

# UNE ATTEINTE INJUSTIFIÉE À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

# Mémoire

de

**l'APTS**

*Alliance du personnel  
professionnel et technique  
de la santé et des services sociaux*

Déposé dans le cadre des consultations parlementaires sur le projet de loi n° 89, *Loi visant à consolider les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out.*

le 18 mars 2025

# TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'APTS .....	3
INTRODUCTION .....	4
SUR LE DROIT CONSTITUTIONNEL D'ASSOCIATION .....	5
SUR LE RÔLE DES TRIBUNAUX .....	7
ÉLARGIR LES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DU MINISTRE .....	8
ÉLARGIR LA NOTION DE PRÉJUDICE .....	10
ASSURER LE BIEN-ÊTRE SANS RESTREINDRE LE DROIT D'ASSOCIATION .....	11
CONCLUSION .....	14

## PRÉSENTATION DE L'APTS

L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) est une organisation syndicale qui représente plus de 65 000 personnes, professionnelles et techniciennes, qui travaillent dans la grande majorité des établissements du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS).

Sa mission principale est de défendre les droits ainsi que d'assurer la sauvegarde, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux, moraux, éducatifs et professionnels de ses membres par la négociation, l'action politique et l'application de leur convention collective.

Afin de réaliser cette mission, et dans le cadre de toutes ses actions, l'APTS est guidée par les valeurs fondamentales que sont la solidarité, la démocratie, l'égalité, la justice sociale, la liberté et la coopération.

De plus, en tant que syndicat représentant des professionnel-le-s (au sens large du terme), l'APTS revendique des conditions de pratique respectueuses des valeurs professionnelles de ses membres, qu'elles soient d'ordre éthique et/ou déontologique.

L'organisation compte sur une expertise large et diversifiée : ses membres (dont 86 % sont des femmes) occupent en effet plus d'une centaine de titres d'emploi différents. Elle est le seul syndicat à représenter exclusivement, et très majoritairement, le personnel professionnel et technique du RSSS (identifié comme la catégorie 4).

Ses membres travaillent dans des établissements qui ont différentes missions : centres hospitaliers, CLSC, CHSLD, centres jeunesse, centres de réadaptation, milieux de vie substitut et institutions de santé publique. L'organisation a donc une vue à la fois globale et spécifique de l'ensemble du réseau.

Par ses représentations et son expertise, l'APTS est à même de contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des soins et services publics, et ce, dans une perspective de justice sociale et de protection du public.

À travers toutes ses interventions, elle défend également les grands principes de la *Loi canadienne sur la santé*, soit la gestion publique, l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité et la transférabilité. Elle prône en outre une perspective féministe et inclusive.

# INTRODUCTION

Le titre du projet de loi n° 89 peut sembler vertueux à première vue. « Considérer davantage les besoins de la population », quel qu'en soit le motif, apparaît d'emblée comme un objectif gouvernemental louable, puisqu'il s'agit d'assurer le bien commun. Ce n'est toutefois qu'un vernis qui a tôt fait de sécailler.

Derrière cette appellation a priori séduisante apparaît en effet une intention législative totalement incompatible avec la liberté d'association protégée par les chartes<sup>1</sup>. Limiter de façon injustifiée le droit de grève – reconnu constitutionnellement<sup>2</sup> – et octroyer au ministre un pouvoir discrétionnaire excessif, sinon arbitraire, constitue une atteinte directe au droit à la cessation concertée du travail, lequel est « essentiel à la réalisation des valeurs fondamentales de dignité, d'égalité, de liberté et de démocratie au travail<sup>3</sup> ».

L'APTS s'oppose donc fermement aux dispositions de ce projet de loi. Elles sont non seulement contraires aux chartes, elles sont également inconciliables avec les droits reconnus des travailleur-se-s et préjudiciables au maintien de la paix industrielle, objectif historiquement poursuivi par le droit du travail dans son ensemble.

Cela dit, l'APTS ne s'oppose pas à l'objectif d'assurer le bien-être de la population. Ses 65 000 membres y contribuent d'ailleurs quotidiennement. Il s'agit en fait de l'une des valeurs fondamentales de l'organisation. Ce qui est proposé dans ce projet de loi n'est toutefois pas le chemin le plus adéquat pour y parvenir.

Si le ministre tient sérieusement à cet objectif, et si la limitation du droit de grève relève davantage à ses yeux du moyen plutôt que d'une fin en soi, nous l'invitons à considérer d'autres avenues.

