

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail

Le 16 janvier 2025

TITRE : Projet de loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le Code du travail est la principale loi encadrant les rapports collectifs de travail au Québec depuis son adoption en 1964. Il prévoit entre autres la procédure de négociation collective entre un employeur et une association accréditée de salariés, y compris le processus d'accréditation et les modalités d'exercice de la grève et du lock-out. En 2023, plus de 1,2 million de salariés étaient syndiqués en vertu de cerégime.

Depuis 1978, le Code du travail prévoit des dispositions particulières applicables aux services publics ainsi qu'aux secteurs public et parapublic visant notamment à maintenir des services en cas d'arrêt de travail dans ces secteurs. Ces dispositions touchent trois types d'entreprises : les services publics, les établissements de santé et de services sociaux et la fonction publique. Les services publics incluent notamment les municipalités, le transport par autobus, y compris le transport adapté, et la collecte de déchets. Les établissements de santé et de services sociaux visent Santé Québec et l'ensemble des installations sous son giron. Finalement, la fonction publique vise les ministères et les organismes de l'État dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1). Aucun régime ne vise le maintien de services en cas de grève dans les centres de services scolaires, les commissions scolaires et les collèges.

Les services à maintenir dans les services publics et les établissements de santé et de services sociaux sont validés par le Tribunal administratif du travail (ci-après « TAT ») selon un critère unique prévu au Code du travail, soit : le danger entraîné par l'interruption de services pour la santé et la sécurité publique¹, lequel correspond à celui identifié par la Cour suprême du Canada dans son arrêt *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*². Il est également étroitement lié à celui utilisé en droit international du travail, notamment eu égard des conventions internationales ratifiées par le Canada protégeant le droit à la libre négociation collective³.

¹ Les dispositions applicables à la fonction publique ne permettent pas au TAT de valider une entente entre les parties. En absence d'entente entre elles, c'est le TAT qui détermine les services à maintenir à partir d'une liste de 16 critères convenue entre les parties et avalisée par la jurisprudence.

² 2015 SCC 4, [2015] 1 S.C.R. 245.

³ Les principaux instruments internationaux en matière de négociation collective sont la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948) et la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), ratifiées par le Canada en 1972 et en 2017 respectivement.

Le Code du travail confère au ministre du Travail (ci-après « ministre »), au TAT et aux parties certains outils pour favoriser l'atteinte d'une entente entre les parties sur les conditions de travail. En tout temps, à la demande d'une partie ou de sa propre initiative, le ministre peut nommer un conciliateur. Il est également possible pour les parties de convenir de déferer leur différend à un arbitre unique. Lors d'une négociation de première convention collective, cette option est accessible à l'initiative d'une seule partie, après la tenue d'une conciliation infructueuse. Finalement, il est possible pour le TAT, à la demande d'un employeur, de tenir un vote, une fois par négociation collective, auprès des salariés sur les dernières offres patronales s'il juge que cette action est susceptible d'aider à la négociation ou la conclusion d'une convention collective.

2- Raison d'être de l'intervention

Au cours des dernières années, certains arrêts de travail déclenchés en vertu du Code du travail ont causé un préjudice sérieux à la population sans toutefois que des services ne soient maintenus. Les entreprises et institutions concernées ne correspondaient pas aux secteurs visés par les dispositions actuelles (ex. : écoles, cimetières, transformation alimentaire) ou elles n'offraient pas des services dont l'interruption est susceptible de mettre en danger la santé ou la sécurité publique (ex. : transport en commun). Cependant, malgré leur légalité, ces arrêts de travail entraînent des conséquences sociales et économiques substantielles pour les usagers de ces services qui, dans plusieurs cas, n'ont pas accès à une solution de substitution pour combler leurs besoins.

Le ministre ne détient pas de pouvoirs contraignants pour agir sur de tels arrêts de travail, même lors de négociation collective conflictuelle. Ainsi, s'il est jugé nécessaire de mettre fin ou de limiter l'impact d'un conflit de travail, la seule avenue possible est le dépôt à l'Assemblée nationale d'une loi spéciale de retour au travail. Cette situation restreint l'agilité du gouvernement pour réagir à des situations parfois urgentes et empêche une progression des actions en vue de résoudre des conflits affectant la population de façon démesurée.

