

MÉMOIRE

DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE
ET DU TRAVAIL

Le 17 septembre 2019

CET – 001M
C.P. – P.L. 33
Maintien des
services essentiels

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



fiqp

FIG | SECTEUR PRIVÉ

Avant-propos

i

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec-FIQ et la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec | Secteur privé-FIQP représentent 76 000 professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires, soit la grande majorité des infirmières, des infirmières auxiliaires, des inhalothérapeutes et des perfusionnistes cliniques œuvrant dans les établissements de santé et de services sociaux québécois. Cet enracinement au cœur du réseau de la santé alimente leur expertise prisée et reconnue par les décideurs de tous les horizons. La FIQ et la FIQP se composent d'expériences de travail très variées auprès de divers types de bénéficiaires des services du réseau de la santé et des services sociaux.

Témoins privilégiés du fonctionnement du système de santé au quotidien, les professionnelles en soins sont à même de constater les multiples effets des inégalités socioéconomiques sur la santé, de même que les impacts parfois déplorables des décisions prises à tous les niveaux de la structure politique et hiérarchique. En tant qu'organisations syndicales, la FIQ et la FIQP représentent une très vaste majorité de femmes qui sont à la fois professionnelles en soins, travailleuses du réseau public et privé, et usagères des services. Elles visent, par leurs orientations et leurs décisions, la préservation des acquis sociaux, une plus grande égalité et davantage de justice sociale.

Fortes de cette mission, la FIQ et la FIQP se portent à la défense des intérêts et des préoccupations des membres qu'elles représentent, mais aussi de la population.

Table des matières

Introduction	1
Avoir un régime clair et adapté à la réalité des parties	2
Un régime rétablissant un juste équilibre entre le droit de grève et les services essentiels	4
Un régime rétablissant un rapport de force au niveau local	6
Un régime qui assure une stabilité des décisions	9
Conclusion.....	11
Liste des recommandations	12

Introduction

1

Dans la pratique des relations du travail au Canada, la grève constitue l'outil ultime, mais essentiel de résolution des impasses. Depuis 2015¹, la grève est reconnue comme un droit jouissant de la protection constitutionnelle en raison de sa fonction cruciale dans le cadre d'un processus véritable de négociation collective.

Dans ce contexte, le TAT a reconnu en 2017² que le cadre contraignant du Code du travail prive plus qu'il ne l'est nécessaire les salariées du réseau de la santé et des services sociaux de ce moyen de revendication, lequel demeure tout aussi pertinent aujourd'hui qu'il ne l'était dans le passé.

Les professionnelles en soins comme leurs syndicats ont toujours été préoccupé-e-s par les conséquences d'un arrêt de travail sur la qualité et la continuité des soins offerts à la population. En parallèle, les membres de la FIQ et de la FIQP | Secteur privé reconnaissent la nécessité de l'action collective et de poser des gestes susceptibles d'exercer une pression efficace sur l'employeur.

Le projet de loi n° 33, attendu depuis longtemps, donne l'occasion d'améliorer le régime québécois de détermination des services essentiels à la faveur d'un meilleur équilibre entre les intérêts des parties.

De l'avis des Fédérations (FIQ et FIQP), bien que cela puisse paraître antinomique, la population a un intérêt à ce que le régime de services essentiels diminue le moins possible l'impact de la grève, puisque les revendications syndicales dans le réseau de la santé et des services sociaux visent elles-mêmes à préserver les services publics, et à mettre en place des conditions de travail permettant de dispenser des soins humains, de qualité et plus sécuritaires.

En ce qui concerne le régime des services publics (visant les établissements privés non conventionnés), les Fédérations accueillent favorablement l'idée de retirer au gouvernement les pouvoirs discrétionnaires et unilatéraux de suspendre l'exercice du droit de grève. Le nouveau régime confiant au TAT le contrôle des services essentiels témoigne d'un plus grand respect du droit à un processus véritable de négociation collective.

