



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission de la santé et des services sociaux
sur le projet de loi n° 28

Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire

Le 7 avril 2022

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue de Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 600 syndicats. Elle regroupe près de 325 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4 500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La CSN remercie la Commission de la santé et des services sociaux de l'invitation qui lui est faite de présenter ses commentaires concernant le projet de loi n° 28 visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire.

Si on doit se réjouir de la fin de l'urgence sanitaire, on doit en déplorer sa durée. Celle-ci aura fait en sorte que la gestion des services publics se soit faite par les décrets gouvernementaux et les arrêtés ministériels, au mépris des conventions collectives dûment négociées et sans consultation des agents négociateurs.

Le maintien de certaines mesures, autres que celles associées aux relations de travail, malgré la fin de l'état d'urgence, met également en lumière l'absence de mesures transitoires à la *Loi sur la santé publique*.

La poursuite de certaines mesures afin d'assurer la transition vers la réalité post-pandémique doit s'appuyer sur le véritable état d'urgence et non pas servir à corriger d'autres difficultés qui existaient et qui continueront d'exister même avec la fin de la pandémie. Au cœur de ce processus, les syndicats doivent pouvoir jouer leur rôle de dirigeantes, de dirigeants et de porte-paroles des travailleuses et des travailleurs.

Transition de l'état d'urgence à la normale

Le projet de loi n° 28 viendra mettre un terme à l'urgence sanitaire qui perdure depuis le 13 mars 2020 au Québec. Décrété tout au début de la pandémie de la COVID-19 et soutenu par les pouvoirs de la *Loi sur la santé publique*¹, cet état d'urgence a été renouvelé tous les 10 jours depuis cette date par décrets.

Un amendement déposé par le ministre de la Santé et des Services sociaux au premier jour de la présente consultation entend modifier le titre du projet de loi lequel s'intitulerait : *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire et prévoyant le maintien temporaire de certaines mesures nécessaires pour protéger la santé de la population*.

Ce changement de titre est associé à un second amendement qui indique que 5 arrêtés ministériels demeureront en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. Il s'agit d'arrêtés ministériels également présentés le 31 mars dernier. Ces nouveaux arrêtés regroupent par thématique des mesures qui se retrouvent à l'intérieur de multiples arrêtés qui existaient avant le 31 mars 2022.

Il s'agit des mesures en éducation², celles visant les mesures sanitaires³, les mesures opérationnelles⁴, celles touchant la vaccination et le dépistage⁵ et finalement, celles concernant les ressources humaines⁶.

Ces amendements ont l'avantage de clarifier quelles sont les mesures qui, malgré la fin de l'état d'urgence, demeurent en vigueur. Après plus de deux ans de gestion sous décrets et arrêtés, il devenait difficile pour quiconque de s'y retrouver en l'absence de codification administrative.

Cependant, malgré l'abandon de plusieurs mesures, l'importance des sujets couverts par ces arrêtés et leur nombre démontrent que pour plusieurs secteurs, la véritable fin de l'état d'urgence n'arrivera que dans plusieurs mois.

De plus, aucune prévisibilité ni aucun mécanisme n'existe pour nous permettre de connaître quelles sont les conditions qui permettront de définitivement lever l'ensemble des mesures avant le 31 décembre prochain.

¹ L'article 118 de la Loi sur la santé publique énonce : *Le gouvernement peut déclarer un état d'urgence sanitaire dans tout ou partie du territoire québécois lorsqu'une menace grave à la santé de la population, réelle ou imminente, exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 pour protéger la santé de la population.*

L'article 123 de la Loi sur la santé publique prévoit quant à lui de nombreux pouvoirs, dont celui au 8^e alinéa d'*ordonner toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé de la population.*

² Arrêté 2022-026.

³ Arrêté 2022-027.

⁴ Arrêté 2022-028.

⁵ Arrêté 2022-029.

⁶ Arrêté 2022-030.

Si certaines d'entre elles s'attardent véritablement à protéger la santé de la population et à garantir des mesures sanitaires qui permettent de contrôler la propagation de la COVID-19, pensons par exemple aux règles concernant la vaccination ou à celles concernant les mesures sanitaires, pour d'autres, il s'agit de maintenir des pouvoirs d'intervention dans l'organisation du travail et la gestion des ressources humaines, malgré l'existence de conventions collectives dûment négociées et sans avoir préalablement négocié avec les syndicats en place.

Comme d'autres intervenants avant nous⁷, la CSN déplore que la *Loi sur la santé publique* ne prévoient pas de transition entre une situation d'état d'urgence sanitaire et le retour progressif vers la réalité post-pandémique.

