



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

**Sur le Projet de loi n° 33 : Loi modifiant le Code du travail concernant
le maintien des services essentiels dans les services publics et dans
les secteurs public et parapublic**

Présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée
nationale du Québec

17 septembre 2019

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 3^e trimestre 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-409-8

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Nouveaux pouvoirs pour le TAT : une dépolitisation nécessaire des processus	5
2. Personne intéressée et assujettissement d'entreprise non visée : des risques de dérive	6
3. Pourcentages de services essentiels : nécessité d'un critère qualitatif	9
4. Ententes de services essentiels : primauté de la négociation locale	11
5. Paramètres nationaux : de l'importance d'un mécanisme précis	13
6. La participation des cadres et gestionnaires au maintien des services essentiels.....	15
7. Pour une mise en œuvre efficace : des moyens pour le TAT.....	16
8. Exercice de la grève : pour des délais de renouvellement plus conciliants.....	17
Conclusion	19
Liste des recommandations	21

INTRODUCTION

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) souhaite apporter sa contribution à l'étude du projet de loi n°33, ou Loi modifiant le *Code du travail* concernant le maintien des services essentiels dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic. Forte de ses 600 000 membres, travailleuses et travailleurs syndiqués de tous les secteurs d'activité, répartis dans toutes les régions du Québec, la centrale prend régulièrement position sur les enjeux touchant le régime de relations du travail, notamment les services essentiels. En outre, la FTQ et ses syndicats affiliés représentent des membres dans les services publics, ainsi que dans les secteurs public et parapublic, tels que les établissements de santé et de services sociaux. Enfin, pour ces raisons, la FTQ est un acteur important dans les négociations collectives des secteurs public et parapublic.

La FTQ reconnaît le droit de la population, au nom de sa santé et de sa sécurité, d'avoir accès à un minimum de services dits essentiels, comme motif légitime et raisonnable de limitation à l'exercice du droit de grève. Au fil du temps, elle a pu observer les difficultés rencontrées par ses membres dans l'exercice de leur droit de grève notamment à cause d'un certain nombre d'incohérences et de problèmes inhérents au Code du travail. L'application de pourcentages stricts de prestation de services essentiels décidés par le législateur, dans les établissements de santé et de services sociaux, constitue certainement la principale raison de ces difficultés. Pour ces raisons, la FTQ et ses affiliés ont joint leurs voix à d'autres organisations syndicales pour réclamer une révision du Code du travail, et accueilli avec une grande satisfaction la décision rendue en août 2017 par le Tribunal administratif du travail (TAT, ou ci-après le Tribunal) concernant les dispositions relatives aux services essentiels. Dans cette décision, le juge Flageole s'appuyait sur l'arrêt *Saskatchewan* de la Cour suprême (2015)¹ pour déclarer constitutionnellement inopérant l'article 111.10 du Code du travail « *parce qu'il prévoit des pourcentages minimums, par unités de soins et catégories de service, qui ne sont pas nécessairement adaptés à la fourniture de services réellement essentiels et parce qu'il ne prévoit pas qu'un tiers indépendant puisse se pencher sur la pertinence des pourcentages minimum imposés*² ». Le projet de loi n°33 donne suite à cette décision.

De manière générale, la FTQ est satisfaite du projet de loi, qui apporte des réponses rigoureuses aux préoccupations soulevées à la fois par les organisations syndicales et le juge Flageole. En effet, la centrale estime que les modifications proposées au Code du travail sont de nature à corriger une

¹ COUR SUPRÊME DU CANADA, *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015, CSC 4.

² SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DU CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX (CIUSSS) DU CENTRE-OUEST-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL - CSN, 2017 QCTAT 4004, par.248.

grande partie des problèmes générés par l'obligation d'observer des pourcentages de services essentiels dans les établissements de santé et de services sociaux. En adoptant le critère qualitatif de la santé et de la sécurité du public et en confiant au TAT le pouvoir d'apprécier des services essentiels négociés dans les établissements, le projet de loi reconnaît l'expertise et la compétence du Tribunal et confère au processus une véritable indépendance et impartialité. À cet égard, la FTQ est d'avis que le projet de loi permet de mieux respecter l'exercice du droit de grève des travailleurs et des travailleuses du secteur de la santé et des services sociaux, en le soustrayant à l'arbitraire qui prévaut actuellement.

Cependant, le projet de loi laisse en suspens quelques questions, comme la nature et la portée des paramètres pouvant guider la négociation locale des ententes de services essentiels. De plus, certaines dispositions introduites par le projet de loi, particulièrement en ce qui concerne la liste des secteurs d'activité reconnus comme relevant des services publics, sont de nature à inquiéter la centrale. Celles-ci pourraient remettre en question la stabilité de l'interprétation des services essentiels et le droit de grève lui-même.

1. NOUVEAUX POUVOIRS POUR LE TAT : UNE DÉPOLITISATION NÉCESSAIRE DES PROCESSUS

L'exercice du droit de grève, tant dans les services publics que dans les secteurs public et parapublic, n'est pas exempt de contraintes ni de tensions entre les parties, mais aussi au sein de l'opinion publique. De fait, le régime qui prévaut actuellement confère beaucoup de pouvoir aux autorités politiques, qu'il s'agisse du gouvernement par le conseil des ministres, ou du ministre lui-même, en raison de la supervision qu'il exerce sur l'application des dispositions relatives au maintien des services essentiels ainsi que sur le travail du Tribunal. De la sorte, alors que l'autorité publique est elle-même partie prenante à la négociation dans bien des situations dont il est ici question, elle peut intervenir de manière importante pour limiter, par décret ou par redressement, notamment, l'exercice du droit de grève en proclamant ou en invoquant la préservation des services essentiels. Le risque de politisation de ce mécanisme est d'autant plus élevé que des observateurs, au nom de l'opinion publique, de même que des groupes d'intérêt, peuvent influencer le gouvernement en amont comme durant l'exercice de la grève. Et du fait de ce pouvoir gouvernemental, nul recours ne permet de contester la décision d'assujettir une association accréditée à de telles obligations. Par ailleurs, il a été observé que les critères quantitatifs (pourcentages) fixés pour le maintien de services essentiels dans les établissements de la santé et des services sociaux échappent à la capacité de révision par une autorité externe. Étant lié par les quantums de la loi, le Tribunal ne peut que modifier à la hausse les services essentiels proposés. Pour lever ces multiples difficultés, le transfert de certaines prérogatives à un tiers neutre et indépendant, tel qu'un tribunal spécialisé, s'avère une solution à privilégier.

