

Mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le **projet de loi n° 89**

Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out



Présenté à la Commission
de l'économie et du travail

20 MARS 2025

CRHA

Ordre des conseillers
en ressources
humaines agréés

Table des matières

1. Introduction	2
2. Mise en contexte	3
2.1. Portrait des conflits de travail au Québec	3
2.2. Rôle des CRHA CRIA.....	5
2.3. Changements importants du cadre légal en matière de relations de travail ...	5
3. Commentaires sur le projet de loi	7
3.1. Maintien de services minimaux	7
3.2. Pouvoir discrétionnaire du ministre par imposition de l'arbitrage	11
3.3. Secteurs concernés	13
3.4. Risque de congestion du Tribunal administratif du travail	14
4. Conclusion	16

1. Introduction

Regroupant 12 000 professionnelles et professionnels de la gestion des ressources humaines et des relations industrielles, l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréés (« l'Ordre ») est la référence en matière de pratiques de gestion des RH. Il assure la protection du public par l'encadrement de la profession, le maintien des compétences des conseillères et conseillers en ressources humaines agréés (CRHA) et en relations industrielles agréés (CRIA), la préparation de la relève, ainsi que par ses interventions publiques qui visent à sensibiliser et à outiller toutes les parties prenantes du monde du travail.

Ayant une perspective unique et globale du monde des affaires, l'Ordre s'intéresse aux préoccupations et aux enjeux des employeurs, ainsi que des travailleuses et travailleurs. Il exerce un rôle majeur d'influence dans le monde du travail au Québec et participe ainsi activement au maintien de l'équilibre entre la réussite des organisations et le bien-être de la main-d'œuvre, et ce, toujours dans l'intérêt général de la société.

Ce mémoire expose les réflexions et les recommandations de l'Ordre auprès du législateur en rapport avec le projet de loi 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* (ci-après « PL 89 »)¹.

Bien que le projet de loi vise la population au sens large et que les conflits de travail peuvent avoir certains effets tant positifs que négatifs sur celle-ci, l'Ordre a analysé cette proposition législative principalement sous le prisme des relations de travail et du public qu'il protège ; c'est-à-dire les travailleurs et travailleuses, ainsi que les organisations.

Ce mémoire a été préparé par l'équipe de l'Ordre à la suite de consultations auprès d'expertes et experts ciblés et de la littérature scientifique dans le domaine.

¹Les citations et des références au PL 89 s'appuient sur la version non amendée du projet de loi; cf. Assemblée nationale (2025). *Projet de loi n° 89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*. En ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-89-43-1.html>

2. Mise en contexte

2.1. Portrait des conflits de travail au Québec

La liberté d'association est un droit fondamental, enchâssé dans la Charte des droits et libertés et dont un peu moins de la moitié des travailleuses et travailleurs québécois se prévalent, en faisant une spécificité culturelle dans le paysage québécois. Une faible diminution de la présence syndicale² semble en revanche s'installer, passant de 41,5 % en 1997 à 38,9 % en 2023.

Par ailleurs, les conflits de travail ne sont pas une mauvaise chose en soi. Ils sont une manière d'exprimer un désaccord entre des parties et permettent à terme de trouver des solutions axées sur le compromis, où chacune de ces parties a l'occasion de se faire entendre. Les conflits de travail participent également à l'amélioration des droits des travailleuses et des travailleurs, mais aussi à l'évolution de la législation.

Rappelons également que seul un faible pourcentage des négociations de conventions collectives se soldent par une grève. Entre 2019 et 2022, 80,1 % des conventions ont été conclues à l'étape de la négociation directe, 10,9 % à la conciliation, 0,6 % à l'arbitrage et 8,4 % suite à un arrêt de travail³.

Ces dernières années, Statistique Canada⁴ a néanmoins recensé une augmentation importante des arrêts de travail au Québec. Avec une moyenne de 88 arrêts de travail pour la décennie 2010-2020, il y a eu 690 arrêts de travail en 2023 et 754 en 2024. À cette intensification des arrêts de travail, on observe une augmentation du nombre de travailleuses et travailleurs en grève (en moyenne 97 507 pour la décennie 2010-2020, contre 380 000 en moyenne pour les années 2023 et 2024).

