

DE : Madame Sonia LeBel
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale et
présidente du Conseil du trésor

Le 8 avril 2025

TITRE : Projet de loi sur la négociation et la détermination des conditions de travail
requérant une coordination nationale notamment dans les secteurs public et
parapublic

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le gouvernement du Québec assure un rôle central dans le renouvellement et la détermination des conditions de travail de plus de 800 000 travailleurs et prestataires de services de l'État. De ce nombre, plus de 600 000 salariés de la fonction publique, des réseaux de l'éducation (centres de services scolaires, commissions scolaires), de l'enseignement supérieur (collèges d'enseignement général et professionnel) et de la santé et des services sociaux, ainsi que de plusieurs organismes gouvernementaux (ci-après ensemble les « secteurs public et parapublic ») voient leurs conventions collectives négociées et agréées dans le cadre spécifique de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* (chapitre R-8.2, ci-après la « Loi 37 », en référence à son numéro de projet de loi).

Adoptée en 1985, cette loi constitue, avec le *Code du travail* (chapitre C-27), le fondement du régime de négociation des secteurs public et parapublic au Québec. Son adoption trouve ses origines dans le rapport Martin-Bouchard, présenté en 1978, alors que les relations de travail des secteurs public et parapublic se déroulaient dans un contexte conflictuel.

En près de 40 ans, ce sont dix rondes de négociation qui ont été complétées sous le régime de la Loi 37. Le gouvernement du Québec est actuellement à compléter la onzième ronde de négociation visant à renouveler les conventions collectives des secteurs public et parapublic pour une période allant, dans la plupart des cas, jusqu'au 31 mars 2028.

La Loi 37, ainsi que la *Loi sur l'administration publique* (chapitre A-6.01, ci-après la « LAP ») confie au Conseil du trésor (ci-après le « CT ») et à la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor (ci-après la « PCT ») des rôles et responsabilités à l'égard des négociations des conventions collectives, à des degrés variables selon le secteur et les matières concernées. En ce qui a trait aux salaires, leur négociation relève de la responsabilité du CT pour tous les secteurs public et parapublic.

Concernant particulièrement le réseau de l'éducation et de l'enseignement supérieur, ainsi que le réseau de la santé et des services sociaux (ci-après le « RSSS »), la Loi 37

prévoit des négociations des conventions collectives à deux paliers distincts, soit le palier national et le palier local. Certaines stipulations des conventions collectives, listées dans la loi, sont négociées au palier local, tandis que les autres, notamment celles jugées d'intérêt gouvernemental, le sont au palier national. À cette fin, les parties négociantes sont identifiées.

Pour la partie patronale, six comités patronaux de négociation ont été institués, sous l'autorité des ministres responsables de ces secteurs (ci-après les « ministres sectoriels »). Ces comités ont pour fonction de négocier les stipulations des conventions collectives devant être convenues au niveau national. Pour ce faire, les comités doivent avoir obtenu du CT un mandat de négociation sur ce qu'ils discuteront avec les associations de salariés, regroupées ou non. De plus, le CT assure la coordination et le suivi général de ces négociations.

Quant aux stipulations devant être négociées au palier local, contrairement au palier national, ce sont les employeurs directement qui les négocient avec les associations locales de salariés, le CT n'intervenant pas à ce niveau. Ces stipulations peuvent être négociées en tout temps par les parties, et ont effet tant qu'elles ne sont pas modifiées, abrogées ou remplacées. Cette négociation ne peut donner lieu à un différend. Le droit de grève n'est donc pas accessible au palier local, à la différence du palier national, sous réserve toutefois dans ce dernier cas que les parties aient tenté de régler le différend par un processus obligatoire de médiation.

La Loi 37 s'applique à des structures dont l'organisation des services au sein des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur, ainsi qu'au sein du RSSS a évolué à plusieurs reprises depuis 1985. La dernière réforme importante concerne la création de Santé Québec, introduite par la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, sanctionnée le 13 décembre 2023 (ci-après la « Loi 34 »). Santé Québec devient l'unique employeur du personnel du réseau de santé public, en lieu et place de la trentaine d'établissements publics intégrés à Santé Québec qui en sont désormais des unités administratives, à l'exception des territoires visés aux articles 530.1 et 530.89 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les Inuit et les Naskapis* (chapitre S-4.2) ou au territoire du Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James institué en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris* (chapitre S-5).

Le secteur de l'éducation a également évolué, notamment par les effets de la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires* et la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence*, respectivement sanctionnée le 8 février 2020 et le 7 décembre 2023. Ces interventions législatives ont notamment apporté plusieurs changements à l'organisation et à la gouvernance du réseau scolaire.

La Loi 37 fixe également les modalités de négociation des conventions collectives des différents organismes gouvernementaux répertoriés à son annexe C (ex : l'Agence du revenu du Québec, le Musée national de l'histoire du Québec, la Commission de la construction du Québec ou le Protecteur du citoyen). Avant d'entreprendre les négociations avec les associations de salariés, ces organismes doivent soumettre pour approbation du CT un projet établissant les paramètres généraux d'une politique de

rémunération et de conditions de travail. Le CT détermine également, en collaboration avec l'organisme et son ministre responsable, les modalités selon lesquelles est assuré le suivi du déroulement des négociations.

