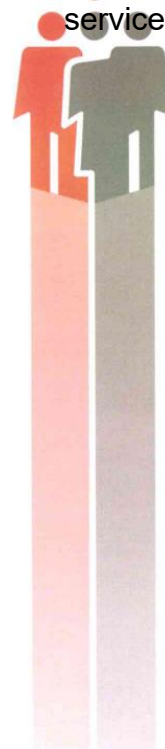


REGROUPEMENT
QUÉBÉCOIS
DES RÉSIDENCES
POUR ÂÎNÉS



Mémoire du Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA)

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



TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DE L'AUTEUR.....	1
II. EXPOSÉ GÉNÉRAL	2
A. LA PERTINENCE DU PROJET DE LOI 33 ET LES PRINCIPES APPLICABLES	2
B. LES PROBLÉMATIQUES OBSERVÉES	3
a. La responsabilité relative au maintien des services essentiels incombe d'abord aux salariés prodiguant normalement ces services et aux syndicats.....	3
b. Il est désormais inadéquat de recourir à des pourcentages arbitraires de temps de travail en sus d'une liste de tâches essentielles ou exclues	4
C. LE RÔLE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL ET LA PROCÉDURE À SUIVRE	7
a. Le rôle accru dévolu au Tribunal administratif du travail.....	7
b. Le droit d'être entendu	7
c. Le délai de sept (7) jours ouvrables francs.....	8
III. CONCLUSIONS	9

INTRODUCTION ET PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

Le Regroupement québécois des résidences pour aînés (le « **RQRA** ») représente plus de 777 résidences privées pour aînés (RPA). Répartis sur l'ensemble du territoire québécois, nos membres offrent aux aînés autonomes ou en perte d'autonomie près de 96 193 unités locatives. Comme association, nous nous efforçons de promouvoir l'efficacité, l'efficience et la qualité des services et des soins d'assistance offerts par nos membres à la clientèle. Nos actions et représentations n'ont qu'un but : faire en sorte d'offrir des milieux de vie sécuritaires aux aînés, où ils pourront notamment recevoir les soins d'assistance essentiels à leur santé et à leur sécurité, ainsi que les services qui leur permettront de conserver aussi longtemps que possible leur autonomie et la liberté d'organiser leur vie.

C'est pourquoi le RQRA accueille favorablement l'occasion qui lui est offerte de contribuer à la réflexion collective et de partager avec les membres de la Commission le point de vue des gestionnaires/propriétaires des résidences pour aînés (les « **RPA** ») au sujet du projet de *Loi modifiant le Code du travail concernant le maintien des services essentiels dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic*. Ceux-ci sont d'autant plus sensibles à la question que, conformément à la législation applicable, le RQRA exige, notamment, que chacun de ses membres s'engage à agir de manière à assurer en tout temps la santé et la sécurité l'égard des aînés. Nos membres s'engagent également à offrir à leurs résidents des services et des soins sécuritaires et de qualité, en s'inspirant des meilleures pratiques connues dans le domaine.

Il est maintenant largement reconnu par le Tribunal administratif du travail (le « **TAT** ») en matière de services essentiels que les personnes âgées formant la clientèle des RPA sont des personnes vulnérables¹. Ainsi, il est crucial d'assurer le maintien des services essentiels à leur égard en cas de grève, tout comme c'est le cas dans les secteurs publics et parapublics. Par ailleurs, il convient de noter que les ratios de soignants/résidents au sein des RPA demeurent largement inférieurs aux ratios observés dans les secteurs publics et parapublics.

Nous sommes donc tout à fait d'accord avec l'esprit du projet de loi 33 qui rejoint à la fois les préoccupations à l'égard du maintien des services essentiels aux aînés vulnérables en cas de grève et les valeurs mêmes du RQRA. Nous croyons qu'il en va de l'intérêt de tous de s'outiller pour à la fois sensibiliser, guider et encadrer les parties patronale et syndicale afin d'assurer le maintien des services essentiels aux aînés vulnérables en cas de grève. C'est dans ce but

¹ Par exemple, *Société en commandite Élogia et Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ)*, 2019 QCTAT 2409 ; *Syndicat des travailleuses et travailleurs des centres d'hébergement privés de l'Estrie — CSN et 2967880 Canada Inc.*, 2018 QCTAT 682 ; *Syndicat des travailleuses et travailleurs des résidences et centres d'hébergement privés de la Montérégie — CSN et Société en commandite Élogia*, QCTAT, CM-2017-5430 ; *Groupe Santé Valeo Inc. et Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ)*, 2016 QCTAT 3121

que nous vous ferons part ici des quelques réflexions et préoccupations suscitées par une lecture attentive du projet de loi.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

1) LA PERTINENCE DU PROJET DE LOI 33 ET LES PRINCIPES APPLICABLES

Le projet de loi 33 consacre le principe du maintien des services essentiels en fonction des tâches ou fonctions strictement essentielles, par opposition à l'application de pourcentages de temps travaillé arbitraires ne tenant pas compte de ce qui est réellement essentiel et de ce qui ne l'est pas.