²Statistique Canada (s.d.). *Enquête sur la population active, adaptée par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)*.

³Ministère du Travail (s.d.). *Le processus de négociation : Bilan annuel et demandes spéciales ;* Eskandar Elmarzougui et Louis Tremblay (2015). *Mesure des effets des arrêts de travail et des activités de médiation-conciliation sur l'économie du Québec pour la période 2009-2013*. Québec : Direction de la recherche et de l'innovation en milieu de travail, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

⁴Les chiffres qui suivent sont fournis par Statistique Canada, les calculs ayant été effectués par l'équipe de l'Ordre. Notons toutefois que les chiffres avancés indifférencient les grèves dans les secteurs public et privé, entre employées et employés syndiqués ainsi que non syndiqués; cf. Statistique Canada (s.d.). *Tableau 14-10-0352-01. Arrêts de travail au Canada selon la juridiction, l'industrie basé sur le système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SIAN) et l'indice à la vie chère (IVC), Emploi et Développement social Canada - Programme du travail occasionnel (nombre sauf indication contraire)*. En ligne : <https://doi.org/10.25318/1410035201-fra>

Ces dernières années ont été conflictuelles en matière de relations de travail. Certains conflits au pays ont certainement frappé l’imaginaire collectif, tant par leur durée que par l’étendue de la population touchée. Pensons notamment à la grève des enseignantes et enseignants (et plus précisément celle de la Fédération autonome de l’enseignement) qui s’est étendue sur cinq semaines en 2023 ou celle de Postes Canada pendant quatre semaines en 2024.

Pourtant, le portrait global des conflits de travail mérite d’être nuancé. D’abord, la durée moyenne des arrêts de travail en jours est en nette diminution, passant d’une moyenne de 71 jours pour la décennie 2010-2020, à une moyenne de 23,6 jours pour 2023 et 4,4 jours pour 2024. Ainsi, le ratio personnes/jours non-travaillés est certes historiquement élevé pour 2023, mais revient dans la moyenne pour 2024.

Ces nuances permettent de mettre en avant que les conflits de travail changent progressivement de nature : plus massifs, ils sont toutefois moins longs. Jean-Claude Bernatchez — professeur en relations industrielles à l’Université du Québec à Trois-Rivières — interprète la multiplication des conflits comme le désir de rattrapage des salariées et salariés, mais elle est aussi la conséquence de changements générationnels pour une meilleure conciliation travail-famille et les inquiétudes relatives aux changements technologiques⁵. Par ailleurs, la pénurie de main-d’œuvre (3,2 % de postes vacants) a eu des effets sur les relations de travail, dont justement une renégociation des salaires⁶ et plus largement, un accroissement du pouvoir de négociation des travailleuses et des travailleurs. La pandémie de la COVID-19 a aussi généré une prise de conscience collective sur l’importance et la valeur de certains métiers parfois précaires, mais plus en amont dans les chaînes de production ou rendant des services à la population, ce qui pourrait avoir été avantageux pour ces derniers dans les négociations.

⁵Radio-Canada (2014, 16 novembre). Pourquoi les conflits de travail se multiplient-ils au Québec et au Canada ? *Radio-Canada*. En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2120551/conflit-travail-greves-quebec-canada>.

⁶Patrice Jalette (2023, mai). Les relations professionnelles à l’heure de la pénurie de main-d’œuvre, *Chronique internationale de l’IRES*, 181, pp. 8-10.

2.2. Rôle des CRHA | CRIA

La profession en ressources humaines et en relations industrielles est au cœur de la gestion des relations de travail au Québec. Avec la santé et sécurité, ce champ de compétence est l'un de ses piliers fondateurs et son expertise en la matière est indéniable. Encore aujourd'hui, les relations de travail sont l'une des principales spécialisations des CRHA | CRIA.

Ces spécialistes représentent tant des parties patronales que syndicales, dans tous les secteurs d'activités, partout au Québec. Au quotidien, elles et ils établissent, négocient et gèrent des ententes et contrats de travail individuels et collectifs tout en assurant le respect des lois concernées.

