

CET-014M

C.P. PL 89

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

MÉMOIRE

DÉPOSÉ AU MINISTRE DU TRAVAIL

Le 18 mars 2025

La grève n'est pas une atteinte au bien-être de la population

*Projet de loi 89, Loi visant à considérer davantage
les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*



Avant-propos

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec-FIQ, fondée en 1987, est une organisation syndicale dédiée à la représentation et à la défense des droits et intérêts de plus de 80 000 professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires. Elle regroupe la vaste majorité des infirmières, infirmières auxiliaires, inhalothérapeutes et perfusionnistes cliniques travaillant dans les établissements de santé et de services sociaux à travers le Québec.

La FIQ est une organisation féministe composée à près de 90 % de femmes, qui sont à la fois professionnelles en soins, travailleuses des réseaux public et privé et usagères des services de santé. Elle s'implique activement dans la promotion et la défense des droits des femmes, tout en dénonçant publiquement les iniquités.

Fervente défenseuse des acquis sociaux, de l'égalité et de la justice sociale, la FIQ veille à l'amélioration des conditions de travail et d'exercice de ses membres, ainsi qu'à la qualité des soins offerts à la population. Elle est également un pilier essentiel de la protection et de la promotion du réseau public de santé québécois.

En tant que témoins privilégiés du fonctionnement quotidien du système de santé, les membres de la FIQ apportent une expertise riche et diversifiée grâce à leurs expériences variées auprès des multiples bénéficiaires du réseau de la santé et des services sociaux.

Table des matières

Résumé	4
Introduction	5
Équilibre du rapport de force	6
Le droit de grève n'est pas une atteinte au bien-être de la population	12
Conclusion.....	14
Recommandation	15

Résumé

4

Le projet de loi 89 (PL89) est une atteinte directe à la liberté d'association qui comprend la libre négociation collective et l'exercice du droit de grève. Selon des experts, le projet de loi déséquilibre les relations entre patrons et syndicats, réduisant ainsi la capacité des salariées à défendre leurs droits, ce qui remet en cause le compromis historique des relations de travail au Québec. En limitant la possibilité d'exercer le droit de grève, le gouvernement favorise la partie patronale, ce qui nuit à la négociation équitable des conditions de travail.

Le ministre du Travail justifie ce projet en invoquant le « bien-être de la population », mais il s'agit davantage d'une réaction politique antisyndicale que d'une mesure visant à résoudre un réel problème. Les conflits de travail découlent de causes que ce projet de loi ne traite pas, notamment les nombreux effets de la pandémie et la hausse du coût de la vie sur les dynamiques en milieu de travail. Le régime encadrant le droit de grève n'est pas défectueux, et le modifier ne répond à aucun besoin réel.

Le projet de loi introduit aussi l'idée d'un service minimal, mais sans définition claire, ce qui pourrait conduire à des dérives et compromettre les droits des salariées. Le droit de grève ne représente pas une menace pour le bien-être public, contrairement à ce que suggère le gouvernement.

En ce sens, le projet de loi ne répond à aucune problématique clairement identifiée ni faisant l'objet d'un consensus social, et devrait donc être retiré.

Introduction

5

Le recours à la grève est un moyen de pression déjà encadré par les lois. La grève n'est pas une surprise ni un coup d'éclat, mais un moyen de pression et d'expression inhérent au droit d'association. Tous les mécanismes sont déjà en place pour garantir que la grève puisse être exercée dans le respect de la population et dans un équilibre du rapport de force.

En novembre 2023, la FIQ a exercé son droit de recourir à la grève dans le cadre du renouvellement des conditions de travail. Pour la première fois en 24 ans, les infirmières, infirmières auxiliaires, inhalothérapeutes et perfusionnistes cliniques, se sentant ignorées par le gouvernement, ont estimé que la grève était le seul moyen de faire valoir leurs revendications, malgré un rapport de force limité par l'encadrement des services essentiels.

