



**Centrale des syndicats  
du Québec**

**Centralisons  
nos forces**

---

## **Un détour législatif injustifié**

**Mémoire présenté à la Commission de la santé et des services sociaux dans le cadre  
des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 28, Loi  
visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Avril 2022

*La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente près de 200 000 membres, dont plus de 125 000 font partie du personnel de l'éducation.*

*La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.*

*Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines des services éducatifs à la petite enfance, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.*

*De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.*

## Introduction

Il y a deux ans, à l'instar du reste de la planète, le Québec a été ébranlé par l'arrivée du virus de la COVID-19. Pour y faire face, la gouvernance de l'État québécois s'est centralisée entre les mains de la Santé publique, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère du Conseil exécutif. Personne ne s'attendait à une crise d'une telle durée. Personne non plus ne pensait que s'étirerait sans débat l'imposition de l'état d'urgence sanitaire, qui a eu des conséquences directes sur les conditions de travail du personnel de la santé, mais aussi sur celles du personnel de l'éducation et de la petite enfance ainsi que de millions de Québécois. Sans négliger la nécessaire protection des travailleuses et des travailleurs face à un virus encore très présent, voici enfin venu le temps de lever cet état d'urgence et d'entamer une transition vers une sortie de crise démocratique.

Le projet de loi n° 28, loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire, a été présenté à l'Assemblée nationale le 16 mars 2022, soit 2 ans après la déclaration initiale de l'état d'urgence du 13 mars 2020. Durant les 2 années qui séparent ces événements, l'état d'urgence sanitaire a été renouvelé plus de 100 fois par le gouvernement, sans aucun débat démocratique, alors que la *Loi sur la santé publique*<sup>1</sup> permettait à l'Assemblée nationale de se saisir de la question et de donner son assentiment.

Ce pouvoir d'exception, utilisé unilatéralement par le gouvernement pendant plus de 2 ans, lui a permis de prendre près de 350 décrets et arrêtés ministériels, toujours en l'absence de débat démocratique. Les travailleuses et les travailleurs du secteur public, notamment en petite enfance, en éducation et en santé, ont vu leurs droits suspendus et leurs conditions de travail modifiées unilatéralement, sans négociation. Ces travailleuses et ces travailleurs portent à bout de bras les services publics depuis le début de la crise sanitaire.

Certes, les circonstances justifiaient la déclaration de l'état d'urgence sanitaire il y a 2 ans, mais ce pouvoir qui devait être exceptionnel et limité dans le temps est devenu une arme législative dont le gouvernement a très bien compris l'utilité, comme l'avait démontré la réponse du ministre Christian Dubé à un journaliste le 18 mai 2021 :

Mais, en ce moment, tant qu'on n'a pas réglé, notamment, je vous dirais, nos conventions collectives avec le Conseil du trésor, je pense que c'est un peu prématuré pour avoir la flexibilité qui nous a été donnée par ça, avec une très, très grande collaboration des syndicats, je dois le dire, dans les derniers mois. Ça fait que c'est quelque chose, en ce moment, qu'on discute, et avec le cabinet du premier ministre, mais aussi avec le Trésor, pour être sûrs que, lorsqu'on

---

<sup>1</sup> QUÉBEC (2021). *Loi sur la santé publique, chapitre S-2.2, à jour au 1<sup>er</sup> novembre 2021*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, art. 119. [[legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-2.2](http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-2.2)].

passera à l'après-COVID, bien, qu'on a tous les moyens de continuer à bien travailler en santé<sup>2</sup>.

Après avoir mis à l'écart les principes démocratiques pendant aussi longtemps, le projet de loi n° 28 aurait pu être l'occasion pour le gouvernement de retourner vers une saine démocratie. Malheureusement, la CSQ constate que le projet de loi n° 28, dans sa forme actuelle, n'est qu'une opération de marketing qui vise à présenter sous un bel angle la volonté autoritaire du gouvernement, notamment en matière de relations du travail. La CSQ demande donc le retrait du projet de loi n° 28 et la mise en place d'un véritable processus démocratique concernant la sortie de crise.