Ce projet de loi, s'il est adopté, viendra nécessairement influencer la pratique des professionnelles et professionnels que l'Ordre encadre.

2.3. Changements importants du cadre légal en matière de relations de travail

Le PL 89 propose plusieurs changements importants au *Code du travail* (CDT).

L'Ordre insistera dans ce mémoire sur les deux propositions principales :

- 1) Le gouvernement pourra rendre un décret (Chapitre V.1.1) permettant ultimement, et à la demande des parties, que le Tribunal administratif du travail (TAT) puisse déterminer si des « services assurant le bien-être de la population » doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out. Observons que les parties ont quinze (15) jours pour négocier de tels services et conclure une entente en ce sens, laquelle sera validée par le TAT. À défaut d'une entente, le TAT déterminera les services à maintenir. Ces services se distinguent par leur effet sur la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, incluant celle des personnes en situation de vulnérabilité.
- 2) Le ministre du Travail (Chapitre V.3.1), s'il constate qu'une grève ou un lock-out cause ou menace de causer un préjudice grave et irréparable à la population, il devra d'abord s'assurer d'une intervention d'un conciliateur ou médiateur afin de résoudre le conflit. En cas d'échec, le ministre pourra de son propre chef déférer la mécontente à l'arbitrage, ce qui mettra fin à la grève ou au lock-out. Les parties auront dix (10) jours pour s'entendre sur le choix d'un arbitre, à défaut de quoi le ministre en nommera un d'office.

Les deux propositions précitées engendrent un changement de philosophie du régime des relations du travail au Québec, octroyant au gouvernement un pouvoir d'interférence dans les conflits de travail. Le ministre du Travail Jean Boulet a parlé en conférence de presse de « régime parallèle à celui des services essentiels » ou un « régime de services minimums »⁷ sur lequel il aurait un pouvoir discrétionnaire⁸.

Énonçons d'emblée que pour l'Ordre, il est primordial de viser le maintien du rapport de forces entre les parties patronales-syndicales afin de favoriser la paix industrielle. C'est un équilibre certainement délicat, lequel fluctue au fil du temps et en fonction du portrait démographique, économique, politique et social.

La grande question est de savoir si ce projet de loi vient perturber de manière disproportionnée cet équilibre et, le cas échéant, si les avantages accordés à la population justifient un déséquilibre. Toute législation qui a le potentiel d'altérer ce rapport de forces se doit d'être analysée avec prudence. Le processus actuel nous semble relativement expéditif; ce n'est pas le type de décision qui devrait être prise dans la hâte et il sera important de s'assurer qu'il n'y ait pas d'angles morts avant de procéder.

Cela étant dit, c'est dans l'optique de contribuer utilement à la réflexion collective que l'Ordre émet ses commentaires par le biais de ce mémoire.

⁷Citation extraite du point de presse du ministre du Travail, le 19 février 2025; Assemblée nationale (2025). *Conférence de presse de M. Jean Boulet, ministre du Travail*. Version préliminaire. En ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-98171.html>

⁸Assemblée nationale (2025). *Op. cit.*

3. Commentaires sur le projet de loi

3.1. Maintien de services minimaux

D'un point de vue strictement populationnel, il est difficile de s'opposer à l'intention d'un projet de loi cherchant à protéger les populations vulnérables des conséquences sociales, économiques et environnementales jugées déraisonnables en période d'arrêts de travail, que ces arrêts soient causés par une grève ou un lock-out. Cette approche vise à garantir la continuité de services minimaux dans de telles situations.

Cependant, la question qui guide principalement notre réflexion concerne le maintien du rapport de force dans les relations de travail, ce qu'il est fondamental de maintenir selon l'Ordre. Dans ce cas-ci, notre constat est plus nuancé.

Le Chapitre V.1.1. s'applique aussi bien aux mesures patronales (lock-out) qu'aux actions syndicales (grèves), ce qui laisse penser, en théorie, que les parties seront affectées de manière similaire. Cependant, et en pratique, il est évident que cette mesure limite dans une certaine mesure le pouvoir syndical. En effet, les grèves, étant statistiquement plus fréquentes que les lock-out, représentent le principal levier de pression pour la partie syndicale. De ce fait, l'incidence de la mesure y est plus marquée.