Dans le secteur de la santé et des services sociaux (RSSS), le droit de grève est limité par l'application de services essentiels devant être maintenus afin de ne pas mettre en danger la santé et la sécurité de la population. En effet, les services essentiels dans le RSSS sont organisés de manière à ce que les soins critiques soient maintenus à 100 %, tout en assurant un pourcentage de services et de soins en fonction du niveau d'acuité et d'intensité des soins.

Le projet de loi 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* (PL89), ne sert pas à encadrer le droit de grève ni à protéger la population, mais plutôt à déconstruire l'équilibre du rapport de force.

Bien que le secteur de la santé et des services sociaux ne soit pas directement visé par le PL89, la FIQ estime qu'il est primordial d'inscrire sa voix dans cette discussion. À juste titre, la FIQ est tout aussi préoccupée et attaquée que les autres organisations syndicales par ce projet de loi, qui constitue une entrave directe au droit d'association, un droit constitutionnel protégé par la Charte des droits et libertés. De plus, contrairement au discours de la Coalition Avenir Québec (CAQ), ce projet de loi cible avant tout le secteur public, en particulier l'éducation, où le gouvernement agit à la fois en tant que législateur et employeur.

Le présent mémoire mettra en lumière l'importance de maintenir l'équilibre du rapport de force, questionnera les véritables motivations du gouvernement à l'origine de ce projet de loi, et abordera les risques de dérives associés à l'instauration d'un service minimal au détriment du bien-être de la population.

Équilibre du rapport de force

6

Les relations industrielles, discipline qui étudie notamment les relations patronale-syndicales, se concentrent sur les composantes du rapport de force inhérent au processus de négociation collective.

Selon Jean Boivin, professeur et chercheur au Département des relations industrielles de l'Université Laval :

« La plupart des analystes de cette institution qu'est la négociation collective reconnaissent que celle-ci possède les six attributs ou caractéristiques suivantes : a) une interdépendance des parties; b) l'existence d'intérêts conflictuels; c) la présence d'organisations qui ne sont pas monolithiques; d) un climat d'incertitude quant aux véritables positions de la partie opposée; e) l'existence de contraintes internes et externes qui influencent les positions des parties; f) l'existence d'une relation de pouvoir entre les parties « a balance of power ».

Cette dernière caractéristique est sans doute la plus importante. Sans l'existence d'un certain pouvoir, une partie ne pourra jamais faire triompher, au moins en partie, ses vues auprès de l'autre...

Ainsi, lorsqu'on se réfère au « rapport de force », il s'agit de ce phénomène par lequel les parties cherchent à s'imposer des coûts pour atteindre certains objectifs. La grève réelle ou virtuelle agit alors comme l'élément moteur de cette dynamique des coûts.¹ »

Le droit de grève est au cœur du processus de négociation et de l'équilibre du rapport de force instauré dans le régime de relations industrielles depuis des décennies. Le droit de négocier est étroitement lié à la possibilité pour les parties d'exercer un rapport de force; il est impossible de diminuer le droit de grève sans remettre en question le droit fondamental d'association et de négociation. Ces droits vont de pair.

En modifiant les règles entourant le droit de grève et de lock-out, le PL89 déconstruit le régime des relations de travail au Québec au profit de la partie patronale. Il constitue un recul certain pour les droits des salariées et leur capacité à négocier équitablement leurs conditions de travail, que ce soit dans le secteur privé ou public visé par ce projet de loi.

¹ J. BOIVIN. (1979). Règles du jeu et rapport de force dans les secteurs public et parapublic québécois. *Relations industrielles/Industrial Relations*, 34(1), 3Ü21. [En ligne] [<https://doi.org/10.7202/028934ar>], (Consulté le 10 mars 2025).

L'invisibilité du travail des femmes dans les négociations collectives, notamment dans les secteurs dits « féminins » comme la santé et l'éducation, est une problématique systémique qui perdure. Lorsque les gouvernements, sous couvert de protéger « le bien-être de la population », tentent de restreindre ces droits, ils aggravent cette invisibilité et pérennisent un statu quo où les femmes restent reléguées à un rôle secondaire dans la définition des politiques qui les concernent. La proposition du PL89 se place donc dans cette logique de rétrécissement de l'espace de négociation, rendant encore plus difficile pour les femmes de revendiquer une rémunération équitable, des conditions de travail sûres et une reconnaissance de leur expertise.

