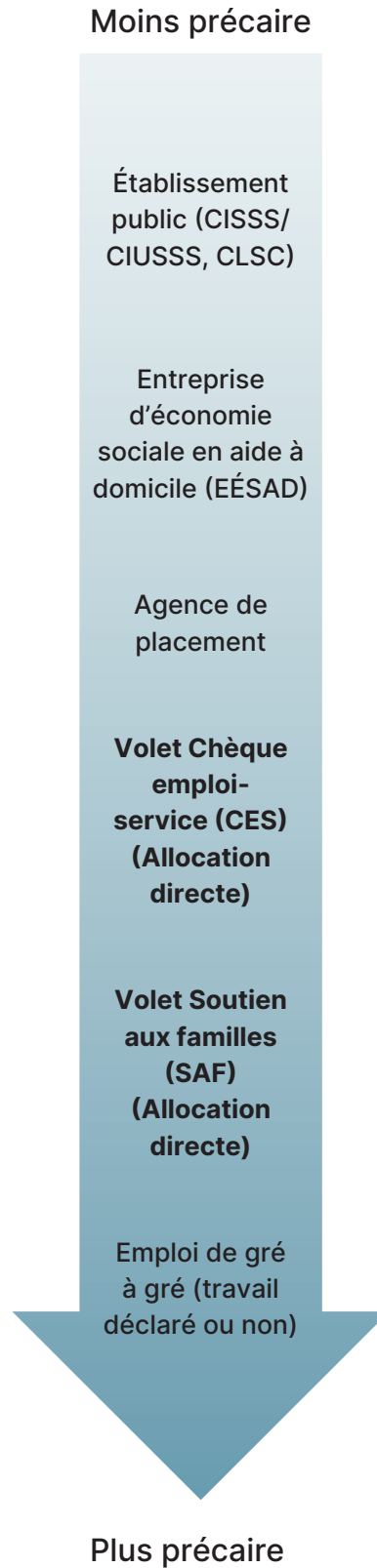


Tableau 1 • Correspondance au modèle de la relation d'emploi standard selon le type de prestataire de SAD

	Établissements publics	Entreprises d'économie sociale en aide à domicile (ÉESAD)	Agences de placement	Volet Chèque emploi-services (CES) (Allocation directe)	Volet Soutien aux familles (SAF) (Allocation directe)	Emploi de gré à gré (déclaré ou non)
Emploi à temps plein	Oui ou non selon les situations	Oui ou non selon les situations	Oui ou non selon les situations	Non	Non	Oui ou non selon les cas
Emploi permanent (sur une base continue)	Oui ou non selon les situations	Oui ou non selon les situations	Oui ou non selon les situations	Non	Non	Oui ou non selon les cas
Travail dans les installations de l'employeur	Oui (et au domicile de l'utilisateur)	Au domicile de l'utilisateur, parfois au bureau selon les situations	Non, uniquement au domicile de l'utilisateur	Oui... mais au domicile de l'utilisateur	Oui... mais au domicile de l'utilisateur	Oui... au domicile de l'utilisateur
Supervision directe par l'employeur	En partie directe, en partie indirecte	En partie directe, en partie indirecte	En partie directe, en partie indirecte	Directe par l'utilisateur Indirecte par l'établissement public ayant défini le plan de services	Directe par l'utilisateur	Directe par l'utilisateur
Avec avantages sociaux* et autres droits	Oui	Oui, mais relativement faibles	Oui ou non selon les situations (mais si oui, probablement faibles)	Non	Non (sauf exceptions, à notre connaissance)	Non (sauf exceptions, à notre connaissance)
Avec présence syndicale	Oui, 100% des établissements	Oui, mais faible (environ 20% des ÉESAD)	Non, 0% des salariées des SAD des agences	Non, 0% de la main-d'oeuvre	Non, 0% de la main-d'oeuvre	Non, 0% de la main-d'oeuvre
Impliquant seulement deux acteurs (employeur-salarié-e)	Oui	Non : l'établissement public décide du plan de services; le ministère établit le contrat de service	Non quand les clients sont des établissements publics (ils imposent des règles dans les contrats de service)	Non : le MSSS rémunère, l'établissement public décide du plan de services, un-e proche aidant-e et/ou groupe communautaire cogère dans des cas	Non, le MSSS finance et impose certaines conditions	Oui

* Les avantages sociaux peuvent être, par exemple, l'accès à un régime de retraite et à des assurances collectives.

Soulignons que, faute de données à jour, nous n'avons pas inclus dans le continuum et le tableau les travailleuses employées dans un poste de « fournisseur de soins à domicile » (ce sont les termes officiels) dans le cadre du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET), sous l'égide du gouvernement fédéral²⁴. Parmi les catégories de travailleuses et travailleurs visés par ce programme, on retrouve celles et ceux occupant la profession « aides de maintien à domicile, aides familiaux/familiales et personnel assimilé », telle qu'énoncée dans la Classification nationale des professions 2021. Ajoutons qu'il est possible que des travailleuses employées dans ces postes de fournisseur de soins à domicile soient rémunérées via le volet CES. Cependant, des recherches spécifiques sur le sujet seraient nécessaires pour le confirmer.

1.2 Outils pour analyser les problèmes de protection des droits du travail

Nous utilisons deux outils (ou concepts) pour catégoriser les problèmes de protection des droits du travail vécus dans le cadre de l'Allocation directe (AD), soit l'« exclusion explicite » et l'« exclusion implicite » de la protection des droits, que nous définissons ci-dessous²⁵. Les chercheuses Blackett et Sheppard, qui ont mobilisé ces concepts, soulignent que ces exclusions peuvent constituer des formes de discrimination lorsqu'elles s'appliquent plus spécifiquement à des secteurs de main-d'œuvre fortement féminisés et/ou racisés.

1.2.1 L'exclusion explicite de la protection

Nous définissons l'exclusion explicite de la protection des droits du travail comme l'inaccessibilité de la protection à des droits du travail sur le plan statutaire, c'est-à-dire formellement, en vertu de la loi. L'accessibilité aux régimes de droits du travail sur le plan statutaire est définie comme suit par les juristes Bernier, Vallée et Jobin : « L'accessibilité à un régime de protection sociale signifie le droit d'en bénéficier. Ce droit est déterminé selon le cas par un statut que l'on détient, par une situation de fait dans laquelle on se trouve ou par la nature d'une activité à laquelle on se livre tel qu'en dispose la loi »²⁶.

Blackett et Sheppard expliquent que l'exclusion explicite de la protection du droit du travail pour certaines catégories de travailleuses et travailleurs, en particulier les femmes et les personnes racisées, est historiquement fondée sur le « principe que leurs travaux, " de par leur nature ", n'entraient pas dans le modèle industriel »²⁷.

²⁴ Voir Gouvernement du Canada (2023) et Gouvernement du Québec (2023).

²⁵ Les concepts d' « exclusion explicite » et d' « exclusion implicite » que nous adaptons à la spécificité du programme d'Allocation directe québécois sont inspirés de leur formulation dans l'article de Blackett & Sheppard (2003).

²⁶ Bernier & al. (2003, p. 64)

²⁷ Blackett et Sheppard (2003, p. 457-458)

Le cas des travailleuses et travailleurs qui prodiguent des soins et du soutien aux personnes dans le domicile de ces dernières, incluant la garde des enfants, souvent regroupés sous l'appellation de « domestiques » ou de « travailleurs domestiques », est particulièrement éloquent, alors que ces travailleuses et travailleurs ont historiquement été formellement exclus de la protection de dispositions juridiques ou même de lois entières, au Québec, dans les autres juridictions canadiennes ainsi que dans le monde entier²⁸. De fait, nous verrons plus loin que des lois québécoises du travail assimilent souvent ces travailleuses et travailleurs à la figure législative des « gardiens » de personnes ou des « travailleurs domestiques ».

1.2.2 L'exclusion implicite de la protection

Quant à l'exclusion implicite des droits du travail, nous la définissons comme une accessibilité faible ou nulle aux avantages découlant de droits du travail, même s'ils sont formellement accessibles (selon la loi), à cause des difficultés d'application de ces droits aux modèles organisationnel et de relation d'emploi. Nous reprenons de Bernier, Vallée et Jobin²⁹ cette différenciation entre l'accessibilité au régime de droits et l'accessibilité aux avantages qu'il confère.

Blackett et Sheppard expliquent cette notion d'exclusion implicite de la protection des droits pour certaines catégories de travailleuses et travailleurs en disant que « la loi (...) leur confère [les droits] sans tenir compte de la manière spécifique dont sont organisées les entreprises qui les emploient »³⁰. Par exemple, lorsque le travail salarié se déroule dans un domicile (c'est le cas dans le programme d'AD), un lieu de travail « non standard », il est formellement couvert par la Loi sur la santé et la sécurité du travail, mais dans les faits, les mécanismes de prévention sont souvent difficilement transposables à un domicile privé.

Dans le cas qui nous intéresse, les travailleuses embauchées via l'AD ont, pour l'essentiel (même si certaines exclusions explicites perdurent), formellement accès aux droits du travail, mais l'organisation particulière des services et du travail instaurée par ce programme les rend souvent difficilement applicables. Les exclusions implicites entraînent donc un niveau de protection des droits faible, voire nul, pour certaines dispositions législatives, à cause des difficultés d'accessibilité aux avantages qu'elles comportent.

²⁸ Blackett (2019)

²⁹ Bernier & al. (2003, p. 131)

³⁰ Blackett et Sheppard (2003, p. 458)

2. INFORMATIONS ET STATISTIQUES SUR L'ALLOCATION DIRECTE

Dans cette section, nous donnons quelques informations et différentes données récentes quant à l'Allocation directe (AD). Dans un premier temps, nous expliquons l'origine du programme d'AD au Québec et le caractère international de ce type de programme. Par la suite, nous décrivons chacun des deux volets du programme, soit le Soutien aux familles (SAF) et le Chèque emploi-service (CES) : types de services, fonctionnement, catégories de personnes usagères. Nous poursuivons en présentant des données descriptives sur l'évolution du financement gouvernemental pour chacun de ces deux volets ainsi que des données sur l'évolution du volume de services dans le CES. Nous terminons en parlant du nombre de personnes usagères et de personnes salariées, du profil de ces dernières ainsi que des taux salariaux des travailleuses.

2.1 Origine du programme d'Allocation directe

Nous donnons quelques repères historiques dans les prochaines lignes, en référant à des études et à des publications de regroupements de personnes en situation de handicap³¹ qui vont plus en détail sur le sujet.

Le programme québécois d'Allocation directe (AD) a été créé en 1978 à l'initiative de l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ), qui gérait alors lui-même l'aide financière octroyée aux personnes en situation de handicap pour l'embauche d'une personne de leur choix, jusqu'à ce que les CLSC prennent la relève en 1988. L'AD s'inscrivait dans la suite des revendications d'un « vaste mouvement d'égalisation des chances visant la participation sociale des personnes ayant des déficiences et des incapacités significatives et persistantes »³². La politique « À part égale » de 1984 du gouvernement du Québec relative au maintien³³ à domicile allait en partie dans ce sens en reconnaissant la « démedicalisation » des services pour les personnes en situation de handicap et « la possibilité pour une personne handicapée d'acheter et de gérer elle-même en partie ou en totalité, les services de maintien à domicile dont elle a besoin »³⁴. Toutefois, l'AD prenait alors la forme d'une allocation en dessous du salaire minimum légal, sans déductions à la source, ce qui constituait dans les faits l'encouragement au travail informel. En 1991, le volet « Soutien aux familles » (SAF) de l'AD est créé³⁵ alors que le volet « Chèque emploi-service » (CES) l'est en 1998. Par la création de ce dernier, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) affirmait viser les objectifs suivants : réduire le travail informel, soutenir les personnes usagères en réduisant leurs tâches administratives, accroître la protection sociale des travailleuses et diminuer les tâches administratives des CLSC³⁶.

³¹ Voir notamment : Fougeyrollas & al. (2000); ASAD & al. (2004); AQRIPH (2009).

³² Fougeyrollas & al. (2000, p 12)

³³ Le terme « maintien à domicile » est utilisé dans le même sens que « soutien à domicile ».

³⁴ Gouvernement du Québec (1984, p. 194-195)

³⁵ ASSS-MCQ (2014, p. 6)

³⁶ MSSS (1998)

2.2 Caractère international

Le programme d'Allocation directe (AD) n'est pas une invention québécoise. Des programmes similaires existent sous diverses appellations et modalités dans d'autres provinces canadiennes³⁷, et dans un peu plus de la moitié des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³⁸. Les caractéristiques de ces programmes, tout comme leur place dans l'organisation globale des services d'aide à domicile, varient selon les juridictions où ils existent³⁹.

Un vaste corpus de littérature scientifique internationale et multidisciplinaire porte sur les programmes similaires au programme québécois d'AD. Il traite notamment des problèmes relatifs aux conditions de travail et d'emploi des personnes qui y sont employées⁴⁰, de même que des rapports de pouvoir basés sur la classe, le genre, la racisation et le capacitisme qui impactent ces conditions ainsi que des tensions et alliances entre personnes salariées et usagères autour de la qualité des emplois et des services⁴¹. Ces études s'intéressent aussi pour la plupart aux modèles de politiques publiques dans lesquelles ces programmes figurent.

2.3 Volets de l'Allocation directe et catégories de personnes usagères

Dans cette section, nous présentons, pour chacun des deux volets du programme d'Allocation directe (AD), soit le Soutien aux familles (SAF) et le Chèque emploi-service (CES), le type de services dispensés, le fonctionnement ainsi que les catégories de personnes usagères admissibles. Dans la partie du volet SAF, nous traitons aussi d'une autre forme d'utilisation de l'AD, qui fait possiblement partie de ce volet SAF, soit le financement de soins en RPA, sur laquelle peu d'informations sont disponibles dans les documents gouvernementaux.

2.3.1 Volet Soutien aux familles (SAF)

Le premier volet du programme d'Allocation directe (AD) est le Soutien aux familles (SAF). Il est décrit par le MSSS⁴² comme une modalité de financement octroyée pour des services aux personnes usagères qui sont des proches aidant-e-s de personnes vivant avec une déficience (nous y revenons plus loin). Le financement doit servir « notamment pour l'achat de services de répit, de gardiennage, de dépannage et de soutien aux rôles parentaux par de l'appui aux tâches quotidiennes »⁴³. Il s'agit concrètement d'un montant forfaitaire accordé à des personnes proches aidantes (famille ou autres proches) d'une ou de plusieurs personnes vivant avec certains types de déficiences indiquées dans le Tableau 2.

³⁷ Voir notamment : Spalding & al. (2006) ; Kelly & al. (2020).

³⁸ Flood & al. (2021)

³⁹ Colombo & al. (2011)

⁴⁰ Sur les conditions de travail et d'emploi, voir notamment: Macdonald (2021) ; Da Roit & al. (2019) ; Weber, & al. (2014).

⁴¹ Voir notamment : Cranford (2020) ; Katzman & al. (2020) ; Kelly & al. (2021).

⁴² Le site web du MSSS sur ce volet Soutien aux familles du programme d'Allocation directe se trouve ici : <https://www.quebec.ca/sante/systeme-et-services-de-sante/aides-techniques-deficiences-et-handicaps/programme-soutien-aux-familles>

⁴³ Pour la définition de chaque élément, voir MSSS (2003, p. 42).

Notons que ce programme n'est pas accessible pour les proches aidant·e·s de personnes âgées ne vivant pas avec une déficience.

Vu le manque d'information disponible publiquement sur ce volet, nous avons pu documenter en partie le fonctionnement du SAF à partir de documents envoyés à une personne proche aidante, parent d'un enfant en situation de handicap. Cette personne a été contactée par le CLSC de l'établissement public de son territoire (CIUSSS ou CISSS), et a par la suite reçu une lettre de celui-ci indiquant qu'une allocation de 1500 \$ lui a été allouée pour une période d'un an. Un premier versement de la moitié de l'allocation (750 \$) accompagne la lettre. Pour obtenir l'autre moitié en cours d'année, elle doit compléter et signer un formulaire joint, par lequel elle s'engage à utiliser l'allocation du SAF à des fins de répit et de gardiennage ainsi qu'à respecter les modalités de fonctionnement du programme indiquées dans un autre document joint. Ce dernier mentionne qu'il n'est pas permis d'embaucher un·e proche ou membre de la famille immédiate ou élargie dans le cadre du SAF. Cela l'est dans le cas du volet CES (voir la section 6 du rapport qui porte sur la protection des droits du travail pour ces proches).

Un formulaire de contrôle est joint à l'envoi à la personne proche aidante, et il est signalé dans la lettre qu'il doit être complété et conservé dans ses dossiers. La personne doit y inscrire chaque date où elle a embauché, grâce à l'allocation SAF, une travailleuse pour effectuer du répit ou du gardiennage pour son enfant vivant avec un handicap, décrire brièvement l'activité de travail (une demi-ligne), et le montant versé à cette travailleuse. La signature de cette dernière est requise ou, en son absence, le reçu de l'organisme qui a offert le service. Cette dernière option est possible.

La personne proche aidante qui a reçu ces documents n'a jamais eu d'explication de son intervenant·e pivot du CLSC concernant les responsabilités légales qui lui reviennent à titre d'employeur. Elle n'a pas reçu d'indication orale ou écrite concernant des exigences minimales de formation pour les travailleuses qu'elle pourrait embaucher ni sur sa responsabilité quant à la fourniture d'équipements de travail et de protection individuelle. Pourtant, son enfant est lourdement handicapé; il y a des risques pour la santé et la sécurité de la travailleuse. En début de section 5.1.2, nous identifions une série de risques de lésions professionnelles associés à ce type de travail.

Nous devons spécifier ici que la travailleuse embauchée par une personne proche aidante peut être rémunérée grâce au SAF pour un certain nombre d'heures de travail, et être rémunérée en plus par cette personne à partir de ses propres revenus si elle en a les moyens (qu'il s'agisse de revenus d'emploi, ou d'autres types de revenus tels, dans le cas de parents d'enfants en situation de handicap, le supplément pour enfant handicapé, le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels ainsi que l'Allocation famille, tous trois sous l'égide de Retraite Québec).

Poursuivons avec les différentes catégories de personnes usagères du volet SAF.

Tableau 2 • Catégories de personnes usagères du volet SAF

Proches aidant·e·s d'une personne vivant avec une déficience physique (DP)
Proches aidant·e·s d'une personne vivant avec une déficience intellectuelle (DI)
Proches aidant·e·s d'une personne vivant avec un trouble du spectre de l'autisme (TSA)

Nous avons découvert qu'il existe une autre forme d'utilisation du programme d'AD durant la publication du présent rapport, qui pourrait possiblement faire partie du volet SAF, ou constituer un troisième volet du programme (en plus de celui du CES, dont nous traitons dans la prochaine section), mais nous n'avons pu trouver aucune information à son sujet dans le site web du MSSS. Nous en avons appris l'existence à travers des témoignages et dans le Plan budgétaire du gouvernement du Québec 2023-2024, ainsi que dans le premier tome du rapport de la CSBE, mentionné en introduction du présent rapport.

Le nom de ce troisième volet de l'AD est, dans le Plan budgétaire 2023-2024, le « mécanisme d'allocation directe pour les personnes en perte d'autonomie vivant en résidence privée pour aînés [RPA] »⁴⁴. En cherchant, nous avons trouvé une source indiquant qu'il existait déjà en 2010⁴⁵. La CSBE le décrit comme suit :

Pour les résidents des RPA, les règles qui déterminent qui (RPA ou réseau public) donnera les services financés par le public ne sont pas claires. Les travailleuses sociales des CI(U)SSS peuvent faire les démarches pour prendre en charge, via un montant forfaitaire de l'allocation directe, la différence des coûts lorsque les besoins du résident s'alourdissent au-delà de leur capacité à payer⁴⁶.

Dans son Plan budgétaire 2023-2024, le gouvernement indique qu'il souhaite améliorer le mécanisme d'allocation directe pour les personnes en perte d'autonomie vivant en RPA pour un montant total de 200 millions \$ pour les cinq prochaines années (2023-2024 à 2028-2029) et en harmoniser les modalités à travers les régions :

Le gouvernement prévoit systématiser le mécanisme existant et harmoniser les modalités de fonctionnement dans les différentes régions du Québec. Les améliorations apportées permettront aux RPA d'avoir une source de revenu stable et prévisible pour la prestation des services offerts aux aînés. Cette amélioration de l'allocation destinée aux résidents en perte d'autonomie permettra le financement de plus d'un million d'heures de services en RPA par année pour les résidents en perte d'autonomie⁴⁷.

⁴⁴ Ministère des Finances (2023)

⁴⁵ Perreault (2012)

⁴⁶ CSBE (2023a, p. 85)

⁴⁷ Ministère des Finances (2023, p. D21)

Nous n'avons pas trouvé de données publiques concernant le montant consacré au fil des années à cette utilisation de l'AD. Le Plan budgétaire ne précise pas, par ailleurs, si ce montant de 200 millions \$ investi jusqu'en 2028 sera ajouté au budget du programme d'AD ou s'il sera puisé dans le budget de celui-ci, qui totalisait en 2020-2021 environ 189 millions \$.

2.3.2 Volet Chèque emploi-service (CES)

Le second volet de l'Allocation directe (AD) est le volet Chèque emploi-service (CES), qui constitue une modalité de financement des services d'aide à domicile (SAD)⁴⁸. Comme indiqué en introduction, les SAD constituent une composante des « services de soutien à domicile », qui comprennent aussi les services professionnels, l'assistance technique requise à domicile et les services aux personnes proches aidantes.

Il faut préciser que les travailleuses du CES peuvent aussi dispenser des soins invasifs d'assistance personnelle, qui étaient réservés aux professions réglementées (infirmières et infirmières auxiliaires) jusqu'à la réforme du Code des professions (projet de loi 90) entrée en vigueur en 2004⁴⁹, et ce, sous certaines conditions (notamment de formation de quelques heures, d'évaluation et de suivi de la part du CLSC). Ces actes incluent notamment l'administration de médicaments, le gavage par voie naso-gastrique ou gastrostomie, l'aide à l'élimination intestinale par la stimulation anale et le curage rectal, les soins respiratoires ainsi que ceux liés à une trachéotomie. Le CLSC est responsable de « l'évaluation des besoins et du risque de préjudice », mais ne porte pas la responsabilité de ce préjudice s'il est commis par des personnes qui ne sont pas directement à son emploi. Ainsi, « le CLSC n'est pas responsable d'une faute ou d'un préjudice impliquant une personne agissant dans le cadre d'un CES »⁵⁰.

Pour poursuivre notre description du CES, précisons que deux documents à son sujet sont disponibles sur le site internet du MSSS, l'une s'adressant aux personnes usagères du CES⁵¹, et l'autre s'adressant aux personnes salariées via le CES⁵². Le CES fonctionne comme suit. Dans chaque territoire administratif du Québec, les intervenant·e·s pivot des CLSC (souvent des travailleuses ou travailleurs sociaux) peuvent accorder un nombre spécifique d'heures de services à la personne usagère après avoir établi un plan d'intervention basé sur une évaluation des besoins. La personne usagère recrute et embauche un·e employé·e de son choix.

⁴⁸ Les services d'aide à domicile (SAD) ont six composantes : 1) services d'assistance personnelle : soins d'hygiène, aide à l'alimentation, mobilisation, transferts, etc. ; 2) services d'aide domestique : entretien ménager, préparation de repas, approvisionnement et autres courses, entretien des vêtements, lessive, etc. ; 3) activités de soutien civique : aide pour administrer le budget, remplir des formulaires, etc. ; 4) services de popote, d'accompagnement, les visites d'amitié, etc. ; 5) assistance à l'apprentissage : activités d'entraînement et de stimulation aux activités personnelles et domestiques, soutien aux activités occupationnelles, aux activités de réadaptation, etc. ; 6) appui aux tâches familiales : dans le cas d'un parent ou d'un conjoint ayant une incapacité pour réaliser des activités telles que le soutien à l'organisation matérielle, le soin des enfants, l'aide aux devoirs, etc. Source : MSSS (2004).

⁴⁹ Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé, LQ 2002, c 33 (PL 90). Voir notamment le préambule.

⁵⁰ Association des CLSC et des CHSLD du Québec (2003, p.227), cité par Denault & Gauthier (2004, p-10-11).

⁵¹ MSSS (2009a)

⁵² MSSS (2009b)

La personne employée est rémunérée par le MSSS, par l'entremise du Centre de traitement du Chèque emploi-service (CTCES), géré par le Service de paie Desjardins. Le recrutement d'un·e employé·e étant souvent difficile pour les personnes usagères, des intervenant·e·s pivot de CLSC offrent informellement des listes de personnes potentiellement intéressées, selon des témoignages. Il existe aussi des organismes communautaires offrant des services et défendant les droits des personnes en situation de handicap ou des proches aidant·e·s qui gèrent des services de jumelage entre les personnes usagères et de potentielles personnes employées. A notre connaissance, il y en a au moins quatre au Québec : Ex aequo à Montréal (Service Oxili), CAPVISH à Québec, Handi Apte à Sherbrooke et l'Association lavalloise des personnes aidantes (ALPA).

Soulignons que les personnes usagères peuvent, depuis novembre 2019, embaucher un·e membre de leur famille dans le cadre du CES à condition que cette personne ne vive pas sous le même toit⁵³. De plus, depuis juillet 2020, les parents d'enfants majeurs et lourdement handicapés peuvent être rémunérés via le CES pour dispenser certains services⁵⁴. Dans la section 6 du présent rapport, nous traitons spécifiquement de la protection des droits du travail pour ces travailleuses ou travailleurs membres de la famille ou même parents.

Par ailleurs, précisons que le domicile de la personne usagère du CES peut être non seulement une demeure individuelle, mais aussi une résidence privée pour ainé·e·s (RPA), une ressource intermédiaire (RI), une ressource de type familial (RTF), une coopérative d'habitation ou une habilitation à loyer modique (HLM) avec services ou une communauté religieuse. Nous avons constaté, dans une décision du Tribunal administratif du travail, qu'une RPA a été identifiée comme l'employeur légal d'une travailleuse employée via le CES dans un cas de congédiement sans cause juste et suffisante par la gérante de la résidence⁵⁵. Nous n'avons pas analysé les enjeux de protection des droits du travail dans ce cas de figure où l'employeur est une RPA, n'ayant pas pu le documenter dans la présente étude. Nous n'avons pas pu le faire non plus pour deux autres cas de figure, pour les mêmes raisons : celui où une agence de placement offre à la personne usagère d'exercer la fonction de l'employeur de la travailleuse rémunérée dans le cadre du CES, sous réserve d'un montant supplémentaire payé à l'agence par cette personne usagère⁵⁶, ainsi que celui d'une entreprise d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD) agissant comme employeur d'une travailleuse rémunérée via le CES.

⁵³ MSSS (2019a)

⁵⁴ MSSS (2020a)

⁵⁵ Veilleux c. 2967-0049 Québec inc. 2016 QCTAT 6161.

