

CET-009M

C.P. PL 89

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



Fédération indépendante
des syndicats autonomes

**MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION INDÉPENDANTE DES
SYNDICATS AUTONOMES (FISA)**

**DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET
AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE PROJET DE LOI N^o 89, LOI
VISANT À CONSIDÉRER D'AVANTAGE LES BESOINS DE LA
POPULATION EN CAS DE GRÈVE OU DE LOCK-OUT**

**ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC
MARS 2025**

Sommaire

C'est avec d'importantes préoccupations que la Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA) accueille le projet de loi n° 89, *loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*. Bien que la FISA comprenne la volonté du gouvernement d'éviter des situations déraisonnables pour la population, plusieurs inquiétudes subsistent. À cela s'ajoute un désaccord fondamental avec l'idée qu'il existe un déséquilibre entre le bien-être de la population et des grèves abusives. Dans son mémoire, la FISA présente une position issue de ses 78 années d'expérience sur le terrain en mobilisation, négociation et protection des droits des travailleuses et travailleurs, notamment celui du droit de grève. Nous sommes conscients que le marché du travail subit de grandes transformations, mais cela ne peut se faire aux dépens du droit de grève et du droit d'association. Enfin, la FISA formule plusieurs recommandations concrètes, que nous estimons cruciales afin de protéger les droits fondamentaux des travailleuses et des travailleurs.

Table des matières

Sommaire.....	i
Qui sommes-nous?	1
Contexte.....	2
Discussion concernant le projet de loi n° 89	3
Principe du projet de loi	3
Services à maintenir pour assurer le bien-être de la population	3
Pouvoir spécial du ministre	6
Harmonisation de dispositions	7
Liste des recommandations.....	9

Qui sommes-nous?

La Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA) est l'un des principaux acteurs syndicaux indépendants au Québec. Elle regroupe plus de 70 syndicats dans les secteurs municipal et privé. Fondée en 1947, elle se démarque par la qualité de ses services de proximité tout en préservant l'autonomie et l'indépendance des syndicats qui la composent. Elle est présente dans l'ensemble de la province de Québec et représente près de 6 000 membres.

La FISA est constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* et ses activités ont pour objet l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de ses membres.

La FISA se distingue par son indépendance et son approche alternative aux grandes centrales syndicales traditionnelles. Son histoire témoigne d'un engagement constant envers la défense des droits des travailleuses et des travailleurs tout en préservant une autonomie organisationnelle.

Dans cette perspective, la FISA s'est développée en mettant l'accent sur la liberté d'action et la flexibilité des groupes qui la composent. Contrairement aux grandes centrales, elle privilégie un modèle où chaque syndicat membre conserve une marge de manœuvre importante, tout en bénéficiant d'un soutien collectif. Son développement s'est appuyé sur des luttes syndicales marquantes qui ont contribué à façonner son identité et à renforcer sa présence dans divers secteurs professionnels.

L'indépendance de la FISA repose sur une volonté de proposer un syndicalisme à échelle humaine, adapté aux besoins spécifiques des travailleuses et des travailleurs qu'elle représente. Son fonctionnement repose sur une structure plus souple, favorisant une prise de décision décentralisée et une proximité accrue avec les réalités du terrain. Cette approche lui permet de répondre rapidement aux défis contemporains du monde du travail, tout en défendant avec vigueur les intérêts de ses membres.

Au fil des ans, la FISA a exercé une influence notable sur les relations de travail au Québec. Par son action dans la négociation collective et ses prises de position sur des enjeux sociaux et économiques, elle a su affirmer son rôle comme un acteur incontournable du dialogue syndical.

Ainsi, la FISA incarne une alternative aux grandes centrales syndicales en mettant de l'avant un modèle où l'indépendance et la proximité avec les travailleuses et les travailleurs sont au cœur de son action. Son parcours illustre la diversité du syndicalisme québécois et l'importance de conserver des structures adaptées aux réalités changeantes du monde du travail.

Contexte

Le 19 février 2025, le ministre du Travail, M. Jean Boulet, a déposé le projet de loi n° 89, une législation visant à encadrer le maintien de certains services en cas de grève ou de lock-out. Ce projet de loi propose des modifications au *Code du travail* afin d'assurer que les conflits de travail n'aient pas d'impacts disproportionnés sur la sécurité sociale, économique et environnementale de la population, notamment pour les personnes en situation de vulnérabilité.