Plus de 90 % des négociations collectives se concluent sans recourir à la grève. Celle-ci n'est pas l'objectif du syndicat, mais un moyen démocratique pour obtenir un contrat de travail collectif juste et équitable. En prétextant vouloir préserver « le bien-être de la population », le ministre du Travail remet en question un régime qui, bien qu'imparfait, favorise un certain consensus nécessaire. La réjouissance des associations d'employeurs dans les jours suivant le dépôt du projet de loi est la confirmation que le PL89 leur attribuerait un plus grand rapport de force. Le régime des relations de travail doit éviter de favoriser l'une des parties au détriment de l'autre.

Mélanie Laroche, professeure au Département de relations industrielles de l'Université de Montréal, partage ce même constat dans un entretien avec la journaliste Isabelle Porter, publié dans le quotidien *Le Devoir* le 22 février 2025. « Contrairement à ce qu'affirme le ministre du Travail, Jean Boulet, le projet de loi sur les grèves ne vient pas rétablir l'équilibre entre patrons et syndicats, selon des experts dans le domaine. Au contraire, disent-ils, il crée un déséquilibre en minant le rapport de force des travailleurs. « Ça vient remettre en cause tout le compromis historique qui s'était construit en relations de travail avec les années. Ça va changer complètement l'équilibre.² »

Entre les négociations, les employeurs bénéficient d'une période de paix industrielle, le syndicat n'ayant pas accès à son droit de grève. « Les gens l'oublie, dit-elle, mais le droit de grève est déjà très restreint en Amérique du Nord, puisqu'il est interdit ici de faire la grève lorsque la convention collective est en vigueur. « Ailleurs, on a le droit de grève en tout temps », ajoute Mélanie Laroche³.

² [La réforme Boulet sur les grèves change complètement les règles du jeu, selon des experts | Le Devoir](#), (Consulté le 11 mars 2025)

³ *Idem*.

La période de paix industrielle est importante, car elle contribue au maintien de relations harmonieuses au travail. L'équilibre du rapport de force s'inscrit dans une relation durable entre les parties.

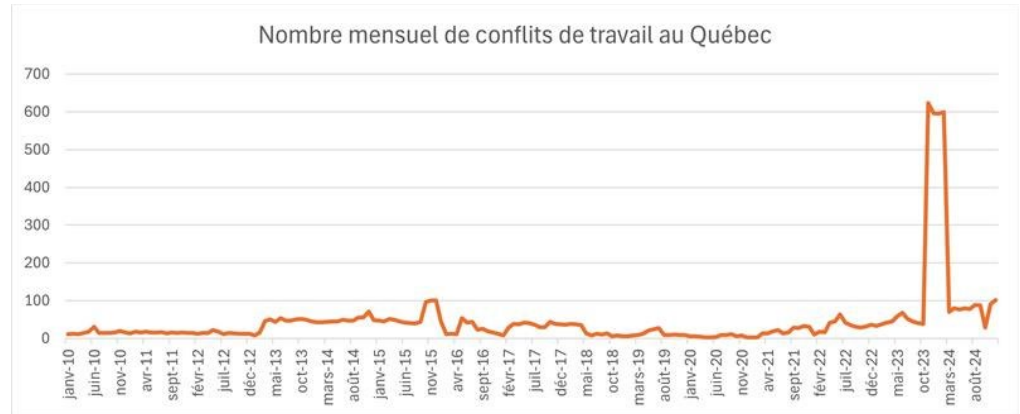
À quel besoin réel répond ce projet de loi?

Cette atteinte au fragile équilibre du rapport de force amène à se questionner sur les objectifs visés par le PL89. Le ministre du Travail justifie ce changement législatif en invoquant la nécessité de mieux prendre en compte les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out. Mais, est-ce que le « bien-être de la population » ne cache pas plutôt une vision politique antisyndicale?

En l'absence de dialogue social sur le sujet – aucune discussion n'ayant eu lieu pour comprendre la vision du ministre avant le dépôt de son projet de loi – plusieurs interrogations demeurent. À quoi répond réellement ce projet de loi?

