



**Confédération
des syndicats nationaux**

CET – 003M
C.P. – P.L. 33
Maintien des
services essentiels

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux
à la Commission de l'économie et du travail
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*

Le 13 septembre 2019

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Téléc. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	5
Les services essentiels lors d’une grève dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic.....	7
Conclusion.....	10
Annexe - Recommandations	11

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 500 syndicats. Elle regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

Nous remercions la Commission de l'emploi et du travail de nous permettre de livrer nos commentaires 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*.

La présence de la CSN dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic lui a permis de se forger une large expertise en matière de services essentiels et de son application concrète. Nous proposons des solutions solidement ancrées dans la cadre qui régit les rapports collectifs de travail dans le contexte de cette réforme portant sur le maintien des services essentiels durant une grève légale dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic. D'ailleurs, la CSN a entrepris, depuis un certain temps, plusieurs actions qui appelaient cette modernisation du Code du travail en matière de services essentiels.

***Les services essentiels lors d'une grève
dans les services publics
et dans les secteurs public et parapublic***

Le 31 août 2017, dans une affaire impliquant des syndicats de la CSN, le commissaire Pierre Flageole de la défunte Commission des relations du travail (CRT) rendait une décision historique déclarant que l'article 111.10 du Code du travail est constitutionnellement inopérant¹. Cet article du Code impose des pourcentages de salariés à maintenir en service par quart de travail lors d'une grève des salariés d'un établissement du secteur public. Contrairement au secteur privé, cet article du Code exonère les gestionnaires et les administrateurs du secteur public d'une participation à l'effort des services essentiels. Cette déclaration de la CRT est en ligne directe avec l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, [2015] 1 R.C.S. 245², décision qui constitutionnalise le droit de grève.

Dans cet arrêt, il est clairement établi que « [e]xiger de[s] (...) salariés la prestation de services *tant* essentiels *que* non essentiels durant une grève les empêche de participer véritablement à la poursuite d'objectifs liés au travail et de contribuer à définir les modalités de ce processus. » Or, de toute évidence, ce passage mettait en surbrillance le caractère arbitraire des pourcentages de salariés à maintenir lors d'une grève dans le secteur public : ils ne tiennent pas compte de la prestation de services *non* essentiels.

De plus, la Cour suprême était d'avis que le nombre de salarié-es à maintenir en cas de grève « est établi sans égard à la disponibilité d'autres personnes pour fournir les services essentiels³. » De toute évidence, ce passage visait l'absence de participation des gestionnaires et des administrateurs à l'effort des services essentiels.

Le gouvernement d'alors semble avoir pris la mesure de ce jugement et avoir bien compris que le Code, dans sa forme actuelle, présentait des faiblesses constitutionnelles et avait décidé de ne pas contester cette décision de la CRT devant la Cour supérieure.

Comme la CRT avait suspendu sa décision pendant une période de douze (12) mois suivant le 31 août 2017, la législature québécoise se devait de se doter d'un projet de loi conforme aux exigences constitutionnelles relatives au droit de grève dans le secteur public.

De plus, il paraissait évident que d'autres dispositions du Code relatives aux services essentiels, notamment dans les services publics, présentaient, elles aussi, des faiblesses constitutionnelles.

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, 2017EXP-2612, 2017EXPT-1618.

² *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 91.

³ *Id.*, par. 88.

Ce sont donc ces maux que le projet de loi n° 33 vient corriger. Dans l'ensemble, la CSN est en accord avec le projet de loi et salue l'effort du gouvernement de présenter devant l'Assemblée nationale les corrections devenues nécessaires après l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour* et la décision du commissaire Flageole.

Cependant, de l'avis de la CSN, le projet de loi mérite néanmoins quelques amendements en raison d'imprécisions ou d'inopportunités.

L'article 111.0.17, tel que proposé, prévoit que « 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 (...). » Cette mention de la *personne intéressée* est également reprise au second alinéa de l'article 111.10.1 et apparaît également aux articles 111.0.17.1, 111.16 et 111.20. Dans ces derniers cas, cette mention apparaît déjà à la présente mouture des articles 111.16 et 111.20.