⁵⁶ Nous avons identifié trois agences de placement offrant cette option aux personnes usagères du CES, mais il en existe possiblement d'autres qui le font. Voir : Amika. Vous êtes prestataire de chèque emploi-service et souhaitez rapidement obtenir des soins à domicile à peu de frais? En ligne : <https://www.soinsamika.com/ces/> (Consulté le 3 octobre 2023); L'Étoile services en santé. Chèque emploi-service. En ligne : <https://letoileservicesensante.com/cheque-emploi-service/> (Consulté le 3 octobre 2023); Services Huma. Chèque emploi-service. <https://www.serviceshuma.com/> (Consulté le 3 octobre 2023).

Concernant la formation exigée pour les travailleuses embauchées via le CES, les documents gouvernementaux n'indiquent aucune exigence spécifique, mais précisent que la responsabilité revient à la personne usagère comme suit : « Vous devez, entre autres, offrir les équipements de travail et de protection individuelle requis pour les tâches à exécuter et les formations adéquates, s'il y a lieu⁵⁷ ». Nous notons par ailleurs une certaine incohérence alors que le feuillet d'information que sont censées recevoir les personnes usagères de la part du MSSS concernant la protection des travailleuses en cas de lésion professionnelle n'indique pas qu'une formation sur les principes de déplacements sécuritaires peut être remboursée par le MSSS à certaines conditions⁵⁸, alors que le feuillet sur le même sujet censé être envoyé aux travailleuses employées via le CES le mentionne⁵⁹.

Nous revenons sur les obligations juridiques de l'employeur en matière de santé et de sécurité du travail dans les sections 5.1.2 et 5.2.2.

Poursuivons avec l'identification des quatre catégories de personnes usagères du volet CES, que nous identifions dans le Tableau 3. Chacune de ces catégories est rattachée à un « programme-service » du CLSC dans le cadre duquel des services sont offerts. Le premier est le Soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA) ; le second est celui de la Déficience physique (DP), le troisième est celui de la Déficience intellectuelle-trouble du spectre de l'autisme (DI-TSA), le quatrième est celui de la Santé physique (SP).

Tableau 3 • Catégories de personnes usagères du volet CES

Personnes desservies par le programme Soutien à l'autonomie des personnes âgées (SAPA)
Personnes desservies par le programme Déficience physique (DP)
Personnes desservies par le programme Déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme (DI-TSA)
Personnes desservies par le programme Santé physique (maladie chronique) (SP)

Nous poursuivons cette partie du rapport avec la synthèse de données sur l'évolution du financement du SAF et du CES ainsi que du volume de services.

⁵⁷ MSSS. Aux usagers de la modalité Allocation directe/Chèque emploi-service. En ligne : https://www.msss.gouv.qc.ca/inc/documents/ministere/acces_info/demandes-acces/2022-2023/2022-2023-519-Document-5.pdf (Consulté le 8 octobre 2023).

⁵⁸ Idib

⁵⁹ MSSS. Aux travailleurs à domicile de la modalité Allocation directe/Chèque emploi-service. En ligne : https://www.msss.gouv.qc.ca/inc/documents/ministere/acces_info/demandes-acces/2022-2023/2022-2023-519-Document-4.pdf

2.4 Évolution du financement et du volume de services

Les données présentées portent sur l'évolution du financement gouvernemental pour chaque volet de l'Allocation directe (AD), le SAF et le CES. Pour ce dernier volet, nous avons aussi compilé des données sur l'évolution du volume de services, en particulier le nombre d'heures de services et la part des heures de services dispensés via le CES par rapport à celles relevant des autres types de prestataires publics et privés. Ces données n'existent pas pour le volet SAF, car le soutien financier octroyé est un montant global, et non établi en fonction d'un nombre d'heures de services spécifique.

Il aurait été intéressant de présenter des données pour chacun des territoires de CIUSSS et de CISSS du Québec, car il pourrait exister des disparités interrégionales, mais cela dépasse les objectifs du présent rapport.

Notons enfin que la majorité des données utilisées se rapportent à des années financières et non à des années civiles. Au Québec, les années financières débutent le 1^{er} avril et se terminent le 31 mars de l'année civile suivante, c'est pourquoi nous écrivons : 2014-2015, ou 2020-2021 par exemple. Quant aux années civiles, elles débutent le 1^{er} janvier et se terminent le 31 décembre de la même année.

2.4.1 Volet Soutien aux familles (SAF)

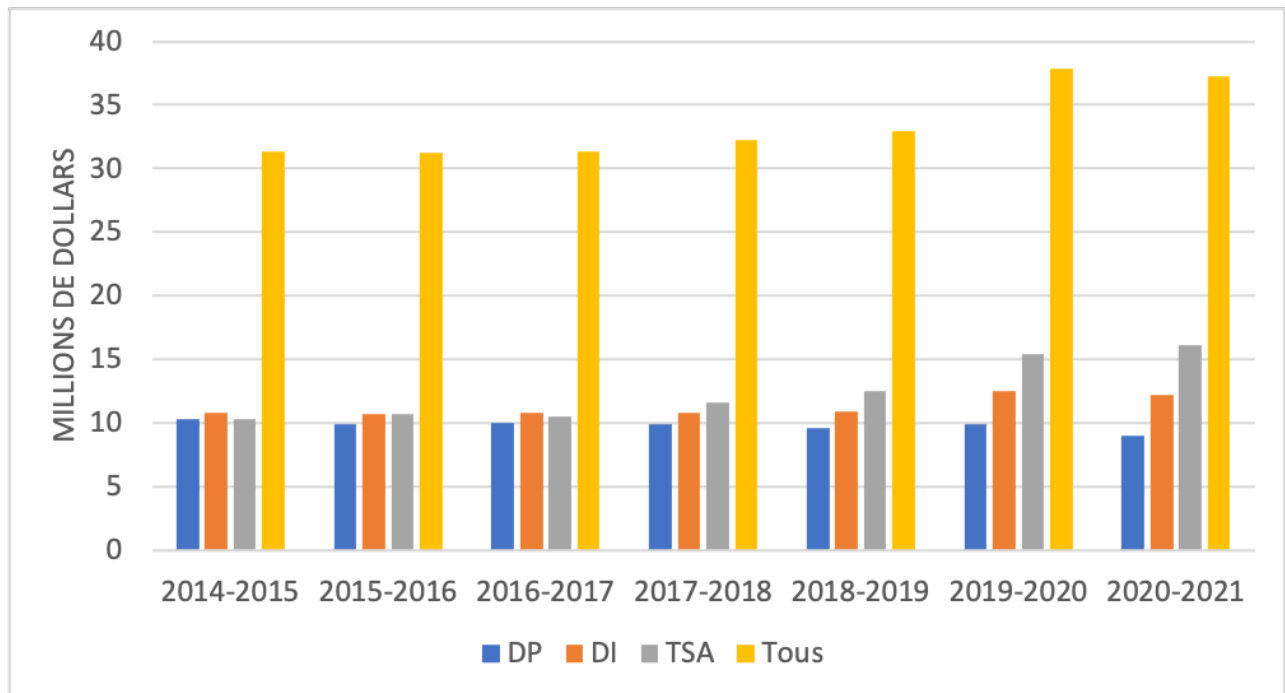
Cette section présente l'évolution du financement gouvernemental du volet SAF de façon globale et pour chaque catégorie de personne usagère, et poursuit avec l'évolution du financement moyen par personne usagère selon la catégorie.

2.4.1.1 Évolution du financement du SAF par catégorie de personnes usagères

Le Graphique 1 montre l'évolution du financement gouvernemental du volet SAF selon les trois catégories de personnes usagères, soit des proches soutenant une personne avec l'une des trois déficiences suivantes : déficience physique (DP), déficience intellectuelle (DI) ou un trouble du spectre de l'autisme (TSA). Le financement (total) toutes catégories confondues a connu une augmentation de 19 % entre les années financières 2014-2015 et 2020-2021, pour atteindre plus de 37 millions de dollars cette dernière année.

Il y a cependant des variantes importantes selon la catégorie. Le financement du SAF pour les proches soutenant une personne vivant avec une DP a diminué de 13 % alors qu'il a augmenté du même pourcentage dans les cas de DI et de 57 % dans les cas du TSA.

GRAPHIQUE 1 SAF : Évolution du financement total et par catégorie de personnes usagères



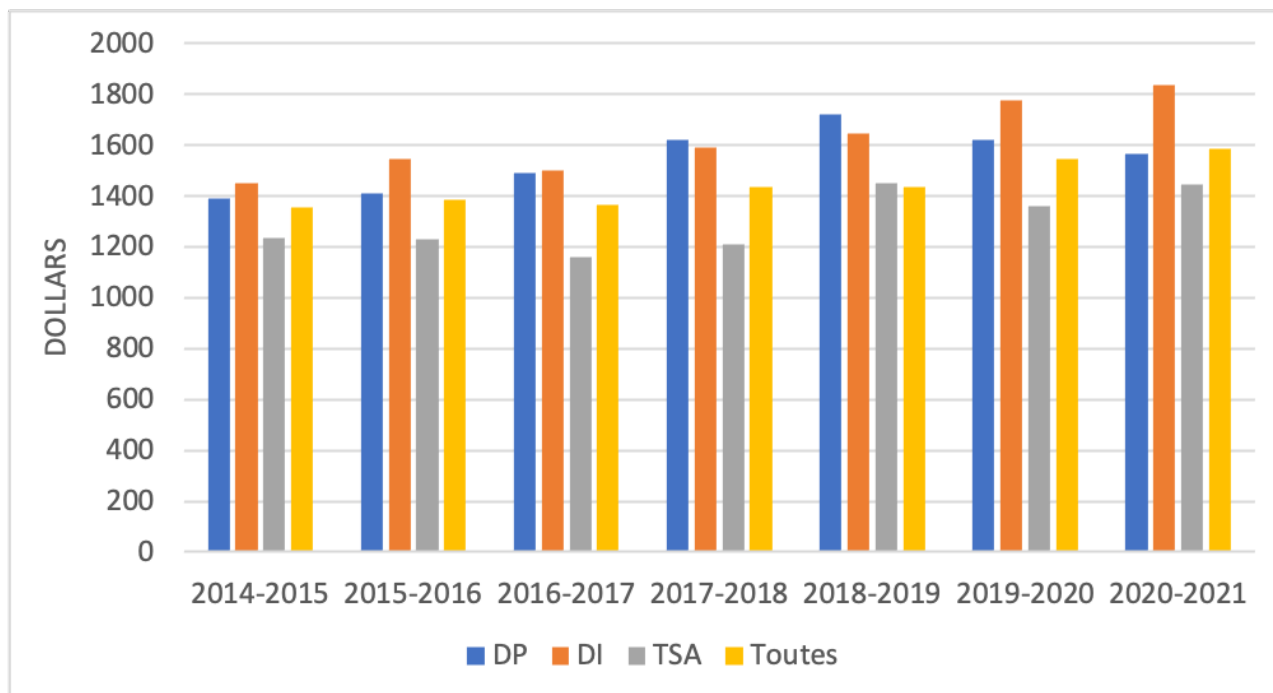
Source : MSSS (2022d)

2.4.1.2 Évolution du financement moyen du SAF par personne usagère selon la catégorie

Il est aussi intéressant de connaître l'évolution du financement gouvernemental moyen par personne usagère octroyé dans le cadre du volet SAF. Le Graphique 2 indique que pour toutes catégories confondues, le financement (total) a augmenté entre les années 2014-2015 et 2020-2021. Il a toutefois diminué pendant plusieurs années dans le cas de la catégorie de personnes usagères que sont les proches de personnes vivant avec une DP. La variation à la baisse est de 9 % entre 2018-2019 et 2020-2021.

Par ailleurs, les proches s'occupant d'une personne ayant un trouble du spectre de l'autisme (TSA) reçoivent en moyenne un plus petit montant par année que celles s'occupant d'une personne usagère ayant une déficience intellectuelle (DI) ou une déficience physique (DP). Par exemple, en 2020-2021, ce montant moyen était de 1445 \$ dans les cas de TSA, de 1564 \$ dans les cas de DP et de 1835 \$ dans les cas de DI.

Graphique 2 SAF : Évolution du financement moyen par personne usagère, total et par catégorie



Source : MSSS (2022d)

En résumé, entre 2014-2015 et 2020-2021, le financement du volet SAF a globalement augmenté, et ce, pour les trois catégories de personnes usagères, bien que le montant moyen par personne ait diminué certaines années. Une diminution plus marquée de ce montant de 9 % est survenue pour les proches de personnes vivant avec une DP entre 2018-2019 et 2020-2021.

2.4.2 Volet Chèque emploi-service (CES)

Les données que nous présentons portent sur trois aspects : l'évolution du financement gouvernemental pour le volet CES, l'évolution du nombre d'heures de services dispensés via le CES et, enfin, la part des heures de services qu'occupe le CES par rapport à celle des autres prestataires (publics et privés) de services d'aide à domicile (SAD) de longue durée au fil des années, au Québec. Nous n'avons cependant pu analyser ces données en fonction des différentes catégories de personnes usagères du CES que pour l'évolution du nombre d'heures de services dans le cadre de ce rapport.

Nous n'avons pas pu non plus présenter les données pour chacun des territoires de CIUSSS et de CISSS du Québec. Nous en avons toutefois déjà publié pour les années 2015-2016 à 2018-2019, dans un rapport sur la privatisation des services d'aide à domicile⁶⁰ paru en 2020. Il montrait d'importantes différences interrégionales.

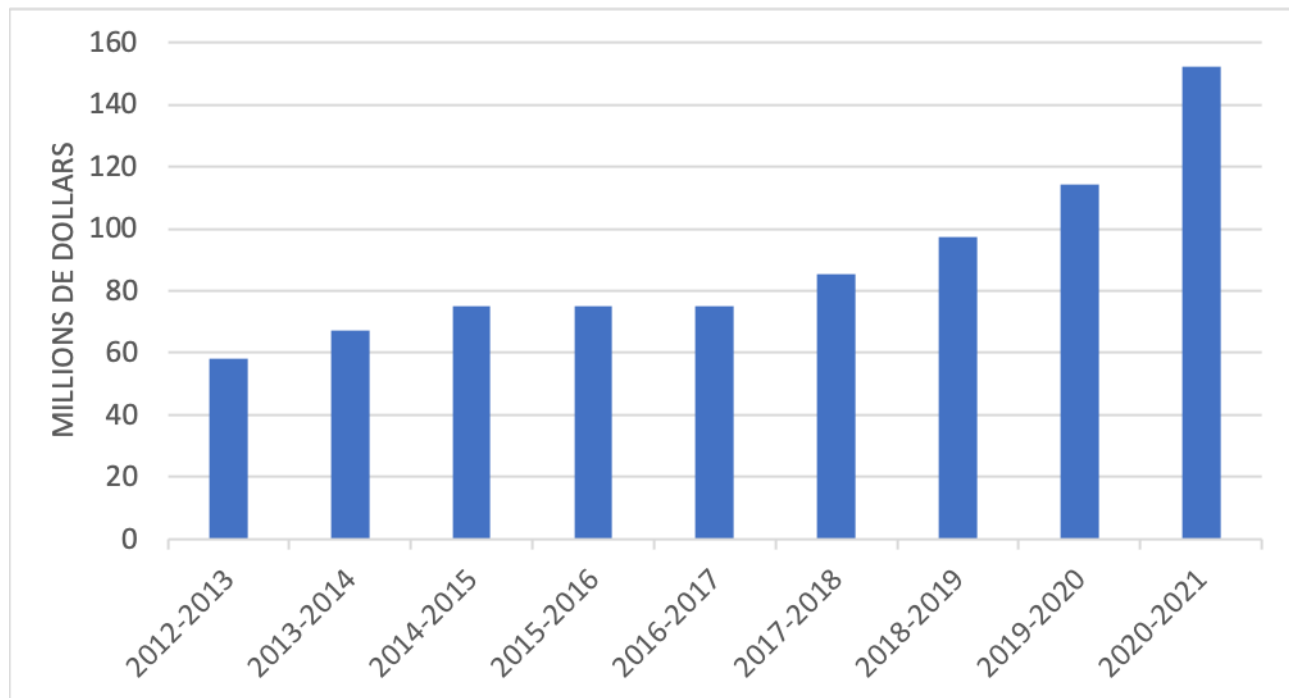
⁶⁰ Boivin (2020)

2.4.2.1 Évolution du financement gouvernemental du CES

Le Graphique 3 montre l'évolution annuelle du financement gouvernemental pour le CES pour l'ensemble du Québec. À l'exception des années 2015-2016 et 2016-2017, ce financement a augmenté de façon importante. Entre 2012-2013 et 2020-2021, année la plus récente pour laquelle nous avons des données, ce financement a doublé, pour atteindre 152 millions de dollars.

La hausse la plus importante est survenue durant la pandémie de COVID-19, entre les années 2019-2020 et 2020-2021. Elle était alors de 33 %, soit de 114,3 millions de dollars à 152 millions.

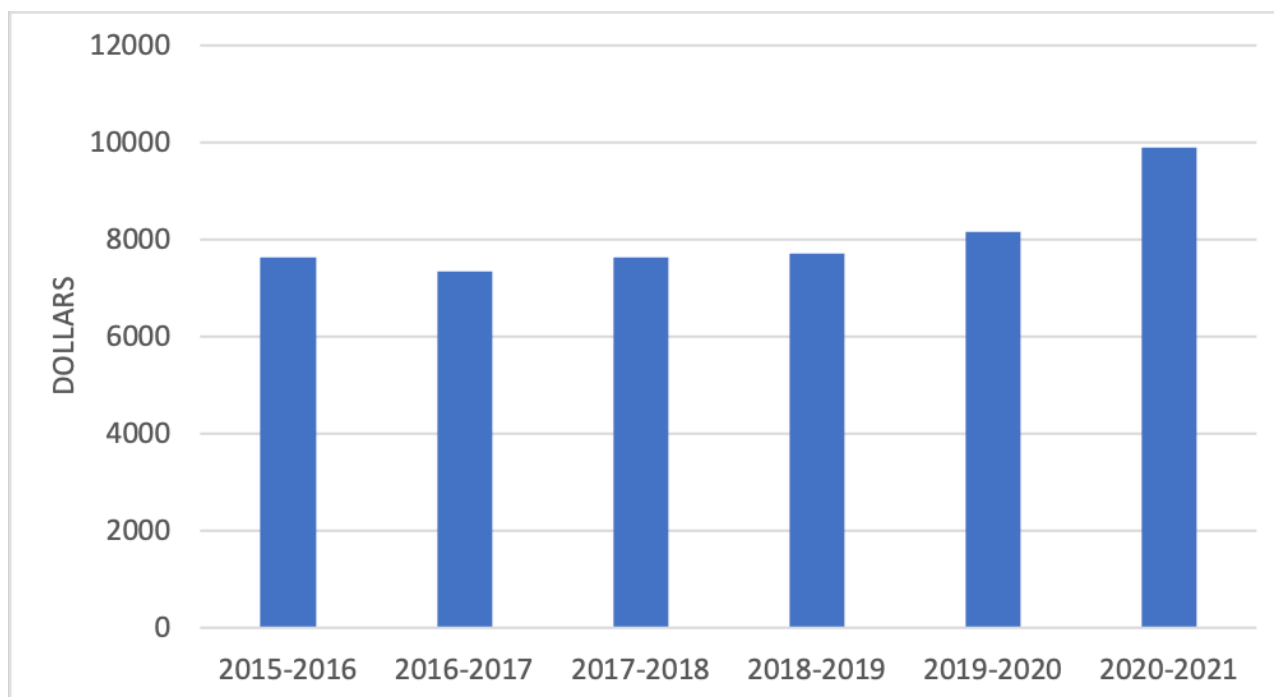
Graphique 3 CES : Évolution du financement



Sources : MSSS (2022d) ; Lavoie-Moore (2021)

Dans le graphique 4 qui suit, nous constatons une évolution constante du financement moyen par personne usagère entre 2016-2017 et 2020-2021, dernière année pour laquelle nous avons des données. Il a augmenté de 30 % durant cette période. La hausse la plus forte (21 %) est survenue la dernière année (2020-2021). Le montant moyen par personne usagère demeure faible ; il est sous la barre de 10 000 \$ par année.

Graphique 4 CES : Évolution du financement moyen par personne usagère



Sources : MSSS (2022d) ; Lavoie-Moore (2021)

En résumé, le financement gouvernemental du volet CES a doublé entre 2012-2013 et 2020-2021. Il a par ailleurs augmenté de 30 % en moyenne par personne usagère entre 2015-2016 et 2020-2021, mais le montant moyen est faible (moins de 10 000\$).

2.4.2.2 Évolution du nombre d'heures de services via le CES

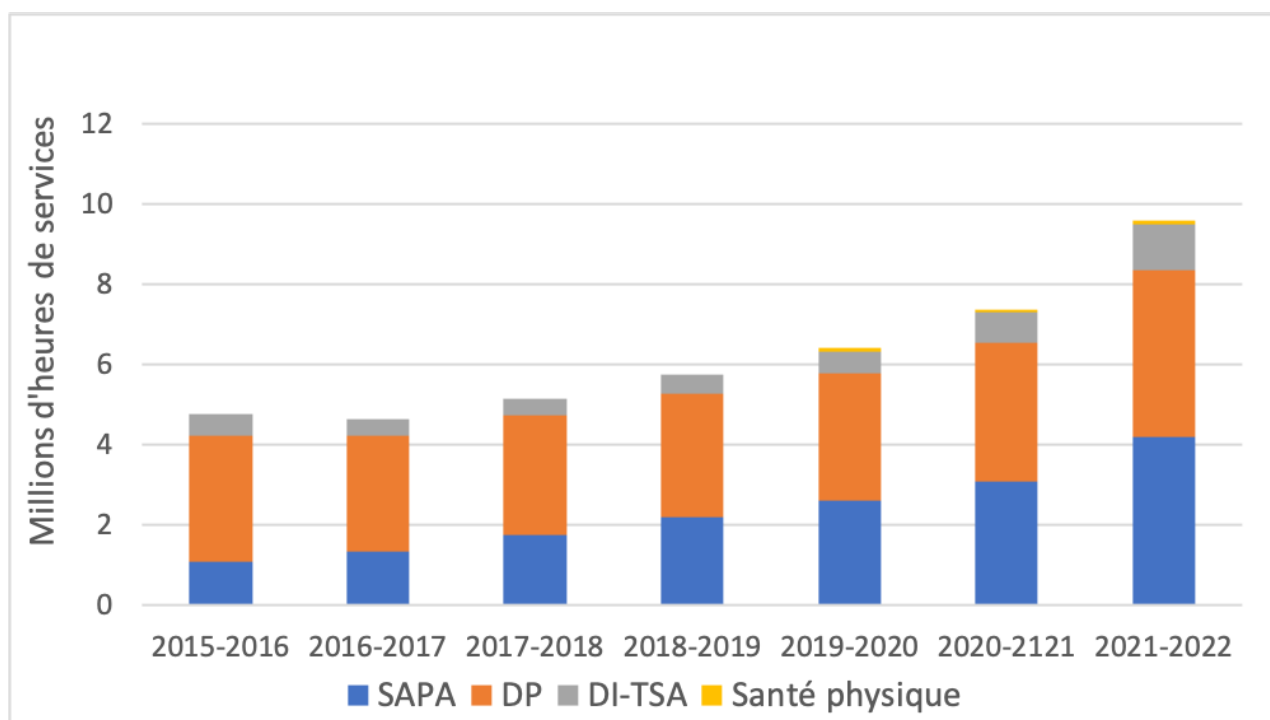
Des données tirées de l'un des indicateurs de gestion du MSSS⁶¹ nous ont permis de créer le Graphique 5, qui montre l'évolution du nombre d'heures de services d'aide à domicile (SAD) longue durée offertes au Québec par l'entremise du CES pour l'ensemble des catégories de personnes usagères ainsi que pour chacune d'entre elles, entre les années financières 2015-2016 et 2021-2022.

Nous constatons une hausse constante du nombre d'heures de services via le CES, toutes catégories de personnes usagères confondues. Entre 2015-2016 et 2021-2022, ces heures ont doublé. Cette tendance s'est accélérée durant les premières vagues de la pandémie de COVID-19, alors que la hausse est de 30,2 % entre 2020-2021 et 2021-2022. Comme nous le verrons au point 2.5.2, la croissance du nombre de personnes usagères du CES est similaire, soit près de 90 % entre mars 2016 et décembre 2022.

⁶¹ MSSS (2020c)

Le Graphique 5 montre aussi la variation du nombre d'heures de services selon la catégorie de personnes usagères. La hausse entre 2015-2016 et 2020-2021 a été plus forte pour les personnes avec une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme (DI-TSA) (+113 %) que pour celles vivant avec une déficience physique (DP) ou recevant le Soutien aux personnes âgées (SAPA) (+30 % environ pour chaque catégorie).

Graphique 5 CES : Évolution du nombre d'heures de services (au total et selon la catégorie de personnes usagères) et de la distribution selon celle-ci



Sources : MSSS (2022d) ; Lavoie-Moore (2021)

L'évolution de la distribution des heures de services selon les catégories de personnes usagères qu'illustre aussi le Graphique 5 est éclairante. La part des heures de services qui a le plus augmenté entre 2015-2016 et 2021-2022 est celle destinée aux personnes recevant le SAPA (passant de 22,8 % à 43,7 %). Pendant ce temps, la part des heures de services pour les personnes vivant avec une déficience physique (DP)—pour qui le programme a été mis sur pied à l'origine—a beaucoup diminué (passant de 66 % à 43,4 %). Celle pour les personnes vivant avec une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme (DI-TSA) est demeurée relativement stable (passant de 11 % à 12 %).

Quant aux données sur la part des heures de services pour les personnes desservies par le programme Santé physique (SP), elles ne sont prises en compte que depuis 2019-2020 dans l'indicateur de gestion ministériel que nous utilisons. Cette part est très faible par rapport à celles des autres catégories de personnes usagères, c'est pourquoi nous ne nous y attardons pas.

En résumé, il y a eu une croissance importante du nombre d'heures de SAD de longue durée dispensés via le CES entre 2015-2016 et 2021-2022 (102 %), toutes catégories de personnes usagères confondues. Cette tendance s'est accélérée la dernière année, avec une hausse de 30 %. Ce nombre a plus que doublé pour les personnes avec DI-TSA durant cette période, et il a augmenté d'environ 30 % pour celles avec DP ou recevant le SAPA.

Notons aussi que sur le plan de la distribution des heures de services, la part des heures de services destinés aux personnes recevant le SAPA est celle qui a le plus augmenté dans la même période (entre 2015-2016 et 2021-2022), au point de rejoindre celle pour les personnes avec DP (autour de 43 % en 2021-2022), celle pour les personnes avec DI-TSA demeurant stable (12 % en 2021-2022).

2.4.2.3 Comparaison de la part des services dispensés via le CES et d'autres prestataires

Les Graphiques 6 et 7 permettent de comparer la part qu'occupe le CES par rapport à celle des autres prestataires dans la dispensation des heures de services d'aide à domicile (SAD) de longue durée au Québec et l'évolution de cette part selon les années. Cela offre un portrait partiel de la privatisation des SAD. Ces autres prestataires sont d'abord ce que nous appelons le « secteur public », où sont employées les auxiliaires aux services de santé et sociaux (ASSS), de même que la catégorie statistique que le MSSS appelle « main-d'œuvre indépendante » ou « services achetés » (MOI/SA). La MOI correspond au personnel employé via les agences de placement et les SA correspondent aux « services achetés », soit ceux des EÉSAD, des RPA ou d'un « autre service acheté »⁶². Les données illustrées dans ces graphiques concernent toutes les catégories de personnes usagères, qu'elles reçoivent les services via le SAPA, via le DP ou le DI-TSA.