À plusieurs égards, la FTQ se réjouit que le projet de loi confie au TAT des responsabilités et pouvoirs qui, jusqu'ici, relevaient du gouvernement ou étaient soumis à sa supervision. De fait, le projet de loi reconnaît la compétence et l'expertise du TAT, notamment en harmonisant son champ d'action entre les deux régimes de services essentiels, soit celui applicable aux services publics et celui des secteurs public et parapublic. Il témoigne également d'une grande déférence envers l'exercice des mandats et des pouvoirs du Tribunal. L'abolition des rapports au ministre (articles 5 et 6), ainsi que des décrets gouvernementaux relatifs à l'assujettissement de certaines entreprises relevant des services publics (article 3), ou relatifs à la suspension du droit de grève dans ce secteur (article 9), laissent croire à une plus grande indépendance et à une plus grande impartialité dans les décisions. En effet, en remplacement du décret gouvernemental, le pouvoir décisionnel du TAT devrait favoriser l'adoption de critères d'appréciation et d'intervention sur la base des faits, du droit et de la jurisprudence. De plus, cela rend possible le

recours à des procédures de révision, contrairement au décret gouvernemental. Dans son ensemble, cette approche répond aux attentes syndicales d'un processus fiable, neutre et raisonnable, reposant sur des critères objectifs, transparents et prévisibles, soumis à l'exigence de servir l'équilibre des droits. Pour la centrale, il s'agit également d'un processus plus susceptible de gagner la confiance des parties négociantes.

De plus, la FTQ est satisfaite que le TAT se voit reconnaître une plus grande indépendance et conférer une plus grande latitude quant à l'appréciation des services essentiels dans les secteurs public et parapublic. Le TAT disposant déjà de cette capacité dans les services publics, cela a l'heureux avantage d'harmoniser les dispositions applicables et les pratiques dans les deux secteurs assujettis au régime des services essentiels. Cette nouveauté n'en facilitera que d'autant la capacité des organisations syndicales à soutenir les unités d'accréditation dans la négociation et l'application des services essentiels au niveau local. De plus, on peut imaginer que la jurisprudence, l'expérience et l'expertise cumulées par le TAT au fil des ans, en matière d'accompagnement et d'évaluation des services essentiels dans les services publics, bénéficieront aux parties locales du réseau de la santé et des services sociaux dans l'application des nouvelles dispositions.

2. PERSONNE INTÉRESSÉE ET ASSUJETTISSEMENT D'ENTREPRISE NON VISÉE : DES RISQUES DE DÉRIVE

L'article 3 du projet de loi donne à toute « personne intéressée » la capacité de s'adresser au TAT pour déposer une demande d'assujettissement dans le cas d'une grève appréhendée ou d'une grève en cours. Ces deux mécanismes remplacent le pouvoir d'initiative gouvernemental, actuellement incarné par un décret d'assujettissement.

Bien que la FTQ reconnaisse que la notion de « personne intéressée » soit généralement bien balisée dans la jurisprudence, notamment par les notions de « personne ayant un intérêt pour agir » ou de « personne ayant un intérêt juridique », cette nouveauté ne lui apparaît ni anodine ni rassurante. Le Tribunal devra certainement se doter des outils juridiques adéquats pour éprouver une telle notion au regard de la réalité. Malgré cela, les membres s'inquiètent que cet ajout explicite ne soit indûment interprété comme une ouverture à ce qu'un tiers ne s'immisce de manière abusive dans le processus de négociation collective, au risque de déséquilibrer les rapports de force. Bien entendu, le critère de menace à la santé ou à la sécurité du public permet de restreindre une telle possibilité. Néanmoins, le risque que ne se multiplient les demandes d'assujettissement en provenance de tierces « personnes intéressées », fondées ou non, recevables ou non, nous apparaît réel dès lors que cette notion serait incluse dans le *Code du travail*. Pourtant, la

jurisprudence applicable suffit à conférer au TAT la marge de manœuvre adéquate pour agir dans une telle éventualité.

Une autre inquiétude de la FTQ concerne l'introduction, par l'article 3 du projet de loi, d'un pouvoir d'extension de l'assujettissement aux services essentiels à toute « entreprise qui n'est pas visée à l'article 111.0.16 » du Code du travail. De fait, sous prétexte d'aménager une marge de manœuvre pour que le TAT puisse traiter du cas exceptionnel d'entreprises privées ou sous-traitantes œuvrant dans l'environnement des établissements de santé et de services sociaux (ex. : entretien ménager, transport adapté, etc.), le 2^e alinéa proposé à l'article 111.0.17 permettra d'inclure dans le champ des services publics — et de les considérer comme tels aux fins de l'observance de services essentiels — des entreprises privées de toute nature. Et ce, sur décision du TAT, « de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée ». Certes, le motif d'intervention repose sur le risque qu'une grève dans telle entreprise ne présente un danger pour la santé ou la sécurité du public, ce qui restreint théoriquement le champ d'application des cas particuliers. Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur le traitement qui serait réservé à des entreprises qui fournissent des services ou des produits aux établissements actuellement assujettis par les dispositions relatives aux services essentiels. Par exemple, en cas de panne de service, de problème d'approvisionnement ou de pénurie causés par une grève, tel ou tel fournisseur pourrait se voir assujetti au nom de la santé ou de la sécurité du public. La FTQ est d'avis qu'en l'absence d'un historique de cas concrets venant appuyer cette modification, celle-ci ne constitue ni plus ni moins qu'une brèche légale menant à une extension abusive des mécanismes de services essentiels au-delà des services publics. Enfin, la centrale craint qu'au fil des décisions d'assujettissement rendues par le Tribunal, cette possibilité ne mène à une restriction insidieuse du droit de grève, dont le projet de loi vise pourtant à respecter la constitutionnalité.