Nous sommes d'avis que la mention « à la demande d'une personne intéressée » devrait être biffée. Nous sommes conscients que cette mention vise à permettre à des groupes d'intérêts de présenter une demande devant le Tribunal et d'y participer pleinement. Or, cette participation alourdit un processus qui, par nature, doit être expéditif et qui ne doit pas être prolongé en raison de la présence de personnes qui ne sont pas visées ni par l'accréditation ni par la convention collective des parties. Ces dernières sont les seules à connaître la situation factuelle dans l'établissement et seules celles-ci sont en mesure d'éclairer efficacement et effectivement le Tribunal sur les services essentiels à maintenir en cas de grève. De plus, un « service essentiel » est une notion juridique liée à la mise en danger de la santé ou de la sécurité publique, une définition d'interprétation restrictive. Dans ces circonstances, il ne nous apparaît ni utile ni pertinent de permettre à des « personnes intéressées » d'intervenir dans un débat juridique où celles-ci ne sont pas informées ni des services qui sont rendus en temps normal ni des services qui devraient être rendus en temps de grève. Au mieux, cette mention devrait être remplacée par l'expression « à la demande d'une des parties. »

Mais il y a plus. Le second alinéa de l'article 111.0.17 permettrait au Tribunal, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, d'assimiler une entreprise, par décision quasi judiciaire, à un service public non visé par l'article 111.0.16. Bien que nous saluons la volonté du gouvernement d'accorder beaucoup de pouvoir au Tribunal, nous sommes d'avis que pour la sécurité et la stabilité juridiques des parties, il vaut mieux considérer exhaustive la liste des services publics visés par l'article 111.0.16. Il est à craindre que de nombreuses contestations judiciaires surviennent à la suite de décisions du Tribunal administratif du travail (TAT) concernant l'assimilation ou non d'une entreprise à un service public. En conséquence, le second alinéa de l'article 111.0.17 devrait être biffé.

Une intervention supplémentaire concerne l'article 111.10.2, lequel se lirait comme suit : « Un établissement doit à la demande du Tribunal ou d'une association accréditée communiquer à ceux-ci le nombre de salariés, par unité de négociation, quart de travail, unités de soins et catégories de soins ou de services, qui sont habituellement au travail pour la période indiquée dans la demande. » Tout d'abord, nous approuvons que les services

essentiels à maintenir doivent être négociés par l'association accréditée et l'établissement, et également l'obligation faite à un établissement de communiquer les informations utiles afin de déterminer les services essentiels. L'association accréditée est en effet la partie qui doit fournir une liste de services essentiels au Tribunal à défaut d'entente entre les parties.

Cet article doit cependant être amendé afin d'écarter tout doute sur la nécessité et l'obligation de la participation des gestionnaires et des administrateurs à l'effort des services essentiels. En effet, selon l'article 111.10, « les parties sont tenues de maintenir des services essentiels », ce qui implique que cette responsabilité est dorénavant partagée entre les parties et n'incombe plus aux seuls salariés de l'unité de négociation en grève. De plus, dans la décision du commissaire Flageole du 31 août 2017, il est clair que les gestionnaires et les administrateurs doivent participer à l'effort des services essentiels. Enfin, l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour* est sans équivoque et limpide à cet égard. En effet, les gestionnaires et les administrateurs doivent subir les inconvénients et les pressions auxquels ils sont exposés lors d'un arrêt de travail, sans quoi l'équilibre des forces en présence est rompu en faveur de l'établissement.

De plus, comme les employeurs sont maintenant des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) regroupant plusieurs anciens établissements aux missions différentes, il apparaîtrait utile de prévoir dans la communication de l'employeur l'installation où œuvrent les personnes salariées. La mention des horaires habituels de travail serait également nécessaire et commode aux associations accréditées, étant entendu qu'un quart de travail ne comporte pas qu'un seul horaire de travail.

