

Fin de l'état d'urgence sanitaire : pour des mesures transitoires négociées de bonne foi

Mémoire de l'APTS

Déposé à la Commission de la santé et des services sociaux
dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 28, Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire

31 mars 2022

Tables des matières

Tables des matières	1
Présentation de l'APTS	2
Introduction — Chassez le naturel, il revient au galop	3
Comment faire de la main droite ce que ne peut plus faire la main gauche	4
La gestion par arrêtés ministériels	4
Le tour de passe-passe	5
Un dangereux précédent	5
Recommandation 1	6
L'immunité juridique, un régime dérogatoire.	6
Négociateur de bonne foi	6
La pénurie de main-d'œuvre : un phénomène existant bien avant la pandémie.	6
Une table spéciale pour mettre en place les mesures transitoires	7
Recommandation 2	7
Conclusion	8

Présentation de l'APTS

L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) est une organisation syndicale qui représente plus de 65 000 personnes professionnelles et techniciennes qui travaillent dans la grande majorité des établissements du réseau québécois de la santé et des services sociaux. Elle a pour mission de défendre les droits de ses membres par la négociation et l'application de sa convention collective ainsi que de promouvoir leurs intérêts.

L'APTS rassemble une expertise large et diversifiée puisque ses membres, dont 86 % sont des femmes, occupent plus d'une centaine de titres d'emploi différents. Elle est la seule organisation syndicale à représenter exclusivement et très majoritairement le personnel professionnel et technique du réseau public de la santé et des services sociaux du Québec (RSSS), identifié comme la catégorie 4.

Les membres de l'APTS travaillent dans des établissements qui ont différentes missions : centres hospitaliers, CLSC, CHSLD, centres jeunesse et centres de réadaptation. L'APTS a donc une vue à la fois globale et spécifique sur l'ensemble du RSSS.

À travers toutes ses interventions relatives au système québécois de santé et de services sociaux, l'APTS défend les grands principes de la Loi canadienne sur la santé, soit la gestion publique, l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité et la transférabilité.

Introduction — Chassez le naturel, il revient au galop

Dès le début de la pandémie, l'APTS a tendu la main au gouvernement Legault pour mettre en place une structure de concertation afin de faire face aux défis que représentait la propagation du virus dans la population, tout en étant consciente que des modifications dans l'organisation du travail étaient nécessaires. En faisant participer les représentant·e·s du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux à la prise de décision, l'APTS souhaitait instaurer une réelle gestion démocratique du RSSS. Il s'agissait de la meilleure façon de susciter l'adhésion aux décisions afin de créer un esprit de corps, de rallier et de mobiliser le personnel pour faire face à ce virus potentiellement mortel.

Ce fut rejeté du revers de la main par le gouvernement Legault. Au contraire, aucune des mesures imposées aux salarié·e·s de l'APTS n'a été discutée avec leurs représentant·e·s démocratiquement élu·e·s durant les 20 premiers mois de l'état d'urgence sanitaire. Chaque fois, leur organisation syndicale a été mise devant le fait accompli, quelques minutes avant les annonces publiques, l'empêchant d'avertir leurs équipes locales afin de gérer le mécontentement sur le terrain. Pourtant, les parties étaient en pleine négociation pour le renouvellement de la convention collective pendant cette période et plusieurs demandes de l'APTS étaient en lien avec la pénurie de main-d'œuvre et l'attraction et la rétention du personnel dans le RSSS.

À chaque fois, l'APTS a dû se battre avec le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS) — l'organe du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) responsable d'appliquer les arrêtés ministériels qui décrétaient, suspendaient ou modifiaient unilatéralement les conditions de travail négociées — pour s'assurer que les droits du personnel professionnel et technique ne soient pas lésés indûment et pour qu'il reçoive un traitement juste et équitable en comparaison de celui des salarié·e·s des autres catégories d'emploi.

Outre une brève période au début de 2022 où le ministre de la Santé et des Services sociaux, mis au pied du mur par la 5^e vague, a démontré une réelle ouverture aux préoccupations de l'APTS - ouverture partielle cela dit - la gestion de la pandémie n'a jamais fait l'objet d'une véritable concertation. De plus, les différentes conditions imposées par le gouvernement ont entraîné d'énormes disparités de traitement entre les différentes catégories d'emploi, pourtant toutes accablées de la même façon par cette crise sans précédent.

