

CET – 007M
C.P. – P.L. 33
Maintien des
services essentiels

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Commentaires sur le projet de loi 33

***Loi modifiant le Code du travail concernant le maintien
des services essentiels dans les services publics
et dans les secteurs public et parapublic***

18 septembre 2019



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses six commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
INTRODUCTION	4
1. COMMENTAIRE GÉNÉRAL	4
2. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES	5
Des pouvoirs accrus pour le Tribunal administratif du travail	5
Possibilité d’assujettir d’autres entreprises au régime de services essentiels ..	6
Un assujettissement au régime de services essentiels	7
Liste qui détermine les services essentiels	8
Harmonisation des délais.....	9
Élargissement du droit de requête en injonction.....	9
Élargissement du pouvoir d’enquête et d’ordonnance du TAT	10
Période transitoire.....	10
3. COMMENTAIRES ADDITIONNELS	11
CONCLUSION.....	11
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	12

INTRODUCTION

Le 14 juin dernier, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Jean Boulet, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 33, *Loi modifiant le Code du travail concernant le maintien des services essentiels dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic*.

En tant que porte-parole des régions, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) transmet au ministre ainsi qu'aux membres de la Commission de l'économie et du travail, les présents commentaires sur le projet de loi 33.

La FQM est consciente que le gouvernement devait procéder à certaines modifications au Code du travail afin de se conformer à la décision du 31 août 2017 du Tribunal administratif du travail (TAT) portant sur l'encadrement du droit de grève. En effet, dans l'affaire opposant le Centre intégré de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal au syndicat des travailleurs de cet établissement¹, le juge administratif Pierre Flageole a déclaré constitutionnellement inopérant l'article 111.10 du Code du travail fixant le pourcentage minimal de salariés à maintenir lors d'une grève ayant cours au sein d'établissements de santé et de services sociaux, et ordonné au gouvernement de le revoir d'ici une période d'un an.

Dans ce contexte, le gouvernement a également choisi d'apporter des modifications au régime de services essentiels applicables aux services publics, notamment aux municipalités.

Rappelons que, dans le secteur municipal, sont considérés comme services essentiels notamment la fourniture d'eau potable, le traitement des eaux usées, l'enlèvement à une certaine fréquence des ordures ménagères, l'entretien sécuritaire des voies publiques, incluant le déneigement et l'épandage d'abrasifs.

1 COMMENTAIRE GÉNÉRAL

D'entrée de jeu, la FQM souhaite signifier sa satisfaction quant aux modifications proposées dans leur ensemble.

Toutefois, la FQM nourrit quelques inquiétudes quant à l'application pratique de certaines des dispositions modifiées qui pourraient favoriser une déresponsabilisation du TAT en faveur d'une « personne intéressée », laquelle ne sera pas nécessairement en mesure d'assumer de telles responsabilités.

¹ Syndicat des travailleuses et travailleurs du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal — CSN et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, 2017 QCTAT 4004.

2 COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

Des pouvoirs accrus pour le Tribunal administratif du travail

Ce projet de loi prévoit essentiellement l'attribution de nouveaux pouvoirs au TAT. Le législateur souhaite confier à ce dernier le pouvoir, actuellement dévolu au gouvernement, d'ordonner le maintien des services essentiels dans le cas où une grève pourrait avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique. Le TAT se voit ainsi confier la responsabilité de l'assujettissement des services publics et des secteurs public et parapublic au régime de services essentiels. Cela aura pour incidence de réduire le fardeau gouvernemental, tout en permettant une réaction plus rapide aux situations où un assujettissement est nécessaire dans un court laps de temps afin d'assurer le maintien des services essentiels aux citoyens.

Cette modification constitue en soi une amélioration. Toutefois, la FQM désire s'assurer que cette amélioration ne soit pas teintée négativement par des effets insoupçonnés (effet papillon).

Ainsi, le décret gouvernemental est remplacé par une décision du TAT prise « de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée ».

La FQM s'inquiète des conséquences de cette modification sur ses membres. Nous craignons qu'il n'y ait pas de prise en charge automatique par le TAT permettant d'évaluer la pertinence d'ordonner le maintien des services essentiels en cas de grève, de sorte qu'il reviendra aux personnes intéressées d'en faire la demande. Certaines municipalités, faute de moyens et de ressources, pourraient ne pas accomplir les démarches pour l'obtention d'une décision les assujettissant, ou assujettissant l'un de leurs fournisseurs, au maintien des services essentiels. Nous craignons donc que certains dossiers puissent « tomber entre deux chaises ».

De ce fait, il est important qu'il soit précisé qu'un employeur (ou une personne intéressée) puisse demander en tout temps durant la phase de négociation au TAT de se saisir d'un litige et de déterminer si un service est un « service essentiel ».

