



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Mémoire de la FTQ sur le Projet de loi n° 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

18 mars 2025

Ce document a été produit par et pour la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ). Notre organisation encourage la diffusion et la distribution de ses idées, valeurs et principes. Ainsi, sauf avis contraire, la reproduction en totalité ou en partie de ce document est autorisée à des fins non commerciales. La mention de la source est cependant obligatoire.

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2025

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-562-0

Table des matières

Introduction	4
1. L'encadrement du droit de grève : un compromis historique	5
2. Le droit de grève, un droit constitutionnel et un composant de la liberté d'association.....	5
3. Le <i>Code du travail</i> restreint déjà le droit de grève au motif du maintien de services essentiels 6	
4. Une interprétation des services essentiels jugée trop restrictive au goût du gouvernement ..	7
5. Une absence totale de consultation sur le projet de loi.....	8
6. Une tendance lourde à la CAQ : la gouvernance par décret.....	10
7. Un important déséquilibre dans le rapport de force	11
7.1 Un champ d'application trop large	12
7.2 Le volet du bien-être de la population : des critères d'application imprécis qui provoqueront la judiciarisation des conflits de travail.....	13
7.3 Le projet de loi aura un effet contraire à l'effet recherché par le législateur	14
8. Un projet de loi qui ne respecte pas le droit international.....	15
Conclusion	16
Recommandation.....	16

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) souhaite apporter ses commentaires à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*. Forte de ses 600 000 membres, travailleuses et travailleurs syndiqués de tous les secteurs d'activité, répartis dans toutes les régions du Québec, la centrale prend régulièrement position sur les enjeux touchant le régime de relations du travail, notamment les services essentiels.

D'emblée, la FTQ souhaite réitérer qu'elle reconnaît que le droit de grève puisse légitimement faire l'objet d'un encadrement législatif en ce qui a trait au maintien de services essentiels, soit les services dont l'interruption peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique. Elle estime néanmoins qu'en introduisant au *Code du travail*¹ les notions floues de « sécurité sociale, économique ou environnementale » et de « préjudice grave ou irréparable », et en octroyant au ministre des pouvoirs discrétionnaires par décret, le projet de loi à l'étude viole de façon manifeste la liberté d'association garantie par la *Charte des droits et libertés de la personne* (la Charte) et la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte canadienne) (collectivement les Chartes) ainsi que le droit international.

Alors que le ministre du Travail Jean Boulet a justifié le dépôt du projet de loi par un besoin de rétablir l'équilibre², la FTQ estime plutôt qu'il aura pour effet de redéfinir les relations de travail québécoises, au détriment du mouvement syndical, en provoquant un important déséquilibre dans le rapport de force des parties lors de négociations. Ce déséquilibre repose notamment sur l'importante incertitude provoquée par l'imprécision et la généralité des termes de ce projet de loi, requérant l'intervention des tribunaux et ouvrant la porte à une judiciarisation à outrance des conflits de travail. La FTQ constate à regret que par le dépôt de son projet de loi, le gouvernement choisit de se mettre à dos les travailleuses et travailleurs, et ce, en plein contexte d'incertitude économique, alors que se font entendre les appels à la solidarité de tous les acteurs de la société civile.

La FTQ est par ailleurs outrée de l'absence de consultation préalable au dépôt du projet de loi, situation d'autant plus incompréhensible qu'elle constitue une rupture inédite avec les pratiques habituelles. Alors que les projets de loi déposés dans les dernières années en matière de relations de travail ont tous été précédés de consultations sous une forme ou une autre, celui-ci est imposé unilatéralement, sans concertation, malgré le fait qu'il restreigne l'exercice d'une liberté fondamentale.

Par conséquent, et pour les motifs qui suivent, la FTQ réclame le retrait complet et immédiat du projet de loi à l'étude. Elle invite le gouvernement, si celui-ci souhaite véritablement discuter d'équilibre dans les relations de travail, à convoquer les parties prenantes à une véritable consultation, appuyée sur des faits, concrets et documentés, où l'ensemble des enjeux qui minent actuellement cet équilibre pourront faire l'objet de discussions.

¹ QUÉBEC, *Code du travail*, L.R.Q., c.27, Québec, Éditeur officiel du Québec [En ligne] [www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-27?&digest].

² Isabelle PORTER, « La réforme Boulet sur les grèves change complètement les règles du jeu, selon les experts », *Le Devoir*, 22 février 2025, [En ligne] [www.ledevoir.com/politique/quebec/847285/reforme-boulet-greves-change-completement-regles-jeu-selon-experts].

1. L'encadrement du droit de grève : un compromis historique

Il peut être utile de rappeler que l'encadrement législatif du droit de grève, tel que nous le connaissons, résulte d'un compromis historique à la base de notre modèle de relations de travail. Avec comme objectif la préservation de la paix industrielle, l'exercice du droit de grève est fortement limité par le *Code du travail*. Ainsi, le droit de grève est par exemple interdit pendant toute la durée de la convention collective, et il est assujéti au respect d'une procédure stricte. Les grèves pour des motifs politiques ou pour des motifs de solidarité sont interdites, celles-ci ne pouvant porter que sur la négociation d'une convention. De plus, le *Code du travail* prévoit déjà que le droit de grève est assujéti au maintien de services essentiels dans les services publics et dans les entreprises assimilables à un service public. Les employeurs acquièrent ainsi une garantie d'absence de perturbation dans la disponibilité de leur main-d'œuvre pendant la durée de la convention.