Néanmoins, compte tenu du caractère exceptionnel de l'utilisation de ce levier et de son incidence sur une fraction restreinte des activités, nous estimons, avec les nuances que nous détaillons dans la section suivante du mémoire, que le droit de grève doit rester globalement préservé. Par conséquent, le rapport de force ne s'en trouve pas significativement déséquilibré.

Rappelons qu'entre 2019 et 2022, 8,4 % des négociations ont abouti à un arrêt de travail. Selon l'explication donnée par le ministre lors de sa conférence de presse du 19 février 2025, un décret ne serait envisagé que dans des cas exceptionnels, si l'on considère que le bien-être de la population est gravement affecté et que la sécurité sociale, environnementale ou économique subit des dommages disproportionnés⁹. Ensuite, en se fiant toujours aux explications du ministre, seule une sélection restreinte des activités comprises dans les conflits concernés aurait à être

⁹Assemblée nationale (2025). *Op. cit.*

maintenue (par exemple, les classes pour enfants ayant des besoins particuliers pourraient être considérées comme services minimaux, et non l'ensemble des classes). Ainsi, ce ne serait qu'une portion congrue et limitée du droit de grève, dans des situations exceptionnelles, qui serait touchée.

Dans un autre ordre d'idée, l'article 111.22.7. du projet de loi prévoit que les parties auront 15 jours pour s'entendre sur les services assurant le bien-être de la population à maintenir en cas de grève ou de lock-out. Faute d'un accord, c'est le TAT qui tranchera. L'Ordre estime qu'il est judicieux et équilibré de laisser d'abord la possibilité aux parties d'en arriver à une décision conjointe. Bien sûr, nous aurions été en défaveur qu'une seule des parties puisse avoir ce pouvoir unilatéral ou que le TAT puisse le décider d'emblée.

Considérant que le droit de grève et le pouvoir de pression syndicale demeurent globalement maintenus par le caractère exceptionnel et restrictif de la mesure, nous sommes ouverts au levier du maintien des services minimaux en contexte d'arrêt de travail lorsque la population vulnérable s'en trouve affectée de manière déraisonnable.

L'Ordre souhaite toutefois apporter une nuance importante. De notre avis, l'équilibre général est maintenu seulement si ce levier est utilisé dans des cas réellement exceptionnels et uniquement sur des services jugés absolument indispensables. La clé réside ainsi dans la définition et le choix des critères servant à juger les cas à saisir et les services à maintenir.

Or, bien que les explications du ministre en conférence de presse permettent de mieux cerner la portée restrictive de ce levier, le texte du projet de loi nous semble flou et subjectif. L'ensemble des expertes et experts que nous avons consultés abondent en ce sens. À la seule lecture des formulations contenues dans le PL 89, l'étendue possible de l'utilisation concrète du Chapitre V.1.1 n'est pas claire selon nous.

Premièrement, qu'entend-on concrètement par le concept de « population vulnérable » et « bien-être » ? À titre d'exemple, dans le domaine de l'éducation ou des services à la petite enfance, certains pourraient penser que ce sont l'ensemble des enfants qui sont vulnérables, d'autres que ce sont seulement ceux ayant des besoins particuliers et d'autres ceux qui sont issus de familles en difficulté. Alors que la définition de la notion de vulnérabilité peut avoir un effet important sur la détermination des services minimaux touchés, elle mériterait selon nous d'être clarifiée.

Le retrait du mot « notamment » à l'article 111.22.3. pourrait rassurer certains acteurs qui craignent que la seule existence de la loi devienne une menace tous azimuts, tout en permettant d'apprécier le concept de vulnérabilité en fonction du contexte.

Ensuite, alors que les concepts de sécurité économique et environnementale nous semblent plus évidents, celui de la sécurité sociale est plus nébuleux. Quelle était l'intention du ministre sur ce plan ?

Finalement, afin d'utiliser ce levier, suffira-t-il de percevoir un potentiel de risques ou ces derniers devront-ils être vécus et démontrés ?

