

CET-003M

C. P. PL 89

Loi visant à considérer les besoins
de la population en cas de grève



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

Projet de loi 89

Loi visant à considérer davantage les besoins de la population
en cas de grève ou de lock-out

18 mars 2025

MÉMOIRE



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertises leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

VALEURS

Dans le but de réaliser notre mission et notre vision, la Fédération, nos administrateurs et chaque membre de notre équipe sont guidés par les valeurs suivantes :

L'intégrité

La réussite de l'organisation est fondée sur la confiance que nous accordent les municipalités locales et régionales. Pour conserver celle-ci, nos décisions sont prises dans le respect de la mission, de la vision et des valeurs de notre organisation.

L'imagination

Face aux situations inhabituelles et dans un esprit d'entreprise, nous concevons et proposons à nos collègues et partenaires des solutions innovantes permettant de sortir des sentiers battus et de nous distinguer, tout en respectant nos valeurs.

La rigueur

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

La proactivité et le travail d'équipe

Notre agilité et nos connaissances nous permettent d'anticiper les situations nouvelles et de résoudre activement les problèmes de notre organisation ou ceux de nos partenaires, et ce, grâce à la complémentarité de notre équipe et la collaboration qui nous anime.

L'engagement

L'action de chacun des membres de notre équipe est motivée par la passion et guidée par la volonté de réussir notre mission ainsi que par la vision de l'organisation



Table des matières

INTRODUCTION	4
1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....	5
2. MAINTIEN DE SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION	6
3. RECOURS À L'ARBITRAGE	8
3.1 Préjudice grave versus préjudice sérieux.....	9
CONCLUSION	10
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	11



INTRODUCTION

Le 19 février 2025, le ministre du Travail, M. Jean Boulet, a déposé le projet de loi n° 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*.

Entre autres, le projet de loi introduit des mesures visant à garantir le maintien de services nécessaires au bien-être de la population, en assurant un niveau minimal pour éviter que la sécurité sociale, économique ou environnementale ne soit affectée de manière disproportionnée, notamment pour les personnes vulnérables.

Le projet de loi permet également au ministre du Travail de soumettre un différend à un arbitre s'il juge qu'une grève ou un lock-out risque de causer un préjudice grave ou irréparable à la population et si l'intervention d'un conciliateur ou d'un médiateur n'a pas donné de résultats. Ce projet de loi pourra, entre autres, s'appliquer à des grèves ou des lock-out dans les secteurs municipal, privé et de l'éducation.

Des dispositions visent à harmoniser les règles encadrant les conflits de travail dans les services publics en imposant également un préavis obligatoire de sept jours avant l'exercice d'un lock-out comme c'est déjà le cas pour l'exercice d'une grève. Évidemment, cette disposition s'applique seulement pour les services qui ne sont pas visés par un maintien de services essentiels par le Tribunal administratif du travail (TAT).

D'emblée, la FQM est en accord avec les objectifs poursuivis dans ce projet de loi, c'est-à-dire de prendre en compte le bien-être de la population en cas de grève ou de lock-out et nous y voyons une pertinence particulièrement pour les régions éloignées où l'accès aux services est déjà restreint.

Également, la possibilité pour le ministre de déférer un conflit à l'arbitrage constitue un levier pour les municipalités dans le cadre de la négociation de leurs conventions collectives, notamment en raison de leurs capacités financières souvent limitées.

Dans ce mémoire, la FQM fera quelques propositions de bonification afin de faciliter l'application du projet de loi au contexte municipal.

La FQM remercie les membres de la Commission de l'économie et du travail de lui donner l'occasion de présenter ses commentaires sur ce projet de loi. Nous sommes convaincus que les préoccupations exprimées et les propositions formulées dans ce mémoire seront considérées par le gouvernement et l'ensemble des élus de l'Assemblée nationale.



1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

En juin 2019, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a déposé 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*.

À la suite de la sanction du projet de loi en octobre 2019, il appartient dorénavant au Tribunal administratif du travail (TAT) d'ordonner le maintien des services essentiels lorsqu'une grève risque de compromettre la santé ou la sécurité du public.