Nous avons décidé de faire deux graphiques liés chacun à une période différente à cause de changements méthodologiques effectués par le MSSS à partir de l'année 2019-2020⁶³, qui complexifient grandement la comparaison avec les années antérieures. Néanmoins, ces deux graphiques sont fort utiles pour documenter la tendance générale dans la privatisation des SAD, et la place du CES dans celle-ci. Ils montrent que la croissance du nombre d'heures de services d'aide à domicile de longue durée, tous prestataires confondus, n'a aucunement reposé sur le secteur public, dont la part d'heures de services a beaucoup diminué au fil des années. Alors que cette part était de 27,4 % en 2015-2016, elle était de 19,3 % en 2018-2019. En 2021-2022, elle est de 14,3 %.

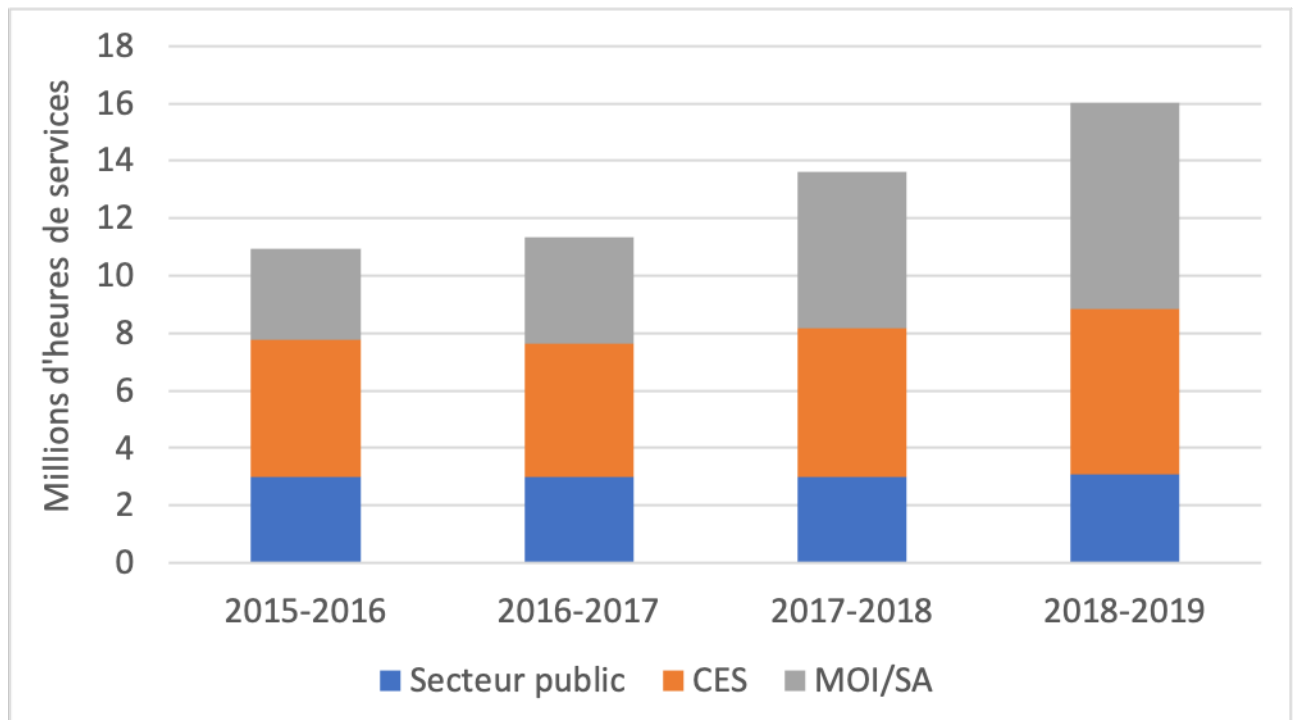
⁶² MSSS (2020c)

⁶³ Le premier changement méthodologique a consisté à intégrer les heures de services du programme « Santé physique » dans l'indicateur de gestion à partir de 2019-2020. Le faible nombre d'heures ne vient pas drastiquement changer les résultats. Un autre changement a été l'ajout des heures de services fournies par les EÉSAD financées en partie dans le cadre du Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD) et en partie par un établissement public assumant la contribution financière de la personne usagère. Son impact dans la présente compilation n'a pu être évalué. Les autres changements méthodologiques introduits en 2019-2020 n'ont pas d'impact pour notre analyse. Pour plus de détails, voir MSSS (2020c). Précisons que le PEFSAD est un programme financé par le MSSS et géré par la Régie de l'assurance maladie qui permet aux personnes usagères que soient subventionnés en partie des services d'aide à domicile (essentiellement de l'aide domestique, au moment d'écrire ces lignes) dispensés par les EÉSAD. Le montant de la subvention dépend du revenu, de l'âge et de la situation familiale.

C'est du côté de la main-d'œuvre indépendante et des services achetés (MOI/SA) que la part des heures de services a le plus augmenté. Alors que celle-ci était de 30 % en 2015-2016, elle était d'environ 45 % en 2018-2019. Elle atteint 47 % en 2021-2022.

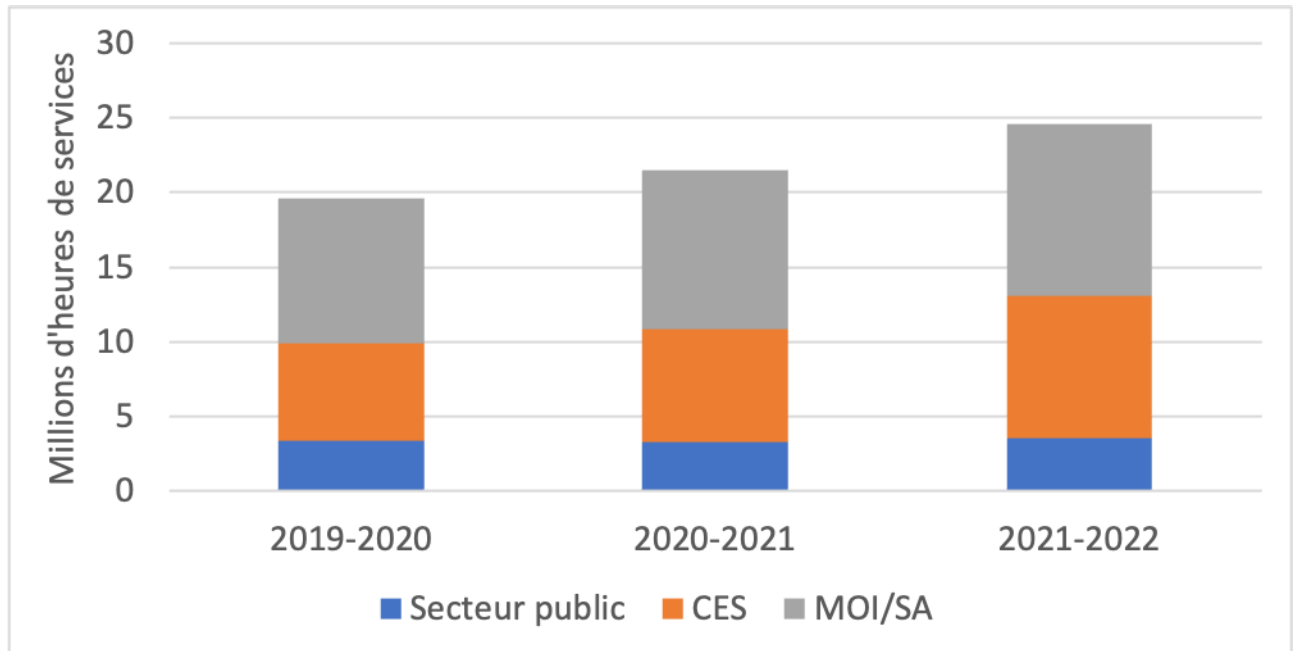
Enfin, la part des heures de services dispensés essentiellement dans le cadre du CES a diminué au fil des années. Alors qu'elle était de 44 % en 2015-2016, elle diminuait à 36 % en 2018-2019. Elle est à 39 % en 2021-2022.

Graphique 6 : Évolution de la distribution des heures de SAD longue durée par catégorie de prestataire de 2015-2016 à 2018-2019



Source : MSSS (2019b)

Graphique 7 : Évolution de la distribution des heures de SAD longue durée par catégorie de prestataire de 2019-2020 à 2021-2022



Source : MSSS (2022b)

En résumé, le CES est un mode de dispensation des services d'aide à domicile (SAD) qui joue un rôle central dans la prestation des services d'aide à domicile de longue durée au Québec. La part des heures de services offertes via le CES est en effet de 39 % en 2021-2022 alors que celle offerte par le secteur public (les auxiliaires aux services de santé et sociaux) est seulement de 14 %. La part des heures de services la plus grande est celle offerte par les agences de placement, EÉSAD, RPA et aux « autres services achetés » (47 % pour l'ensemble).

2.5 Nombre de personnes usagères et de travailleuses (SAF et CES)

Nous exposons d'abord les données sur le nombre de personnes usagères et de travailleuses pour le volet Soutien aux familles (SAF) et, par la suite, celles pour le volet Chèque emploi-service (CES) du programme d'Allocation directe (AD).

2.5.1 Volet Soutien aux familles (SAF)

Rappelons que le volet SAF consiste en une allocation forfaitaire allouée à des proches aidant·e·s soutenant une personne vivant avec une déficience physique, intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme (TSA) (voir section 2.3.1). Ce sont donc ces personnes proches aidantes qui sont les personnes usagères du SAF.

Comme le montre le total dans le Tableau 4, pour l'année 2020-2021, le nombre de personnes usagères qui ont bénéficié du volet SAF est de 23 531. Parmi elles, les proches aidant·e·s de personnes vivant avec un TSA constituent près de la moitié du total (47,4 %).

Contrairement à la situation qui prévaut pour le CES (voir section 2.5.2), il n'y a pas eu d'augmentation notable récente dans le nombre de personnes desservies. La hausse est seulement de 1,8 % entre 2014-2015 et 2020-2021. Toutefois, lorsqu'on examine la variation par catégorie dans le Tableau 4, on constate des différences importantes : une diminution de 22,5 % chez les proches aidant·e·s de personnes avec DP et de 10,5 % chez les proches de personnes avec DI alors qu'il y a eu une augmentation de 34,7 % chez les proches de personnes avec TSA.

Tableau 4 • Variation du nombre de personnes usagères du SAF par catégorie entre 2014-2015 et 2020-2021

CATÉGORIE	2014-2015	2020-2021	VARIATION*
Personnes ayant une déficience physique (DP)	7396	5734	- 22,5 %
Personnes ayant une déficience intellectuelle (DI)	7422	6634	- 10,6 %
Personnes avec un trouble du spectre de l'autisme (TSA)	8288	11163	+ 34,7 %
TOTAL	23106	23531	+ 1,8 %

Source : MSSS (2022d)

Quant au nombre de travailleuses employées dans le cadre du SAF, les données ministérielles n'en font pas état. Cette absence de données s'explique certainement par le caractère informel du travail induit par sa modalité peu encadrée. Nous faisons l'hypothèse que leur nombre devrait se rapprocher de celui des personnes usagères recevant le financement du SAF, car celles-ci ne peuvent utiliser les fonds pour une dépense autre que le salaire payé à une personne qu'elles embauchent. Il pourrait donc y avoir autour de 23 500 travailleuses. Toutefois, il faut prendre cette hypothèse avec prudence, car certaines personnes usagères peuvent embaucher plus d'une travailleuse, et certaines travailleuses peuvent travailler pour plus d'une personne usagère.

En résumé, près de la moitié des personnes usagères du SAF sont des proches aidant·e·s de personnes vivant avec un TSA.

Le nombre de proches aidant·e·s recevant le SAF a été pratiquement constant entre 2014-2015 et 2020-2021, mais sa variation diffère largement selon les catégories de déficience chez la personne aidée, avec une diminution importante dans les cas de DP, un peu moindre dans ceux de DI et une augmentation de 35 % dans les cas de TSA. Pour ce qui est du nombre de travailleuses, faute de données ministérielles, nous faisons l'hypothèse qu'il devrait se rapprocher du nombre de personnes bénéficiant du financement du SAF pour les embaucher.

2.5.2 Volet Chèque emploi-service (CES)

Nous avons pu obtenir les données sur le nombre de personnes usagères et de personnes salariées dans le CES pour l'année 2015-2016 jusqu'à 2020-2021 de même que pour décembre 2022. À ce moment, au Québec, comme le Tableau 5 ci-dessous l'indique, 18 693 personnes usagères ont bénéficié du CES pour embaucher quelque 31 266 travailleuses.

Nous avons calculé les variations entre ces diverses périodes pour constater, entre 2015-2016 et 2020-2021, une variation du nombre de personnes usagères de 56 % et du nombre de travailleuses de 42 %. En comparant les données de l'année 2015-2016 (donc le nombre en date du 31 mars 2016) et celles du 31 décembre 2022 (une période de près de 7 ans), la variation du nombre de personnes usagères est de près de 89,5 % et celle du nombre de travailleuses est d'environ 75,6 %.

Tableau 5 • Variation du nombre de personnes usagères et de travailleuses du CES

STATUT	Nbr en 2015-2016	Nbr en 2020-2021	Variation 2015-2016 à 2020-2021	Nbr en décembre 2022	Variation mars 2016 à décembre 2022
Personnes usagères	9862	15 390	56 %	18 693	89,5 %
Travailleuses	17 809	25 288	42 %	31 266	75,6 %

Sources : MSSS (2022d) ; CNESST (2023).

Malheureusement, il ne nous a pas été possible dans le cadre de la présente étude d'examiner, pour le CES, la variation du nombre de personnes usagères et de travailleuses selon les quatre catégories de personnes usagères.

2.6 Profil des travailleuses

Comme il n'existe pas de données officielles sur le profil des travailleuses employées dans le cadre du volet SAF, ni d'études sur le sujet à notre connaissance, nous ne pouvons faire état de ce profil.

Pour ce qui est de celles employées via le CES, selon des données ministérielles datant de 2016, 93 % étaient identifiées comme femmes, 52 % de ces personnes étaient âgées entre 44 et 65 ans et 13 % avaient plus de 65 ans⁶⁴.

Ajoutons que même s'il n'existe pas de données ministérielles sur cet aspect, selon notre connaissance empirique du volet CES, une proportion importante des femmes employées sont des femmes racisées et/ou issues de l'immigration récente, surtout dans les grandes agglomérations urbaines.

Statistique Canada compile des données sur les professions et celle à laquelle peuvent surtout s'identifier les travailleuses employées via le SAF et le CES se situe dans la catégorie statistique « Aide de maintien à domicile, aides familiaux/familiales et personnel assimilé ». Les données du Recensement de 2021 montrent qu'elle est fortement féminisée alors que 89,2 % des répondant·e·s s'auto-identifiaient comme femme, par rapport au taux de 48 % dans l'ensemble des professions au Québec.

Il existe aussi des données pour cette profession sur la proportion de personnes s'auto-identifiant comme membres de minorités visibles, mais celles qui sont accessibles, au moment de publier ce rapport, datent du Recensement de 2016. Ainsi, à Montréal, en 2016, 45 % des personnes s'identifiant à cette profession s'identifiaient aussi à la catégorie « minorités visibles » (20 % pour l'ensemble des professions au Québec) ; à Gatineau, ce taux était de 17,2 % (10,4 % pour l'ensemble des professions). Au Québec, ce taux était de 22,6 % (11,5 % pour l'ensemble des professions).

Dans la section suivante, nous examinons la rémunération directe (le salaire) et indirecte (les avantages sociaux) des travailleuses employées dans le cadre du CES. Nous n'avons pas de données sur la rémunération des travailleuses employées via le SAF, car elle ne relève pas du MSSS, contrairement à celle dans le volet CES. De plus, comme indiqué à la section 2.3.1, elles se retrouvent souvent à faire du travail informel à cause des modalités du volet SAF du programme d'AD.

2.7 Taux salariaux du CES et avantages sociaux

Les données les plus récentes dont nous disposons datent de 2022. Une indexation annuelle de 2,83% du taux salarial horaire dans le CES a été accordée en mai 2022, portant le taux à 19,02 \$ l'heure⁶⁵. Selon le MSSS, ce montant est un seuil minimal auxquels sont tenus les CIUSSS/CISSS de chaque région. Ces derniers peuvent, en théorie, hausser ce taux s'ils le souhaitent.

⁶⁴ Information obtenue dans un courriel de la Direction du soutien à domicile du MSSS, 7 mars 2016.

⁶⁵ MSSS (2022b)

Malgré l'indexation annuelle par le MSSS, le taux salarial horaire minimal accordé en mai 2022 est, dans les faits, plus bas que le taux offert pour l'année 2020-2021. En effet, grâce à la « prime COVID » instaurée le 17 avril 2020 pour tout le secteur des services de soutien à domicile, le taux horaire offert dans l'ensemble du Québec pour le CES était de 19,98 \$ l'heure pour l'année 2021-2022. Cette prime a été abolie en mai 2022⁶⁶.

Avant la pandémie, les travailleuses employées via le CES étaient rémunérées à des taux salariaux horaires différents selon la région administrative. Ces taux étaient un peu plus élevés que le taux minimum légal au Québec. En décembre 2018, par exemple, ces taux horaires variaient entre 12,95 \$ et 15,06 \$ l'heure⁶⁷ selon les régions, alors que le taux minimum légal était de 12 \$ l'heure.

Notons que dans les faits, les personnes salariées du CES peuvent être rémunérées moins que le taux horaire prévu. En effet, le temps de déplacement entre les domiciles des différentes personnes usagères desservies n'est pas rémunéré, tel que nous le verrons dans la sous-section 5.2.1.2, sans compter qu'aucune indemnité pour l'utilisation d'un véhicule ou du transport en commun ne leur est versée.

Pour leur part, les auxiliaires aux services de santé et sociaux (ASSS) à l'emploi des établissements publics (CIUSSS/CISSS), qui sont toutes couvertes par l'une des conventions collectives du secteur public, bénéficient d'une allocation de déplacement qui inclut ces deux éléments. Sa bonification est discutée dans le cadre des négociations sectorielles pour le renouvellement des conventions collectives⁶⁸, qui se poursuit au moment de rédiger ce rapport.

Nous avons par ailleurs constaté que dans les conventions collectives des salariées des EÉSAD syndiquées, il existe des clauses sur la rémunération du temps de déplacement et une indemnité pour utilisation du véhicule, qui varient selon les conventions⁶⁹. Nous ne savons pas si ces éléments se retrouvent dans les politiques de rémunération des EÉSAD non syndiquées.

Soulignons aussi que les travailleuses employées via le CES effectuent souvent des prestations de travail très courtes, d'une heure ou même moins, sur des horaires éclatés (tôt le matin, le midi, le soir), ce qui fait en sorte que plusieurs heures de leurs journées ne sont pas rémunérées, mais ne peuvent être utilisées à leur guise. Nous avons conceptualisé ce phénomène comme une « obligation de disponibilité permanente juste-à-temps » sans contrepartie financière⁷⁰. Nous en traitons dans la section 5.2.1.3.

⁶⁶ MSSS (2022c); MSSS (2020b); Gouvernement du Québec (2022).

⁶⁷ MSSS (2019c)

⁶⁸ FSSS-CSN (2022)

⁶⁹ Voir par exemple: Convention collective entre le Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ) et la Coopérative de solidarité de services à domicile de Lotbinière (du 31 mai 2023 au 18 mai 2026).

⁷⁰ Boivin (2016b)

Enfin, ajoutons que les travailleuses du CES ne disposent pas d'avantages sociaux⁷¹ dans leur rémunération, c'est-à-dire qu'elles ne bénéficient d'aucune disposition au contrat de travail supérieure aux normes minimales prévues dans les lois du travail. Elles ne peuvent par ailleurs pas bénéficier d'un régime de retraite en vertu de la Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite⁷², car l'employeur qui ne compte pas au moins cinq personnes employées n'a pas l'obligation d'en mettre un en place.

⁷¹ Les avantages sociaux peuvent être par exemple l'accès à un régime de retraite et à des assurances collectives.

⁷² RLRQ, c. R-17.0.1.

3. PROBLÈMES DE PROTECTION COMMUNS AUX DEUX VOILETS DE L'ALLOCATION DIRECTE

Dans cette section, nous traitons de deux problèmes de protection des droits du travail qui sont communs aux deux volets du programme d'Allocation directe (AD), qu'il s'agisse du Soutien aux familles (SAF) ou du Chèque emploi-service (CES), et qui découlent de la politique publique encadrant les orientations de ce programme et son organisation : 1) méconnaissance de leur statut d'employeur et des obligations juridiques qui y sont rattachées en matière de droits du travail chez nombre de personnes usagères (ou chez leurs proches) ; et 2) manque d'information adéquate dont disposent les travailleuses concernant leurs droits. Le problème de méconnaissance des droits n'est pas propre à ces travailleuses, mais tout porte à croire que le fait qu'elles soient isolées des autres personnes qui font le même travail et que leurs employeurs, les personnes usagères, maîtrisent rarement les lois du travail, rend la mobilisation de leurs droits illusoire dans bien des cas. Ne pas connaître ses droits équivaut dans les faits à ne pas en avoir⁷³.

Il existe aussi par ailleurs des problèmes de protection des droits du travail communs aux travailleuses employées via le SAF et à celles qui le sont via le CES qui sont causés par des exclusions explicites ou implicites de la protection envers les personnes qui exercent un travail de soins dans un domicile privé, traditionnellement dévalorisé. Faute de données approfondies sur la situation des travailleuses employées via le SAF, nous avons analysé ces problèmes, dans la section 5.1, en traitant uniquement des travailleuses employées via le CES. Cependant, dans nos recommandations, nous nommons aussi le SAF lorsque les problèmes ciblés s'appliquent aussi à ce volet selon nos déductions.

Situations hors Allocation directe

Avant de poursuivre, ajoutons que les deux problèmes dont nous traitons dans les prochaines pages sont aussi vécus dans les nombreux cas où des personnes usagères (ou leurs proches) paient avec leur propre fonds des heures additionnelles à celles financées via le programme d'Allocation directe (AD), ce qui arrive dans des situations où leurs besoins ne sont pas comblés par les services financés par l'État.

⁷³ Bernstein & al. (2006)

3.1 Méconnaissance des responsabilités de l'employeur et de ses obligations

Dans le cadre de nos travaux, nous avons pris connaissance de plusieurs témoignages selon lesquels des personnes usagères recevant des services via l'un ou l'autre des deux volets du programme d'Allocation directe (AD) ne sont pas informées concernant les obligations légales qui leur reviennent à titre d'employeur. Ces obligations ne leur ont pas été expliquées au départ ni en cours de route.

Soulignons qu'en vertu du Code civil du Québec⁷⁴, la formation d'un contrat implique le consentement des parties. Cela s'applique au contrat de travail⁷⁵, qui peut être oral ou écrit. Tout porte à croire qu'il n'y a pas systématiquement un consentement à assumer le rôle d'employeur en bonne et due forme lorsque la personne usagère (ou un·e proche) accepte que la dispensation de services d'aide à domicile se réalise par l'entremise du programme d'AD (dans le volet SAF ou CES) puisqu'elle n'est pas informée de son statut d'employeur et de ses obligations juridiques à ce titre envers la personne qui sera embauchée. Si elles connaissaient ces responsabilités, de nombreuses personnes usagères pourraient se sentir incapables de les assumer, faute de compétence ou de temps. De plus, nombre de personnes proches aidantes pourraient dire qu'elles sont incapables d'assumer ces obligations juridiques, ou trop débordées par un tel fardeau s'ajoutant aux soins et soutien apportés à la personne usagère. Rappelons que l'un des objectifs gouvernementaux, lors de la création du CES, était pourtant l'allégement administratif pour les personnes usagères⁷⁶. Il y a aussi évidemment des personnes usagères du CES et des personnes proches aidantes très conscientes et consentantes à l'égard de leur statut d'employeur, mais c'est loin d'être le cas pour toutes.

Enfin, ajoutons qu'en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, le MSSS doit respecter le droit de toute personne « d'être informée de l'existence des services et des ressources disponibles dans son milieu en matière de santé et de services sociaux ainsi que des modalités d'accès à ces services et à ces ressources »⁷⁷ (notre soulignement).

La méconnaissance du statut d'employeur et des obligations rattachées pour nombre de personnes usagères (ou leurs proches) constitue un obstacle important à l'accès effectif des travailleuses à leurs droits découlant des lois du travail. Voyons un peu plus en quoi les informations pour une adhésion consentante à exercer les responsabilités de l'employeur manquent dans les deux volets du programme d'AD.

⁷⁴ CCQ, art. 1377, 1378, 1385 et 1386.

⁷⁵ CCQ, art. 2085.

⁷⁶ MSSS (1998)

⁷⁷ LSSS, art.4.

3.1.1 Volet Soutien aux familles (SAF)

Ni dans le site du MSSS décrivant brièvement le SAF⁷⁸, ni dans les documents envoyés par courrier aux individus (voir section 3.1.1), il n'est écrit explicitement que lorsqu'un·e proche aidant·e d'une personne vivant avec une déficience embauche une travailleuse pour dispenser ces services financés par le SAF, elle se retrouve avec une fonction d'employeur et une série d'obligations juridiques qui s'y rattachent. En effet, comme en général les proches aidant·e-s contrôlent et supervisent le travail des travailleuses embauchées pour dispenser ces services financés par le volet SAF, ces dernières ont un statut de salariées et non de travailleuses autonomes en vertu du droit du travail.

Ce qui est insidieux avec le volet SAF, c'est que les personnes proches aidantes le recevant peuvent penser qu'il est possible d'embaucher une travailleuse sans avoir à assumer les obligations juridiques d'un employeur, simplement en la rémunérant informellement (« sous la table ») et en supervisant son travail, dans la mesure où aucune documentation liée au volet SAF ne parle de ce statut d'employeur et des obligations qui y sont liées.

3.1.2 Volet Chèque emploi-service (CES)

Le document en ligne produit par le MSSS et destiné aux personnes usagères du CES⁷⁹, ainsi que celui destiné aux personnes salariées via le CES⁸⁰, qui expliquent les responsabilités et les impératifs administratifs liés au CES, ne mentionnent pas explicitement que la personne usagère est l'employeur pour de nombreuses dispositions des lois s'appliquant au Québec, y compris la Charte des droits et libertés de la personne, notamment en matière de discrimination en emploi. Le document visant les personnes usagères indique, sans plus, certaines normes relatives aux absences et congés prévues par la Loi sur les normes du travail. De plus, ces informations n'ont pas été mises à jour à la suite des modifications à la loi à partir de 2018⁸¹.

En conséquence, plusieurs personnes usagères peuvent penser que leurs seules responsabilités sont celles énumérées dans ce document en ligne, soit de choisir la travailleuse qui fournira les services, organiser ses horaires de travail et ses tâches, lui expliquer celles-ci et compléter le formulaire (appelé « Volet social ») à la fin de chaque période de paie puis l'envoyer au Centre de traitement du Chèque emploi-service (CTCES) qui doit aussi être avisé des dates de congé annuel de la travailleuse.