Par ailleurs, en ce qui concerne le régime du secteur public (visant les établissements publics et les établissements privés conventionnés), bien que certains éléments du projet de loi méritent d'être discutés, nous saluons l'idée principale retenue selon laquelle les services essentiels seront déterminés par la voie de la négociation d'une entente ou par le dépôt d'une liste, sans pourcentages prédéterminés et sous le contrôle du TAT pour s'assurer de la suffisance des services essentiels.

¹ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4.

² *Syndicat des travailleuses et travailleurs du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal – CSN et CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal*, 2017 QCTAT 4004.

Avoir un régime clair et adapté à la réalité des parties

2

Au fil des réformes qui ont marqué le réseau de la santé et des services sociaux, l'application par le TAT d'un pourcentage unique de services à maintenir par installation, sans égard à la mission de chaque centre d'activités dans cette installation, était devenue particulièrement désuète.

La négociation d'ententes concernant les services essentiels à maintenir en temps de grève par les syndicats de la FIQ et de la FIQP s'effectue depuis longtemps sur la base d'une réalité qui leur est bien connue, soit par « centre d'activités ». Cette notion provient des lois qui encadrent le régime de négociation des conditions de travail dans le secteur de la santé et des services sociaux et est plus particulièrement définie par les parties dans les conventions collectives locales.

Bien que les Fédérations saluent la proposition que les services essentiels ne soient plus analysés par installation et qu'ils soient dorénavant fondés sur une notion plus représentative de la réalité vécue par les professionnelles en soins, les termes employés dans le projet de loi tels qu'« unité de soins et catégorie de soins ou de services» (article 111.10.1 C.t.) sont quant à eux inconnus des parties et ne font l'objet d'aucune définition.

Les Fédérations tiennent à mettre en garde le législateur face à l'introduction de termes ne faisant pas l'objet d'une définition ni dans la loi ni dans les conventions collectives. Cette situation pourrait prêter flanc à des interprétations divergentes et ainsi complexifier inutilement la détermination des services essentiels à assurer.

De plus, la formulation employée ne laisse pas de marge de manœuvre aux parties pour négocier, selon leur réalité propre, les services essentiels. En effet, à la lecture de la proposition du projet de loi, les concepts d'unités de soins ou de catégories de soins ou de services seraient cumulatifs. Cela aurait donc pour conséquence d'ajouter plus de critères que nécessaire et restreindre la négociation des services essentiels à maintenir.

La FIQ ayant comme préoccupation que les parties aient toute la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer les services essentiels requis en temps de grève selon leur réalité et leurs besoins, nous croyons nécessaire de clarifier le texte afin d'en assurer une application efficace.

Recommandation 1

La FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 12 du projet de loi, les termes « unités de soins » soient remplacés par les termes « centres d'activités » et qu'après les termes « unité de soins », le « et » soit remplacé par un « ou ».

Recommandation 2

En concordance, la FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 13 du projet de loi, les termes « unités de soins » soient remplacés par les termes « centres d'activités ou service » et qu'après « unité de soins », le « et » soit remplacé par un « ou ».

Actuellement, le Code du travail prévoit que le pourcentage des effectifs à maintenir se calcule sur la base du nombre de salariées de l'unité de négociation habituellement au travail. La proposition du gouvernement est quant à elle silencieuse sur cet aspect.

Les Fédérations sont d'avis qu'il serait préférable de préciser que les services essentiels doivent être négociés entre les parties et qu'ils concernent les salariées de l'unité d'accréditation, puisque l'entente conclue par une association accréditée ne peut lier que les salariées qu'elle représente.

Recommandation 3

La FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 12 du projet de loi, soit ajouté au premier alinéa de 111.10.1 après « l'établissement » : « concernant les salariés de cette unité d'accréditation ».

Un régime rétablissant un juste équilibre entre le droit de grève et les services essentiels

4

La FIQ et la FIQP accueillent favorablement le retrait des pourcentages obligatoires prévus à l'article 111.10 C.t. Cette modification est de nature à conférer une plus grande liberté de négociation aux parties au niveau local.

