

PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE

Le 4 avril 2025

Monsieur Simon Allaire  
Président  
Commission de l'économie et du travail  
Édifige Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires, 3<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1A 1A3  
Téléphone : 418 643-2722  
[cet@assnat.qc.ca](mailto:cet@assnat.qc.ca)

**Objet : Conformité à la Charte du projet de loi n 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out***

Monsieur le Président,

Conformément à ses responsabilités en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*<sup>1</sup>, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est penchée 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*. L'analyse effectuée a permis de constater des enjeux importants touchant certains droits et libertés de la personne. La Commission souhaite donc porter à l'attention des parlementaires ses préoccupations sur les atteintes que pourrait causer le projet de loi sur les droits et libertés des travailleuses et travailleurs syndiqués au Québec, principalement sur la liberté d'association garantie à l'article 3 de la Charte.

---

<sup>1</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c 12, art 71, al. 6 (ci-après « Charte »).





Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

De manière générale, le projet de loi n° 89 propose de créer de nouveaux pouvoirs dans le *Code du travail*<sup>2</sup> permettant au gouvernement d'intervenir en cas de grève ou de lock-out dans un grand nombre de milieux de travail syndiqués au Québec par :

- la mise en place d'un régime de maintien des « services assurant le bien-être de la population » en cas de grève ou de lock-out<sup>3</sup> et ;
- l'édiction d'un pouvoir spécial permettant au ministre du Travail de mettre fin à une grève ou un lock-out et d'imposer un arbitrage pour fixer les conditions de travail<sup>4</sup>.

Tel que formulé dans le mémoire au Conseil des ministres, l'objectif du projet de loi est de « limiter l'impact des grèves et des lock-out sur le bien-être de la population », notamment pour les personnes vulnérables<sup>5</sup>.

La Commission reconnaît que la prise en compte, en particulier, du bien-être des personnes vulnérables est un objectif louable. Certaines personnes en situation de vulnérabilité peuvent subir des conséquences différenciées dans les conflits de travail, telles que des enfants sous la protection de la jeunesse, des personnes en situation de handicap ainsi que des personnes âgées. Elle considère donc important d'évaluer les impacts des conflits de travail sur les personnes vulnérables et de développer des moyens de les atténuer. Toutefois, ces moyens doivent impérativement respecter les droits et libertés garantis par la Charte.

En l'espèce, la Commission est préoccupée quant à la disproportion entre l'objectif visé et les moyens proposés par le projet de loi, notamment en regard des impacts qu'il entraînerait sur l'exercice des droits et libertés des travailleuses et travailleurs syndiqués au Québec. Elle constate que l'application des nouveaux pouvoirs conférés au ministre du Travail pourrait ouvrir la porte à des atteintes à la liberté d'association protégée à l'article 3 de la Charte. Le recours à ces pouvoirs pourrait également entraver l'exercice d'autres droits, comme la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique, aussi garanties par l'article 3 de la Charte, ainsi que le droit à des conditions de travail justes et raisonnables reconnu à l'article 46.

---

<sup>2</sup> *Code du travail*, RLRQ, c 27 (ci-après « Ct »).

<sup>3</sup> PL 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, 43<sup>e</sup> lég, 1<sup>re</sup> sess, (présentation 19 février 2025), art 4 (ci-après « projet de loi »).

<sup>4</sup> Projet de loi, art 5.

<sup>5</sup> Gouvernement du Québec, *Projet de loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out Mémoire au Conseil des ministres*, Monsieur Jean Boulet, ministre du Travail, 16 janvier 2025, aux p 2 et 6.



Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

Dans le cadre de la présente lettre, l'intervention de la Commission porte sur les trois points suivants :

- La portée de la liberté d'association telle que protégée par la Charte ;
- L'impact de l'obligation de maintenir des « services assurant le bien-être de la population » en cas de grève sur la liberté d'association ;
- L'atteinte à la liberté d'association que peut causer l'exercice du pouvoir spécial de mettre fin à une grève et d'imposer un arbitrage obligatoire.

### **La liberté d'association, une liberté fondamentale protégée par la Charte**

La Commission considère important de rappeler que la liberté d'association est l'une des libertés fondamentales garanties par l'article 3 de la Charte. Elle est également protégée par l'article 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>6</sup>.