Par ailleurs, il est impératif de prévoir, dans le cadre de cette transition, que toutes les conditions de travail, nécessaires à celle-ci, doivent être négociées et qu'aucun arrêté ni aucun décret traitant d'une condition de travail ne doit exister ni au cours ni à la fin de l'état d'urgence.

Recommandation

Encadrer la gestion de l'état d'urgence pour en arriver à revenir à une vie normale selon des critères précis. Cet encadrement doit s'assurer que les conditions de travail ne soient pas imposées par arrêtés ou décrets, mais qu'elles soient négociées là où il y a des syndicats en place afin d'éviter l'arbitraire et de savoir, par exemple, au regard de quels paramètres certaines mesures peuvent demeurer en vigueur.

Cet exercice nous apparaît d'autant plus utile qu'il pourra également paver la voie à une réflexion nécessaire sur les motifs et la mécanique permettant le maintien de l'état d'urgence. Il ne faut pas perdre de vue que l'état d'urgence prive aussi les citoyens d'une partie de leurs droits et de leurs libertés. Ceux qui le décrètent doivent être transparents quant aux motifs qui justifient de l'imposer.

En effet, depuis plus de deux ans maintenant, plusieurs obligations ont été imposées sans qu'aucun débat ait eu lieu avant leur mise en place, et ce, en raison de l'état d'urgence décrété.

Comme la présence d'une menace à la santé de la population est le fondement des pouvoirs permettant de décréter l'état d'urgence, il faut que les mesures prises, et celles qui pourront demeurer en place en prévision du retour à la vie précédant l'état d'urgence soient véritablement justifiées par cette menace. Il faut pour cela que la transparence soit au rendez-vous.

La suspension de droits aussi fondamentaux que la liberté de négociation comprise à la liberté d'association est un geste lourd de conséquences qui ne doit pas perdurer inutilement.

⁷ Mémoire du 30 mars 2022 déposé par le Barreau de Québec à la Commission de la santé et des services sociaux concernant le projet de loi n° 28.

L'impact du maintien de certaines mesures et de leur utilisation

Plusieurs des mesures qui demeurent en vigueur concernent l'organisation des ressources humaines du réseau de l'éducation ainsi que celui de la santé et des services sociaux.

Dans les deux cas, le gouvernement autorise un pouvoir d'intervention unilatéral à l'employeur lui permettant de passer outre à certaines dispositions des conventions collectives négociées⁸ ou modifiant tout simplement les conventions collectives en place⁹.

Or, depuis le tout début de la pandémie, toutes les composantes de la CSN dénoncent la gestion par décrets et arrêtés ministériels en matière de relations de travail¹⁰. À l'heure de lever l'état d'urgence, elles s'opposent à ce que des décrets ou des arrêtés viennent encore intervenir là où les agents négociateurs en place tant dans le réseau de la santé et des services sociaux que dans celui de l'éducation peuvent convenir de solutions négociées.

Négocier dès à présent des solutions qui permettent une transition efficace vers le retour à la réalité post-pandémique est impératif. Si la gestion par arrêtés n'a jamais eu de pertinence en contexte de relations de travail depuis le début de cette pandémie, elle en a encore moins alors que cesse l'état d'urgence. Nous dénonçons le projet de loi dans sa forme actuelle qui prévoit, que pour encore plus de 6 mois, les syndicats et les travailleurs qu'ils représentent se voient bafoués dans une partie de leurs droits et demeurent sous le coup de décisions qui pourront être prises par leur employeur sans véritable capacité d'en débattre et malgré la présence d'une convention collective dûment négociée.

Bien que l'article 3 du projet de loi prévoit que *le gouvernement peut modifier ou abroger un décret ou un arrêté visé à l'article 2 afin de permettre un allègement graduel des mesures*¹¹, il n'y a qu'une certitude, elles devront prendre fin le 31 décembre 2022.

D'ici là, il n'y a aucune prévisibilité quant au moment où ces secteurs retrouveront leurs paramètres habituels de fonctionnement.

En effet, quoiqu'un communiqué de presse du ministre de la Santé et des Services sociaux ait indiqué le 31 mars dernier que les mesures dans le secteur de l'éducation prendraient fin au 30 juin 2022¹², aucune référence n'existe à cet effet dans le projet de loi ou dans l'arrêté. De plus, tout ce qui concerne les conditions de travail, même en situation transitoire, aurait dû faire l'objet d'ententes négociées.

⁸ Arrêté 2022-026.

⁹ Arrêté 2022-030.

¹⁰ À cet effet, le Tribunal administratif du travail est d'ailleurs saisi d'un dossier dénonçant l'ingérence de l'employeur dans les affaires syndicales en passant outre le rôle des agents négociateurs dans l'utilisation des arrêtés pour modifier unilatéralement les conditions de travail.

