
Projet de loi n° 59, *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*

Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec

RÉDACTION

Daniel Lavigne
Conseiller expert à la planification stratégique
Secrétariat général, communications et affaires juridiques

COLLABORATION

Sabrina Collin
Conseillère juridique
Secrétariat général, communications et affaires juridiques

SUPERVISION

Maxime Bélanger
Directeur
Secrétariat général, communications et affaires juridiques

RÉVISION LINGUISTIQUE ET MISE EN PAGE

Fanny St-Sauveur

DATE

Le 8 janvier 2021

APPROBATION

Conseil d'administration de l'Office
Séance du 29 janvier 2021

RÉFÉRENCE SUGGÉRÉE

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2021). *Projet de loi n° 59, Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*, Drummondville, 11 p.

L'Office des personnes handicapées du Québec est un organisme gouvernemental qui contribue à accroître la participation sociale des personnes handicapées.

À cette fin, il exerce une combinaison unique de fonctions :

- Il conduit des travaux d'évaluation et de recherche sur la participation sociale des personnes handicapées au Québec donnant lieu à des recommandations basées sur l'analyse de données fiables;
- Il conseille le gouvernement, les ministères, les organismes publics et privés ainsi que les municipalités sur toute initiative publique pouvant avoir une incidence sur la participation sociale des personnes handicapées;
- Il concerte les partenaires et collabore avec les organisations concernées dans la recherche de solutions efficaces et applicables pour réduire les obstacles à la participation sociale des personnes handicapées;
- Il offre des services directs aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches.

L'expertise de l'Office s'appuie notamment sur son conseil d'administration, lequel est composé de seize membres ayant le droit de vote, y compris le directeur général, nommés par le gouvernement. La majorité sont des personnes handicapées ou des membres de leur famille. Quatre autres personnes sont nommées après consultation des syndicats, du patronat, des ordres professionnels directement impliqués dans les services aux personnes handicapées et des organismes de promotion les plus représentatifs. Sont aussi membres, sans droit de vote, les sous-ministres des principaux ministères impliqués dans les services aux personnes handicapées.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 1

**L'ACCÈS ET LA COUVERTURE DU RÉGIME D'INDEMNISATION POUR LES TRAVAILLEURS
HANDICAPÉS 3**

 ACCÈS PLUS RAPIDE AUX MESURES DE RÉADAPTATION..... 3

 INTRODUCTION D'UNE LIMITE D'ASSURANCE 4

 DÉLAI DE RÉCLAMATION..... 4

 INTRODUCTION DE LA DÉFINITION LÉGALE DE PERSONNE HANDICAPÉE..... 5

 ENCADREMENT DE L'OBLIGATION D'ACCOMMODEMENT RAISONNABLE..... 6

LA PROTECTION POUR LES TRAVAILLEURS DOMESTIQUES..... 7

CONCLUSION 9

ANNEXE I LISTE DES RECOMMANDATIONS..... 11

INTRODUCTION

C'est avec intérêt que l'Office a pris connaissance du projet de loi 59, *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail*. Celui-ci propose une large réforme du régime de santé et de sécurité au travail pour l'adapter aux réalités du marché du travail et favoriser une meilleure prise en charge par les milieux de travail.

L'Office est particulièrement interpellé par ce projet de loi puisque la santé et la sécurité au travail sont un enjeu majeur pour l'intégration et le maintien en emploi de nombreuses personnes handicapées. Encore aujourd'hui, les dernières données disponibles montrent que les personnes handicapées participent beaucoup moins au marché du travail que les personnes sans incapacité, alors que 56 % des personnes avec incapacité de 25 à 64 ans occupaient un emploi en 2017 comparativement à 79 % des personnes sans incapacité¹. Afin de progresser vers une société plus inclusive, le Québec doit mettre en place les conditions permettant aux personnes handicapées de contribuer au marché du travail au même titre que les autres citoyens. Le projet de loi 59 permet d'agir sur de nombreux leviers à cet égard, notamment pour mieux protéger la santé et la sécurité des personnes handicapées au travail ainsi que s'assurer que les travailleurs handicapés qui subissent un accident en milieu de travail aient accès aux services et indemnisations appropriées selon leurs besoins.