⁷⁸ Supra note 42

⁷⁹ MSSS (2009a)

⁸⁰ MSSS (2009b)

⁸¹ Un exemple de non mise à jour parmi d'autres : le document indique que la durée du congé annuel de trois semaines est accessible après cinq ans de service et plus alors qu'il l'est après trois ans depuis le 1^{er} janvier 2019.

Par ailleurs, soulignons que le document ne mentionne pas non plus que nombre de personnes proches aidantes, sans le savoir, se retrouvent dans les faits à assumer le rôle d'employeur dans le CES, par exemple lorsque la personne usagère est jugée inapte. Ainsi une personne proche aidante peut être poursuivie devant un tribunal lorsqu'une travailleuse dépose un recours en vertu d'une loi du travail ou de la Charte, comme ce fut le cas dans un conflit survenu en 2019, dont ont parlé les médias⁸².

3.2 Informations erronées, indisponibles ou difficiles d'accès sur les droits et obligations

Dans le cadre de nos recherches, nous avons appris que de nombreuses travailleuses employées via l'Allocation directe (volet SAF ou CES) disent n'avoir aucunement ou difficilement accès à de l'information concernant leurs droits en vertu des lois du travail et de la Charte des droits et libertés de la personne. Cette difficulté est renforcée pour les travailleuses issues de l'immigration récente qui maîtrisent parfois peu le français. Cela rend d'autant plus difficile l'exercice de leurs droits.

Par exemple, des témoignages indiquent que plusieurs travailleuses employées via le CES ne savent pas qui contacter en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Or, le MSSS est censé envoyer un feuillet d'information à ce sujet à toutes les nouvelles travailleuses dans ce volet du programme d'Allocation directe (AD). D'autres disent ne pas savoir quels sont les congés pour obligations familiales. Certains témoignages portés à notre attention ainsi que des faits rapportés dans des décisions des tribunaux⁸³ indiquent que de l'information erronée sur les droits des travailleuses employées via le CES est souvent transmise involontairement par des organismes ayant pignon sur rue, incluant certains CLSC et la CNESST (voir aussi le point sur le droit au retrait préventif, sous-section 5.2.2.2). Ainsi, des travailleuses ont reçu les informations erronées suivantes par des intervenant-e-s du CLSC responsables de l'élaboration du plan de services individualisé : que leur statut juridique est celui de travailleuse autonome, ce qui est faux ; qu'elles n'ont pas droit à la protection de la loi en cas de lésion professionnelle, ce qui est aussi faux. L'information erronée peut aussi être relayée involontairement par certains organismes communautaires qui sont en contact avec des personnes usagères (ou encore avec leurs proches), ou des travailleuses.

⁸² Voir des extraits écrits du reportage présenté à l'émission La Facture, à Radio-Canada, le 22 mars 2019, sur le site web suivant : ici.radio-canada.ca/nouvelle/1158592/soins-domicile-plaintes-poursuites-aidantes. Dans cette affaire, la personne proche aidante a essayé de faire reconnaître le CISSS comme l'employeur de la travailleuse, position qui n'a pas été retenue par la cour : CNESST c. O.C., 2018 QCCQ 8413. La CNESST poursuivait la personne proche aidante pour le compte de la travailleuse pour un montant de 3276 \$.

⁸³ Voir par exemple Faubert c. Programme Emploi-Service [2009] QCCLP 8465 et Paquet c. Programme Emploi-Service [2010] QCCLP 9254. Dans les deux cas, le CLSC a mal informé la travailleuse en lui disant qu'elle n'était pas couverte par la loi en cas d'accident du travail.

Pour terminer cette section, ajoutons que même si certains efforts ont été déployés par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), notamment, pour informer les travailleuses employées via le CES de leurs droits et les personnes usagères de leurs obligations, le vocabulaire utilisé pour parler de la profession dans différentes lois n'est pas celui utilisé par les personnes concernées. Les termes juridiques que nous avons indiqués dans le Tableau 6 (section 5.1), comme « gardien » ou « domestique » dans la Loi sur les normes du travail, ou encore « travailleur domestique » dans la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, ne correspondent pas nécessairement à l'identité professionnelle des travailleuses employées via le CES (travailleuses de soins, préposées d'aide à domicile, etc.).

Nos outils d'éducation aux droits du travail et leurs limites

Nous avons élaboré, en 2020-2021, avec notre partenaire communautaire Ex aequo, et avec le soutien financier du ministère de l'Enseignement supérieur (Fonds des services aux collectivités 2019-2021), des guides sur les droits et obligations relatifs au travail présentant des informations les plus justes possible aux travailleuses et aux personnes usagères du CES, ainsi qu'aux organismes les représentant⁸⁴. Cet effort, hélas, est loin d'être suffisant, car nos moyens étaient limités. Une mise à jour continue de ces outils est nécessaire, ce qui nous oblige à chercher des ressources financières et professionnelles pour ce faire. De plus, nous ne disposons pas des canaux pour rejoindre l'ensemble des travailleuses, personnes usagères et proches aidantes, ainsi que des intervenant·e·s des secteurs communautaires et publics qui traitent du programme CES dans le cadre de leurs fonctions. Troisièmement, ces outils n'ont pas été élaborés pour les travailleuses et les personnes usagères du volet SAF, qui en auraient aussi probablement besoin. Ajoutons les difficultés de compréhension du français pour plusieurs travailleuses qui sont issues de l'immigration récente, ou pour les personnes usagères et leurs proches.

⁸⁴ Pour certains détails et accéder aux deux guides en ligne, voir supra note 16.

4. PROBLÈMES DE PROTECTION DES DROITS – VOLET SAF

Dans cette courte section, nous identifions des problèmes qui sont spécifiques au volet Soutien aux familles (SAF) du programme d'Allocation directe (AD).

L'absence de reconnaissance du travail, corollaire à sa dévalorisation, est particulièrement aiguë dans le volet Soutien aux familles (SAF) de l'Allocation directe. Les travailleuses qui sont employées via le SAF ont, comme celles qui le sont via le CES (voir section 5), le statut de salariées sur le plan juridique et sont en théorie couvertes par une série de lois du travail. Cependant, pour qu'elles profitent pleinement de ces protections, il revient aux parents (ou autres membres de la famille) qui les embauchent de gérer une série d'obligations juridiques à titre d'employeurs.

Or, comme nous le disons dans la section 3.1.1, non seulement ces familles et proches méconnaissent leur statut et leurs obligations à titre d'employeurs dans de nombreux cas, et dans certains sont incapables de les assumer entièrement, mais de plus, l'organisation même du volet SAF normalise le caractère informel du travail (travail « sous la table »). En effet, alors que dans le volet CES du programme d'Allocation directe, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a confié la gestion de la rémunération (notamment les retenues à la source et les indemnités pour les congés rémunérés prévus par la loi) à une entité externe (le Centre de traitement du Chèque emploi-service, CTCES), il ne l'a pas fait pour le volet SAF.

Cette section de notre rapport portant spécifiquement sur le SAF est courte, car nous n'avons pas pu documenter et analyser l'application du droit du travail pour ce volet de l'AD. Ce type d'étude est particulièrement difficile vu la normalisation du caractère informel du travail dans le cadre du SAF. Nous pouvons toutefois faire l'hypothèse que la majorité des travailleuses embauchées dans le cadre du volet SAF le sont de façon informelle (« sous la table ») et qu'elles courent donc le risque d'être exclues implicitement de la protection de la grande majorité des dispositions des lois du travail et donc non protégées. Comme indiqué au point 3.1.1, cette exclusion implicite découle des modalités d'organisation du volet SAF que nous avons décrites dans cette section.

5. PROBLÈMES DE PROTECTION DES DROITS – VOLET CES

Dans cette partie, nous traitons les problèmes de protection des droits du travail pour les travailleuses employées via le volet Chèque emploi-service (CES) du programme d'Allocation directe (AD). Nous exposons dans un premier temps les exclusions explicites et dans un deuxième temps les exclusions implicites de la protection des droits du travail que nous avons documentées dans le cadre de nos recherches. Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité; d'autres exclusions peuvent s'ajouter ou émerger lors de modifications législatives ou de la réorganisation du programme⁸⁵.

5.1 Exclusions explicites de la protection des droits

Nous traitons ici des exclusions explicites de la protection des lois du travail dont sont victimes les travailleuses employées via le CES. Comme expliqué dans la section 1.2.1 du document, les exclusions explicites de la loi mènent à l'inaccessibilité de la protection des droits du travail sur le plan formel. Cela signifie que la personne n'a pas le droit de bénéficier de cette protection compte tenu de son statut, lequel peut varier selon la loi. Voilà comment cela s'opère concrètement. Il importe de souligner que les travailleuses employées via le CES sont des salariées, c'est-à-dire qu'elles ont un contrat de travail avec la personne usagère, qu'elles ne sont pas des travailleuses autonomes. Mais, les travailleuses employées via le CES se voient attribuer un statut spécial dans certaines lois du travail, en vertu duquel elles sont exclues de la protection de la totalité ou d'une partie des droits accessibles aux autres salarié·e·s.

Le Tableau 6 ci-dessous présente une synthèse des exclusions explicites des différentes lois à l'étude. Nous nous référerons souvent à ce Tableau dans le présent chapitre et le suivant.

⁸⁵ Ajoutons que, faute de temps, nous n'avons pas pu traiter d'une loi portant spécifiquement sur le travail, dans le présent rapport, soit la Loi sur l'équité salariale.

Tableau 6 • Sommaire des définitions et exclusions explicites (totales et partielles) visant les travailleuses employées via le CES dans les lois du travail au Québec

LOI (ET OBJETS PRINCIPAUX)	DÉFINITIONS VISANT LES TRAVAILLEUSES DU CES	EXCLUSIONS EXPLICITES DE LA LOI (TOTALES OU PARTIELLES)
<p>Loi sur les normes du travail, RLRQ c N-1.1</p> <p>(salaire minimum, durée du travail, congés incluant congés parentaux et familiaux, préavis de fin d'emploi, protection en cas de représailles, protection en cas de congédiement sans cause juste et suffisante, etc.)</p>	<p>« Domestique » : « une personne salariée employée par une personne physique et dont la fonction principale est d'effectuer des travaux ménagers dans le logement de cette personne, y compris la personne salariée dont la fonction principale est d'assumer la garde ou de prendre soin d'un enfant, d'un malade, d'une personne handicapée ou d'une personne âgée et d'effectuer dans le logement des travaux ménagers qui ne sont pas directement reliés aux besoins immédiats de la personne gardée (...) » (art 1(6)) (notre soulignement)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • N'est pas exclue de la loi. • Ne peut pas être réintégrée en emploi en cas de pratique interdite ou de congédiement sans cause juste et suffisante.
	<p>« Gardienne » (1^{ère} définition) : « [La personne salariée] dont la fonction exclusive est d'assumer la garde ou de prendre soin d'un enfant, d'un malade, d'une personne handicapée ou d'une personne âgée, dans le logement de cette personne, y compris, le cas échéant, d'effectuer des travaux ménagers qui sont directement reliés aux besoins immédiats de cette personne (...) » (assujettie à la loi par art 158.3) (notre soulignement)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • N'est pas exclue de la loi. • Exclue de la majoration du taux de salaire pour des heures supplémentaires. • Ne peut pas être réintégrée en emploi en cas de pratique interdite ou de congédiement sans cause juste et suffisante.

LOI (ET OBJETS PRINCIPAUX)	DÉFINITIONS VISANT LES TRAVAILLEUSES DU CES	EXCLUSIONS EXPLICITES DE LA LOI (TOTALES OU PARTIELLES)
<p>Loi sur la santé et la sécurité du travail, RLRQ c. S-2.1</p> <p>(retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite, refus d'effectuer un travail dangereux, prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles)</p>	<p>« Gardiennne » (2^e définition) : « [L]a personne salariée dont la fonction exclusive est d'assumer la garde ou de prendre soin d'un enfant, d'un malade, d'une personne handicapée ou d'une personne âgée, dans le logement de cette personne, y compris, le cas échéant, d'effectuer des travaux ménagers qui sont directement reliés aux besoins immédiats de cette personne, lorsque cette fonction est exercée de manière ponctuelle, sauf si l'employeur poursuit au moyen de ce travail des fins lucratives, ou encore est fondée uniquement sur une relation d'entraide familiale ou d'entraide dans la communauté (...) » (art 3(2)) (notre soulignement)</p> <p>« Travailleur » : « une personne qui exécute, en vertu d'un contrat de travail ou d'un contrat d'apprentissage, même sans rémunération, un travail pour un employeur (...) » (art 1)</p>	<p>Exclue de la loi (cette définition ne s'applique pas aux travailleuses employées via le CES).</p> <p>N'est pas exclue de la loi.</p>

LOI (ET OBJETS PRINCIPAUX)	DÉFINITIONS VISANT LES TRAVAILLEUSES DU CES	EXCLUSIONS EXPLICITES DE LA LOI (TOTALES OU PARTIELLES)
<p>Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, RLRQ c. A-3.001 (indemnités de remplacement de revenu en cas de lésion professionnelle, réadaptation après une lésion professionnelle)</p> <p>Règlement sur la mise en œuvre de l'entente relative à tout programme du ministère de la Santé des Services sociaux, RLRQ S-2.1, r 29</p>	<p>« Travailleur » : une personne physique qui exécute un travail pour un employeur, moyennant rémunération, en vertu d'un contrat de travail ou d'apprentissage, à l'exclusion :</p> <p>1° du travailleur domestique qui doit fournir une prestation de travail d'une durée inférieure à 420 heures sur une période d'un an pour un même particulier, sauf s'il peut justifier de 7 semaines consécutives de travail à raison d'au moins 30 heures par semaine au cours de cette période; » (art 2) (notre soulignement)</p> <p>« Travailleur domestique » : « une personne physique qui, en vertu d'un contrat de travail conclu avec un particulier et moyennant rémunération, a pour fonction principale : 1° d'effectuer des travaux ménagers ou d'entretien, d'assumer la garde ou de prendre soin d'une personne ou d'un animal ou d'accomplir toute autre tâche d'employé de maison au logement d'un particulier; ou 2° d'agir pour un particulier à titre de chauffeur ou de garde du corps ou d'accomplir toute autre tâche relevant de la sphère strictement privée de ce particulier; » (art 2) (notre soulignement)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Travailleuse rémunérée par le CES assujettie à la loi par le Règlement. • Exclue de la loi selon le nombre d'heures de travail hors CES effectuées pour un même employeur.

LOI (ET OBJETS PRINCIPAUX)	DÉFINITIONS VISANT LES TRAVAILLEUSES DU CES	EXCLUSIONS EXPLICITES DE LA LOI (TOTALES OU PARTIELLES)
Code du travail , RLRQ, c C-27 (syndicalisation, exercice des droits de représentation collective)	« Salarié » : « une personne qui travaille pour un employeur moyennant rémunération (...) » (art 1(l))	N'est pas exclue de la loi.

Dans cette section, il est d'abord question des exclusions explicites de protections de la Loi sur les normes du travail (LNT). Nous poursuivons avec celles découlant de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles (LATMP).

5.1.1 Loi sur les normes du travail

Les exclusions explicites de la protection de la Loi sur les normes du travail (LNT) qui sont expliquées ci-dessous concernent les trois aspects suivants : l'identification erronée des travailleuses employées via le CES comme des « gardiennes » de personnes exerçant cette fonction sur une base ponctuelle (2^{ème} définition de gardienne dans la Tableau 6 ci-dessus) ; la majoration salariale pour les heures supplémentaires ; et la réparation en cas de pratiques interdites par la loi.

5.1.1.1 Exclusion des « gardiennes » exerçant leur travail sur une « base ponctuelle »

Depuis son adoption en 1979, la LNT traite les personnes qui gardent et prodiguent des soins et du soutien à d'autres, et qui travaillent directement pour des particuliers dans leur domicile, de manière distincte des autres salarié·e·s⁸⁶. Avec le temps, plusieurs modifications législatives ont été adoptées pour éliminer les nombreuses exclusions partielles et totales dans la LNT des travailleuses qui soutiennent les personnes âgées et en situation de handicap dans leur domicile. Soulignons que les travailleuses employées via le CES ne sont pas exclues de la LNT : ce n'était aucunement l'intention du législateur lors d'une modification importante apportée à la loi en 2002 abrogeant l'exclusion explicite des travailleuses qui dispensent de l'aide à domicile pour des personnes âgées ou en situation de handicap, qui sont employées par des personnes usagères (ou par leurs proches) et qui font des tâches ménagères visant à répondre uniquement aux besoins immédiats des personnes usagères⁸⁷.

⁸⁶ Sur l'historique des exclusions des « domestiques » et des « gardiennes » de la LNT, voir notamment Bernstein (2006).

⁸⁷ LNT, art 158.3. Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, « Étude détaillée du projet de loi no. 143 - Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives », 36^e législature, 2^e session, 10 décembre 2002, Vol. 37, no. 68 ; Loi modifiant la Loi sur les normes du travail et d'autres dispositions législatives, LQ 2002, c 80 (Projet de loi 143).

À cette époque, on a cependant maintenu dans la loi une exclusion limitée des personnes effectuant ce travail (art 3(2)) ; voir le Tableau 6, section 5.1 ci-dessus). De fait, même si les travailleuses employées via le CES ne sont pas exclues de la LNT à ce titre, la rédaction à travers les années des différents articles de la LNT visant les « domestiques » et les « gardiennes » de personnes soulève des problèmes d'interprétation par les tribunaux qui peuvent générer leur exclusion.

Alors que la loi s'applique à la personne salariée en général, la salariée associée à la profession de « gardienne » de personnes—dont la « fonction exclusive est d'assumer la garde ou de prendre soin d'un enfant, d'un malade, d'une personne handicapée ou d'une personne âgée, dans le logement de cette personne, y compris, le cas échéant, d'effectuer des travaux ménagers qui sont directement reliés aux besoins immédiats de cette personne » (1^{ère} définition dans le Tableau 6)—est uniquement exclue de la LNT si « cette fonction est exercée de manière ponctuelle, sauf si l'employeur poursuit au moyen de ce travail des fins lucratives, ou encore est fondée uniquement sur une relation d'entraide familiale ou d'entraide dans la communauté⁸⁸ » (2^{ème} définition dans le Tableau 6). Comme toute exclusion d'une loi à caractère social, telles les lois du travail, l'exclusion de certaines « gardiennes » doit être interprétée restrictivement⁸⁹. Ce qui est visé par la notion d'une « relation d'entraide familiale ou d'entraide dans la communauté », ce sont les actes d'entraide qui peuvent venir de réseaux sociaux informels (membres de la famille, ami-e-s, voisin-e-s, etc.) et non le travail rémunéré d'une personne dans une relation d'emploi avec la personne usagère (ou ses proches)⁹⁰.

Vu le manque de mobilisation des droits par les travailleuses employées via le CES, les tribunaux ont eu peu d'occasions de se prononcer⁹¹ sur l'exclusion s'appliquant à la travailleuse qui exerce ses fonctions « de manière ponctuelle », mais elle demeure potentiellement problématique. Cela est démontré dans une décision isolée du Tribunal administratif du travail datant de 2017⁹² selon laquelle une travailleuse ayant déposé une plainte qui alléguait qu'elle avait été congédiée illégalement en raison d'absences pour maladie ne pouvait se prévaloir de la protection de la loi puisque le tribunal a déterminé qu'elle exerçait ses fonctions de façon ponctuelle chez la personne usagère. Or, selon le plan individualisé de services, la travailleuse avait un horaire initial de 12 heures par semaine, lesquelles seront augmentées par le CLSC à 23 heures par semaine.

⁸⁸ LNT, art.3, al. 2.

⁸⁹ Francoeur-Cyr et Coup de main à domicile de Rimouski, 2019 QCTAT 4159.

⁹⁰ Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail (36^e législature, 2^e session (22 mars 2001 au 12 mars 2003) 10 décembre 2002 Vol. 37 No 68) (Jean Rochon, ministre du Travail), cité dans Francoeur-Cyr et Coup de main à domicile de Rimouski, 2019 QCTAT 4159. Rien n'empêche une personne proche d'être une salariée de la personne usagère (ou de ses proches). À notre connaissance, les tribunaux n'ont pas interprété l'exclusion prévue à l'article 3(2) de la LNT comme interdisant l'existence d'une relation salarié-e-employeur dans de tels cas. Dans la seule décision répertoriée impliquant deux membres de la même famille, le TAT a conclu qu'une personne rémunérée par le CES qui fournissait des services à sa sœur avait démissionné et n'a donc pas statué sur la qualité d'employeur de la personne usagère, ni sur l'application de l'exclusion prévue à l'article 3(2) de la LNT. Voir Roussel c Roussel, 2021 QCTAT 4900.

⁹¹ On n'a qu'à effectuer une recherche dans les banques des décisions des tribunaux québécois (SOQUIJ, CanLII, etc.) pour le constater.

⁹² Gagné c. CTES, Centre de traitement du chèque emploi-service de Sainte-Thérèse-de-Blainville, [2017] QCTAT 4959. Cette décision n'a pas été suivie à notre connaissance.

Le tribunal conclut que la travailleuse exerçait ses fonctions de « manière ponctuelle » chez la personne usagère, puisqu'elle « ne travaillait pas à temps complet au service de [monsieur]. Son engagement n'était pas régulier et variait selon l'état de santé de [monsieur] et les besoins que sa situation entraînait telle qu'évaluée par le CSSS, ou au gré de différents événements, dont une hospitalisation éventuelle ». L'exclusion restreinte des « gardiennes » de personnes de la LNT ne vise pourtant pas à écarter celles qui travaillent à temps partiel et de façon intermittente pour une personne usagère ; ce sont les principales caractéristiques de l'organisation du travail dans les services d'aide à domicile compte tenu des besoins souvent fluctuants des personnes usagères.

En effet, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) indique dans son document en ligne destiné aux travailleuses employées via le CES qu'elles bénéficient « d'avantages prévus par la Loi sur les normes du travail »⁹³, mais on constate qu'elles peuvent dans les faits être privées de ces droits si un tribunal en décide ainsi vu la complexité et une certaine incohérence des dispositions concernant les « gardiennes » de personnes et les « domestiques » (voir Tableau 6, section 5.1).

5.1.1.2 Majoration salariale pour les heures supplémentaires

Comme indiqué précédemment, en vertu de la LNT, les travailleuses employées via le CES ont un statut juridique de « gardiennes » de personnes (1^{ère} définition dans le Tableau 6), et bien qu'elles soient couvertes par la loi, elles se voient explicitement exclues de plusieurs de ses dispositions à cause de ce statut.

Elles n'ont pas droit à la majoration de 50 % de leur taux horaire lorsqu'elles effectuent des heures supplémentaires au-delà de la semaine normale de 40 heures chez un même employeur⁹⁴. Cet état de fait contraste avec le sort des personnes salariées qui travaillent à temps plein au Québec, qui bénéficient de cette majoration salariale⁹⁵. Soulignons que les travailleuses employées via le CES interviennent souvent auprès de plusieurs personnes usagères et leur famille, qui sont autant d'employeurs, ce qui peut les amener à travailler plus de 40 heures par semaine dans le cadre du CES, mais pour des employeurs distincts : elles sont de ce fait doublement exclues de la majoration de leur taux horaire lorsqu'elles travaillent de longues semaines. Il est à noter que la personne ayant le statut de « domestique » (voir Tableau 6, section 5.1) n'est pas exclue de la majoration des heures supplémentaires effectuées au-delà de 40 heures dans une semaine, alors qu'elle travaille également dans un logement privé pour un particulier, la seule différence entre elle et une travailleuse employée via le CES étant le fait qu'elle effectue également des tâches ménagères qui ne sont pas directement liées à la garde, aux soins ou au soutien d'une personne dans son domicile. Cette exclusion ne s'applique pas non plus à la travailleuse employée par une agence de placement ou une EÉSAD lorsque la personne usagère (ou ses proches) paie pour ces services, puisque l'employeur n'est pas un particulier.

⁹³ MSSS (2009b)

⁹⁴ LNT art. 52 et 54, para. 9.

⁹⁵ LNT, art. 52, 54 et 55.

5.1.1.3 Réparation en cas de pratique interdite

Une autre exclusion explicite visant les « gardiennes » de personnes dans la LNT (1^{ère} définition dans le Tableau 6, Section 5.1) concerne une disposition assurant une réparation en cas de « pratique interdite » par l'employeur⁹⁶. Cette pratique interdite peut être de congédier, suspendre ou déplacer une personne salariée, ou exercer à son endroit des mesures discriminatoires dans certaines situations comme lorsque la salariée est enceinte ou qu'elle exerce ses droits comme celui de s'absenter pour cause de maladie ou de demander le paiement de sommes qui lui sont dues, ou encore lorsqu'elle signale un cas de maltraitance de la personne usagère.

Alors que les autres personnes salariées peuvent bénéficier, à la fin d'une ordonnance du Tribunal administratif du travail (TAT), de la réintégration en emploi, ainsi que d'une indemnité pour le salaire perdu depuis la mesure imposée par l'employeur, ce n'est pas le cas pour les « gardiennes » de personnes⁹⁷. Seule une indemnité pour la perte de salaire est prévue pour les « gardiennes » en cas de pratique interdite. Si cela peut se comprendre dans certains cas, vu la nature relationnelle du travail auprès d'autrui et son exécution dans l'espace intime de son domicile, la réintégration ne devrait pas être exclue d'office lorsqu'elle est possible. De plus, lorsque celle-ci est impossible, une autre forme de réparation pourrait exister, comme une indemnité additionnelle pour perte d'emploi ou des dommages⁹⁸. La même exclusion explicite quant à la réparation existe dans la LNT dans les cas de « congédiement sans cause juste et suffisante »⁹⁹ vécus par les « gardiennes » de personnes ayant plus de deux ans de service, mais dans ce dernier cas, le Tribunal administratif du travail peut notamment ordonner le paiement d'une indemnité pour perte d'emploi et des dommages.

Les travailleuses employées via le CES peuvent être dissuadées de dénoncer une pratique interdite du fait de ne pas bénéficier d'une réparation pour la perte de leur emploi ou de dommages découlant de celle-ci, alors qu'elles vivent une dépendance économique à l'égard des personnes usagères ou de leurs proches, sans compter qu'elles connaissent souvent une situation de précarité financière découlant de leurs conditions d'emploi.

Dans le cas particulier des pratiques interdites par la LNT, on retrouve notamment les représailles lorsque la travailleuse signale aux autorités compétentes une situation de maltraitance vécue par une personne usagère ou leur fournit des informations relativement à cette situation¹⁰⁰. Tout porte à croire que la protection peu robuste offerte par la LNT en cas de signalement de telles situations aux autorités peut avoir un effet dissuasif si les travailleuses risquent leur emploi et leur sécurité financière. Nous parlons dans l'encadré ci-dessous.

⁹⁶ LNT, art. 122.

⁹⁷ LNT, art. 123.4. Cette exclusion s'applique également aux « domestiques » (voir Tableau 6, section 5.1).