Outre les secteurs public et parapublic, l'Administration gouvernementale comprend des groupes ne relevant pas de la Loi 37, comme les services de garde éducatifs à l'enfance ou les ressources de type familial, certaines ressources intermédiaires et certains professionnels de la santé (ex : pharmaciens). Diverses lois prévoient les régimes particuliers de détermination des conditions de travail et de négociation des conventions collectives de ces groupes.

Afin d'orchestrer l'ensemble des négociations des conventions collectives des secteurs public et parapublic, la LAP confie à la PCT la responsabilité de coordonner et suivre ces négociations. De plus, le décret numéro 416-2019 du 17 avril 2019, repris en substance par le décret numéro 1638-2022 du 20 octobre 2022, octroie à la PCT la responsabilité supplémentaire de déployer une stratégie globale de négociations collectives pour l'ensemble des groupes de l'Administration gouvernementale, et ce, afin de pouvoir gérer globalement les finances publiques et de veiller au déploiement des priorités gouvernementales. Le décret confie également à la PCT la responsabilité de coordonner le déroulement des négociations collectives pour ces mêmes groupes dans le but d'assurer la cohérence et l'organisation des négociations, ainsi que la conformité des mandats de négociation avec la stratégie globale de négociations collectives.

Le secrétaire du Conseil du trésor a délégué à la négociatrice en chef du gouvernement les fonctions d'assister la PCT dans ses responsabilités relatives aux négociations collectives, confiées par la LAP et par le décret 1638-2022, excepté les responsabilités liées au cadre financier.

2- Raison d'être de l'intervention

Le contexte actuel est différent de celui de 1985, lors de l'adoption de la Loi 37. Au fil des quatre dernières décennies, la société québécoise et son économie se sont transformées. L'État s'est vu confier de nouvelles missions. Les secteurs public et parapublic se sont modernisés et le rôle de l'État comme employeur tout comme la dynamique des relations de travail ont évolué.

Les règles actuelles de négociation ne répondent plus aux réalités d'aujourd'hui. Les dernières rondes de négociation ont permis d'identifier un certain nombre d'enjeux et d'éléments nuisant à l'efficacité du processus de négociation, confirmant la pertinence de réformer le régime de négociation et de clarifier les rôles et responsabilités des intervenants patronaux (PCT, ministres sectoriels, CT) pour éviter les incohérences.

Ces constats sont renforcés par le fait que certaines dispositions de la Loi 37, comme de nombreux autres régimes de négociation, font l'objet de contestations quant à leur constitutionnalité (ex : interdiction de faire la grève lors de la négociation des salaires et des dispositions locales, mécanisme de détermination des salaires pour les deuxième et troisième années de la convention collective).

Des ententes étant intervenues avec la majorité des associations de salariés dans le cadre de la dernière ronde de négociation, le contexte est particulièrement favorable à la modernisation du régime de négociation des secteurs public et parapublic.

Ce projet de loi s'inscrit par ailleurs dans la continuité de la déclaration ministérielle du 4 décembre 2024 par laquelle la PCT a annoncé l'intention du gouvernement de moderniser le régime de négociation des secteurs public et parapublic.

2.1. Pouvoirs des ministres et autonomie de secteurs

Les négociations dans les groupes de l'Administration gouvernementale forment un écosystème aux éléments interreliés entre eux. Les sujets touchant les négociations qui transcendent différents groupes qui la composent sont nombreux. Ainsi, un élément négocié isolément dans un groupe ou un secteur est susceptible de générer des effets d'entraînement ou de présenter des ramifications non anticipées par les acteurs locaux et sectoriels. Le gouvernement doit donc s'appuyer sur une vision complète et unifiée de l'univers dans lequel s'inscrivent sa stratégie et ses choix de négociations.

Considérant ce qui précède, conjugué au fait que la rémunération des travailleurs et des prestataires de l'État est estimée à environ 56 % des dépenses de programmes du gouvernement, il est impératif de se doter d'une gouvernance patronale consolidée, moderne et pérenne à l'égard de tous les groupes de l'Administration gouvernementale. Cette gouvernance patronale est essentielle pour donner au gouvernement une vision globale sur les priorités qu'il détermine en fonction des besoins de la population et de veiller à une saine gestion des finances publiques.

Pour ce faire, le choix effectué à ce jour de définir une gouvernance patronale unifiée via le décret 1638-2022, doit être renforcé et les pratiques mises en place sur la base de ce décret doivent être perpétuées. Plus précisément, la PCT doit pouvoir superviser également la détermination des conditions de travail des groupes de l'Administration gouvernementale ou d'entités financées par l'État pour contrôler adéquatement la croissance des coûts de ces conditions de travail. Il doit aussi pouvoir déterminer les conditions et modalités que doivent respecter les négociateurs sectoriels afin d'assurer le respect du niveau des engagements financiers.

De plus, les rôles et responsabilités des intervenants patronaux doivent être clairement définis. En ce qui concerne plus spécifiquement les acteurs patronaux évoluant dans les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, il importe de leur conférer une plus grande autonomie et la possibilité d'intervenir dans les négociations de matières habituellement sous l'égide du SCT. En effet, une autonomie des secteurs permet d'assurer l'efficacité des négociations et leur adéquation avec leurs besoins spécifiques.