En contrepartie, les salariés bénéficient de protections lors de l'exercice du droit de grève : maintien des conditions de travail, garantie de ne pas être congédiés, dispositions anti-briseurs de grève. Ce compromis historique de notre modèle de relations de travail amène un certain équilibre qui demeure toutefois fragile.

En conséquence, toute intervention législative concernant l'encadrement du droit de grève, déjà fortement limité par le *Code du travail*, doit donc être abordée avec prudence, sous peine de rompre ce compromis et de déséquilibrer durablement les relations de travail.

Il s'agit d'un exercice délicat, qui ne saurait se justifier qu'au nom d'un impératif réel et démontré.

2. Le droit de grève, un droit constitutionnel et un composant de la liberté d'association

En 2015, un arrêt important est rendu par la Cour suprême du Canada. Dans l'affaire *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*³, la Cour, interprétant la portée de la liberté d'association garantie par l'alinéa 2 d) de la *Charte canadienne*, énonce que le droit de grève est un composant de cette liberté d'association : « un processus véritable de négociation collective exige que les salariés puissent cesser collectivement le travail aux fins de la détermination de leurs conditions de travail par voie de négociation collective. Advenant la rupture de la négociation de bonne foi, la faculté de cesser collectivement le travail est une composante nécessaire du processus par lequel les salariés peuvent continuer de participer véritablement à la poursuite de leurs objectifs liés au travail⁴. »

Huit ans plus tard, à l'été 2023, Jean Boulet, ministre du Travail, reconnaissait lui-même l'importance de cet arrêt. S'exprimant sur l'opportunité d'intervenir pour imposer des services essentiels dans les services de transports en commun, il déclarait : « Ça a conféré une valeur constitutionnelle au droit de grève [...] c'est pour ça que toute restriction au droit de grève doit être interprétée restrictivement⁵. » Il ajoute lors d'une autre entrevue que « La liberté d'association fait partie des chartes des droits et libertés de la personne. Ça, c'est un changement majeur dans le

³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, CSC 4, [2015] 1 RCS 245, [En ligne] [www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2015/2015csc4/2015csc4.html].

⁴ *Ibid.*, par. 75.

⁵ Lia LÉVESQUE, « Services essentiels : Boulet en réflexion, mais l'arrêt de la Cour suprême le limite », *La Presse Canadienne*, L'Actualité, 16 août 2023, [En ligne] [<https://lactualite.com/actualites/services-essentiels-le-ministre-boulet-toujours-en-reflexion/>].

paysage juridique au Canada et au Québec qui provoque une interprétation véritablement restrictive des services essentiels⁶. »

Cette reconnaissance par le ministre s’aligne d’ailleurs avec la définition de la notion de services essentiels donnée par le droit international et retenue par la Cour suprême du Canada : « Rappelons que le Comité de la liberté syndicale de l’OIT tient pour essentiels les services qui préviennent une « menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité et la santé dans tout ou partie de la population⁷. »

Or, le projet de loi n° 89 s’écarte totalement de cette définition. Il introduit le concept de « services assurant le bien-être à la population » correspondant à la « sécurité sociale, économique ou environnementale⁸ ». Dans la seconde section, intitulée « Pouvoir spécial du ministre », il introduit la notion de « préjudice grave ou irréparable à la population⁹. »

En restreignant le droit de grève pour des motifs qui n’ont rien à voir avec la définition du concept de services essentiels, il ne fait aucun doute que le projet de loi viole la liberté constitutionnelle d’association des travailleurs. Il est utile de rappeler que pour qu’une telle violation puisse se justifier, une loi doit respecter une série de critères. Ainsi, l’objectif de cette loi doit être légitime et important, réel et urgent. Les moyens choisis pour atteindre cet objectif doivent avoir un lien rationnel avec l’objectif et porter une atteinte minimale à la liberté garantie; il en sera davantage question à la section 7.

3. Le Code du travail restreint déjà le droit de grève au motif du maintien de services essentiels

En 2019, le législateur québécois a procédé à une modification du *Code du travail* afin de donner suite à l’arrêt *Saskatchewan*. 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*, présenté par le ministre du Travail Jean Boulet, était une réponse législative équilibrée au changement de paradigme imposé par l’arrêt *Saskatchewan*. À l’époque, la FTQ a exprimé certains commentaires sur ce projet de loi, mais s’est globalement prononcée en sa faveur puisqu’elle reconnaît la nécessité de restreindre le droit de grève en présence de véritables services essentiels, tels que définis par le droit interne et par le droit international, à savoir la sauvegarde de la vie, de la santé ou de la sécurité publique¹⁰.

⁶ Nicolas LACHANCE, « Une loi spéciale : “ Il n’en est pas question ” pour la grève du RTC, assure le ministre du Travail Jean Boulet », 4 juillet 2023, *Le journal de Québec*, [En ligne] [www.journaldequebec.com/2023/07/04/une-loi-speciale--il-nen-est-pas-question-pour-la-greve-du-rtc-assure-le-ministre-du-travail-jean-boulet].

