FÉDÉRATION DES MÉDECINS RÉSIDENTS DU QUÉBEC

CET – 010M
C.P. – P.L. 33
Maintien des services essentiels

MÉMOIRE
DE LA
FÉDÉRATION DES MÉDECINS RÉSIDENTS DU QUÉBEC

PROJET DE LOI Nº 33

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

DÉPOSÉ À LA
COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

LE 17 SEPTEMBRE 2019

630, rue Sherbrooke O., bur. 510
Montréal (Québec) H3A 1E4
T 514 282-0256 • 1800 465-0215
F 514 282-0471
fmrq@fmrq.qc.ca
fmrq.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

L'INTRODUCTION 3

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA FMRQ QUANT AU PROJET DE LOI N^O 33 4

1. Une dépolitisation bienvenue des relations de travail 4
2. D'anciennes dispositions inefficaces et rigides 5
3. Plus de flexibilité par ailleurs est nécessaire à l'article 111.10.1
4. Un niveau de services essentiels évolutif selon la durée de la grève ? 7
5. Le sens du pouvoir du Tribunal d'ordonner « de son propre chef » 8
6. Remarque à caractère linguistique 9

CONCLUSION 10

Mémoire de la FMRQ

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

L'INTRODUCTION

La Fédération des médecins résidents du Québec (FMRQ) remercie la Commission de l'économie et du travail de lui permettre de faire valoir son point de vue relativement au 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*. Nous sommes heureux de partager avec vous les constats de notre analyse du projet de loi et nous soumettons dans ce qui suit des observations et quelques recommandations quant aux impacts que pourraient avoir le projet de loi s'il devait être adopté tel que proposé.

La Fédération des médecins résidents du Québec regroupe les associations de médecins résidents des quatre facultés de médecine du Québec, soit 3 600 médecins en formation postdoctorale qui offrent des services à la population au sein des établissements de santé du Québec. La FMRQ représente tous les médecins résidents au Québec, tant en médecine familiale (ces derniers représentent 25 % de nos membres) que dans les autres spécialités médicales, chirurgicales et de laboratoire.

Le parcours professionnel des médecins résidents s'échelonne sur plusieurs années. Après une formation doctorale en médecine de 4 à 5 ans, ils amorcent leur résidence qui est de deux ans en médecine de famille et de 5 à 7 ans dans les autres spécialités. Rappelons que, durant leur résidence, bien qu'ils soient sous la supervision le plus souvent indirecte des médecins en exercice, ils sont directement impliqués dans la dispensation des soins aux patients.

Nos membres oeuvrent tant dans les milieux universitaires qu'en région et dans les groupes de médecine familiale (GMF et GMF-U (universitaires), dans les hôpitaux et à domicile dans toutes les régions du Québec.

Les médecins résidents travaillent en moyenne 72 heures par semaine, incluant les gardes. Ils évaluent les patients, déterminent leur plan de traitement et prescrivent des médicaments, pratiquent des chirurgies, des accouchements, bref, tout ce que les médecins en pratique dans leur spécialité sont appelés à faire, le tout selon leur niveau de résidence.

C'est la FMRQ qui négocie le renouvellement de notre entente collective en vertu de la Loi sur l'assurance maladie du Québec, comme c'est le cas pour les autres fédérations médicales (FMOQ-FMSQ), mais l'exercice se fait en compagnie des quatre associations affiliées qui elles sont accréditées en vertu du Code du travail du Québec.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA FMRQ QUANT AU PROJET DE LOI NO 33

1. Une dépolitisation et une flexibilité bienvenues dans les rapports collectifs de travail

Bien que si le législateur propose une nouvelle approche en matière de détermination des services essentiels, c'est parce qu'un tribunal spécialisé le lui a ordonné[1], la FMRQ salue néanmoins la facture du projet de loi tel que proposé qui, selon nous, et sous réserve des observations qui suivent, satisfait aux ordonnances dudit tribunal.

La FMRQ souligne la pertinence d'un des objectifs principaux du projet de loi de confier au Tribunal le pouvoir présentement dévolu au gouvernement d'ordonner les modalités des services essentiels dans les cas où les services essentiels dans un service public sont insuffisants et que cela met en danger la santé ou la sécurité publique.