Donc, l'article 111.10.2 devrait être amendé afin qu'il se lise comme suit :

« Un établissement doit à la demande du Tribunal ou d'une association accréditée communiquer à ceux-ci **le nombre de gestionnaires et d'administrateurs** et le nombre de salariés, par unité de négociation, **installation**, quart **et horaire habituel** de travail, unités de soins et catégories de soins ou de services, qui sont habituellement au travail pour la période indiquée dans la demande. »

Les parties ou le Tribunal détermineront, le cas échéant, quels gestionnaires et administrateurs sont aptes et disponibles à participer à l'effort des services essentiels.

Enfin, toujours en lien avec l'article 111.10.2, un délai de communication des informations qui y sont requises devrait être mentionné. Un délai de dix (10) jours nous apparaît raisonnable.

Une autre intervention concerne le deuxième alinéa de l'article 111.0.23 qui se lit comme suit : « Cet avis de grève ne peut être renouvelé qu'après le jour indiqué dans l'avis précédent comme moment où l'association accréditée entendait recourir à la grève. » Selon le premier alinéa, un avis de grève de sept (7) jours ouvrables francs est exigé de l'association accréditée. À notre avis, le renouvellement d'un avis de grève ne devrait respecter que le délai de sept (7) jours ouvrables francs initial et non pas débiter « qu'après le jour indiqué

dans l'avis précédent » ce qui, en cas du report d'une grève, allonge inutilement le délai pour faire la grève. Ce délai supplémentaire nous apparaît limiter indûment l'exercice constitutionnel du droit de faire la grève.

Une dernière intervention concerne l'article 22 de la loi. Comme la date de sa sanction est encore inconnue et que les négociations collectives dans les secteurs public et parapublic seront à peine entamées, il nous apparaît plus réaliste de prévoir que la négociation des services essentiels ne débute pas avant le 1^{er} janvier 2020.

Conclusion

À titre d'organisation syndicale, le rôle de la CSN est essentiel à la détermination des services essentiels lors d'une grève dans les services publics et les secteurs public et parapublic.

Le droit de faire la grève est désormais protégé par l'article 2 d) de la Charte canadienne des droits et libertés. Dans les services publics et les secteurs public et parapublic, il est bien établi que des services essentiels doivent être rendus en cas de grève. Il incombe désormais de bien équilibrer le droit de faire la grève et la nécessité de rendre des services essentiels.

La première mise en application de ce nouvel ordre du rapport de force, particulièrement dans le secteur public, représente un défi de taille. Afin que cet exercice soit mené efficacement, tous devront être conscients du travail que cela implique, notamment pour les syndicats. Souhaitons que ceux qui seront aux premières loges de cette mise en œuvre y mettent, en plus de la volonté, les ressources nécessaires.

Dans l'ensemble et hormis les corrections estimées nécessaires par la CSN mentionnées dans le présent mémoire, elle s'estime satisfaite du projet de loi n° 33 et salue l'effort du gouvernement de présenter devant l'Assemblée nationale des corrections devenues essentielles après l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour* et la décision du commissaire Flageole.

Annexe - Recommandations

Recommandation 1

Que la mention « à la demande d'une personne intéressée » apparaissant aux articles 111.0.17, 111.0.17.1 et 111.16 soit biffée.

Recommandation 2

Que le second alinéa de l'article 111.0.17 soit biffé.

Recommandation 3

Que l'article 111.10.2 inclut non seulement le nombre de salariés par unité de négociation, quart de travail, unités de soins et catégories de soins ou de services, mais également le nombre de gestionnaires et d'administrateurs qui sont habituellement au travail pour la période indiquée dans la demande.

Le même article devrait prévoir l'installation où travaillent les personnes salariées et leur horaire de travail.

Enfin, un délai de communication de dix (10) jours devrait être ajouté à cet article.

Recommandation 4

Que le deuxième alinéa de l'article 111.0.23 soit biffé.

Recommandation 5

Que l'article 22 de la loi prévoit que la négociation des services essentiels ne débute pas avant le 1^{er} janvier 2020.