Le projet de loi prévoit aussi de nombreux changements qui vont au-delà de l'intégration et du maintien en emploi des personnes handicapées, dont l'inclusion de mesures visant à mieux protéger les travailleurs domestiques qui donnent notamment des services de soutien à domicile aux personnes handicapées. On y retrouve également une bonification en matière de prévention, comme l'obligation d'identifier les risques psychosociaux dans les milieux de travail ce qui devrait permettre de sensibiliser les employeurs à ces risques et favorisera leur prise en charge.

¹ OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2019) « L'activité sur le marché du travail selon l'*Enquête canadienne sur l'incapacité* de 2017 », *Passerelle*, vol. 11, n° 2, juin 2019, 4 p.

L'Office accueille ainsi favorablement ce projet de loi qui est susceptible d'avoir des impacts significatifs pour de nombreuses personnes handicapées. Celui-ci s'inscrit d'ailleurs en cohérence avec la politique gouvernementale À part entière, dont un des résultats attendus vise à accroître la participation des personnes handicapées sur le marché du travail, sans discrimination.

Cependant, l'Office souligne la nécessité de mettre en œuvre les nouvelles modalités proposées au projet de loi avec souplesse pour tenir compte des besoins et de la situation particulière de chaque travailleur handicapé et de s'assurer qu'elles n'aient pas d'impact négatif sur la réponse aux besoins en soutien à domicile. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les commentaires et recommandations formulés par l'Office dans le présent mémoire. Parmi la multitude de changements apportés au régime de santé et de sécurité au travail, deux aspects sont plus particulièrement abordés, soit l'accès et la couverture du régime de santé et de sécurité au travail ainsi que la protection pour les travailleurs domestiques.

L'ACCÈS ET LA COUVERTURE DU RÉGIME D'INDEMNISATION POUR LES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

De nombreuses dispositions proposées par le projet de loi 59 visent à élargir l'accès ou à préciser la couverture du régime d'indemnisation pour les travailleurs victimes d'accident du travail. Les changements proposés présentent un fort potentiel pour favoriser l'intégration et le maintien en emploi des travailleurs handicapés. L'Office estime toutefois que ces changements doivent prévoir la marge de manœuvre nécessaire dans leur application afin de tenir compte de la situation particulière de chaque travailleur handicapé.

Accès plus rapide aux mesures de réadaptation

En premier lieu, le projet de loi vise à permettre aux travailleurs d'avoir accès plus rapidement aux mesures de réadaptation si ces mesures sont jugées nécessaires pour leur maintien en emploi et leur réinsertion professionnelle. La possibilité de bénéficier de services de réadaptation avant même la consolidation de la lésion devrait permettre à de nombreux travailleurs handicapés de retourner plus rapidement au travail, notamment en bénéficiant d'interventions directement en milieu de travail. Toutefois, il faudra porter une attention particulière pour prévoir les ressources nécessaires permettant aux travailleurs d'avoir accès rapidement aux mesures de réadaptation dans toutes les régions du Québec.

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il sera aussi important de s'assurer que les travailleurs ne subissent pas de pressions indues pour retourner au travail prématurément, ce qui leur ferait courir un plus grand risque de rechute, de récidence ou d'aggravation de leur blessure. L'Office insiste ainsi sur la nécessité que cet accès plus rapide aux mesures de réadaptation respecte les incapacités et les conditions particulières de chaque travailleur handicapé.

Introduction d'une limite d'assurance

Un autre changement important prévu au projet de loi concerne l'introduction d'une limite d'assurance en prévoyant des balises réglementaires en lien avec le remboursement des soins, des traitements et des équipements. Ce changement pourrait faire en sorte qu'une limite soit imposée aux services offerts à certaines personnes handicapées dans le cadre de leur réadaptation. Pour certaines de celles-ci dont les besoins sont plus importants en raison de leurs incapacités à la suite d'une lésion professionnelle, une limite d'assurance pourrait les priver de recevoir l'ensemble des services requis. Cette limite risque donc d'introduire une disparité dans la réponse aux besoins des personnes handicapées selon la gravité et leur type d'incapacité. Or, la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (la *Loi*) et la politique gouvernementale À part entière visent à réduire les disparités découlant de la cause de l'incapacité, de l'âge ou du lieu de résidence dans les régimes et les services offerts aux personnes handicapées.

L'Office est ainsi d'avis qu'un mécanisme permettant de prendre en compte la situation et les besoins de chaque travailleur handicapé doit être mis en place pour éviter un traitement inéquitable fondé sur l'incapacité de la personne.