D'abord, le gouvernement prétend qu'il y a eu une hausse des conflits de travail ces dernières années et que ça nuit à la population. Il avance également que son projet de loi permettrait d'encadrer les risques pour les personnes plus vulnérables. Toutefois, aucune mesure spécifique n'est indiquée à cet effet, le projet de loi s'appliquant largement à l'ensemble de la population.

S'il est vrai qu'une hausse des conflits de travail, des grèves, mais surtout des lock-out a été observée dans les dernières années, l'analyse reste incomplète si elle ne prend pas en compte les raisons sous-jacentes de ces conflits. Les effets de la pandémie sur le marché du travail constituent une part importante de cette analyse. Selon les données recueillies par Statistiques Canada, le nombre d'arrêt de travail a connu un pic historique à la fin de 2023 et au début de 2024 notamment en raison de la grève des centaines de milliers de travailleuses et de travail du secteur public. Le nombre de conflits est rapidement redescendu au niveau qui prévalaient antérieurement.



Source: Statistique Canada. Tableau 14-10-0350-01 Arrêtes de travail au Canada selon la juridiction, L'Industrie basé sur le système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et l'indice de vie chère (IVC), Emploi et Développement social Canada-Programme du travail

De surcroît, une évaluation sur les statistiques des cinquante dernières années révèle une baisse généralisée des conflits de travail depuis le milieu des années 1970⁴. Pourquoi alors imposer un projet de loi si cette hausse est circonstancielle et que la baisse du nombre de conflits commence déjà à se dessiner?

Graphique 6 : Arrêts de travail au Québec, 1971-2019



Source : M. Laroche, *Vers un nouveau monde du travail et un modèle de syndicalisme renouvelé ?* Présentation effectuée à l'Assemblée annuelle des Métallos, Québec, 26 novembre 2021.

⁴ M. LAROCHE. *Vers un nouveau monde du travail et un modèle de syndicalisme renouvelé ?* Présentation effectuée à l'Assemblée annuelle des Métallos, Québec, 26 novembre 2021.

S'il est vrai que la dernière ronde de négociations dans le secteur public a conduit plus de 650 000 travailleuses et travailleurs à faire grève simultanément, rappelons qu'une telle grève n'était pas survenue depuis plusieurs décennies. La frustration des membres des diverses organisations syndicales et l'exaspération face à la lenteur du gouvernement à redresser les réseaux publics après la pandémie se sont exprimées par des votes massivement en faveur de la grève. Il n'est pas difficile de comprendre que l'automne 2023 a été une période difficile pour le gouvernement. Néanmoins, à peine deux ans plus tard, la réforme du droit de grève semble davantage une réaction de mauvais perdant.

Si la courte hausse des conflits de travail ne peut être une raison valable pour ce projet de loi, cela suggère que des intentions politiques sous-jacentes sont en jeu. À plusieurs reprises, pendant la dernière ronde de négociations, le gouvernement a ouvertement exprimé ses positions antisyndicales. En outre, il a régulièrement opposé les membres à leur structure syndicale. En agissant ainsi, le gouvernement fait fausse route.

Le rôle d'un syndicat va bien au-delà de faire la grève. Le droit des femmes, le droit des communautés LGBTQ+, la santé et la sécurité au travail, les normes du travail, l'équité salariale sont autant d'exemples où la lutte syndicale a soulevé des débats de société pour améliorer le milieu de vie et le milieu de travail de l'ensemble des Québécoises et Québécois, qu'ils évoluent dans un milieu syndiqué ou non. Les syndicats au Québec sont des acteurs de changement social qui ont permis à la société québécoise de se distinguer et de nourrir une fierté culturelle, sociale et économique. En ce sens, le gouvernement est contre-productif en s'attaquant ainsi aux droits syndicaux.

Dans un régime où l'employeur est également législateur, ce dernier a déjà utilisé la possibilité d'imposer une loi spéciale ou tout autre moyen législatif contraignant la négociation. L'outil législatif est important et doit être utilisé à bon escient, et non pas pour s'octroyer plus de pouvoir dans la négociation. Un jugement en 2015 de la Cour Suprême du Canada, plus haut tribunal du pays, est venu rappeler ces principes et recadrer l'équilibre nécessaire au respect du droit d'association.