Ainsi, la CSQ recommande au gouvernement :

### **Recommandation 1**

Que le projet de loi n° 28 soit retiré et qu'un nouveau projet de loi permettant plutôt une transition vers une vraie sortie de crise soit déposé. Celui-ci devra prévoir la mise en place d'un véritable processus démocratique.

## **Commentaires généraux sur le projet de loi n° 28**

Il y a plus de 2 ans, la COVID-19 faisait son apparition en tenant en haleine la planète entière et en ébranlant sévèrement notre réseau de la santé. Partout, les gouvernements ont dû réagir dans l'urgence en trouvant ou en réaffectant des ressources afin de répondre à cette grave menace à la santé publique. C'est devant cette crise que le gouvernement du Québec a agi dans l'urgence afin de modifier ou de suspendre certaines règles de droit, ce qui n'est possible que dans un cadre très restreint et spécifique.

Le recours aux dispositions concernant l'état d'urgence sanitaire prévues à la *Loi sur la santé publique*<sup>3</sup> est donc une mesure exceptionnelle permettant l'octroi de pouvoirs exceptionnels dans une situation exceptionnelle. Dans ce contexte, il est clair que tout abus de ce pouvoir d'exception risque de miner la confiance dans les politiques

---

<sup>2</sup> DUBÉ, Christian (2021). *Situation au Québec quant à la COVID-19*, Conférence de presse de M. François Legault, premier ministre, et de M. Christian Dubé, ministre de la Santé et des Services sociaux, [En ligne], Québec, Assemblée nationale (18 mai). [[assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-74165.html](https://assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-74165.html)].

<sup>3</sup> QUÉBEC (2021). *Loi sur la santé publique, chapitre S-2.2, à jour au 1<sup>er</sup> novembre 2021*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, art. 118 et ss. [[legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-2.2](https://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-2.2)]. Il existe un cadre similaire dans la *Loi sur la sécurité civile* : [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-2.3](https://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/S-2.3).

publiques de santé et l'adhésion collective à celles-ci pour toutes les autres crises de santé publique que nous connaissons. Il y a donc lieu de s'inquiéter concernant la gouvernance par décret pendant une si longue période et d'espérer que la sortie de crise et les orientations législatives pour la mettre en œuvre puissent rétablir la confiance de la population.

Le principal objectif du projet de loi, résumé par son titre, est de mettre fin à l'état d'urgence sanitaire. Il s'agit d'ailleurs de son article premier. Or juridiquement, il n'est pas nécessaire de présenter un projet de loi pour mettre fin à l'état d'urgence sanitaire puisqu'il suffirait au gouvernement de cesser de le renouveler<sup>4</sup>. Il faut donc comprendre que la fin de l'état d'urgence sanitaire n'est pas l'objectif réel de ce projet de loi. Le gouvernement cherche plutôt à trouver une façon de présenter une posture où il peut, d'une part, affirmer qu'il a mis fin à l'état d'urgence sanitaire et aux pouvoirs exceptionnels qui en découlent et, d'autre part, continuer à exercer unilatéralement ces pouvoirs le plus longtemps possible, sans débat démocratique, pour s'assurer d'avoir la transition souhaitée vers une sortie de crise. **Le gouvernement cherche donc à garder une emprise totale sur les décisions concernant la gestion et la sortie de la crise sanitaire.**

Ainsi, l'article 2 du projet de loi n°28 prévoit la reconduction des décrets et des arrêtés ministériels jusqu'au 31 décembre 2022, et l'article 3 donne le pouvoir au gouvernement de modifier ou d'abroger ces décrets et arrêtés ministériels. Le projet de loi ne prévoit pas de calendrier ni de conditions claires et objectives permettant la levée des derniers décrets et arrêtés ministériels. Au contraire, le gouvernement se réserve le plein pouvoir de décider à quel moment opportun et stratégique il pourra procéder à l'annonce de la levée des mesures résiduelles. Il s'agit d'un pouvoir qui pourrait très certainement servir ses fins au cours d'une année électorale. Dans une société démocratique qui a vu autant de droits fondamentaux suspendus, il y a lieu de s'inquiéter quant au risque d'alimenter encore plus le cynisme des citoyennes et des citoyens face aux institutions démocratiques.