Plus spécifiquement, ce projet de loi 33 fait suite à la décision rendue par le TAT en date du 31 août 2017, sous la plume du juge administratif Pierre Flageole² (la « **Décision Flageole** »), laquelle faisait elle-même suite à l'arrêt de la Cour suprême du Canada rendu dans l'affaire *Saskatchewan*³.

Les secteurs publics et parapublics avaient jusqu'alors appliqué des pourcentages arbitraires prédéterminés de salariés à maintenir par quart de travail en cas de grève, conformément aux prescriptions actuelles de l'article 111.10 du Code du travail (le « **Code** »). En fonction de cet article, toutes les tâches étaient maintenues pendant la grève, mais dans une proportion réduite en fonction du type d'établissement en cause.

Or, les tribunaux ont récemment jugé que cette application de pourcentages arbitraires de temps travaillé en temps de grève, sans égard au type de tâches effectuées (essentiels ou non essentiels), était incompatible avec le droit de grève, et donc inconstitutionnelle.

Évidemment, cette récente jurisprudence et le projet de loi 33 rappellent et consacrent, à juste titre selon nous, le droit fondamental à la santé, à l'intégrité et à la sécurité des citoyens. Ce droit a d'ailleurs préséance sur le droit d'association et sur le droit de grève qui en découle.

Suite à cette évolution de la jurisprudence, le législateur québécois se devait donc de modifier les principes jusqu'alors suivis depuis plus de trente (30) ans en matière de services essentiels, et ce, pour les motifs d'inconstitutionnalité susmentionnés, d'où le présent projet de loi 33.

Or, nous souhaitons porter à votre attention que le TAT applique également aux RPA, dans une très large mesure, la façon de procéder par pourcentages arbitraires qui était prévue au Code pour les secteurs publics et parapublics, et ce, vu certaines similitudes existant au niveau des soins et de la clientèle vulnérable. Ainsi, dans un souci de simplifier le processus,

² *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

³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4

cette façon de procéder par pourcentage était généralement appliquée par le TAT aux RPA, bien que l'article 111.10 du Code ne s'appliquait pas directement à elles.

Il ressort de ce qui précède que le projet de loi 33 aura un impact certain sur les façons de faire en matière de services essentiels pour les RPA, le TAT et les personnes vulnérables qu'elles hébergent et soignent.

2) LES PROBLÉMATIQUES OBSERVÉES

Depuis la Décision Flageole, les RPA ont observé que les syndicats cherchent maintenant à avoir « le beurre et l'argent du beurre » en matière de maintien des services essentiels. Ainsi, ils souhaitent conserver des pourcentages arbitraires tout en y ajoutant une liste de tâches essentielles, ce qui n'est pas soutenable.

- a) La responsabilité relative au maintien des services essentiels incombe d'abord aux salariés prodiguant normalement ces services et aux syndicats

Le Code devrait, selon nous, reconnaître de façon expresse que le maintien des services essentiels en temps de grève incombe aux salariés prodiguant normalement ces services et aux syndicats qui les représentent, par opposition aux cadres des résidences et de leur employeur respectif. Il est en effet bien connu que ce sont les syndicats, et non l'employeur, qui exercent un contrôle accru à l'égard des salariés en temps de grève, notamment en ce qui concerne les questions liées aux absences et à la disponibilité.

En effet, nous avons observé que les syndicats souhaitent s'en remettre de plus en plus aux cadres afin d'assurer le maintien des services essentiels et de permettre aux salariés de bénéficier de davantage de temps de grève. Ce souhait a par ailleurs été réitéré dans la Décision Flageole.

Ainsi, il semblerait que les syndicats considèrent le recours aux cadres, et l'épuisement des cadres, comme un moyen de pression valable.

Avec égards, une telle façon de procéder est téméraire et dangereuse et met directement en danger la santé et la sécurité des aînés vulnérables.

