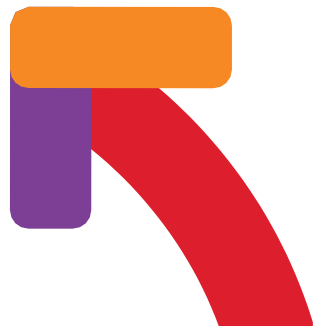

Mémoire de la Fédération autonome de l'enseignement (FAE)

Projet de loi n° 89 : *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*

Déposé à la Commission de l'économie et du travail

Le 20 mars 2025



Présentation de la FAE

La Fédération autonome de l'enseignement (FAE) regroupe neuf syndicats qui représentent près de 60 000 enseignantes et enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire, de l'enseignement en milieu carcéral, de la formation professionnelle, de l'éducation des adultes et le personnel scolaire des écoles Peter Hall et du Centre Académique Fournier, ainsi que plus de 3 000 membres de l'Association de personnes retraitées de la FAE (APRFAE). Elle est présente dans les régions de Montréal, de la Capitale-Nationale, de Laval, de l'Outaouais, des Laurentides, de l'Estrie et de la Montérégie, où se situent les quatre plus grands pôles urbains du Québec.

À retenir :

- La FAE contestera toute restriction à la liberté d'association et à ses composantes.
- Le projet de loi n° 89 est inacceptable, inutile, voire illégal.
- Le projet de loi n° 89 pourrait restreindre le droit de grève des enseignantes et enseignants et, par le fait même, miner leur capacité à défendre et à revendiquer de meilleures conditions d'apprentissage pour les élèves du Québec.
- Le projet de loi n° 89 crée une nouvelle catégorie de services essentiels.
- Le gouvernement ne s'attaque pas au bon problème : l'incapacité du gouvernement de débloquent les mandats de négociation nécessaires au moment opportun.
- La FAE ne se prononce pas sur l'aspect du projet de loi visant à donner un pouvoir spécial au ministre de nommer un arbitre de différends (article 5 du projet de loi).

Introduction

Le 23 novembre 2023, la Fédération autonome de l'enseignement (la FAE) a lancé une grève générale illimitée. Pendant 22 jours, pour la première fois depuis plus de 40 ans, les enseignantes et enseignants membres des syndicats affiliés à la FAE ont bravé le froid et renoncé à leur salaire pour faire entendre au gouvernement l'urgence d'agir en éducation et revendiquer, encore une fois, du changement. Pourquoi? Depuis quelques décennies, l'État contribue au démantèlement de l'école publique et à la détérioration des services aux élèves des écoles publiques en s'attaquant à ces services : réforme de l'éducation, nouvelle politique d'adaptation scolaire¹ et intégration massive d'élèves en difficulté dans les classes ordinaires, mesures d'austérité et coupes dans les services directs aux élèves², sous-financement chronique pour l'entretien des infrastructures et du parc immobilier des commissions scolaires, puis des centres de services scolaires, voire même une diminution des budgets pour les livres de bibliothèques³, déficit pour l'entretien et la mise à jour du parc informatique dans les écoles, etc. Ces coupes ont un effet direct sur les conditions de travail du personnel enseignant : fermeture de classes spécialisées, diminution des services de soutien, groupes hétérogènes, augmentation du travail administratif fait par le personnel enseignant, etc. Encore aujourd'hui, des compressions de 123 M\$, dans les centres de services scolaires, sont exigées⁴. La dégradation des conditions de travail et la lourdeur de la tâche amènent des problèmes de rétention du personnel enseignant et contribuent directement à la pénurie d'enseignantes et enseignants. Il y a un large consensus sur l'urgence d'agir en éducation. Les revendications des enseignantes et enseignants, notamment liées à la composition de la classe, bénéficiaient d'ailleurs d'un large soutien populaire⁵ étant donné les grandes difficultés vécues dans le réseau des écoles publiques.

Si cette décision, lourde de conséquences, a été prise après de longues discussions en instance fédérative, c'est aussi parce que la FAE faisait face à une impasse. D'une part, malgré des mois de négociation, les représentants patronaux peinaient encore à obtenir des mandats du gouvernement. D'autre part, ce même gouvernement, plutôt que de créer des conditions de travail attrayantes, s'emploie en parallèle à adopter des lois, des règlements et des politiques qui contribuent, directement ou indirectement, à dévaloriser la profession enseignante et à faire fuir les enseignantes et enseignants.

1. QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. *Politique de l'adaptation scolaire - Une école adaptée à tous ses élèves – prendre le virage du succès*, Québec, 1999, 56 p. [En ligne] [\[https://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/adaptation_serv_compl/politi00F_2.pdf\]](https://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/dpse/adaptation_serv_compl/politi00F_2.pdf) (Consultée le 16 mars 2025)
2. Par exemple : « Québec coupe 800 millions », *Le Devoir*, 17 septembre 2011. [En ligne] [\[https://www.ledevoir.com/politique/quebec/331668/quebec-coupe-800-millions\]](https://www.ledevoir.com/politique/quebec/331668/quebec-coupe-800-millions) (Consulté le 17 mars 2025). La FAE dénonce ces mesures depuis plusieurs années : FÉDÉRATION AUTONOME DE L'ENSEIGNEMENT. (2012, 30 mai). *La FAE inquiète des coupes imposées aux commissions scolaires*. Repéré au www.lafae.qc.ca/public/file/comm_FAE_20120530_Sommet_sur_education_publique_coupes_imposees_commissions_scolaires.pdf.
3. « Les bibliothèques scolaires privées de financement », *Le Devoir*, 21 août 2014. [En ligne] [\[https://www.ledevoir.com/societe/education/416356/la-moitie-des-budgets-des-bibliotheques-scolaires-risque-d-etre-ampute\]](https://www.ledevoir.com/societe/education/416356/la-moitie-des-budgets-des-bibliotheques-scolaires-risque-d-etre-ampute) (Consulté le 17 mars 2025)
4. « De nouvelles coupes du gouvernement Legault dans l'éducation », *Radio-Canada*, 18 décembre 2024. [En ligne] [\[https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2127972/education-coupe-compression-legault-drainville\]](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2127972/education-coupe-compression-legault-drainville) (Consulté le 17 mars 2025).
5. Voir par exemple : « Négos du secteur public : 56 % des Québécois appuient le recours à la grève par les enseignants », *Le Journal de Québec*, 18 décembre 2023. [En ligne] [\[https://www.journaldequebec.com/2023/12/18/negos-du-secteur-public--56-des-quebecois-appuient-le-recours-a-la-greve-par-les-enseignants#:~:text=Selon%20un%20coup%20de%20sonde,des%20enfants%20d%27%C3%A2ge%20scolaire\]](https://www.journaldequebec.com/2023/12/18/negos-du-secteur-public--56-des-quebecois-appuient-le-recours-a-la-greve-par-les-enseignants#:~:text=Selon%20un%20coup%20de%20sonde,des%20enfants%20d%27%C3%A2ge%20scolaire) (Consulté le 13 mars 2025). Autrement, un sondage commandé par la FAE révélait que les Québécoises et Québécois appuient fortement les demandes des enseignantes et enseignants qui visent à améliorer leurs conditions de travail et les conditions d'apprentissage de leurs élèves, jeunes et adultes : FÉDÉRATION AUTONOME DE L'ENSEIGNEMENT. (2023, 27 novembre). *Les Québécoises et Québécois appuient les demandes des profs qui visent à améliorer l'école publique*. Repéré au www.lafae.qc.ca/public/file/communiqué-sondage-nov-23.pdf

C'est dans ce contexte que le gouvernement dépose le projet de loi n° 89. La FAE juge que, si adopté tel quel, ce projet de loi porte atteinte à la liberté d'association et, pour cette raison, elle s'y oppose vivement. Comme il le sera démontré ici, au nom de la protection de « personnes en situation de vulnérabilité », peut-on imaginer des élèves, ce projet de loi pourrait restreindre le droit de grève du personnel enseignant, limitant ainsi leur capacité à influencer leurs conditions de travail. L'impact de ce projet de loi ne se limiterait toutefois pas à cela.

Depuis près de 100 ans, les institutrices, puis les enseignantes, se sont battues pour le bien commun. Cela passe par l'amélioration de leur propre sort, mais aussi par des luttes pour améliorer les conditions d'apprentissage de leurs élèves. Si cette loi venant potentiellement miner le rapport de force dans le secteur de l'éducation était adoptée, on pourrait donc limiter également la capacité des enseignantes et enseignants à revendiquer de meilleures conditions d'apprentissage pour ces mêmes « personnes en situation de vulnérabilité », affectant ainsi le « bien-être » que le gouvernement dit vouloir protéger. Le tout, dans un contexte où, du moins dans le secteur public, il est fort à parier que le projet de loi n° 89 ait un impact démesuré sur les femmes.

Le mémoire de la FAE ne vise que l'aspect du projet de loi n° 89 portant sur le « maintien de services assurant le bien-être de la population en cas de grève ou de lock-out », celui-ci seul pouvant affecter les droits des membres qu'elle représente. La FAE ne se prononcera pas sur le pouvoir du ministre de nommer un arbitre de différends.

État de la situation : un régime déjà très contraignant

Le 4 décembre dernier, la ministre Sonia LeBel, lors d'une déclaration ministérielle, a annoncé son intention de réviser le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic. Il est évident que ces modifications législatives à venir, bien que portant sur un objet différent, sont, pour le secteur de l'éducation, intimement liées au projet de loi n° 89. La FAE aurait aimé connaître la teneur de cet autre projet de loi et analyser globalement leur impact sur les droits de ses membres. Le FAE ne peut que déplorer le caractère précipité et chaotique de ces actions législatives qui auront des conséquences importantes sur la façon dont seront négociées les conditions de travail du personnel enseignant. Malheureusement, et compte tenu de la séquence des travaux législatifs, la présente analyse ne tient compte que du régime existant.

Principalement, deux lois encadrent le processus de négociation du renouvellement des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (dont font partie les centres de services scolaires⁶) : le *Code du travail* (RLRQ, c. C-27), dont une section porte spécifiquement sur les secteurs public et parapublic, et la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* (RLRQ c. R-8.2).

Tout d'abord, la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* prévoit que certaines conditions de travail sont négociées et agréées à l'échelle locale, entre un syndicat accrédité et le centre de services scolaire⁷. Par exemple, la procédure d'affectation et de mutation et la modalité de distribution des heures de travail font partie des matières négociées et agréées à l'échelle locale. Ces matières locales ne peuvent donner lieu à un différend⁸ et la grève est interdite sur ces matières⁹.