Le droit international reconnaît la liberté d'association, y compris la liberté syndicale. La *Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*<sup>7</sup> et la *Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective*<sup>8</sup> de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sont les principales conventions en la matière. Elles ont d'ailleurs été toutes deux ratifiées par le Canada, et le Québec reconnaît être lié par elles<sup>9</sup>.

La portée de la liberté d'association a été bien définie par les tribunaux. La Cour suprême a notamment établi que cette liberté fondamentale constitue « une condition essentielle de toute société libre et démocratique, qui protège les individus de la vulnérabilité résultant de l'isolement et qui assure la possibilité d'avoir une participation efficace dans la société »<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*. Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (RU), (1982), c. 11 (ci-après « Charte canadienne »).

<sup>7</sup> 9 juillet 1948, 68 RTNU 17 [Convention n° 87]. Cette convention a été ratifiée par le Canada.

<sup>8</sup> 1<sup>er</sup> juillet 1949, 96 RTNU 257 [Convention n° 98]. Cette convention a été ratifiée par le Canada le 14 juin 2017.

<sup>9</sup> Gouvernement du Québec, *Lettre du Premier ministre Jean-Jacques Bertrand à l'Honorable Pierre-Elliott Trudeau, Premier ministre du Canada, ayant pour objet la Convention n° 87 de l'OIT (Liberté syndicale et protection du droit syndical)*, Québec, le 19 février 1969 cité dans Bourgault et al., *Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail, Projet de loi 89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, 2025, à la p 22 ; *Décret 727-2018 concernant la Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, de l'Organisation internationale du Travail*, 150 G.O. 26 (6 juin 2018).

<sup>10</sup> *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, à la p 334 (ci-après « Renvoi albertain ») ; Les motifs dissidents du juge Dickson qui représentent l'état du droit actuel sur la question. *Saskatchewan Federation of Labour c Saskatchewan*, 2015 CSC 4, au para 33 (ci-après « Saskatchewan »).



Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

Elle a également reconnu que la protection de la liberté d'association garantie par l'article 2d) de la Charte canadienne inclut celle du droit de grève<sup>11</sup>. Ce qui est également le cas pour l'article 3 de la Charte<sup>12</sup>. Le droit de grève est considéré comme le « minimum irréductible de la liberté d'association dans les relations de travail au Canada »<sup>13</sup>.

La Cour suprême reconnaît l'important rôle que la grève joue dans la réalisation d'autres droits, dont le droit à l'égalité, la liberté d'expression et le droit à la dignité protégés par la Charte<sup>14</sup>. Elle qualifie d'ailleurs la grève comme « une affirmation de la dignité et de l'autonomie personnelle des salariés pendant leur vie professionnelle »<sup>15</sup>.

De surcroît, la Commission rappelle que la liberté d'association a un lien étroit avec le droit à des conditions de travail justes et raisonnables reconnu à l'article 46 de la Charte<sup>16</sup>. La Cour suprême a d'ailleurs précisé que « les inégalités marquées qui façonnent les relations entre employeurs et salariés ainsi que la vulnérabilité des salariés dans ce contexte »<sup>17</sup> et que la grève « permet [...] aux salariés de négocier davantage sur un pied d'égalité avec l'employeur »<sup>18</sup>. La grève constitue donc « une composante cruciale de la promotion de la paix industrielle et partant, socio-économique »<sup>19</sup>.

### **L'impact de l'obligation de maintenir des « services assurant le bien-être de la population » en cas de grève sur la liberté d'association**

La Commission est préoccupée par le cadre proposé par le législateur pour le développement du régime de « services assurant le bien-être de la population » à maintenir en cas de grève ou de lock-out. Elle s'inquiète des risques d'entrave à la liberté d'association que posent les critères d'application du régime qui semblent aller au-delà du

---

<sup>11</sup> Saskatchewan, au para 3.

<sup>12</sup> *Procureur général du Québec c Centrale des syndicats démocratiques (CSD)*, 2025 QCCA 216, au para 95 (ci-après « Centrale des syndicats démocratiques »). Voir également : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Boisbriand (Ville)*, 2000 CSC 27, au para 42.

<sup>13</sup> Saskatchewan, au para 61.

