

Mémoire de la
Fédération des travailleurs et
travailleuses du Québec (FTQ)



présenté à la
Commission des affaires sociales

sur le
projet de loi n° 7
*Loi modifiant la Loi sur les services de santé
et les services sociaux*

Québec, le 16 septembre 2003

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : (514) 383-8000
Télécopie : (514) 383-8001
Portail : <http://www.ftq.qc.ca>

Dépôt légal – 3^e trimestre 2003
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-142-4

Table des matières

Préambule.....	5
1. Les ressources intermédiaires.....	7
2. Le Tribunal du travail.....	9
3. Le caractère déclaratoire des dispositions de la loi.....	13
Conclusion.....	15

Préambule

« Ce projet de loi modifie la Loi sur les services de santé et les services sociaux afin de préciser, de façon déclaratoire, qu'une ressource intermédiaire ou une ressource de type familial est réputée ne pas être à l'emploi ni être une salariée de l'établissement public qui recourt à ses services et que toute entente conclue entre eux pour déterminer leurs règles de fonctionnement est réputée ne pas constituer un contrat de travail. »

(Notes explicatives, projet de loi n° 7).

C'est avec une bonne dose de mécontentement et de perplexité que la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec accueille le projet de loi n° 7 visant à retirer le statut de salariés aux ressources intermédiaires.

C'est au nom de l'ensemble des membres qu'elle représente, dans le secteur de la santé et des services sociaux comme dans les autres secteurs d'activité économique, et au nom de leurs familles, que la FTQ s'élève contre ce projet de loi et demande son retrait immédiat.

Pour nous, ce projet de loi vise clairement à soustraire le gouvernement du Québec de ses propres lois et à empêcher un nombre grandissant de travailleurs et de travailleuses d'être couverts par les conventions collectives existant dans les établissements publics qui recourent à leurs services. C'est non seulement inacceptable, c'est scandaleux.

Notre perplexité se conçoit à la lumière du déroulement consensuel de récents travaux parlementaires, alors que le gouvernement du Québec, après avoir procédé à la révision du *Code du travail*, a adopté à l'unanimité des bonifications à la *Loi sur les normes du travail*, ainsi que la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Ces améliorations doivent entre autres conduire au renforcement de la protection sociale d'un nombre grandissant de travailleurs et de travailleuses dont le statut d'emploi est qualifié d'atypique : travail à temps partiel, sur appel, occasionnel, à domicile, indépendant ou « autonome », etc., effectué la plupart du temps sur des plages horaires flexibles et éclatées.

Notre mécontentement se mesure à l'objectif visé par le projet de loi n° 7 : soustraire le gouvernement du Québec à ses propres lois et règlements ainsi qu'aux décisions d'un gardien privilégié des droits du travail, le **Tribunal du travail**, remplacé dorénavant par la **Commission des relations du travail**.

Ce mécontentement se mesure également à la lumière de la publication, en janvier dernier, de ce qu'on a appelé le « Rapport Bernier » sur *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle*. Ce rapport jette une lumière fort pertinente sur la multiplication des emplois atypiques et de ses effets : disparités de traitement entre des personnes exécutant des tâches similaires pour le compte d'une même entreprise, précarité des conditions de travail et de vie et exclusion du champ

d'application du droit du travail. Le Rapport Bernier ne propose rien de moins que de rendre illégal le fait, pour un employeur, d'accorder des conditions de travail inférieures à un salarié qui effectue des tâches similaires ou équivalentes « *pour le seul motif que ce salarié travaille en dehors de l'établissement* »... Or, le projet de loi n° 7 prévoit « *qu'une ressource intermédiaire ou une ressource de type familial est réputée ne pas être à l'emploi de l'établissement public qui recourt à ses services...* »

Notre déception est d'autant plus grande, enfin, qu'en 2001 et 2002, on a vu deux jugements du Tribunal du travail rendus sur appel déclarant que les personnes agissant comme ressources intermédiaires étaient des salariés au sens du *Code du travail*. Or, le projet de loi n° 7 prévoit explicitement rendre les dispositions de l'article 302.1 applicables à une décision administrative, quasi judiciaire ou judiciaire rendue avant la sanction de ladite loi. C'est on ne peut plus inconcevable.