2.2. Dispositions du cadre légal de négociation

La Loi 37 n'a pas fait l'objet de modifications majeures depuis son adoption en 1985. Plusieurs de ses dispositions sont devenues désuètes, tout comme certaines dispositions du *Code du travail* (chapitre C-27) se rapportant aux secteurs public et parapublic. À titre d'exemple, citons la durée maximale des conventions collectives, établie à trois ans, et

pour laquelle quatre projets de loi ont dû être adoptés au cours des quinze dernières années afin d'y déroger, et ce, pour répondre au besoin de conclure des conventions de plus longue durée. De même, il a été constaté lors des différentes rondes de négociation que le mécanisme de médiation obligatoire n'était pas perçu comme un véritable moyen pour tenter de régler un différend, mais plutôt comme une formalité permettant d'accéder au droit de grève.

Également, il importe que la loi puisse refléter les modes de fonctionnement sur lesquels les parties se sont entendues au cours des différentes rondes de négociation. Par exemple, tant les salaires que d'autres matières à incidence monétaire (ex. : retraite, droits parentaux, assurance) sont négociés à des tables centrales à un palier qui a été qualifié d'intersectoriel. Cette approche est une adaptation des dispositions de la Loi 37 régissant l'établissement des salaires, qui prévoient notamment un processus réglementaire pour fixer les salaires.

Par ailleurs, pour les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, la Loi 37 contraint à négocier au palier local certaines stipulations portant notamment sur des matières d'organisation du travail. Or, il s'avère que depuis plusieurs rondes de négociation, certains enjeux névralgiques liés à l'organisation du travail perdurent au sein des écoles et des établissements de santé et de services sociaux. Indépendamment de la question des ressources disponibles (humaines, financières, etc.), il apparaît difficile d'appliquer localement des changements d'organisation du travail réclamés par plusieurs intervenants. En effet, la mise en place diligente de solutions structurantes négociées nécessite de revoir tant des dispositions nationales que locales des conventions collectives. Cela est difficilement applicable avec la structure de négociation actuelle à paliers multiples et impliquant plusieurs parties négociantes. De plus, les dispositions actuelles de la Loi 37 n'incitent pas les parties à négocier les matières locales, ce qui a pour conséquence de nuire à leurs évolutions.

En effet, le cadre légal régissant les stipulations locales peut s'avérer dissuasif à leur négociation. En effet, l'interdiction du droit de grève, dont la constitutionnalité est contestée, et l'absence d'échéance associées à ces stipulations n'incitent pas les parties à discuter ensemble de leur actualisation aux besoins réels. D'ailleurs, l'interdiction du droit de grève lorsque la négociation porte sur la détermination des salaires et échelles de salaire est également contestée.

Enfin, force est de constater que l'encadrement législatif de la Loi 37, qui date d'une époque où le RSSS comptait une multitude d'employeurs, ne lui est plus adapté, d'autant plus que depuis le 1^{er} décembre 2024, Santé Québec est devenu l'employeur unique du réseau.

2.3. Mise en place de Santé Québec

La Loi 34 prévoit plusieurs étapes pour mettre en place Santé Québec et ainsi atteindre l'un de ses objectifs, à savoir améliorer l'agilité en matière de relations de travail notamment en assurant une plus grande cohérence des conditions de travail des personnes salariées du RSSS. Cette agilité est nécessaire pour adapter les services aux besoins évolutifs de la population. Afin d'optimiser cette mise en place, dans le respect

des objectifs de la Loi 34 et dans la continuité de ses dispositions, il apparaît opportun d'apporter certains ajustements.

Au sein du RSSS, un seul syndicat peut être accrédité pour représenter les salariés d'une catégorie de personnel, et ce, par employeur. Puisque Santé Québec devient l'employeur unique du RSSS, en lieu et place d'une trentaine d'établissements publics, le nombre actuel d'accréditations syndicales va nettement diminuer en raison des dispositions relatives au processus de fusion des accréditations de la *Loi concernant les unités de négociation dans le secteur des affaires sociales* (chapitre U-0.1, ci-après la « Loi 30 »). Par conséquent, la diversité syndicale de ce secteur en sera modifiée, certaines accréditations actuelles pouvant disparaître. L'équilibre entre les parties patronale et syndicale risque d'en être affecté, ce qui n'est pas un effet désiré.

La diminution des accréditations engendre un autre inconvénient majeur, soit un processus de détermination de nouvelles associations de salariés, autrement appelé processus de maraudage syndical, de grande ampleur, complexe et long. Ce processus, qui s'étendra sur plusieurs mois, risque de déstabiliser les organisations syndicales et de retarder le déploiement de Santé Québec. Le maraudage à grande échelle peut être évité afin que l'ensemble des intervenants puissent se concentrer sur la mise en place de solutions qui amélioreront la qualité des services aux usagers.

D'autres ajustements peuvent être apportés afin de faciliter la mise en œuvre de Santé Québec.