⁷ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, *op. cit.*, par. 92.

⁸ QUÉBEC, *Projet de loi n° 89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2025, art. 4 introduisant l’article 111.22.3 au *Code du travail*.

⁹ QUÉBEC, *Projet de loi n° 89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2025, art. 5 introduisant l’article 111.32.2 au *Code du travail*

¹⁰ FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ), *Mémoire de la FTQ 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*, présenté à la Commission de l’économie et du travail de l’Assemblée nationale du Québec, 17 septembre 2019, [En ligne] [https://ftq.qc.ca/wp-content/uploads/2019/09/Memoire-FTQ-PL33_services-essentiels_17-septembre-2019.pdf].

Le *Code du travail*, dans son état actuel, permet non seulement au Tribunal administratif du travail d'imposer le maintien de services essentiels dans les services publics, mais également dans toute entreprise qui est assimilable à un service public. Dans une certaine mesure, le projet de loi à l'étude fait double emploi avec les dispositions existantes au *Code du travail* ; nous y revenons à la section 7.1.

Il est pour le moins curieux qu'environ cinq ans plus tard, ce même gouvernement mette de nouveau de l'avant un projet de loi visant à restreindre le droit de grève, mais cette fois-ci de façon beaucoup plus large et invasive, et en faisant fi des principes reconnus par la jurisprudence et les conventions internationales. Quels éléments l'ont poussé à conclure que l'approche équilibrée mise de l'avant en 2019, alors même que cette réforme n'a pas acquis toute sa maturité du point de vue de l'interprétation jurisprudentielle, ne tient plus la route et nécessite une nouvelle intervention ?

4. Une interprétation des services essentiels jugée trop restrictive au goût du gouvernement

En 2023, une décision importante du Tribunal administratif du travail a interprété la notion de services essentiels, telle qu'elle figure actuellement au *Code du travail*. Dans la décision *Réseau de transport de la Capitale*¹¹, le TAT a refusé d'imposer le maintien de services essentiels lors de la grève des chauffeurs d'autobus, concluant que « le service de transport en commun qu'offrent les chauffeurs du RTC ne constitue pas un « *service essentiel* », en ce sens qu'il ne s'agit pas d'un service dont l'interruption pendant la grève « *peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique*¹² ». Au passage, le Tribunal rappelle que « Certes, une grève des chauffeurs d'autobus provoquera des désagréments, des incommodités, des ennuis pour le grand public de la capitale nationale et de sa périphérie, mais la grève a justement vocation à déranger ».

Confronté à cette décision, le maire de la Ville de Québec réclamera du ministre du Travail une loi spéciale de retour au travail.

Jean Boulet lui rétorque qu'« Il faut respecter le droit de grève, qui, maintenant, est reconnu comme étant un droit fondamental [...] ». Avant les changements au *Code du travail*, le gouvernement pouvait recourir à l'adoption d'une loi pour mettre fin aux piquets de grève. Le ministre du Travail explique que « des articles avaient été déclarés invalides par un tribunal en 2017, et il faut revenir en 2015, où la Cour suprême du Canada a conclu que le droit de grève était une composante essentielle de la liberté d'association et ne pouvait être restreint que pour des motifs impératifs¹³. »

¹¹ *Réseau de transport de la Capitale c. Syndicat des employés du transport public du Québec Métropolitain inc.*, 2023 QCTAT 2525 (CanLII), [En ligne] [<https://canlii.ca/t/jxlz7>].

¹² *Ibid.*, par. 19.

¹³ « Pas question » d'une loi spéciale pour le retour au travail au RTC, répète Jean Boulet » *Info Radio-Canada*, 4 juillet 2023, [En ligne] [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1993575/ greve-rtc-chauffeurs-service-essentiel-ministre>].

À l'argument du maire concernant les difficultés potentielles provoquées par la décision du TAT, le ministre répond: « Je comprends l'argument de M. Marchand, mais on ne pourra pas changer les lois chaque fois qu'une partie à un jugement qui lui est défavorable¹⁴. »

Lors d'une autre entrevue sur le même sujet, le ministre déclare avec assurance : « Ce n'est pas parce qu'il y a exercice du droit de grève qu'on va modifier le *Code du travail* et qu'on va voter une loi spéciale et contredire la Cour suprême¹⁵. »

Or, deux ans plus tard, cette nécessité de modifier le *Code du travail* semble soudainement être apparue. Lors de la conférence de presse annonçant le dépôt du projet de loi à l'étude, le ministre « n'a pas non plus exclu que le maintien des services d'autobus soit requis au nom de la « sécurité économique » durant la tenue d'un festival important¹⁶. »

Cette évolution survient dans un contexte où les tensions sur le droit de grève ont déjà été exacerbées. À l'automne 2023, une grève prolongée dans le secteur de l'éducation a mis en lumière les rapports de force en négociation collective; à cet effet il est d'ailleurs révélateur que le volet du projet de loi sur le « bien-être à la population » s'applique au secteur de l'éducation, mais que le ministre ait choisi de ne pas inclure ce secteur dans son pouvoir spécial de mettre fin à un conflit par décret.