Cependant, il faut aussi reconnaître que la sortie de crise doit être accompagnée de règles transitoires permettant la prolongation de mesures qui n'enfreignent pas les droits et libertés et qui bénéficient à l'ensemble de la population. Un projet de loi de sortie de crise doit explicitement mentionner les mesures qui doivent être prolongées, prévoir quand et comment elles prennent fin et surtout permettre à l'ensemble des personnes élues d'en débattre démocratiquement. **Il ne faut pas seulement débattre du pouvoir du gouvernement de lever unilatéralement les dernières mesures, mais des mesures elles-mêmes.**

---

<sup>4</sup> QUÉBEC (2021). *Loi sur la santé publique, chapitre S-2.2, à jour au 1<sup>er</sup> novembre 2021*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, art. 119. [[legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-2.2](https://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-2.2)].

## **Recommandation 2**

Que le nouveau projet de loi prévoie explicitement les mesures sanitaires qui seront prolongées et que l'Assemblée nationale débattenne démocratiquement de ces mesures et de leur durée.

Note : Les amendements proposés par le ministre Dubé le 31 mars dernier semblent répondre à cette demande de la CSQ. Toutefois, nous constatons malgré tout que le gouvernement s'accorde encore les pleins pouvoirs pour ce qui est de décider du moment opportun et stratégique pour procéder à l'annonce de la levée des mesures résiduelles.

Nous sommes d'avis que la majorité des mesures qui concernent la suspension de certains droits syndicaux et la modification ou l'imposition unilatérale de certaines conditions de travail doivent tout simplement prendre fin. Pour la CSQ, nul besoin de les prolonger. Il faut rappeler que les droits constitutionnels des travailleuses et des travailleurs en petite enfance, en éducation et en santé ont été brimés avec une justification qui ne tient plus la route plus de 24 mois après la déclaration de l'état d'urgence.

En effet, rien ne peut expliquer que le gouvernement du Québec n'a pas pu, en plus de 24 mois, soumettre à l'Assemblée nationale des règles de droit transitoires à être débattues qui peuvent se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique et qui respectent les principes constitutionnels de notre état de droit. Rien ne peut non plus expliquer que le gouvernement du Québec n'a pas pu, en plus de 24 mois, s'asseoir et négocier réellement avec les syndicats des groupes visés par les décrets afin de convenir de gré à gré de modifications aux conventions collectives qui permettent la mise en œuvre des mesures de protection de la santé publique tout en portant atteinte le moins possible aux droits, y incluant celui d'avoir des conditions de travail qui respectent la santé des travailleuses et des travailleurs.

Vu de l'extérieur, quand il était question de conclure des centaines de contrats dans l'urgence, le gouvernement ne semble pas avoir eu de difficultés à s'asseoir et à les négocier avec des centaines d'entreprises différentes. Mais quand la question portait sur un contrat collectif de travail, la donne changeait : il y avait alors une nécessité à imposer unilatéralement les modifications. Il est étrange de constater que le gouvernement a toujours la capacité, l'énergie et la volonté de s'asseoir et de négocier des contrats complexes en un temps record avec des tiers, mais qu'il lui serait impossible de convenir d'une lettre d'entente pour aménager certaines conditions de travail d'un commun accord avec ses propres employés.

Malgré tout, en l'absence de négociation avec les représentants syndicaux, nous attendons avec impatience la levée éventuelle, plus tôt que tard, du fameux arrêté

ministériel 2020-007<sup>5</sup>, qui suspendait et modifiait certaines dispositions des conventions collectives dans le secteur de la santé. Il en est de même pour l'arrêté ministériel 2020-008, qui modifiait unilatéralement les conditions de travail dans le secteur de l'éducation. Bien sûr, il ne faut pas oublier les décrets et arrêtés ministériels connexes dans ces deux secteurs et aussi dans celui de la petite enfance.