L'organisation des services dans le secteur public est une chose complexe qui suppose des analyses rigoureuses de la part de personnes comptant une expertise pointue avant de pouvoir trancher la question de savoir combien d'effectifs il est nécessaire de compter pour maintenir des services essentiels à la population.

Les dispositions de la loi, jugées inconstitutionnelles et donc inopérantes, qui fixaient arbitrairement et de façon générale des pourcentages de personnes salariées tenues d'assurer des services essentiels, n'étaient pas qu'illégales, elles étaient inefficaces et inadaptées à la réalité des milieux. Dans combien de cas avons-nous pu observer que l'obligation du maintien de 90% des effectifs réguliers d'un groupe de personnes salariées faisait en sorte de maintenir plus d'effectifs qu'en temps normal ! Ce fut d'ailleurs régulièrement le cas pour les médecins résidents du Québec à chaque négociation collective depuis plus de 40 ans.

Les parties locales négociantes dans les différents milieux assujettis à des services essentiels ont généralement une très bonne connaissance de l'organisation du travail et de l'organisation de l'offre de services pour juger du niveau requis d'effectifs nécessaire pour assurer la santé ou la sécurité publique. D'ailleurs, lors de la dernière négociation pour le renouvellement de son entente collective, la FMRQ en est arrivée à des ententes avec l'ensemble des employeurs où des médecins résidents pratiquent.

[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-del'Île-de-Montréal,* 2017 QCTAT 4004.

2. D'anciennes dispositions inefficaces et rigides

L'organisation du travail des médecins résidents est très particulière. Leur prestation de travail, incluant les périodes de garde qu'ils assument, est organisée sur treize périodes de 28 jours par année. Les médecins résidents ont chaque année un établissement de santé affilié à leur faculté de médecine qui leur est attribué pour agir à titre d'employeur au sens de notre entente collective mais, dans les faits, ceux-ci peuvent se retrouver dans les divers établissements et installations de santé du Québec en fonction des décisions de leur université, sans égard aux besoins immédiats de l'établissement employeur.

Parfois, un médecin résident ne travaillera pas au sein de son établissement employeur et ce, pendant des mois. Ainsi, le nombre de médecins résidents varie dans chaque milieu d'un mois à l'autre et ils peuvent être appelés à passer d'un service à un autre ou d'une unité de soins à une autre puisqu'ils sont généralement déployés en fonction de leur spécialité médicale, au nombre d'une soixantaine au Québec, plutôt qu'en fonction des unités de soins ou des services hospitaliers. Il peut ainsi n'y avoir aucun médecin résident dans une unité de soins ou un service d'un établissement pendant une période de 28 jours et qu'on en compte plusieurs la période suivante. Cette organisation du travail permet de maximiser l'exposition clinique des médecins résidents à plusieurs réalités de soins avant que ceux-ci ne terminent leur résidence postdoctorale et poursuivent ensuite leur pratique à titre de médecins spécialistes ou de médecins omnipraticiens.

Cette organisation atypique du travail a fait en sorte que, par le passé, les parties négociantes ont cherché à prévoir des façons de fournir des services essentiels qui étaient adaptées à cette réalité. Par exemple, lors de l'une des négociations dans le secteur public, une entente de services essentiels a été convenue entre un établissement de santé de Montréal et la FMRQ prévoyant qu'advenant une grève, les médecins résidents seraient en grève une journée de travail sur dix afin de respecter l'esprit du maintien de 90% des effectifs. Devant le Conseil des services essentiels, les deux parties ont insisté pour dire que l'entente intervenue était la plus pratique considérant la situation particulière de l'organisation du travail des médecins résidents. Dans sa décision[2], le Conseil affirme d'ailleurs que :

> « Il ne fait aucun doute dans notre esprit que l'entente conclue entre les parties est la solution la plus souhaitable pour limiter les effets d'une grève sur les bénéficiaires. »

Pourtant, devant la rigidité de la loi, le Conseil en vient à conclure ainsi :