⁹⁸ Par exemple, dans le cas de pratiques interdites par la Loi sur les décrets de convention collective (RLRQ, c D-2, art 31), le TAT peut condamner l'employeur à payer trois mois de dommages punitifs à la personne salariée.

⁹⁹ LNT, art 128. C'est le cas également pour les « domestiques » (voir Tableau 6, section 5.1).

¹⁰⁰ LNT, art. 122(12).

Faible protection en cas de dénonciation : effets sur les personnes usagères maltraitées

Plusieurs personnes usagères du CES peuvent être considérées comme étant en situation de vulnérabilité au sens de la Charte des droits et libertés de la personne¹⁰¹ et au sens de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité¹⁰². Des mécanismes administratifs et juridiques ont été prévus afin de protéger les personnes en situation de vulnérabilité de la maltraitance et/ou de l'exploitation¹⁰³. Au cœur de la protection de ces personnes en situation de vulnérabilité figure la dénonciation de ces gestes par les témoins auprès des autorités compétentes¹⁰⁴. La Loi visant la maltraitance, adoptée en 2022, est récente, et il n'est pas clair si les travailleuses employées via le CES sont soustraites à l'obligation de signalement lorsque leur employeur est un particulier¹⁰⁵.

L'un des freins bien connus à la dénonciation est la peur des représailles. Rappelons que l'ensemble des travailleuses employées via le CES et le SAF sont dans une situation de dépendance économique envers leurs employeurs et que leurs emplois sont précaires en raison des modalités du programme d'AD et de leur relation d'emploi avec les personnes usagères. En cas de représailles, les recours auxquels ont accès les travailleuses employées via le CES sont ceux prévus par la Loi sur les normes du travail (art 122 (12)) et par la Charte des droits et libertés de la personne (art 82), car elles ne sont pas syndiquées. La réparation en vertu de la LNT est plus limitée, comme nous avons vu plus haut. Le recours à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) peut mener à une ordonnance de réintégration dans le poste (cela s'avère parfois impossible dans le cas du CES; voir la sous-section 5.1.1.3) mais aussi à des dommages moraux et punitifs¹⁰⁶.

¹⁰¹ Article 48 de la Charte des droits et libertés de la personne : « Toute personne âgée ou toute personne handicapée a droit d'être protégée contre toute forme d'exploitation. Telle personne a aussi droit à la protection et à la sécurité que doivent lui apporter sa famille ou les personnes qui en tiennent lieu ».

¹⁰² Notons que la personne vulnérable est définie à l'article 2 de la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité (RLRQ, c L-6.3) (Loi visant la maltraitance) comme étant « une personne majeure dont la capacité de demander ou d'obtenir de l'aide est limitée temporairement ou de façon permanente, en raison notamment d'une contrainte, d'une maladie, d'une blessure ou d'un handicap, lesquels peuvent être d'ordre physique, cognitif ou psychologique ».

¹⁰³ La définition de la maltraitance se trouve à l'article 2 de la Loi visant la maltraitance : « un geste singulier ou répétitif ou un défaut d'action appropriée qui se produit dans une relation où il devrait y avoir de la confiance et qui cause, intentionnellement ou non, du tort ou de la détresse à une personne ». Cette loi a pour objet de rendre les établissements de santé et de services sociaux redevables quant à la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité par différents mécanismes; elle oblige aussi le gouvernement à mettre en place un plan d'action pour contrer la maltraitance des aîné-e-s. La protection contre l'exploitation des personnes aînées et en situation de handicap est aussi prévue à l'article 48 de la Charte des droits et libertés de la personne. Pour connaître la jurisprudence en la matière, voir : CDPDJ (2019).

¹⁰⁴ Par exemple, à l'article 17 de la Loi visant la maltraitance, le signalement peut être fait auprès des instances suivantes, dépendamment de la situation : le CISSS/CIUSSS local (par l'entremise du commissaire aux plaintes), un corps de police, le Curateur public, la CDPDJ, et l'Autorité des marchés financiers.

¹⁰⁵ Loi visant la maltraitance, art. 2.

¹⁰⁶ Voir par exemple : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Parent) c. Restaurant Marchand Itée (T.D.P.Q., 2002-04-24), D.T.E. 2002T-621. (Cette décision traite de la réparation sous l'article 82, mais ne traite pas de l'article 48 de la Charte.)

La faible protection des travailleuses employées via le CES qui dénoncent une situation de maltraitance est un problème dont doit se soucier le MSSS lors de la mise en œuvre des plans et politiques pour contrer la maltraitance envers les personnes en situation de vulnérabilité. En effet, ces travailleuses sont aux premières loges pour être témoins d'actes de maltraitance¹⁰⁷ vécus par les personnes usagères dont elles s'occupent. Comme ces travailleuses ont accès à l'« envers du décor »¹⁰⁸, elles sont souvent seules témoins et cela rend difficile la préservation de l'anonymat en cas de dénonciation.

Or, au moment d'écrire ces lignes, nous n'avons pas trouvé, malgré nos recherches, de mécanismes prévus explicitement pour le contexte particulier du CES dans les différents documents gouvernementaux, dont le dernier Plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées (lancé le 12 juin 2022)¹⁰⁹. Cette absence ne veut pas dire que rien n'est fait dans les différents CISSS/CIUSSS du Québec sur cette question.

5.1.2 Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles

Le travail effectué dans le cadre des services d'aide à domicile (SAD), dont celui réalisé via le CES, est associé à toute une série de risques qui peuvent mener à la survenance de lésions professionnelles. Ces risques, documentés depuis de nombreuses années dans diverses études, sont notamment les troubles musculosquelettiques et les maux de dos à cause de charges lourdes, gestes répétitifs et chutes¹¹⁰, ainsi que les brûlures, les coupures, les intoxications et maladies à cause d'une exposition à des produits chimiques nocifs, les infections bactériennes ou virales, de même que les lésions psychologiques à la suite de harcèlement ou de violence au travail¹¹¹. De fait, des travailleuses employées via le CES prodiguent sur une base régulière des soins à domicile auprès de personnes dont la condition de santé peut les prédisposer à des réactions violentes (par exemple, de la part de certaines personnes atteintes de démence)¹¹².

En vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP), la plupart des travailleuses employées via le CES ont le statut de « travailleur domestique »¹¹³ (voir Tableau 6, section 5.1).

¹⁰⁷ Eustis & Fischer (1991)

¹⁰⁸ Ibid

¹⁰⁹ MSSS (2022a)

¹¹⁰ CCHST (2020); Cloutier & al. (2005, p. 12).

¹¹¹ Quinn & al. (2021).

¹¹² Byon & al. (2016). Voir également Cox & al. (2023, pp. 69, 201) qui ont publié un rapport final à titre de membres du Comité d'expertes chargé d'analyser les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agression à caractère sexuel dans le cadre du travail. Le Comité constate que de tels actes sont notamment commis par des patient-e-s et des résident-e-s recevant des services sociaux et de santé.

¹¹³ LATMP, art 2. Nous constatons que certaines travailleuses rémunérées via le CES peuvent être des employées d'agence de placement ou d'entreprises d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD), les personnes usagères ou des proches faisant appel à ces entreprises pour trouver du personnel. Ces travailleuses n'étant pas employées par un particulier, mais bien par une entreprise, elles sont considérées comme « travailleurs » au sens de la LATMP, et non pas comme des « travailleurs domestiques ».

Il nous faut d'abord préciser que ces travailleuses bénéficient d'une protection partielle automatique par la LATMP en vertu d'une entente avec le MSSS, adoptée en 2001, qui porte spécifiquement sur le CES, et qui est en cours de révision en 2023 pour tenir compte des modifications récentes apportées au régime de santé et sécurité du travail¹¹⁴. Elles peuvent donc déposer une réclamation en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle et le MSSS est réputé être l'employeur aux seules fins de l'application de la LATMP. Selon le MSSS, en l'absence de cette entente, et ce, même avec le récent assujettissement automatique des travailleuses domestiques effectuant un nombre minimum d'heures de travail chez un même employeur (voir l'encadré ci-dessous et le Tableau 6, section 5.1), « environ 80 % des [travailleuses domestiques] embauchées par les usagers de la modalité CES ne bénéficient pas de la couverture automatique de la loi »¹¹⁵.

Si nous parlons de « protection partielle » des travailleuses employées via le CES, c'est parce que le Règlement prévoit des exclusions explicites quant à la protection de plusieurs droits prévus dans la LATMP dans les termes suivants : « l'article 32 de la Loi relatif au congédiement, à la suspension ou au déplacement d'un travailleur, à l'exercice de mesures discriminatoires ou de représailles de même que le (...) droit au retour au travail ne sont pas applicables au Ministre » (art 4.4). Si la travailleuse est par ailleurs une travailleuse domestique protégée par la LATMP en raison du nombre suffisant d'heures travaillées (voir l'encadré ci-dessous), ces dispositions s'appliqueraient de façon à protéger les droits des travailleuses par des obligations s'appliquant à la personne usagère (ou à ses proches) à titre d'employeur¹¹⁶, et non au ministère. Quant à la protection pour les heures de travail additionnelles hors CES que des travailleuses effectuent aux frais des personnes usagères ou de leurs proches, nous en traitons dans l'encadré ci-dessous.

Situations hors CES en cas d'accidents de travail et de maladies professionnelles

Qu'en est-il de la protection automatique par la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) des travailleuses embauchées via le CES pour les heures additionnelles qu'elles réalisent « hors CES », donc rémunérées directement par les personnes usagères ou leurs proches ? Spécifions d'abord qu'une travailleuse effectuant des heures de travail hors CES n'est pas protégée durant ces heures par le règlement spécifique au CES dont nous avons parlé dans les paragraphes précédents.

¹¹⁴ Règlement sur la mise en œuvre de l'entente relative à tout programme du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). S-2.1, r. 29. En ligne : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/S-2.1,%20r.%2029%20/>. Ce règlement sera probablement remplacé par le Projet de règlement, « Entente relative à la protection des travailleurs domestiques dans le cadre de la modalité chèque emploi-service – Mise en œuvre », Gazette officielle du Québec, Partie II, no. 26, 28 juin 2023, p 2982 (non en vigueur).

¹¹⁵ CNESST (2023a, p. 6)

¹¹⁶ Ibid

Ensuite, il faut vérifier si la travailleuse effectuant des heures hors CES répond à la condition pour bénéficier d'une protection automatique par la LATMP. En effet, depuis une modification législative issue de la réforme du régime de santé et sécurité du travail, en avril 2022, les travailleuses définies comme « travailleurs domestiques » dans la LATMP bénéficient d'une protection automatique si elles répondent à l'une des conditions suivantes :

- Fournir une prestation de travail d'une durée d'au moins 420 heures sur une période d'un an pour un même particulier ou ;
- Effectuer au moins 30 heures par semaine pendant un minimum de 7 semaines auprès d'un même particulier¹¹⁷.

Les heures de travail effectuées dans le cadre du CES s'additionnent aux heures hors CES et si l'une des deux conditions ci-dessus est remplie, la travailleuse bénéficie de la couverture automatique¹¹⁸. Le particulier (personne usagère ou proche) l'employant a alors l'obligation de s'inscrire à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) et de payer des cotisations obligatoires d'employeur prévues par la LATMP pour les heures hors CES¹¹⁹.

Les travailleuses domestiques qui ne répondent pas à la condition prescrite par la LATMP, donc celles qui n'ont pas cumulé le nombre d'heures requis en additionnant les heures dans le CES et celles hors CES¹²⁰, ne peuvent obtenir une protection qu'à la condition que leur employeur ou elles-mêmes s'enregistrent et paient la prime (les cotisations) pour les heures hors CES. Par le passé, de tels cas de protection facultative ont été extrêmement rares¹²¹.

Notons que selon la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), la condition exigée aux travailleuses domestiques pour avoir accès à la protection automatique par la LATMP est discriminatoire. Selon la CDPDJ, elle « perpétue la discrimination fondée sur le sexe, l'origine nationale ou ethnique, la couleur ou la race et compromet l'exercice, en pleine égalité de leur droit à la dignité, de leur droit à l'égalité dans l'établissement de catégories et de classification d'emploi, de leur droit à des mesures d'assistance financière susceptibles de leur assurer un niveau de vie décent ainsi que leur droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique »¹²².

¹¹⁷ LATMP, art. 1 (sous « travailleur » et « travailleur domestique »).

¹¹⁸ CNESST (2023b, p. 29-30)

¹¹⁹ Ibid p. 30.

¹²⁰ CNESST. Protection personnelle. En ligne : <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/demarches-formulaires/employeurs/dossier-dassurance-employeur/types-protection/protection-personnelle> (Consulté le 20 octobre 2023).

¹²¹ En 2008, seules 13 personnes qualifiées de « travailleuses domestiques » étaient inscrites auprès de la CNESST afin de bénéficier d'une protection en cas d'accident ou de maladie liée au travail. Voir : CDPDJ (2008).

¹²² CDPDJ (2021)

L'exigence d'un nombre minimal d'heures de travail crée également une distinction sur une base arbitraire entre les travailleuses employées via le CES, couvertes pour les heures rémunérées par le CES en raison du Règlement, et celles faisant exactement le même travail, sur le même lieu de travail, pour le même employeur, avec la présence des mêmes risques au travail, mais qui ne sont pas rémunérées par l'entremise du CES, et qui ne sont pas couvertes sauf si elles réussissent à travailler le nombre d'heures requis pour le même particulier. Avec la récente modification législative, la travailleuse rémunérée directement par la personne usagère (ou ses proches) qui travaille 419 heures dans une année pour cette personne n'est pas couverte automatiquement, alors que celle qui travaille 420 heures l'est. Soulignons que seul le « travailleur domestique » est assujéti à une exigence de nombre d'heures travaillées pour être protégé par la LATMP.

Nos recherches nous permettent d'affirmer que cette condition est totalement en décalage en regard de l'organisation des services d'aide à domicile et de la réalité des travailleuses embauchées par les personnes usagères ou leurs proches pour des heures additionnelles hors CES. Cette condition est aussi en décalage avec la réalité d'une forte proportion d'autres « travailleuses domestiques » qui ne sont pas couvertes par la LATMP en raison du nombre d'heures qu'elles réalisent pour un même employeur. Nous l'avons expliqué en détail dans des mémoires déposés lors de la commission parlementaire sur la réforme du régime¹²³. De façon générale, dans une semaine de travail, les travailleuses employées hors CES desservent pour moins de trente heures chacune des personnes usagères, qui sont autant d'employeurs. D'autre part, la nature du travail d'aide à domicile implique de façon générale des contrats de travail instables (à cause des hospitalisations, transferts en hébergement collectif, décès), très souvent de moins de 420 heures par année pour le même particulier (employeur).

En fait, le mécanisme de protection de la LATMP basé sur un seuil minimum d'heures pour les travailleuses effectuant des heures de travail hors CES risque de poser une difficulté additionnelle pour celles ayant besoin de faire reconnaître une lésion professionnelle dans les cas où il n'est pas clair si elle est survenue pendant les heures rémunérées via le CES ou hors CES¹²⁴. De plus, à première vue, il peut s'avérer difficile pour l'employeur de savoir à quel moment l'inscription à la CNESST devient obligatoire dans le cadre de la protection automatique, et non facultative, en raison de la variabilité des heures de services d'aide à domicile et de ses besoins à titre de personne usagère des services. Afin d'éviter tous ces écueils, la protection automatique devrait viser toutes les « travailleuses domestiques » et non seulement celles qui ont cumulé un nombre suffisant d'heures de travail chez un même employeur.

¹²³ Boivin (2021); Baril-Gingras & al. (2021).

¹²⁴ Voir par exemple, Joyal et Québec (ministère de la Santé et des Services sociaux) (Programme Emploi service), 2007 QCCLP 4466 (Requête en révision judiciaire rejetée : Québec (ministère de la Santé et des Services sociaux) c. Quigley [2009] QCCS 1462). Dans cette affaire, la travailleuse a eu gain de cause, mais les démarches judiciaires ont duré plusieurs années.

5.2 Exclusions implicites de la protection des droits

Dans cette section, il est question des exclusions implicites de la protection de plusieurs droits pour les travailleuses employées via le CES. Rappelons, comme expliqué dans la section 1.2.2 du rapport, que ce type d'exclusion résulte d'une accessibilité faible ou nulle à des protections découlant des lois du travail, même si les travailleuses sont formellement reconnues dans ces lois. Ces difficultés d'application des lois découlent du modèle d'organisation des services et du travail dans le cadre du CES.

Nous traitons des exclusions implicites découlant de l'application de trois lois : la Loi sur les normes du travail (LNT), la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) et le Code du travail.

5.2.1 Loi sur les normes du travail

La Loi sur les normes du travail a pour objectif de garantir un seuil minimum de droits au travail pour la très vaste majorité des travailleuses et travailleurs au Québec. Elle vise notamment à assurer le paiement du salaire minimum pour toute heure travaillée ; l'encadrement de la durée du travail ; l'accès à divers congés, y compris les congés parentaux et familiaux ; la protection en cas de fin d'emploi ; l'obligation pour les employeurs de prévenir et de faire cesser le harcèlement au travail ; et des recours à l'encontre de pratiques interdites et de congédiements sans cause juste et suffisante. Comme nous avons indiqué précédemment (Tableau 6, section 5.1), les travailleuses employées via le CES sont considérées comme des « gardiennes » de personnes assujetties à la LNT. Ces travailleuses sont néanmoins implicitement exclues de plusieurs de ses dispositions, dont celles en lien avec divers congés, le temps et les frais de déplacement, la rémunération d'un nombre minimum d'heures de travail lorsqu'on se présente au travail, le service continu, la fin de l'emploi et la prévention du harcèlement au travail.

5.2.1.1 Les congés

Formellement, les travailleuses employées via le CES ont droit, à l'instar des autres personnes salariées du Québec, à des congés pour diverses raisons en vertu de la Loi sur les normes du travail : jours fériés et chômés, congés annuels, absence pour cause de maladie ne résultant pas d'une lésion professionnelle, et des congés pour raisons parentales et familiales. Toutefois, l'organisation du CES fait en sorte que, de façon générale, les personnes usagères, ou leurs proches, ne savent pas où trouver de l'aide pour la gestion des remplacements.

Nous avons appris, au fil de nos recherches, qu'il est courant que les travailleuses employées via le CES renoncent à leurs congés, en partie ou complètement, pour pallier ces difficultés de trouver une personne pour les remplacer. Nous avons par exemple reçu des témoignages de travailleuses se rendant au travail même si elles étaient malades pour éviter un bris du service de repas, ou d'aide au lever et au coucher. Nous savons que certaines personnes usagères ont pu obtenir l'aide du CLSC en cas d'absence de travailleuses, mais nous n'avons pas vu de directive claire à ce sujet.

Il n'y a qu'une mention dans le document en ligne destiné aux personnes usagères du CES indiquant : « Le CSSS [nom de l'établissement public territorial avant la réforme de 2015] doit aussi s'assurer, de façon régulière, que vous obtenez les services pour lesquels vous recevez l'allocation directe et, si nécessaire, convenir avec vous de solutions de remplacement »¹²⁵. L'exclusion implicite de travailleuses employées via le CES à leur droit aux congés s'inscrit plus largement dans la problématique de la continuité des soins dans les réseaux publics-privés de services d'aide à domicile¹²⁶.

5.2.1.2 Non-rémunération du temps de déplacement

La Loi sur les normes du travail prévoit qu'une personne salariée est réputée au travail notamment « durant le temps d'un déplacement exigé par l'employeur¹²⁷ ». Ce temps doit être rémunéré. En raison de l'organisation du CES, chaque personne usagère desservie par une travailleuse est considérée comme un employeur différent en regard de la disposition de la LNT sur le sujet. Cela fait en sorte qu'elles ne sont pas réputées au travail durant le temps de déplacement entre les domiciles des différentes personnes usagères qu'elles desservent dans une même journée. Ce temps de déplacement n'est donc pas rémunéré. Il est pourtant différent de celui, exclu du temps de travail en vertu de la LNT, qui est consacré au trajet entre le domicile personnel de la travailleuse et son lieu de travail ainsi qu'au trajet pour revenir chez elle après le travail¹²⁸. Il s'agit d'une disparité de traitement par rapport à la situation des travailleuses effectuant les mêmes tâches, mais employées dans le secteur public comme auxiliaires aux services de santé et sociaux (ASSS) ou dans les entreprises d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD) syndiquées comme préposées d'aide à domicile. Dans les deux cas, leur temps de déplacement est rémunéré, même si les modalités sont moins généreuses dans les EÉSAD que dans le secteur public (voir la section 2.7). Nous ne savons pas ce qu'il en est dans les EÉSAD non syndiquées.

En fin de compte, les travailleuses employées via le CES doivent assumer gratuitement le temps de travail dans le cadre des déplacements entre les domiciles des personnes usagères au cours de la journée.

5.2.1.3 Non-rémunération du temps de disponibilité induit par le CES

L'organisation du CES fait en sorte que les travailleuses sont souvent employées durant plusieurs périodes de travail fragmentées sur la journée. Dans les plans de services des personnes usagères nécessitant de l'assistance personnelle au quotidien, qui sont préparés par le CLSC, la fragmentation des horaires de travail signifie fréquemment pour les travailleuses plusieurs déplacements et courtes périodes de travail chez les mêmes personnes dans la journée.

¹²⁵ MSSS (2009a)

¹²⁶ Voir Verville (à paraître)

¹²⁷ LNT, art 57, para 3.

¹²⁸ Selon la CNESST, l'interprétation de la LNT art 57 par les tribunaux exclut du temps de travail « le temps consacré au trajet normal effectué par le salarié (...) pour se rendre le matin à son lieu de travail et retourner chez lui à la fin de sa journée » (CNESST, date non mentionnée – voir la Bibliographie).

Ces périodes de travail s'articulent autour du lever et déjeuner, du diner, souper et coucher, et chacune peut parfois être aussi courte que 15 ou 30 minutes¹²⁹.

Nous avons déjà caractérisé ce phénomène en parlant de l'exigence de « disponibilité permanente juste-à-temps », pour exprimer la double logique du travail domestique gratuit et du mode de gestion de la production « au plus juste » (« just in time »), s'étendant au secteur des services d'aide à domicile québécois¹³⁰.

Les travailleuses employées via le CES n'ont pas accès au droit à une indemnité égale à trois heures du salaire horaire habituel pour les personnes qui se déplacent à leur lieu de travail et travaillent moins de trois heures à la demande de leur employeur¹³¹. De fait, ce droit ne s'applique pas lorsque « la nature du travail ou les conditions d'exécution du travail requièrent plusieurs présences du salarié dans une même journée et pour moins de trois heures à chaque présence ». Dans le cas du CES, les périodes entre les prestations de travail pour une même personne usagère ou pour plusieurs personnes usagères, soit des employeurs différents, ne sont pas toujours assez longues afin qu'elles puissent être utilisées librement pour faire autre chose, notamment quand le temps de déplacement entre les domiciles des personnes usagères est long (non rémunéré lui non plus, voir la sous-section précédente 5.2.1.2). Il s'agit ici encore une fois d'une illustration des conséquences néfastes sur les travailleuses du modèle d'organisation des services et du travail, ainsi que de celui des relations d'emploi propres au CES.

5.2.1.4 Droits liés à la durée de « service continu »

Il existe une série de droits prévus par la LNT qui dépendent du calcul de la période de « service continu » auprès d'un même employeur. Le service continu se définit dans la loi comme « la durée ininterrompue pendant laquelle le salarié est lié à [un seul] employeur par un contrat de travail, même si l'exécution du travail a été interrompue sans qu'il y ait résiliation du contrat, et la période pendant laquelle se succèdent des contrats à durée déterminée sans une interruption qui, dans les circonstances, permette de conclure à un non-renouvellement de contrat. »¹³². Or, la nature même des services d'aide à domicile (SAD) fait en sorte que les contrats de travail de courte durée auprès d'une même personne usagère sont fréquents avec le CES. Cela s'explique entre autres par l'état de santé des personnes usagères, notamment des personnes âgées. Ces dernières peuvent être hospitalisées ou devoir déménager en résidence ou en CHSLD. L'organisation du CES implique aussi que chaque personne usagère est identifiée comme un employeur différent, ce qui empêche les travailleuses de bénéficier pleinement des avantages découlant des droits liés à la cumulation du service continu chez un même employeur (voir l'encadré qui suit pour la liste de ces droits).

¹²⁹ Verville (à paraître)

¹³⁰ Voir : Boivin (2013). Dans un autre article, nous analysons le phénomène sous l'angle des obligations implicites de disponibilité pour les travailleuses employées via le CES et les EÉSAD (Boivin, 2016b).

¹³¹ LNT, art. 58.

¹³² LNT, art. 1 (12).

Donnons un exemple concret¹³³. Une travailleuse est employée depuis plus de cinq ans dans le cadre du CES, mais les mandats de services auprès des personnes usagères qu'elle dessert dans l'année en cours lui ont été attribués depuis moins de cinq ans. Elle a droit à seulement deux semaines de vacances. Une travailleuse à l'emploi d'une EÉSAD non syndiquée détenant le même nombre d'années de service (plus de cinq ans) et effectuant essentiellement les mêmes tâches aura pour sa part droit à trois semaines de vacances puisqu'elle a plus de trois ans de service continu, ce qui donne droit à plus de semaines de vacances¹³⁴.

Droits basés sur le calcul de service continu dans la Loi sur les normes du travail

Voici la liste des droits dont sont exclues implicitement les travailleuses employées via le CES du fait que le cumul de leur durée de service auprès de plusieurs personnes usagères n'est pas pris en compte.

- Droit à un congé annuel de deux semaines après un an de **service continu** et de trois semaines après trois ans de **service continu**¹³⁵;
- Droit à une indemnité de vacances de 6 % après trois ans de **service continu**¹³⁶;
- Droit à la rémunération par l'employeur de deux journées d'absence pour cause d'obligations familiales ou parentales ou en cas de maladie, si la durée du **service continu** est d'au moins trois mois¹³⁷;
- Droit à un avis de cessation d'emploi ou de mise à pied pour six mois ou plus, si la durée de **service continu** est d'au moins trois mois. L'avis est d'une semaine lorsque la durée du **service continu** est de trois mois et plus et de moins d'un an, de deux semaines entre un an et cinq ans de **service continu**, de quatre semaines entre cinq et dix ans de **service continu**, et de huit semaines pour dix ans ou plus de **service continu**¹³⁸;

¹³³ Cet exemple a été documenté dans la thèse de doctorat de Louise Boivin (2014, p. 250). Nous adaptons le cas documenté en 2010 à la norme actuellement en vigueur (3 semaines de vacances après 3 ans de service continu).

¹³⁴ LNT, art 66 à 76.

¹³⁵ LNT, art 68 et 69.

¹³⁶ LNT, art 74.

¹³⁷ LNT, art 79.1, art 79.7 et art 79.16.

¹³⁸ LNT, art 82 et 82.1.

- Droit à une indemnité compensatrice selon les mêmes conditions de durée de **service continu** ci-dessus indiquées, si l'employeur ne remet pas l'avis de cessation d'emploi ou de mise à pied, équivalent à son salaire habituel pour une période égale à celle de la durée ou de la durée résiduaire de l'avis auquel il avait droit¹³⁹ ;
- Droit à une protection contre un congédiement sans cause juste et suffisante si la durée de **service continu** est d'au moins deux ans chez un même employeur¹⁴⁰.