Recommandation n° 1

La FQM demande que soit précisé dans la loi qu'un employeur (ou une personne intéressée) puisse demander en tout temps durant la phase de négociation au Tribunal administratif du travail de se saisir d'un litige et de déterminer si un service est un « service essentiel ».

Par ailleurs, le projet de loi n'est pas clair sur les représentations qui peuvent être faites. Compte tenu des moyens limités dont disposent les municipalités, la loi devrait prévoir des représentations écrites

et la tenue d'une audition lorsque le TAT le juge à propos après réception d'une demande d'une partie intéressée.

Recommandation n° 2

La FQM demande que la loi prévoie des représentations écrites et la tenue d'une audition lorsque le Tribunal administratif du travail le juge à propos après réception d'une demande d'une partie intéressée.

De plus, si les démarches sont de la responsabilité de la municipalité, il est vraisemblable que celles-ci entraîneront des coûts, notamment en frais de représentation et d'administration. Il apparaît donc nécessaire qu'une analyse soit faite des impacts de la mise en œuvre de cette loi pour les municipalités au cours des prochaines années afin d'y apporter des correctifs, le cas échéant. Trop souvent au cours des dernières années, les municipalités ont dû assumer les coûts élevés découlant des choix législatifs gouvernementaux, sans compensations ni nouvelles ressources. Selon l'enquête de rémunération des élus réalisée par la FQM auprès de ses membres en 2019, 88 % des municipalités répondantes ont 30 employés ou moins. Les municipalités ont un capital humain limité et l'ajout de responsabilités administratives pèsera nécessairement sur leurs épaules.

Recommandation n° 3

La FQM demande qu'une analyse soit faite des impacts de la mise en œuvre de cette loi, notamment pour les municipalités, et que soit ajoutée au projet de loi une obligation au ministre d'en faire rapport à l'Assemblée nationale, deux ans après la sanction de la présente loi.

Possibilité d'assujettir d'autres entreprises au régime de services essentiels

Le projet de loi élargit le pouvoir du TAT d'ordonner le maintien des services essentiels à une entreprise non incluse dans la définition de service public. L'article 3 du projet de loi prévoit que « le Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, ordonner à l'employeur et à l'association accréditée d'une entreprise qui n'est pas visée » par la définition de « service public » du Code du travail « de maintenir des services essentiels en cas de grève ». L'entreprise est alors considérée comme un service public.

La FQM est favorable à cette modification. Ainsi, la Fédération est satisfaite à l'effet que certains sous-traitants des municipalités, par exemple les services de gestion des matières résiduelles et de déneigement, pour ne nommer que ceux-là, puissent être visés par les articles portant sur le maintien des services essentiels. Cette modification permettra d'assurer le maintien de services de qualité à nos

citoyens. Il s'agit d'un nouveau pouvoir qui sera certainement utile pour les plus petites municipalités qui ont tendance à requérir ce genre de services.

Ceci dit, il apparaît incongru qu'une « personne intéressée » puisse demander à ce qu'une entreprise qui n'est pas visée à l'article 111.0.16 du Code du travail soit déclarée service public et ait l'obligation de maintenir des services essentiels, sans par ailleurs pouvoir intervenir sur l'étendue des services essentiels à maintenir. La reconnaissance du statut de « personne intéressée » conduit nécessairement au droit d'intervenir lors de la définition du caractère suffisant et approprié des services essentiels.

Pourtant, l'article 111.0.18 prévoit que « dans un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17, les parties doivent négocier les services essentiels à maintenir en cas de grève ».

Recommandation n° 4

La FQM demande que la reconnaissance du statut de personne intéressée conduise au droit d'intervenir lors de la définition du caractère suffisant et approprié des services essentiels.

Un assujettissement au régime de services essentiels

La FQM croit qu'il serait intéressant d'alléger le fardeau administratif, tant pour le TAT que pour les personnes intéressées, entre autres les municipalités, en maintenant en vigueur les décisions du TAT quant aux services essentiels à rendre par le service public jusqu'à ce qu'une partie ou une « personne intéressée » en demande la réévaluation.

Cette modification vise à éviter qu'il n'y ait aucune décision en vigueur lors d'une réouverture de convention collective, permise grâce à une clause de révision pendant la durée de ladite convention collective. Surtout qu'il est à prévoir que les réouvertures des conventions collectives seront de plus en plus courantes en raison de la tendance à augmenter la durée de ces ententes qui sont actuellement minimalement de cinq ans dans le secteur municipal en vertu de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal*.

Recommandation n° 5

La FQM demande que les décisions du Tribunal administratif du travail soient maintenues en vigueur jusqu'à ce qu'une partie ou une « personne intéressée » en demande la réévaluation.