À l'aube d'une probable 6^e vague, le naturel qui a été chassé revient au galop. Tel que présenté, le projet de loi n° 28 (PL 28) octroie au gouvernement Legault tous les pouvoirs pour imposer unilatéralement les conditions de travail à tou-te-s les travailleur·se·s du RSSS jusqu'au 31 décembre 2022, au plus tôt. Il s'exempte ainsi de son obligation de négocier avec leurs représentant·e·s syndicaux·les et peut ignorer en toute impunité le Code du travail. L'APTS considère que cette loi constitue aussi une atteinte directe au droit d'association, qui est protégé par la Charte des droits et libertés de la personne. Le PL 28 crée donc un précédent inadmissible.

Tel que rédigé, le PL 28 ne met aucunement fin à l'état d'urgence sanitaire pour les salarié-e-s du RSSS. Il constitue surtout un affront aux nombreux sacrifices effectués par le personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux.

Comment faire de la main droite ce que ne peut plus faire la main gauche

La gestion par arrêtés ministériels

L'instauration de l'état d'urgence sanitaire a permis au gouvernement du Québec de se soustraire à ses obligations en tant qu'employeur. La création, la suspension et la modification des conditions de travail au moyen de décrets ou d'arrêtés ministériels lui permettaient d'éviter des négociations avec ses vis-à-vis syndicaux-les.

Devant l'inconnu et les craintes que ce nouveau coronavirus constituait, cette usurpation des droits des travailleur·s pouvait, à première vue, se comprendre jusqu'à un certain point compte tenu de la Loi sur la santé publique. L'urgence d'agir commandait une certaine souplesse dans l'organisation du travail. L'APTS était bien consciente des défis logistiques et organisationnels que la propagation de la COVID-19 représentait pour le RSSS. Bien sûr, la mise en place d'une véritable cellule de concertation entre les salarié-e-s et les gestionnaires aurait été préférable, mais l'organisation a laissé un temps d'adaptation au ministère. Elle se disait qu'un gouvernement responsable userait de ses nouveaux pouvoirs avec parcimonie, tout en se forçant à respecter les conventions collectives qu'il avait lui-même signées.

Mais cette gestion à coups d'arrêtés, ou des pouvoirs en découlant, est rapidement devenue la norme au lieu de l'exception. Il faut dire que la pénurie de main-d'œuvre qui sévit dans le réseau depuis de nombreuses années a été fortement accentuée par la pandémie, obligeant les différents établissements à faire des pieds et des mains pour assurer les services. L'arrêté ministériel 2020-007, en particulier, fut utilisé abondamment pour détourner les droits conventionnés et éviter des pourparlers avec les syndicats du réseau. Cet arrêté stipulait :

« que les dispositions nationales et locales des conventions collectives en vigueur dans le réseau de la santé et des services sociaux de même que les conditions de travail applicables au personnel salarié non syndiqué soient modifiées, afin de permettre à l'employeur de répondre aux besoins de la population... »

Le tour de passe-passe

La première phrase de l'article 2 du PL 28 vient faire la quadrature du cercle en maintenant les pouvoirs conférés par l'état d'urgence sanitaire tout en y mettant fin. En simple, on fait de la main droite ce que la main gauche ne pourra plus faire.

« Les mesures prévues par décrets ou par arrêtés du ministre de la Santé et des Services sociaux pris en vertu de l'article 123 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2) qui sont en vigueur au moment où prend fin l'état d'urgence sanitaire le demeurent jusqu'au 31 décembre 2022. »

En date du 30 mars 2022, à part quelques arrêtés abrogés le 25 mars - qui ne concernent aucunement les conditions de travail des salarié·e·s du RSSS - tous les arrêtés ministériels en vigueur sont maintenus. Il n'est fait aucune mention dans le projet de loi du moment où ces arrêtés « antisyndicaux » seront abolis.