Nous nous proposons d'abord de faire une brève évocation du contexte dans lequel s'inscrivent les ressources intermédiaires pour ensuite rappeler les principales conclusions des jugements du Tribunal du travail, discuter de l'article du projet de loi 7 qui rend les dispositions déclaratoires, et tirer en quatrième lieu nos conclusions.

1. Les ressources intermédiaires

Selon la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, une ressource intermédiaire est « toute ressource rattachée à un établissement public qui, afin de maintenir ou d'intégrer à la communauté un usager inscrit à ses services, lui procure, par l'entremise de cette ressource, un milieu de vie adapté à ses besoins et lui dispense des services de soutien ou d'assistance requis par sa condition. » Selon l'article 301 de la même loi, un établissement public identifié par la régie régionale « peut recourir aux services d'une ressource intermédiaire aux fins de la réalisation de la mission d'un centre qu'il exploite. » (Nous soulignons).

Notre compréhension de cette définition nous indique qu'afin de maintenir ou d'intégrer à la communauté un usager, l'établissement public ne peut lui-même faire office de « communauté » et, pour ce faire, il se doit de recourir à une ressource intermédiaire capable d'offrir à l'usager un milieu de vie « normal », tout en pouvant lui dispenser les services dont il a besoin. En plus de fournir aux usagers l'aide requise par leur condition particulière au chapitre de la santé, de l'hygiène, de l'entretien de leurs vêtements et biens personnels, de leur magasinage, du suivi de leurs finances personnelles, bref de leur vie de tous les jours, les ressources intermédiaires doivent également favoriser leur intégration dans la collectivité.

On se souviendra des débats houleux qui ont entouré la vague de désinstitutionnalisation du milieu des années 1990 et de recours aux ressources intermédiaires. Nos inquiétudes étaient à plusieurs titres : vis-à-vis la tendance accrue à la fermeture de lits et à la privatisation des soins de santé, vis-à-vis les usagers eux-mêmes et au contrôle effectif de la qualité de leurs soins, et vis-à-vis le sort réservé aux travailleurs et travailleuses du réseau de la santé et des services sociaux.

Nous avons raison de nous inquiéter.

Sans nier le fait que l'intégration à la communauté et à la vie sociale constitue un objectif louable et qu'elle contribue sans aucun doute à l'amélioration de vie d'un bon nombre d'usagers autrefois « internés » dans des institutions de nature sécuritaire, il reste que plusieurs autres, qui pourraient être hébergés dans des établissements publics, sont plutôt dirigés vers des ressources intermédiaires, moyennant contribution.

La pénurie de lits et le manque de ressources en établissement public ne peuvent que mener à un recours encore plus grand aux ressources intermédiaires. À moins de renverser le cours des choses — rien ne va pour l'instant dans ce sens —, il faudra s'assurer que les institutions publiques exercent le pouvoir qui leur est dévolu pour contrôler la qualité du travail et des soins prodigués par les ressources intermédiaires, dont la prolifération n'a cessé de prendre de l'ampleur. Le principe d'universalité des soins est l'une des chevilles de notre système public de soins de santé. C'est la moindre

des choses de s'assurer qu'il est respecté, y compris au sein des ressources intermédiaires. Les derniers rapports du vérificateur général du Québec indiquent qu'il y a place à une grande amélioration de ce côté.

Pour les travailleuses et les travailleurs appelés à œuvrer dans le secteur des ressources intermédiaires, cela ne peut avoir d'autre signification que de transférer, ailleurs, du travail qui aurait normalement été effectué au sein de l'établissement public. N'eût été de la désinstitutionnalisation, les soins et services prodigués aux personnes inscrites auprès de ressources intermédiaires l'auraient été en établissement public, selon les conditions de travail prévues aux conventions collectives.