Parallèlement, il existe une disparité présentement entre les conditions d'exercice de la grève et celles d'exercice du lock-out dans un service public n'étant pas assujetti à une décision du TAT de maintenir des services essentiels. Présentement, un avis préalable de 7 jours ouvrables francs doit être transmis à l'employeur et au TAT avant d'exercer la grève. Ce dernier doit indiquer le moment où l'association accréditée entend recourir à la grève. Cette exigence ne s'applique pas aux employeurs souhaitant déclencher un lock-out concernant le même service public.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de loi a pour objectif de favoriser le maintien d'un certain niveau de services en cas d'arrêt de travail pour limiter l'impact des grèves et des lock-out sur le bien-être de la population. Il est souhaité également d'accroître la capacité d'intervention du ministre lors de certains conflits de travail.

Il vise également à uniformiser les exigences pour l'exercice du droit de lock-out et du droit de grève dans un service public n'étant pas assujéti à une décision du TAT visant le maintien de services essentiels.

4- Proposition

Maintien de services pour assurer le bien-être de la population

Le projet de loi introduirait des dispositions visant le maintien de services en cas de grève ou de lock-out pour assurer le bien-être de la population, c'est-à-dire 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. La « sécurité sociale, économique ou environnementale » vise à prémunir la population de difficultés importantes causées par un arrêt de travail, notamment la pauvreté, l'isolement, l'insécurité alimentaire ou une atteinte au développement d'une personne. Elle inclut également la protection contre un risque important tel qu'une catastrophe naturelle ou une dégradation importante de la qualité de l'environnement. Les notions de « minimalement requis » et de « manière disproportionnée » permettent quant à elles de favoriser un équilibre entre l'exercice du droit de grève ou de lock-out et le bien-être de la population.

Cette mesure pourrait s'appliquer à l'ensemble des employeurs et à l'ensemble des associations accréditées du Québec, à l'exception de la fonction publique et des établissements de santé et de services sociaux. Cette exclusion s'explique par le fait que ces entités sont déjà visées par des dispositions particulières assurant le maintien d'un grand éventail de services. Ainsi, elle pourrait viser un large éventail d'entités si les critères prévus trouvent application : une épicerie, un restaurant, un collège ou une université, un centre de services scolaires, une résidence privée pour aînés, une société de transport par traversiers, etc. Dans certains cas, une même entreprise (exemple : société de transport en commun) pourrait être assujéti à la fois au maintien de services essentiels et au maintien de services assurant le bien-être de la population.

Le gouvernement pourrait identifier par décret une association accréditée et un employeur chez qui un arrêt de travail affecterait le bien-être de la population. À la suite d'une telle décision, l'association accréditée ou l'employeur concerné pourrait demander au TAT de déterminer s'ils doivent effectivement maintenir des services pour assurer le bien-être de la population, et ce, à partir du moment où le droit de grève ou le droit de lock-out est acquis. Le droit à la grève ou au lock-out est acquis 90 jours après la réception de l'avis de négociation. En ce qui concerne les collèges, les commissions scolaires et les centres de services scolaires, il serait possible de déposer une demande au TAT à partir du moment où le ministre a reçu l'avis prévu à l'article 50 de la *Loi sur le régime de négociations des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* (chapitre R-8.2), soit celui avisant le ministre qu'un rapport associé à la négociation collective est rendu public.

En cas de décision positive du TAT et à la suite d'une notification à cet égard, les parties disposeraient d'une période de 15 jours pour les négocier et cette négociation devrait se dérouler avec diligence et bonne foi. Le TAT pourrait, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, désigner une personne pour aider les parties à parvenir à une telle entente.

S'il s'agit d'un centre de service scolaire, d'une commission scolaire ou d'un collège, la négociation des services pourrait s'effectuer selon les paramètres convenus entre cette association ou un groupement d'associations dont elle fait partie et ce centre de service scolaire, cette commission scolaire, ce collège ou son représentant.

Si les parties s'entendent sur les services à maintenir, l'entente devrait être transmise au TAT pour approbation. Si ce dernier estime les services identifiés insuffisants pour assurer le bien-être de la population, ou s'il y a absence d'entente entre les parties, il déterminerait lui-même les services à maintenir. Il serait interdit à un employeur de modifier les conditions de travail des salariés qui rendent les services assurant le bien-être de la population à moins d'une entente entre les parties.