<sup>14</sup> Saskatchewan, aux paras 53-58 ; Renvoi albertain, à la p 916.

<sup>15</sup> Saskatchewan, au para 54.

<sup>16</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur les projets de loi n° 7 et n° 8, Statut des ressources intermédiaires ou de type familial et des personnes responsables de service de garde en milieu de travail*, décembre 2003, aux pp 9-12.

<sup>17</sup> *Saskatchewan*, au para 55 citant *United Nurses of Alberta c. Alberta (Procureur général)*, [1992] 1 R.C.S. 901 et *Association de la police montée de l'Ontario c Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1.

<sup>18</sup> Saskatchewan, au para 57.

<sup>19</sup> Saskatchewan, au para 48.



Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

cadre imposé par la Charte et le droit international concernant le maintien de services minimaux lors d'une grève.

Assujettir certains conflits de travail à une obligation de maintenir des services minimaux risque d'entraver de manière substantielle le processus de négociation collective. La Commission souligne d'ailleurs qu'une limitation à la négociation collective n'a pas à être totale pour constituer une atteinte à cette liberté fondamentale<sup>20</sup>. Ainsi, le régime proposé par le projet de loi pourrait porter atteinte à la liberté d'association<sup>21</sup>.

Certes, comme tous les autres droits, la liberté d'association n'est pas absolue. Une telle atteinte doit être justifiée par le gouvernement au sens de l'article 9.1 de la Charte. Pour ce faire, la preuve devrait établir que les dispositions législatives répondent à un objectif urgent et réel et que leurs effets sont proportionnels au but visé<sup>22</sup>.

Comme mentionné précédemment, la Commission s'interroge sur la proportionnalité des mesures choisies pour atteindre l'objectif poursuivi. Elle constate que le régime de « services assurant le bien-être de la population » à maintenir en cas de grève ou de lock-out proposé par le projet de loi n° 89 a un cadre très large qui dépasse la protection des personnes vulnérables et s'inquiète tout particulièrement de la vaste portée de ce régime et du caractère large et imprécis des critères d'application qui y sont prévus.

Concernant le champ d'application du nouveau régime proposé par le projet de loi, la Commission note qu'il est très large. Il viserait un nombre beaucoup plus important de milieux de travail syndiqués que le régime des services essentiels prévu dans le *Code du travail* qui inclut strictement les services publics et les secteurs public et parapublic. Le régime des « services assurant le bien-être de la population » toucherait à la fois les secteurs privé et public, ce qui englobe également le secteur de l'éducation, à l'exception de la fonction publique et des établissements de santé et de services sociaux<sup>23</sup>.

En ce qui a trait aux critères d'application, le projet de loi prévoit que la grève doit affecter de « manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celle des personnes vulnérables »<sup>24</sup>. Or, les concepts de « sécurité sociale », « sécurité économique » et « sécurité environnementale » de la population ne sont pas définis dans le projet de loi, ce qui implique une grande discrétion et une certaine

---

<sup>20</sup> Saskatchewan, aux paras 25, 78 ; *Société des casinos du Québec inc. c Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13, aux paras 42, 46, 50 (ci-après « Société des casinos »).

<sup>21</sup> Pour le test de l'entrave substantiel comme cadre d'analyse de la liberté d'association, voir : *Société des casinos*, aux paras 42, 46, 50.

<sup>22</sup> *Ford c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, para 63.

<sup>23</sup> Projet de loi, art 4 ; Ct, arts 111.22.2 et 111.22.5.

<sup>24</sup> Projet de loi, art 4 ; Ct, art 111.22.3.



Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

imprévisibilité dans leur application. La considération à apporter aux personnes vulnérables n'est pas non plus définie. D'ailleurs, l'usage du terme « notamment » dans la disposition proposée indique qu'il s'agirait d'une considération parmi d'autres, et non d'un facteur déterminant dans cette évaluation.

De plus, dans la mesure où la grève, en soi, a pour objet et effet de créer des perturbations<sup>25</sup>, il est difficile de voir ce qui constituerait ou non une atteinte disproportionnée à la sécurité sociale, économique ou environnementale. En ce qui concerne la « sécurité économique » particulièrement, il est d'autant plus complexe de le prédire puisque la grève est, par définition, un moyen de pression de nature économique qui cause un préjudice de la même nature<sup>26</sup>.