5. Une absence totale de consultation sur le projet de loi

Le projet de loi à l'étude n'a fait l'objet d'aucune consultation ni d'aucun débat public préalablement à son dépôt. La FTQ a reçu l'annonce du projet avec un étonnement d'autant plus grand que le ministre du Travail, dans les dernières années, a toujours fait preuve d'un grand souci de solliciter l'opinion des associations syndicales dans la confection de projets de loi relatifs aux relations de travail. Il convient de citer en exemple la *Loi modernisant le régime de santé et de sécurité du travail* et la *Loi sur l'encadrement du travail des enfants*, qui ont toutes deux fait l'objet de consultations extensives au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM); la *Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail*, pour laquelle le ministre a pris soin de confier un mandat à un comité d'expertes; ou encore des consultations sur l'avenir des milieux de travail à l'ère du numérique, lancées en novembre 2024¹⁷. Le dépôt du projet de loi à l'étude, sans consultation, est d'autant plus incompréhensible que les consultations sur l'ère du numérique touchent en partie aux enjeux relatifs aux relations de travail.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Nicolas LACHANCE, « Une loi spéciale : “ Il n'en est pas question” pour la grève du RTC, assure le ministre du Travail Jean Boulet », *op. cit.*

¹⁶ Isabelle PORTER, « La réforme Boulet sur les grèves change complètement les règles du jeu, selon les experts », *op. cit.*; à noter qu'en 2023, le RTC redoutait justement la tenue de la grève pendant le Festival d'été de Québec : « lors d'une conférence de presse sur la logistique du Festival d'été de Québec dans le contexte de cette grève, la directrice du RTC, Maude Mercier Larouche, a accusé le ministre du Travail d'être irraisonnable en refusant d'adopter une loi spéciale ».

¹⁷ QUÉBEC, *Le ministre du Travail lance une consultation sur l'avenir des milieux de travail à l'ère du numérique*, 8 novembre 2024, [En ligne] [www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/le-ministre-du-travail-lance-une-consultation-sur-lavenir-des-milieux-de-travail-a-lere-du-numerique-59411].

Le dépôt du projet de loi sans préavis ni consultation est d'autant plus préoccupant qu'il vise à restreindre un droit fondamental protégé par la *Charte canadienne* et les conventions internationales du travail.

À la question : qu'est-ce qui a motivé le dépôt urgent, sans préavis et sans consultation de ce projet de loi, alors que le ministre a fait preuve dans le passé d'une propension à consulter les partenaires du marché du travail, nous demeurons sans réponse. Or, rien dans le projet de loi ne justifie une telle urgence, alors même que les dispositions actuelles du *Code du travail*, amendées en 2019, faut-il le rappeler, demeurent applicables. Pourquoi le gouvernement choisit-il alors d'imposer la réforme précipitée alors que les mécanismes en place fonctionnent déjà et qu'aucune crise ne justifie une telle intervention ?

Il va de soi que la consultation prélegislative ne constitue pas une obligation pour le législateur. Cela dit, sans être obligatoire, le fait que le gouvernement ait sciemment évité toute consultation, alors que le projet de loi viole aussi manifestement une liberté garantie constitutionnellement, soulève de sérieuses inquiétudes. Une telle démarche va à l'encontre des pratiques démocratiques habituelles en matière de réforme du travail. Elle expose également le Québec à des contestations judiciaires. En effet, la Cour suprême a statué, dans une affaire ayant trait à la liberté d'association, que l'absence de consultation des syndicats était un élément à considérer par les tribunaux lorsque ceux-ci doivent se pencher sur la question de savoir si le législateur a envisagé d'autres moyens qui porteraient moins atteinte au droit garanti :

« Ce projet de loi représentait une importante mesure législative dans le domaine du travail. Il était susceptible d'avoir un effet dramatique et exceptionnel sur les droits des employés. Pourtant le gouvernement l'a adopté en sachant parfaitement que les syndicats s'opposaient fortement à de nombreuses dispositions, sans envisager d'autres moyens qui lui auraient permis d'atteindre son objectif et sans expliquer ses choix¹⁸. »

La FTQ est convaincue que le projet de loi à l'étude aura un effet tout aussi dramatique sur l'équilibre des relations de travail. Des chercheurs universitaires et spécialistes du mouvement syndical, dont certains seront entendus par la Commission de l'économie et du travail, ont parlé d'une « nouvelle ère en relations de travail » et de potentiel de « changer la donne de façon radicale dans la logique des relations du travail ». ¹⁹ Dans les circonstances, comment est-il possible de justifier l'absence totale de consultation ?

De plus, nous notons au passage qu'un nombre disproportionné d'associations patronales ont été conviées à témoigner, lorsque comparé aux associations syndicales.

L'absence de consultation devrait, à elle seule, motiver le retrait immédiat du projet de loi. Si le gouvernement souhaite réellement aborder la question du « déséquilibre dans les relations de travail », il doit convoquer les parties prenantes à une consultation formelle où l'ensemble des enjeux seront discutés de manière transparente et équitable.