Le gouvernement vient tout juste de reporter au 14 mai la date prévue pour la fin de l'octroi des primes d'assiduité et de rétention du personnel du RSSS, malgré les déclarations précédentes du ministre et une missive provenant du MSSS. Aucun échéancier n'est prévu pour abroger avant le 31 décembre 2022 les arrêtés qui briment les conditions de travail du personnel du RSSS et qui contournent les dispositions de la convention collective récemment convenues entre les parties. L'article 8 est particulièrement clair à ce sujet. Et quelle que soit l'interprétation de l'article 3 du projet loi, ce dernier ne garantit en rien l'abrogation des arrêtés invoqués.

De plus, plusieurs arrêtés ministériels maintenus concernent la modernisation du RSSS, par exemple le télétravail, et n'ont pas d'effet sur la situation pandémique. Ces sujets devraient normalement faire l'objet de négociation avec les syndicats. Ces arrêtés viennent aussi empiéter sur plusieurs droits importants et reconnus aux travailleur·se·s.

Un dangereux précédent

La volonté annoncée du gouvernement Legault d'abolir les primes de rétention et d'assiduité tout en maintenant sa liberté de faire fi des conventions collectives grâce, notamment, à l'arrêté 2020-007 répugne et inquiète l'APTS. Elle est particulièrement soucieuse du précédent que crée ce projet loi, qui permet au gouvernement de surseoir à ses obligations en tant qu'employeur. Quand se sentira-t-il de nouveau légitimé d'altérer les droits et les conditions collectivement négocié·e·s et de passer au-dessus de la tête des syndicats ? Une chose est claire, on ne peut légiférer pour permettre la modification unilatérale des conditions de travail des salarié·e·s et occulter le droit fondamental à la négociation collective en milieu syndiqué.

Dans les circonstances, et pour les raisons évoquées, l'APTS recommande à la Commission d'ajouter des précisions dans le texte du PL 28.

Recommandation 1

Que l'article suivant soit ajouté au PL 28 :

Lors de l'entrée en vigueur du projet de loi, l'ensemble des décrets, arrêtés ministériels ou mesures incluses décrétant, suspendant ou modifiant les conditions de travail des salarié-e-s du réseau de la santé et des services sociaux, dont l'arrêté ministériel 2020-007, sont abrogés.

L'immunité juridique, un régime dérogatoire

La deuxième phrase de l'article 2, grandement inspiré du dernier alinéa de l'article 123, est tout aussi problématique et nous pousse à nous demander si certaines dispositions du projet de loi contreviennent à d'autres lois, voire même aux Chartes. En indiquant que le « gouvernement, le ministre ou toute autre personne ne peut être poursuivi en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'application de ces décrets et de ces arrêtés », le gouvernement s'arroge d'autres pouvoirs, justifiés par un état d'urgence sanitaire. Le ministre et ses représentant-e-s semblent essayer de se déresponsabiliser de leurs actions en connaissant très bien les impacts de ce projet de loi sur les droits reconnus de leurs employé-e-s.

Ce régime dérogatoire, qui étend encore une fois les conditions de l'état d'urgence sanitaire en dehors de ce contexte précis, amène d'autres questions. Est-ce que l'application des décrets et des arrêtés et l'ouverture unilatérale des conventions collectives deviendront illégales en dehors du contexte de l'état d'urgence sanitaire? Est-ce une manière pour le gouvernement de se détourner de ses responsabilités en tant qu'employeur, en toute impunité?

En conférence de presse sur son « plan santé », le 29 mars dernier, le ministre de la Santé et des Services sociaux insistait sur l'imputabilité des gestionnaires dans les décisions prises au sein des établissements. Il est étonnant qu'il s'en décharge aussi facilement dans ce projet de loi.

Négociateur de bonne foi

La pénurie de main-d'œuvre : un phénomène datant de bien avant la pandémie

Les enjeux d'attraction et de rétention du personnel dans le RSSS étaient présents bien avant l'arrivée du coronavirus. C'était d'ailleurs l'un des axes majeurs qui soutenaient les demandes déposées par l'APTS en octobre 2019 afin de faire diminuer la surcharge de travail et de favoriser l'accès aux soins et aux services. Le ministre de la Santé et des Services sociaux, qui était président du Conseil du trésor au début de la dernière ronde de négociation, l'a reconnu à de nombreuses reprises depuis, tout dernièrement lors de la présentation de son *Plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé*.