En laissant l'entière responsabilité à la jurisprudence d'interpréter ces notions, la décision des tribunaux pourrait ne pas correspondre à la volonté initiale du ministre. Elles pourraient être définies plus largement, surtout au fil du temps alors que les décisions s'accumuleront. D'un autre côté, les tribunaux pourraient en faire une interprétation si restreinte, voire nulle, ce qui pourrait en quelque sorte invalider la loi.

Dans l'attente de ces décisions jurisprudentielles qui viendront préciser le projet de loi au fil du temps, les parties patronales-syndicales ne sauront pas à quoi s'en tenir. Ceci pourrait générer un climat incertain et des négociations plus tendues alors que la menace du décret ministériel planera au-dessus de leurs têtes telle l'épée de Damoclès.

L'Ordre s'interroge sur les critères qui guideront l'interprétation jurisprudentielle dans la détermination des cas et des services qui dépassent la limite jugée acceptable selon ces nouveaux leviers. Est-ce que c'est la durée du conflit qui sera prise en compte ? Le nombre de personnes touchées au sein de la population ? Le caractère monopolistique de l'organisation en grève ou en lock-out ?

Sur ce dernier point, prenons l'exemple du conflit de Postes Canada au fédéral. En région urbaine, les organisations et les personnes avaient la possibilité de se tourner vers d'autres services de messagerie. En revanche, ce n'est pas le cas des régions très éloignées qui ne sont parfois pas desservies par un autre fournisseur. Ces dernières, se retrouvant en situation quasi monopolistique, se heurtent à une difficulté plus importante faute d'options.

Ensuite, l'article 111.22.13. indique que le TAT « peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, faire enquête sur une grève, un lock-out ou un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services assurant le bien-être de la population prévu à une entente ou déterminé à la suite d'une décision ne s'avèrent pas suffisants ou ne sont pas rendus ». La notion de « personne intéressée » nous semble excessivement large.

En résumé, afin d'éviter des dérapages, nous estimons qu'il serait préférable que ces concepts soient mieux définis et que les critères de décisions soient établis d'emblée. Il faudra trouver l'équilibre dans les définitions alors que, d'un autre côté, une trop grande précision ne permettrait pas à la loi de s'adapter à l'évolution rapide du monde du travail. Considérant que les règlements sont plus faciles à modifier qu'une loi, il pourrait être sage de procéder par ce véhicule.

Il est crucial de s'assurer que ce levier est utilisé (1) uniquement dans des situations exceptionnelles et qu'il ne vise (2) que des services qui sont réellement minimaux. Afin d'éviter une interprétation trop large, il apparaît important de mieux baliser par règlement les concepts de « population vulnérable », de « bien-être » et « sécurité économique, environnementale et sociale » ainsi que de définir les critères d'analyse.

Finalement, certains se sont interrogés sur le choix du ministre de créer un régime parallèle plutôt que d'opter pour une révision du levier actuel qu'est *la Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*¹⁰ en bonifiant la notion de danger pour la sécurité et la santé afin de couvrir les autres contextes qui l'interpelle.

Cette idée nous semble intéressante puisqu'elle a l'avantage d'éviter la multiplication des leviers législatifs, ce qui peut complexifier la compréhension chez la population et les parties concernées. Par ailleurs, les règles du jeu sont connues de tous dès le départ, ce qui permet aux parties de savoir à quoi s'en tenir. D'un autre côté, cette avenue couvre plus large alors qu'elle concerne tous les conflits plutôt que seuls ceux mentionnés par décret. N'ayant plus de caractère d'exceptionnalité sur les cas concernés dans son application, cette avenue aurait donc un effet limitatif plus important sur le droit de grève. Aussi, comme c'est la loi qui définit expressément ce qui est à maintenir ou non comme services, les parties n'ont donc pas la possibilité de s'entendre conjointement.

¹⁰Une bonne introduction à loi sur les services essentiels est à lire ici : Fasken (2023). *Bulletin Travail, emploi et droits de la personne*. En ligne : <https://www.fasken.com/fr/knowledge/2022/10/maintien-des-services-essentiels-en-cas-de-greve>

3.2. Pouvoir discrétionnaire du ministre par imposition de l'arbitrage

Le PL 89 introduit un nouveau droit par le Chapitre V 3.1 : le pouvoir spécial du ministre de faire appel à l'arbitrage.