Vouloir offrir à un certain nombre d'usagers un milieu de vie sain, normal et familial, différent de la vie institutionnelle, est une chose; exercer ce travail dans des conditions différenciées en est une autre. Nous n'avons jamais cru que le contrat signé entre une ressource intermédiaire et un établissement public devait faire échec à l'application du *Code du travail* et plus particulièrement, des articles 39 et 45. Que l'État délègue à l'extérieur de ses établissements, pour le seul bien des bénéficiaires, des services qu'il assumait auparavant peut être louable en soi, mais cela ne doit pas se faire au détriment des conditions de travail : les personnes qui assuraient auparavant ces services à l'intérieur des établissements avaient des droits protégés à l'intérieur du régime des relations du travail, entre autres, le droit à la syndicalisation et à la libre négociation de leurs conditions de travail. Le fait de se retrouver à l'extérieur des établissements ne saurait entraîner la négation des droits jusqu'ici reconnus, tant pour les travailleurs et travailleuses en place que pour ceux et celles à venir.

Nous croyons donc que les travailleurs et les travailleuses oeuvrant à titre de ressources intermédiaires doivent avoir le statut de salariés et bénéficier de la protection sociale et de l'ensemble des dispositions prévues aux lois du travail.

Les conclusions de deux jugements du **Tribunal du travail** méritent ici d'être rappelées.

2. Le Tribunal du travail

❖ Juin 2001

Le 5 juin 2001, Monsieur le Juge Claude Saint-Arnaud, saisi d'un appel du Syndicat des personnes responsables de milieux résidentiels d'hébergement des Laurentides – CSN, à l'encontre de la décision du commissaire du travail Jean Lalonde rejetant une requête en accréditation pour des ressources intermédiaires, déclarait ces dernières salariées au sens du *Code du travail*. L'intimé est le Centre du Florès, un centre de réadaptation pour déficients intellectuels.

Le jugement rappelle que l'employeur relève du ministère de la Santé et des Services sociaux et qu'il a mission, en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, d'offrir les services requis. L'établissement qui reçoit sur référence les personnes présentant une telle déficience doit s'assurer que leurs besoins sont évalués et que les services en question sont bel et bien offerts. Le jugement rappelle également que l'un des objectifs visés par l'existence des ressources intermédiaires est de maintenir certaines personnes dans un milieu de vie naturel et que plusieurs formules résidentielles ont été développées (foyers de groupes, résidences privées, maisons d'accueil, etc.).

L'employeur en question compte une soixantaine de ressources qui se sont regroupées pour exercer leur droit d'association. Chacune d'elles accueille 2 ou 3 déficients et leur prodigue les soins dont ils ont besoin.

Le Juge Saint-Arnaud n'est pas le premier à se pencher sur la problématique du statut de salariés ou non de ces ressources. Il cite l'affaire du Centre de réadaptation du Contrefort (1988) où le Juge Robert Burns concluait au statut de salarié au sens du Code, de même que celle du centre La Vallée des Lys inc. (1995) où le Juge Robert Auclair arrivait à la même conclusion.

S'appuyant sur certains arrêts, la conclusion du Juge Burns est la suivante :

« À quelques nuances près, cette jurisprudence du Tribunal enseigne que l'on devra pencher en faveur du statut de salariés lorsque, dans les rapports entre les parties, il y a subordination juridique et économique — la seconde étant souvent la conséquence de la première — de la part de celui qui exécute le travail. Généralement, cet état de subordination pourra se voir par le contrôle que l'employeur exerce sur le salarié. » (5 juin 2001, 500-28-001037-001)

Le Juge Burns cite lui-même le Juge Bernard Lesage pour qui le test essentiel est le suivant : *« quand un individu doit personnellement fournir un rendement de façon régulière à la satisfaction d'une autre pendant la durée de son contrat, il s'agit d'un louage de services... »*.