L'atteinte des objectifs du projet de loi se fait par une redéfinition de la notion de services essentiels qui devient un service assurant le bien-être de la population et par l'octroi de nouveaux pouvoirs au gouvernement, au ministre et au Tribunal administratif du travail; ci-après « le Tribunal ».

Dans le cadre des consultations publiques entourant ce projet de loi, la FISA souhaite faire part de ses préoccupations et recommandations quant aux effets potentiels de cette réforme sur les droits des travailleuses et des travailleurs, sur le droit de grève et sur la dynamique des relations de travail. Bien que l'objectif de protéger le bien-être de la population soit légitime, il est impératif que ces nouvelles dispositions ne viennent pas restreindre le droit de grève, qui demeure un pilier fondamental des relations de travail au Québec.

Nous sommes particulièrement inquiets de l'accroissement des pouvoirs du ministre en matière de relations de travail et de droit de grève. Cet accroissement des pouvoirs du ministre et du gouvernement n'est pas sans rappeler ceux dont dispose le gouvernement fédéral en la matière. La récente intervention du gouvernement fédéral dans le conflit de travail de Postes Canada illustre bien que l'implication du gouvernement se fait souvent aux dépens des travailleuses et des travailleurs.

Le droit de grève est un droit fondamental dans notre pays; particulièrement au Québec, où les mouvements de grève ont façonné notre histoire. En plus d'être un élément essentiel des relations de travail, il incarne le pouvoir des travailleuses et des travailleurs de se rassembler et d'exprimer leurs préoccupations collectives. C'est un moyen par lequel les travailleuses et les travailleurs peuvent faire valoir leurs revendications et négocier de meilleures conditions de travail, des salaires équitables et des avantages sociaux dignes. L'exercice du droit de grève par les diverses organisations syndicales au Québec a indéniablement été un moteur important de progrès, non seulement pour l'amélioration des conditions de travail de la classe ouvrière, mais également pour le progrès social à l'échelle de la population. Toute tentative de modification d'un droit aussi fondamental que le droit de grève exige de faire preuve de circonspection, exigence qui n'est pas satisfaite par le projet de loi.

Par conséquent, **la FISA demande que soit rejeté ce projet de loi** afin d'assurer que soient pleinement respectés les droits syndicaux et les principes d'un équilibre juste entre les parties en présence dans les conflits de travail. Il est crucial que le gouvernement ne prenne pas de mesures qui affaiblissent les travailleuses et les travailleurs sous prétexte de considérations économiques ou administratives. Nous sommes convaincus que des solutions plus équilibrées et respectueuses du droit du travail peuvent être mises en place pour répondre aux besoins de la population sans sacrifier les acquis syndicaux durement gagnés.

Discussion concernant le projet de loi n° 89

Principe du projet de loi

Dans le principe du projet de loi, le gouvernement met en opposition les besoins de la population avec les grèves et lock-out. On insiste notamment sur un déséquilibre entre les conflits de travail et les moyens du gouvernement pour assurer le bien-être de la population.

Selon la FISA, l'introduction de ces nouvelles dispositions est problématique à plusieurs égards et nous en ferons la démonstration dans ce mémoire. Cependant, de façon préliminaire et pour l'ensemble des raisons qui suivront, notre première recommandation est de rejeter le principe du projet de loi si le gouvernement ne s'engage pas à apporter des amendements importants visant à retirer toute atteinte du projet de loi au droit de grève et à la liberté d'association.

Recommandation n°1

Rejeter le principe du projet de loi si le gouvernement ne s'engage pas à apporter des amendements importants visant à retirer toute atteinte du projet de loi au droit de grève et à la liberté d'association.

Par ailleurs, la FISA demeure ouverte à un dialogue constructif afin de concilier la protection du public et le respect des droits des travailleuses et des travailleurs. À cet effet, nous recommandons la mise en place d'un processus de concertation élargi avec l'ensemble des organisations syndicales, dont la FISA, afin de dégager des pistes de solutions permettant d'accroître l'atteinte d'ententes négociées aux conflits de travail et d'élaborer des mécanismes permettant d'éviter leur prolongation. C'est dans cet esprit de collaboration que nous souhaitons contribuer à l'élaboration d'un cadre législatif équilibré et respectueux des principes fondamentaux de notre société démocratique.