La Commission constate également que ce critère est beaucoup plus large que celui prévu dans le régime des services essentiels qui trouve son application seulement lorsqu'une grève<sup>27</sup> présente un danger pour la santé ou pour la sécurité du public<sup>28</sup>. À cet égard, elle rappelle que la Cour suprême a reconnu la possibilité d'imposer une obligation de maintenir des services lors d'une grève seulement pour ceux jugés « essentiels », soit dans les cas où la grève met en péril la vie, la sécurité ou la santé de la population ou d'une partie de celle-ci<sup>29</sup>.

Cette définition de services dits « essentiels » émane des décisions du Comité de la liberté syndicale (CLS) de l'OIT qui précisent dans quelles situations la mise en place de services minimaux en temps de grève peut être justifiée. En plus des situations mettant en péril la vie, la santé et la sécurité de la population, le CLS reconnaît que l'imposition de services minimaux peut être justifiée dans deux autres cas :

- lorsque « les services [...] ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise nationale aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population » ;
- « dans les services publics d'importance primordiale »<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> S.D.G.M.R., section locale 558 c Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd., 2002 CSC 8, au para 25.

<sup>26</sup> Saskatchewan, au para 49.

<sup>27</sup> Le projet de loi n° 89 propose d'assujettir les lock-out dans les secteurs visés à l'obligation de maintenir des services essentiels. Projet de loi, arts 1-2.

<sup>28</sup> Ct, art 111.0.17.

<sup>29</sup> Saskatchewan, au para 49 ; Renvoi albertain, aux pp 374-375.

<sup>30</sup> Comité de la liberté syndicale, *La liberté syndicale – Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 5<sup>e</sup> édition, Organisation internationale du travail, 2006, au para 606.



Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

La Commission invite donc le législateur à resserrer le cadre du régime des services minimaux proposés par le projet de loi à la lumière des enseignements de la jurisprudence des tribunaux sur la Charte et la Charte canadienne ainsi que du CLS en la matière. Cela permettrait d'assurer que le régime proposé par le projet de loi respecte l'exercice des droits et libertés des travailleuses et travailleurs syndiqués au Québec tout en maintenant un cadre de protection adapté aux besoins des personnes vulnérables.

### **L'atteinte à la liberté d'association que peut causer l'exercice du pouvoir spécial de mettre fin à une grève et d'imposer un arbitrage obligatoire**

La Commission estime que le second pouvoir créé par le projet de loi n° 89 pourrait porter directement atteinte à la liberté d'association protégée par la Charte. Ce pouvoir spécial permettrait au ministre du Travail, en cas de grève, à l'exclusion d'une grève dans les secteurs public et parapublic<sup>31</sup>, d'imposer un arbitrage obligatoire et de mettre fin à la grève au moment qu'il aura déterminé<sup>32</sup>.

Les tribunaux reconnaissent que la suppression du droit de grève constitue une atteinte à la liberté d'association, car il s'agit d'une entrave substantielle à la négociation collective puisqu'elle en empêche la poursuite<sup>33</sup>. L'exercice du pouvoir spécial pour mettre fin à une grève porterait donc atteinte à cette liberté fondamentale. À cet effet, la Commission rappelle qu'il n'existe pas de limite temporelle à la protection de la liberté d'association. Mettre fin à une grève, même lorsqu'elle a été déclenchée depuis un certain temps, peut y porter atteinte<sup>34</sup>.

Une atteinte à la liberté d'association peut toutefois être justifiée en présence d'un mécanisme de remplacement répondant aux critères de l'objectif réel et urgent et de la proportionnalité<sup>35</sup>. La Commission reconnaît que le second volet du projet de loi n° 89 prévoit un mécanisme de règlement des différends, soit l'arbitrage, et note que l'arbitre sera choisi par les parties<sup>36</sup>. Deux conditions doivent être remplies pour que le ministre du Travail puisse exercer son pouvoir, soit :

- que la grève ou le lock-out « cause ou menace de causer un préjudice grave ou irréparable à la population » et ;

---

<sup>31</sup> Projet de loi, art 4 ; Ct, art 111.32.2.

<sup>32</sup> Projet de loi, art 5 ; Ct, art. 111.32.2. Les secteurs public et parapublic au sens de l'art 111.2 Ct sont explicitement exclus de l'application de ce régime.