Autant en matière d'assujettissement que de services à maintenir, le TAT devrait fournir une occasion aux parties de présenter leurs observations avant de rendre une décision. Il serait également prévu que les parties doivent transmettre toute information pertinente aux services à maintenir sans délai afin de faciliter le processus décisionnel.

Le TAT pourrait suspendre l'exercice du droit de grève ou du lock-out s'il estime nécessaire et que des circonstances exceptionnelles le justifient. Par exemple, un arrêt de travail présentant un préjudice grave pour la population pourrait être suspendu jusqu'à ce que le TAT rende sa décision d'assujettissement.

Des pouvoirs additionnels seraient octroyés au TAT pour, notamment, modifier sa décision si les circonstances changent et afin de s'assurer qu'il soit en mesure d'assumer pleinement ses nouvelles responsabilités. Ainsi, il pourrait enquêter sur un lock-out, une grève ou un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services prévus à une entente ou déterminés à la suite d'une décision ne s'avèrent pas suffisants ou ne sont pas rendus. Le TAT pourrait également tenter d'amener les parties à s'entendre ou charger une personne qu'il désigne de tenter de les amener à s'entendre et de faire rapport sur l'état de la situation. Il disposerait également d'un large pouvoir d'ordonnance pour s'assurer du respect des dispositions.

Le TAT aurait également pour mandat de sensibiliser les parties et pourrait informer le public quant au maintien des services assurant le bien-être de la population.

Une infraction spécifique serait prévue dans le cas où un employeur ou une association accréditée contrevient à une entente ou à une décision du TAT concernant les services à maintenir pour assurer le bien-être de la population ainsi que dans le cas où l'association de salariés ne prend pas les moyens appropriés pour amener les salariés qu'elle représente à se conformer à cette entente ou à cette décision.

Les affaires découlant du chapitre V.1 du Code du travail (services essentiels) et du nouveau chapitre concernant les services assurant le bien-être de la population seraient instruites et décidées de façon prioritaire par le TAT.

Arbitrage de différend

Le projet de loi propose d'octroyer au ministre du Travail le pouvoir de déférer un différend à l'arbitrage pour déterminer les conditions de travail des salariés sous certaines conditions, soit s'il considère qu'une menace réelle ou appréhendée pourrait causer un préjudice grave

ou irréparable à la population en raison d'une grève ou d'un lock-out, et ce, après l'intervention infructueuse d'un conciliateur ou d'un médiateur. Ce pouvoir pourrait s'appliquer à toute négociation collective en vertu du *Code du travail*, à l'exception des secteurs public et parapublic.

La procédure pour l'arbitrage de différend serait celle applicable à l'arbitrage associé au renouvellement d'une convention collective en vertu du Code du travail. Le ministre aviserait les parties de sa décision de déferer le différend à l'arbitrage et toute grève et tout lock-out en cours prendrait fin à la date et à l'heure indiquées à l'avis. Les parties disposeraient alors de 10 jours pour s'entendre sur le choix de l'arbitre et, à défaut, le ministre nommerait un arbitre à partir de la liste, qu'il dresse annuellement après consultation du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre. Elles auraient ensuite 15 jours pour nommer chacun un assesseur, à moins qu'elles s'entendent pour que l'arbitre procède sans ces intervenants. L'arbitre serait maître de sa procédure et devrait rendre sa sentence en fonction de la preuve administrée ainsi que des critères prescrits par le Code du travail. Les frais applicables seraient ceux prescrits par le Règlement sur la rémunération des arbitres (chapitre C-27, r. 6), et le tout serait à la charge des parties.

Des modalités particulières seraient applicables pour le secteur municipal tel que défini par la *Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal* (chapitre R-8.3). Pour les employeurs et les associations accréditées concernées, les critères applicables par l'arbitre pour rendre décision seraient ceux prévus à cette loi (article 17) et la sentence serait d'une durée de cinq ans (article 30).