Rappelons que ces pourcentages, lesquels déterminent un niveau minimum de services à maintenir, ont initialement été établis sans la participation des syndicats et ne reflètent pas le niveau réel de services requis pour éviter que la santé et la sécurité de la population soient mises en danger.

Le professeur Jean Bernier, dans son livre paru en 2018³, dénonçait le caractère arbitraire de ces pourcentages, sans lien avec la réalité. Sans compter qu'au quotidien, des gestionnaires de centres d'activités se permettent souvent de fonctionner avec des effectifs inférieurs à ces pourcentages!

Néanmoins, au regard du projet de loi, les Fédérations se préoccupent de la manière dont le TAT interprétera et appliquera la notion de services essentiels (article 111.10 C.t.), définis comme « ceux dont l'interruption peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique ».

La notion de services essentiels est une notion élastique dont l'interprétation de la définition peut varier selon les intérêts des différentes personnes intéressées. À ce titre, la FIQ et la FIQP privilégient une interprétation stricte afin d'assurer un équilibre entre les droits fondamentaux des salariées et ceux de la population.

À première vue, le projet de loi adopte une telle interprétation stricte, à l'opposé d'une interprétation large et libérale, visant à éliminer tout inconvénient appréhendé en cas de grève. De sorte que les simples incommodités ou inconforts du public, par exemple, ne devraient pas être considérés comme des éléments pertinents dans l'appréciation de la suffisance des services essentiels.

Cependant, pour éviter que cette notion ne fasse l'objet de difficultés d'interprétations ou que le tribunal soit tenté d'apprécier plus libéralement le critère de santé ou de sécurité de la population, il conviendrait d'affirmer plus fortement que le TAT doit préserver les services essentiels tout en permettant à la grève de demeurer significative et de constituer un moyen de pression efficace.

³ Jean Bernier, *Les services essentiels au Québec et la Charte canadienne des droits et libertés*, Québec, PUL, 2018.

Ce n'est pas d'hier que la FIQ et la FIQP dénoncent l'interprétation trop libérale faite par le TAT de la notion des services essentiels et que les Fédérations exigent une analyse plus objective du droit à la grève dans le secteur de la santé et des services sociaux. Pour marquer le changement de paradigme découlant de la constitutionnalisation du droit de grève, la loi devrait énoncer plus clairement que le TAT doit pondérer le droit de grève avec la protection du public. À ce titre, le droit de grève ne doit être limité qu'aux services essentiels au sens strict du terme. Autrement, l'évolution du régime pourrait avoir pour effet de rompre le rapport de force nécessaire à une réelle négociation.

Recommandation 4

La FIQ et la FIQP demandent que le régime inclue une disposition indiquant que la mission du TAT en matière de services essentiels, à défaut d'entente entre les parties, est de fixer ceux-ci, par un exercice de pondération visant le juste équilibre entre le maintien des services essentiels et le droit des salariées de faire la grève.

Dans un autre ordre d'idées, la FIQ et la FIQP proposent de réviser à la baisse les délais imposés avant de pouvoir exercer le droit de grève. L'obligation de donner un préavis avant de déclencher un arrêt de travail n'est pas remise en cause, à la condition que le préavis soit raisonnable.

En l'espèce, le TAT dispose de 90 jours pour statuer sur la suffisance des services avant qu'une liste ou une entente soit réputée approuvée (article 111.10.7 C.t.). La grève ne peut pas non plus être déclarée pendant les 90 jours suivant la transmission d'une liste ou d'une entente à l'employeur (article 111.12 C.t.).

Ces délais nous paraissent trop longs pour que les associations accréditées puissent exercer efficacement leur droit de grève en cas d'impasse des négociations.

Recommandation 5

La FIQ et la FIQP demandent que les délais prévus à l'article 17 du projet de loi concernant l'article 111.10.7 et, par souci de concordance, à l'article 111.12 C.t. soient réduits de 90 à 60 jours.