L'arrêt Saskatchewan a invalidé la loi restreignant le droit de grève et a confirmé que la grève, la négociation et le droit d'association sont tous interreliés. « Je me range à l'avis du juge de première instance. De pair avec le droit de s'associer, de s'exprimer par l'entremise de l'agent négociateur de leur choix et de négocier collectivement avec leur employeur par l'entremise de cet agent, le droit de grève des salariés est indispensable à la protection du processus véritable de négociation collective pour l'application de l'al.

2d). Comme le fait observer le juge, sans le droit de grève, [TRADUCTION] "le droit constitutionnel de négocier collectivement perd tout son sens".⁵ »

C'est en réponse à ce jugement et à la dernière grève du secteur public que le gouvernement semble réagir. « Selon le professeur Thomas Collombat, de l'Université du Québec en Outaouais, le projet de loi 89 permet d'arriver à un résultat équivalent à une loi spéciale sans l'image négative qui y est attachée.⁶ » Les modifications législatives déposées permettraient au gouvernement, ni plus ni moins, de faire de manière détournée ce que le plus haut tribunal du pays a jugé contraire au droit constitutionnel.

Le gouvernement n'a pas prouvé qu'il existe un réel besoin pour ce projet de loi.

⁵ Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, 2015 CSC 4.

⁶ [La réforme Boulet sur les grèves change complètement les règles du jeu, selon des experts | Le Devoir](#), (Consulté le 11 mars 2025).

Le droit de grève n'est pas une atteinte au bien-être de la population

12

L'expérience des services essentiels prévus au Code du travail

La grève s'exerce en respect de l'application des services essentiels, tels que prévus au Code du travail, dans le secteur public et parapublic, y compris les services de santé et services sociaux, mais également dans plusieurs autres services publics. Les services essentiels sont ceux dont l'interruption pourrait mettre en danger la santé ou la sécurité publique. La FIQ possède donc une expérience dans ce régime d'encadrement de la grève qui est déjà considérée comme une limite au droit de grève pour des milliers de femmes dans les services publics.

En matière de services publics, si le Tribunal administratif du travail (TAT) « estime qu'une grève dans une entreprise peut mettre en danger la santé ou la sécurité de la population, et que la nature de ses opérations la rend assimilable à un service public, il peut ordonner que les services essentiels soient maintenus. Cette entreprise est alors considérée comme un service public et ce sont les règles régissant les services publics qui s'appliquent.⁷⁷ »

Il serait faux de prétendre que la grève est appliquée à la légère sans considération de ses effets sur la population. Au contraire, tant la définition de ce qu'est un service public que l'encadrement précis en place dans le Code du travail, ainsi que les différents jugements des tribunaux, viennent limiter considérablement le recours à la grève afin de protéger la population.

Il faut également considérer que l'encadrement de la grève ne se situe pas uniquement au moment où le droit de grève est acquis ou exercé, mais aussi tout au long de son déroulement. Le TAT assure une surveillance constante pour garantir que les paramètres des services essentiels soient maintenus tout au long de la grève. Les régimes des services essentiels existants dans le Code du travail permettent à la fois l'exercice de la grève et la protection de la population, même si parfois leur mise en application reste limitée, complexe et dissuasive pour les parties.

Le PL89 introduit une nouvelle notion de services essentiels et les risques de dérives liés à cette nouvelle approche sont nombreux.