Ce mémoire lui en propose justement une qui lui permettrait non seulement d'atteindre le résultat escompté, mais surtout de le faire sans compromettre la paix industrielle qui a cours au Québec depuis des décennies. Souhaitons qu'il s'en inspire et qu'il revoie ainsi son approche.

<sup>1</sup> *Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c C-12 et Charte canadienne des droits et libertés. Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada. RU. (1982). c. 11.*

<sup>2</sup> *Dans l'arrêt de la Cour suprême Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan, 2015 SCC 4, [2015] 1 SCR 245.*

<sup>3</sup> *COUTU, Michel. « L'exercice de moyens de pression par les salariés en cours de convention collective : légitimité sociale et validité constitutionnelle », Les Cahiers de droit 59, n° 3 (2018) : 568, <https://doi.org/10.7202/1052477ar>.*

## SUR LE DROIT CONSTITUTIONNEL D'ASSOCIATION

Décision phare de la Cour suprême en matière de relations de travail, l'arrêt Saskatchewan<sup>4</sup> consacre le droit de grève comme un droit de nature constitutionnelle garanti par l'article 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Incidemment, la loi qui a fait l'objet de cette décision majeure, le *Public Service Essential Services Act* (déclaré inconstitutionnel), était essentiellement similaire à ce qui est envisagé par le ministre.

Suivant ladite loi, si l'employeur et le syndicat ne parvenaient pas à une entente pour maintenir des services essentiels, celui-ci pouvait désigner les services à maintenir, forçant ainsi les employé-e-s concerné-e-s à retourner au travail et limitant en conséquence leur droit de faire la grève.

Les nouveaux articles du projet de loi, qui viendraient s'ajouter au *Code du travail* (ci-après le Code), visent le même objectif et soulèvent des difficultés similaires. Même si le ministre ne constitue pas directement l'employeur (comme dans la loi susdite), les mesures qu'il propose entraîneraient, en cas de conflit de travail, le même genre de question en litige que dans l'arrêt Saskatchewan : est-ce que l'interdiction effective faite aux personnes salariées de faire la grève entrave de façon substantielle leur droit à un processus équitable et véritable de négociation collective?

La réponse de la Cour suprême à cet égard est on ne peut plus claire : « sans le droit de grève, le droit constitutionnel de négocier collectivement perd tout son sens<sup>5</sup> », la grève étant le « moteur de l'action collective » :

La grève — le « moteur » de la négociation collective — favorise aussi l'égalité dans le processus de négociation. La Cour reconnaît depuis longtemps les inégalités marquées qui façonnent les relations entre employeurs et salariés, ainsi que la vulnérabilité des salariés dans ce contexte<sup>6</sup>.

Une autre décision, rendue en 2024 par la Cour d'appel de l'Ontario<sup>7</sup>, permet également de faire un rapprochement similaire avec les mesures du présent projet de loi. Dans cette affaire, la Cour a confirmé qu'une loi provinciale<sup>8</sup> limitant le droit des employé-e-s d'un service public<sup>9</sup> de faire la grève en lui substituant un processus d'arbitrage violait la liberté d'association protégée par l'article 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Cette décision a d'ailleurs eu un impact significatif sur les négociations collectives suivantes. Après la restauration de leur droit de grève, les membres du syndicat concerné ont pu négocier un contrat de travail avantageux, le premier en plus d'une décennie, démontrant ainsi toute l'importance de ce droit dans le processus de négociation collective.

<sup>4</sup> *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*

<sup>5</sup> *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, par. 24

<sup>6</sup> *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, par. 55.

<sup>7</sup> *Amalgamated Transit Union, Local 113 v. Ontario*, 2024 ONCA 407

<sup>8</sup> *Le Toronto Transit Commission Labour Disputes Resolution Act, 2011, S.O. 2011, c. 21*

<sup>9</sup> *La Toronto Transit Commission*.

Il convient également de souligner que le Canada est signataire de la *Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical* de l'Organisation internationale du travail, ratifiée par Ottawa avec l'accord unanime des provinces il y a plus de 50 ans. Le professeur Michel Coutu souligne au sujet de cette convention qu'elle :

« [...] a toujours été interprétée par les organes de contrôle du Bureau international du travail (BIT), soit le Comité de la liberté syndicale (CLS) et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, comme imposant la reconnaissance et la garantie effective du droit de grève par les États membres de l'OIT<sup>10</sup> ».