<sup>33</sup> Centrale des syndicats démocratiques, supra note 12 au para 113 ; Saskatchewan, aux paras 46, 75, 78.

<sup>34</sup> Voir par exemple : *Procureur général du Québec c Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, aux paras 99 et 100.

<sup>35</sup> Saskatchewan, aux paras 25, 75, 81 ; Centrale des syndicats démocratiques, supra note 12 au para 113.

<sup>36</sup> Projet de loi, art. 5 ; Ct, art. 111.32.3.



Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

- que l'intervention d'un conciliateur ou médiateur ait échoué<sup>37</sup>.

Concernant la première condition, la Commission souligne toutefois que la notion de « préjudice grave ou irréparable à la population » est imprécise et se questionne sur la distinction entre ce critère et ceux encadrant le régime de maintien de services minimaux discuté plus haut.

De plus, la présence d'un mécanisme de règlement des différends ne vient pas automatiquement justifier l'atteinte à cette liberté fondamentale<sup>38</sup>. Comme l'a récemment indiqué la Cour d'appel, le mécanisme de remplacement doit être « convenable » et « répond[re] de manière proportionnée à un objectif urgent et réel »<sup>39</sup>.

Dans tous les cas, il reviendrait à nouveau au gouvernement de démontrer qu'une telle atteinte serait justifiée au sens de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. À cet effet, on peut s'interroger sur le caractère proportionnel de ce pouvoir spécial considérant notamment la gravité de l'atteinte. D'ailleurs, on peut se demander si un tel mécanisme d'arbitrage obligatoire, même balisé, n'entrerait pas en contradiction avec le principe même de la négociation collective.

La Commission souligne en outre que le CLS s'est penché sur les situations pour lesquelles une restriction, voire une interdiction, imposée au droit de grève peut être justifiée. Elle en identifie deux :

1. « dans la fonction publique uniquement pour les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État » ; ou
2. « dans les services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne »<sup>40</sup>.

À la lumière des dispositions du projet de loi, le pouvoir spécial proposé semble aller au-delà de ces deux exceptions ainsi que des limites établies par la jurisprudence portant sur les Chartes en matière d'atteinte à la liberté d'association protégée.

L'usage d'un tel pouvoir pourrait également constituer une atteinte à la liberté d'expression protégée par la Charte. Par exemple, recourir au pouvoir spécial avant même le déclenchement d'une grève pourrait empêcher de transporter dans l'espace public le débat

---

<sup>37</sup> Projet de loi, art 5 ; Ct, art. 111.32.2.

<sup>38</sup> Saskatchewan, au para 25.

<sup>39</sup> Centrale des syndicats démocratiques, supra note 12 au para 113.

<sup>40</sup> Comité de la liberté syndicale, supra note 30 au para 576.



Monsieur Simon Allaire  
4 avril 2025

sur les conditions de travail des travailleuses et travailleurs concernés<sup>41</sup>. Comme le rappelait la Cour suprême dans *Saskatchewan*, la grève est souvent « le seul moyen dont disposent les syndiqués pour rendre public et faire valoir le bien-fondé de leur position à l'égard des questions en litige »<sup>42</sup>.

En somme, la Commission est préoccupée quant aux risques d'atteintes à la liberté d'association et aux autres droits protégés par la Charte que posent les dispositions du projet de loi n° 89. La protection des personnes vulnérables est un objectif important et l'impact des conflits de travail sur celles-ci doit être pris en compte. Toutefois, elle rappelle que l'encadrement législatif de l'exercice de la liberté d'association, comme pour tout droit, doit être rédigé de manière à limiter les risques d'atteinte, dans le seul but d'atteindre un objectif urgent et réel. La Commission souligne également que la liberté d'association, qui inclut le droit de grève, joue un rôle important pour la protection des autres droits des travailleurs et travailleuses. Il est donc important que le législateur minimise les risques d'atteinte aux droits que soulève le projet de loi.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments distingués.

Le président,

Philippe-André Tessier

PAT/sd

N.Réf. : Loi-3.5

---

<sup>41</sup> Saskatchewan, aux paras 58-59.

<sup>42</sup> Renvoi albertain, à la p 916.