Ainsi, la grève ne peut être exercée que sur les matières négociées et agréées à l'échelle nationale. Ce sont toutes les matières qui ne sont pas locales, notamment les salaires et le régime

6. *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 111.2 al. 1

7. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, RLRQ, c. R-8.2, articles 44 et 58 et annexe A

8. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, RLRQ, c. R-8.2, art. 60

9. *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 111.14

de retraite. Ces matières nationales peuvent donner lieu à des arrangements locaux¹⁰. Dans le texte de l'Entente nationale E6 2023-2028 visant les enseignantes et enseignants membres de syndicats affiliés à la FAE, les arrangements locaux prennent des formes variées : « à moins que les parties locales n'en conviennent autrement », « à moins d'entente différente entre le centre de services et le syndicat », « le centre de services et le syndicat peuvent convenir », etc. Ces arrangements locaux ne donnent lieu à aucun différend¹¹, ne peuvent faire l'objet d'une grève¹² et n'ont plus d'effet après l'entrée en vigueur des nouvelles stipulations négociées et agréées à l'échelle nationale, à moins d'être renouvelées.¹³

Afin de pouvoir exercer, au niveau national, ce moyen de pression qu'est la grève, les deux lois prévoient diverses étapes :

- Une médiation d'au moins 60 jours¹⁴;
- Un rapport de la personne médiatrice¹⁵;
- Un avis au ministre¹⁶;
- Un délai de 20 jours¹⁷;
- Un avis de grève au ministre et à l'employeur d'au moins 7 jours¹⁸.

Si en général la grève demeure le moyen de pression ultime, d'autres moyens de pression peuvent être exercés avant d'en arriver là. Or, dans le secteur de l'éducation, ces moyens de pression, autres que la grève, sont aussi limités par les pouvoirs de redressement que possède le Tribunal administratif du travail (ci-après Tribunal). En effet, celui-ci peut ordonner au syndicat de cesser tout moyen de pression qui « porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit »¹⁹.

Ainsi, pour ne donner que ces exemples, le Tribunal a conclu que la perturbation de la remise du 1^{er} bulletin²⁰, la prolongation de la récréation²¹ et le congé de devoirs²² portent atteinte ou sont vraisemblablement susceptibles de porter atteinte à un service auquel le public a droit.

Force est de constater que les enseignantes et enseignants doivent faire preuve d'une imagination fertile lorsqu'elles ou ils souhaitent exercer des moyens de pression autres qu'une grève. Les pouvoirs de redressement du Tribunal ratissent large et de nombreux moyens de pression, en apparence inoffensifs, sont vraisemblablement susceptibles de porter atteinte à un service auquel le public a droit. Ainsi, la grève, sur certaines conditions de travail, reste bien souvent le seul véritable moyen de pression que possèdent les enseignantes et enseignants afin d'obtenir un rapport de force dans leurs négociations.

10. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, RLRQ, c. R-8.2, art. 70

11. *Ibid.*, art. 71

12. *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 111.14

13. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, RLRQ, c. R-8.2, art. 73

14. *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, RLRQ, c. R-8.2, art. 46 et 47

15. *Ibid.*, art. 47

16. *Ibid.*, art. 50

17. *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 111.11

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*, art. 111.17 et 111.18

20. *Commission scolaire de Sorel-Tracy c. Syndicat de l'enseignement du Bas-Richelieu (CSQ)*, 2015 QCCRT 0609

21. *Comité patronal de négociation pour les commissions scolaires francophones (CPNCF) c. Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ)*, 2015 QCCRT 0601

22. *Comité patronal de négociation des collèges c. Centrale des syndicats du Québec (CSQ)*, 2001 CSE, AZ-50104452

Le tableau suivant résume les moyens de pression actuels pour chaque palier de négociation que le personnel enseignant peut exercer :

Palier de négociation	Grève	Moyens de pression autres que la grève
National	Permise , mais soumise à des démarches particulières	Restreints : Ces moyens ne doivent pas être vraisemblablement susceptibles de porter préjudice à un service auquel le public a droit
Local	Interdite	
Arrangements locaux	Interdite	

Modifications proposées par le projet de loi n° 89

Advenant l'adoption du projet de loi n° 89, l'État, ultimement l'employeur du personnel enseignant, pourrait se soustraire lui-même du rapport de force dont il est l'objet.

Concrètement, le gouvernement (l'État-employeur) pourrait dorénavant, à sa guise et dès les premiers balbutiements d'une négociation, prendre un décret²³ donnant au Tribunal le pouvoir de déterminer si, en éducation, des services « assurant le bien-être de la population » doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out. Une fois ce décret pris, les associations de personnes salariées en éducation (ses propres employés) et leurs employeurs respectifs (les centres de services scolaires) pourraient s'adresser au Tribunal afin que celui-ci ordonne le maintien de tels services.²⁴

En supposant que le Tribunal rende une telle ordonnance, les associations de personnes salariées visées devraient négocier avec leurs employeurs respectifs, les centres de services scolaires, afin de convenir des services à être maintenus en cas de grève.²⁵ En cas de circonstances exceptionnelles, le Tribunal pourrait ordonner, du même chef, la cessation de la grève pendant cette période.²⁶ Finalement, le Tribunal aurait un droit de regard sur l'entente à survenir et, à défaut d'entente, le Tribunal déterminerait quels sont les services « assurant le bien-être de la population » à maintenir en cas de grève.²⁷

Il est évident que chacune de ces questions fera l'objet d'intenses débats devant le Tribunal, déjà sur l'applicabilité de la notion de « services assurant le bien-être » à des secteurs spécifiques et, le cas échéant, sur les services minimaux qui devraient être fournis.