Tout d'abord, il est bien connu dans l'industrie que les ratios cadres/salariés au sein des RPA sont très bas. Il y a donc un nombre limité de cadres disponibles sur place, à plus forte raison le soir, la nuit et les fins de semaine.

Contrairement aux secteurs publics et parapublics, les RPA sont privées et, en raison des contraintes budgétaires et financières importantes auxquelles elles sont toutes confrontées, elles doivent fonctionner en tout temps sur une base d'extrême efficacité. Elles disposent donc de peu de cadres au sein des résidences.

Au surplus, sur ce nombre limité de cadres, un nombre très limité d'entre eux disposent des compétences ou des qualifications requises, voire même du droit de prodiguer des soins aux personnes vulnérables.

Enfin, dans les rares cas de cadres disposant des qualifications ou compétences requises afin de prodiguer des soins, l'épuisement n'est certainement pas une option envisageable.

En effet, les personnes qui prodiguent des soins doivent être en état, physique et mental, pour le faire. La fatigue extrême est inconciliable avec la fourniture de soins essentiels aux personnes vulnérables. Une telle fourniture de soins requiert une acuité mentale et une agilité physique normales. Autrement, des erreurs se manifesteront et les personnes vulnérables seront en danger.

Aucune personne sensée n'accepterait que ses parents âgés et vulnérables soient traités par des individus affligés d'une extrême fatigue, entraînant notamment des problèmes de concentration.

Ainsi, le souhait syndical visant à épuiser les cadres comme moyen de pression est carrément dangereux et n'a pas sa place en matière de maintien des services essentiels auprès de personnes vulnérables, surtout en ce qui concerne les soins.

Le législateur devrait donc intervenir directement à cet égard pour éviter des situations catastrophiques.

- b) Il est désormais inadéquat de recourir à des pourcentages arbitraires de temps de travail en sus d'une liste de tâches essentielles ou exclues

Il a été noté depuis la Décision Flageole que les syndicats demandent toujours d'avoir recours aux pourcentages de temps de travail arbitraires, malgré qu'ils aient obtenu une déclaration d'inconstitutionnalité à cet égard. Cependant, ils y ajoutent désormais une liste de tâches exclues ou de tâches essentielles à maintenir en cas de grève ou une liste de tâches exclues. On peut ainsi référer à une approche hybride.

Cette demande inacceptable des syndicats d'avoir recours à une approche hybride, soit de maintenir des pourcentages prédéterminés en sus d'une liste de tâches essentielles ou de tâches exclues, se fonde uniquement sur un souci d'équité entre les membres du syndicat afin de permettre à tous les membres de faire la grève dans la même proportion, tel qu'il ressort notamment de la Décision Flageole. Avec égard, l'équité entre les membres d'un syndicat n'est aucunement pertinente en matière de maintien des services essentiels.

Le droit de grève, dans un contexte de services essentiels, n'implique pas que tous les salariés d'une même résidence ou d'un même service disposent du même temps de grève. L'objectif derrière le droit de grève sera atteint, peu importe l'identité ou le titre d'emploi des personnes en grève ou sur la ligne de piquetage. Il est donc inévitable que certaines

personnes puissent être davantage sur le piquet de grève que d'autres plus impliquées au niveau des services essentiels, ce qui ne fait pas du tout obstacle au droit de grève.

Ce principe a d'ailleurs été reconnu par le TAT depuis la Décision Flageole. Ainsi, dans certaines décisions impliquant des RPA, le TAT a récemment recommandé des pourcentages de temps de grève différents en fonction des titres d'emploi au sein d'une même résidence⁴.

Ceci étant dit, ce faisant, le TAT a également adopté une approche hybride de procédé (c.-à-d. pourcentages et liste de tâches), ce qui doit, selon nous, être corrigé dans le cadre du projet de loi 33.

En effet, cette approche hybride demandée par les syndicats et appliquée par le TAT dans certains cas a plutôt pour conséquence d'imposer une double limitation excessive et déraisonnable aux résidences offrant des services et des soins aux personnes vulnérables qu'elles desservent, soit : (i) les quarts de travail sont amputés d'emblée d'un pourcentage arbitraire de temps travaillé sans égard aux tâches essentielles qui doivent être maintenues; et (ii) durant la période travaillée et payée qui a déjà été réduite, une liste de tâches spécifiques est appliquée. Le RQRA soumet respectueusement que cette façon de procéder impose des contraintes excessives aux RPA.