Ainsi, tant au niveau national qu'international, le droit de grève est reconnu comme un élément fondamental du processus de négociation collective. Les décisions judiciaires récentes ont confirmé que toute restriction substantielle à ce droit doit être justifiée par des impératifs clairs et proportionnés.

La question se pose alors : sommes-nous ici en présence de tels impératifs? Non, si l'on considère le nombre de jours non travaillés au Québec à cause de conflits de travail, comme l'illustre le tableau suivant, obtenu à partir de données colligées par Statistique Canada<sup>11</sup>.



De façon générale, peut-on y constater, le nombre de jours non travaillés au Québec à cause de conflits de travail a été en diminution constante depuis 1980 et est relativement stable depuis 15 ans (avant 2022), montrant que les outils légaux et réglementaires actuels – loin d'être parfaits – atteignent néanmoins leurs objectifs, dont celui de garantir la paix sociale<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> COUTU, Michel. « L'exercice de moyens de pression par les salariés en cours de convention collective », 570.

<sup>11</sup> Statistique Canada Gouvernement du Canada, « Jours non travaillés en raison de grèves et de lock-out, 2023 », 15 octobre 2024, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/14-28-0001/2024001/article/00009-fra.htm>.

<sup>12</sup> Statistique Canada. Gouvernement du Canada. « Jours non travaillés en raison de grèves et de lock-out, 2023 », 15 octobre 2024, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/14-28-0001/2024001/article/00009-fra.htm>.

Le pic connu en 2022 et 2023, note Statistique Canada, se situe dans un contexte particulier d'augmentation rapide du coût de la vie, et est marqué au Québec par une grève exceptionnelle du Front commun et de la Fédération autonome de l'enseignement dans les services publics. Déjà, les données pointent vers un retour aux niveaux stables de la décennie précédente<sup>13</sup>.

Les mesures envisagées sont-elles par ailleurs « proportionnelles », c'est-à-dire de nature à justifier la restriction au droit de grève dont elles sont porteuses? Encore une fois, les données précédentes sont éloquentes. La paix industrielle est bien établie depuis plusieurs décennies au Québec. Rien ne justifie d'affaiblir significativement le droit de grève, ni urgence ni argument rationnel valable.

Et encore moins à l'heure où les travailleur-se-s sont susceptibles d'avoir besoin d'un tel droit pour mieux faire face à un coût de la vie qui explose et un pouvoir d'achat qui diminue rapidement, notamment en ce qui concerne les biens essentiels, tels que le panier d'épicerie.

N'en déplaise au ministre, les droits fondamentaux ne sont pas là pour être « respectés » tant et aussi longtemps qu'ils ne sont pas dérangeants politiquement et être mis de côté à la seconde où entrent en jeu des considérations sociétales, par ailleurs discutables.

## SUR LE RÔLE DES TRIBUNAUX

Non seulement les mesures envisagées sont-elles comparables à d'autres du même genre déclarées inconstitutionnelles par les tribunaux, mais elles visent également à doter le ministre d'un pouvoir discrétionnaire exceptionnel qui lui permettrait d'invalidier des décisions du Tribunal administratif du travail (ci-après le TAT) en utilisant son seul jugement!

Il est donc essentiel d'examiner toutes ces nouvelles dispositions de près.

Le projet de loi propose essentiellement d'introduire toute une série de nouveaux articles au Code, dont l'article 111.22.4, qui se lit ainsi :

« **111.22.4.** 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. »

Un tel pouvoir d'intervenir dans un conflit de travail lorsque celui-ci menace de causer des préjudices graves ou irréparables existe déjà dans les secteurs publics et parapublics, entre les mains du TAT. L'article 111.17 Ct se lit en effet comme suit :

« **111.17.** S'il estime que le conflit porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit ou que les services essentiels prévus à une liste ou à une entente ne s'avèrent pas suffisants ou ne sont pas rendus lors d'une grève, le Tribunal peut, après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations, rendre une ordonnance pour assurer au public un service auquel il a droit, ou exiger le respect de la loi, de la convention collective, d'une entente ou d'une liste sur les services essentiels. »

L'article 111.0.17 Ct joue un rôle similaire en permettant – dans des circonstances mettant « en danger la santé ou la sécurité publique » – d'ordonner à une entreprise qui n'est pas considérée comme service public :

« **111.0.17** [...] de maintenir des services essentiels en cas de grève, si la nature des opérations de cette entreprise la rend assimilable à un service public. L'entreprise est alors considérée comme un service public pour l'application du présent code.