¹⁸ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27 (CanLII), [2007] 2 RCS 391, [En ligne] [<https://canlii.ca/t/1rqmg>]; *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia*, 2015 BCCA 184, par. 82, (CanLII), [En ligne] [<https://canlii.ca/t/ghdbl>].

¹⁹ Isabelle PORTER, « La réforme Boulet sur les grèves change complètement les règles du jeu, selon les experts », *op. cit.*

6. Une tendance lourde à la CAQ : la gouvernance par décret

La FTQ souhaite par ailleurs dénoncer l'apparition d'une tendance dangereuse perceptible dans certains projets de loi mis de l'avant par la CAQ. Cette tendance se manifeste vigoureusement dans le projet de loi n° 89 : celle de la gouvernance par décret, où la branche exécutive du gouvernement se voit attribuer des pouvoirs accrus au détriment de la branche législative.

Cette tendance s'est manifestée à l'automne 2024 par la *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*²⁰, qui permet aux ministres désignés de déterminer par décret les limites au nombre d'étudiants internationaux admissibles par établissement.

Elle s'est également confirmée à l'hiver 2025 par le projet de loi n° 84, *Loi sur l'intégration nationale*, qui confie au ministre désigné la responsabilité d'élaborer une politique nationale sur l'intégration.

Dans le cas du projet de loi à l'étude, cette tendance est d'autant plus inquiétante qu'elle vise cette fois à donner le pouvoir au ministre du Travail de prendre des décrets qui ont pour objet d'imposer des limites à un droit constitutionnel.

Dans une affaire ayant trait à la constitutionnalité d'une loi spéciale de retour au travail, la Cour d'appel du Québec s'exprime ainsi au sujet de la « porosité entre l'exécutif et la législature²¹ » en matière de relations de travail : « le gouvernement majoritaire qui négocie comme employeur a, parallèlement et au sein de la législature, le pouvoir de changer les règles de la négociation alors même que celle-ci demeure en cours. Cela comprend pour lui la faculté de supprimer le droit de grève, parfois jusqu'alors légalement exercé par le syndicat auquel il fait face comme employeur, et aussi la faculté de forcer le retour au travail de syndiqués sous peine de lourdes sanctions, ce qui finit par engendrer une forme d'exceptionnalisme permanent²². »

Alors que le ministre s'octroie de vastes pouvoirs de décret par le biais du projet de loi, il ne s'agit plus de porosité : c'est le même pouvoir exécutif, qui agit souvent en tant qu'employeur ou en tant que mandant, qui tient les cordons de la bourse et qui obtient le pouvoir d'affecter directement les négociations en cours dans un organisme mandataire de l'État ou dont le financement dépend de l'État. La solidarité ministérielle vient de trouver un nouveau sens.

Pour prendre l'exemple du secteur de l'éducation, quel sera le degré de séparation entre le ministre responsable du Conseil du trésor, négociant en tant qu'employeur, et le ministre du Travail, qui aura le pouvoir de déséquilibrer complètement le rapport de force par l'effet d'un décret ?

Pourtant, le ministre du Travail lui-même semblait reconnaître, il y a quelques années, l'importance de maintenir une séparation entre l'exécutif et les relations de travail. Lorsqu'il répond au maire de Québec au sujet de sa demande d'une loi spéciale, il prend le soin de spécifier qu'« on a dépolitisé la détermination des services essentiels. C'est le Tribunal administratif qui a la juridiction de déterminer si, en cas de grève, il y a un danger pour la santé et sécurité de la population²³. » Il réfère alors probablement à son propre projet de loi n° 33 de 2019, dont un des

²⁰ QUÉBEC, *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, LQ 2024, c 43, Québec, Éditeur officiel du Québec, [En ligne] [<https://canlii.ca/t/6ffsn>]

²¹ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559 (CanLII), par. 127, [En ligne] [<https://canlii.ca/t/jf5k9>].

²² *Ibid.*, par. 110.

²³ « Pas question » d'une loi spéciale pour le retour au travail au RTC, répète Jean Boulet » *Info Radio-Canada*, *op. cit.*

objectifs principaux était effectivement d'abolir les décrets gouvernementaux relatifs aux services essentiels afin de confier de plus larges pouvoirs d'appréciation au TAT.

Rien ne justifie qu'on revienne, cinq ans plus tard, aux pratiques dont l'invalidation a justement conduit à la réforme législative de 2019. Le ministre du Travail, qui disait en 2023 vouloir dépolitiser le processus, fait aujourd'hui exactement le contraire. La désignation d'un conflit de travail par décret ne peut qu'être question de politique. En vertu de l'article 111.22.4²⁴, introduit par l'article 4 du projet de loi, le gouvernement n'a absolument aucune balise à respecter pour l'adoption d'un décret; il s'agit d'un pouvoir purement discrétionnaire, nullement encadré par la loi. Ce pouvoir sera exercé par un ministre qui siège au sein du même conseil que celui qui, dans certains cas, négocie à titre d'employeur avec les associations syndicales.

Le projet de loi efface toute barrière entre le gouvernement employeur et le gouvernement décideur; à tout le moins, l'adoption de lois spéciales avait-elle auparavant le mérite d'impliquer un débat à l'Assemblée nationale.