Introduction de la notion de « service minimal »

L'introduction d'un service minimal pour garantir la sécurité sociale, économique et environnementale de la population n'est pas définie dans le projet de loi, ce qui la rend largement interprétable. Bien que le TAT soit

⁷⁷[En ligne] [<https://www.tat.gouv.qc.ca/services-essentiels/services-publics/les-services-essentiels-dans-les-services-publics/les-services-publics-selon-le-code-du-travail>], (Consulté le 10 mars 2025).

chargé de se pencher sur cette question, il leur est donné peu de balises pour juger ce qui nuit ou non au bien-être, à quel degré, et pour maintenir quel(s) niveau(x) de service(s). Ce qui nuit au bien-être de l'un pourrait ne pas nuire à un autre. Les inégalités sont nombreuses au sein de notre société, et la FIQ les soulèvent régulièrement. Une telle mesure, comme le bien-être de la population, est arbitraire et, en soi, déjà inégale. Le gouvernement, accompagné d'experts, aurait dû minimalement entreprendre l'exercice ardu de définir ce qu'il entend par cette nouvelle notion, qui n'a actuellement aucune assise juridique.

Le PL89 va bien au-delà de la notion de services essentiels, telle qu'elle a été utilisée jusqu'ici pour limiter le droit de grève lorsque la santé et la sécurité de la population risquent d'être compromises.

L'entrave au droit de grève constitue une entrave au droit à la négociation collective, tous deux protégés par les chartres. L'instauration d'un service minimal à maintenir représente une manière détournée de mettre fin à une grève, plutôt qu'un véritable débat sur les services essentiels, qui aurait pu avoir lieu si un besoin réel avait été identifié lors de la mise à jour des articles à cet effet en 2019.

Tant la notion de bien-être que celle de service minimal entraînent des dérives dans le régime de négociation et le droit de grève. Le projet de loi ne permet pas de répondre à des enjeux réels ou clairement identifiés.

Conclusion

14

L'exercice du droit de grève a pour objectif de faire pression dans la relation de pouvoir entre deux parties. Bien sûr, il ne se fait pas sans effet. Le Code du travail prévoit que la santé et la sécurité seront protégées. Les membres qui votent pour un mandat de grève acceptent une perte financière et sont conscients des répercussions qu'aura leur arrêt de travail. Faire la grève n'est pas une décision prise à la légère ni de gaieté de cœur.

« En éliminant tous les irritants liés à un conflit, on dénature en quelque sorte ce qu'est une grève », mentionne Thomas Collombat. « La logique même d'autoriser les travailleurs et travailleuses à faire la grève, c'est d'utiliser le fait que si ces personnes-là décident de retirer leur force de travail, ça va avoir un impact perturbateur.⁸ »

Faire la grève est un moyen de pression légal, utilisé en période de négociation pour améliorer ses conditions de travail. Il ne faut jamais oublier qu'un milieu de travail sain, sécuritaire et offrant de bonnes conditions de travail aura un effet multiplicateur de bienfaits, non seulement pour les salariées, mais aussi pour l'entreprise, l'établissement et à l'ensemble de la population. Les employeurs et le gouvernement, dans cette situation, devraient privilégier des ententes négociées plutôt que de recourir à la législation pour restreindre le droit de grève.

Isoler la grève comme une tare à devoir encadrer davantage, au point de la dénaturer et d'en faire perdre son sens, doit être perçu comme un exercice partisan, visant à déséquilibrer le rapport de force et répondre ainsi à un agenda antisyndical. Le bien-être de la population, notamment en matière d'accès et de qualité des services, devrait être une préoccupation politique constante à tous les paliers de gouvernement, et non seulement lors du renouvellement des contrats de travail. Les droits des salariées syndiquées ne s'opposent pas au bien-être de la population.

Le PL89 constitue une atteinte injustifiée au droit constitutionnel des salariées de négocier collectivement. Ce projet de loi semble plutôt répondre à la volonté du gouvernement-employeur d'exploiter les récentes grèves dans les services publics comme prétexte pour s'approprier une plus grande part du rapport de force en vue des prochaines rondes de négociations.

Pour toutes ces raisons, le projet de loi 89 doit être retiré.

⁸ [La réforme Boulet sur les grèves change complètement les règles du jeu, selon des experts | Le Devoir](#), (Consulté le 11 mars 2025).

Recommandation

15

Il est recommandé de retirer le projet de loi 89, intitulé *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, car il constitue une atteinte injustifiée au droit des salariées de négocier collectivement et semble répondre à un besoin partisan visant à déséquilibrer le rapport de force dans les négociations futures.