Le Tribunal peut en outre rendre une décision en application du premier ou du deuxième alinéa à la demande d'une personne autre qu'une partie, s'il juge qu'elle a un intérêt suffisant. »

À quoi bon le chapitre V.1.1 du projet de loi, si ce n'est tout le projet lui-même, quand les mécanismes qu'il prévoit existent déjà et qu'ils peuvent même être déclenchés par le ministre? Il y a deux raisons apparentes à cela. La première concerne l'élargissement des pouvoirs discrétionnaires du ministre et de son droit d'ingérence dans les conflits de travail. La seconde, l'élargissement de la notion de préjudice.

## ÉLARGIR LES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DU MINISTRE

L'article 111.22.4 dote le ministre d'un pouvoir discrétionnaire qui a un effet équivalent à celui de l'article 111.0.17 Ct.

Sur cette base, le ministre pourrait donc décréter – potentiellement à l'avance et sans la présence d'un conflit de travail – que des entreprises sont des services « assurant le bien-être de la population ». Ce faisant, il fausserait d'emblée le rapport de force entre les parties, à l'avantage évident de l'employeur et au détriment des personnes salariées, restreintes dans leurs moyens de pression.

Il s'agit d'une ingérence injustifiable du pouvoir exécutif dans le rapport de force entre employeur et salarié-e-s, qui fait nettement pencher la balance en faveur de la partie patronale<sup>14</sup>. Ce pouvoir d'ingérence ressort par ailleurs dans toute son étendue à l'article 111.32.2 :

« **111.32.1.** 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.

Le ministre avise les parties qu'il défère le différend à l'arbitrage.

La grève ou le lock-out en cours prend fin à la date et à l'heure indiquée dans l'avis. À compter de ce moment, les conditions de travail applicables aux salariés compris dans l'unité de négociation sont celles dont le maintien est prévu à l'article 59. »

Les lois spéciales pour mettre fin à des grèves ont toujours constitué un outil périlleux pour les gouvernements, plusieurs ont d'ailleurs été déclarées inconstitutionnelles a posteriori par les tribunaux. Ce fut le cas notamment de la *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que du Règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives*<sup>15</sup> dans la décision *FTQ-Construction et al. c. Procureur général du Québec*<sup>16</sup>, rendue en 2022.

Dans cette affaire, le juge notait d'ailleurs que la limitation du droit de grève ne permettait pas la poursuite d'un processus véritable de négociation collective volontaire, montrant du doigt le fait que « l'une des organisations d'employeurs [avait] modifié sa stratégie de négociation en révisant ses offres à la baisse à la suite de l'annonce du dépôt d'une loi spéciale de retour au travail<sup>17</sup> ».

Quant à elle, la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public*<sup>18</sup> adoptée en 2005, sans finalement se retrouver devant la Cour suprême, a été condamnée par le Bureau international du travail dans une décision de mars 2007 en vertu de la Convention n° 87 précitée<sup>19</sup>.

Bien que préjudiciables à la liberté d'association, ces lois avaient tout au moins le mérite d'avoir été étudiées, débattues et votées par l'Assemblée nationale dans un processus démocratique respectueux des principes de représentativité établis au Québec.

À l'opposé, le pouvoir ici envisagé de mettre fin unilatéralement à une grève est profondément antidémocratique et confine à l'autoritarisme. Et ce n'est pas d'en réduire la portée en excluant de son application les secteurs public et parapublic qui le rend plus justifiable pour autant.

<sup>14</sup> Le projet de loi se retranche derrière une apparence de neutralité en prenant soin d'apporter les mêmes modalités pour le lock-out. Ces derniers sont évidemment beaucoup moins fréquents, et il est clair que ces dispositions joueront concrètement à l'avantage de la partie patronale.

<sup>15</sup> *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives*, LQ 2017, c 9

<sup>16</sup> *Fédération des travailleurs du Québec (FTQ-Construction) et al. c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 4607

<sup>17</sup> DROUIN, Renée-Claude. « Les lois spéciales de retour au travail au Canada », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 1 (1 avril 2023): 201, <https://doi.org/10.4000/rdctss.5540>.

<sup>18</sup> *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public*, LQ 2005, c 43.