Il en va de même du chapitre du projet de loi intitulé « Pouvoir spécial du ministre²⁵ », qui lui donne le pouvoir de mettre fin à un conflit de travail, par décret, selon des critères obscurs dont il est le seul à juger. Il est difficile d'imaginer une implication politique plus franche dans les relations de travail. Quels seront les employeurs qui seront en mesure d'obtenir l'oreille du ministre afin de lui plaider leur préjudice grave ou irréparable, et d'ainsi réclamer une intervention afin de décréter la fin de la grève ? Selon quels motifs ? Les règles du jeu seront susceptibles de changer de conflit en conflit et de ministre en ministre. Dans ces circonstances, il est impossible pour les parties d'évaluer convenablement le rapport de force dont elles disposent lors des négociations.

Le gouvernement tente par son projet de loi de faire indirectement, par décret, ce qu'il n'est plus être en mesure de faire directement, soit de mettre fin à un conflit de travail par le biais d'une loi spéciale, mais en usant d'un processus nettement moins démocratique qui aura pour effet de sortir de l'espace public des débats entourant les libertés fondamentales des citoyens.

7. Un important déséquilibre dans le rapport de force

Lors de la présentation du projet de loi, le ministre du Travail a soutenu que l'arrêt *Saskatchewan* provoque un déséquilibre du rapport de force et que le projet de loi visait à y répondre²⁶. Or, l'arrêt *Saskatchewan* a plutôt eu pour effet de rétablir un équilibre dans un rapport de force historiquement déséquilibré par le recours abusif aux lois spéciales de retour au travail, en particulier dans le secteur public.

Cette notion de déséquilibre est d'ailleurs bien exprimée par le ministre du Travail lorsqu'il s'exprime relativement à l'opportunité de recourir à une loi spéciale à l'été 2023 : « Je suis

²⁴QUÉBEC, *Projet de loi n° 89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2025: Le gouvernement peut, par décret, désigner une association accréditée et un employeur à l'égard desquels le Tribunal peut déterminer si des services assurant le bien-être de la population doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out.

²⁵ *Ibid*, art. 111.32.2 : Le ministre peut, s'il estime qu'une grève ou un lock-out cause ou menace de causer un préjudice grave ou irréparable à la population et que l'intervention d'un conciliateur ou d'un médiateur s'est avérée infructueuse, déférer le différend à un arbitre afin que ce dernier détermine les conditions de travail des salariés compris dans l'unité de négociation en grève ou en lock-out

²⁶ Isabelle PORTER, « La réforme Boulet sur les grèves change complètement les règles du jeu, selon les experts », *op. cit.*

conscient qu'il y a désagrément, des ennuis, des inconvénients. Je suis même conscient que c'est disproportionné par rapport aux enjeux du dossier de transport collectif à Québec », a signalé Jean Boulet, soutenant toutefois que « cette disproportion-là met une pression supplémentaire sur les épaules des parties pour régler » le conflit²⁷.

Or, c'est notamment le levier que constitue la menace du recours à la grève qui permet aux parties à la négociation collective d'en arriver à une entente négociée. Nous relèverons, dans les prochaines sections, les effets délétères provoqués par le projet de loi sur le rapport de force. De l'avis de la FTQ, l'effet combiné de ces effets fait en sorte que le projet de loi réalise exactement l'inverse de son objectif et aura pour effet de prolonger la durée des conflits de travail.

Il est important de souligner que ce n'est pas le recours effectif aux décrets prévus par le projet de loi qui déséquilibre le rapport de force, mais bien leur simple existence. Le seul fait qu'un décret puisse être adopté à tout moment modifie la dynamique des négociations : cela aura pour effet de réduire la pression sur les parties et d'affaiblir l'incitation à négocier une entente.

7.1 Un champ d'application trop large

Le champ d'application du projet de loi à l'étude a ceci de particulier qu'il se définit de façon négative. Plutôt que de nommer les secteurs sur lesquels il s'applique, le projet de loi cible, pour chacun des deux volets, les secteurs où il ne trouve pas application²⁸. Les dispositions relatives aux services essentiels qui figurent actuellement au *Code du travail*, quant à elles, prennent le soin d'énumérer limitativement les secteurs touchés ou prévoient des critères précis d'assujettissement.

Cette généralité du champ d'application, combiné au pouvoir discrétionnaire du ministre, lui permet de viser par décret à peu près n'importe quel milieu de travail, sauf exception, afin de l'assujettir à des mesures visant le bien-être de la population ou afin de mettre fin à un conflit de travail. L'absence de cible précise du projet de loi démontre que ce dernier ne vise pas un objectif légitime et important, réel et urgent. Si un tel objectif existait, le projet de loi serait en mesure de le définir clairement.

Par ailleurs, le projet de loi fait double emploi avec plusieurs secteurs visés par le *Code du travail* actuel. Le projet de loi le reconnaît d'ailleurs implicitement, en prévoyant que les nouveaux chapitres ne peuvent être interprétés comme restreignant les dispositions déjà existantes relatives aux services essentiels dans le *Code du travail*²⁹. Comment ne pas en comprendre une insatisfaction du législateur par rapport aux critères qu'il a lui-même énoncés lors de l'adoption du projet de loi 33 ?