De plus, la FTQ s'interroge sur l'absence de mention du lock-out dans cette disposition, pourtant corollaire au droit de grève. Ainsi, l'on peut penser que, par l'effet de l'article 111.0.26 du Code du travail, une entreprise privée non visée qui serait assujettie par décision du TAT (et jusqu'à révocation de celle-ci) à l'obligation de maintenir des services essentiels pour chaque ronde de négociation se verrait interdire le recours au lock-out. Cela relève d'une logique et d'une cohérence auxquelles nous ne pouvons que souscrire. Par contre, la centrale s'explique mal l'absence de référence au lock-out dans l'article 3 du projet de loi, comme élément déclencheur d'une décision d'assujettissement. Ainsi, l'alinéa 2 proposé à l'article 111.0.17 n'octroierait au TAT le pouvoir d'assujettir une entreprise non visée qu'en « cas de grève ». Est-ce à dire qu'en cas de lock-out, l'invocation des services essentiels, et donc du danger pour la santé et la sécurité du public, n'aurait pas d'effet ? Cela nous apparaît incohérent et contribuerait à un autre déséquilibre des rapports de force.

La FTQ rejette donc cette approche, qu'elle juge aussi peu convaincante que nécessaire. Elle considère plutôt que l'économie même du Code du travail impose de respecter l'esprit de la liste exhaustive et fermée de secteurs d'activité considérés comme services publics, prévue à l'article 111.0.16 et que le projet de loi propose d'ailleurs de mettre à jour. S'il existe des cas particuliers, documentés et problématiques qui portent atteinte à la santé ou à la sécurité du public dans des entreprises privées ne relevant pas de cet article, la FTQ est d'avis qu'ils devraient être nommément inclus dans cette liste. Par ailleurs, l'article 111.0.16 du Code du travail a d'ailleurs été amendé à de nombreuses reprises au fil des ans, précisément pour cette raison. Plutôt que de conférer au TAT un pouvoir d'exception susceptible de faire coexister deux régimes d'assujettissement, il importe de respecter la forme générale du Code du travail qui prévoit explicitement les cas particuliers. Pour la centrale, il revient au législateur de garantir le droit de grève et d'identifier, de manière transparente, les cas particuliers qui posent problème et justifient d'imposer à une contrainte à l'exercice de ce droit.

Enfin, la FTQ s'inquiète des risques de multiplication de demandes que font peser sur les services et ressources du TAT ces deux ajouts, tant la notion de « personne intéressée » que celle d'« entreprise non visée » assimilable à un service public. Bien que le pouvoir d'initiative et le jugement d'opportunité du TAT soient clairement établis dans le projet de loi, il n'empêche que toute demande devra être appréciée et pourrait faire l'objet d'une enquête ou d'une audience pour guider le Tribunal dans sa décision d'agir ou non. Compte tenu des autres prérogatives et responsabilités dont le TAT hériterait avec l'adoption de ce projet de loi, la FTQ croit préférable de ne pas l'encombrer indûment, pour les raisons décrites jusqu'ici, d'une telle surcharge.

Recommandation n° 1

La FTQ recommande de ne pas permettre à une personne intéressée qui n'est pas partie au processus de négociation collective de saisir le Tribunal d'une demande d'assujettissement à l'observance des services essentiels.

Recommandation n° 2

La FTQ recommande de biffer le 2^e alinéa de l'article 3 du projet de loi, relativement à la possibilité d'assujettir à l'observance des services essentiels toute entreprise non visée par la liste des services publics prévue à l'article 111.0.16 du Code du travail, et de maintenir et privilégier cette dernière pour inclure tout cas particulier par la voie législative.

3. POURCENTAGES DE SERVICES ESSENTIELS : NÉCESSITÉ D'UN CRITÈRE QUALITATIF

Dans le réseau de la santé et des services sociaux, le *Code du travail* prévoit l'obligation de maintenir des services essentiels en fonction de pourcentages fixes de prestation, déclinés par quart de travail, selon les unités et catégories de soins et de services, ainsi que selon le type d'établissement. Ces dispositions demeurent problématiques pour plusieurs raisons. D'abord, comme l'ont fait valoir les organisations syndicales et comme l'a reconnu le juge Flageole, ces barèmes, de nature quantitative, se fondent sur une appréciation arbitraire par le législateur. Ils ne tiennent pas compte des réalités internes et de la variation dans l'organisation des services et unités de soin qui peuvent exister, naturellement, entre des établissements similaires sur le territoire. Ensuite, dans leur forme et leur portée actuelles, ces pourcentages s'appliquent uniformément à l'intérieur d'un même établissement, imposant un seuil de prestation de service à toutes les unités et catégories de soins, et à tous les départements ou services de l'établissement, sans distinction de leur proximité avec le public, ni de leur caractère essentiel. Enfin, ce caractère essentiel même pose problème puisque le critère d'appréciation sur lequel le TAT peut agir sur les ententes intervenues dans un établissement se fonde sur le respect de ces pourcentages, plutôt, finalement, que sur une appréciation qualitative au regard de la santé et de la sécurité du public. Or, c'est ce même critère qualitatif qui est appliqué dans le régime des services essentiels destinés aux services publics. Il s'agit donc d'une situation ambivalente qui consacre deux types de conception des services essentiels, ainsi qu'une iniquité dans leur application. Et ce, d'autant plus que le même Tribunal est soumis à deux régimes d'observance différents, ne disposant pas des mêmes pouvoirs d'intervention dans chacun d'eux : il peut ainsi apprécier la suffisance des services essentiels convenus au niveau local dans les services publics, tandis qu'il ne peut porter de jugement sur les pourcentages établis par le *Code du travail* dans les secteurs public et parapublic, et ne peut dès lors modifier les listes qu'à la hausse.