5.2.1.5 Absence d'avis de cessation d'emploi lors de décès, hospitalisations, hébergement

Le droit à un avis de cessation d'emploi¹⁴¹ en cas de fin de contrat de travail permet de bénéficier d'un délai raisonnable pour trouver un autre travail et d'obtenir une indemnité compensatrice, faute d'avis de la part de l'employeur dans la période prévue par la loi¹⁴². L'employeur n'a cependant pas l'obligation de le remettre lorsque la fin d'emploi « résulte d'un cas de force majeure¹⁴³ ». Il est commun que les travailleuses employées via le CES ne reçoivent ni avis de cessation d'emploi ni indemnité compensatrice lors du décès des personnes desservies, de leur hospitalisation ou transfert dans un CHSLD ou une autre forme d'hébergement collectif de longue durée, situations pourtant courantes, à cause des caractéristiques des catégories de population utilisant le CES. Toutes ces situations ne sont pourtant pas nécessairement des cas de « force majeure » parce qu'elles sont souvent prévisibles.

Les témoignages montrent que cet état de fait crée beaucoup d'insécurité chez les travailleuses employées via le CES, vu le risque de perte de revenu de façon soudaine. Il arrive que des travailleuses apprennent le transfert en hébergement collectif de personnes usagères le jour même d'une prestation de travail prévue – les proches voulant s'assurer que les personnes usagères bénéficient de leurs services jusqu'au transfert.

¹³⁹ LNT, art 83.

¹⁴⁰ LNT, art 124.

¹⁴¹ Les normes régissant cet avis de cessation sont explicitées aux articles 82 à 84 de la LNT.

¹⁴² Selon l'article 82 de la LNT, cet avis doit être remis une semaine avant la fin du lien d'emploi lorsque la personne salariée justifie trois mois de service continu et plus.

¹⁴³ LNT, art 82.1, para 4. La « force majeure » est définie dans le Code civil du Québec comme « un événement imprévisible et irrésistible » (art 1470). Le décès de l'employeur pourrait être considéré comme un cas de force majeure.

5.2.1.6 Harcèlement psychologique

Le droit des travailleuses à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique, prévu par la Loi sur les normes du travail (LNT)¹⁴⁴ est peu effectif dans le cadre du CES, ce qui engendre une exclusion implicite de la protection de la loi. D'une part, les obligations qu'ont les employeurs pour le contrer sont difficiles à mettre en place dans le contexte du CES. La première obligation, pour les personnes usagères (ou leurs proches), est d'adopter et rendre disponible aux travailleuses « une politique de prévention du harcèlement psychologique et de traitement des plaintes, incluant entre autres un volet concernant les conduites qui se manifestent par des paroles, des actes ou des gestes à caractère sexuel »¹⁴⁵. Cela n'est pas respecté selon des témoignages d'intervenant·e·s sur le terrain, ce qui s'explique certainement par le fait que les obligations ne sont pas adaptées au cas de figure du CES.

L'autre obligation est la suivante : « l'employeur doit prendre les moyens raisonnables pour prévenir le harcèlement psychologique et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour la faire cesser »¹⁴⁶. Cette obligation n'est pas sans difficulté pour les personnes usagères du CES. Pensons au cas où le harcèlement envers la travailleuse provient d'une personne dont dépend la personne usagère. Par exemple, une travailleuse victime de harcèlement de la part de l'un des enfants ou du conjoint de la personne usagère, qui est aussi proche aidant de cette dernière.

D'autre part, lorsqu'une travailleuse employée via le CES subit du harcèlement psychologique, y compris à caractère sexuel, elle pourrait s'abstenir d'exercer son droit de porter plainte à la CNESST en vertu de la LNT¹⁴⁷ lorsqu'elle apprendra que c'est la personne usagère qui fera l'objet de la poursuite, à titre d'employeur, même lorsque le harcèlement est commis par son entourage. Si elle décide néanmoins de porter plainte et qu'elle obtient gain de cause, et qu'il est démontré que l'employeur a pris « les moyens raisonnables » pour prévenir et faire cesser la pratique, la travailleuse employée via le CES – comme tout autre travailleur, d'ailleurs – n'obtiendra aucune réparation, même si la situation de harcèlement est confirmée par le TAT¹⁴⁸. Comme indiqué ci-dessus, l'obligation de la personne usagère (ou de ses proches) de prendre les « moyens raisonnables » pour prévenir et faire cesser le harcèlement, peut s'avérer difficile à remplir, et nous ne connaissons pas encore l'interprétation que peuvent en donner les tribunaux dans les contextes du CES. Bien que la travailleuse employée via le CES soit représentée gratuitement par un·e avocat·e de la CNESST dans le cadre de ce recours, d'autres obstacles rendent ce dernier inefficace lorsqu'elle subit du harcèlement au travail.

¹⁴⁴ LNT, art. 81.19.

¹⁴⁵ Ibid

¹⁴⁶ Ibid

¹⁴⁷ LNT, art 123.6 et suivants.

¹⁴⁸ LNT, art 123.15.

La Charte des droits et libertés de la personne (Charte québécoise) permet également aux travailleuses et travailleurs victimes de harcèlement discriminatoire (harcèlement basé sur les motifs de discrimination interdits par l'article 10 de la Charte, dont le sexe, la race et l'origine ethnique ou nationale) de déposer un recours devant la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). Entre autres choses, ce recours permet de poursuivre la personne qui a perpétré le harcèlement même s'il ne s'agit pas de l'entité identifiée comme l'employeur au sens juridique. Comme dans le cas d'un recours en matière de harcèlement psychologique sous la LNT, la travailleuse peut être représentée sans frais par la CDPDJ.

Notons que les travailleuses employées via le CES ayant subi une lésion professionnelle à cause du harcèlement et de violence – à caractère sexuel ou non – au travail dont elles sont victimes peuvent également déposer une réclamation en vertu de la LATMP (voir la section 5.1.2). Enfin, rappelons que l'article 51 de la Loi sur la santé et sécurité au travail est également source d'obligations pour les employeurs. Ces derniers doivent entre autres mettre en place des mesures pour protéger la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs, y compris pour contrer la violence au travail. Cet article est actuellement difficilement applicable en contexte de CES ; nous en parlons dans la prochaine section.

5.2.2 Loi sur la santé et la sécurité du travail

De nombreuses études ont documenté une série de risques auxquels sont exposées les travailleuses dispensant les services d'aide à domicile (voir la section 5.1.2), telles les travailleuses employées via le CES, risques pouvant conduire à des lésions professionnelles. Or, ces travailleuses peuvent difficilement mobiliser la protection offerte par la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST).

La LSST prévoit que la travailleuse employée via le CES, comme tout autre travailleur, « a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique et psychique »¹⁴⁹, ce qui implique que l'employeur doit prendre des mesures concrètes pour protéger ce droit, et que la travailleuse puisse obtenir des informations, des formations et des conseils sur les risques et la prévention de ces derniers en lien avec son milieu de travail¹⁵⁰. La LSST prévoit également deux autres droits d'importance capitale pour les travailleuses employées via le CES : le droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite et le droit de refuser d'exécuter un travail dangereux.

¹⁴⁹ LSST, art 9. Voir également la Charte des droits et libertés de la personne, art 46 et le Code civil du Québec, art 2087.

¹⁵⁰ LSST, art 10.

5.2.2.1 L'obligation de l'employeur de protéger la santé et d'assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique de la travailleuse

La LSST identifie une liste de 16 obligations de l'employeur¹⁵¹, parmi lesquelles on retrouve les suivantes :

- « 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 » ;
- « fournir un matériel sécuritaire et assurer son maintien en bon état » ;
- « informer adéquatement [la travailleuse] sur les risques reliés à son travail et lui assurer la formation, l'entraînement et la supervision appropriés afin de faire en sorte qu'[elle] ait l'habileté et les connaissances requises pour accomplir de façon sécuritaire le travail qui lui est confié » ;
- « fournir gratuitement au travailleur (...) les moyens et équipements de protection individuels (...) ».

L'employeur a aussi l'obligation de « 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 »¹⁵².

L'organisation du CES fait en sorte que, de façon générale, ces responsabilités reviennent à la personne usagère (ou à ses proches), ainsi qu'aux travailleuses¹⁵³, ce que démontrent d'ailleurs les rares informations disponibles sur internet concernant la santé et la sécurité du travail dans le CES. Ainsi, dans le document destiné aux personnes usagères, il est indiqué, parmi l'une des responsabilités de celles-ci : « expliquer le fonctionnement des équipements, s'il y a lieu (le CSSS pourra vous assister) ¹⁵⁴», le CSSS étant l'établissement public de référence avant la création des CIUSSS/CISSS en 2015. Un autre document publié par le MSSS, difficilement repérable en ligne et datant de 2009, porte sur la protection et la prévention en milieu de travail et est destiné aux travailleuses employées via le CES. Il comporte quelques conseils pour la prévention de certains problèmes (musculosquelettiques, exposition accidentelle au sang ou à d'autres liquides biologiques). La publication de ce document est nettement insuffisante en regard des obligations de l'employeur prévues par la LSST¹⁵⁵.

Nous constatons que les personnes usagères ne disposent pas des informations et ressources suffisantes pour assumer les responsabilités qui leur sont attribuées à titre d'employeur en vertu de la LSST. Or, si leur obligation de protéger la santé et d'assurer la sécurité et l'intégrité physique et psychique des travailleuses employées via le CES n'est pas respectée, cela signifie que ces travailleuses vivent une exclusion implicite de la protection de la loi, et ce, malgré les nombreux risques que leur travail comporte.

¹⁵¹ LSST, art 51.

¹⁵² LSST, art 51(16).

¹⁵³ LSST, art 49 et 49.1.

¹⁵⁴ MSSS (2009a)

¹⁵⁵ MSSS (2009 c)

Par ailleurs, l'un des critères d'admissibilité des personnes usagères aux services de soutien à domicile, dont l'aide à domicile, est que ce dernier soit adéquat et sécuritaire¹⁵⁶. Le CLSC peut offrir du soutien technique et son personnel professionnel peut accompagner les personnes usagères et leurs proches dans l'adaptation du domicile¹⁵⁷. Cependant, les travailleuses employées via le CES sont nombreuses à rapporter qu'il existe des logements et du mobilier qui ne sont pas adaptés au déplacement sécuritaire des personnes usagères, ce qui entraîne des risques à la fois pour les travailleuses et les personnes usagères¹⁵⁸.

5.2.2.2 Droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite

Dans les dernières années, nous avons eu connaissance, par l'entremise de témoignages ou de contenus diffusés dans les médias sociaux, de nombreux cas de travailleuses employées via le CES qui sont enceintes et qui se voient nier leur accès au droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte, aussi connu comme le programme « Une maternité sans danger », prévu à la Loi sur la santé et la sécurité du travail¹⁵⁹ (LSST), en raison d'une interprétation erronée de la loi par la CNESST. Dans un document datant de 2018, la CNESST indiquait que l'accès au droit au retrait préventif n'était pas possible pour la catégorie de travailleuses qui sont « des domestiques travaillant chez un particulier », statut auquel elle assimile les travailleuses employées via le CES¹⁶⁰. Or, cela est contraire à l'interprétation des tribunaux sur la question¹⁶¹. Les travailleuses du CES sont des « travailleurs » au sens de la loi et couvertes par cette dernière : cela a été confirmé à plusieurs reprises par le Tribunal administratif du travail (TAT)¹⁶².

Un document de la CNESST publié en 2022 et portant sur l'application des lois du travail aux travailleuses domestiques indique explicitement que ces dernières ont accès au programme¹⁶³. Cependant, nous avons encore pu constater durant l'année 2023 d'autres témoignages de travailleuses du CES dans les médias sociaux selon lesquels elles se font indiquer par la CNESST qu'elles n'ont pas droit au retrait préventif. Toutes les travailleuses n'ont pas nécessairement les ressources pour contester un refus en révision administrative, puis devant le TAT. Il faut souligner qu'elles n'ont pas nécessairement accès à un·e avocat·e de l'aide juridique dans ces cas, la CNESST ne fournissant évidemment pas un·e avocat·e pour contester ses propres décisions.

¹⁵⁶ MSSS (2003)

¹⁵⁷ L'adaptation du domicile peut être difficile à accepter pour les personnes usagères et proches aidantes. Voir à ce sujet Launay (2008).

¹⁵⁸ Ces situations sont relatées dans des témoignages d'intervenant·e·s sur le terrain et dans celui d'une travailleuse rencontrée en entrevue dans le cadre du mémoire de maîtrise de Laurence Hamel-Roy (2018, p. 140), traitant notamment des conditions de travail et d'emploi des travailleuses employées via le CES.

¹⁵⁹ LSST, art 40 et suivants.

¹⁶⁰ La directive de la CNESST sur l'inadmissibilité des travailleuses du CES au programme « Une maternité sans danger » se base sur une interprétation visible à la page 3 de ce document destiné au grand public : CNESST (2018, p. 3).

¹⁶¹ À propos de la différence d'interprétation entre la CNESST et les tribunaux, voir notamment Bernstein & Rioux (2015, p. 51-52). Voir aussi notamment la récente décision du Tribunal administratif du travail reconnaissant de nouveau le droit au retrait préventif à la travailleuse employée via le CES : Bréard et Pizza Salvatore [2020] QCTAT 1732.

¹⁶² Voir notamment la revue de la jurisprudence devant le TAT et, son ancêtre, la Commission des lésions professionnelles, dans Bréard et Pizza Salvatore c. CNESST [2020] QCTAT 1732.

¹⁶³ CNESST (2022)

Ce processus prend par ailleurs de longs mois, et la grossesse peut être fort avancée ou même terminée au moment où la cause est entendue par le TAT. Les travailleuses employées via le CES risquent ainsi de se retrouver devant l'obligation de travailler malgré les risques durant la grossesse, ou encore de cesser de travailler sans indemnité de remplacement de revenu, alors qu'elles sont déjà en situation de faible revenu.

5.2.2.3 Le droit de refuser d'exécuter un travail dangereux

La travailleuse employée via le CES peut refuser d'exercer son travail si elle « a des motifs raisonnables de croire » qu'elle est exposée à « un danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou psychique », ou si l'exécution de ce travail peut exposer une autre personne à un danger¹⁶⁴. Dans un tel cas, elle doit aviser son employeur de son refus et, en théorie, une inspectrice ou un inspecteur de la CNESST peut intervenir sur les lieux du travail¹⁶⁵. Mais l'exercice effectif de ce droit par une travailleuse employée via le CES rencontre plusieurs obstacles : 1) la personne usagère peut être à la source du danger (par ex., par un comportement violent); 2) une inspectrice ou un inspecteur de la CNESST ne peut pas pénétrer le logement de la personne usagère pour constater le danger si cette dernière ou ses proches refusent de lui donner accès; 3) le droit de refus ne peut être exercé si cela met « en péril immédiat la vie, la santé ou l'intégrité physique ou psychique d'une autre personne » (par ex., une personne usagère nécessitant un soutien immédiat)¹⁶⁶; et 4) la méconnaissance du droit par la travailleuse.

5.2.3 Code du travail

Dans cette section, nous expliquons en quoi les travailleuses employées via le CES subissent une exclusion implicite de leurs droits de représentation collective prévus dans le Code du travail. Ce dernier est le pilier du régime général de relations collectives du travail au Québec. Avant d'expliquer plus en détail, soulignons que parmi les droits de représentation collective figurent notamment : le droit à la syndicalisation; le droit à la négociation collective des conditions de travail; le droit d'exercer de moyens de pression en certaines circonstances; la protection contre les repréailles de la part de l'employeur lors de l'exercice de droits; et le droit au grief en cas de litige entre l'employeur et le syndicat ou entre l'employeur et un-e ou des salarié-e s.

¹⁶⁴ LSST, art 12 et suivants.

¹⁶⁵ Voir CNESST (2015).

¹⁶⁶ LSST, art 13. Cet article prévoit aussi que la travailleuse ne peut pas refuser de travailler si « les conditions d'exécution de ce travail sont normales dans le genre de travail » qu'elle exerce. Par exemple, une décision de la Commission des lésions professionnelles (ancêtre du TAT) a déterminé que le fait d'être confronté à un risque d'agression par un usager en CHSLD manifestant de tels comportements faisait partie des conditions normales d'exécution du travail et que les préposés aux bénéficiaires ayant refusé de travailler avaient reçu une formation adéquate pour confronter de tels risques. CSSS du Nord de Lanaudière et Chartier, 2011 QCCLP 6060. La « normalité » de telles conditions de travail dans de tels milieux de travail est cependant remise en question aujourd'hui; voir notamment Cox & al. (2023, p. 201). Il faut souligner que les travailleuses du CES ne reçoivent pas nécessairement une formation sur la gestion de tels comportements chez les personnes usagères et ne peuvent pas recourir à l'assistance de collègues de travail sur place.

Formellement, les travailleuses employées via le CES sont couvertes par le Code du travail, mais dans les faits, il leur est impossible d'exercer leurs droits de représentation collective à cause de la façon dont est organisé le CES. En effet, la personne usagère est identifiée comme l'employeur sur le plan juridique¹⁶⁷, ce qui signifie que les travailleuses employées via le CES souhaitant exercer leurs droits devraient former un syndicat pour chaque domicile où elles exécutent leurs heures de travail et négocier ensuite leurs conditions de travail auprès de chaque personne usagère desservie. Par exemple, une travailleuse employée via le CES voulant se syndiquer devrait le faire seule, si aucune autre travailleuse n'est employée par la personne usagère, ou dans le cas contraire, s'organiser avec les autres travailleuses qu'elle ne connaît pas, ne croise jamais ou rarement et qui ont possiblement des statuts différents du sien (par exemple, via une agence de placement). Le Code du travail est donc concrètement inapplicable dans le cas du CES. Pourtant, avec la dévalorisation historique de l'important travail de soins réalisé par les travailleuses employées via le CES dans la société, il est indispensable qu'elles disposent d'un pouvoir collectif pour se faire entendre et respecter.

Comme indiqué dans la section 2.7 de ce rapport, le salaire des travailleuses employées via le CES a varié au cours des dernières années, que ce soit à la hausse ou à la baisse (par exemple, lors du retrait des primes dans le contexte de la pandémie), sans que les travailleuses elles-mêmes aient leur mot à dire parce que leur salaire est prédéterminé par le MSSS. Présentement, même si elles réalisent souvent un travail similaire¹⁶⁸, les travailleuses employées via le CES ont un taux salarial horaire qui est moindre que celui des auxiliaires aux services de santé et sociaux (ASSS) du secteur public, dont la totalité sont couvertes par une convention collective. Ce taux salarial est aussi moindre que celui des préposées d'aide à domicile à l'emploi des EÉSAD où un syndicat existe (environ 10 % des 200 EÉSAD). De plus, les travailleuses employées via le CES ne bénéficient aucunement d'avantages sociaux, comme des assurances collectives, ce qui est le cas pour les travailleuses syndiquées du secteur public et des EÉSAD. Rappelons que ceux des ASSS sont largement supérieurs à ceux des travailleuses à l'emploi des EÉSAD.

Les droits de représentation collective des ASSS du secteur public sont encadrés par le régime de relations du travail des secteurs public et parapublic¹⁶⁹. Cela permet qu'elles soient regroupées au sein d'organisations syndicales au niveau national et que soient négociés à ce niveau, avec le MSSS, notamment leurs taux salariaux (échelles de salaire, classification) et avantages sociaux. Une série d'autres matières relatives à leurs conditions de travail sont négociées aux niveaux régional et local¹⁷⁰. Quant aux travailleuses des EÉSAD syndiquées, leurs droits de représentation collective sont encadrés par le régime général de relations collectives du travail, soit le Code du travail.

¹⁶⁷ La seule décision relative à l'inclusion de travailleuses employées via le CES dans une unité d'accréditation syndicale en vertu du Code du travail est celle-ci : Syndicat des travailleuses et des travailleurs du CLSC Alfred Desrochers c. Centre de santé Memphrémagog 2003 QCCRT 0077.

¹⁶⁸ Supra note 23.

¹⁶⁹ L'encadrement juridique s'appliquant au secteur public des services sociaux et de santé, dans lesquels s'inscrivent les ASSS, repose sur plusieurs lois, la principale étant la Loi sur le régime de négociation dans les secteurs public et parapublic (RLRQ, c. R-8.2).

¹⁷⁰ Voir, sur le site web du Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux, les conventions collectives 2021-2023 entre celui-ci ainsi que les trois organisations syndicales représentant des ASSS du secteur public, soit la FSSS-CSN, le SCFP-FTQ et le SQEES-FTQ. En ligne : <https://cpnsss.gouv.qc.ca/conventions-collectives-nationales-2021-2023>

En vertu de celui-ci, leur regroupement au sein de syndicats reconnus par la loi et leur droit à la négociation collective de leurs salaires et conditions de travail ne peuvent se réaliser qu'au niveau de l'EÉSAD (leur employeur), et non au niveau régional ou national. Elles ont ainsi un moindre rapport de force pour négocier leurs salaires, avantages sociaux et conditions de travail que les ASSS du secteur public. De plus, les EÉSAD disposent de peu de marge de manœuvre pour améliorer les salaires, avantages sociaux et conditions de travail de leur personnel, car elles dépendent largement du financement de l'État, alors que celui-ci n'est pas impliqué dans la négociation collective, n'étant pas l'employeur¹⁷¹.

Pour conclure cette section, il nous semble important de spécifier que les droits de représentation collective dont nous venons de parler sont des droits reconnus sur le plan constitutionnel au Canada. En effet, la Cour suprême reconnaît que le droit constitutionnel d'association comprend le droit à la négociation collective de ses conditions de travail ainsi que le droit à l'exercice de la grève comme moyen de pression.

¹⁷¹ Voir à ce sujet : Boivin (2017b).

6. PROTECTION DES PARENTS ET PROCHES RÉMUNÉRÉS VIA LE CES

En novembre 2019, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a élargi l'un des principes d'utilisation du Chèque emploi-service (CES) en indiquant dans un communiqué qu'« Il sera dorénavant possible pour les usagers d'engager de gré à gré des gens de leur famille afin de dispenser des services de soutien à domicile dans le cadre de l'allocation directe/chèque emploi-service (AD/CES), pourvu que ces personnes ne vivent pas sous le même toit »¹⁷². Cet élargissement s'est amplifié, peu avant la deuxième vague de la COVID-19 au Québec, alors qu'en juillet 2020, le MSSS annonce qu'il permet désormais aux parents d'enfants majeurs et lourdement handicapés d'être rémunérés via le CES pour dispenser certains services¹⁷³. Il annonce du même coup une hausse des heures de services via le CES pour ces enfants handicapés. Il indique aussi que les établissements publics doivent informer les parents dans cette situation qu'ils acquerront le statut juridique de salarié et que leur rémunération sera imposable et objet de retenues à la source pour les impôts, les cotisations liées au travail et les transferts sociofiscaux.

Nous nous questionnons sur la pleine protection des membres de la famille et des parents employés via le CES par les diverses lois du travail, par exemple en cas de lésion professionnelle ou de l'accès à un congé annuel rémunéré. Nous sommes préoccupées par l'absence d'information sur le sujet de la part des autorités publiques, à ce jour. Par exemple, ces personnes salariées risquent-elles d'être identifiées, en vertu de la Loi sur les normes du travail (LNT), à la catégorie de « gardiennes » de personnes explicitement exclue de la protection de la loi parce qu'il s'agirait d'une prestation de travail dans un contexte où « la relation est fondée uniquement sur une relation d'entraide familiale ou d'entraide dans la communauté »¹⁷⁴?

Dans tous les cas, nous sommes préoccupées par l'absence d'information sur l'accès effectif aux droits pour ces personnes de la part des autorités publiques, à ce jour.

Permettre que des membres de la famille, ou qu'eux ou elles-mêmes à titre de parents d'un enfant en situation de handicap, puissent recevoir une rémunération via le CES pour le soutien et les soins dispensés, peut apparaître une avenue intéressante pour des personnes. Il est tout de même important de mentionner que ce choix peut souvent être contraint par l'absence ou l'insuffisance de services d'aide à domicile de qualité, à commencer par des services publics.

C'est ici que se termine notre analyse. Nous formulons une série de recommandations découlant de celle-ci dans la prochaine section, avant de conclure le rapport.

¹⁷² MSSS (2019a)

¹⁷³ MSSS (2020a)

¹⁷⁴ LNT, art 3(2). Nous avons repéré une seule décision du TAT impliquant deux sœurs, dont une était embauchée par l'autre dans le cadre du CES. Dans ce cas, le TAT a déterminé que la travailleuse avait démissionné et n'avait pas été congédiée. Le TAT a refusé de statuer sur le fait que la sœur nécessitant des soins et du soutien était l'employeur de la travailleuse, jugeant cela non nécessaire vu la démission. La question de l'exclusion de la travailleuse sous l'article 3(2) n'a pas été soulevée dans cette décision. Voir Roussel c Roussel, 2021 QCTAT 4900.

7. RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent découlent de l'analyse présentée dans ce rapport de recherche qui porte sur les difficultés de protection des droits du travail des travailleuses employées dans l'un ou l'autre volet du programme québécois d'Allocation directe, soit le Chèque emploi-service (CES) ou le Soutien aux familles (SAF). Notre objectif général est l'amélioration de leurs conditions de travail et d'emploi, lesquelles, nous le savons, ont un impact sur le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre ainsi que sur la qualité des soins.

Comme nous sommes conscientes que les personnes usagères des services dispensés par ces travailleuses (ou leurs proches) ne sont pas des employeurs comme les autres, nous en avons tenu compte. Ainsi, nos recommandations visent l'amélioration de la protection des droits des travailleuses employées via le CES et le SAF, mais aussi le soutien aux personnes usagères des services (et à leurs proches) relativement aux obligations juridiques de l'employeur. Ces dernières, nous le savons, sont corollaires à la protection des droits des travailleuses. Cependant, elles s'avèrent difficiles, voire impossibles à assumer par les personnes usagères (ou leurs proches) vu la complexité de l'application des lois du travail aux relations d'emploi non standard propres au CES et au SAF. Certaines recommandations visent donc à la fois les travailleuses et les personnes usagères (et leurs proches).