3- Objectifs poursuivis

En vue de répondre aux problématiques identifiées dans la raison d'être de l'intervention, les objectifs généraux poursuivis par ce projet de loi sont de redonner de l'agilité aux structures de négociation, d'octroyer une autonomie sectorielle et locale aux acteurs et d'assurer une cohérence gouvernementale avec tous les secteurs. Plus précisément, le projet de loi a pour objectifs de :

- Consolider la gouvernance patronale des négociations et pérenniser les modalités de mise en œuvre des fonctions de la PCT octroyées par le décret 1638-2022 afin d'atteindre l'objectif de respecter les priorités gouvernementales tout en assurant une saine gestion des dépenses publiques et du niveau des engagements financiers fixé;
- Revoir les rôles et responsabilités des acteurs patronaux notamment en leur accordant une plus grande autonomie, et ce, tout en respectant l'objectif d'assurer une cohérence gouvernementale de tous les secteurs et, ultimement, de garantir aux citoyens des services publics de qualité;
- Moderniser le cadre légal du régime de négociation afin qu'il reflète les pratiques développées au cours des dernières décennies et qu'il soit flexible selon le contexte des rondes de négociation, le tout dans le but de favoriser une négociation efficiente;

- Simplifier le processus de négociation, lui redonner de l'agilité et en permettre la modulation, notamment en révisant les niveaux de négociation pour pouvoir traiter, au besoin, d'enjeux particuliers qui ont un impact sur la prestation de services au quotidien pour la population, tel que l'organisation du travail;
- Revoir les dispositions du cadre légal du régime de négociation dont la constitutionnalité est contestée;
- Se doter d'un régime de négociation adapté à Santé Québec et, plus largement, adapté à l'évolution du cadre juridique applicable, ainsi que maintenir un régime de négociation cohérent pour l'ensemble des secteurs public et parapublic, y compris les réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur;
- Faciliter la mise en place de Santé Québec en favorisant l'agilité en matière de relations de travail pour ainsi se concentrer sur le déploiement de solutions qui amélioreront l'accès des soins de santé et des services sociaux pour les Québécois.

4- Proposition

Le projet de loi propose d'abroger la Loi 37 actuelle et de la remplacer par une nouvelle loi sur la négociation et la détermination des conditions de travail requérant une coordination nationale notamment dans les secteurs public et parapublic.

4.1. Pouvoirs des ministres et autonomie des secteurs

4.1.1. Enchâsser dans la loi les fonctions du PCT

Afin de se doter d'une gouvernance efficiente et pleinement légitime auprès des intervenants patronaux et syndicaux, le projet de loi propose d'enchâsser dans la loi certaines responsabilités du PCT qui lui sont confiées par le décret 1638-2022. Il est également proposé d'enchâsser dans la loi les pratiques développées par la PCT sur la base de ce décret, lesquelles ont permis que soient respectés les priorités gouvernementales et le cadre financier établi pour les négociations.

Ainsi, les fonctions et pouvoirs du PCT seraient clairement identifiées dans le cadre du développement d'une stratégie globale de négociations et de l'établissement des conditions de travail du personnel de l'ensemble des groupes de l'Administration gouvernementale requérant une coordination nationale.

Il est prévu que le PCT présente au gouvernement les objectifs et les priorités en vue de l'établissement des conditions de travail. Comme le prévoit actuellement la Loi sur l'administration publique et la Loi sur le ministère des Finances, le ministre des Finances fixerait, de concert avec le PCT, le niveau des engagements financiers requis. Le PCT, quant à lui, déterminerait les conditions et les modalités relatives au respect de ce niveau d'engagements financiers.

Le PCT aurait ensuite pour fonctions de développer et mettre en œuvre la stratégie globale visant à établir les conditions de travail requérant une coordination nationale pour le personnel de l'ensemble de l'Administration gouvernementale afin d'atteindre les objectifs et priorités déterminés. De même le PCT coordonnerait le processus d'établissement des conditions de travail des groupes qui la composent afin d'en assurer la conformité avec la stratégie gouvernementale.

Dans le cadre de ses responsabilités, le PCT communiquerait à chaque acteur patronal des groupes composant l'Administration gouvernementale les éléments de la stratégie qui leur sont nécessaires pour qu'ils puissent s'y conformer. Le PCT aurait également à assurer le respect de cette stratégie. Pour ce faire, le projet de loi propose la possibilité pour le PCT d'intervenir dans l'établissement de toute condition de travail requérant une coordination nationale. Il devrait alors, au préalable, consulter tout ministre concerné, le cas échéant. Ladite intervention pourrait prendre des formes diverses et variées. Par exemple, le PCT pourrait décider de mandater un représentant aux tables de négociation ou de participer à la préparation d'un dépôt patronal. Enfin, il pourrait aussi exiger tout renseignement nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

De plus, le PCT serait responsable de négocier les matières associées à un impact budgétaire important pour le gouvernement, et ce, pour l'ensemble des groupes de l'Administration gouvernementale (ex : salaire, retraite et assurances).

Également, le PCT pourrait établir toute condition de travail requérant une coordination nationale lorsque le mandat lui est donné par un employeur, un ministre ou une autre personne habilitée.

Enfin, le PCT coordonnerait tout recours d'intérêt gouvernemental relativement aux relations de travail.

Le PCT pourrait, dans le cadre de sa mission, fournir aux employeurs les services de négociateurs ainsi que des services de conseil, de soutien, et de formation en toute matière relevant de sa compétence. Pour les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, le PCT pourrait également offrir des services d'interprétation et d'accompagnement, lesquels incluraient notamment des travaux relatifs au suivi et à l'application d'une convention collective.