Cette situation a pour effet d'assimiler à des services essentiels bon nombre de tâches ou fonctions, dont, de fait, l'interruption sur une plus ou moins longue durée, ne représenterait pas ou si peu un risque pour la santé et la sécurité du public. Par exemple, une grève touchant les services de la paie ou administratifs, les magasins, la maintenance, les loisirs, les archives, les prélèvements, la radiologie ou la physiologie ne risque pas nécessairement de mettre en danger la santé et la sécurité des patients qui fréquentent un établissement, ni du public en général. Pourtant, le *Code du travail* oblige, au même titre que les autres fonctions de l'établissement en question, de maintenir un degré minimal plutôt élevé de prestation de travail dans de tels services. De même, les pourcentages ne tiennent pas compte de la variabilité des effectifs correspondant à la fluctuation des besoins dans le temps, certains

moments de la semaine ou de la saison requérant moins de ressources humaines que d'autres, selon les départements ou unités de soins. Ainsi, les pourcentages n'assurent pas une continuité de service représentative de la réalité. Notamment, le régime des pourcentages ne tient pas compte des rotations dans certaines équipes ni du non-remplacement à certains postes en cas de congés ou de vacances, et impose plutôt aux individus une prestation de travail normale ou quasi normale, aux dépens de la logique organisationnelle qui prévaut habituellement. En conséquence de ces distorsions, les syndicats constatent depuis de nombreuses années, dans plusieurs services, que le déclenchement d'une grève a pour effet d'accroître artificiellement la proportion d'effectifs sur le plancher par rapport à la normale. Ainsi, le critère quantitatif des pourcentages ne permet pas de discriminer la nature des diverses fonctions ou tâches exercées dans les établissements, et impose un modèle uniforme chargé d'incohérences. De ce fait, il ne rend pas compte des services réellement essentiels à la population et limite la capacité réelle des travailleurs et des travailleuses de faire la grève, en forçant même plusieurs à l'exercer de manière symbolique, quelques minutes durant leur quart de travail, sans quitter leur poste pour autant au cas où une urgence se présenterait.

La FTQ est donc d'avis que le régime des pourcentages dénature l'esprit même des services essentiels, et qu'en conséquence, le *Code du travail* brime actuellement l'exercice du droit de grève de milliers de travailleurs et de travailleuses qui œuvrent dans les établissements de la santé et des services sociaux. En outre, la centrale adhère totalement aux conclusions du juge Flageole, à l'effet que la restriction que les pourcentages imposent à l'exercice du droit de grève réduit considérablement l'effet de ce dernier dans le cadre d'un rapport de force destiné à influencer le cours d'une négociation, alors « qu'un droit constitutionnel protégé par la Charte canadienne ne peut pas s'accommoder d'être purement "symbolique"³ ».

Pour plus d'équité dans l'exercice du droit de grève entre les services publics et les secteurs public et parapublic, seul le critère qualitatif de la santé et de la sécurité devrait prévaloir et guider l'encadrement de la loi et du TAT dans la planification et le maintien des services essentiels. En ce sens, la FTQ adhère à la définition retenue par le Comité de la liberté syndicale du Bureau international du travail (BIT), qui précise que les services essentiels sont ceux « dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne⁴ ». Ce critère a l'avantage de fixer une balise claire pour discriminer, au sein d'un même

³ SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DU CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX (CIUSSS) DU CENTRE-OUEST-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL - CSN, 2017 QCTAT 4004, par.246.

⁴ BIT, *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du CA du BIT*, Genève, BIT, 5^e éd. révisée, 2006, par.576. [En ligne] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090633.pdf].

établissement, les services les uns par rapport aux autres. Cela suppose d'accorder une plus grande confiance à la négociation locale des ententes de services essentiels, et de confier à un tiers indépendant, en l'occurrence le TAT, la latitude d'apprécier et de valider ces dernières au regard d'une jurisprudence transparente et constante qui permette de soutenir un tel critère qualitatif.

Or, c'est précisément cette volonté que la FTQ reconnaît dans le projet de loi. En effet, en abolissant les pourcentages au profit du critère qualitatif de la santé et de la sécurité publiques, l'article 12 du projet de loi, bien qu'il oblige explicitement à maintenir le fonctionnement des soins intensifs et des urgences, répond pour l'ensemble aux attentes syndicales et se conforme en substance aux recommandations du Comité de la liberté syndicale du BIT. De plus, il harmonise la définition des services essentiels pour les services publics et celle applicable aux secteurs public et parapublic, lesquels bénéficieront de l'expertise et de la jurisprudence accumulées pour les services publics. Ainsi, le pouvoir d'appréciation et d'intervention du TAT reposera sur une expérience reconnue et constante, contrairement aux critères plus arbitraires de la loi actuelle. Enfin, cette avancée permettra une modulation de l'exercice de la grève dans les établissements de la santé et des services sociaux, plus à même de respecter le droit des travailleurs et des travailleuses à exercer des moyens de pression efficaces auprès de leur employeur. La FTQ ne peut que s'en réjouir.

4. ENTENTES DE SERVICES ESSENTIELS : PRIMAUTÉ DE LA NÉGOCIATION LOCALE

L'abolition des pourcentages de prestation de travail au bénéfice d'un critère qualitatif suppose une nouvelle articulation des mécanismes de détermination et de planification des services essentiels. Convaincue que l'expertise la plus pertinente à cet égard se situe au niveau de l'association accréditée et de l'établissement, la FTQ a toujours fait valoir l'importance de déférer à ce palier local la responsabilité d'identifier quelles sont les fonctions, tâches ou services dont l'interruption pourrait présenter un danger pour la santé ou la sécurité du public. Un tel transfert a également l'avantage, contrairement aux pourcentages actuels, de mieux s'adapter à l'organisation et à la réalité particulières de chaque établissement. La centrale est toutefois consciente du défi que constitue la négociation de listes de services essentiels et d'effectifs pour des unités d'accréditation de plus en plus volumineuses et dispersées, dans le contexte des vagues de fusion que le réseau de la santé et des services sociaux a connues ces dernières années. C'est pourquoi un mécanisme souple qui permet l'accompagnement des parties s'avère nécessaire.