<sup>19</sup> Bureau international du travail. « Rapports du Comité de la liberté syndicale » 344 (2007) : 114-45.

On présente ainsi, dans un même projet de loi, deux moyens (les articles 111.22.4 et 111.32.2) qui servent essentiellement à atteindre le même objectif : mettre fin à un conflit de travail sous un prétexte de bien-être populationnel. On a beau chercher, il n’y a qu’une seule explication à cela : la volonté du ministre de se donner une marge de manœuvre politique si le jugement des tribunaux lui déplaît.

Ce pouvoir arbitraire se matérialiserait dans toute sa portée après une décision du TAT, le ministre pouvant alors substituer son jugement non seulement à celui des personnes représentantes élues de la province, mais également à celui des tribunaux historiquement habilités à traiter de ces questions.

Dans quelles circonstances, on se le demande, le ministre pourrait-il intervenir sous prétexte qu’un conflit de travail cause un préjudice grave à la population, alors que le TAT aurait préalablement statué qu’il n’y avait pas péril pour la santé et la sécurité du public, ni pour la sécurité économique, sociale ou environnementale?

L’absence complète de critères ou de circonstances spécifiques autres que le jugement du ministre révèle tout l’arbitraire de la mesure qu’il envisage et ajoute à ce qui est déjà démocratiquement et juridiquement condamnable.

## ÉLARGIR LA NOTION DE PRÉJUDICE

La seconde raison qui explique le dédoublement de mécanismes déjà prévus au Code réside dans la volonté d’élargir, si ce n’est même de la rendre confuse, la notion de « préjudice grave » telle qu’actuellement interprétée en droit du travail.

L’article 111.22.3 introduit en effet les notions de « services minimalement requis pour éviter que ne soit affectée de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population ». Ce type de limitation émergerait lorsqu’une grève ou un lock-out « cause ou menace de causer un préjudice grave ou irréparable à la population » (art. 111.32.2).

À l’heure actuelle, la définition de ce qui constitue un préjudice grave ou irréparable est assez clairement établie dans la jurisprudence. Dans l’arrêt Saskatchewan précité, la Cour énonce qu’un service essentiel est « un service dont l’interruption menacerait de causer un préjudice grave au public en général ou à une partie de la population » et :

« [...] dont l’interruption pourrait mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population [...] Le simple inconvénient subi par des membres du public ne constitue pas un motif du ressort des services essentiels justifiant l’abrogation du droit de grève<sup>20</sup> ».

<sup>20</sup> *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, 2015 SCC 4 (CanLII), [2015] 1 SCR 245, pp. 374-375.

Cette définition est également reprise par le TAT en contexte québécois lorsqu'il s'agit de juger du maintien de services essentiels. Dans *Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) c. Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent*, l'arbitre écrit :

« [14] Le maintien des services essentiels constitue une restriction au droit de grève qui ne peut se justifier constitutionnellement que si elle porte atteinte le moins possible à ce droit. Ainsi, les services essentiels doivent se définir en fonction d'un danger réel, d'une « menace évidente et imminente » pour la santé ou la sécurité publique. Les craintes ou appréhensions ne peuvent suffire à neutraliser ou amoindrir le droit de grève<sup>21</sup>. »

Par l'introduction d'un article volontairement flou, émaillé de concepts non définis tels que la « sécurité environnementale »<sup>22</sup> ainsi que la « sécurité sociale », le ministre va au-delà des critères définis par la jurisprudence pour ouvrir la porte à des limitations plus fréquentes, plus larges et, surtout, plus arbitraires au droit de grève.

Ce faisant, il renvoie au TAT une question délicate, le tribunal devant alors déterminer ce qu'il estime « disproportionné », en fonction d'une jurisprudence qui reste par ailleurs à définir. On peut présumer que l'analyse sera de mettre dans la balance le « droit » de la population à obtenir certains services – encore une fois, selon des critères non définis – et celui des personnes salariées d'exercer la grève. Le tribunal devrait alors considérer la raison de la grève et, ce faisant, la légitimité des demandes des travailleur-se-s.

En élargissant ainsi de manière vague et subjective la notion de « préjudice grave », le projet de loi ouvre la porte à une restriction accrue, arbitraire et incohérente du droit de grève. Il risque en conséquence d'affaiblir un droit fondamental en soumettant son exercice à des critères flous et évolutifs, à l'évidence formulés pour servir des considérations avant tout politiques, sans égard aux conséquences concrètes sur les relations de travail au Québec.