Un régime rétablissant un rapport de force au niveau local

6

La méthode des pourcentages obligatoires étant désormais tenue pour illégale, il y a lieu de faire confiance aux parties au niveau local afin qu'elles déterminent localement et entre elles les services essentiels par voie d'entente négociée ou, en cas d'échec, par voie de liste syndicale, le tout sous la surveillance du TAT.

La FIQ et la FIQP militent depuis longtemps pour que les critères et la négociation des services essentiels à maintenir en temps de grève s'effectuent entre les parties, notamment comme le prévoit le régime applicable à la fonction publique. Nous ne pouvons que saluer ce changement proposé par le gouvernement.

De plus, les Fédérations accueillent favorablement la modification proposée à l'article 111.10.2 C.t. Cette dernière obligera l'établissement à communiquer au syndicat les informations requises pour négocier les services essentiels à maintenir. Toutefois, la FIQ et la FIQP croient qu'afin d'éviter tout retard injustifié dans la préparation du travail de négociation des services essentiels, les établissements doivent transmettre dans un délai de 15 jours les informations demandées. De plus, il serait pertinent de prévoir que ces informations comprennent notamment les horaires de travail, lesquels sont un outil essentiel pour la préparation des listes syndicales.

Recommandation 6

La FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 13 du projet de loi modifiant l'article 111.10.2, soient ajoutés après « pour la période indiquée dans la demande », les mots « et ce, dans un délai de 15 jours ».

Recommandation 7

La FIQ et la FIQP demandent également qu'à l'article 13 du projet de loi, soient ajoutés après « communiquer à ceux-ci », les mots « l'horaire de travail incluant les informations sur ».

À titre de professionnelles en soins, les membres de la FIQ et de la FIQP connaissent les besoins en soins des patient-e-s qui leur sont confié-e-s quotidiennement. Elles possèdent donc l'expertise nécessaire pour établir les services essentiels répondant aux besoins des patient-e-s.

Une expertise semblable est évidemment détenue du côté des établissements du réseau de la santé et des services sociaux en ce qu'ils ont l'obligation d'assurer les services de santé à la population.

Afin de donner toutes les chances de succès au travail de détermination des services essentiels, la FIQ et la FIQP croient que les meilleures intervenantes pour mener à terme ce processus sont avant tout les parties au niveau local.

Certains termes employés à l'article 12 du projet de loi qui modifie l'article 111.10.1 C.t. sont ambigus. En effet, on retrouve dans ce texte que les paramètres sont convenus « entre l'association ou un groupement d'association et un établissement ou son représentant ». Le terme « représentant » ne faisant pas l'objet d'une définition dans le Code du travail, il est difficile à cette étape de savoir s'il s'agit d'un représentant d'un établissement ou si ce représentant est plutôt mandaté pour représenter plusieurs établissements.

Ainsi, les Fédérations s'interrogent à savoir si cette formulation ne permettrait pas à un organisme tel que le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS) d'agir au nom des établissements dans le cadre de la détermination au niveau national de paramètres concernant les services essentiels.

Pour la FIQ et la FIQP, il est primordial de maintenir au niveau local la détermination des services essentiels ainsi que la négociation des paramètres. Dans l'éventualité où les paramètres seraient négociés par d'autres intervenants que ceux-ci, il nous semble clair que cela aura pour effet de déresponsabiliser les établissements dans ce processus et empêcher un réel travail de négociation des services essentiels à maintenir en temps de grève qui soient respectueux de leur réalité locale.

La FIQ et la FIQP saluent la volonté du législateur de vouloir réviser le régime de détermination des services essentiels à prévoir en temps de grève afin de le rendre conforme aux enseignements de la Cour suprême. Les Fédérations croient qu'il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation qui prévalait dans les secteurs public et parapublic. En effet, ces modifications attribuent un rôle stratégique aux syndicats locaux dans la détermination des services essentiels et dans la mise en œuvre de moyens pour soutenir leurs demandes en cours de négociation.