La FTQ constate avec satisfaction que le projet de loi reconnaît l'expertise locale, en confiant à l'établissement et à l'association accréditée le soin de

négocier les services essentiels à maintenir (article 12). De plus, à l’instar du régime applicable aux services publics, le TAT peut désormais désigner une personne pour accompagner les parties dans cette négociation (article 12) et retenir la liste syndicale en cas de désaccord (article 14), ce qui répond tout à fait aux attentes de la FTQ. Cette déférence se traduit également dans le retrait du pouvoir d’intervention du TAT fondé sur l’appréciation de la « situation particulière de l’établissement » (article 16), au bénéfice d’une confiance dans la capacité des parties concernées à en tenir compte elles-mêmes. Confiance également soulignée par le fait que le TAT ne pourra plus intervenir que s’il « juge qu’une entente ou une liste n’est pas conforme aux critères prévus ». En somme, la FTQ estime que ces assouplissements confèrent une plus grande importance à la négociation locale, et une latitude certaine aux parties pour adapter les services essentiels à la réalité toute particulière de l’organisation des services et soins qui y prévaut. Dans la mesure où cette négociation est menée de bonne foi, elle ne peut qu’être au bénéfice d’une plus grande cohérence logistique, et permettre une modulation de l’exercice du droit de grève plus respectueuse des objectifs de négociation des travailleurs et des travailleuses du réseau de la santé et des services sociaux.

Autre signe de la confiance envers le palier local, le projet de loi reconnaît l’association accréditée en obligeant l’établissement à lui communiquer la liste de ses salariés et salariées. Voilà qui répond à une demande syndicale de longue date, et qui devrait permettre aux associations accréditées sur le terrain de travailler avec des informations identiques à celles de l’employeur et de réduire les pertes de temps et les erreurs dans la négociation des listes de services essentiels, voire de leur médiation par le TAT. La FTQ ne peut que s’en réjouir. Cependant, pour permettre à l’association accréditée de se préparer adéquatement à la négociation d’une entente de maintien des services essentiels, la FTQ croit que l’obligation de l’établissement de lui transmettre ces listes d’effectifs devrait être soumise à un délai raisonnable.

Enfin, ces dernières observations sont également valables pour les services publics, pour lesquels une obligation de communiquer des listes d’effectifs ou un portrait d’entreprise demeure pourtant absente du Code du travail, ainsi que du projet de loi. Or, cette omission importante a pour effet de complexifier dans les services publics la négociation d’ententes de services essentiels, de même que l’intervention du TAT, puisque les parties ne disposent pas d’informations équivalentes comme base de discussion.

Recommandation n° 3

La FTQ recommande que la communication par l’établissement de tout portrait d’effectifs au Tribunal ou à une association accréditée soit soumise à un délai maximal de sept (7) jours ouvrables francs.

Recommandation n° 4

La FTQ recommande qu'une obligation de communiquer une liste détaillée des effectifs au Tribunal ou à une association accréditée équivalente à celle prévue aux secteurs public et parapublic soit introduite pour les employeurs des services publics, et selon les mêmes modalités.

5. PARAMÈTRES NATIONAUX : DE L'IMPORTANCE D'UN MÉCANISME PRÉCIS

Si la négociation locale des ententes de services essentiels constitue la voie alternative privilégiée aux pourcentages fixes, elle pose toutefois un certain nombre de défis. D'abord, compte tenu du grand nombre d'établissements de santé et de services sociaux que compte le territoire québécois, ainsi que des unités d'accréditations qui s'y trouvent, la conclusion et l'application de dizaines d'ententes très spécifiques en cas de grève pourraient donner éventuellement lieu à une grande variabilité entre les services maintenus d'un établissement à l'autre. Ultiment, une offre de services essentiels à géométrie variable ne pourrait que mettre à l'épreuve le droit de la population à un accès universel à des soins de santé. Bien entendu, des établissements similaires font face à des défis et à une organisation relativement semblable, mais les particularités locales existent, et c'est ce que la négociation locale des services essentiels doit permettre de reconnaître. Aussi, la FTQ est-elle confiante que celle-ci s'exercera dans le respect des objectifs visés par la loi et la recherche d'un juste équilibre entre l'intérêt du public et le plein exercice du droit de grève. Sans viser pour autant l'uniformité, la centrale reste préoccupée par le risque d'une trop grande disparité des services maintenus entre établissements de même nature, en l'absence de repères communs.

Ensuite, considérant que les fusions d'établissement ont entraîné la création d'accréditations de grande taille, la négociation locale de telles ententes exigera des parties de déployer des énergies considérables en amont du renouvellement de la convention collective. Il en résultera une quantité très élevée d'ententes, elles-mêmes déclinées en de multiples installations, en centaines de tâches, de quarts de travail, d'unités ou catégories de soins ou de services. Le TAT devra se prononcer sur chacune des ententes, et peut-être même accompagner plusieurs parties dans leur négociation des services essentiels. De plus, il pourrait être amené à répondre à de nombreuses requêtes, à auditionner les parties dans plusieurs cas et à trancher de nombreux dossiers relativement à ces listes de services essentiels. Dans ce contexte, la FTQ redoute une bureaucratisation, une judiciarisation et même un engorgement contreproductif du processus si des balises claires ne sont pas

prévues pour permettre un élagage méthodique des objets à négocier au niveau local, lequel permettrait aux parties de gagner temps et énergie, et de se concentrer sur l'essentiel.