Ce mécanisme proposé dans le projet de loi n° 89 est finalement à peu de choses près celui qui s'applique actuellement aux services essentiels, comme définis dans le *Code du travail*. Le Tribunal aurait toutefois plus de pouvoir qu'en matière de services essentiels. En effet, dans le cas de services de bien-être, comme expliqué précédemment, il peut déterminer quels sont les services à maintenir, alors qu'en matière de services essentiels, il n'a qu'un pouvoir de recommandation.²⁸

Le tableau suivant résume les moyens de pression que les enseignantes et enseignants pourraient exercer, pour chaque palier de négociation, advenant l'adoption du projet de loi n° 89

-
23. Projet d'article 111.22.4 à être introduit au *Code du travail*, RLRQ, c-27 par l'article 4 du projet de loi no 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, 43e lég., (Qc), 1^{re} sess.
24. Projet d'article 111.22.5 à être introduit au *Code du travail*, RLRQ, c-27 par l'article 4 du projet de loi no 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, 43e lég., (Qc), 1^{re} sess.
25. Projet d'article 111.22.7 à être introduit au *Code du travail*, RLRQ, c-27 par l'article 4 du projet de loi no 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, 43e lég., (Qc), 1^{re} sess.
26. Projet d'article 111.22.11 à être introduit au *Code du travail*, RLRQ, c-27 par l'article 4 du projet de loi no 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, 43e lég., (Qc), 1^{re} sess.
27. Projet d'article 111.22.8 à être introduit au *Code du travail*, RLRQ, c-27 par l'article 4 du projet de loi no 89, *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, 43e lég., (Qc), 1^{re} sess.
28. *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 111.0.19

et dans la mesure où le Tribunal statuerait que celles-ci et ceux-ci rendent des services assurant le « bien-être de la population ».

Palier de négociation	Grève	Moyens de pression autres que la grève
National	Restreinte : Soumise à de nombreuses démarches et limitée quant à sa portée	Restreints : Ces moyens ne doivent pas être vraisemblablement susceptibles de porter préjudice à un service auquel le public a droit
Local	Interdite	
Arrangements locaux	Interdite	

Analyse : un projet de loi inacceptable, inutile, voire illégal

La *Charte des droits et libertés de la personne* (RLRQ, c. C-12) et la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁹ consacrent des droits et des libertés à toutes les personnes au Québec et au Canada, dont la liberté d'association. La position de la FAE est simple. Elle défend la capacité des enseignantes et enseignants qu'elle représente, à exercer leurs droits et libertés de façon à améliorer leurs conditions de travail. En 2015, la Cour suprême du Canada reconnaissait le droit de grève comme une composante indispensable à la liberté d'association.³⁰ Le projet de loi s'inscrit en porte à faux à cet enseignement : il vise à restreindre l'exercice du droit de grève, dans des circonstances autres que celles liées aux services essentiels, déjà prévues au *Code du travail*. Si adopté tel quel, ce projet de loi portera atteinte à la liberté d'association sans que cela soit justifié et pour cette raison, la FAE s'y oppose vivement.

Comme il sera aussi expliqué ci-dessous, la FAE s'oppose également à ce projet de loi parce que si le mécanisme qu'il prévoit venait à s'appliquer au secteur de l'éducation, il diminuera la capacité du personnel enseignant à revendiquer de meilleures conditions d'apprentissage pour les élèves.

Finalement, la FAE pose la question de la pertinence de ce projet de loi, du point de vue du secteur de l'éducation. Est-ce que le gouvernement s'attaque au bon problème? Nul ne saurait accuser les enseignantes et enseignants de vouloir prendre en otage les élèves en faisant la grève. L'expérience démontre plutôt qu'elle est l'aboutissement malheureux d'une impasse créée, notamment par l'incapacité du gouvernement à donner des mandats à ses négociateurs.

Le droit de grève : une composante indispensable de la liberté d'association

Les tribunaux ont rappelé à plusieurs reprises la subordination juridique et économique des travailleuses et travailleurs à leurs employeurs. C'est en s'unissant qu'ils peuvent exercer une influence sur leurs intérêts économiques et sociaux, dont leurs conditions de travail. Protéger la liberté d'association, c'est donc protéger leur droit de se faire entendre et de combattre à armes égales.³¹ Dans le cas des enseignantes et enseignants de l'école publique, la liberté de s'associer c'est aussi remédier à leur vulnérabilité face à l'État-employeur, qui non seulement les emploie, mais aussi qui adopte des lois qui ont un effet sur la façon dont elles et ils peuvent défendre adéquatement leurs intérêts.

L'exercice de la liberté d'association n'est ni un caprice, ni un désagrément, ni une nouveauté. « La liberté d'association est, en elle-même, le remède à l'isolement et à la vulnérabilité de

29. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11

30. *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan* [2015] 1 R.C.S. 245, voir notamment par. 3

31. *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 334

l'individu : l'union fait la force et c'est précisément ce qu'entendent promouvoir et protéger [les *Chartes*] », écrivait récemment la Cour d'appel du Québec.³²

Pour donner effet à la liberté d'association, la Cour suprême du Canada enseigne que le processus de négociation collective doit permettre aux travailleuses et travailleurs de poursuivre « véritablement » leurs objectifs liés à l'amélioration de leurs conditions de travail.³³ Autrement dit, dans le cas des enseignantes et enseignants que la FAE représente, l'État-employeur doit accepter de les rencontrer et de discuter avec eux sérieusement, fournissant un effort raisonnable pour arriver à un contrat de travail acceptable. Cette volonté ne tombe toutefois pas du ciel : le rapport de force au désavantage des enseignants doit être rétabli de telle façon qu'il oblige l'employeur à s'asseoir à la table et à négocier sérieusement.