> « Toutefois, le Conseil ne peut écarter les termes clairs d'une disposition législative (…) cette règle veut que l'on maintienne un pourcentage de salariés par unité de soins et par quart de travail. (…) C'est donc avec regret que le Conseil se voit contraint de refuser d'approuver l'entente des parties. La fonction du Conseil n'est pas de légiférer mais bien d'administrer et de voir à l'application de la législation. »

Voici une belle illustration démontrant la nécessité de doter le Tribunal chargé d'assurer le maintien des services essentiels du pouvoir de déterminer comment l'organisation des services essentiels assurera le meilleur équilibre possible entre le droit fondamental des contribuables de compter sur des services essentiels qui assurent la meilleure prestation de services publics dans les circonstances et le droit également fondamental des personnes salariées œuvrant au sein de ces services publics d'exercer des moyens de pression dans le cadre de la négociation de leurs conditions de travail.

En ce sens, la FMRQ appuie la formulation de l'article 111.10. tel que proposé :

---

[2] *Hôpital Maisonneuve Rosemont* et *Fédération des médecins résidents du Québec,* CSE 28-06-91.

> « 111.10 Lors d'une grève des salariés d'un établissement, les parties sont tenues de maintenir des services essentiels. Ces services sont ceux dont l'interruption peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique. »

3. Plus de flexibilité par ailleurs est nécessaire à l'article 111.10.1

Par contre, nous sommes d'avis que l'article 111.10.1, en reprenant de façon limitative la notion de services essentiels devant « être répartis par unité de soins et catégories de soins ou de services », pourrait toujours poser problème pour des situations particulières comme celle des médecins résidents qui sont regroupés par spécialités. Ainsi, par définition, un même médecin résident pourra être appelé à donner des soins sur différentes unités de soins. C'est pourquoi nous nous permettons ici de suggérer que le libellé du texte proposé pourrait dans certains cas comme celui de nos membres empêcher le Tribunal de remplir au mieux son rôle, en limitant l'organisation des services essentiels de la façon la mieux adaptée à chaque situation.

Ainsi, la FMRQ suggère qu'une modification pourrait être apportée à cet article du projet de loi. Nous soumettons ici, respectueusement, un exemple d'ajout au texte qui pourrait assurer au Tribunal d'émettre les meilleures ordonnances possibles (voir le texte surligné) :

> « 111.10.1. Les services essentiels à maintenir doivent être négociés entre l'association accréditée et l'établissement. Le cas échéant, cette négociation s'effectue selon les paramètres convenus entre cette association ou un groupement d'associations dont elle fait partie et cet établissement ou son représentant.
>
> Toute entente sur les services essentiels doit respecter les critères suivants :
>
> 1° les services essentiels doivent être répartis par unité de soins et catégories de soins ou de services ou autrement, si le Tribunal est d'avis qu'une autre répartition des services essentiels serait mieux adaptée aux particularités d'un groupe ;
>
> 2° le fonctionnement normal des unités de soins intensifs et des unités d'urgence doit être assuré, le cas échéant ;
>
> 3° le libre accès d'une personne aux services de l'établissement doit être assuré.
>
> Toute entente est transmise au Tribunal pour approbation.
>
> Le Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'une partie, désigner une personne pour aider les parties à conclure une entente. »

4. Un niveau de services essentiels évolutif selon la durée de la grève ?

La volonté du législateur par le changement instauré à l'article 111.16 (texte surligné) n'est pas clair. Pourquoi prévoir que, si les services essentiels convenus par les parties négociantes sont rendus, ils pourraient faire l'objet d'une révision de la propre initiative du Tribunal ou à la demande d'un tiers? Si ce pouvoir existait à titre de corollaire du fait que le Tribunal pourrait opter pour une approche plus libérale dans le niveau de services essentiels à maintenir d'emblée, afin de donner un véritable effet au droit de grève avec la réserve que ce niveau puisse être ensuite revu à la hausse selon l'évolution de la situation, nous pourrions trouver la formule intéressante mais le libellé, tel que proposé a bien peu de chances d'être interprété en ce sens.