Ces dernières années, le Tribunal a été amené à de nombreuses occasions à se prononcer sur l'assujettissement aux services essentiels de différents services publics. Dans certains cas, même si le bien-être de la population pouvait être affecté par une grève, le TAT n'a pas ordonné le maintien de services essentiels, car il n'était pas démontré à la satisfaction du TAT que la santé ou la sécurité du public pourrait être mise en danger. Nous n'avons qu'à penser aux récentes décisions concernant le Réseau de transport de la Capitale (RTC) où le TAT a conclu que le transport en commun desservant la ville de Québec n'est pas un service essentiel. En effet, le Tribunal conclut que l'arrêt du transport en commun causera des désagréments, des ennuis ou des inconvénients, mais que cet arrêt de service ne mettra pas en danger la santé ou la sécurité publique.

Dans le projet de loi no 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, le ministre vient régler ce « vide juridique » en élargissant la possibilité de maintenir un niveau de service minimal en cas de grève ou de lock-out à des secteurs ou des activités qui ne sont pas visées par la définition des services essentiels au *Code du travail*.

Pour éviter que des grèves ou des lock-out affectent de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale, des activités du secteur privé, du milieu municipal et de l'éducation seront désormais visées par le chapitre V.1.1 du *Code du travail*.

D'entrée de jeu, la FQM tient à exprimer sa satisfaction générale à l'égard du projet de loi. Nous estimons que certaines dispositions, telles que le maintien d'un niveau de service suffisant et la possibilité pour le ministre de déférer à l'arbitrage sous certaines conditions, pourraient s'avérer bénéfiques pour les municipalités et leurs citoyens, notamment celles en régions éloignées.

Toutefois, nous sommes d'avis qu'il serait utile d'apporter des modifications au projet de loi afin de s'assurer que l'impact d'une grève ou d'un lock-out sur le bien-être de la population soit évalué en tenant compte de la taille et à l'éloignement des communautés.



2. MAINTIEN DE SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

Le projet de loi no 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* introduit des mesures destinées à garantir la continuité d'un niveau suffisant de service afin de préserver le bien-être de la population. Plus précisément, si le gouvernement juge ou craint qu'une grève ou un lock-out ait un impact disproportionné sur la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, il pourrait désigner, par décret, une association accréditée et un employeur afin que le Tribunal administratif du travail détermine si certains services assurant le bien-être de la population doivent être maintenus.

Comme nous l'avons brièvement expliqué précédemment, certains services, bien qu'importants pour le bon fonctionnement d'une région, ne se qualifient pas d'essentiels suivant l'interprétation de ces termes. En effet, même si les conséquences d'une grève ou d'un lock-out nuisent au bien-être de la population, elles ne représentent pas un danger direct pour la santé et la sécurité du public.

Ainsi, de nouveaux services pourraient désormais être maintenus sous certaines conditions. La FQM estime qu'il s'agit d'un outil de plus pour les municipalités afin de protéger leurs citoyens des conséquences néfastes et perturbatrices des conflits de travail. Contrairement au secteur privé, où la grève est principalement un outil économique, elle devient également un outil politique dans le secteur public. Elle devient politique, car la population s'attend à recevoir des services qu'elle juge importants pour son bien-être. L'obligation de maintenir un niveau minimal de services pour garantir le bien-être public vient équilibrer le processus de négociation, tout en permettant aux associations accréditées de conserver la grève comme moyen de pression.

L'équilibre entre les intérêts des salariés, de l'employeur et du public devient difficile à maintenir, surtout quand le droit de grève est protégé constitutionnellement. Le législateur se trouve ainsi limité dans ses possibilités d'ajuster cette balance.

Cette nouvelle disposition ne se limite pas seulement au secteur public, mais aussi au privé. Dans son mémoire déposé au conseil des ministres, le ministre du Travail évoque les entités suivantes en exemple : une résidence privée pour aînés, une épicerie, un restaurant, une société de transport par traversier, une université, un centre de services scolaire ou même un collège.

La FQM est d'accord avec l'élargissement de cette mesure au secteur privé. En région plus éloignée, l'arrêt de certains services en raison d'une grève ou d'un lock-out peut causer de sérieux préjudices au bien-être des populations vulnérables comme les personnes âgées, les personnes itinérantes, les personnes à mobilité réduite ou les personnes isolées géographiquement pour ne nommer que celles-ci.