Les groupes visés par les fonctions du PCT seraient essentiellement ceux visés par le décret 1638-2022. En plus des secteurs public et parapublic, seraient donc visés des membres du personnel des secteurs de la santé et des services sociaux (ex : pharmaciens, biochimistes, résidents en médecine), le personnel de certaines entreprises (techniciens ambulanciers, répartiteurs médicaux d'urgence et personnel de centres de la petite enfance), les personnes visées par des ententes autres que des contrats de travail (ex : médecins, dentistes, sages-femmes, ressources de type familial, ressources intermédiaires, responsables d'un service de garde éducatif en milieu familial). Est inclus également le personnel non syndiqué qui fait actuellement l'objet d'un contrôle du CT au regard de leurs conditions de travail. Par ailleurs, le projet de loi propose de prévoir la possibilité pour le gouvernement d'assujettir d'autres catégories de personnel au champ d'application des fonctions du PCT.

4.1.2. Renforcer l'autonomie des secteurs de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur

Pour garantir l'autonomie des secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, au surplus des éléments relatif au processus de négociation, il est proposé d'accorder aux ministres sectoriels une indépendance quant à la délégation des fonctions que leur confèrerait le projet de loi. Ainsi, le projet de loi prévoit une révision des structures de négociation et donne la possibilité aux ministres sectoriels de mandater, notamment à un comité que le ministre formerait, l'exercice de ses fonctions et de ses pouvoirs. Le cas échéant, le projet de loi propose certaines modalités relatives au fonctionnement et à la composition d'un tel comité.

Peu importe le délégataire, celui-ci devrait négocier selon le mandat déterminé par le ministre sectoriel lequel devrait respecter les conditions et modalités déterminées par le PCT visant à assurer le respect du niveau des engagements financiers.

4.1.3. Enchâsser dans la loi le rôle de négociateur en chef du gouvernement

Le projet de loi prévoit aussi la nomination par le gouvernement d'un négociateur en chef qui exerce toute fonction liée à la négociation que lui confie le PCT dans l'exercice des fonctions conférées par le projet de loi, ainsi que toute fonction que lui assigne le gouvernement, sur recommandation du PCT.

4.2. Dispositions du cadre légal de négociation

Malgré son abrogation et son remplacement par une nouvelle loi, certaines dispositions de la Loi 37, toujours d'actualité, ont été reprises. Les propositions présentées s'en tiennent aux distinctions par rapport au contenu de la Loi 37 et au fonctionnement actuel de la négociation.

4.2.1. Simplifier le processus de négociation des conventions collectives et en permettre la modulation

Le projet de loi préconise de réviser le mode d'organisation des négociations notamment en rehaussant la négociation des matières locales au palier national dans les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, et ce, dans un souci d'enrayer la rigidité actuelle qui segmente la négociation des matières entre les deux paliers.

Plus précisément, il est suggéré que l'ensemble des stipulations d'une convention collective liant une association de salariés et un employeur de ces secteurs fassent l'objet d'une même négociation. Pour la partie syndicale, les agents négociateurs demeureraient les associations de salariés ou les groupements d'associations de salariés, selon le cas. Pour ce qui est de la partie patronale, la négociation relèverait des négociateurs sectoriels, soit les ministres responsables des secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, ou à leurs délégataires. En raison de leurs spécificités, les comités patronaux de négociation actuels des commissions

scolaires anglophones, de la commission scolaire Crie et de la commission scolaire Kativik demeurerait les négociateurs sectoriels pour ces employeurs.

Ainsi, le nombre de matières négociées sous la responsabilité exclusive des ministres sectoriels serait augmenté (ex. : disparités régionales, sécurité d'emploi, notion de postes, déplacement et affectation), ce qui accentuerait corolairement leur champ d'intervention dans les négociations de leur personnel et leur autonomie. Ils pourraient à ce titre demander à l'employeur pour le compte duquel ils négocient tout renseignement nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. En sus de leurs responsabilités au regard des négociations, les ministres sectoriels pourraient également offrir, à l'instar du PCT, des services d'accompagnement et d'interprétation relativement aux matières relevant de leur compétence.

Par ailleurs, afin de pouvoir considérer les particularités locales au sein des secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, il est proposé d'introduire la possibilité pour les employeurs de ces secteurs et les syndicats de négocier des ententes particulières.

Ces ententes pourraient porter sur toute stipulation de la convention collective conclue par les parties négociantes, dans la mesure où ces dernières l'auraient prévu à ladite convention. Les ententes particulières pourraient avoir une incidence financière ou non. Elles permettraient, une fois la convention collective entrée en vigueur, de convenir localement de la mise en œuvre ou du remplacement d'une stipulation, et ce, dans le respect du cadre financier prévu pour la négociation de cette convention. Le projet de loi prévoit que l'entente particulière serait nulle et sans effet si elle modifie la portée d'une stipulation de la convention collective. Enfin, ces ententes ne pourraient donner lieu à un différend et, conséquemment, au droit de grève.

Nonobstant ce qui précède, le projet de loi suggère que la négociation de certaines matières soit confiée au PCT considérant leur caractère central ou prioritaire. Le PCT négocierait ainsi les salaires, les échelles de salaires et le rangement des emplois associés et, les assurances collectives, les régimes de retraite et les droits parentaux.

Dans une perspective de compter sur un régime de négociation souple et modulable aux enjeux particuliers propres à chaque ronde de négociations, il est proposé que les matières à négocier puissent être réparties entre les acteurs de la partie patronale différemment de ce qui est exposé ci-dessus avant le début des négociations. Il pourrait être décidé de confier au PCT, par décret du gouvernement, la négociation d'autres matières que celles qui lui sont attribuées par le projet de loi (ex : primes, ajout d'effectif). De même, les négociateurs sectoriels pourraient se voir confier certaines matières relevant initialement du PCT, excepté les salaires, les échelles de salaires et le rangement des emplois associés.