> 111.16. Dans les services publics et les secteurs public et parapublic, le Tribunal peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, faire enquête sur un lock-out, une grève ou un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services essentiels prévus à une liste ou une entente ne s'avèrent pas suffisants ou ne sont pas rendus.
>
> Le Tribunal peut également tenter d'amener les parties à s'entendre ou charger une personne qu'il désigne de tenter de les amener à s'entendre et de faire rapport sur l'état de la situation.

Cela pose la question du juste niveau de services essentiels permettant à la fois le respect du droit à la santé et à la sécurité des contribuables québécois et le droit protégé de négocier et de faire la grève au besoin.

Au-delà des soins intensifs et des soins d'urgence qui sont, à juste titre, traités de façon particulière dans la loi, le niveau requis de services essentiels pour l'exercice d'une grève d'une journée ou de grèves perlées échelonnées dans le temps par rapport à une grève générale illimitée devrait-il être différent ? Il nous semble que ce qui pourrait être un service non essentiel dans le cas d'une grève d'une journée pourrait le devenir dans un cas de grève générale illimitée. Mais puisque les organisations syndicales ne vont pas décider du déploiement de leurs moyens de pression avant même de débuter les négociations, il faut se demander comment les parties vont d'emblée déterminer le niveau requis de services essentiels et ce qu'en pensera le Tribunal. Baseront-ils leurs décisions sur le cas de figure d'une grève de très longue durée ou vont-ils souhaiter plus de souplesse afin de permettre un exercice véritable du droit de grève, quitte à avoir recours ultérieurement à l'article 111.16 pour ajuster le niveau de services essentiels à la hausse advenant des effets plus importants de moyens de pression qui évolueraient? Bien que nous n'ayons pas de proposition concrète à apporter ici, nous croyons qu'une réflexion mériterait d'être tenue à ce sujet.

5. Le sens du pouvoir du Tribunal d'ordonner « de son propre chef »

À quelques endroits dans le projet de loi, dont aux articles 111.0.17 et 111.0.17.1, la formulation « de son propre chef » est employée afin de prévoir le pouvoir du Tribunal de rendre des ordonnances. Nous comprenons ici que cela suppose que même, sans plainte d'une des parties négociantes, le Tribunal peut tout de même agir, ce avec quoi nous sommes d'accord dans une logique de doter le Tribunal des pleins pouvoirs en la matière. Toutefois, bien que cela devrait aller de soi, nous souhaitons être rassurés que dans tous les cas, des ordonnances ne seront pas rendues sans d'abord donner l'occasion aux parties négociantes de se faire entendre.

Par exemple, l'article 111.17 prévoit l'énoncé « après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations » mais pas à l'article 111.0.17 ce qui pourrait supposer dans ce dernier cas que le Tribunal pourrait trancher sans entendre les parties. La question se pose.

> 111.0.17. Lorsque le Tribunal est d'avis qu'une grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, il peut, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, ordonner à un employeur et à une association accréditée dans un service public de maintenir des services essentiels en cas de grève.
>
> Pour le même motif, le Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, ordonner à l'employeur d'une entreprise qui n'est pas visée à l'article 111.0.16 et à une association accréditée de cette entreprise de maintenir des services essentiels en cas de grève. L'entreprise est alors considérée comme un service public pour l'application du présent code.
>
> À compter de la date de la notification de la décision du Tribunal aux parties, l'exercice du droit de grève est suspendu jusqu'à ce que l'association accréditée en cause se conforme aux exigences des articles 111.0.18 et 111.0.23.
>
> 111.17. S'il estime que le conflit porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit ou que les services essentiels prévus à une liste ou à une entente ne sont pas rendus lors d'une grève, le Tribunal peut, après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations, rendre une ordonnance pour assurer au public un service auquel il a droit, ou exiger le respect de la loi, de la convention collective, d'une entente ou d'une liste sur les services essentiels.
> Le Tribunal peut:
> 1° enjoindre à toute personne impliquée dans le conflit ou à toute catégorie de ces personnes qu'elle détermine de faire ce qui est nécessaire pour se conformer au premier alinéa du présent article ou de s'abstenir de faire ce qui y contrevient;
> 2° exiger de toute personne impliquée dans le conflit de réparer un acte ou une omission fait en contravention de la loi, d'une entente ou d'une liste;
> 3° ordonner à une personne ou à un groupe de personnes impliquées dans un conflit, compte tenu du comportement des parties, l'application du mode de réparation qu'elle juge le plus approprié, y compris la constitution et les modalités d'administration et d'utilisation d'un fonds au bénéfice des utilisateurs du service auquel il a été porté préjudice; un tel fonds comprend, le cas échéant, les intérêts accumulés depuis sa constitution;
> 4° ordonner à toute personne impliquée dans le conflit de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il lui paraît raisonnable d'ordonner compte tenu des circonstances dans le but d'assurer le maintien de services au public;