Le Juge Burns estime qu'il faut aller au-delà du vocabulaire utilisé, notamment dans les documents contractuels, et s'attarder à la réalité des relations qui existent entre les parties.

Décrivant les tâches d'un « contractuel », le Juge Burns dit que dans une même journée, il pourra agir « *aussi bien comme éducateur que comme préposé aux bénéficiaires, cuisinier ou dormeur, mais, à l'instar des autres salariés, il orientera ses énergies vers le développement et l'intégration sociale du bénéficiaire.* » (Nous soulignons).

Le Juge Burns confirme ensuite la subordination juridique du contractuel ainsi que sa subordination économique, qui ne soulèvent aucun doute, pour conclure à son statut de salarié au sens du Code.

Prenant appui sur le Juge Robert Burns, le Juge Claude Saint-Arnaud rappelle la mission d'un centre de réadaptation :

« ...offrir des services d'adaptation ou de réadaptation et d'intégration sociale à des personnes qui, en raison de leur déficience... physique ou intellectuelle... requièrent de tels services de même que des services d'accompagnement et de support à l'entourage de ces personnes. » (idem)

Le Juge Saint-Arnaud affirme que telle est la raison d'être du recrutement du contractuel et de son rôle, comme le stipule clairement son contrat.

De plus, le Juge confirme la notion de « contrôle » qui doit être exercé envers la ressource intermédiaire :

« Aujourd'hui comme hier, lorsque l'éducateur rend visite au contractuel, c'est non seulement pour lui offrir du soutien et lui apporter une expertise, mais également pour vérifier la qualité de vie de l'usager, d'où une forme de contrôle sur la satisfaction de ses besoins, à laquelle le contractuel, bien que jouissant d'une grande autonomie de moyens au jour le jour, se doit tout de même de répondre. (...) Cette nécessaire supervision du Centre découle évidemment du fait que les usagers demeurent les siens et du fait qu'il en a la responsabilité légale. » (idem)

Il confirme les notions de subordination juridique et économique, et s'en prend à la notion « d'entrepreneur indépendant » arguée par l'intimé contre les contractuels :
« ...comment retenir qu'ils puissent opérer une entreprise qui ne peut véritablement ni grossir ou se développer, ni n'entrer en concurrence avec personne? Ils demeurent totalement vulnérables si le contrat à durée déterminée qui les lie au Centre n'est pas renouvelé. »

Nous croyons pertinent de citer la conclusion du jugement Saint-Arnaud :

« En conclusion, bien que la définition de ‘salarié’ inscrite au Code n’ait pas changé depuis 35 ans, elle doit quand même demeurer sujette à une interprétation libérale, compte tenu de l’objectif premier du Code, et ce, face à des situations atypiques de plus en plus fréquentes, nécessitant de faire correspondre ainsi le régime de rapports collectifs de travail aux réalités contemporaines. Une approche souple et pragmatique s’imposera toujours pour s’adapter à la conjoncture évolutive en matière d’emploi. Et, pour paraphraser la cour d’appel dans Natrel Inc. c. Tribunal du travail :

‘ Il ne faut pas oublier que le droit à la syndicalisation est un droit fondamental de la personne et qu’en cas de doute, il vaut mieux en assurer la promotion que la négation. ’ » (idem)

Pour ces motifs, le Tribunal déclare que les personnes agissant comme ressources intermédiaires sont des salariés au sens du Code.

❖ **Septembre 2002**

Le 17 décembre 2002, l’Honorable Juge Louise Ménard, saisie d’un appel du Centre de réadaptation de l’Ouest de Montréal à l’encontre d’une décision de la commissaire du travail, Louise Côté-Desbiolles, déclarant que les ressources intermédiaires concernées étaient des salariées au sens du *Code du travail* et qu’elles étaient visées par l’accréditation détenue par l’intimé, confirmait la décision de la commissaire du travail. L’intimé est la section locale 1841 du Syndicat canadien de la fonction publique, affilié à la FTQ.