En cas d'octroi de matières supplémentaires au PCT, celui-ci devrait les négocier dans le respect des conditions et modalités déterminées par le PCT comme toute autre matière relevant de sa responsabilité.

Finalement, le projet de loi prévoit des dispositions d'agrément qui précisent les modalités d'approbation des stipulations négociées par les différentes parties. Il prévoit également

les effets liants des stipulations agréées sur les employeurs et les associations de salariés des secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux.

Diverses dispositions transitoires sont proposées afin de mettre en place ce nouveau processus de négociation des conventions collectives. Par exemple, des dispositions sont suggérées pour permettre le maintien des stipulations négociées localement jusqu'à la prochaine négociation de la convention collective, peu importe le palier où elles ont été négociées, ou pour mettre en place la négociation des ententes particulières. Également, le projet de loi propose des dispositions mettant fin aux mandats des comités patronaux de négociation existants, excepté pour ceux qui sont maintenus.

4.2.2. Accorder le droit de grève sur l'ensemble des stipulations des conventions collectives et améliorer le processus de conciliation

Pour répondre à un irritant majeur souligné par certains syndicats, le projet de loi propose de modifier le Code du travail et de permettre l'accès au droit de grève sur l'ensemble des stipulations d'une convention collective, incluant les salaires et les matières locales actuelles, lequel n'est pas permis présentement dans les secteurs public et parapublic. Cette mesure favoriserait un rapport de force équilibré pour la négociation de l'ensemble des matières qui peuvent faire l'objet des priorités des parties.

Afin d'optimiser le potentiel du processus de conciliation (actuellement « médiation » dans la Loi 37), il est proposé d'apporter des modifications à son encadrement. Plus précisément, il est suggéré de retirer l'obligation d'obtenir le rapport du médiateur après une période de 60 jours de médiation, comme condition pour l'acquisition du droit de grève ou de lock-out. Par conséquent, du fait de ce retrait, la grève ou le lock-out pourra être déclaré après que la partie concernée aura donné l'avis préalable d'au moins sept jours ouvrables francs prévu au Code du travail, sans autre formalité, excepté dans le cas où des services essentiels doivent être maintenus.

De plus, la conciliation pourrait être déclenchée à tout moment sur demande d'une des parties pour les aider à s'entendre.

4.2.3. Enchâsser les pratiques actuelles au cadre légal et abolir certaines mesures désuètes

Il est proposé de modifier l'article 111.1 du *Code du travail* afin de ne plus prévoir de durée maximale aux conventions collectives des secteurs public et parapublic. Les parties pourraient alors convenir de la durée de la convention et assurer une paix industrielle plus longue. Conséquemment, il ne serait donc plus nécessaire de solliciter l'Assemblée nationale pour déroger à ce délai par l'intermédiaire d'un projet de loi.

Également, il est proposé d'abolir le mécanisme actuellement prévu à la Loi 37 lié à la détermination des salaires et des échelles de salaire, dans un contexte où il n'a jamais été appliqué. Quant aux dispositions du Code du travail concernant les délais pour déposer les offres patronales et syndicales, elles seraient incluses dans les modalités liées au nouveau régime de négociation. Aussi, le dépôt des offres sur les salaires et échelles de salaire demeurerait lié au rapport de l'Institut de la statistique du Québec.

Il est ensuite suggéré d'abroger la *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la Santé et des Services sociaux* (chapitre M-1.1) datant de 1986, afin de retirer l'imposition de sanctions sévères lors de grèves déclenchées en contravention aux dispositions du *Code du travail*, les mesures y étant prévues ne cadrant plus avec l'environnement actuel des négociations gouvernementales.

Enfin, au regard des organismes gouvernementaux, il est proposé d'enchâsser une pratique des dernières années selon laquelle le CT émet des orientations quant à la teneur de tout projet établissant les paramètres généraux d'une politique de rémunération et de conditions de travail. Cette pratique vise à outiller les organismes pour négocier en respect de la stratégie globale de négociations collectives et de les informer des balises selon lesquelles seront coordonnées leurs négociations.

4.2.4. Favoriser la transparence entre les parties et vis-à-vis de la population

Transparence de la composition des groupements d'associations de salariés

Le projet de loi propose, pour les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, qu'un groupement d'associations de salariés nouvellement créé avise le PCT et le négociateur sectoriel de sa création et des associations qu'il représente.

Transparence des négociations vis-à-vis de la population

Par souci de transparence vis-à-vis de la population, qui est bénéficiaire et contribuable des services publics rendus, il est suggéré de prévoir des mesures pour informer la population de l'évolution des négociations ainsi que ses impacts financiers.

4.3. Mise en place de Santé Québec

4.3.1. Modifier les catégories de personnel et la composition des unités de négociation

Il est suggéré de maintenir le nombre de catégories de personnel à quatre (4) plutôt que de porter ce nombre à six (6) comme le prévoyait la Loi 34. Cette proposition serait jumelée avec l'ajout à la Loi 30 d'articles modifiant la définition des unités de négociation au sein de Santé Québec. Ces dernières, composées de salariés appartenant à une même catégorie de personnel, seraient déterminées au niveau des unités administratives de Santé Québec et non à son niveau en tant qu'établissement unique. Ces mesures permettraient de maintenir les accréditations actuelles et ainsi d'éviter les impacts appréhendés sur un maraudage à grande échelle et sur la diversité syndicale.