5° ordonner le cas échéant que soit accélérée ou modifiée la procédure de grief et d'arbitrage à la convention collective;
6° ordonner à une partie de faire connaître publiquement son intention de se conformer à l'ordonnance du Tribunal.

6. Remarque à caractère linguistique

Nous soulignons respectueusement que l'article 111.0.17 du projet de loi fait usage d'une expression malheureuse. Au 2e paragraphe, il est écrit que le Tribunal peut ordonner à l'employeur d'une entreprise et « à une association accréditée de cette entreprise ». Nous suggérons ici qu'une association accréditée ne peut en aucun cas être issue ou provenir d'une entreprise comme la formulation choisie pourrait le laisser entendre. Bien que l'on puisse comprendre à quoi la formulation fait référence, nous soumettons qu'une formulation comme « à une association accréditée représentant des salariés de cette entreprise » serait nettement préférable.

En conclusion

Si les tribunaux ont déclaré constitutionnellement inopérantes les dispositions relatives aux services essentiels, c'est parce que la Cour suprême du Canada a d'abord invalidé une loi de la Saskatchewan sur les services essentiels visant à restreindre l'exercice du droit de grève des employés du secteur public. Le droit de grève est ainsi devenu officiellement un droit protégé par les Chartes.

Et si la Cour suprême en a décidé ainsi, c'est parce qu'elle a eu l'intelligence de voir à long terme le danger de menacer la paix sociale lorsque les rapports de force entre représentants des entreprises offrant de l'emploi aux personnes salariées et les représentants de ces personnes salariées est déséquilibré. Lorsque des salariés ne croient plus à la grève – non pas parce qu'ils s'y opposent mais parce qu'ils constatent que le niveau de services essentiels exigé revient à la rendre inutile, ils chercheront d'autres moyens de défendre leurs droits ou d'en revendiquer de nouveaux et ces moyens pourraient échapper aux parties négociantes et à l'encadrement du régime de services essentiels. Il n'y a rien de plus dangereux dans une démocratie qu'un groupe de personnes ait le sentiment, à tort ou à raison, que les institutions défendent des intérêts qui vont à l'encontre du bien commun. Bien sûr, dans le cas précis des services essentiels, il est primordial qu'il y ait des balises permettant un juste équilibre entre d'une part, le droit fondamental à la liberté d'expression et d'association (dont le droit de négocier, incluant le droit de grève) des personnes salariées et, d'autre part, le droit tout aussi fondamental de l'ensemble de la population, dont font bien sûr partie les personnes salariées, de pouvoir recevoir des services publics essentiels à la préservation de leur santé et de leur sécurité. Mais, avec les anciennes dispositions fixant des niveaux d'effectifs requis allant jusqu'à 90 % pour assurer les services essentiels, ce juste équilibre n'était pas au rendez-vous.

Au-delà des commentaires formulés dans notre mémoire, nous sommes d'avis que le projet de loi n° 33 répond bien en ce sens aux injonctions du tribunal ayant ordonné une réforme des dispositions législatives fixant les seuils de services essentiels et nous saluons encore ici les grandes orientations du projet de loi n° 33, tel que proposé.

Nous espérons que le Ministre, son équipe, le gouvernement et l'ensemble des parlementaires poursuivront en ce sens, tout en tenant compte de nos remarques et commentaires.

Nous remercions tous les membres de la Commission de l'invitation faite à la FMRQ de commenter le projet de loi n° 33.