Nous comprenons que l'application de cette mesure relève de la compétence du ministre du Travail et que son utilisation pourrait être influencée par l'opinion publique ainsi que par la couverture médiatique dont pourrait faire l'objet une grève ou d'un lock-out.

À cet égard, il convient de souligner que nos régions sont particulièrement affectées par la crise des médias, notamment par la suppression de postes de journaliste. Cette situation entraîne une couverture moins grande des enjeux régionaux.

Il se pourrait donc qu'une grève ou un lock-out sur le territoire d'une municipalité de plus petite taille causent des préjudices tout aussi importants pour la sécurité sociale, économique ou environnementale, sans nécessairement attirer l'attention médiatique.

Rappelons que les municipalités sont des gouvernements de proximité. À ce titre, les élus municipaux ont pour mission de représenter les intérêts de leurs citoyens tout en contribuant activement à la vitalité économique et sociale de leur communauté.

Lorsqu'une grève cause préjudice au bien-être de ses citoyens, ces derniers se tournent naturellement vers leurs élus municipaux pour obtenir des réponses et des solutions. Par exemple, dans la dernière année, les préfets de MRC de la Côte-Nord ont demandé à Québec de faire de la traverse Matane–Baie-Comeau–Godbout un service essentiel en plus de mettre fin au conflit de travail entre la Société des traversiers du Québec (STQ) et ses employés. En 2020, le Tribunal administratif du travail avait jugé que la traverse n'était pas un service essentiel, car même si la grève cause des difficultés, des ennuis ou des inconvénients, elle ne met pas en danger la santé ou la sécurité publique qui est le seul critère applicable en cette manière.

Pour les préfets, il était évident que l'interruption de services, notamment en raison de l'enclavement de la région, causait des préjudices au bien-être de la population, entre autres, pour le déplacement des travailleurs et pour l'obtention des soins de santé dans des établissements hors de la région. Ainsi, sans être qualifiée de service essentiel, la traverse pourrait se qualifier de service à maintenir pour assurer le bien-être de la population.

Dans ce contexte, nous proposons au gouvernement de prévoir un mécanisme permettant à une municipalité de soumettre au ministre une demande visant à garantir un niveau suffisant de services si elle estime qu'une grève ou un lock-out sur son territoire porte atteinte à la sécurité économique, sociale ou environnementale de sa population. Elle pourrait agir ainsi à titre d'employeur, mais également à titre de gouvernement de proximité. Il reviendra alors au ministre de juger bon ou non de décréter ou non le maintien des services pour assurer le bien-être de la population.



Recommandation n°1

Que le gouvernement prévoie un mécanisme permettant à une municipalité de soumettre au ministre une demande visant à garantir un niveau suffisant de services si elle estime qu'une grève ou un lock-out sur son territoire porte atteinte à la sécurité économique, sociale ou environnementale de sa population.

3. RECOURS À L'ARBITRAGE

Pour une municipalité, la qualité des services offerts à la population s'exprime souvent par l'expertise et la compétence de ses employés municipaux. Malgré les défis de recrutement en région, il est souhaitable que les conditions de travail de ces employés puissent être arrimées à la capacité de payer des municipalités.

Le financement des municipalités repose principalement sur les taxes foncières, les transferts et les subventions gouvernementales. Ces dernières années, les municipalités ont dû à la fois faire face à des augmentations substantielles de leurs coûts de fonctionnement et à une baisse de l'aide gouvernementale dans plusieurs secteurs d'activité, ce qui limite voire réduit leur capacité d'action.

À titre d'exemple, 80 % des demandes au Programme d'aide à la voirie locale (PAVL) ont été refusées pour l'année financière 2025-2026 et la part pour les municipalités des investissements totaux du Plan québécois des infrastructures (PQI) est en baisse de 5,5 % (417 millions \$).

Il en résulte que les limites dans la capacité de payer des municipalités peuvent parfois mener à des impasses dans la négociation d'une convention collective. Afin d'éviter qu'une telle impasse puisse causer un préjudice sérieux à la population en raison d'une grève ou d'un lock-out qui perdure, le projet de loi permet au ministre du Travail de déférer un différend à l'arbitrage après une intervention infructueuse d'un conciliateur ou d'un médiateur, et ce, sans devoir passer par la sanction d'une loi spéciale.