La Juge Ménard rappelle les motifs de la décision de la commissaire du travail, à l’effet que les ressources intermédiaires sont des salariés qui exercent une prestation de travail comportant l’exécution de nombreuses tâches définies par le Centre de réadaptation. Elle a considéré que le Centre exerçait un contrôle des prestations par l’intermédiaire de chefs de service et de travailleurs sociaux, ainsi qu’une évaluation annuelle.

Le paragraphe 13 du jugement Ménard est on ne peut plus clair :

« Tout centre de réadaptation est, de même, tenu légalement de s’assurer que les besoins des personnes précitées sont évalués et que les services requis leur sont offerts à l’intérieur de ses installations ou dans leur milieu de vie, à l’école, au travail ou à domicile ou, si nécessaire, doit s’assurer que ces personnes sont dirigées, dans les meilleurs délais possibles, vers les centres, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide. »

(17 décembre 2002, 500-28-001207-018 – Nous soulignons).

Enfin, la subordination économique est avérée du fait que c'est le Centre qui détermine le nombre de bénéficiaires que les ressources intermédiaires accueilleront et qu'il est interdit à ces dernières de recevoir des bénéficiaires d'autre provenance que le Centre.

Après analyse des positions des parties, la Juge Ménard rappelle longuement la définition, la structure administrative et la mission des établissements publics et des autres formes de résidences, dont les ressources intermédiaires. Elle commente longuement le document intitulé « **Standards de soins et d'environnement physique des usagers et des ressources de type familial et intermédiaires** », ainsi que la grille « **Classification des services dispensés par les ressources intermédiaires** » qui guident les différents intervenants. Elle examine enfin un certain nombre de contrats intervenus entre le Centre de réadaptation et des ressources intermédiaires.¹

Au bout du compte, la Juge Ménard conclut qu'il découle de l'ensemble des faits que les ressources intermédiaires et les ressources de type familial « *rencontraient toutes les caractéristiques de la notion de salarié au sens du Code du travail et devaient être considérées comme détenant le statut de ce dernier.* » L'affirmation de ce statut, dit-elle, doit être favorisée « *pour permettre au plus grand nombre de personnes possible de bénéficier des dispositions du Code du travail.* »

La Juge reconnaît également qu'il convient de reconnaître l'unité d'accréditation.

¹ Il n'y a pas lieu de rappeler ici l'ensemble des considérations de la Juge Ménard, dont le Jugement est longuement étayé. Nous vous référons au texte du Jugement du Tribunal du travail, N° 500-28-001207-018.

3. Le caractère déclaratoire des dispositions de la loi

Le paragraphe 7 du projet de loi va carrément à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *convention internationale C-87* de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ratifiée par le Canada et de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail*.

Soyez assurés que la FTQ entreprendra tous les moyens nécessaires pour contester l'adoption éventuelle de ce projet de loi et pour faire reconnaître les droits aussi élémentaires que sont le droit à la syndicalisation, le droit à l'égalité et le droit à la libre négociation.

À notre humble avis, l'État n'a pas pour devoir de tout mettre en œuvre pour bafouer les droits économiques et sociaux. L'époque de la Grande noirceur, avec sa fougue allègre pour empêcher ou écraser les droits démocratiques, est à notre point de vue révolue et toute velléité d'y puiser certains relents doit être combattue pour ce qu'elle est : un retour en arrière préjudiciable et nocif pour l'ensemble de la société.

Au contraire, nous croyons qu'il est de la responsabilité de l'État de jouer un rôle proactif envers certaines catégories de salariés qui souffrent de désavantages. La distinction dont on veut marquer les ressources intermédiaires aura pour effet de les dévaloriser et de les marginaliser tant au sein du système québécois de santé et de services sociaux qu'au sein de la société québécoise tout entière. La négation ou le retrait de droits, pour quiconque, s'accompagne nécessairement d'atteintes au bien-être, à l'intégrité et à la sécurité.