C'est pourquoi la FTQ voit dans les « paramètres » guidant la négociation locale des ententes de services essentiels, tels qu'introduits par l'article 12 du projet de loi, une piste intéressante pour délimiter un cadre général de négociation. La centrale déplore toutefois que le projet de loi ne soit pas plus clair quant à la nature de ces paramètres ni quant au niveau de leur discussion ou de leur détermination. La proposition actuelle n'identifie pas précisément un palier de discussion national, pas plus qu'elle n'établit clairement si une seule convention de paramètres prévaudrait ou si plusieurs pourraient coexister, au gré des associations patronales ou groupements d'associations syndicales. Tout en assurant une certaine flexibilité, le projet de loi oblige la négociation locale à s'effectuer dans le respect des paramètres, mais n'oblige pas le TAT à les prendre en compte dans l'appréciation des ententes. Il est donc clair que l'intention, ici, vise à faciliter ou à orienter la négociation locale, sans la lier ni la contraindre. Ce à quoi la centrale ne peut qu'adhérer. Cependant, la FTQ estime essentiel d'établir des balises nationales qui permettraient d'identifier les grandes missions, fonctions, catégories de services ou de soins qui seraient d'emblée considérées comme exclues des négociations locales sur les services essentiels. De plus, ces mêmes balises pourraient définir des modalités générales devant guider les négociations locales. Cet exercice aurait le double avantage de faire gagner temps et énergie aux parties et au TAT et de limiter à la source les risques de variabilité des services essentiels fournis à la population en cas de grève.

À cette fin, la centrale croit que le projet de loi doit mieux définir l'exercice de négociation des paramètres, et désigner le palier national comme lieu de cette négociation. De même, les paramètres convenus, sans pour autant avoir préséance ni contraindre les ententes locales, devraient être minimalement connus en amont des négociations locales pour les guider adéquatement. Cela suppose également la détermination d'un délai raisonnable et d'un processus transparent.

Recommandation n° 5

La FTQ recommande que soit définie la notion de « paramètres » prévue à l'article 12 du projet de loi, notamment en référant aux unités de soins et catégories de soins ou de services qui doivent être exclues du régime spécifique aux services essentiels, et ce, afin de garantir le droit de grève des travailleurs et des travailleuses.

Recommandation n° 6

La FTQ recommande que le projet de loi oblige les associations ou un regroupement d'associations à négocier lesdits « paramètres » au niveau national avec les établissements ou leurs représentants.

6. LA PARTICIPATION DES CADRES ET GESTIONNAIRES AU MAINTIEN DES SERVICES ESSENTIELS

La FTQ s'étonne, dans le projet de loi, de l'absence de mention des cadres et gestionnaires d'établissements dans l'effort du maintien des services essentiels. En effet, l'un des inconvénients maintes fois dénoncés du régime actuel réside dans l'imprécision de la responsabilité patronale à la prestation des services essentiels. Actuellement, l'article 111.10 du Code enrôle d'office les « salariés » dans cet exercice, selon un pourcentage prescrit. De fait, l'esprit du maintien des services essentiels suppose une continuité des services auprès des usagers et des usagères. Depuis longtemps, la FTQ milite pour une pleine reconnaissance de la liberté de grève, comme moyen appartenant aux travailleurs et aux travailleuses d'exercer un moyen de pression sur leur employeur. Pour être efficace, il importe que l'activité normale de l'entreprise soit complètement interrompue. C'est pourquoi la FTQ a historiquement protesté contre le recours aux briseurs de grève ou au travail des cadres pour pallier l'interruption du travail syndiqué dans les conflits de travail. Or, le régime des services essentiels impose une logique particulière au conflit de travail dans les secteurs assujettis, en obligeant un certain degré de prestation de services et, donc, en limitant l'exercice du droit de grève. Il impose aux parties de trouver un équilibre entre l'obligation d'assurer la santé et la sécurité du public, et celle de permettre aux travailleurs et aux travailleuses d'exercer leur droit de grève. Or, actuellement le *Code du travail* fait porter cette responsabilité strictement aux salariées et aux salariés, qui doivent pour cela sacrifier sans autre option leurs droits d'interrompre leur prestation de travail. La FTQ constate que l'article 12 du projet de loi vient fort à propos souligner qu'en cas de grève dans un établissement, « les parties sont tenues de maintenir des services essentiels », ce qui précise l'importance de la responsabilité patronale dans cet effort. Aucune disposition ne permet cependant de croire que la partie patronale, dans la négociation des ententes de maintien des services essentiels, sera tenue de mettre à contribution des éléments de ses équipes de gestion, ni selon quelles modalités ou dans quelles proportions.

La FTQ estime depuis toujours que la grève est un moyen de pression qui appartient aux travailleurs et aux travailleuses, et qu'il leur revient de

déterminer la meilleure manière d'exercer pleinement ce droit. La participation des cadres et gestionnaires au maintien des services essentiels dans un établissement doit pouvoir répondre, si elle est désirée, à une volonté syndicale d'organiser la grève dans le respect des obligations légales, mais aussi des objectifs stratégiques de ses membres. Elle doit pouvoir également constituer un moyen parmi d'autres qui permette aux membres d'exercer au maximum leur droit de grève dans ce contexte très particulier. Or, aux fins d'assurer l'équité dans l'effort de maintien des services essentiels entre les parties, mais aussi pour accommoder au mieux l'exercice du droit constitutionnel à la grève, la centrale est d'avis que la négociation locale des ententes devrait à tout le moins reposer sur des informations précises concernant les équipes de gestion. En effet, la partie syndicale doit pouvoir disposer des informations appropriées pour lui permettre d'évaluer de quelle manière elle entend et peut faire participer ses membres à une grève tout en contribuant au maintien des services essentiels. Malheureusement, l'article 13 du projet de loi prévoit que les informations fournies à l'association accréditée ne se limitent qu'aux personnes salariées. Cela ne permet donc pas à une association accréditée qui le désire de négocier adéquatement ni avec transparence la contribution des cadres et gestionnaires à l'effort des services essentiels. Enfin, la FTQ tient à souligner que cette problématique est également observée et décriée dans les services publics.

Recommandation n° 7

La FTQ recommande qu'un employeur relevant d'un service public ou un établissement relevant du secteur public ou parapublic soit tenu de communiquer au Tribunal ou à une association accréditée qui en fait la demande, notamment, le nombre des cadres et gestionnaires, par unité de négociation, quart de travail, unité de soins et catégories de soins ou de services, ainsi que leurs compétences.

7. POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE : DES MOYENS POUR LE TAT

Si la FTQ accueille favorablement les nouvelles responsabilités que le projet de loi confie au TAT, elle s'inquiète cependant de la capacité de ce dernier d'y faire face dans leur ensemble, à court ou à moyen terme. Et ce, alors même que le renouvellement des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic se prépare, celles-ci venant à échéance le 31 mars 2020. En effet, l'entrée en vigueur prochaine d'un tel projet de loi, en concomitance avec l'amorce des négociations nationales dans ce secteur, supposerait que le TAT

dispose rapidement de la marge de manœuvre et des expertises nécessaires pour apprécier et juger pleinement de toutes les situations de risques à la santé et à la sécurité publiques, ainsi que de toutes les ententes et listes qui lui seront soumises en amont de l'exercice du droit de grève. Sans compter les requêtes qui lui seront adressées et l'audition, si nécessaire, de parties locales pour l'aider à apprécier ou trancher des situations particulières. La centrale est donc d'avis que des ressources devront être rapidement et durablement mises à la disposition du Tribunal pour lui permettre de remplir adéquatement son mandat, et que les parties négociantes puissent disposer avec diligence du soutien nécessaire, sans être pénalisées dans leurs droits.

Recommandation n° 8

La FTQ recommande que des ressources financières et humaines suffisantes soient rapidement accordées au TAT pour lui permettre d'assumer ses nouvelles responsabilités et ses nouveaux mandats en matière de services essentiels.

8. EXERCICE DE LA GRÈVE : POUR DES DÉLAIS DE RENOUVELLEMENT PLUS CONCILIANTS

Puisqu'il est question, dans le cadre de ce projet de loi, de discuter des limitations que le *Code du travail* impose au droit de grève, la FTQ souhaite souligner les difficultés auxquelles se heurtent les associations accréditées des services publics et des secteurs public et parapublic quant aux avis de grève.

Actuellement, les articles 111.0.23 et 111.11 prescrivent les modalités et délais applicables au dépôt d'un avis de grève et à son renouvellement. Dans les deux cas, le *Code du travail* prévoit qu'un avis « ne peut être renouvelé qu'après le jour indiqué dans l'avis précédent comme moment où l'association accréditée entendait recourir à la grève ». Et tel renouvellement implique un nouveau préavis de sept jours. Dans son application concrète, cette obligation ne permet pas, par exemple, à une association accréditée d'annuler une journée de grève ou de la reporter de quelques jours avant que la date initialement prévue ne soit passée. Cela ne lui permet pas non plus d'envisager une grève qui puisse être exercée en alternance (ex. : un jour sur deux) au cours d'une même semaine, car le *Code du travail* prévoit que la grève se déroule en continu, nécessitant un nouveau préavis de sept jours dès le retour au travail. Enfin, cela ne permet pas à une association de transmettre un nouveau préavis en amont d'une nouvelle date de grève lorsque le précédent avis est encore en cours.

Pour toutes ces raisons, la FTQ estime que ces dispositions limitent la capacité des travailleurs et travailleuses des services publics et ceux des secteurs public et parapublic de pleinement planifier leurs moyens de pression et de choisir les moments et le rythme auxquels ils désirent exercer leur droit de grève. Et ce, d'autant plus que, dans le secteur privé, aucun préavis n'est prescrit ni ne limite une telle capacité stratégique. Pour la FTQ, au même titre que l'imposition de pourcentages de prestation des services essentiels, de telles dispositions constituent des atteintes à la réalisation du droit constitutionnel de faire la grève, et contribuent à réduire la portée de ce moyen de pression. Minimalement, la centrale estime que l'avis de grève devrait permettre d'identifier les journées d'interruption de la prestation de travail sur une base souple plutôt que strictement continue, de manière à ce que l'association accréditée n'ait pas besoin d'attendre à nouveau le délai légal de sept jours ni de formuler un nouvel avis en cas d'annulation ou de grève en alternance. De plus, une association ne devrait pas avoir à attendre que le jour initialement annoncé soit passé pour pouvoir déposer un nouvel avis ; plusieurs avis devraient pouvoir courir en parallèle sans s'invalider mutuellement.

Recommandation n° 9

La FTQ recommande que l'avis de grève dans les services publics et les secteurs public et parapublic permette une plus grande liberté aux associations accréditées quant à l'organisation et à l'exercice d'une grève dans le temps, en autorisant des journées de grève non continues.

Recommandation n° 10

La FTQ recommande que l'avis de grève dans les services publics et les secteurs public et parapublic puisse être transmis ou renouvelé en tout temps, et ce, sans égard à la date de la grève prévue dans l'avis précédent.

CONCLUSION

Une mise à jour des régimes de maintien des services essentiels dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic a été rendue nécessaire dans la foulée de l'arrêt *Saskatchewan* (2015) et de la décision Flageole (2017) car certaines dispositions du *Code du travail* ont été jugées inconstitutionnelles. En outre, l'obligation de maintenir des services essentiels dans le réseau de la santé et des services sociaux, sur la base de pourcentages fixes et uniformes de prestation de services selon le type d'établissement, a été reconnue comme étant une contrainte excessive à l'exercice du droit de grève protégé, au titre de la liberté d'association, par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La FTQ est satisfaite, à travers le projet de loi n°33, de la réponse offerte par le législateur aux principales recommandations du juge Flageole et du mouvement syndical. Plus particulièrement, la centrale tient à saluer l'abolition des pourcentages uniformes de prestation de travail dans les établissements de la santé et des services sociaux, au bénéfice de l'adoption d'un critère qualitatif d'appréciation des services essentiels, fondé sur une évaluation du risque causé par une grève à la santé ou à la sécurité du public. De plus, la FTQ accueille avec confiance le transfert de pouvoirs et de responsabilités du gouvernement vers le Tribunal administratif du travail que le projet de loi met de l'avant, car il est porteur d'une plus grande impartialité et transparence dans le processus d'assujettissement aux services essentiels, ainsi que dans l'observance de ces derniers. Enfin, la centrale salue la reconnaissance de l'expertise locale et la grande confiance dont elle bénéficie quant à la détermination et à la planification des services essentiels, mais souhaite qu'un mécanisme de négociation de paramètres nationaux soit précisé pour faciliter la négociation d'ententes locales de services essentiels. Cela ne peut être qu'au bénéfice d'une plus grande cohérence logistique dans les établissements, pour le peu que l'on donne aux associations accréditées, les outils, le soutien et l'information appropriés pour parvenir à des ententes satisfaisantes. Toutes ces avancées sont de nature à mieux accommoder l'exercice du droit constitutionnel des travailleurs et des travailleuses des services publics et du réseau de la santé et des services sociaux de faire la grève, et d'accroître de manière significative leur capacité à exercer un rapport de force, si nécessaire, dans le cadre du renouvellement de leurs conventions collectives.