Recommandation n°2

Mise en place d'un processus de concertation élargi avec l'ensemble des organisations syndicales, dont la FISA, afin de dégager des pistes de solutions permettant d'accroître l'atteinte d'ententes négociées aux conflits de travail et d'élaborer des mécanismes permettant d'éviter leur prolongation.

Services à maintenir pour assurer le bien-être de la population

Le projet de loi vise à introduire des dispositions favorisant le maintien de services qui assurent le bien-être de la population. Il vise aussi à éviter que la population ne soit affectée de manière disproportionnée par le déclenchement d'une grève ou d'un lock-out. Bien que nous soyons en désaccord avec les définitions fournies dans le projet de loi, il est clair que nous sommes en faveur du bien-être de la population, d'ailleurs les 6 000 membres de la FISA y travaillent au quotidien.

Cela étant dit, nous ne pouvons passer outre le fait que dans son principe, le gouvernement met en opposition la notion de « bien-être de la population » à un droit fondamental érigé au statut de droit constitutionnel protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés* depuis l'arrêt Saskatchewan¹ rendu par la Cour suprême du Canada en 2015.

En ce sens, l'article 1 de la Charte mentionne que les droits et libertés qui y sont énoncés ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. L'arrêt Oakes², arrêt de principe de la Cour suprême du Canada établissant les critères devant être atteints pour justifier une atteinte à un droit constitutionnel, enseigne que pour être justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte, l'atteinte doit satisfaire les quatre critères suivants :

1. **Objectif urgent et réel** : L'atteinte au droit doit poursuivre un objectif suffisamment important pour justifier une limitation d'un droit constitutionnel.
2. **Lien rationnel** : Il doit exister un lien logique entre la mesure contestée et l'objectif visé.
3. **Atteinte minimale** : La mesure doit limiter le droit fondamental le moins possible tout en atteignant son objectif.
4. **Proportionnalité entre les effets et l'objectif** : Les effets négatifs de la limitation du droit ne doivent pas être disproportionnés par rapport au bénéfice recherché.

En tenant pour acquis que le critère du lien rationnel serait facilement atteint, il est beaucoup moins certain que les trois autres critères le seraient également. Le projet de loi définit de la façon suivante ce qu'il entend par « services assurant le bien-être de la population » :

« 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. »

Cette définition est malheureusement beaucoup trop large et les critères qui y sont énoncés souffrent d'une part importante de subjectivité faisant en sorte qu'il est impossible de satisfaire les critères établis par la jurisprudence de la Cour suprême. Bien-être, population, sécurité sociale, sécurité économique, sécurité environnementale sont autant de critères subjectifs qui ouvrent la porte à des dérives d'interprétation et à l'arbitraire. Alors que les critères traditionnels de danger, de menace réelle, évidente et imminente pour la vie, la sûreté, la santé et la sécurité de la population associés à la définition stricte des services essentiels sont appréciables objectivement, il n'en va pas du tout de même avec l'introduction des nouveaux critères. Cette part trop importante de subjectivité entourant la notion de bien-être de la population fait en sorte qu'il est hasardeux de justifier l'atteinte au droit de grève au regard du test de l'arrêt Oakes.

¹ **Saskatchewan** Federation of Labour c. **Saskatchewan**, 2015 CSC 4, [2015] 1 RCS 245

² R. c. **Oakes**, 1986 CanLII 46 (CSC), [1986] 1 RCS 103

L'élargissement de la définition de service essentiel tel que proposé par le projet de loi s'inscrit en faux par rapport à la grande tradition du droit international. Le comité de la liberté syndicale, organe de contrôle de l'Organisation internationale du travail en matière de liberté et de droit syndical, privilégie également une définition stricte de la notion de service essentiel en ne reconnaissant que les critères de la vie, de la santé et de la sécurité de la population. Aller à l'encontre de ce courant porterait préjudice à l'image qu'a le Québec à l'international en matière de protection des droits des travailleuses et des travailleurs.

La conséquence directe de la mise en application de cette définition élargie de la notion de services essentiels aurait pour effet de déséquilibrer de façon disproportionnée le rapport de force lors de négociation collective en faveur de l'employeur. De cette façon, on risque de créer des grèves lors desquelles un nombre élevé, potentiellement la majorité, des travailleuses et des travailleurs seraient contraints de maintenir leur prestation de travail faisant en sorte que tous les efforts de grève et les pertes salariales seraient assumés par une minorité de travailleuses et de travailleurs du groupe affectant grandement le rapport de force en minant la mobilisation des membres du syndicat. Une grève dépossédée de ses grévistes pour l'exercer devient inutile et sans effet.