Par ailleurs, le régime de négociation dans le secteur de la santé et des services sociaux comprend également la négociation des stipulations locales pour lesquelles le Code du travail et les lois qui encadrent ce régime interdisent formellement le recours à la grève. Il serait souhaitable que ce

8

régime fasse également l'objet d'une révision en profondeur afin de respecter la constitutionnalisation du droit à la grève et permettre aux parties un réel rapport de force dans leur négociation.

Recommandation 8

Que l'article 111.14 C.t. interdisant la grève à l'égard des matières faisant l'objet de négociations locales soit abrogé.

Un régime qui assure une stabilité des décisions

9

La FIQ et la FIQP se préoccupent des changements annoncés aux articles 18 et 19 du projet de loi concernant les pouvoirs de redressement du TAT lorsque les services essentiels prévus à une liste ou une entente « ne s'avèrent pas suffisants ». Dans le régime actuel, le TAT peut faire usage de ses pouvoirs de redressement si une liste ou une entente n'est pas respectée. Pour les Fédérations, l'ajout du critère de la suffisance est problématique.

En pratique, les Fédérations craignent que toute personne intéressée puisse demander au TAT de reconsidérer sa décision après que le tribunal ait déjà évalué la suffisance des services essentiels (article 111.10.4 C.t.) et approuvé une liste ou une entente (article 111.10.5 C.t.)

Ces modifications aux articles 111.16 et 111.17 C.t. ne sont pas justifiées et en outre, elles sont susceptibles de mettre en danger l'autorité du tribunal et créer davantage de confusion et de conflits entre les parties impliquées et la population en général.

Les parties doivent savoir sur quel pied danser. À moins d'être informé de faits nouveaux, le TAT ne devrait pas avoir à modifier ses décisions. Le principe de la stabilité des décisions fait en sorte qu'une entente ou une liste approuvée par le tribunal ne doit pas être remise en question.

Que le TAT puisse reconsidérer sa propre évaluation de la suffisance des services essentiels, sans preuve de faits nouveaux, ferait injustement peser une épée de Damoclès sur les syndicats et leurs membres alors que ceux-ci respecteraient une entente ou une liste approuvée en bonne et due forme. Ces conditions sont de nature à entraver substantiellement l'exercice d'un véritable droit de grève.

À cet égard, si le TAT juge suffisante une liste ou une entente de services essentiels, cette décision doit demeurer exécutoire et sans appel, sous réserve des demandes de révision déjà strictement encadrées par la loi⁴.

⁴ *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ c T-15.1 :

49. Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'il a rendu:

1° lorsque est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une partie intéressée n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations ou se faire entendre;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à l'invalider.

Dans le cas visé au paragraphe 3° du premier alinéa, la décision, l'ordre ou l'ordonnance ne peut être révisé ou révoqué par le membre qui l'a rendu.

Recommandation 9

La FIQ et la FIQP demandent que les articles 18 et 19 du projet de loi modifiant les articles 111.16 et 111.17 C.t. soient retirés.

En concordance, il est suggéré de retirer la faculté pour le TAT de modifier une liste qu'il a déjà approuvée (article 111.10.6 C.t.) ou de modifier une liste ou une entente après le délai imparti pour statuer sur la suffisance des services essentiels (article 111.10.7 C.t.).

Recommandation 10

Que l'article 111.10.6 C.t. soit modifié par la suppression de « sauf sur la demande de ce dernier ».

Recommandation 11

Que l'article 17 du projet de loi modifiant l'article 111.10.7 C.t. prévoit la suppression du deuxième alinéa de cet article.

Lors d'une situation de force majeure ou en cas d'urgence, en pratique, les listes ou ententes approuvées par le tribunal prévoient déjà que le syndicat fournira le nombre de salariées désignées pour répondre à la situation.