En ce qui concerne les mesures prises par décrets et arrêtés ministériels qui ont bénéficié à divers degrés aux travailleuses et aux travailleurs, nous estimons que le gouvernement peut, en dehors de l'état d'urgence, les prolonger ou les pérenniser. À défaut d'avoir procédé à une démarche de négociation dès le départ, un plan de sortie de crise doit, plutôt que miser sur l'unilatéralisme, prévoir la prolongation de ces mesures tout en laissant aux parties le soin de négocier et de convenir d'une entente. Rappelons qu'il ne s'agit pas seulement de faire bénéficier les travailleuses ou les travailleurs de primes et d'autres avantages, mais aussi de faire bénéficier la population de services de qualité sachant que des incitatifs permettant de pallier le manque de personnel sont maintenus dans le temps.

### **Recommandation 3**

Que le gouvernement convienne avec les organisations syndicales, dans un véritable processus de négociation, des mesures qui doivent être conventionnées et de la durée de ces mesures.

Dans le cadre d'une lettre d'entente permettant de maintenir certaines mesures, nous pouvons déjà affirmer que nous souhaitons que les principes de l'arrêté ministériel 2021-017 sur la gestion de la main-d'œuvre indépendante soient maintenus. Les iniquités de traitement entre la main-d'œuvre indépendante et le personnel du réseau public ont contribué très activement à amplifier la pénurie dans le réseau. Il faut donc développer et préserver des mesures équitables dans un plan de transition concret pour mettre en place des solutions globales, durables et équitables.

De plus, relativement aux mesures concernant la santé et la sécurité des travailleuses et des travailleurs, nous souhaitons que toutes les mesures de prévention et de contrôle des infections et toutes les recommandations de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail soient maintenues, peu importe qu'elles proviennent d'un décret, d'un arrêté ministériel ou

---

<sup>5</sup> QUÉBEC (2020). *Arrêté numéro 2020-007 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 21 mars 2020*, [En ligne]. [cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/sante-services-sociaux/publications-adm/lois-reglements/AM\_numero\_2020-007.pdf].

d'une orientation administrative. Ces mesures visent prioritairement le secteur de la santé, ligne de front de la pandémie, mais aussi le secteur de l'éducation et de la petite enfance avec une contribution essentielle des travailleuses et des travailleurs dans des conditions de travail qui, souvent, n'étaient pas sécuritaires. Par exemple, il faut que le principe de précaution soit consacré et appliqué, notamment en ce qui concerne les travailleuses enceintes, pour lesquelles le traitement a été inégal et hasardeux malgré les importants risques encourus. De plus, il faut s'assurer que les défaillances sur l'accès aux masques de protection ne se reproduisent plus, tout comme il faut s'assurer que les milieux de travail sont sécuritaires en tout temps et bénéficient d'une ventilation adéquate. Une bonne ventilation permet de réduire grandement le risque de propagation du virus de la COVID-19<sup>6</sup> et des futurs virus qui risquent de circuler. Rappelons que l'attitude laxiste et attentiste du Québec en matière de ventilation dans les écoles a été un désastre, l'Ontario ayant une approche beaucoup plus proactive sur ce sujet.

#### **Recommandation 4**

Que le nouveau projet de loi prévoie un rehaussement et une pérennisation des mesures liées à la santé et à la sécurité des travailleuses et des travailleurs de tous les secteurs convenus avec les syndicats les représentant. Le projet de loi devra prévoir des mesures spécifiques liées à l'amélioration de la ventilation dans les milieux de travail, notamment dans les écoles, et devra reconnaître que le principe de précaution doit être appliqué en tout temps, particulièrement pour les travailleuses enceintes.