En effet, des employeurs peuvent se retrouver à rémunérer des salariés alors qu'aucune tâche ne peut être effectuée. À l'inverse, il peut arriver que le personnel des unités de soin au sein des RPA doive demeurer au travail malgré l'imposition d'un pourcentage arbitraire de temps de grève, et ce, afin de maintenir les services essentiels. Il s'agit encore là d'un fardeau insoutenable qui ne devrait pas être imposé aux RPA.

Il est bien connu que tous les titres d'emploi ne sont pas équivalents en matière de maintien des services essentiels. Par exemple, la réceptionniste aux soins d'une RPA ne sera pas requise au même titre que l'infirmière auxiliaire afin d'assurer le maintien des services essentiels. Il est donc logique, voire même incontournable, que le réceptionniste aux soins puisse faire la grève dans une plus grande proportion que l'infirmier auxiliaire.

En d'autres mots, certains salariés doivent demeurer au travail nonobstant un pourcentage arbitraire prédéterminé en cas de grève pour assurer le maintien des services essentiels et d'autres peuvent aller exercer leur droit de grève plus rapidement ou dans une plus grande proportion lorsqu'ils ont complété leurs tâches essentielles. Ainsi, la notion de pourcentages d'horaires n'est plus pertinente et doit être évacuée complètement et expressément.

En temps de grève, il s'agit donc désormais de créer des horaires pour les salariés en fonction des tâches essentielles à accomplir, et ce, sans avoir recours à des pourcentages arbitraires ou prédéterminés de temps de travail. Tel qu'il appert de ce qui précède, il pourra, dans

⁴ Par exemple, *Société en commandite Élogia et Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ)*, 2019 QCTAT 2409

certain cas, s'agir d'horaires de travail réduits en fonction seulement des tâches essentielles à accomplir.

Ces données sont importantes étant donné que le projet de loi se doit, selon nous, de reconnaître que le personnel assigné aux services essentiels pourrait devoir demeurer au travail sans interruption pour assurer la santé et la sécurité du public. Il ne s'agit alors pas d'une entrave au droit de grève ou d'association, mais bien de l'application du droit constitutionnel qu'a le public à la santé, à la sécurité et à l'intégrité.

De la même manière, il devrait être clairement établi qu'en aucun cas les employeurs ne devraient avoir l'obligation de maintenir des salariés au travail, et de les rémunérer, s'ils n'ont plus aucune tâche essentielle à accomplir.

En conclusion, si le projet de loi demeure sous sa forme actuelle, nous croyons que les précisions suivantes doivent être ajoutées au Code, afin de mieux guider les parties et le TAT dans le cadre du maintien des services essentiels en cas de grève :

- i. Le maintien des services essentiels est d'abord la responsabilité des salariés qui fournissent normalement ces services au public et des syndicats qui les représentent, et non celle des cadres ou gestionnaires, ou de leur employeur (articles à revoir : 111.0.17, 111.10 et 111.10.1 du Code).
- ii. Le droit de grève dans un contexte de services essentiels est subordonné au droit à la santé et à la sécurité publique.
- iii. Le droit de grève dans un contexte de services essentiels n'implique pas que tous les salariés d'un même employeur ou d'un même service disposent du même temps de grève.
- iv. Les salariés assignés aux services essentiels pourraient devoir demeurer au travail sans interruption pour assurer la santé et la sécurité du public, et ce, en fonction de leurs tâches d'emploi propres.
- v. En aucun cas les employeurs ne devraient avoir l'obligation de maintenir des salariés au travail, et de les rémunérer, s'ils n'ont plus aucune tâche essentielle à accomplir.
- vi. Le maintien des services essentiels doit être assuré en procédant à la confection d'horaires de travail spécifiques établis en fonction des tâches essentielles qui doivent être accomplies et non en fonction de pourcentages arbitraires de temps de travail.

3) LE RÔLE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL ET LA PROCÉDURE À SUIVRE

a) Le rôle accru dévolu au Tribunal administratif du travail

Nous sommes généralement en accord avec les modifications proposées visant à accroître le pouvoir d'intervention du TAT en matière de maintien des services essentiels.

b) Le droit d'être entendue

Il est, selon nous, primordial que les parties aient le droit de se faire entendre sur la suffisance du maintien des services essentiels dans le cadre d'une audience instruite par le TAT.

Présentement, l'article 35 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail* (L.R.Q. T-15.1) (la « **LITAT** ») prévoit, pour toutes les affaires instruites devant le TAT, un droit général de se faire entendre, à moins d'un consentement entre les parties afin de procéder sur dossier.

En matière de services essentiels plus spécifiquement, l'article 111.22 du Code permet au TAT de procéder sur dossier, même en l'absence de consentement des parties.