Ce rapport de force, c'est principalement le droit de grève qui le garantit, d'autant plus si, comme dans le milieu de l'enseignement, les moyens de pression sont autrement limités. Comme on le rappelait précédemment, la Cour suprême a reconnu le droit de grève comme une composante indispensable à la liberté d'association. C'est une mesure unique et, dans le cas de l'enseignement, essentielle et exceptionnelle, pour résoudre une impasse.³⁴ Les deux parties, syndicale et patronale, subissent la pression découlant d'une grève, ce qui réduit la durée des conflits.

Il faut également comprendre que, en éducation, lors d'une grève, l'État-employeur, n'ayant plus à déboursier les salaires, épargne de l'argent, ce qui est l'inverse de ce qui peut se passer dans le privé. Le rééquilibre du rapport de force ne vient donc pas de la pression économique liée à la grève. Ce rééquilibre provient de la pression politique liée au fait que les élèves ne peuvent pas fréquenter l'école et liée à l'appui de la population. De façon corolaire, une restriction au droit de grève équivaldrait à réduire la pression politique sur les parties négociantes.

Définition large et floue

La Cour suprême écrivait que « [l]e droit de grève jouit de la protection constitutionnelle en raison de sa fonction cruciale dans le cadre d'un processus véritable de négociation collective »³⁵. Cette liberté d'association peut être restreinte par une règle de droit, mais uniquement dans les limites qui sont raisonnables et qui sont justifiées. Alors que les droits prévus dans les *Chartes* doivent bénéficier d'une interprétation large et libérale, la règle de droit qui brime l'un de ces droits devrait être très bien rédigée afin que l'atteinte soit minimale.³⁶

L'article 4 du projet de loi n° 89 définit les « services assurant le bien-être de la population » comme étant ceux « minimalement requis pour éviter que ne soit affectée de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celle des personnes en situation de vulnérabilité ».

La FAE affirme que ce nouveau concept est trop large, vague et flou. Un grand nombre de secteurs de la société québécoise offrent des services qui affectent la « sécurité sociale, économique ou environnementale de la population ». Qu'en est-il de la sécurité économique? Si un conflit de travail interrompt les activités d'une usine qui est le principal employeur dans une région éloignée, est-ce qu'il pourrait y avoir atteinte à la sécurité économique des citoyens de cette région? Une grève dans un cimetière affecterait-elle la sécurité environnementale puisque l'on ne disposerait pas des corps des défunts de manière adéquate? S'agirait-il plutôt de la sécurité sociale puisque les émotions des proches sont en jeu?

32. *Procureur général du Québec c. Centrale des syndicats démocratiques (CSD)*, 2025 QCCA 216, par. 186

33. *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 89 et suivants

34. Sur le rôle de grève pour dénouer les impasses, voir par exemple: *Procureur général du Québec c. Centrale des syndicats démocratiques (CSD)*, 2025 QCCA 216, par. 112

35. *Saskatchewan federation of Labour c. Saskatchewan*, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 51

36. Ce principe bien connu tire son origine de *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103

La définition prévue au projet de loi prévoit aussi que les « services [qui] assurent le bien-être de la population » sont ceux qui affecteront de « manière disproportionnée » la population. Quels sont les critères qui permettront au Tribunal d'établir s'il y a disproportion ou pas?

Cette définition large et floue permettra au gouvernement de prendre des décrets au gré de ses humeurs et de la pression politique qu'il subit de la part d'employeurs importants ou encore de l'opinion publique. C'est d'autant plus pratique que l'État est l'employeur de bien des salariés du secteur public, qui pourraient éventuellement tomber sous le chapeau de cette définition. Finalement, le gouvernement pourra se cacher derrière les décisions prises par le Tribunal. Rappelons que c'est le gouvernement qui lance la procédure en prenant le décret, mais ce sera au Tribunal que reviendra l'odieux de trancher.

Cela dit, il est clair que le gouvernement, en proposant ce projet de loi, a l'intention d'y soumettre le secteur de l'éducation. En effet, ce secteur est expressément exclu des exclusions prévues au projet d'article 111.22.2 : la fonction publique et les établissements (c.-à-d. la santé). Le projet d'article 111.22.5 réfère aussi directement aux centres de services scolaires, aux commissions scolaires et aux collèges, laissant penser que le projet de loi a été rédigé en ayant notamment l'éducation en tête.

Le gouvernement actuellement au pouvoir pourrait être tenté de dire que ce pouvoir serait utilisé avec parcimonie. Malheureusement, un tel pouvoir ainsi inclus dans une loi, à moins d'être invalidé par un tribunal, pourrait s'avérer permanent et l'actualité nous permet de constater que les gouvernements changent et qu'on ne peut pas présumer de leurs intentions.

Élargissement de la catégorie des services essentiels

« Si ça ressemble à un canard, si ça nage comme un canard
et si ça cancanne comme un canard, c'est un canard ».

Dans certains contextes, lorsque la vie, la santé et la sécurité d'autrui sont mises en péril, il a été jugé légitime de restreindre le droit de grève. D'ailleurs, pour le moment, en vertu du *Code du travail*, les services essentiels sont limités aux services pouvant « mettre en danger la santé ou la sécurité publique », ce qui est conforme à ce principe. Or, écrivait la Cour suprême, « le simple inconvénient subi par des membres du public ne constitue pas un motif du ressort des services essentiels justifiant l'abrogation du droit de grève »³⁷. Autrement dit, « [l]es désagréments, les inconvénients, les incommodités ou le préjudice économique résultant d'une grève » ne sauraient suffire pour justifier une telle restriction à un droit fondamental³⁸.