Nos recommandations s'adressent soit au ministre du Travail, soit au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) – ce qui implique le ministre de la Santé et celui responsable des Services sociaux –, soit à la ministre responsable des Aînés. Certaines s'adressent à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

Recommandations visant les travailleuses employées via le CES et le SAF

- 1. Le ministre du Travail doit présenter un projet de modification de la Loi sur les normes du travail (LNT) dont le premier élément sera le retrait de l'exclusion totale de la loi de certaines « gardiennes » de personnes. Bien que les « gardiennes » soient couvertes par la loi depuis 2002, l'article 3, paragraphe 2, de la LNT indique que cette dernière ne s'applique pas à une « personne salariée dont la fonction exclusive est d'assumer la garde ou de prendre soin d'un enfant, d'un malade, d'une personne handicapée ou d'une personne âgée, dans le logement de cette personne, y compris, le cas échéant, d'effectuer des travaux ménagers qui sont directement reliés aux besoins immédiats de cette personne, lorsque cette fonction est exercée de manière ponctuelle, sauf si l'employeur poursuit au moyen de ce travail des fins lucratives, ou encore est fondée uniquement sur une relation d'entraide familiale ou d'entraide dans la communauté ». Même si les tribunaux ont eu peu d'occasions de se prononcer sur cette exclusion, les quelques décisions répertoriées nous permettent de conclure qu'elle peut mener à l'exclusion de travailleuses qui sont couvertes par la loi en vertu d'une autre disposition de la même loi (LNT, art 158.3). L'objectif est d'éliminer toute ambiguïté dans la loi quant à sa possible interprétation par les tribunaux pouvant mener à l'exclusion des travailleuses employées via le CES et le SAF identifiées comme des « gardiennes » en vertu de la LNT.**
- 2. Le second élément dans le projet de modification de la Loi sur les normes du travail (LNT) par le ministre du Travail doit être l'élimination de l'exclusion prévue à l'article 54, paragraphe 9, de la LNT, des « gardiennes » de la majoration du salaire pour les heures effectuées au-delà de la semaine normale de 40 heures.** Cette exclusion s'applique notamment aux travailleuses employées via le CES et le SAF, considérées comme « gardiennes » en vertu de la LNT. Or, la « domestique » (LNT, art 1, paragraphe 6), également employée par un particulier, qui effectue les mêmes tâches que la « gardienne » à l'exception de tâches ménagères qui ne sont pas directement liées aux soins d'une personne dans son logement, n'est pas visée par cette exclusion. Les travailleuses effectuant de l'aide à domicile, mais dont l'employeur est une entreprise d'économie sociale en aide à domicile (EÉSAD) ou une agence de placement, et non un particulier, ne sont pas non plus visées par cette exclusion. Il n'y a aucune justification pour que cette exclusion soit maintenue pour les travailleuses employées via le CES ou le SAF.
- 3. Le troisième élément à inclure dans le projet de modification de la Loi sur les normes du travail (LNT) doit être le remplacement de l'exclusion prévue à l'article 123.4 de la LNT portant sur le recours en cas de pratique interdite indiquant que le Tribunal administratif du travail ne peut ordonner la réintégration en emploi d'une « gardienne » ou d'une « domestique », par une réparation adaptée au caractère spécifique du travail de soins.** La réintégration doit avoir lieu lorsque c'est possible, mais ce n'est pas toujours le cas vu la nature relationnelle du travail et son exécution dans l'espace intime du domicile.

Une solution pourrait être, par exemple, d'imposer à l'employeur ayant commis une pratique interdite (soit un acte illégal proscrit par la loi) de payer une indemnité compensatrice de la perte d'emploi et/ou des dommages à la travailleuse. Actuellement, cette faible protection combinée à la précarité d'emploi des travailleuses employées dans le cadre du CES ou du SAF peuvent les dissuader de dénoncer une pratique interdite réalisée par la personne usagère ou un·e proche (par exemple, si la travailleuse a subi des représailles en raison de sa grossesse, une absence pour maladie ou pour aller voter, ou encore, pour avoir dénoncé une situation de maltraitance d'une personne usagère).

4. **Le ministre du Travail doit présenter un projet de modification de la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles (LATMP) pour abroger l'exclusion du « travailleur domestique » basée sur le nombre d'heures travaillées pour un même particulier dans la définition de « travailleur » à l'article 2, paragraphe 1, de la LATMP. Cette modification doit aussi éliminer toute exclusion totale ou partielle et tout traitement différencié dans la LATMP et ses règlements désavantageant les « travailleurs domestiques » par rapport aux autres personnes salariées.** De fait, est exclue de la loi la « travailleuse domestique » qui, sur une période d'un an, ne travaille pas, pour un même particulier, au moins 420 heures ou 7 semaines consécutives à raison d'au moins de 30 heures par semaine. Cette exclusion s'applique aux travailleuses employées dans le cadre du CES pour les heures additionnelles de travail qu'elles effectuent hors CES, c'est-à-dire les heures rémunérées par les personnes usagères (ou leurs proches) pour les besoins de services non financés par le MSSS. En effet, si elles ne réussissent pas à cumuler dans les deux contextes le nombre d'heures qui conditionne l'accès à la protection de la loi, elles en sont exclues. Dans tous les cas, cette exclusion est totalement injustifiée, car elle fait fi des caractéristiques de la relation d'emploi qui sont courantes dans les services privés d'aide à domicile (entretien domestique, garde, soutien et soins envers autrui) : des liens d'emploi qui sont souvent avec plusieurs particuliers, requérant chacun un nombre variable d'heures hebdomadaires, et pour une durée limitée à cause de fréquentes hospitalisations, transferts en CHSLD et décès.
5. **Le ministre du Travail doit établir un mécanisme par lequel les particuliers, employeurs de travailleuses prodiguant de l'aide à domicile, qui sont à faible revenu, seront relevés totalement ou en partie du fardeau financier de payer des cotisations à la CNESST.** Les travailleuses doivent pouvoir bénéficier de la protection de leurs droits, mais celle-ci dépend notamment de la capacité financière des personnes usagères (ou leurs proches) de payer les cotisations. Or, celles qui sont à faible revenu ne peuvent les assumer.

6. Le ministère de la santé et des services sociaux (MSSS) doit établir une politique de rémunération et des mécanismes pour l'appliquer de façon équitable afin qu'il compense pour l'ensemble des exclusions implicites de la protection de la Loi sur les normes du travail (LNT) dues à l'inadéquation de cette loi aux relations d'emploi non standard propres au CES et au SAF. Cela signifie :
- a) la rémunération par le MSSS du temps de déplacement entre les domiciles des différentes personnes usagères desservies dans une même journée ;
 - b) l'exploration et la mise en place de solutions pour éviter aux travailleuses des déplacements chez des personnes usagères pour de très courtes durées, et pour les compenser financièrement lorsque ces situations sont nécessaires ; ces solutions doivent impliquer la consultation des acteurs impliqués : établissements publics de proximité (CLSC et autres), organismes communautaires représentatifs des différentes catégories de personnes usagères et ceux gérant des services de jumelage¹⁷⁵, intervenant·e·s détenant une expertise reconnue sur les droits des travailleuses employées dans l'un et l'autre volet du programme d'AD (faute d'une organisation syndicale ou associative les représentant au moment d'écrire ces lignes) ;
 - c) la reconnaissance par le MSSS comme du service continu le temps de travail cumulé qui a été effectué chez différentes personnes usagères du CES et du SAF depuis l'intégration de la travailleuse dans le programme d'AD, aux fins de l'application de droits prévus par la LNT (congrés annuels ; congés pour obligations familiales ou maladie ; protection contre un congédiement sans cause juste et suffisante ; avis de cessation d'emploi ou de mise à pied ou indemnité compensatrice en tenant lieu) ;
 - d) l'octroi par le MSSS d'une indemnité dans le cas où la personne usagère (ou un·e proche) n'a pas été en mesure de respecter ses obligations relatives à l'avis de cessation d'emploi (remettre l'avis ou une indemnité compensatrice), lorsque le lien d'emploi est rompu à cause de l'état de la personne usagère (hospitalisation, transfert en hébergement collectif, décès, etc.).

Le MSSS est le responsable de la politique de rémunération des travailleuses embauchées via le CES et le SAF, et à ce titre, il a une obligation d'adapter cette politique aux caractéristiques spécifiques de ces emplois en vue d'assurer une pleine protection des droits pour les travailleuses. Cela doit aussi être fait en vue d'établir une égalité de traitement par rapport aux travailleuses effectuant un travail similaire, qu'il s'agisse des auxiliaires aux services de santé et sociaux (ASSS) employées par des établissements publics ou des préposées d'aide à domicile à l'emploi des entreprises d'économie sociale en aide à domicile (ÉÉSAD) ou des agences de placement.

¹⁷⁵ Il s'agit des organismes Ex aequo (Service Oxili) à Montréal, CAPVISH à Québec, Handi Apte à Sherbrooke, ALPA à Laval et les organismes de répit de différentes régions du Québec représentés au sein de Répit Québec.

7. **L'établissement public de proximité dans chacun des territoires administratifs du Québec (CLSC, ou autre à déterminer) doit assumer les obligations de l'employeur prescrites par la Loi sur les normes du travail (LNT), afin que soit respecté le droit des travailleuses employées via le CES ou SAF à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique. Cela signifie d'adopter et rendre accessible aux travailleuses ainsi qu'aux personnes usagères (et à leurs proches) « une politique de prévention du harcèlement psychologique et de traitement des plaintes, incluant entre autres un volet concernant les conduites qui se manifestent par des paroles, des actes ou des gestes à caractère sexuel » ; et de « prendre les moyens raisonnables pour prévenir le harcèlement psychologique et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour la faire cesser » (art. 81.19). Faire porter aux personnes usagères (ou à leurs proches) la responsabilité de l'adoption d'une telle politique n'est pas réaliste. Il n'est pas plus réaliste de faire porter sur leurs seules épaules l'obligation de prévenir le harcèlement psychologique et de le faire cesser. De plus, le harcèlement envers la travailleuse peut provenir d'une personne dont dépend la personne usagère, comme l'un de ses enfants ou son conjoint par exemple, ce qui peut carrément l'empêcher d'intervenir pour assurer sa propre intégrité.**
8. **L'établissement public de proximité dans chacun des territoires administratifs du Québec (CLSC, ou autre à déterminer) doit assumer les obligations de l'employeur prescrites par la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) afin que les travailleuses employées via le CES ou le SAF bénéficient du droit à des conditions de travail qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique et psychique. Cela signifie qu'il doit assumer les 16 obligations de l'employeur (art. 51), parmi lesquelles l'obligation de :**
- **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 de la travailleuse ;**
 - **fournir un matériel sécuritaire et assurer son maintien en bon état ;**
 - **informer adéquatement la travailleuse sur les risques reliés à son travail et lui assurer la formation, l'entraînement et la supervision appropriés afin de faire en sorte qu'elle ait l'habileté et les connaissances requises pour accomplir de façon sécuritaire le travail qui lui est confié ;**
 - **fournir gratuitement au travailleur les moyens et équipements de protection individuels ;**
 - **prendre les mesures pour assurer la protection de la travailleuse exposée sur les lieux de travail à une situation de violence physique ou psychologique, incluant la violence conjugale, familiale ou à caractère sexuel.**

Les personnes usagères et leurs proches ne disposent pas, en général, des informations et ressources suffisantes pour assumer ces obligations de l'employeur prévues dans la LSST. Conséquemment, nombre de travailleuses employées via le CES ou le SAF ne peuvent exercer pleinement leur droit à des mesures pour protéger leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique et psychique, et ce, malgré les nombreux risques de lésions professionnelles et d'atteinte à la santé que leur travail comporte. Ces risques sont documentés dans la littérature scientifique depuis de nombreuses années.

9. **Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) doit confier le traitement de la paie des travailleuses embauchées grâce au volet SAF à un organisme mandaté, comme c'est le cas pour le CES depuis sa création en 1998 avec le mandat confié au Centre de traitement du chèque emploi-service (CTCES).** Les objectifs ministériels énoncés en 1998 dans le cas du CES sont aussi pertinents pour le SAF comme l'indique notre rapport : réduire le travail informel, accroître la protection de ces travailleuses en matière de droit du travail et soutenir les proches et familles des personnes vivant avec une déficience en réduisant leurs tâches administratives.

Recommandations visant les travailleuses employées ainsi que les personnes usagères (ou leurs proches)

10. **Assurer aux personnes usagères l'accès rapide à des services publics d'aide à domicile complets et de qualité par des auxiliaires aux services de santé et sociaux (ASSS) pour éviter que le recours aux volets CES et SAF du programme d'Allocation directe soit fait faute d'alternative. Ce recours doit résulter d'un choix libre et éclairé compte tenu des obligations revenant aux personnes usagères (ou à leurs proches) à titre d'employeur et de la complexité de l'application des lois du travail au CES et au SAF. Un développement des services publics d'aide à domicile est donc indispensable, incluant la valorisation du travail des ASSS.** Notre rapport montre que le choix du SAF et du CES par les personnes usagères (ou leurs proches) n'est pas toujours fait en toute conscience des responsabilités légales qu'elles devront assumer à titre d'employeur, alors que cette conscience a un impact sur la protection des droits du travail des travailleuses.
11. **Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) doit compléter et mettre à jour les informations et les documents sur son site web concernant le CES et le SAF. De même, il doit préciser dans ces informations et documents que les personnes usagères (ou leurs proches) assument le rôle de l'employeur pour une série d'obligations juridiques, qui doivent être expliquées. Le MSSS doit aussi indiquer quel organisme peut informer et soutenir les personnes usagères et leurs proches ainsi que les travailleuses quant à leurs obligations et droits, vu la complexe application des lois du travail dans les relations d'emploi non standard propres au SAF et au CES.**

Nous pensons notamment aux informations contenues dans les pages web se rapportant à chacun de ces deux volets du programme d'Allocation directe¹⁷⁶, incluant celles dans les documents destinés aux travailleuses employées via le CES¹⁷⁷ et aux personnes usagères¹⁷⁸. Ces informations et documents ne sont pas à jour en regard des modifications apportées à la Loi sur les normes du travail depuis 2018 et de la réforme du régime de santé et sécurité du travail de septembre 2021. Le choix libre et éclairé de la personne usagère (ou d'un·e proche) d'assumer les obligations de l'employeur a un impact sur la protection des droits des travailleuses. L'information officielle ne doit donc pas laisser flotter l'ambiguïté, comme c'est le cas actuellement.

12. **La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) doit diffuser en ligne et oralement des informations claires sur les droits et obligations en matière de travail, ainsi que les recours, s'appliquant spécifiquement aux travailleuses employées via les volets CES et SAF du programme d'Allocation directe de même que former son personnel répondant aux questions en ligne ou via le service téléphonique.** L'accès à des informations précises pour faire face à la complexe application de la LNT, LATMP et LSST dans les volets CES et SAF du programme d'Allocation directe a un impact sur la protection des droits des travailleuses. Les informations disponibles sur le site de la CNESST portent sur les « gardiens et gardiennes » ou « travailleurs et travailleuses domestiques », alors que les travailleuses employées via le CES et le SAF ne se reconnaissent pas dans ces appellations. La CNESST a un rôle important à jouer sur le plan de l'accès à des informations claires, car c'est l'organisme responsable de la promotion des droits et des obligations en matière de travail et qui doit en assurer le respect auprès des travailleuses et travailleurs et des employeurs québécois.
13. **La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), dans la diffusion d'information concernant le droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite employée via le CES ou le SAF (aussi connu comme le programme « Une maternité sans danger »), prévu à la Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST), doit assurer l'application de l'interprétation des tribunaux selon laquelle, elles bénéficient de ce droit.** En effet, l'interprétation des tribunaux confirme que les travailleuses employées dans le cadre du CES sont des « travailleurs » au sens de la loi et couverte par cette dernière.
14. **Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) doit s'assurer de mettre en place un centre national d'information et de formation sur les droits et obligations relatifs au travail dans les deux volets (CES et SAF) du programme d'Allocation directe (AD) et en assurer le financement public.**

¹⁷⁶ Volet Chèque emploi-service (CES) : <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/inaptitude-perte-autonomie/services-soutien-domicile>; Volet Soutien aux familles (SAF) : <https://www.quebec.ca/sante/systeme-et-services-de-sante/aides-techniques-deficiences-et-handicaps/programme-soutien-aux-familles>

¹⁷⁷ MSSS (2009b)

¹⁷⁸ MSSS (2009a)

Son mandat s'exercerait à l'endroit des travailleuses, personnes usagères et proches impliquées dans des relations d'emploi (et les organisations les représentant et/ou les soutenant) ainsi que, notamment, du personnel professionnel des établissements publics et d'éventuelles structures de cogestion de proximité (voir la recommandation no 16). Ce centre national devrait être géré de façon multipartite (MSSS, travailleuses, personnes usagères et proches). Son instance décisionnelle pourrait intégrer des délégué·e·s des organismes communautaires représentatifs des différentes catégories de personnes usagères, et de ceux gérant des services de jumelage¹⁷⁹ ainsi que des intervenant·e·s détenant une expertise reconnue sur les droits des travailleuses employées dans l'un et l'autre volet du programme d'AD (faute d'une organisation syndicale ou associative les représentant au moment d'écrire ces lignes). L'évolution constante des deux volets de l'AD ainsi que des lois s'y appliquant, de même que la complexité de l'application de ces lois aux relations d'emploi non standard propres à l'AD, induisent la nécessité d'une expertise spécialisée pour former et informer les protagonistes sur le terrain. L'actuelle absence d'une telle ressource experte a un impact sur la protection des droits des travailleuses employées dans l'un ou l'autre volet de l'AD (SAF ou CES).

- 15. La ministre responsable des Aînés doit s'assurer de mettre sur pied des mesures de soutien aux travailleuses employées dans le cadre du CES et du SAF entourant la dénonciation d'actes de maltraitance ou d'exploitation envers des personnes vulnérables, et que ces mesures soient adaptées aux relations d'emploi non standard particulières de ces modes de prestation de services d'aide à domicile où l'anonymat est difficile.** Ces travailleuses sont aux premières loges pour être témoin d'actes de maltraitance ou d'exploitation envers les personnes usagères qu'elles desservent, qui sont souvent vulnérables. L'un des freins bien connus à la dénonciation est la peur des représailles, alors que les travailleuses employées via le CES et le SAF sont non seulement dans une situation de dépendance économique envers leur employeur, mais aussi dans une situation de précarité d'emploi.

¹⁷⁹ Supra note 175.

- 16. En vue d'apporter un soutien dans l'exercice des responsabilités de l'employeur aux personnes usagères (et les proches) ayant fait le choix libre et éclairé de recourir à l'un ou l'autre des deux volets (CES et SAF) du programme d'Allocation directe, explorer l'idée de créer des « structures de cogestion de proximité » dans toutes les régions du Québec, financées par les fonds publics. Leur mandat serait notamment de 1) cogérer une partie des obligations juridiques de l'employeur, mais aussi des aspects administratifs qui impactent l'accès effectif aux droits des travailleuses (notamment les remplacements de personnel en cas d'absence ou de congé, l'organisation des horaires et déplacements); 2) mettre en place un mécanisme de gestion des conflits; et 3) assurer le lien avec l'établissement public coordonnant le plan de services (CLSC ou autre) pour assurer la continuité des soins.** Le statut (public ou à but non lucratif), les modalités décisionnelles et le mandat précis de ces structures, notamment, devraient être définis dans le cadre d'un processus public impliquant les organismes communautaires représentatifs des différentes catégories de personnes usagères du CES et SAF ainsi que de ceux gérant des services de jumelage¹⁸⁰ de même que des organismes de défense des droits des travailleuses et travailleurs non syndiqués détenant une expertise reconnue sur le programme d'AD (Au bas de l'échelle notamment). Les résultats de notre recherche montrent que même lorsque l'option du CES et du SAF relève d'un choix libre et éclairé, la complexité de l'application des lois du travail aux relations d'emploi propres au CES et au SAF mine l'accès effectif des travailleuses à une pleine protection et peut engendrer des conflits. Le soutien d'une ressource experte est essentiel. Ces structures de proximité pourraient aussi élargir leur mandat au soutien des particuliers rémunérant de leur poche une partie des heures de travail.

¹⁸⁰ Supra note 175.

CONCLUSION

Notre rapport de recherche montre que les travailleuses employées dans le cadre du programme gouvernemental québécois d'Allocation directe (AD), qui joue un rôle central dans la prestation des services d'aide à domicile (SAD) de longue durée au Québec, sont faiblement protégées à cause d'exclusions explicites et implicites des lois du travail québécoises et de la politique publique encadrant ce programme. Cela les condamne à de mauvaises conditions de travail et à la précarité d'emploi, ce qui n'est par ailleurs pas une formule gagnante pour contrer la pénurie de main-d'œuvre dans ces emplois et assurer une accessibilité et une qualité des services.

La refonte de ce programme, pilotée par la ministre déléguée à la Santé et responsable des Aînés, Sonia Bélanger¹⁸¹, doit absolument répondre à ce grave problème de protection des droits du travail, et cela exige une collaboration avec d'autres ministres concernés, dont le ministre du Travail, Jean Boulet. Nos 16 recommandations, expliquées en fin de rapport, offrent des pistes de solution qui s'appuient sur nos résultats de recherche et qui visent une pleine protection des droits du travail pour les travailleuses employées via le programme d'AD, dans l'un et l'autre de ses deux volets, soit le Chèque emploi-service (CES) et le Soutien aux familles (SAF). Cette pleine protection de leurs droits constitue une condition indispensable pour valoriser le travail de soins qu'elles effectuent auprès des personnes en situation de handicap ou aînées, comme l'indique le titre du rapport.

Nous parlons d'un grand nombre de travailleuses—terme utilisé en regard de la main-d'œuvre à forte majorité féminine—soit environ 55 000 (31 266 dans le volet CES et, selon notre hypothèse, autour de 23 500 dans le SAF, les données précises pour le SAF n'étant pas disponibles) qui dispensent des services d'aide à domicile ou de répit au Québec à plus de 42 000 personnes usagères (18 693 dans le CES et 23 531 dans le SAF), incluant des personnes proches aidantes. Une proportion importante des travailleuses sont des femmes racisées et/ou issues de l'immigration récente, surtout dans les grandes agglomérations urbaines, selon nos connaissances empiriques.

Ces travailleuses effectuent un travail de soins de grande importance dans la société, dont le caractère essentiel, vital, a été mis en lumière lors des premières vagues de la pandémie. Il est inadmissible qu'elles demeurent exclues de la protection de plusieurs droits prévus dans les lois du travail québécoises. Cette exclusion se fait concrètement soit de façon « explicite », c'est-à-dire formellement, en vertu de la loi elle-même ; soit de façon « implicite », alors que l'organisation particulière des services et du travail du programme d'AD les rend difficilement applicables.

¹⁸¹ Bachand (2023), Radio-Canada, 18 octobre 2023.

Notre rapport explique comment deux lois du travail, en particulier, continuent de nier que le type de travail réalisé notamment par les travailleuses employées via le SAF et le CES est un vrai travail et mérite à ce titre une pleine protection légale. Nous parlons, d'une part, de la Loi sur les normes du travail, avec son exclusion des « gardiennes » de personnes de la protection juridique, soit de façon totale ou partielle avec l'exclusion complète de celles qui travaillent de « manière ponctuelle » ou dans le cadre d'une « relation d'entraide » familiale ou dans la communauté, de même qu'avec l'exclusion partielle d'autres « gardiennes » de personnes de dispositions précises de la loi. D'autre part, nous référons à la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles avec son exclusion des « travailleuses domestiques » basée sur le nombre d'heures travaillées pour un même particulier. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a certes mis en place un règlement qui permet la couverture automatique des travailleuses employées via le CES, mais il ne s'applique pas aux heures de travail additionnelles, non financées par l'État, qu'elles font souvent pour répondre aux besoins des personnes usagères. Et ce règlement ne protège aucunement les travailleuses employées via le SAF. De plus, le fait que la couverture des travailleuses employées via le CES dépende d'un règlement et non de la loi la rend fragile et susceptible à des changements au gré des modifications dans les politiques publiques à travers les années.

Les exclusions prévues à ces deux lois, qui ciblent le travail consistant à garder et prodiguer des soins et du soutien à des particuliers dans leur domicile, ne sont pas fortuites. Elles perpétuent l'attribution d'une moindre valeur à ce travail de soins traditionnellement assigné aux femmes et aux personnes racisées. Ce travail, non seulement joue un rôle fondamental dans la société, mais connaît une expansion continue depuis les années 1960 au Québec, avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, le vieillissement de la population et les politiques de l'État visant à privatiser de façon croissante, depuis plus de quatre décennies, les services publics d'aide à domicile. Il est plus que temps que disparaissent, au Québec comme ailleurs, ces vestiges de dispositifs juridiques infériorisant le travail de soins auprès de particuliers à leur domicile. Dans certaines de nos recommandations qui s'adressent au ministre du Travail, nous ciblons donc des modifications qui doivent être apportées à ces deux lois du travail.

Plus subtiles, mais avec les mêmes effets de dévalorisation sociale du travail de soins effectué via le programme d'AD, d'autres exclusions à la protection des droits découlent de la politique gouvernementale encadrant ce programme, que nous nommons « exclusions implicites » dans notre rapport. L'organisation des services et du travail induite par le programme engendre des relations d'emploi non standard par rapport au modèle organisationnel et d'emploi « fordiste », modèle aux fondements du régime de droits du travail et de la sécurité sociale. Ce décalage vient complexifier, voire empêcher l'application de certaines dispositions des lois (Loi sur les normes du travail, Loi sur la santé et la sécurité du travail) ou même la loi entière (Code du travail). L'une de nos recommandations, qui s'adresse au MSSS, porte sur l'établissement d'une politique de rémunération compensant pour l'ensemble des exclusions implicites de la protection de la LNT (par exemple, la rémunération du temps de déplacement entre les domiciles des personnes usagères, la prise en compte du nombre d'années cumulées dans le CES ou le SAF et non seulement chez une personne usagère spécifique pour établir la durée du congé annuel, etc.).

Dans le même registre des exclusions implicites, nous avons constaté que plusieurs découlent du fait que les personnes usagères (ou leurs proches) se retrouvent avec le statut d'employeur, souvent sans en être informées clairement, vu les lacunes dans l'information transmises par le MSSS, et les établissements publics. De plus, l'accès à des informations claires sur les droits et obligations relatives au travail dans le CES et SAF, est très difficile pour les personnes usagères (ou leurs proches) ainsi que pour les travailleuses. Plusieurs de nos recommandations proposent des solutions à ce besoin d'information, et même de la formation, sur les droits et obligations relatives au travail dans le programme. Elles s'adressent au MSSS mais aussi aux établissements publics de proximité (actuellement les CIUSSS/CISSS) ainsi qu'à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

Notre recherche montre aussi comment le rôle d'employeur implique la mise en œuvre d'obligations découlant de diverses lois, dont l'application aux relations d'emploi non standard propres au CES et au SAF, est d'une très grande complexité, même pour nous qui menons des recherches sur le sujet depuis nombre d'années. Cette mise en œuvre nécessite non seulement des compétences en gestion des ressources humaines, mais une expertise en droit du travail appliqué au CES et au SAF. Sans compter que les lois du travail (incluant la jurisprudence) et les paramètres de chacun des volets (CES et SAF) changent régulièrement, et que les modalités d'utilisation et de gestion varient selon les établissements des différents territoires administratifs. La capacité de mettre en œuvre les obligations de l'employeur est déterminante dans la protection des droits des travailleuses. Certaines de nos recommandations visent donc à ce que les personnes usagères (ou leur proches) qui font le choix libre et éclairé d'assumer une partie des obligations de l'employeur, bénéficient d'une prise en charge d'une partie de ces obligations par les établissements publics de proximité dans chacun des territoires administratifs du Québec (CLSC, ou autre à déterminer). Pensons notamment aux obligations relatives à la prévention des lésions professionnelles ou du harcèlement au travail ainsi que du traitement des plaintes, incluant entre autres les conduites qui se manifestent par des paroles, des actes ou des gestes à caractère sexuel. Nous proposons, de plus, que le MSSS et les acteurs sociaux concernés explorent l'idée de créer des « structures de cogestion de proximité », dans chacune des régions du Québec, pour notamment cogérer une partie des obligations juridiques de l'employeur et divers aspects administratifs, mettre en place un mécanisme de gestion des conflits et assurer le lien avec l'établissement public de proximité afin d'assurer la continuité des soins.