Autre élément préoccupant concernant l'ajout proposé de ce chapitre au *Code du travail* est l'introduction d'une autre disposition comportant une large part d'arbitraire permettant au Tribunal de suspendre, de son propre chef, l'exercice du droit de grève s'il juge que des circonstances exceptionnelles le justifient sans autre explication quant à savoir ce qu'on entend par circonstances exceptionnelles.

En somme, puisque l'ajout proposé au *Code du travail* du chapitre s'intitulant *Dispositions particulières relatives aux services à maintenir pour assurer le bien-être de la population* implique une atteinte au droit constitutionnel qu'est le droit de grève sur la base de critères subjectifs conférant une large part d'arbitraire au gouvernement et, considérant que cette atteinte ne saurait se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique eu égard aux critères établis par la Cour suprême.

Recommandation 3

Rejeter le principe du projet de loi si le gouvernement ne s'engage pas à amender le projet de loi en procédant au retrait de son article 4

Pouvoir spécial du ministre

Le deuxième axe d'intervention de ce projet de loi concerne l'accroissement des pouvoirs du ministre, qui se verrait attribuer la possibilité de déferer un différend à l'arbitrage s'il estime qu'une grève ou un lock-out cause ou menace de causer un préjudice grave ou irréparable à la population. De plus, dans une telle situation, la grève ou le lock-out prendrait fin dès l'avis de la décision du ministre aux parties. Il s'agit donc d'une atteinte directe supplémentaire au droit de grève.

Encore une fois, les critères proposés par le projet de loi comportent une part importante de subjectivité, ouvrant la porte toute grande à la prise de décisions arbitraires. Qu'est-ce qu'une grève qui menace de causer un préjudice? Comment définit-on un préjudice grave ou la notion de "population"? Est-ce que l'ensemble de la population doit être concernée ou simplement une portion? Le cas échéant, à combien d'individus est établi le seuil? Est-ce qu'une personne seule correspond à la définition de population? Ces questions illustrent bien l'ambiguïté des critères avancés. Pour ces raisons, l'atteinte au droit de grève ne saurait être justifiée au regard des critères, mentionnés précédemment, élaborés par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada.

En permettant au ministre de mettre fin à une grève sur la base de critères vagues et arbitraires, le gouvernement porte directement atteinte à la liberté d'association et à son corollaire, la liberté de négociation. Dans un contexte de négociation tendue, la possibilité d'une intervention ministérielle découragerait les parties à réellement négocier, chacune préférant conserver ses arguments pour un éventuel arbitrage imposé. Cela réduirait les chances d'un règlement négocié, engendrerait une judiciarisation excessive des relations de travail et aggraverait le problème d'engorgement que connaît le Tribunal administratif du travail. En fin de compte, cette situation affaiblirait une fois de plus de manière disproportionnée le rapport de force syndical, compromettant l'équilibre des relations de travail.

Au-delà de cet arbitraire, le projet de loi présente une incohérence majeure. En effet, il instaure un mécanisme d'arbitrage des différends pour déterminer les conditions de travail des salariés en grève ou en lock-out lorsqu'un préjudice grave ou irréparable est causé ou menace de l'être à la population. Cependant, ce même mécanisme exclut les secteurs public et parapublic, soit les unités de négociation dont l'employeur est le gouvernement. Cette exclusion soulève une question fondamentale : si le gouvernement reconnaît l'importance de l'arbitrage pour prévenir un préjudice à la population, pourquoi se soustrait-il à ce processus lorsqu'il est lui-même employeur? Poser la question, c'est y répondre. Le préjudice subi par la population, s'il existe réellement, ne serait pas moindre lorsque le conflit concerne le secteur public ou parapublic. Si le gouvernement s'exclut du champ d'application de l'arbitrage de différend, c'est parce qu'il sait pertinemment que ce n'est pas une solution adéquate.

En somme, l'ajout du chapitre « Pouvoir spécial du ministre » constituerait une atteinte injustifiée au droit de grève au regard des critères établis par la Cour suprême. Ce pouvoir affaiblirait considérablement le rapport de force syndical et réduirait indûment les chances de parvenir à des règlements négociés de conventions collectives. De plus, le fait que le gouvernement s'exclue lui-même du champ d'application de cette mesure remet en question sa légitimité.