Recommandation 1

Il est recommandé que les balises réglementaires afférentes au remboursement des soins, des traitements et des équipements prévoient un mécanisme de dérogation pour permettre aux personnes dont la situation le requiert d'avoir accès à l'ensemble des soins et services requis pour permettre leur pleine réinsertion en emploi.

Délai de réclamation

Le projet de loi prévoit également un délai de six mois pour soumettre une réclamation pour une maladie professionnelle ou un décès lié à une maladie professionnelle. Ce délai pourrait être prolongé jusqu'à trois ans si un motif raisonnable est démontré. Dans le cas d'une réclamation qui serait soumise après le délai de trois ans, les prestations

seraient seulement rétroactives à la date de la réception de la réclamation. Ce changement pourrait ainsi pénaliser des travailleurs qui produisent une réclamation après plus de trois ans pour des raisons hors de leur contrôle, par exemple lorsque le lien entre une maladie professionnelle et la cause liée à l'emploi ne devenait apparent que plusieurs années plus tard. L'Office est d'avis qu'un mécanisme devrait être mis en place pour permettre la rétroactivité des prestations afin de ne pas créer de situation inéquitable pour ces travailleurs.

Recommandation 2

Il est recommandé de mettre en place un dispositif permettant, dans certaines circonstances particulières, que la date de la rétroactivité des prestations puisse remonter avant la date de la réception de la réclamation.

Introduction de la définition légale de personne handicapée

L'Office appuie également la proposition d'ajouter la définition légale de personne handicapée de la *Loi* afin de préciser la notion de travailleur handicapé à l'article 329 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP). Cet ajout consolide les droits des personnes handicapées sur le marché du travail en maintenant la possibilité pour les employeurs de partager les coûts d'assurance lorsqu'un employé handicapé au sens de la *Loi* subit une lésion professionnelle. L'Office prend également note que ce changement n'aura aucun effet sur l'accès des travailleurs handicapés au régime d'indemnisation en cas de lésion professionnelle.

Ce changement favorise également la cohérence gouvernementale lorsqu'on fait référence aux personnes handicapées au sens de la *Loi*. Dans cet esprit, l'Office est d'avis qu'il serait préférable que l'ensemble de la terminologie du projet de loi soit harmonisé avec la définition légale de personne handicapée.

Recommandation 3

Il est recommandé d'harmoniser la terminologie utilisée dans le projet de loi avec la définition légale de personne handicapée, notamment en modifiant l'expression « limitation fonctionnelle » par « incapacité ».

Encadrement de l'obligation d'accommodement raisonnable

Par ailleurs, l'Office souhaite souligner la proposition d'encadrer l'obligation d'accommodement raisonnable des employeurs envers les travailleurs ayant subi une lésion professionnelle et d'accorder à la CNESST la compétence pour déterminer si un accommodement est nécessaire dans le respect de la notion de contrainte excessive. Cet ajout représente une avancée intéressante pour faire respecter les droits des travailleurs handicapés. L'Office rappelle toutefois qu'il faut garder à l'esprit que les tribunaux, incluant la Cour suprême, ont maintes fois souligné que la question de déterminer l'étendue et les modalités de l'obligation d'accommodement et la présence ou non d'une contrainte excessive est une question de cas par cas. Par conséquent, la situation particulière de chaque personne handicapée devra être prise en considération.

LA PROTECTION POUR LES TRAVAILLEURS DOMESTIQUES

Un des changements importants prévus par le projet de loi consiste à élargir l'accès au régime de santé et de sécurité au travail en proposant une couverture automatique pour les travailleurs domestiques qui répondent à certains critères.

L'Office accueille très favorablement cette mesure qui permettra de mieux protéger de nombreux travailleurs qui offrent des services pour répondre aux besoins essentiels des personnes handicapées, notamment dans le cadre de l'allocation directe (chèque emploi-service) du programme de soutien à domicile (SAD). Ces travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate pour ne pas courir le risque de se retrouver en situation précaire en raison d'une blessure causée lors de la prestation de services pour répondre aux besoins essentiels d'une personne handicapée. L'Office souligne également que cette protection supplémentaire pourra contribuer à améliorer le recrutement de personnel qui offre des services de SAD dans le cadre de l'allocation directe.