²⁷ Nicolas LACHANCE, « Une loi spéciale : “ Il n'en est pas question” pour la grève du RTC, assure le ministre du Travail Jean Boulet », *op. cit.*

²⁸ QUÉBEC, *Projet de loi n° 89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, art. 111.22.2. Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux relations du travail dans un ministère ou un organisme du gouvernement dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ni dans un établissement visé à l'article 1 de la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (chapitre R-8.2).; 111.32.1. Le présent chapitre ne s'applique pas aux relations du travail dans les secteurs public et parapublic au sens du paragraphe 1° de l'article 111.2.

²⁹ *Ibid.*, 111.22.15 : Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être interprétées de manière à restreindre l'application de celles du chapitre V.1 (NDA : qui porte sur les services essentiels dans les secteurs publics et parapublics)

Si ce projet de loi chevauche les règles existantes du *Code du travail*, faut-il alors comprendre que le pouvoir prévu sera utilisé comme un second levier d'intervention ? Dans les secteurs susceptibles d'être assujettis à la fois au *Code du travail* actuel et à ce projet de loi, le gouvernement pourrait attendre qu'une décision du TAT soit rendue, puis adopter un décret s'il juge cette décision insatisfaisante? Le gouvernement se réserve ainsi la possibilité d'intervenir sur un conflit en plusieurs temps et ce faisant, rend l'évaluation du rapport de force totalement impossible pour les parties, rendant les négociations encore plus instables.

7.2 Le volet du bien-être de la population : des critères d'application imprécis qui provoqueront la judiciarisation des conflits de travail

Lorsque les règles du jeu sont claires, les parties sont en mesure d'évaluer leur rapport de force et de se comporter en conséquence lors des négociations. C'est d'ailleurs ce qui avait guidé l'adoption du projet de loi n° 33, où le législateur a fait le choix de retenir des termes qui bénéficiaient déjà d'un corpus d'interprétation.

Or, les critères retenus pour l'application des deux volets de ce projet de loi sont larges au point d'être imprécis. Ce sont des termes qui ne sont pas usités en droit du travail. Les notions de « sécurité sociale », de « sécurité économique » et de « sécurité environnementale de la population et de personnes en situation de vulnérabilité » n'ont aucune assise claire en droit du travail et devront faire l'objet d'interprétation par les tribunaux³⁰. Ce faisant, pendant au bas mot une décennie suivant l'adoption de ce projet de loi, alors que des interprétations des termes se dégageront de la jurisprudence, les employeurs et les syndicats seront plongés dans l'incertitude, incapables d'évaluer précisément leur rapport de force en négociation. Alors que le projet de loi vise à minimiser les impacts des arrêts de travail sur la population, il risque au contraire d'allonger la durée des conflits.

Encore une fois, l'imprécision des termes retenus, en plus du caractère large du champ d'application, tend à faire la démonstration que ce projet de loi ne cherche aucunement à répondre à un besoin légitime et important, réel et urgent.

7.2.1 Le volet du pouvoir spécial du ministre : un pouvoir exorbitant

Le second volet, portant sur la notion de préjudice grave et irréparable, ne répond à aucun besoin réel et urgent. On peine à concevoir quel conflit de travail, dans l'histoire récente des relations de travail québécoises, aurait pu justifier une telle intervention. Dès lors, quelle est la nécessité d'une intervention législative aussi draconienne, alors que la possibilité d'une loi spéciale de retour au travail demeurerait accessible au législateur, dans l'hypothèse improbable d'une réelle urgence nationale causée par un conflit? Dans un tel cas, l'Assemblée nationale dispose du pouvoir nécessaire pour adopter une loi et serait en mesure de démontrer l'objectif urgent et réel. Le projet de loi, lui, ne fait aucunement cette démonstration. Il confie à l'exécutif le pouvoir d'imposer un retour au travail par simple décret, sans cadre démocratique ni obligation de justification.

³⁰ *Ibid.*, 111.22.3. Dans le présent chapitre, on entend par « services assurant le bien-être de la population » les services minimalement requis pour éviter que ne soit affectée de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celle des personnes en situation de vulnérabilité.

Le législateur s'est-il laissé inspirer par l'actualité récente au niveau fédéral ? Pour mémoire, en 2024, le ministre fédéral du travail a utilisé à trois reprises l'article 107 du *Code canadien du travail*³¹ pour mettre fin à des conflits de travail. Il serait pertinent de rappeler que l'usage récent de cette disposition est actuellement contesté devant les tribunaux. La prudence qui doit commander toute intervention législative violant aussi manifestement une liberté constitutionnelle voudrait que le législateur attende l'éclairage des tribunaux quant à la validité d'une telle approche. Particulièrement, comme il a été souligné, en l'absence de toute urgence.

Par ailleurs, l'intervention législative n'a pas de lien rationnel avec l'objectif poursuivi. Elle ne propose aucune mesure proportionnée pour atténuer un soi-disant « préjudice grave et irréparable ». L'unique solution est d'imposer l'arrêt complet du conflit de travail, sans envisager de mesure mitoyenne, comme l'imposition de services essentiels.