Conclusion

11

Les professionnelles en soins ont toujours eu la préoccupation d'offrir à la population des soins de qualité et sécuritaires. Tous s'entendent sur la nécessité de maintenir des services essentiels en cas de grève. C'est sur l'ampleur de ces services qu'il peut y avoir désaccord.

Le gouvernement a pris acte que le droit de grève constitue une composante indispensable à la négociation collective et au droit d'association garanti par les chartes. En éliminant les pourcentages obligatoires et en laissant aux parties au niveau local le soin de déterminer les services essentiels, le projet de loi rétablit dans une certaine mesure l'équilibre entre les intérêts des parties qui s'opposent.

En pratique, il reste à s'assurer que le tribunal reconnaisse concrètement le droit pour les salariées d'utiliser leur rapport de force pour obtenir des conditions de travail adéquates favorisant la préservation de services de santé publics de qualité. Tout est une question d'équilibre.

Malheureusement, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux fonctionnent depuis longtemps en déficit important de personnel qualifié. Les périodes d'austérité traversées dans les dernières années ont fait mal. De l'avis de la FIQ et de la FIQP, au-delà du présent projet de loi, la priorité du gouvernement devrait être de veiller à ce que les établissements s'efforcent de se doter d'un nombre suffisant de professionnelles en soins en tout temps et non seulement en cas de grève.

Nous demeurons confiantes que les mesures appropriées seront prises rapidement à cet effet, notamment pour éliminer l'utilisation systématique du recours aux heures supplémentaires obligatoires.

Finalement, à l'aube de la négociation nationale et du travail de détermination des services essentiels, les Fédérations ne peuvent que mettre en évidence la nécessité d'une entrée en vigueur rapide du projet de loi afin que les paramètres de cette future ronde de négociations soient connus des parties en temps opportun.

Liste des recommandations

12

Recommandation 1

La FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 12 du projet de loi, les termes « unités de soins » soient remplacés par les termes « centres d'activités » et qu'après les termes « unité de soins », le « et » soit remplacé par un « ou ».

Recommandation 2

En concordance, la FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 13 du projet de loi, les termes « unités de soins » soient remplacés par les termes « centres d'activités ou service » et qu'après « unité de soins », le « et » soit remplacé par un « ou ».

Recommandation 3

La FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 12 du projet de loi, soit ajouté au premier alinéa de 111.10.1 après « l'établissement » : « concernant les salariés de cette unité d'accréditation ».

Recommandation 4

La FIQ et la FIQP demandent que le régime inclue une disposition indiquant que la mission du TAT en matière de services essentiels, à défaut d'entente entre les parties, est de fixer ceux-ci, par un exercice de pondération visant le juste équilibre entre le maintien des services essentiels et le droit des salariées de faire la grève.

Recommandation 5

La FIQ et la FIQP demandent que les délais prévus à l'article 17 du projet de loi concernant l'article 111.10.7 et, par souci de concordance, à l'article 111.12 C.t. soient réduits de 90 à 60 jours.

Recommandation 6

La FIQ et la FIQP demandent qu'à l'article 13 du projet de loi modifiant l'article 111.10.2, soient ajoutés après « pour la période indiquée dans la demande », les mots « et ce, dans un délai de 15 jours. ».

Recommandation 7

La FIQ et la FIQP demandent également qu'à l'article 13 du projet de loi, soient ajoutés après « communiquer à ceux-ci », les mots « l'horaire de travail incluant les informations sur ».

Recommandation 8

Que l'article 111.14 C.t. interdisant la grève à l'égard des matières faisant l'objet de négociations locales soit abrogé.

Recommandation 9

La FIQ et la FIQP demandent que les articles 18 et 19 du projet de loi modifiant les articles 111.16 et 111.17 C.t. soient retirés.

Recommandation 10

Que l'article 111.10.6 C.t. soit modifié par la suppression de « sauf sur la demande de ce dernier ».

Recommandation 11

Que l'article 17 du projet de loi modifiant l'article 111.10.7 C.t. prévoit la suppression du deuxième alinéa de cet article.