Cette meilleure protection pour les travailleurs domestiques ne doit cependant pas être accompagnée de nouvelles responsabilités pour les personnes handicapées qui choisissent d'avoir recours à l'allocation directe pour recevoir leurs services de SAD. Présentement, en vertu d'une entente entre la CNESST et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), ce dernier est considéré comme étant l'employeur des travailleurs domestiques qui œuvrent chez des particuliers dans le cadre de l'allocation directe. L'Office salue le fait que le projet de loi 59 maintienne cette entente et que le MSSS prendra en charge les nouvelles responsabilités à titre d'employeur, dont le paiement des cotisations au régime de santé et de sécurité au travail pour ces travailleurs.

L'Office estime toutefois qu'il est crucial que les nouvelles charges assumées par le MSSS dans son rôle d'employeur ne soient pas déboursées à même le budget actuel accordé à l'allocation directe. Cette avenue pourrait alors entraîner une diminution du nombre d'heures de services de SAD financées par le programme, ce qui aurait

d'importantes conséquences pour de nombreuses personnes handicapées qui ont besoin d'aide pour réaliser leurs activités de la vie quotidienne (AVQ) telles que se nourrir, se vêtir ou encore se laver. Au Québec, plus de 450 000 personnes de 15 ans et plus avec incapacité ont besoin d'aide pour réaliser au moins une AVQ. Parmi celles-ci, plus de la moitié (57 %) ont des besoins d'aide non comblés, malgré les services actuellement offerts². Or, l'absence de réponse à ces besoins essentiels peut rapidement mener à une dégradation de la santé de ces personnes. Considérant la nécessité de répondre à ces besoins et l'ampleur des besoins actuellement non comblés, l'Office estime qu'il est nécessaire que la bonification de l'accès au régime de santé et de sécurité au travail pour les travailleurs domestiques n'ait pas comme effet de réduire davantage l'offre de services en matière de SAD.

Recommandation 4

Il est recommandé que le budget accordé à l'allocation directe du programme de soutien à domicile soit augmenté pour compenser les dépenses supplémentaires que le MSSS aura à assumer à titre d'employeur des travailleurs domestiques de l'allocation directe.

² DESLAURIERS, Mélanie (2017). *Les personnes avec incapacité au Québec – Volume 5 : besoin d'aide pour les activités de la vie quotidienne*, Drummondville, Direction de l'évaluation et du soutien à la mise en œuvre de la Loi, Office des personnes handicapées du Québec, 37 p

CONCLUSION

L'Office réitère son appui favorable au projet de loi 59 qui a un fort potentiel d'accroître l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées, de mieux prévenir des blessures en milieu de travail, d'améliorer l'accès au régime de santé et de sécurité au travail et de mieux protéger les travailleurs domestiques qui offrent des services de SAD.

Toutefois, pour s'assurer que les nombreuses propositions du projet de loi aient un impact positif pour les personnes handicapées, l'Office souhaite rappeler l'importance que celles-ci soient mise en œuvre avec attention et ouverture et que des mécanismes soient prévus pour tenir compte de la situation particulière de chaque personne handicapée afin d'éviter toute situation de traitement inéquitable d'une personne sur la base de son incapacité. Il importe aussi que la meilleure protection offerte aux travailleurs domestiques n'entraîne pas de réduction de l'offre de services pour répondre aux besoins des personnes handicapées en matière de SAD.

ANNEXE I

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Il est recommandé que les balises réglementaires afférentes au remboursement des soins, des traitements et des équipements prévoient un mécanisme de dérogation pour permettre aux personnes dont la situation le requiert d'avoir accès à l'ensemble des soins et services requis pour permettre leur pleine réinsertion en emploi.

Recommandation 2 :

Il est recommandé de mettre en place un dispositif permettant, dans certaines circonstances particulières, que la date de la rétroactivité des prestations puisse remonter avant la date de la réception de la réclamation.

Recommandation 3 :

Il est recommandé d'harmoniser la terminologie utilisée dans le projet de loi avec la définition légale de personne handicapée, notamment en modifiant l'expression « limitation fonctionnelle » par « incapacité ».

Recommandation 4 :

Il est recommandé que le budget accordé à l'allocation directe du programme de soutien à domicile soit augmenté pour compenser les dépenses supplémentaires que le MSSS aura à assumer à titre d'employeur des travailleurs domestiques de l'allocation directe.

*Office des personnes
handicapées*

Québec