7.3 Le projet de loi aura un effet contraire à l'effet recherché par le législateur

L'imprécision manifeste et les débats inévitables sur la constitutionnalité des articles introduits par le projet de loi et sur les décrets qui en découleront auront pour effet direct une prolongation des conflits de travail. Les parties ne sauront pas sur quel pied danser, ce qui ajoutera de l'incertitude aux négociations et freinera la recherche d'un compromis.

Pour les syndicats, le projet de loi constitue une dissuasion claire au recours à la grève. Si le ministre du Travail décide d'interrompre un conflit sous prétexte qu'il « menace ou cause un préjudice irréparable à la population », les syndicats pourront certes contester devant les tribunaux une telle interprétation. Mais dans les faits, le mal sera déjà fait : la grève aura été interdite, la convention collective déterminée par arbitrage exécutoire et le rapport de force du syndicat se sera volatilisé. La seule présence d'une telle disposition dans le *Code du travail* vient donc envoyer un signal aux organisations syndicales : le risque d'une intervention gouvernementale plane désormais sur chaque conflit, fragilisant leur capacité à négocier librement.

C'est par la négociation que les conflits de travail se règlent, et non par une ingérence du gouvernement dans l'équilibre des relations de travail. L'immense majorité des processus de négociation de travail se règlent sans grève ni lock-out. Mais c'est précisément l'existence d'un rapport de force, dont l'exercice du droit de grève est l'ultime expression, qui amène les parties à négocier de bonne foi et à en arriver à une entente. En instaurant un climat d'incertitude dans l'évaluation par les parties de leur rapport de force, le projet de loi ne fera que prolonger les conflits. Il affaiblit la capacité des syndicats à faire pression, tout en réduisant l'incitation des employeurs à négocier une entente satisfaisante, en faisant ainsi pencher la balance du rapport de force en leur faveur. Plutôt que de favoriser des ententes négociées, ce projet de loi ouvre la porte à des conflits prolongés, à une judiciarisation accrue et à une érosion du dialogue social.

³¹ CANADA, *Code canadien du travail*, (L.R.C. [1985], ch. L-2), 1999, ch. 31, art. 160(A), art. 107 : Le ministre peut prendre les mesures qu'il estime de nature à favoriser la bonne entente dans le monde du travail et à susciter des conditions favorables au règlement des désaccords ou différends qui y surgissent; à ces fins il peut déférer au Conseil toute question ou lui ordonner de prendre les mesures qu'il juge nécessaires.

8. Un projet de loi qui ne respecte pas le droit international

Le projet de loi n° 89 viole manifestement la Convention n° 87³² portant sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ainsi que la Convention n° 98³³ sur le droit d'organisation et de négociation collective, toutes deux ratifiées par le Canada. Le Comité de la liberté syndicale, interprétant ces conventions, retient de la notion de services essentiels que « Pour déterminer les cas dans lesquels une grève pourrait être interdite, le critère à retenir est l'existence d'une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité et la santé dans tout ou partie de la population³⁴. » C'est l'interprétation qui a d'ailleurs été retenue par les tribunaux québécois et canadiens lorsqu'appelés à se prononcer sur la notion de services essentiels. En retenant des termes qui débordent manifestement de cette définition des services essentiels, et qui violent ainsi les principes reconnus par le droit international relativement à la liberté d'association, le projet de loi n° 89 contrevient ainsi au droit international.

³² ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT), *CO87 – Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 1948, San Francisco, [En ligne]

[<https://webapps.ilo.org/static/french/inwork/cb-policy-guide/conventionn87surlalibertesyndicaleetlaprotectiondudroitsyndical.pdf>]

³³ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT), *CO98 – Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective*, 1949, Genève, [En ligne] [<https://webapps.ilo.org/static/french/inwork/cb-policy-guide/conventionn98surlledroitdorganisationetdenegociationcollective.pdf>].

³⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT), « La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT (5ème édition (révisée), Genève, 2006, [En ligne] [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_305_engl.pdf].

Conclusion

Considérant l'absence totale de consultation préalable des associations syndicales sur le projet de loi n° 89;

Considérant que ce projet de loi attribue d'importants pouvoirs discrétionnaires pouvant être mis en œuvre par le biais de décrets;

Considérant que les termes employés pour définir le bien-être de la population et le préjudice grave ou irréparable sont imprécis et provoqueront une importante incertitude dans les relations de travail;

Considérant que ces mêmes termes ne correspondent pas à la notion de services essentiels en regard du droit interne et du droit international;

Considérant que le *Code du travail* contient déjà des dispositions relatives au maintien de services essentiels;

Considérant que le projet de loi viole la liberté d'association telle que définie par les *Chartes*;

Considérant que le projet de loi viole la Convention 87 et la Convention 98 de l'Organisation internationale du Travail, ratifiée par le Canada;

Considérant qu'un éclairage judiciaire est attendu concernant la constitutionnalité de l'usage qui a été fait de l'article 107 du *Code canadien du travail* par le gouvernement fédéral;

La FTQ en arrive à la conclusion que le projet de loi doit faire l'objet d'un retrait immédiat.

La FTQ demande au ministre de convoquer les parties prenantes à une consultation concernant les enjeux relatifs à la négociation collective et aux conflits de travail.

Recommandation

Que le projet de loi n° 89 fasse l'objet d'un retrait complet et immédiat.