Comme expliqué précédemment, le mécanisme proposé dans le projet de loi est, à peu de choses près, identique à celui qui s'applique actuellement aux services essentiels :

- Ordonnance du Tribunal quant à l'application des articles de loi concernés;
- Négociation entre le syndicat et l'employeur de services à maintenir;
- Pouvoir de contrôle du Tribunal quant à l'étendue des services à maintenir;
- Mêmes sanctions pénales en cas de non-respect d'une ordonnance du Tribunal.

Il ne s'agit donc pas de la création d'une catégorie intermédiaire moins contraignante, mais plutôt d'un élargissement des restrictions au droit de grève liées aux services essentiels, à d'autres secteurs, pour des raisons plus vagues et moins pressantes. Ces secteurs, jusqu'à maintenant, ne faisaient pas partie des services essentiels. Ils n'étaient ni visés par la loi ni n'y étaient assimilés par les tribunaux.

37. *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan* [2015] 1 R.C.S. 245, par. 84, reprenant le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313

38. *Société de transport du Saguenay et Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3124*, 2021 QCTAT 6194

Finalement, nul besoin de rappeler que ce sont des femmes qui constituent la majorité des personnes employées dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le secteur de la santé est déjà soumis aux services essentiels. En soumettant éventuellement le secteur de l'éducation à une version magnifiée des services essentiels, le gouvernement s'assurerait de museler la grande majorité des femmes à son emploi. Cela rappelle la malheureuse réponse du premier ministre Maurice Duplessis, à Laure Gaudreault, une institutrice rurale, figure essentielle du syndicalisme enseignant au Québec : « Je ne négocie pas avec des vieilles filles »³⁹.

Application au secteur de l'éducation?

Le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail a répété à plusieurs reprises que le secteur de l'éducation ne saurait être considéré comme un service essentiel⁴⁰: « Bien que le comité reconnaisse que des conséquences regrettables puissent découler d'une grève dans le secteur de l'enseignement, elles ne justifient pas d'imposer une sérieuse restriction au droit de grève... ».⁴¹ Garantir le droit de grève aux enseignantes et enseignants est, par ailleurs, cohérent avec ce qui se fait dans d'autres juridictions canadiennes.⁴²

Le gouvernement, en prenant ce raccourci qu'est le « bien-être de la population », chercherait-il à empêcher que ne se reproduise la grève générale illimitée des enseignantes et enseignants membres de syndicats affiliés de 2023, qui a certainement contribué à bâtir le rapport de force de la partie syndicale, dans l'ensemble du secteur public lors de ce dernier cycle de négociations?

Comme expliqué précédemment, les moyens de pression qui peuvent être exercés par les enseignantes et enseignants sont actuellement restreints. Dès qu'un moyen de pression est susceptible de porter atteinte à un service auquel le public a droit, le Tribunal peut, de sa propre initiative, mais généralement à la demande de la partie patronale, demander de faire cesser le moyen de pression en question. Ainsi, le seul moyen de pression permettant réellement d'établir un certain rapport de force (sur certaines conditions de travail) est la grève et le projet de loi n° 89 pourrait s'attaquer à ce moyen de pression, sous le couvert du bien-être de la population. En supposant que le Tribunal rende une telle ordonnance, l'effet conjugué de ces différentes restrictions auraient un impact dévastateur. Le gouvernement (l'État-employeur) pourrait se soustraire complètement du rapport de force entre lui-même et ses propres employés. Certains services seraient maintenus et l'État-employeur continuerait à épargner de l'argent.

39. BEAUCHAMPS, Jacques. « Aurélie Lanctôt, [Entrevue] », *L'héritage de Laure Gaudreault*, Radio d'Ici Radio-Canada, 7 mai 2019, [En ligne] [<https://ici.radio-canada.ca/ohdio/premiere/emissions/aujourd'hui-l-histoire/episodes/432933/audio-fil-du-lundi-6-mai-2019?tz=EST>] (Consulté le 13 mars 2025) ou FONDATION LIONEL GROULX. *Laure Gaudreault (1889-1975)*, Fiche scénario - Nos Géantes, Saison 3, [En ligne] [<https://fondationlionelgroulx.org/sites/default/files/documents/nos-geants-saison-3-fiche-scenario-laure-gaudreault.pdf>] (Consulté le 31 mars 2025).

40. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. *Suites données aux recommandations du comité et du Conseil d'administration - Rapport no 330*, « cas no 2145 (Canada) », *NORMLEX (IOL) 1996-2024*, mars 2003 [En ligne] [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2906427] ; BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (Conseil d'administration). *Rapport du comité de la liberté syndicale no 327*, 283^e sess., GB.283/8, *NORMLEX (IOL) 1996-2024*, mars 2002 [En ligne] [<https://webapps.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb283/pdf/gb-8.pdf>]; BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. *Rapport définitif no 320*, « Cas no 2025 (Canada) », *NORMLEX (IOL) 1996-2024*, mars 2000, par. 405 [En ligne] [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2905253].

41. *Ibid.*, par. 406.