D'abord, statuons que pour l'Ordre, il est clair que l'arbitrage est une bonne solution lorsqu'il émane de la volonté des parties. Nous reconnaissons que certaines questions sont irréconciliables et qu'un arrêt de travail doit trouver une fin juste et acceptable pour les deux parties.

Ensuite, il est vrai que le processus d'arbitrage détaillé dans les articles 132.32.2 et suivants comporte certains avantages. L'Ordre comprend l'arbitrage comme l'ultime instrument que le ministre imposerait si les négociations piétinaient, si la conciliation et la médiation échouaient et si les circonstances l'exigeaient. Son imposition par le pouvoir politique pourrait amener les parties à craindre l'arbitrage donc à les inciter à s'asseoir de bonne foi à la table des négociations dans le cas d'un conflit intense. L'arbitrage serait donc une mesure ultime qui, dans des circonstances exceptionnelles, peut s'imposer.

Cependant, après consultations de différents acteurs impliqués du côté syndical, patronal et académique, l'Ordre a acquis la conviction que ce pouvoir spécial mériterait d'être retiré. Il nous semble que l'imposition de l'arbitrage va trop loin, créant un changement profond qui déséquilibrera le dialogue social et les rapports de force.

En effet, l'Ordre s'oppose au caractère obligatoire du processus d'arbitrage tel que prescrit dans le projet de loi. Certes, la grève ou le lock-out seraient levés, mais la situation nullement apaisée. La décision confiée à une tierce personne (l'arbitre) pourrait être perçue comme de l'ingérence puisqu'elle n'émane en aucun cas du dialogue social. Pour se rallier aux décisions, les parties doivent avoir le sentiment de participer. On peut également imaginer l'effet inverse que celui envisagé par le projet de loi : qu'une partie envenime sciemment la situation jusqu'à porter préjudice à la population lorsqu'elle pense que l'arbitrage pourrait lui être plus favorable.

Par ailleurs, le projet de loi ne précise pas le processus dans sa globalité. L'Ordre s'interroge sur le fait qu'il existe un levier qui crée des services minimaux et les assure par l'intervention du TAT, alors que le projet de loi crée un pouvoir discrétionnaire visant à imposer l'arbitrage. En effet, il serait étonnant qu'un conflit pour lequel il y a des préjudices irréparables ne soit pas déjà une situation pour laquelle un décret aurait donné lieu au maintien de services minimaux. Dans ce cas-ci, en quoi le levier

du règlement par arbitrage obligatoire est-il réellement nécessaire pour protéger la population vulnérable ?

L'Ordre s'oppose au pouvoir discrétionnaire accordé au ministre lui permettant d'obliger l'arbitrage et par le fait même, de suspendre la grève ou le lock-out.

Le Code du travail comporte pourtant une solution alternative à l'arbitrage obligatoire et qui s'inscrit dans le dialogue social : l'intervention d'un conciliateur ou d'un médiateur (article 132.32.2). De notre point de vue, il est préférable de miser sur des méthodes de règlements des différends qui permettent de parvenir à une solution conjointe. Il est encore pertinent d'inciter les parties à en faire usage plus en amont du conflit puisque la conciliation-médiation reste une pratique assez peu courante dans les relations de travail.

Si le ministre souhaite intervenir dans un conflit de travail, la possibilité d'obliger la médiation-conciliation est de notre point de vue plus acceptable puisque les parties y conservent leur pouvoir décisionnel. Autrement dit, l'interventionnisme ministériel avec la médiation-conciliation n'entamerait en rien le droit de grève et le dialogue social. En effet, au Québec¹¹ une politique de prévention des conflits reposant sur la médiation-conciliation est donc souhaitable.

L'Ordre suggère de miser sur la conciliation et la médiation en sensibilisant les parties à en faire davantage usage comme mécanisme de règlements des différends. Il estime que la possibilité d'obliger la conciliation-médiation est plus acceptable que d'imposer l'arbitrage.

Maintenant, voici quelques commentaires si le législateur décide tout de même de procéder avec la possibilité d'imposer l'arbitrage.