Recommandation 4:

Rejeter le principe du projet de loi si le gouvernement ne s'engage pas à amender le projet de loi en procédant au retrait de son article 5

Harmonisation de dispositions

L'article 1 du projet de loi, propose de modifier l'article 111.0.23 du *Code du travail* comme suit :

« Sous réserve des articles 111.0.24 et 111.0.26, une grève ou un lock-out peut être déclaré dans un service public pourvu qu'une partie en ait acquis le droit suivant l'article 58 et qu'elle ait donné par écrit au ministre et à l'autre partie ainsi qu'au Tribunal, s'il s'agit d'un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17, un avis préalable d'au moins sept jours ouvrables francs indiquant le moment où elle entend recourir à la grève ou au lock-out. »

La citation de l'article 111.0.26 est un ajout à 111.0.23. Cet article se lit comme suit :

« Le lock-out est interdit dans un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17. »

L'article 111.0.17 quant à lui indique notamment que le Tribunal peut ordonner à un service public de maintenir des services essentiels comme ceci :

« Lorsqu'il est d'avis qu'une grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, le Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'un employeur ou d'une association accréditée dans un service public, ordonner à ceux-ci de maintenir des services essentiels en cas de grève. [...] »

Ainsi, nous comprenons que sous réserve de l'article 111.0.26 qui mentionne que le lock-out est interdit dans un service public visé par une décision rendue en vertu de 111.0.17, soit de maintenir des services essentiels, une grève ou un lock-out peut être déclaré dans un service public. Ensuite, les diverses exigences à satisfaire sont énumérées pour permettre la grève ou le lock-out.

C'est ici qu'une contradiction apparaît puisque la dernière portion de l'article 111.0.23 modifié énonce :

« [...] s'il s'agit d'un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17, un avis préalable d'au moins sept jours ouvrables francs indiquant le moment où elle entend recourir à la grève ou au lock-out. ».

Donc, en reprenant du début, pour un service public visé par 111.0.17 (services essentiels) un avis préalable doit être communiqué avant de recourir au lock-out alors qu'en début de l'article 111.0.23 il est clairement précisé que le recours au lock-out est proscrit lorsque visé par une décision rendue en vertu de 111.0.17. Il y a ici présence d'une contradiction évidente.

Pour cette raison, la FISA recommande de retirer le mot « lock-out » à la toute fin du 1^{er} alinéa de l'article modifié 111.0.23 de sorte qu'il soit clairement établi que le lock-out

est interdit dans un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17. Cela constitue la contrepartie accordée à la partie syndicale qui se voit contrainte de maintenir des services essentiels lors de l'exercice d'une grève et représente l'état du droit actuel. Permettre le lock-out dans un service public assujetti à maintenir des services essentiels causerait un déséquilibre dans les relations de travail et impacterait négativement le rapport de force de la partie syndicale.

Recommandation n°5

Amender le projet de loi en retirant le mot « lock-out » à la toute fin du 1^{er} alinéa de l'article modifié 111.0.23 de sorte qu'il soit clairement établi que le lock-out est interdit dans un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17.

Autrement, permettre le lock-out pour un service public assujetti à maintenir des services essentiels causerait un déséquilibre dans les relations de travail et impacterait négativement le rapport de force de la partie syndicale.

Liste des recommandations

1. Rejeter le principe du projet de loi si le gouvernement ne s'engage pas à apporter des amendements importants visant à retirer toute atteinte du projet de loi au droit de grève et à la liberté d'association.
2. Mise en place d'un processus de concertation élargi avec l'ensemble des organisations syndicales, dont la FISA, afin de dégager des pistes de solutions permettant d'accroître l'atteinte d'ententes négociées aux conflits de travail et d'élaborer des mécanismes permettant d'éviter leur prolongation.
3. Rejeter le principe du projet de loi si le gouvernement ne s'engage pas à amender le projet de loi en procédant au retrait de son article 4
4. Rejeter le principe du projet de loi si le gouvernement ne s'engage pas à amender le projet de loi en procédant au retrait de son article 5
5. Amender le projet de loi en retirant le mot « lock-out » à la toute fin du 1^{er} alinéa de l'article modifié 111.0.23 de sorte qu'il soit clairement établi que le lock-out est interdit dans un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17.