Finalement, eu égard à l'article 5 du projet de loi n° 28, nous sommes d'avis que la prolongation des dérogations aux règles d'attribution des contrats n'a pas sa raison d'être. Nous sommes à même de comprendre qu'il pouvait être justifié en début de pandémie et dans l'extrême urgence de déroger aux règles usuelles, mais, deux ans plus tard, nous nous expliquons mal la nécessité de perpétuer cet accroc.

## **Conclusion**

Parce qu'il a eu à gérer une pandémie au-delà de tout ce que nous pouvions imaginer, le gouvernement du Québec a imposé en 2020 l'état d'urgence sanitaire. Devant l'obligation de faire fonctionner les services publics qui avaient de la difficulté

---

<sup>6</sup> BORDELEAU, Jean-Louis (2022). « Une bonne ventilation en classe permet de réduire jusqu'à 82 % des infections à la COVID-19 », *Le Devoir*, [En ligne] (29 mars). [ledevoir.com/societe/sante/692544/une-bonne-ventilation-en-classe-permet-de-reduire-jusqu-a-82-des-infections-a-la-covid-19].



à supporter cette pression extraordinaire, plusieurs décrets ont été publiés. Mais, deux ans plus tard, le gouvernement a peut-être trouvé dans cette gestion par décret un mode de gouvernance facile qui lui permet de court-circuiter et de suspendre les droits du personnel de nos réseaux de la santé, de l'éducation et de la petite enfance.

Pourtant, cette pandémie a démontré plus que jamais l'importance cruciale des services publics. Pour préparer l'après-crise, la CSQ rappelle que des investissements importants en santé, en éducation et en petite enfance doivent être au cœur d'une stratégie de relance économique et sociale, particulièrement au regard des pénuries pour lesquelles nous devons collectivement trouver des solutions intéressantes et structurantes allant bien au-delà d'une réponse à court terme. Les conditions de travail devront donc être revues en profondeur pour permettre d'attirer la relève, mais aussi pour garder en poste celles et ceux qui portent les réseaux à bout de bras et qui montrent des signes de fatigue liés à la surcharge de travail et à son organisation.

L'après-crise doit aussi s'élaborer dans un contexte de dialogue social pour nous permettre de redresser solidement nos réseaux mis à mal par la pandémie, en comptant sur la contribution de toutes celles et tous ceux qui y travaillent. Les organisations syndicales sont donc des parties incontournables de ce dialogue social. Les derniers mois nous ont démontré que les propositions imposées de manière unilatérale ne peuvent constituer des solutions pérennes ni susciter l'adhésion des travailleuses et des travailleurs du secteur public. Plus que jamais, les travailleuses et les travailleurs des réseaux de la santé, de l'éducation et de la petite enfance veulent contribuer aux solutions, et leur expertise sur le terrain n'est plus à démontrer. C'est tout le Québec qui gagnera à les écouter.

## **Nos recommandations**

### **Recommandation 1**

Que le projet de loi n° 28 soit retiré et qu'un nouveau projet de loi permettant plutôt une transition vers une vraie sortie de crise soit déposé. Celui-ci devra prévoir la mise en place d'un véritable processus démocratique.

### **Recommandation 2**

Que le nouveau projet de loi prévoie explicitement les mesures sanitaires qui seront prolongées et que l'Assemblée nationale débattenne démocratiquement de ces mesures et de leur durée.

### **Recommandation 3**

Que le gouvernement convienne avec les organisations syndicales, dans un véritable processus de négociation, des mesures qui doivent être conventionnées et de la durée de ces mesures.

### **Recommandation 4**

Que le nouveau projet de loi prévoie un rehaussement et une pérennisation des mesures liées à la santé et à la sécurité des travailleuses et des travailleurs de tous les secteurs convenus avec les syndicats les représentant. Le projet de loi devra prévoir des mesures spécifiques liées à l'amélioration de la ventilation dans les milieux de travail, notamment dans les écoles, et devra reconnaître que le principe de précaution doit être appliqué en tout temps, particulièrement pour les travailleuses enceintes.