¹¹ PL-28, article 3.

¹² [\[www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu-3512/\]](http://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu-3512/)

Recommandation

Si la situation permet d'ores et déjà d'annoncer la fin de l'application de l'arrêté dans le secteur de l'éducation, il y a lieu de l'indiquer à la loi.

Concernant les autres mesures, rien n'indique qu'elles seront modifiées avant la date ultime du 31 décembre. Cette situation inscrite au projet de loi est insoutenable.

Il faut reprendre dès à présent le cours normal des relations de travail entre les parties. Le gouvernement n'aurait jamais dû se servir de la mécanique de la gestion par décrets et arrêtés, et ne doit pas non plus prendre appui sur un état d'urgence sanitaire qui n'est plus pour refuser d'appliquer les conventions collectives, les modifier unilatéralement ou éviter de négocier des modifications à celles-ci avec les syndicats.

Recommandation

Les syndicats doivent être au cœur des négociations permettant la sortie de l'état d'urgence. Si des mesures transitoires s'imposent, il faut utiliser les mécanismes déjà en place ou en convenir de particuliers pour que les modifications aux conditions de travail prévues aux conventions collectives soient convenues. L'état d'urgence ne doit pas servir de prétexte pour contourner les règles établies en matière de gestion et d'organisation du travail afin de corriger des situations qui existaient et qui continueront d'exister malgré la pandémie.

Recommandation

En ce sens, nous recommandons que les mesures transitoires et les critères de retrait des mesures soient négociés avec les organisations syndicales dès maintenant.

L'arrêté 2022-030 concerne les mesures de ressources humaines applicables dans le réseau de la santé et des services sociaux. Il prévoit, entre autres, mais pas uniquement, un ensemble de mesures qui tend à assurer la présence du personnel en nombre suffisant dans le réseau.

La pénurie et la difficulté de rétention de la main-d'œuvre dans le réseau de la santé et des services sociaux n'ont pas été créées par la pandémie de la COVID-19, celle-ci a certainement contribué à les révéler publiquement, mais on peut affirmer que la fin de la pandémie ne marquera pas la fin de la pénurie et de la rareté de la main-d'œuvre dans ce secteur. Il en va de même pour bien d'autres aspects des conditions de travail touchées par les arrêtés au cours de la pandémie et pour lesquelles la négociation collective n'aurait jamais dû être écartée.

La gestion par arrêtés qui existe depuis le début de la pandémie a créé de la discrimination et de la démobilitation parmi le personnel du réseau de la santé et des services sociaux. Nous soutenons que des mesures négociées auraient augmenté l'acceptabilité par les travailleuses et les travailleurs des mesures à être mises en place pour faire face à la crise.

La présence de conditions négociées avec les syndicats pourra permettre de trouver des solutions pérennes qui iront bien au-delà du 31 décembre et qui s'attaqueront durablement, entre autres, aux problèmes de pénurie et de rétention de la main-d'œuvre. Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne permet rien de tel.

Nous proposons qu'il est plus efficace de discuter dès maintenant avec les syndicats de ces enjeux plutôt que de poursuivre une gestion par arrêtés qui n'aurait jamais dû exister. Les syndicats doivent être partie prenante de la transition plutôt que d'en être les spectateurs.

De plus, la négociation pourra permettre de tenir compte de tous les impacts subis par le réseau de la santé et des services sociaux, en raison de la pandémie. Pensons, par exemple, aux enjeux de santé mentale et aux ressources qu'il faudra mobiliser pour y faire face.

Les syndicats ne doivent pas être écartés de la transition et des solutions qui peuvent être mises de l'avant pour assurer une transition vers un retour à la réalité post-pandémique.

Conclusion

Si la fin de l'état d'urgence sanitaire est une conclusion nécessaire et souhaitée depuis longtemps, le maintien de certaines mesures est en contradiction avec l'objectif même du projet de loi.

Les mesures transitoires doivent être négociées avec les syndicats qui n'auraient jamais dû devoir subir les arrêtés qui ont modifié les conditions de travail depuis le début de la pandémie.

L'absence de mesures prévisibles et connues entre l'état d'urgence et le retour à la vie post-pandémique mérite que le gouvernement s'intéresse à cette question en revisitant la *Loi sur la santé publique*, par exemple. La durée de l'actuelle pandémie est bien entendu inusitée, mais elle doit nous servir d'appui afin de se préparer pour l'avenir.

Il est intolérable que le gouvernement s'appuie sur l'état d'urgence sanitaire pour régler des déficiences qui existaient dans les services publics avant la pandémie et qui continueront d'exister après.