Cette recherche vient renforcer notre conviction, qui fait d'ailleurs l'objet d'une recommandation, que pour garantir que le recours aux volets CES et SAF du programme d'Allocation directe par les personnes usagères (ou leurs proches) constitue réellement un choix libre et éclairé, et non un faux choix, faute d'alternative, elles doivent bénéficier d'un accès rapide à des services publics d'aide à domicile complets et de qualité par des auxiliaires aux services de santé et sociaux (ASSS) à l'emploi des établissements publics.

En terminant, nous voulons souligner quelques limites de notre recherche, qui pourraient être prises en compte en vue de futures études par d'autres chercheuses et chercheurs, des étudiant·e·s des cycles supérieurs ou divers types d'organismes. D'abord, toutes les dispositions des lois du travail n'ont pas été examinées, et la Loi sur l'équité salariale ne l'a aucunement été, faute de temps. De plus, les lois et politiques relatives à la sécurité sociale (assurance-emploi, régime des rentes du Québec, assurance-parentale, etc.) posent aussi des difficultés dans leur application au CES et au SAF, selon certains témoignages, mais nous n'avons pu les documenter et les analyser dans la présente étude. Il en va de même avec une série de dispositions prévues dans d'autres lois, telle la Charte des droits et libertés de la personne (notamment l'interdiction de discrimination dans l'embauche).

Ce rapport de recherche vient s'ajouter à de nombreux efforts effectués depuis des décennies par des organismes de défense des droits des travailleuses et travailleurs non syndiqués et des personnes usagères des services d'aide à domicile et de répit, ainsi que par des membres de la communauté scientifique. Nous espérons qu'il pourra contribuer à ce que soit enfin valorisé, au Québec, le travail de soins effectué via le programme d'Allocation directe (dans les volets CES et SAF), et que le soient aussi, conséquemment, les travailleuses qui le prennent en charge ainsi que les personnes qui en bénéficient. Il en va de leur dignité.

BIBLIOGRAPHIE

Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec (ASSS-MCQ) (2014). Cadre de référence. Programme de soutien à la famille pour les personnes ayant une déficience.

Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'Intégration des personnes handicapées (AQRIPH) (2009). Il est minuit moins cinq pour le chèque emploi-service. Mémoire. État de situation et revendications maintes fois répétées auprès du gouvernement du Québec. Juin 2009.

ASAD, CAPVISH, Ex æquo-Montréal, ROPPH, & PUCES (2004). Chèque emploi-service : qu'en est-il de la dignité des personnes? Mémoire à l'intention du MSSS et de son réseau. 22 novembre 2004.

Association des CLSC et des CHSLD du Québec (2003). Application pratique de la Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé. Projet de loi no. 90.

Au bas de l'échelle (ABE) (2007). Pour des normes du travail à la hauteur! <https://www.aubasdelechelle.ca/wp-content/uploads/2022/11/pourdesnormesalahauteur.pdf>

Bachand, Olivier (2023). Des parents d'enfants handicapés réclament plus de répit. Site web de Radio-Canada, 18 octobre 2023. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2018846/parents-enfants-handicap-repit-quebec>

Baril-Gingras, Geneviève, Bernstein, Stéphanie, Cox, Rachel, Gesualdi-Fecteau, Dalia, Gravel, Anne Renée, Laberge, Marie, Lederer, Valérie, Lefrançois, Mélanie, Major, Marie-Eve, Messing, Karen, Riel, Jessica, St-Charles, Johanne, Sultan-Taïeb, Hélène, & Vézina, Nicole (2021). Le deuxième sexe au travail : regard scientifique sur la santé au travail des femmes. Mémoire sur le Projet de loi 59 Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail, présenté à la Commission de l'économie et du travail, Assemblée nationale du Québec. Équipe de recherche interdisciplinaire sur le travail Santé-Genre-Égalité (SAGE), janvier 2021. <http://assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CET/mandats/Mandat-44129/memoires-deposes.html>.

Bernier, Jean, Vallée, Guylaine, & Jobin, Carol (2003). Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle. Rapport final du Comité d'experts chargé de se pencher sur les besoins de protection sociale des personnes vivant une situation de travail non traditionnelle. Ministère du Travail. https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/normes_travail/travail_non_traditionnel/Introduction.pdf (une synthèse du rapport final est disponible sur le site du ministère du Travail).

Bernstein, Stéphanie (2006). The Regulation of Paid Care Work in Quebec : From the Hearth to the Global Marketplace. Dans Judy Fudge & Rosemary Owens (Éds.), *Precarious Work, Women and the New Economy : The Challenge to Legal Norms* (pp. 223-239), Oxford : Hart.

Bernstein, Stéphanie, Lippel, Katherine, Vosko, Leah F., & Tucker, Eric M. (2006). Precarious Employment and the Law's Flaws: Identifying Regulatory Failure and Securing Effective Protection for Workers. Dans Leah F. Vosko (Éd.), *Precarious Employment. Understanding Labour Market Insecurity in Canada* (pp. 203-22), Montréal : McGill-Queen's University Press.

Bernstein, Stéphanie & Rioux, Jenny (2015). Reconnaître le véritable statut de travailleuse aux aides familiales : état des droits et mobilisation. Rapport de recherche : vers des perspectives pour la mobilisation des travailleuses domestiques. En collaboration avec la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), l'Union des employées et employés de service – local 800 (FTQ), l'Association des aides familiales, le Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal. https://ftq.qc.ca/wp-content/uploads/sites/8/2016/10/AIDES-FAMILIALES-RAPPORT-FINAL-Reconnaître-le-v%C3%A9ritable-statut-de-travailleuse-aux-aides-familiales-%C3%A9tat-des-droits-et-mobilisation_24-11-15-3.pdf

Blackett, Adelle (2019). *Everyday Transgressions. Domestic Workers' Transnational Challenge to International Labor Law*. Ithaca : Cornell University Press.

Blackett, Adelle & Sheppard, Coleen (2003). Négociation collective et égalité au travail, *Revue internationale du travail*, 142(4), 453-496.

Boivin, Louise (2013). Réorganisation des services d'aide à domicile au Québec et droits syndicaux : de la qualification à la disponibilité permanente juste-à-temps, *Nouvelles questions féministes*, 2(32), 44-56. <https://www.cairn.info/revue-nouvelles-questions-feministes-2013-2-page-44.htm#>

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. https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/10556/Boivin_Louise_2014_th%C3%A8se.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

Boivin, Louise (2016a). Cash for care in Quebec, collective labour rights and gendered devaluation of work. *Journal of Industrial Relations*, 58(4), 491-509

Boivin, Louise (2016b) "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 (2017a). Chèque service, normes du travail et liberté d'association. Le cas du Québec. Working Paper # 8, Working Paper Series, Laboratoire de recherche sur le droit du travail et le développement (LLDRL), Université McGill, juillet 2017.

Boivin, Louise (2017b). La représentation collective au travail en contexte d'externalisation des services publics d'aide à domicile au Québec, *Relations industrielles/Industrial Relations*, 72(3), 501-523. <https://www.erudit.org/fr/revues/ri/2017-v72-n3-ri03203/1041095ar.pdf>

Boivin, Louise (2020). La place des secteurs public et privé dans la prestation des services d'aide à domicile au Québec depuis la réforme Barrette de 2015. Rapport d'analyse statistique. UQO et FSSS-CSN avec le soutien du Réseau québécois en études féministes (RéQEF). Février 2020.

Boivin, Louise (2021). Mémoire déposé à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi no 59 (Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail) (18 janvier 2021). https://www.creatas-quebec.org/wp-content/uploads/2021/01/Memoire_pl59_LBoivin_UQO.pdf

Bouchard, Catherine (2020). Moins d'aide pour les parents d'enfants souffrant d'un handicap depuis la COVID-19? Ici Radio-Canada Mauricie-Centre-du-Québec, 2 juillet 2020. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1716910/handicap-enfants-parents-aide-besoins-deficience-intellectuelle>

Bourque, Mélanie, Grenier, Josée, Quesnel, Amélie, St-Louis, Marie-Pierre, Seery, Annabelle, & St Germain, Lise. (2019). Transformation et perceptions d'acteurs : la réforme de la santé et des services sociaux de 2015. Rapport de recherche déposé au Comité des usagers du CSSS Lucille-Teasdale, CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal. UQO, Campus St-Jérôme, département de travail social.

Byon, Ha Do, Storr, Carla, Edwards, Lori, & Lipscomb, Jane. (2016). Client history and violence on direct care workers in the home care setting. *American journal of industrial medicine*, 59(12), 1130-1135.

Centre canadien d'hygiène et de santé au travail (CCHST) (2020). Professions et lieux de travail : Aide familial et aide de maintien à domicile. https://www.cchst.ca/oshanswers/occup_workplace/caregiver.html

Cloutier, Esther David, Hélène, Ledoux, Élise, Bourdouxhe, Madeleine, Teigner, Catherine, Gagnon, Isabelle, & Ouellet, François (2005). Importance de l'organisation du travail comme soutien aux stratégies protectrices des auxiliaires familiales et sociales et des infirmières des services de soins et de maintien à domicile. Montréal : Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail.

Colombo, Francesca, Llena-Nozal, Ana, Mercier, Jérôme, & Tjadens, Frits (2011). Besoin d'aide? La prestation de services et le financement de la dépendance. Études de l'OCDE sur les politiques de santé, Paris : Éditions OCDE.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) (2000). Observation générale No.14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (Article 12). Conseil économique et social, Nations unies. Août 2000. <http://www.cetim.ch/legacy/fr/documents/codesc-2000-4-fra.pdf>

Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) (2023a). Bien vieillir chez soi. Tome I. Comprendre l'écosystème. Mandat sur les soins et services de soutien à domicile. Mars 2023. <https://www.csbe.gouv.qc.ca/publication/bien-vieillir-chez-soi-tome-1-comprendre-lecosysteme.html>

Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE) (2023b). Bien vieillir chez soi. Tome 2. Chiffrer la performance. Mandat sur les soins et services de soutien à domicile. Juin 2023. <https://www.csbe.gouv.qc.ca/publication/bien-vieillir-chez-soi-tome-2-chiffrer-performance.html>

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) (2008). La conformité de l'exclusion du domestique et du gardien de la protection automatique de la loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles à la Charte des droits et libertés de la personne. Document no. Cat. 2.120-2.68. https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/domestique_protection_CSST.pdf

CDPDJ (2019). L'exploitation des personnes âgées et handicapées au sens de la Charte québécoise et la maltraitance selon la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Document no. Cat. 2.180.9. <https://www.cdpedj.qc.ca/fr/publications/laexploitation-des-personnes>.

CDPDJ (2021). Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale : projet de loi No 59, Loi modernisant le régime de santé et sécurité du travail. Document no. Cat. 2.412.138. https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL59_sante-securite-travail.pdf

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) (date non mentionnée). Guide interprétation et jurisprudence. La loi sur les normes du travail : La durée du travail. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/documentation/acces-linformation/documents-servant-prise-decision/normes-travail/loi-sur-normes-travail/chapitre-iv-normes-travail-art-391-97/section-ii-duree-travail-art-52-5901/article-57>

CNESST (2015). Cadre d'intervention en prévention-inspection : droit de refus, DC200-988-1, 22 mai 2015. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/documentation/formulaires-publications/droit-refus-travailler>

CNESST (2018). Programme pour une maternité sans danger. Direction générale de la prévention-inspection et du partenariat, Direction générale de l'indemnisation et de la réadaptation, Direction des communications et des relations publiques. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/Publications/200/Documents/DC200-1024web.pdf>

CNESST (2022). Travailleuse ou travailleur domestique : La protection en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle et les normes du travail. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/protection-accident-maladie-professionnelle.pdf>.

CNESST (2023a). Analyse d'impact réglementaire. Règlement sur la mise en œuvre de l'Entente relative à la protection des travailleuses et des travailleurs domestiques dans le cadre de la modalité chèque emploi-service, 25 mai 2023. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/air-reglement-mise-oeuvre-entente-protection-travailleurs-domestiques.pdf>

CNESST (2023b). Protection des personnes participant aux programmes des gouvernements fédéral et provincial, juin 2023. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/note52p.pdf>

Cox, Rachel, Gesualdi-Fecteau, Dalia, & Laflamme, Anne-Marie (2023). Rapport final du Comité d'expertes chargé d'analyser les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agression à caractère sexuel dans le cadre du travail. Mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail : Se donner les moyens pour agir, Ministère du travail du Québec, 10 mars 2023. https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/Harcelement_psy_sexuel/RA_final-recours-harcelement-sexuel-au-travail_MTRAV.pdf.

Cranford, Cynthia J. (2020). Home care fault lines: Understanding tensions and creating alliances. Ithaca: Cornell University Press.

CDPDJ (2019). L'exploitation des personnes âgées et handicapées au sens de la Charte québécoise et la maltraitance selon la Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Document no. Cat. 2.180.9. <https://www.cdpdj.qc.ca/fr/publications/laexploitation-des-personnes>.

CDPDJ (2021). Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale : projet de loi No 59, Loi modernisant le régime de santé et sécurité du travail. Document no. Cat. 2.412.138. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL59_sante-securite-travail.pdf

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) (date non mentionnée). Guide interprétation et jurisprudence. La loi sur les normes du travail : La durée du travail. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/documentation/acces-linformation/documents-servant-prise-decision/normes-travail/loi-sur-normes-travail/chapitre-iv-normes-travail-art-391-97/section-ii-duree-travail-art-52-5901/article-57>

CNESST (2015). Cadre d'intervention en prévention-inspection : droit de refus, DC200-988-1, 22 mai 2015. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/organisation/documentation/formulaires-publications/droit-refus-travailler>

CNESST (2018). Programme pour une maternité sans danger. Direction générale de la prévention-inspection et du partenariat, Direction générale de l'indemnisation et de la réadaptation, Direction des communications et des relations publiques. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/Publications/200/Documents/DC200-1024web.pdf>

CNESST (2022). Travailleuse ou travailleur domestique : La protection en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle et les normes du travail. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/protection-accident-maladie-professionnelle.pdf>.

CNESST (2023a). Analyse d'impact réglementaire. Règlement sur la mise en œuvre de l'Entente relative à la protection des travailleuses et des travailleurs domestiques dans le cadre de la modalité chèque emploi-service, 25 mai 2023. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/air-reglement-mise-oeuvre-entente-protection-travailleurs-domestiques.pdf>

CNESST (2023b). Protection des personnes participant aux programmes des gouvernements fédéral et provincial, juin 2023. <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/note52p.pdf>

Cox, Rachel, Gesualdi-Fecteau, Dalia, & Laflamme, Anne-Marie (2023). Rapport final du Comité d'expertes chargé d'analyser les recours en matière de harcèlement sexuel et d'agression à caractère sexuel dans le cadre du travail. Mettre fin au harcèlement sexuel dans le cadre du travail : Se donner les moyens pour agir, Ministère du travail du Québec, 10 mars 2023. https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/Harcelement_psy_sexuel/RA_final-recours-harcelement-sexuel-au-travail_MTRAV.pdf.

Cranford, Cynthia J. (2020). Home care fault lines: Understanding tensions and creating alliances. Ithaca: Cornell University Press.

Cranford Cynthia, J., & Vosko, Leah F. (2006). Conceptualizing Precarious Employment: Mapping Wage Work across Social Location and Occupational Context. Dans Leah F. Vosko (Éd.), *Precarious Employment Understanding Labour Market Insecurity in Canada* (pp. 43-66). Montreal & Kingston : McGill-Queen's University Press,.

Da Roit, Barbara, Moreno-Fuentes, & Francisco Janvier (2019). Cash for care and care employment: (Missing) debates and realities. *Social Policy & Administration*, 53(4), 596– 611

Denault, Anne-Marie & Johanne Gauthier (2004). Guide d'application des activités d'exception pouvant être confiées par l'établissement aux non-professionnels œuvrant dans le cadre d'un programme de soutien à domicile. Montréal : CLSC Ahuntsic et CLSC Verdun/Côte St-Paul.

Eustis, Nancy N, & Fischer, Lucy Rose. (1991). Relationships between home care clients and their workers: Implications for quality of care. *The Gerontologist*, 31(4), 447-456.

Fédération de la santé et des services sociaux (FSSS-CSN) (2022). Du bon bord, du bord du personnel de la santé et des services sociaux. Guide d'assemblée générale sur les propositions sectorielles. Négociation 2023 du secteur public, Confédération des syndicats nationaux (CSN). https://secteurpublic.quebec/wp-content/uploads/2022/08/M-FSSS_guide_membres_sectoriel_FR.pdf

Flood, Colleen M., DeJean, Deidre, Frisina Doetter, Lorraine, Quesnel-Vallée, Amélie, & Schut, Erik (2021). Assessing Cash-for-Care Benefits to Support Aging at Home in Canada. IRPP Study 83. Montréal : Institute for Research on Public Policy. <https://irpp.org/research-studies/assessing-cash-for-care-benefits-to-support-aging-at-home-in-canada/>

Fougeyrollas, Patrick, Majeau, Pierre, & Gaucher, Charles (2000). Vivre sans handicap à domicile avec des services adéquats et gratuits : un projet réaliste ou utopique pour les personnes ayant des incapacités? État de situation sur le maintien à domicile : Rapport de recherche. Réseau international sur le processus de production du handicap.

Fudge Judy (2006). The legal boundaries of the employer, precarious workers, and labour protection. Dans Guy Davidov & Brian Langille (Éds.). *Boundaries and Frontiers of Labour Law* (pp. 295–315). Oxford : Hart Publishing,.

Gouvernement du Canada (2023). Embaucher un travailleur temporaire dans un poste de fournisseur de soins à domicile. <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/travailleurs-etrangers/fournisseurs-soins.html>

Gouvernement du Québec (1984). A part égale. L'intégration sociale des personnes handicapées : un défi pour tous. Québec : Office des personnes handicapées du Québec.

Gouvernement du Québec (2022) Mesures prises par décrets et arrêtés ministériels en lien avec la pandémie de la COVID-19. <https://www.quebec.ca/sante/problemes-de-sante/a-z/coronavirus-2019/mesures-prises-decrets-arretes-ministeriels>

Gouvernement du Québec (2023). Conditions pour embaucher un travailleur étranger temporaire comme fournisseur de soins à domicile. <https://www.quebec.ca/entreprises-et-travailleurs-autonomes/administrer-gerer/embauche-gestion-personnel/recruter/embaucher-immigrant/embaucher-travailleur-etranger-temporaire/embaucher-fournisseur-soins-domicile/conditions>

- 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. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/20362>
- Hyman, Richard (1989). *Political Economy of Industrial Relations: Theory and Practice in a Cold Climate*. Berlin : Springer.
- Katzman, Erika (2020). Nothing about “us” without whom? (Re) cognizing alliance between disabled people and care workers in direct-funded attendant services. Dans Allison C. Carey, Tara Fannon, & Joan M. Ostrove (Éds.). *Disability Alliances and Allies: Opportunities and Challenges* (pp. 133-153). Leeds : Emerald Publishing Limited.
- Kelly, Christine, Jamal, Aliya, Aubrecht, Katie, & Grenier, Amanda (2020) Emergent Issues in Directly-Funded Care: Canadian Perspectives, *Journal of Aging & Social Policy*, 33(6), 626-646.
- Launay, Béatrice (2008). *Approche sociologique de la qualité des services à domicile : impact des dynamiques relationnelles sur les définitions de qualité des services à domicile : points de vue de la personne âgée, du proche-aidant et de l'auxiliaire familiale et sociale*. Thèse de doctorat, Université de Montréal et Université René Descartes Paris-V. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/18264>
- Lavoie-Moore, Myriam (2021). Le Chèque emploi-service améliore-t-il les services à domicile au Québec? Fiche socioéconomique no 18, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), octobre 2021. https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2021/10/Che%CC%80que-emploi-service_WEB.pdf
- Ligue des droits et libertés (2022). Le droit à la santé nous échappe. https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/2022/10/seminaire_droit_sante_nous_echappe_20221025_vf.pdf
- Macdonald, Fiona (2021). *Individualising Risk: Paid Care Work in the New Gig Economy*. Singapore : Palgrave Macmillan
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (1998). Chèque emploi-service. Guide à l'intention des CLSC.
- MSSS (2003). *Chez-soi : le premier choix. Politique de soutien à domicile*. Gouvernement du Québec. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-001351/>
- MSSS (2004). *Chez-soi : le premier choix – Précisions pour favoriser l'implantation de la politique de soutien à domicile*. Gouvernement du Québec. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2004/04-704-01.pdf>
- MSSS (2009a). *Vous recevez de l'aide : les services d'aide à domicile et le chèque emploi-service*. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2008/08-513-02F.pdf> (Consulté le 21 octobre 2023)
- MSSS (2009b). *Vous fournissez un service d'aide à domicile à une personne handicapée ou en perte d'autonomie*. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2008/08-513-01F.pdf> (Consulté le 21 octobre 2023)

MSSS (2009c). Protection et prévention en milieu de travail à l'intention des travailleuses et travailleurs du programme Allocation directe – chèque emploi-service. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2009/09-513-01F.pdf> (Consulté le 21 octobre 2023)

MSSS (2019a). Allocation directe/chèque emploi-service en soutien à domicile – Le ministre délégué Lionel Carmant annonce l'ouverture de l'admissibilité à la modalité de prestation de services de soutien à domicile pour certains proches. Communiqué de presse. <https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu-1967/>

MSSS (2019b) Rapport périodique des indicateurs de gestion : 1.03.05.01-EG2 Nombre total d'heures de service de soutien à domicile longue durée rendues à domicile par les différents modes de dispensation de services. Gouvernement du Québec. Données obtenues par demande d'accès à l'information au MSSS (décision du 11 novembre 2019). https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/acces_info/demande-2019-2020/

MSSS (2019c). Données du rapport périodique des indicateurs de gestion et données concernant le programme d'allocation directe. Gouvernement du Québec. Données obtenues par demande d'accès à l'information au MSSS (décision du 23 mai 2019). https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/acces_info/demande-2019-2020/

MSSS (2020a). Allocation directe/chèque emploi-service. Entrée en vigueur le 1er juillet prochain de la hausse des heures de services de soutien à domicile pour les parents d'un enfant majeur lourdement handicapé admissible. Communiqué. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/allocation-directe-cheque-emploi-service-entree-en-vigueur-le-1er-juillet-prochain-de-la-hausse-des-heures-de-services-de-soutien-a-domicile-pour-les-parents-d-un-enfant-majeur-lourdement-handicape-admissible-822928841.html>

MSSS (2020b). Arrêté numéro 2020-023 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 17 avril 2020. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/lois-reglements/AM_numero_2020-023.pdf

MSSS (2020c). Répertoire des indicateurs de gestion en santé et services sociaux. 1.03.05.01 - Nombre total d'heures de service de soutien à domicile longue durée rendues à domicile par les différents modes de dispensation de services. Statut de l'indicateur. https://www.msss.gouv.qc.ca/repertoires/indicateurs-gestion/indicateur-000152/?&txt=Nombre%20total%20d%27heures%20de%20service%20de%20soutien%20%C3%A0%20domicile%20longue%20dur%C3%A9e%20&msss_valpub&date=DESC

MSSS (2022a). Reconnaître et agir ensemble : plan d'action gouvernemental pour contrer la maltraitance envers les personnes âgées 2022-2027. Gouvernement du Québec. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2022/22-830-44W.pdf>

MSSS (2022b). Données provenant du Répertoire périodique des indicateurs de gestion et sur le Chèque emploi-service. Gouvernement du Québec. Données obtenues par demande d'accès à l'information au MSSS (décision du 12 octobre 2022). https://www.msss.gouv.qc.ca/inc/documents/ministere/acces_info/demandes-acces/2022-2023/2022-2023-286-Document-1.pdf

MSSS (2022c). Taux horaire de la modalité allocation directe chèque emploi-service en 2020-2021. Données obtenues par demande d'accès à l'information au MSSS, datée du 31 mai 2022. https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/acces_info/decisions-et-documents-transmis-dans-le-cadre-d-une-demande-deacces/

MSSS (2022d). Données sur les deux volets du programme d'Allocation directe. Gouvernement du Québec. Données obtenues par demande d'accès à l'information au MSSS (décision du 13 avril 2022). https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/acces_info/decisions-et-documents-transmis-dans-le-cadre-une-demande-acces-demandes-2021-2022/

Ministère des Finances (2023). Budget 2023-2024. Un Québec engagé. Plan budgétaire. Gouvernement du Québec. Mars 2023. http://www.finances.gouv.qc.ca/Budget_et_mise_a_jour/budget/documents/Budget2324_PlanBudgetaire.pdf#page=156

Normand, Esther (2020). La bataille des personnes handicapées pour les soins à domicile, ICI Radio-Canada, 8 décembre 2020. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1755032/quebec-cheque-personnes-handicapees-soins-domicile>.

Perreault, Richard (2012). Les vertus de l'allocation directe pour certains résidents de résidences pour personnes âgées. RPA Québec, 13 septembre 2012. <https://rpaquebec.ca/2012/09/13/les-vertus-de-lallocation-directe-pour-certains-residents-de-rpa/> (Consulté le 4 avril 2023)

Quinn, M. M., Markkanen, P. K., Galligan, C. J., Sama, S. R., Lindberg, J. E., & Edwards, M. F. (2021). Healthy aging requires a healthy home care workforce: the occupational safety and health of home care aides. *Current Environmental Health Reports*, 8(3), 235-244.

Spalding, Karen, Watkins, Jillian, & William, Paul (2006). Programmes de soins autogérés au Canada : rapport présenté à Santé Canada. Rapport de recherche à l'intention de l'Unité des soins à domicile et des soins continus de la Direction des politiques de soins de santé, Santé Canada. <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/publications/systeme-et-services-sante/programmes-soins-autogeres-canada-rapport-presente-a-sante-canada.html>

Verville, Marie-Hélène (à paraître). Continuités et ruptures des soins dans les réseaux de services publics-privés d'aide à domicile : une analyse féministe du travail de soins. Mémoire de maîtrise en relations industrielles et en ressources humaines (M.Sc). Université du Québec en Outaouais (UQO).

Verville, Marie-Hélène, Boivin, Louise, & Wakil, Rose-Marie (2021). Guide des travailleuses et travailleurs du Chèque emploi-service sur les droits et obligations relatifs au travail. Université du Québec en Outaouais (UQO), en collaboration avec Ex aequo et le ministère de l'Enseignement supérieur. <https://www.creatas-quebec.org/guides-ces/>

Verville, Marie-Hélène, Boivin, Louise, & Wakil, Rose-Marie (2021). Guide des personnes usagères du Chèque emploi-service sur les droits et obligations relatifs au travail, Université du Québec en Outaouais (UQO), en collaboration avec Ex aequo et le ministère de l'Enseignement supérieur. <https://www.creatas-quebec.org/guides-ces/>

Weber, Florence, Trabut, Loïc, & Billaud, Solène (2014). *Le salaire de la confiance. L'aide à domicile aujourd'hui*. Paris : Éditions Rue d'ULM.