Rien dans la loi ne permet d'évaluer l'exceptionnalité. En effet, les notions de « préjudice grave ou irréparable à la population » et de « personnes en situation de vulnérabilité » qui motivent l'arbitrage relèvent du pouvoir discrétionnaire du ministre. En ce sens, nulle autorité scientifique, aucun comité d'experts ou le pouvoir judiciaire n'apprécie la situation qui motive la fin du conflit.

¹¹La Presse Canadienne (2023, 7 juillet). La médiation a permis de réduire de 11,7 % les arrêts de travail au Québec, *Radio Canada*. En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1994722/mediation-arrets-travail-quebec>

De plus, le projet de loi n'institue aucun contrôle ou aucun débat démocratique qui valide l'exceptionnalité. Il n'y a donc aucune garantie que le pouvoir discrétionnaire soit bien utilisé, alors que la situation est jugée critique. Ajoutons que confier l'arbitrage et la suspension de l'arrêt de travail à un membre du gouvernement politisera assurément le dialogue social. En d'autres mots, l'usage de ce pouvoir pourrait varier dans le temps par son interprétation et selon les orientations politiques. Par exemple, il ne serait donc plus si exceptionnel avec un fort interventionnisme, ou tomberait totalement en désuétude avec un faible interventionnisme.

Finalement, il apparaît fondamental de décrire spécifiquement sur quoi l'arbitrage porterait. De notre avis, il faut d'abord laisser la possibilité aux parties de convenir des questions pour lesquels il peut y avoir une entente. Quant aux questions irréconciliables, l'ensemble des doléances devraient être entendues et adressées par l'arbitre pour éviter que des éléments ne restent en suspens, fragilisant l'implantation de la convention par la suite.

Si le législateur décide tout de même de choisir de rendre possible l'arbitrage obligatoire, il est important que la notion de « préjudice grave ou irréparable à la population » soit clarifiée afin de mieux baliser le recours à ce levier et sa variabilité dans le temps.

3.3. Secteurs concernés

L'Ordre s'interroge sur la décision du ministre d'exclure l'industrie de la construction de son projet de loi. Bien que ce secteur présente des spécificités importantes et qu'il soit régi par un cadre juridique particulier, à savoir la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, il nous semble que les effets recherchés par le ministre, notamment la protection de la population, pourraient également se manifester dans ce secteur, tout comme dans les autres domaines visés par le projet de loi.

L'article 109.3 du Code du travail¹² prévoit que l'employeur peut prendre les mesures nécessaires pour prévenir la destruction ou la détérioration grave de ses biens. Ainsi,

¹²Article 109.3. *Code du Travail*. En ligne : https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-27?&digest#se:109_3

les chantiers présentant des risques (par exemple, un bâtiment dont la toiture n'est pas terminée) sont protégés en cas d'arrêt de travail. Toutefois, au-delà de l'avancement du chantier, les conséquences d'une cessation d'activité peuvent également affecter la population. Prenons l'exemple de l'impossibilité d'emprunter la seule route menant à une région isolée en raison de l'arrêt des travaux de voirie, ou encore les retards excessifs sur un chantier résidentiel qui laissent des familles sans domicile.

Dans un souci de cohérence, n'aurait-il pas été pertinent d'harmoniser l'intention du PL 89 sur le maintien des services minimaux à la Loi R-20 lorsqu'il s'agit de bien-être et du préjudice grave ou irréparable à la population ? Bien sûr, il faudra alors adapter les mécanismes à la réalité particulière des relations de travail dans l'industrie de la construction.

3.4. Risque de congestion du Tribunal administratif du travail

Si l'Ordre comprend que les mesures présentées au Chapitre V. 1.1 devraient être exceptionnelles et donc concerner un nombre limité de grèves et de lock-out, il demeure soucieux quant à une possible congestion du TAT.

Selon les services du TAT, les délais de traitement des dossiers sont en baisse constante. S'il faut saluer les efforts de la justice administrative, notons qu'un dossier était tout de même traité en 248 jours en moyenne lors de l'exercice 2023-2024¹³. Les dossiers relatifs aux services essentiels sont fermés en 79 jours en moyenne¹⁴, durant le même exercice. Une fois de plus, il faut saluer le travail du TAT qui a reçu 60 626 dossiers durant cet exercice, et en a fermé 36 514 (soit 60 % des dossiers en cours)¹⁵.