Plus précisément, la FQM propose l'amendement suivant à l'article 4 :

Que l'article 111.0.17.1 soit remplacé par le suivant :

« 111.0.17.1. La décision du Tribunal d'assujettir un service public au maintien des services essentiels en cas de grève s'applique jusqu'à sa révocation.

Le Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, ordonner le maintien des services essentiels ou révoquer une telle décision en tout temps durant la phase de négociation. »

Liste qui détermine les services essentiels

Les syndicats sont actuellement soumis, en vertu du Code du travail, à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève dans les services publics, seulement si le service public est visé par un décret. Il revient au syndicat de déterminer la liste des services essentiels à défaut d'entente avec le service public, notamment les municipalités.

De façon générale, les associations syndicales souhaitent avoir le plus grand nombre d'employés en grève et proposent des listes de services essentiels très limitées, rendant difficile la prestation de services aux citoyens. Il est également arrivé d'assister à la situation inverse, c'est-à-dire que les associations syndicales établissent des listes qui ne se limitent pas aux services essentiels. Les municipalités se voient alors contraintes de rémunérer des employés dont la présence était jugée inutile et excédentaire dans un contexte de grève.

À titre d'exemple, les employés d'une municipalité sont en grève, la liste déposée par le syndicat ne comprend pas les professionnels, puisque ceux-ci n'offrent pas de services essentiels, mais leurs adjoints, lesquels n'offrent pas non plus de services essentiels, se retrouvent sur la liste soumise au TAT. Les municipalités se retrouvent alors dans une situation sans issue étant donné que le TAT se contente de juger la suffisance, et non la pertinence, des services essentiels proposés.

Dans le contexte où le gouvernement apporte des modifications au Code du travail relativement aux services essentiels, il semble impératif qu'il modifie la loi afin que le tribunal puisse se pencher sur le

caractère approprié des services proposés et non pas seulement sur la suffisance, rétablissant du même souffle un rapport de force plus équitable entre les parties.

Pour la FQM, il est clair que les dispositions actuelles du Code du travail en matière de services essentiels, si utilisées à mauvais escient, peuvent avoir des impacts négatifs, notamment dans les cas où une municipalité est forcée de laisser travailler des employés dont les services ne sont pas requis, parfois en raison même de la grève.

Les modifications apportées doivent permettre aux municipalités de ne plus avoir à assumer un tel fardeau, surtout dans un contexte où ce sont des fonds publics qui sont en jeu.

Recommandation n° 6

La FQM demande qu'à défaut d'entente entre l'employeur et l'association accréditée dans le service public, le tribunal analyse la liste non seulement quant à sa suffisance mais aussi quant à son caractère approprié et, à cette fin, entende les représentations des parties (et des personnes intéressées), le cas échéant.

Harmonisation des délais

À l'article 7 de son projet de loi, le législateur modifie l'article 111.0.23 apportant ainsi une précision à l'effet qu'une grève ne peut être déclarée par une association accréditée à moins qu'une entente ou une liste n'ait été transmise au Tribunal depuis au moins « 7 jours ouvrables francs ». La FQM est satisfaite de cette modification qui vient harmoniser le délai avec les secteurs public et parapublic et qui augmente le délai dont dispose le TAT pour évaluer une entente ou une liste de services essentiels.

Élargissement du droit de requête en injonction

À l'article 10 du projet de loi, le ministre abroge l'article 111.0.25 du Code du travail qui stipule que : « Seul le procureur général peut requérir une injonction lors du refus de respecter la suspension de l'exercice du droit de grève décrétée en vertu de l'article 111.0.24. », soit lorsque les services essentiels prévus ou effectivement rendus sont jugés insuffisants ou pouvant mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

La FQM est d'accord, mais croit qu'il est nécessaire d'aller au bout de l'idée. Cette modification rejoint notre argumentaire à l'effet que les « personnes intéressées » doivent pouvoir intervenir sur la détermination des services essentiels.

La loi devrait donc prévoir qu'une personne intéressée peut demander une telle injonction.

Élargissement du pouvoir d'enquête et d'ordonnance du TAT

La FQM est en accord avec les modifications proposées aux articles 18 et 19 du projet de loi qui élargissent la portée du pouvoir d'enquête et d'ordonnance du TAT dans les cas où les services essentiels prévus s'avèreraient insuffisants, et non plus seulement si ces derniers ne sont pas rendus. La FQM est d'avis que ces modifications permettront d'assurer aux citoyens les services auxquels ils ont droit, et ce, malgré des imprévus ou une évaluation préalable inadéquate des services essentiels nécessaires.

Toutefois, la FQM se questionne quant à la lourdeur de la preuve qui pourrait être exigée des municipalités pour faire la démonstration que les services essentiels prévus ou rendus sont insuffisants, inappropriés ou à risque de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

Période transitoire

À l'article 24 du projet de loi, le ministre prévoit que « tout décret pris en vertu de l'article 111.0.17 du Code du travail avant » la date de sanction de la loi continue d'avoir effet jusqu'au dépôt d'une convention collective ou de ce qui en tient lieu.