Nous vous rappelons que dans l'affaire *Dunmore c. Ontario (Procureur général)* (2001) (3.RCS.1016), huit des neuf juges de la Cour suprême ont maintenu l'inclusion des travailleurs agricoles dans le régime ontarien des relations du travail, garantissant le respect de leurs droits, notamment leur droit à la syndicalisation et à la négociation collective. Plus récemment, la Société canadienne des Postes a dû mettre fin à la discrimination et à l'exclusion dont faisaient l'objet les facteurs ruraux, ceux-ci ayant dorénavant droit aux protections prévues par les lois du travail.

De la même manière, le siècle dernier a consacré au niveau international la liberté syndicale et la protection du droit syndical comme conditions indispensables à un progrès soutenu. En ratifiant la convention C-87 de l'OIT, le Canada s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer le libre exercice du droit syndical. Le Québec ne peut se soustraire à tel engagement.

Enfin, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail réaffirme les mêmes droits : « *Compte tenu de l'évolution économique spectaculaire à laquelle on a assisté au 20^e siècle et des défis que réserve le 21^e siècle, il est essentiel de bien faire*

respecter ces droits si l'on veut atteindre les objectifs établis dans l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail. »

Soyez assurés que si vous allez de l'avant avec projet de loi 7, nous prendrons les moyens nécessaires pour en obliger la nullité, tant au niveau local, national, qu'international.

Conclusion

Ayant réussi, dans les deux dernières années, à faire reconnaître comme salariées au sens du **Code du travail** certaines ressources intermédiaires et à les faire viser par des unités d'accréditation syndicale, nous sommes portés à voir dans le projet de loi n° 7, une tentative gouvernementale d'enrayer un mouvement qui va dans le sens de la reconnaissance des droits du travail et d'une plus grande protection sociale. Plus encore, nous voyons dans cette tentative la volonté législative du gouvernement de se soustraire à ses propres lois ainsi qu'aux décisions de ses propres tribunaux. Le procédé est pour le moins odieux.

Réputer que les ressources intermédiaires ne sont pas à l'emploi d'un établissement qui recourt par ailleurs à leurs services nie non seulement leur statut de salariés et leurs droits, mais les confine à une détérioration certaine de l'ensemble de leurs conditions de vie et de travail : horaires exténuants, salaires de crève-faim, absence totale de bénéfices et de régimes collectifs, etc. En bref, un recul sur toute la ligne. Sachant, de plus que le vérificateur général a soulevé plusieurs difficultés : dans son rapport de 2002, il souligne que près de la moitié des régies régionales n'ont pu fournir de critères de reconnaissance des ressources intermédiaires, alors que ce sont ces mêmes critères qui permettent de s'assurer que ces dernières répondent aux normes de qualité des soins. À peu près aucune information ne circule sur l'évaluation des ressources intermédiaires. Avec le projet de loi n° 7, on peut s'attendre à un isolement et une marginalisation encore plus grande de ces personnes dont la tâche, majeure, consiste à prendre soin de personnes en difficulté.

Les nouvelles réalités du travail ouvrent déjà trop grande la porte aux employeurs qui voudraient contrecarrer l'exercice du droit à la syndicalisation et à la libre négociation collective des conditions de travail. Le fait que le gouvernement se propose de légiférer dans ce sens pour un groupe de salariés constitue un encouragement formel et direct à poursuivre dans cette voie.

Les travailleurs et travailleuses atypiques — dont plusieurs ressources intermédiaires assimilées à tort au statut de travailleurs « indépendants » —, sont particulièrement vulnérables et tout doit être mis en œuvre, comme le propose le Rapport Bernier, pour permettre leur inclusion dans le champ d'application des droits du travail.

En conséquence, nous demandons le retrait immédiat du projet de loi n° 7.

MA/fv
sepb-57
2003-08-23