42. À part au Manitoba, où un mécanisme obligatoire de règlement de différends est prévu dans le secteur de l'éducation, les enseignantes et enseignants ailleurs au Canada ont le droit de grève et l'exercent, dans la mesure prévue par la loi (Ontario, Colombie-Britannique, etc.). Par exemple, en 2024, les enseignantes de Nouvelle-Écosse votaient un mandat de grève, or un contrat de travail a été signé avant de l'exercer BAILEY, Mitchell. *Nova Scotia teachers strike avoided as province, union reach agreement*, [En ligne], 18 avril 2024. [<https://globalnews.ca/news/10432130/nova-scotia-premier-says-teachers-strike-averted/>] (Consulté le 12 mars 2025). Des grèves ont également eu lieu l'an dernier en Saskatchewan : PRISCIAN, David. *Sask. teachers announce second round of rotating strikes*, [En ligne], 4 février 2024. [<https://www.ctvnews.ca/regina/article/sask-teachers-announce-second-round-of-rotating-strikes/>] (Consulté le 12 mars 2025).

Autrement dit, les enseignantes et enseignants ne pourront plus exercer la même influence sur leurs conditions de travail⁴³, qui sont aussi les conditions d'apprentissage de tous les élèves du Québec. Quel sera donc le levier pour améliorer le réseau public d'éducation? Auparavant, faut-il le rappeler, les commissions scolaires, dirigées par des personnes élues et indépendantes, pouvaient contribuer à défendre publiquement les conditions d'apprentissage des élèves. C'est moins le cas avec les centres de services scolaires qui relèvent désormais directement du ministre de l'Éducation⁴⁴.

Au-delà de l'impact sur le réseau public d'éducation, il y a aussi un impact plus général sur les secteurs public et parapublic. En effet, les paramètres d'augmentation salariale, les droits parentaux, la retraite et les assurances sont généralement les mêmes pour l'ensemble de la fonction publique et parapublique. Le rapport de force qui se bâtit en éducation rejaillit sur les autres secteurs comme celui de la santé qui est soumis aux dispositions du *Code du travail* sur les services essentiels.

En adoptant cette position, la FAE ne nie pas les conséquences que peut avoir une grève sur les élèves. Cela dit, quels sont les impacts à moyen et à long terme? Y en a-t-il⁴⁵? Poser la question met en lumière le fait qu'un service éducatif ne peut être comparé à une intervention médicale à donner à un patient dans un état critique. On ne saurait donc pas trouver là une même justification à une violation à l'exercice d'une liberté fondamentale.

Conditions de travail ET conditions d'apprentissage des élèves

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mis en place par les Nations Unies pour publier des lignes directrices pour aider les États à interpréter et à mettre en œuvre les différents traités internationaux, note la « corrélation » qui existe entre le droit à une éducation de qualité et les droits des enseignants⁴⁶. La négociation dans le secteur de l'éducation a en effet ceci de particulier qu'elle porte non seulement sur les conditions de travail du personnel enseignant, mais également sur les conditions d'apprentissage des élèves qui y sont intimement liées. Réduire leur rapport de force affecterait donc la capacité des enseignantes et enseignants à non seulement améliorer leurs conditions de travail, mais également leur capacité à améliorer les services aux élèves. Voici une liste non exhaustive des acquis que l'on trouve dans la convention collective des enseignantes et enseignants et qui affectent positivement les services aux élèves :

- La tâche (c.-à-d. les heures d'enseignement, de récupération, de suivis d'élèves, etc.);
- Les règles de formation des groupes d'élèves (c.-à-d. les ratios maître/élèves);

43. Le *National Bureau of Economic Research* publiait récemment la recherche « The Causes and Consequences of U.S. Teacher Strikes » et concluait que les grèves ont un impact positif sur les conditions de travail des enseignants, notamment en diminuant les ratios maître/élèves : NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. *The Causes and Consequences of U.S. Teacher Strikes*, Août 2024, 64 p. [Recherche du National Bureau of Economic Research] [En ligne] [\[https://www.nber.org/system/files/working_papers/w32862/w32862.pdf\]](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w32862/w32862.pdf) (Consulté le 12 mars 2025).

44. Voir les modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique*, via la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, LQ 2023, c. 32 (le PL23).

45. Les études qui ont porté sur les conséquences, à court terme, de grèves du personnel enseignant sur la réussite éducative donnent des résultats contradictoires. Par exemple, dans NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. *The Causes and Consequences of U.S. Teacher Strikes*, Août 2024, 64 p. [Recherche du National Bureau of Economic Research] [En ligne] [\[https://www.nber.org/system/files/working_papers/w32862/w32862.pdf\]](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w32862/w32862.pdf) (Consulté le 12 mars 2025), p. 34 : « Lastly, we find no evidence that strikes lead to any sizable, sustained effects on student achievement in math or reading, although prolonged strikes do reduce reading achievement in the year of and immediately following the strike. » Parmi les variables à considérer semblent être la durée de grèves, les matières (lecture versus mathématique) et le niveau scolaire. L'analyse est d'autant plus complexe qu'en marge de la question des effets à court terme, il faut également prendre en considération l'impact positif, à long terme, de l'ajout de ressources sur la réussite éducative, lequel est lui aussi une conséquence collatérale de ces grèves.

46. COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Le droit à l'éducation*, Observation générale n° 13 (1999), E/C.12/1999/10, par. 27. Voir également UNESCO et RIGHT TO EDUCATION INITIATIVE (UK), *Manuel sur le droit à l'éducation*, 2020, chapitre 3, p. 115.