La FQM est d'accord avec le principe. Toutefois, nous tenons à nous assurer que le reste des dispositions prévues au projet de loi s'appliquent aux municipalités visées par un décret pendant la période transitoire, notamment en ce qui a trait au délai de sept jours ouvrables francs pour transmettre la liste ou l'entente sur les services essentiels.

Néanmoins, si tel est le cas, il faudrait minimalement prévoir des exceptions pour :

- La révocation prévue à la recommandation de la FQM à l'article 111.0.17.1

Recommandation n° 7

La FQM demande que l'article 24 du projet de loi soit modifié pour que les décrets pris en vertu de l'article 111.0.17 du Code du travail avant la date de sanction de la loi continue d'avoir effet jusqu'à ce qu'une partie ou une « personne intéressée » demande sa révision ou sa révocation.

3 COMMENTAIRES ADDITIONNELS

Dans le contexte des modifications proposées par le projet de loi 33, la FQM est d'avis que l'alinéa 2 de l'article 111.33 du Code du travail n'a plus lieu d'être pour les services publics municipaux et possiblement pour tous les services public et parapublic.

« Ces pouvoirs ne s'appliquent cependant pas au regard d'une grève, d'un ralentissement d'activités, d'une action concertée autre qu'une grève ou un ralentissement d'activités ou encore d'un lock-out, réels ou appréhendés, dans un service public ou dans les secteurs public et parapublic au sens du chapitre V.1. »

En effet, la commission sur les services essentiels n'existe plus, c'est le TAT qui la remplace et qui règle toutes les questions relatives aux services essentiels.

Étant donné qu'il s'agit de décisions du TAT et non plus de décrets, la FQM croit qu'il n'y a plus de zone grise, rendant inutile ledit article.

Recommandation n° 8

La FQM propose que l'alinéa 2 de l'article 111.33 du Code du travail soit abrogé.

CONCLUSION

Toutes les recommandations de la FQM ont pour but de mieux répondre aux besoins des Québécois qui habitent partout sur le territoire du Québec, et également que soient reconnus tous les efforts que font les municipalités pour le maintien et l'amélioration de la desserte de services publics afin de répondre aux besoins et attentes de leur population.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

La FQM demande que soit précisé dans la loi qu'un employeur (ou une personne intéressée) puisse demander en tout temps durant la phase de négociation au Tribunal administratif du travail de se saisir d'un litige et de déterminer si un service est un « service essentiel ».

➤ **Recommandation n° 2**

La FQM demande que la loi prévoie des représentations écrites et la tenue d'une audition lorsque le Tribunal administratif du travail le juge à propos après réception d'une demande d'une partie intéressée.

➤ **Recommandation n° 3**

La FQM demande qu'une analyse soit faite des impacts de la mise en œuvre de cette loi, notamment pour les municipalités, et que soit ajoutée au projet de loi une obligation au ministre d'en faire rapport à l'Assemblée nationale, deux ans après la sanction de la présente loi.

➤ **Recommandation n° 4**

La FQM demande que la reconnaissance du statut de personne intéressée conduise au droit d'intervenir lors de la définition du caractère suffisant et approprié des services essentiels.

➤ **Recommandation n° 5**

La FQM demande que les décisions du Tribunal administratif du travail soient maintenues en vigueur jusqu'à ce qu'une partie ou une « personne intéressée » en demande la réévaluation.

Plus précisément, la FQM propose l'amendement suivant à l'article 4 :

Que l'article 111.0.17.1 soit remplacé par le suivant :

« 111.0.17.1. La décision du Tribunal d'assujettir un service public au maintien des services essentiels en cas de grève s'applique jusqu'à sa révocation.

Le Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, ordonner le maintien des services essentiels ou révoquer une telle décision en tout temps durant la phase de négociation. »

➤ **Recommandation n° 6**

La FQM demande qu'à défaut d'entente entre l'employeur et l'association accréditée dans le service public, le tribunal analyse la liste non seulement quant à sa suffisance, mais aussi quant à son caractère approprié et, à cette fin, entende les représentations des parties (et des personnes intéressées), le cas échéant.

➤ **Recommandation n° 7**

La FQM demande que l'article 24 du projet de loi soit modifié pour que les décrets pris en vertu de l'article 111.0.17 du Code du travail avant la date de sanction de la loi continue d'avoir effet jusqu'à ce qu'une partie ou une « personne intéressée » demande sa révision ou sa révocation.

➤ **Recommandation n° 8**

La FQM propose que l'alinéa 2 de l'article 111.33 du Code du travail soit abrogé.