Actuellement, les articles 44 et 45 de la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* prévoient un arbitrage volontaire puisqu'ils nécessitent le consentement des deux parties pour que le ministre nomme un arbitre.

Désormais, si le ministre juge qu'une grève ou un lock-out peut causer un préjudice grave ou irréparable à la population, ce dernier se réserve le droit de nommer un arbitre, sous certaines conditions.



La FQM accueille favorablement cette nouvelle disposition. En plus d’être un levier intéressant pour les municipalités, il s’agit d’un compromis favorable, permettant d’assurer à la fois la protection des droits des travailleurs à négocier leurs conditions de travail, de la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population et de la capacité de payer des municipalités. Par cet arbitrage obligatoire, le ministre pourra mettre fin à une impasse en cours de négociation en y substituant un mécanisme véritable de règlement des différends.

À nouveau, et pour ces mêmes raisons, nous recommandons de prévoir un mécanisme permettant à une municipalité de soumettre au ministre une demande afin de déférer un conflit de travail à l’arbitrage si cette dernière estime qu’une grève sur son territoire porte un préjudice grave ou irréparable à sa population. Évidemment, il reviendra alors au ministre de juger de la pertinence de déférer le conflit à l’arbitrage.

Recommandation n°2

Que le gouvernement prévoie un mécanisme permettant à une municipalité de soumettre au ministre une demande de déférer un conflit de travail à l’arbitrage si cette dernière estime qu’une grève sur son territoire porte un préjudice sérieux et irréparable à sa population.

3.1 Préjudice grave versus préjudice sérieux

Comme mentionné précédemment, le ministre peut déférer à un arbitre un conflit de travail pour déterminer les conditions de travail s’il constate ou appréhende une menace pouvant causer un « préjudice grave ou irréparable à la population » en raison d’une grève ou d’un lock-out.

Dans son mémoire déposé au conseil des ministres, le ministre du Travail soulève que dans les dernières années, des arrêts de travail ont causé un préjudice sérieux à la population en donnant les exemples suivants : écoles, cimetières et usines de transformation alimentaire. De notre compréhension, la mesure d’arbitrage pourrait s’appliquer à ces secteurs. Néanmoins, nous nous questionnons sur l’interprétation que donneront les tribunaux aux termes « préjudice grave ou irréparable ». Nous proposons de les remplacer par la notion de « préjudice sérieux ou irréparable » qui figure expressément à l’article 511 du Code de procédure civile, en matière d’injonction interlocutoire et qui a été interprétée et appliquée à plusieurs reprises par les tribunaux et déjà à certaines occasions en matière de droit du travail.



Recommandation n°3

Que l'article 111.32.2 du Code du travail, introduit par l'article 5 du projet de loi, soit modifié par le remplacement au premier alinéa de « préjudice grave ou irréparable » par « préjudice sérieux ou irréparable ».

CONCLUSION

La FQM salue la volonté du ministre du Travail d'apporter les changements législatifs nécessaires afin de tenir compte du bien-être de la population en cas de grève ou de lock-out, qui s'ajouteront de manière complémentaire aux dispositions déjà existantes sur les services essentiels.

La FQM est d'avis que les objectifs du projet de loi 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* constituent une avenue intéressante afin d'assurer la sécurité sociale, économique et environnementale, et ce, à titre d'employeur et de gouvernement de proximité.

Nous espérons que les commentaires formulés dans ce mémoire seront accueillis avec ouverture par le gouvernement, afin de prendre en considération le bien-être des communautés de toutes tailles.



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1

Que le gouvernement prévoie un mécanisme permettant à une municipalité de soumettre au ministre une demande visant à garantir un niveau suffisant de services si elle estime qu'une grève ou un lock-out sur son territoire porte atteinte à la sécurité économique, sociale ou environnementale de sa population.

Recommandation n°2

Que le gouvernement prévoie un mécanisme permettant à une municipalité de soumettre au ministre une demande de déférer un conflit de travail à l'arbitrage si cette dernière estime qu'une grève sur son territoire porte un préjudice sérieux et irréparable à sa population.

Recommandation n°3

Que l'article 111.32.2 du Code du travail, introduit par l'article 5 du projet de loi, soit modifié par le remplacement au premier alinéa de « préjudice grave ou irréparable » par « préjudice sérieux ou irréparable ».