- Les dispositions relatives aux élèves à risque et aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (c.-à-d. l'organisation et l'accès aux services pour ces élèves, les classes spécialisées, etc.);
- Les services éducatifs particuliers aux élèves issus de l'immigration ou allophones;
- Les services éducatifs particuliers aux élèves vivant en milieu économiquement faible;
- Les services éducatifs aux élèves de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle;
- Les sommes allouées et les dispositions prévues aux différentes annexes (mécanisme préventif et sommes allouées sur la composition de la classe, sommes allouées en soutien aux élèves à risque et à l'intégration des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, l'établissement du maximum d'élèves pour divers groupes, mesures d'insertion professionnelle, etc.).

Tous ces services et toutes ces ressources n'auraient pas été acquis sans l'établissement d'un rapport de force par les enseignantes et enseignants qui, rappelons-le, ont toujours eu à cœur le bien-être des élèves et qui ont des solutions à offrir pour améliorer le réseau de l'école publique québécoise. Au moment où le gouvernement fait des choix budgétaires, ce sont les conventions collectives qui protègent les services en place.

Quel est le problème?

En s'attaquant au droit de grève, est-ce que le gouvernement s'attaque au vrai problème?

D'une part, s'il y a des bris de services dans les écoles, ce n'est certainement pas en raison de grèves, mais plutôt en raison du manque de ressources. Manque de ressources qui s'aggraverait, notamment encore, à la suite des nouvelles coupes annoncées par le gouvernement.

D'autre part, les négociations dans le secteur public se déroulent toujours sensiblement de la même manière : une série de rencontres où l'on mesure la température de l'eau, parfois aussi peu qu'une seule rencontre par semaine (malgré les disponibilités étendues de la partie syndicale). Éventuellement, généralement plusieurs mois après l'expiration de la convention collective, le gouvernement sentira que la température de l'eau monte, il débloquent alors les mandats et la réelle négociation se déroulera sur une période allant de quelques jours à quelques semaines.

À titre d'illustration, lors du dernier cycle de négociation, la ministre Sonia LeBel a éventuellement demandé à ses représentants aux tables de négociation de se concentrer sur cinq priorités. L'exercice a été fait et, parmi les cinq priorités présentées, y figurait une que la partie patronale n'avait jamais présentée à la FAE, et ce, près de douze mois après le dépôt des propositions syndicales, près de dix mois après le dépôt des propositions patronales et plus de six mois après l'expiration de la convention collective.

Doit-on réellement s'attaquer au droit de grève ou pourrait-on simplement se pencher sur la conduite des négociations et sur le processus d'octroi de mandats au gouvernement qui, selon la FAE, ont été les principales causes des impasses auxquelles elle a fait face au cours des derniers cycles de négociations?

Les grèves générales illimitées demeurent rares en éducation. Avant la grève de 2023, la dernière grève générale illimitée des enseignantes et enseignants des commissions scolaires a eu lieu au début des années 1980.

Un resserrement du processus de négociation pourrait contribuer à éviter des grèves dans le futur, sans pour autant brimer la liberté d'association des enseignantes et enseignants. La ministre Sonia LeBel a annoncé une révision du régime de négociation dans le secteur public.

Cette révision du régime de négociation pourrait amener des améliorations au processus de négociation et rendre le projet de loi n° 89 d'autant plus inutile.

Conclusion

L'approche législative précipitée du gouvernement n'est pas justifiée. Il y a d'autres façons de procéder démocratiquement, parlementairement et sereinement. Les dernières modifications aux lois structurant le régime de négociations dans le secteur public ont été précédées de commissions d'étude et de consultations⁴⁷ ou de production d'un livre blanc⁴⁸. Les contours du problème peuvent alors être définis (ici, nous soutenons que le problème allégué par le gouvernement n'est pas le bon) et tous les acteurs impliqués peuvent exprimer sereinement leurs points de vue. Nous invitons donc le gouvernement à retirer complètement l'article 4 du projet de loi n° 89 et les autres modifications législatives s'y rattachant et, en amont, tenir des consultations larges tant sur un éventuel projet de loi restreignant le droit de grève que sur son projet de réforme du régime de négociation. Ces sujets sont d'importance capitale pour l'avenir des services publics au Québec et leur réforme devrait mériter une grande attention de la part de toutes les parties concernées.

Autrement, nous réitérons que le projet de loi n° 89 est inacceptable et inutile. Le gouvernement fait actuellement face à une importante pénurie de main-d'œuvre en éducation et, dans le cas des enseignantes et enseignants, s'ajoute à cette difficulté le manque de personnel légalement qualifié. En plus de la violation des plus élémentaires à leur liberté d'association, cette restriction au droit de grève des enseignantes et enseignants pourrait entraîner, à terme, une dégradation de leurs conditions de travail puisque le déséquilibre déjà présent dans la négociation serait accentué. Et le tout se déroule, au risque de se répéter, alors que l'école publique québécoise est en crise.

Recommandations

Que le projet de loi soit modifié afin d'en retirer complètement l'article 4 et les autres modifications législatives s'y rattachant.

Tenir des consultations larges pour faire le point sur l'état des relations du travail au Québec, notamment celles qui structurent le secteur public, incluant le régime de négociations collectives, en amont de toute modification législative portant sur le sujet.

47. La Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime de négociations collectives dans les secteurs public ou parapublic, créée en vertu de l'arrêté en Conseil numéro 2412-77 du 27 juillet 1977.

48. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Recherche d'un nouvel équilibre. Réforme du régime de négociations du secteur public*. Document de consultation, Québec, Éditeur officiel, 1984.