## **ASSURER LE BIEN-ÊTRE SANS RESTREINDRE LE DROIT D'ASSOCIATION**

Étant donné le champ d'application qui est le sien, le projet de loi ne touche directement qu'une faible proportion des travailleur-se-s de la santé et des services sociaux, qui n'en sont pas moins concerné-e-s par les préoccupations du bien-être populationnel exprimées précédemment.

<sup>21</sup> *Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) c. Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent*, 2023 QCTAT 2964

<sup>22</sup> Qui ne semble d'ailleurs pas être une inquiétude particulière pour le gouvernement jusqu'à présent.

Faire la grève, faut-il le rappeler, n'est jamais une décision prise à la légère par les travailleur-se-s, particulièrement par nos membres, qui prodiguent des services à la population. C'est une décision ultime, le dernier recours pour maintenir un rapport de force qui, par nature, est à l'avantage de l'employeur. Comme le rappelle l'arrêt Saskatchewan, il s'agit de compenser un « déséquilibre fondamental des forces en présence que la législation moderne du travail s'est toujours efforcée de corriger<sup>23</sup> ».

Si, dans certains cas, faire la grève peut entraîner des effets collatéraux négatifs pour la population, dans tous les cas, cela pénalise les travailleur-se-s, qui renoncent volontairement à leur salaire. Personne ne souhaite la grève : il s'agit d'un mal nécessaire pour maintenir la paix industrielle, principe consensuel des relations de travail contemporaines.

Chercher à réduire l'occurrence des grèves est dans les faits un objectif commun des employeurs, des personnes salariées et du gouvernement. Il y a cependant d'autres moyens d'y parvenir que de limiter le droit de grève en lui-même, comme nous l'indique la jurisprudence.

Dans *Amalgamated Transit Union* (précitée), bien que la Cour ait reconnu que la prévention des perturbations du service de la Commission de transport était un objectif important, elle a également conclu que le gouvernement n'avait pas suffisamment exploré d'autres modèles législatifs – tels que des modèles hybrides de moyens de pression – qui auraient pu répondre aux préoccupations exprimées sans porter atteinte aussi gravement aux droits des personnes salariées. Des considérations similaires s'imposent quant au présent projet de loi.

Il y a heureusement une autre façon de réduire le nombre de conflits de travail menant à une grève – et la durée de celle-ci – qui ne limite pas le droit constitutionnel d'association des travailleur-se-s, voire qui l'encourage. Il s'agirait d'élargir le spectre des moyens de pression possibles en période de négociation autres que la grève.

Un obstacle toutefois s'y oppose : l'article 108 Ct, qui prohibe explicitement tout « ralentissement d'activités destiné à limiter la production » qui n'est pas une grève dont le droit d'exercer aurait été acquis selon les modalités prévues au Code. Cette formule considérablement limitative du « tout ou rien »<sup>24</sup> est contre-productive dans bien des cas, car elle pousse *de facto* les travailleur-se-s à cet ultime recours, le seul qui leur permet d'établir un rapport de force qui est plus équilibré.

Si la « paix industrielle » en dehors des périodes de grève est vue comme un élément de stabilité et d'efficacité, il peut également s'agir dans bien des cas d'une illusion : l'interdiction de moyens de pression perturbateurs en dehors de la grève peut avoir pour effet de reporter à plus tard un conflit qui s'en trouvera exacerbé<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, 2015, par. 56.

<sup>24</sup> Laquelle distingue le droit du travail canadien de la plupart de ceux des régimes politiques et juridiques similaires (France, Italie, États-Unis, Angleterre, Allemagne), le Canada étant le seul des grands pays démocratiques industrialisés à économie de marché à imposer par voie législative une interdiction absolue du recours à la grève en cours de convention collective. COUTU, Michel. « L'exercice de moyens de pression par les salariés en cours de convention collective », 2018, op. cit.

<sup>25</sup> ENGLAND, Geoffrey. « Some Thoughts on the Peace Obligation », *Ottawa Law Review* 12 (1980): 521-609.

Cela étant, ne conviendrait-il pas d'envisager des « ralentissements d'activités » qui n'auraient pas comme conséquence de limiter la production, mais d'imposer une pression administrative ou bureaucratique sur l'employeur?