Si ces dossiers portant sur les services essentiels sont traités en priorité et donc les délais moyens étant relativement stables indépendamment de leur nombre, l'Ordre craint que l'accroissement de dossiers prioritaires et plus complexes que ceux habituellement traités provoque une congestion. Ainsi, il y aurait un ralentissement conséquent de tous les autres dossiers.

¹³Tribunal administratif du travail (2024). *Rapport annuel de gestion 2023-2024*. En ligne : https://www.tat.gouv.qc.ca/fileadmin/tat/6Le_Tribunal/Publications_et_documents/Rapports_annuels/TAT_RA_23-24_EFinale-WEB.pdf p. 55.

¹⁴*Ibid.*, p. 61.

¹⁵*Ibid.*, p. 59.

Il est donc important que le ministère évalue le nombre de cas qui pourraient se présenter devant le TAT en fonction des nouvelles dispositions du PL 89. Le gouvernement devrait alors s'assurer que la justice du travail dispose des ressources pour prévenir une congestion des dossiers ordinaires, n'augmentant pas plus leurs délais.

4. Conclusion

Le projet de loi 89 propose de modifier le régime québécois de relations du travail en instaurant des leviers permettant l'intervention d'une tierce partie, le gouvernement et le TAT, dans la gestion des conflits de travail.

Il est bien sûr louable de vouloir protéger la population vulnérable de répercussions qui pourraient être graves. Il faut tout de même souligner qu'en dépit du choix éditorial du titre du PL 89 qui focalise sur l'angle de la population à protéger, il n'y a pas pour autant moins une connotation économique.

De posture neutre et porté par sa mission de protection du public, lequel se compose des travailleuses et des travailleurs comme des organisations, l'Ordre est un fervent défenseur de l'importance du maintien des rapports de forces et de la paix industrielle. Nous estimons que toute pièce législative qui a le potentiel de modifier ce délicat équilibre doit être considérée avec prudence.

À la suite de son analyse dans la courte période impartie entre le moment du dépôt du projet de loi et les commissions parlementaires, l'Ordre énonce par ce mémoire ses réflexions et ses commentaires dans une volonté de contribuer utilement au débat public.

Bien que plusieurs nuances soient décrites dans les sections antérieures, voici en résumé les principales recommandations de l'Ordre quant au PL 89.

Maintien des services minimaux

1. Considérant que le droit de grève et le pouvoir de pression syndicale demeurent globalement maintenus par le caractère exceptionnel et restrictif de la mesure, l'Ordre est ouvert au levier du maintien des services minimaux en contexte d'arrêt de travail lorsque la population vulnérable s'en trouve affectée de manière déraisonnable.
2. Néanmoins, il est crucial de s'assurer que ce levier est utilisé uniquement dans des situations exceptionnelles et qu'il ne vise que des services qui sont réellement minimaux. Afin d'éviter une interprétation trop large, il apparaît important de mieux baliser par règlement les concepts de « population vulnérable », de « bien-être » ainsi que « sécurité économique, environnementale et sociale » et d'établir les critères d'analyse.

Pouvoir discrétionnaire du ministre par imposition de l'arbitrage

3. L'Ordre s'oppose au pouvoir discrétionnaire accordé au ministre lui permettant d'imposer l'arbitrage et par le fait même, de suspendre la grève ou le lock-out.
4. L'Ordre suggère plutôt de miser sur la conciliation et la médiation en sensibilisant les parties à y avoir recours comme mécanisme de règlements de différends.
5. Si le législateur décide tout de même d'opter pour la possibilité d'arbitrage obligatoire, il est important que la notion de « préjudice grave ou irréparable à la population » soit clarifiée afin de mieux baliser l'utilisation de ce levier et sa variabilité dans le temps.

Comme à l'habitude, l'Ordre demeure à disposition pour poursuivre la réflexion avec l'ensemble des parties concernées. Par ailleurs, nous nous engageons à contribuer à sensibiliser et outiller les milieux de travail face aux nouveaux paramètres qui découleraient de l'adoption de ce projet de loi, le cas échéant.