Toutefois, la FTQ déplore le manque de précision quant à la responsabilité patronale dans le maintien des services essentiels en cas de grève, tant dans les entreprises assimilées par le *Code du travail* aux services publics que dans les établissements des secteurs public et parapublic. La centrale invite également le gouvernement à combler cette lacune pour plus d'équité dans le partage des responsabilités qui incombent aux parties à cet égard, en s'assurant que les associations accréditées puissent disposer de toutes les

informations appropriées pour planifier leur grève. De plus, la FTQ s'oppose catégoriquement à ce que des entreprises privées, non expressément visées par les dispositions relatives au maintien des services essentiels, puissent y être assujetties sur simple décision du Tribunal. Pour la centrale, il s'agit là d'une brèche qui outrepasserait largement l'esprit même du Code du travail et des services essentiels, et le législateur devrait plutôt viser à identifier explicitement dans la loi elle-même les secteurs d'activité reconnus comme problématiques.

Enfin, alors que les conventions collectives dans les secteurs public et parapublic viendront à échéance le 31 mars 2020, et que les syndicats sont actuellement à compléter leurs consultations internes en vue de préparer leurs cahiers de demandes, la FTQ tient à souligner l'importance de donner suite à ce projet de loi dans les meilleurs délais. En effet, l'entrée en vigueur d'un nouveau régime et de nouveaux mécanismes relatifs au maintien des services essentiels, dans les termes proposés par le projet de loi, exigera temps et énergie de la part des parties locales de même que de la part des regroupements nationaux auxquels elles sont affiliées. Il sera question, dans les prochains mois, de mener un vaste exercice d'identification des effectifs, tâches, quarts de travail dans des dizaines d'installations, voire des centaines d'unités de soins et catégories de soins ou de services aux fins d'identifier lesquels seront tenus de maintenir des services essentiels en cas de grève, et comment. Nul doute que ce premier exercice sera exigeant. Aussi importe-t-il d'accorder aux parties le plus de temps possible pour le mener à bien dans les conditions appropriées. Cela suppose que les mécanismes et ressources permettant de guider les négociations locales (notamment l'élaboration de paramètres ou balises nationaux et l'accompagnement des parties locales) soient rapidement déployés pour faciliter la conclusion des ententes dans les temps requis, en amont de l'obtention du droit de grève. À cette fin, la FTQ invite le gouvernement à s'assurer que le Tribunal dispose de toutes les ressources nécessaires pour être rapidement en mesure d'assumer pleinement ses nouveaux rôles et d'accompagner les parties locales dans leurs responsabilités.

WC/mk
SEPB-574
19/09/11

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

La FTQ recommande de ne pas permettre à une personne intéressée qui n'est pas partie au processus de négociation collective de saisir le Tribunal d'une demande d'assujettissement à l'observance des services essentiels.

Recommandation n° 2

La FTQ recommande de biffer le 2^e alinéa de l'article 3 du projet de loi, relativement à la possibilité d'assujettir à l'observance des services essentiels toute entreprise non visée par la liste des services publics prévue à l'article 111.0.16 du Code du travail, et de maintenir et privilégier cette dernière pour inclure tout cas particulier par la voie législative.

Recommandation n° 3

La FTQ recommande que la communication par l'établissement de tout portrait d'effectifs au Tribunal ou à une association accréditée soit soumise à un délai maximal de sept (7) jours ouvrables francs.

Recommandation n° 4

La FTQ recommande qu'une obligation de communiquer une liste détaillée des effectifs au Tribunal ou à une association accréditée équivalente à celle prévue aux secteurs public et parapublic soit introduite pour les employeurs des services publics, et selon les mêmes modalités.

Recommandation n° 5

La FTQ recommande que soit définie la notion de « paramètres » prévue à l'article 12 du projet de loi, notamment en référant aux unités de soins et catégories de soins ou de services qui doivent être exclues du régime spécifique aux services essentiels, et ce, afin de garantir le droit de grève des travailleurs et des travailleuses.

Recommandation n° 6

La FTQ recommande que le projet de loi oblige les associations ou un regroupement d'associations à négocier lesdits « paramètres » au niveau national avec les établissements ou leurs représentants.

Recommandation n° 7

La FTQ recommande qu'un employeur relevant d'un service public ou un établissement relevant du secteur public ou parapublic soit tenu de communiquer au Tribunal ou à une association accréditée qui en fait la demande, notamment, le nombre des cadres et gestionnaires, par unité de négociation, quart de travail, unité de soins et catégories de soins ou de services, ainsi que leurs compétences.

Recommandation n° 8

La FTQ recommande que des ressources financières et humaines suffisantes soient rapidement accordées au TAT pour lui permettre d'assumer ses nouvelles responsabilités et ses nouveaux mandats en matière de services essentiels.

Recommandation n° 9

La FTQ recommande que l'avis de grève dans les services publics et les secteurs public et parapublic permette une plus grande liberté aux associations accréditées quant à l'organisation et à l'exercice d'une grève dans le temps, en autorisant des journées de grève non continues.

Recommandation n° 10

La FTQ recommande que l'avis de grève dans les services publics et les secteurs public et parapublic puisse être transmis ou renouvelé en tout temps, et ce, sans égard à la date de la grève prévue dans l'avis précédent.