À noter que feraient partie des unités administratives de Santé Québec non seulement les unités équivalentes aux anciens établissements du RSSS (ex : Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale ou Centre hospitalier de l'Université de Montréal), mais également la partie de Santé Québec qui n'est pas comprise dans une telle unité administrative. Autrement dit, les salariés

transférés du ministère de la Santé et des Services sociaux à Santé Québec relèveraient d'une unité administrative propre à eux.

4.3.2. Prévoir le concept d'ancienneté unique

Compte tenu du maintien des accréditations syndicales existantes et dans un objectif d'assurer le déploiement de Santé Québec à titre d'employeur unique, il est désormais nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques pour maintenir une ancienneté unique au sein de chaque établissement du RSSS.

Finalement, divers ajustements, notamment à la Loi 30, sont proposés afin de faciliter la mise en place de Santé Québec.

5- Autres options

5.1. Pouvoirs des ministres et autonomie de secteurs

Consolider la gouvernance patronale des négociations ne peut être pertinent qu'en modifiant le cadre légal existant et en enchâssant à la loi les responsabilités confiées au PCT.

Pour ce qui est des secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la santé et des services sociaux, l'ensemble de leurs négociations auraient pu faire l'objet d'une centralisation au niveau de la PCT afin d'en assurer la cohérence. Toutefois, cette option était clairement incompatible avec la volonté gouvernementale d'accorder plus d'autonomie aux ministres sectoriels.

5.2. Dispositions du cadre légal de négociation

Les mesures proposées répondent à la désuétude du cadre légal relatif au régime de négociation dans les secteurs public et parapublic, aux besoins de le simplifier et de le moderniser afin qu'il reflète les pratiques actuelles, ces mesures ne peuvent donc qu'être législatives.

Relativement à la modulation de la structure de négociation, il a été étudié la possibilité de conserver les paliers de négociation initiaux et de synchroniser le palier local avec le palier national. Plus précisément, l'alternative aurait consisté à ce que les stipulations portant sur des matières locales aient une durée maximale et soient négociées de façon concomitante à celles portant sur les matières nationales. Il aurait été également prévu des modalités pour régler les différends sur ces matières. Cette option n'a pas été retenue puisqu'elle n'aurait pas simplifié la structure de négociation qui serait demeurée divisée en deux paliers différents. Elle n'aurait donc pas répondu de façon optimale au besoin de traiter globalement des enjeux importants comme l'organisation du travail.

Concernant la durée maximale des conventions collectives, l'option de prévoir une autre durée maximale que celle de trois (3) ans a été examinée. Cependant, modifier une durée maximale par une autre n'apparaissait pas une solution flexible ni pérenne et aurait pu

engendrer les mêmes enjeux qu'actuellement, soit la nécessité de solliciter l'Assemblée nationale pour l'adoption de projet de loi visant spécifiquement à autoriser des durées supérieures à trois ans.

5.3. Mise en place de Santé Québec

Les mesures législatives proposées s'inscrivent en continuité de la Loi 34 créant Santé Québec. Elles prévoient des ajouts ou ajustements aux dispositions de cette loi relatives aux relations de travail pour faciliter la mise en place de l'organisme.

Dans le cadre d'un scénario où le palier local était maintenu, il a été étudié l'option de maintenir les accréditations syndicales au sein du RSSS et d'instaurer une seule table de négociation des matières locales à l'échelle de Santé Québec. La partie syndicale aux négociations aurait ainsi été formée de la totalité des syndicats représentant le personnel syndiqué de Santé Québec. Cette option n'a pas été retenue puisqu'il a été décidé de supprimer le palier local. De plus, cette option ne semblait pas offrir aux syndicats une latitude optimale pour conclure des ententes locales adaptées spécifiquement à la réalité du personnel qu'elle représente. Il a été préféré d'inclure la possibilité de conclure des ententes particulières.

6- Évaluation intégrée des incidences

6.1. Incidences sur le climat des relations de travail

Simplifier le processus de négociation éviterait des efforts aux parties patronale et syndicale pour rechercher un cadre informel et pouvoir discuter globalement d'enjeux importants sur une même table de négociation. Porter les discussions sur un même palier favoriserait le dialogue entre les parties qui pourraient ainsi se concentrer totalement sur les préoccupations des employés et les priorités gouvernementales.

Le projet de loi permettrait de mieux répondre aux différentes attentes des employeurs et des employés qui ont évolué et qui ne sont plus axées uniquement sur la question des salaires (ex. : conciliation travail et vie personnelle). De même, il est important de gérer l'avènement des nouvelles technologies dans les milieux de travail.

Par ailleurs, l'intervention proposée, en accordant le droit de grève, sur l'ensemble des matières négociables et en abrogeant la *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la Santé et des Services sociaux*, s'inscrit dans le changement d'interprétation de la liberté d'association apporté par la Cour suprême. Ces mesures associées à la proposition de revoir le processus de conciliation pour qu'il soit reconnu comme un véritable moyen de règlement de différend contribueraient à assainir davantage les relations de travail entre la partie patronale et la partie syndicale.