Ni la fin de la pandémie ni la fin de l'état d'urgence ne mettront fin à la pénurie. Il faudra de nombreuses années pour former du personnel technique et encore plus pour le personnel professionnel. Et si l'on veut s'assurer une relève suffisante, le gouvernement n'aura d'autre choix que d'écouter les solutions portées par les syndicats du RSSS, dont l'APTS.

De nombreux arrêtés ministériels ont été créés dans le but de favoriser l'attraction, mais surtout la rétention, du personnel dans le réseau. D'autres ont vu le jour pour soutenir l'assiduité du personnel dans les établissements. Tout en reconnaissant en partie le succès de telles mesures, leurs applications incohérentes et inégales au sein du personnel du RSSS ont créé démobilisation et ressentiment chez ceux et celles qui en ont été exclu-e-s arbitrairement. Ces mesures ont divisé des travailleur-se-s qui se côtoient quotidiennement dans leur pratique. Le gouvernement aurait eu tout avantage à écouter leurs représentant-e-s dès le début pour éviter la situation présente.

À court terme cependant, l'arrêt brutal de ces incitatifs financiers - malgré leurs défauts - pourrait avoir des effets des plus négatifs sur le personnel présent. Du jour au lendemain, le secteur public diminuera son attractivité par rapport au privé, alors que les activités délestées lors des vagues successives impliquent déjà que le rattrapage affectera encore plus la charge de travail du personnel du RSSS pour les mois à venir.

Une table spéciale pour mettre en place les mesures transitoires

Si le gouvernement veut véritablement mettre en place des mesures transitoires, il se doit d'assumer ses responsabilités en tant qu'employeur et de s'asseoir à une table spéciale de négociation avec l'APTS et les autres organisations syndicales du RSSS.

Cette demande n'a d'ailleurs rien d'exceptionnel. Elle est même prévue au sein des conventions collectives en vigueur par le biais du comité provincial permanent de négociation. Cette table spéciale, qui découlerait de ce comité, aurait comme mandat de se pencher sur les incitatifs financiers à mettre en place pour s'assurer de la prestation optimale des soins et des services durant la période de transition, ainsi que des allègements provisoires à mettre en place pour favoriser la fluidité de l'organisation du travail. Et, qui sait, les éléments développés à cette table pourraient même se retrouver dans une future entente de principe lors de la prochaine ronde de négociations. À l'APTS, ce ne sont pas les idées qui manquent.

Dans les circonstances et pour les raisons évoquées, l'APTS recommande à la Commission de revoir sa position sur les mesures provisoires.

Recommandation 2

Que les mesures transitoires et les modifications aux conventions collectives nécessaires pour assurer les soins et les services à la population du Québec et mettre fin à l'état d'urgence sanitaire soient négociées

de bonne foi avec les organisations syndicales représentant le personnel du RSSS, tel que l'exige le Code du travail.

Conclusion

Il n'y a pas un·e technicien·ne ou un·e professionnel·le de la santé et des services sociaux qui ne souhaite pas la fin de l'état d'urgence sanitaire. Il en va de même pour leur syndicat. Tou·te·s aspirent à un retour à la « normale », qui se passe le plus harmonieusement possible.

Dans son état actuel, ce projet de loi crée un précédent inadmissible en octroyant un pouvoir sans précédent sur les conditions de travail du personnel du RSSS, dont les professionnel·le·s et les technicien·ne·s de la santé et des services sociaux. Il confirme la mainmise du gouvernement Legault sur les conventions collectives et les conditions de travail.

Si le ministre de la Santé et des Services sociaux veut atteindre l'objectif qu'il s'est donné le 29 mars dernier - que le RSSS devienne l'employeur de choix auquel s'attendent les travailleur·se·s de la santé et des services sociaux - il se devra de respecter ses obligations et de négocier de bonne foi les mesures transitoires.