Il découle de ce qui précède que le TAT rend la majorité de ses décisions en matière de services essentiels sur dossier et qu'il refuse généralement de convoquer les parties à une audience portant sur le maintien des services essentiels.

Or, une telle façon de procéder doit être modifiée.

En effet, il découle des changements apportés au Code par l'entremise du projet de loi 33 que l'exercice visant à déterminer la suffisance du maintien des services essentiels sera beaucoup plus complexe qu'il ne l'était auparavant. Considérant que les parties et le TAT ne peuvent plus avoir recours à l'application automatique de pourcentages prédéterminés, il est inévitable que les parties doivent faire davantage de représentations et de preuve en lien avec le maintien des services essentiels. Cet exercice nécessitera donc davantage de réflexion, de preuve et d'analyse afin de déterminer la suffisance des services essentiels pour chaque titre d'emploi en cause.

Ainsi, il s'agira désormais de faire entendre des témoins et d'administrer une preuve complète et complexe relativement aux services essentiels qui doivent être maintenus pour chaque type d'emploi.

Dans cette optique, nous croyons impensable que le TAT puisse continuer sa pratique d'émettre ses recommandations ou ordonnances sur dossier seulement, à moins que toutes les parties n'y consentent.

Pour ces motifs, l'article 111.22 du Code devrait être modifié afin de retirer l'exclusion de l'article 35 de la LITAT qui y figure présentement.

Ainsi, le droit d’être entendu et d’administrer de la preuve sur la suffisance des services essentiels dans le cadre d’une audience, à moins de consentement entre les parties, n’y sera plus exclu et l’article 35 de LITAT s’appliquera aux questions de services essentiels comme c’est le cas pour les autres matières instruites devant le TAT.

c) Le délai de sept (7) jours ouvrables francs

Pour les mêmes motifs que ceux précédemment mentionnés, nous sommes d’avis que le délai de sept (7) jours ouvrables francs (article 111.0.23 du Code) n’est pas suffisant afin de procéder aux analyses par titre d’emploi nécessaires et à la détermination du maintien des services essentiels.

Enfin, nous sommes en accord avec le concept de jours ouvrables francs étant donné les nombreux exemples malheureux où les listes de maintien des services essentiels ont été envoyées le vendredi après-midi précédant une fin de semaine de trois (3) jours.

Nous militons ainsi en faveur de l’inclusion d’un délai de quinze (15) jours ouvrables francs à l’article 111.0.23 du Code.

CONCLUSIONS

Le RQRA, dont les actions et représentations ont essentiellement pour but d'assurer l'intégrité, la santé et des services sécuritaires aux aînés, se réjouit que le législateur québécois modernise les règles applicables en matière de services essentiels.

Mais pour en augmenter l'efficacité et assurer la santé des personnes âgées vulnérables au sein des RPA, nous soumettons à la Commission les recommandations suivantes :

- i. Édicter expressément au Code du travail que le maintien des services essentiels est d'abord la responsabilité des salariés qui fournissent normalement ces services au public et des syndicats qui les représentent, et non celle des cadres ou gestionnaires (articles à revoir : 111.0.17, 111.10 et 111.10.1 du Code).
- ii. Édicter expressément au Code du travail que le droit de grève dans un contexte de services essentiels est subordonné au droit à la santé et à la sécurité publique.
- iii. Édicter expressément au Code du travail que le droit de grève dans un contexte de services essentiels n'implique pas que tous les salariés d'un même employeur ou d'un même service disposent du même temps de grève.
- iv. Édicter expressément au Code du travail que les salariés assignés aux services essentiels pourraient devoir demeurer au travail sans interruption pour assurer la santé et la sécurité du public, et ce, en fonction de leurs tâches d'emploi propres.
- v. Édicter expressément au Code du travail qu'en aucun cas les employeurs ne doivent avoir l'obligation de maintenir des salariés au travail, et de les rémunérer, s'ils n'ont plus aucune tâche essentielle à accomplir.
- vi. Édicter expressément au Code du travail que le maintien des services essentiels doit être assuré en procédant à la confection d'horaires de travail spécifiques établis en fonction des tâches essentielles qui doivent être accomplies et non en fonction de pourcentages arbitraires de temps de travail.
- vii. L'article 111.22 du Code du travail devrait être modifié afin de retirer l'exclusion de l'article 35 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail* (L.R.Q. T-15.1).
- viii. Le délai à l'article 111.0.23 du Code devrait être de quinze (15) jours ouvrables francs.