Dans le contexte du réseau de la santé et des services sociaux, la charge administrative des travailleur-se-s est considérable, constituant dans plusieurs secteurs une part importante de leur temps de travail<sup>26</sup>. Une cessation concertée de certaines tâches de nature administrative en période de négociation, sans réduire le nombre total d'heures de prestation de travail, aurait un effet bénéfique double.

D'une part, cela permettrait d'établir un rapport de force plus équitable entre les personnes salariées et l'employeur en induisant une pression directement sur la structure administrative patronale sans impacter les services rendus à la population. Autre avantage, le remplacement de ces tâches administratives par des services directs aux usager-ère-s aurait comme conséquence d'augmenter, au moins à court terme, la quantité de services rendus.

D'autre part, cela permettrait de réduire considérablement les risques de grève au sens du Code (qui entraînent une diminution des services rendus et des conséquences sur les besoins de la population) tout en offrant aux personnes salariées un moyen alternatif de se faire entendre.

Voilà pourquoi, en lieu et place du présent projet de loi, nous proposons plutôt de modifier les articles 2, 7 et 8 de la *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*<sup>27</sup>, l'article 108 du Code, et de mettre en place tout autre concordance législative ayant comme effet d'appliquer un principe similaire dans l'ensemble des milieux de travail afin de permettre, en période de négociation, des moyens de pression administratifs n'ayant pas d'impacts directs sur les services offerts à la population.

### **Recommandation :**

Modifier les articles 2, 7 et 8 de la *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux* ainsi que l'article 108 du *Code du travail* afin de permettre, en période de négociation, des moyens de pression administratifs n'ayant pas d'impact direct sur les services offerts à la population.

Mettre en place toute autre concordance législative ayant comme effet d'appliquer un principe similaire dans l'ensemble des milieux de travail.

<sup>26</sup> Cette surcharge administrative a d'ailleurs été reconnue à de multiples reprises par le ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que par le Comité patronal de négociation de la santé et des services sociaux. Voir notamment LÉVESQUE, Fanny. « Moins de « paperasse » en soins à domicile: Des changements attendus et salués ». *La Presse*, 20 octobre 2023, sect. Santé. <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2023-10-20/moins-de-paperasse-en-soins-a-domicile/des-changements-attendus-et-salues.php>.

<sup>27</sup> *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*, RLRQ c M-1.1

## CONCLUSION

Ce projet de loi soulève des réserves majeures en matière de liberté d'association et de droits des travailleur-se-s. En cherchant à restreindre le droit de grève sous prétexte d'assurer le bien-être de la population, le gouvernement risque de fragiliser un équilibre essentiel entre les revendications légitimes du monde du travail et les impératifs de service public.

Une telle loi aurait comme effet de limiter la capacité des travailleur-se-s à défendre efficacement leurs conditions de travail, ce qui leur serait préjudiciable, tout comme à la qualité des services offerts à la population. Qui plus est, l'absence de dialogue qui en résulterait nourrirait un climat de méfiance et de contestation sociale accrue, en contradiction avec les objectifs visés.

Avant d'aller de l'avant avec un projet de loi aussi lourd de conséquences, le gouvernement devrait engager une consultation rigoureuse avec les acteur-ric-e-s du monde du travail. Une telle démarche permettrait d'explorer des solutions de rechange qui respectent les droits fondamentaux des travailleur-se-s tout en assurant le bien-être collectif.

On aurait tort de l'oublier, cette population que l'on prétend protéger est aussi constituée des mêmes travailleur-se-s à qui l'on veut retirer des droits. Il y a là une ironie certaine : assurer le bien-être des un-e-s ne peut se faire en affaiblissant celui des autres, spécialement quand il s'agit de leur gagne-pain.

C'est dans le respect de tous ces droits que réside la véritable protection du bien-être de la population.

## **SIÈGE SOCIAL**

1111, rue Saint-Charles Ouest, bureau 1255  
Longueuil (Québec) J4K 5G4  
Tél. : 450 670-2411 ou 1 866 521-2411  
Télec. : 450 679-0107 ou 1 866 480-0086

## **BUREAU DE QUÉBEC**

1305, boul. Lebourgneuf, bureau 200  
Québec (Québec) G2K 2E4  
Tél. : 418 622-2541 ou 1 800 463-4617  
Télec. : 418 622-0274 ou 1 866 704-0274

**[www.apsq.com](http://www.apsq.com) • [info@apsq.com](mailto:info@apsq.com)**