6.2. Incidences sur les citoyens

Dans le secteur de la santé et des services sociaux, la simplification du régime de négociation proposée est l'un des éléments qui contribuerait à la mise en œuvre du *Plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé*, lancé le 29 mars 2022 par le

gouvernement du Québec. En effet, elle contribuerait à revoir de façon diligente l'organisation des soins de santé et des services sociaux au Québec axée sur une meilleure prise en charge des usagers et des besoins changeants de la société (ex. : le vieillissement de la population, la question de la santé mentale, la lutte contre les épidémies, protection de la jeunesse). De même, le projet de loi propose de donner des outils plus efficaces en relations de travail et d'éviter un maraudage de grande ampleur au sein de Santé Québec, pour permettre à l'ensemble des acteurs de consacrer les efforts à l'amélioration de l'accès aux soins, aux services de santé et aux services sociaux.

Par ailleurs, le projet de loi, en misant sur la possibilité aux parties de négocier des ententes particulières, associée au maintien des accréditations syndicales, faciliterait la prise en compte des enjeux des communautés locales ou de milieux spécifiques, qu'ils soient relatifs à l'éducation, à l'enseignement supérieur ou à la santé et aux services sociaux. Cette prise en compte permettrait ainsi d'adapter les conditions de travail pour offrir des services mieux adaptés à ces réalités.

6.3. Incidences économiques

Le projet de loi prévoyant une structure de négociation plus flexible permettrait de s'adapter au gré des évolutions du marché du travail et de proposer des conditions de travail compétitives. Face à la pénurie de mains d'œuvre, le gouvernement doit pouvoir s'appuyer sur des moyens soutenant l'embauche et la fidélisation du personnel.

La consolidation de la gouvernance proposée aurait pour effet de rendre l'État plus efficace dans l'exécution de ses missions ainsi que de le soutenir dans son rôle de garant d'une saine gestion des finances publiques.

Les dispositions prévues au projet de loi n'auraient aucun impact direct sur les entreprises. Elles ne requièrent donc pas une analyse d'impact réglementaire en vertu de la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (Décret 1668-2022)*.

6.4. Incidences sur la gouvernance

Le projet de loi propose un meilleur équilibre entre l'autonomie des ministres sectoriels et les responsabilités centrales du PCT. Les premiers s'occupant des particularités de leurs secteurs, le second ayant une vision globale sur le suivi du budget gouvernemental et assurant la coordination et le développement de la stratégie de l'Administration gouvernementale.

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

Les ministères suivants ont été consultés sur certaines propositions et sur les objectifs du projet de loi pendant les travaux visant à son élaboration : le ministère du Conseil exécutif, le ministère du Travail, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre de la proposition se fera selon le processus et le calendrier des travaux de l'Assemblée nationale et sous la responsabilité de la PCT. Le projet de loi entrera en vigueur à la date de sa sanction.

La mise en place de l'organisation des structures de négociation sectorielles devra s'opérer en vue de la prochaine ronde de négociation dans les secteurs public et parapublic débutant en 2027.

9- Implications financières

Le projet de loi ne présente pas de coûts. Les mesures visent à se doter d'un régime de négociation permettant aux parties de convenir des conditions de travail des employés de l'Administration gouvernementale de la façon la plus mutuellement satisfaisante, mais dans le respect de la capacité de payer du gouvernement et le souci d'une saine gestion des finances publiques.

L'intervention proposée n'implique aucun effectif supplémentaire, puisque sa mise en œuvre s'effectuera à partir du personnel actuellement en fonction au SCT et dans les ministères concernés.

10- Analyse comparative

Le régime de négociation des conventions collectives des salariés des secteurs public et parapublic québécois est un régime spécifique au Québec. Toutefois, certaines mesures du projet de loi peuvent être comparées à celles en vigueur dans les plus grandes provinces canadiennes, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta.

En Colombie-Britannique, à l'instar du Québec, il existe une loi régissant le régime de négociations collectives des secteurs public et parapublic, à savoir le *Public Sector Employers' Act*. Le *Public Sector Employers' Council* (PSEC), l'équivalent du CT au Québec, définit les mandats de négociation et supervise la coordination stratégique des relations de travail, la planification de la rémunération globale ainsi que la gestion des ressources humaines de l'ensemble de ces secteurs.

La Colombie-Britannique, l'Ontario et l'Alberta, dans le secteur de l'éducation, structurent la négociation de plusieurs matières à un palier central, matières pouvant varier selon les rondes de négociations. Préalablement à chaque ronde de négociations, les parties conviennent des matières qu'elles confient aux acteurs locaux. Seule la Colombie-Britannique, via la *Public Education Labour Relations Act*, enchâsse dans la loi certaines matières qui doivent systématiquement faire l'objet de négociations nationales (salaires, avantages sociaux, charge de travail, temps de travail et congés payés). L'Alberta et l'Ontario ne prévoient pas de maximum concernant la durée des conventions collectives pour certaines de leurs conventions collectives (ex : employés des hôpitaux en Alberta, employés du secteur public en Ontario). Ces deux mêmes provinces octroient le droit de

grève aux employés du secteur de l'éducation sur l'ensemble des matières des conventions collectives.

Au regard de la gouvernance patronale, l'Alberta s'est dotée d'un organisme gouvernemental, le *Provincial Bargaining and Compensation Office* (PBCO), offrant des services-conseil spécialisés en rémunération et relations de travail aux instances gouvernementales et à leurs employeurs partenaires afin d'harmoniser les résultats des négociations.

Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et présidente du Conseil du trésor,

MADAME SONIA LEBEL