Autres mesures

Les dispositions concernant les services publics seraient modifiées pour uniformiser les exigences pour l'exercice du droit de lock-out et du droit de grève dans un service public n'étant pas assujéti à une décision du TAT visant le maintien de services essentiels. Il serait précisé que le lock-out peut être déclenché aux mêmes conditions, c'est-à-dire à la suite d'un préavis écrit d'au moins sept jours ouvrables francs. Une modification analogue serait apportée aux modalités de retour au travail après l'annulation d'un tel avis. L'employeur devrait ainsi donner un avis au ministre indiquant son intention de ne pas recourir au lock-out ou le moment où il prévoit y mettre fin.

5- Autres options

Des modifications aux dispositions applicables aux services publics pour imposer un maintien d'un niveau de services plus élevé en cas d'arrêt de travail ont été envisagées. La notion de « service public » aurait pu être élargie pour inclure certaines entités qui ne sont pas visées présentement. Le critère utilisé pour déterminer les services à maintenir en cas de grève dans un service public aurait également pu être modifié pour prendre en compte des notions telles que le bien-être de la population.

Cette solution n'a pas été retenue en raison de l'impact substantiel qu'elle aurait pu avoir sur l'ensemble des négociations collectives concernant un service public (environ 1 500 lors du dernier cycle de renouvellement des conventions collectives). La solution proposée favoriserait l'atteinte de l'objectif visé, soit le maintien de services en cas d'arrêt de travail

ayant un impact substantiel sur la population, sans un tel effet perturbateur.

6- Évaluation intégrée des incidences

Citoyens et personnes vulnérables

Les mesures proposées permettraient de limiter l'impact de certains conflits de travail sur la sécurité sociale, économique ou environnementale des collectivités, ce qui se traduirait par des bénéfices pour la population. Par exemple, le maintien de services supplémentaires dans certaines entreprises de transport en commun éviterait que les personnes à faible revenu ne puissent se rendre au travail faute de moyen de transport.

Parallèlement, le recours au pouvoir de déferer une négociation collective à l'arbitrage de différend permettrait de mettre fin à ces mêmes conflits de travail.

Personnes handicapées

Grâce aux mesures proposées, certains services additionnels pourraient être maintenus pour les personnes handicapées, notamment dans le milieu scolaire pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère de l'Éducation ont été consultés et se sont montrés favorables aux mesures proposées.

Le Tribunal administratif du travail a été consulté afin de déterminer les impacts du projet de loi sur sa capacité organisationnelle.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il est prévu que toutes les dispositions entrent en vigueur lors de la sanction du projet de loi.

9- Implications financières

Les dispositions présentées au projet de loi n'occasionneraient pas de coûts supplémentaires pour les entreprises visées.

10- Analyse comparative

En matière de services à maintenir lors d'un arrêt de travail, les législations canadiennes utilisent un critère similaire à celui prévu par le Code du travail pour les services publics, soit le danger pour la santé ou la sécurité publique. Le Manitoba et la Colombie-Britannique prennent en compte le bien-être de la population dans l'évaluation de ces services.

Deux législations prévoient des mesures pour mettre fin à un conflit de travail. Le gouvernement fédéral, par le biais du Code canadien du travail, prévoit que « le ministre [du Travail] peut prendre les mesures qu'il estime de nature à favoriser la bonne entente dans le monde du travail et à susciter des conditions favorables au règlement des désaccords ou différends qui y surgissent ». Le gouvernement fédéral est d'avis que cette disposition permet notamment au ministre de demander au Conseil canadien des relations industrielles (l'équivalent du TAT) de déferer une négociation collective à l'arbitrage de différend sans qu'une conciliation ou une médiation ait eu lieu au préalable. La Loi sur les relations du travail du Manitoba prévoit qu'une partie peut demander à la commission du travail de la province de déferer un différend à l'arbitrage, lorsque certains critères ont été rencontrés : 1) une période d'au moins 60 jours s'est écoulée depuis le début de la grève ou du lock-out ; 2) une conciliation d'au moins 30 jours ont eu lieu ; et 3) les parties ne sont pas parvenues à une entente. Après évaluation de la demande selon certains critères prévus, la commission peut mettre fin à la grève ou au lock-out et déferer la négociation collective à l'arbitrage ou en déterminer elle-même le contenu.

Le ministre du Travail,

Jean Boulet