

**LE PROJET DE LOI 7,
UNE ATTAQUE CONTRE LES DROITS
DES TRAVAILLEUSES ET DES TRAVAILLEURS**

**Position de la CSD sur la
*Loi modifiant la Loi sur les services de santé
et les services sociaux***

**présentée devant la
Commission des Affaires sociales
le 16 septembre 2003**



CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES

septembre 2003

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉSENTATION	1
INTRODUCTION.....	3
DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX.....	5
UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE TROP GRAND	8
VERS UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL	11
CONCLUSION	14

PRÉSENTATION

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente plus de 60 000 membres qui oeuvrent dans la plupart des secteurs d'activité économique du Québec. Nous sommes particulièrement présents dans le secteur privé, puisque 90 % de nos membres en proviennent, et dans les petites et moyennes entreprises (PME).

Environ 400 syndicats sont affiliés à la CSD et, comme certains syndicats ont des accréditations multiples, la CSD est présente dans quelque 600 milieux de travail au Québec.

Comme le Regroupement des ressources résidentielles adultes du Québec (RESSAQ¹) a décidé de s'affilier à la CSD en mars 2003, la CSD a débuté sa campagne de recrutement il y a six mois à peine. Nous sommes très fiers de vous dire qu'en date du 1^{er} septembre 2003, le RESSAQ-CSD représente plus de 2 300 ressources non institutionnelles (RNI) sur les quelque 4 500 que comptent le Québec. Les RNI incluent aussi bien les ressources intermédiaires (RI) en maison d'accueil que les ressources de type familial (RTF).

Au moment d'écrire ces lignes, le RESSAQ-CSD a déposé des accréditations auprès de 19 établissements payeurs dans six régions du Québec et le nombre d'accréditations et de régions couvertes augmente chaque semaine. Déjà, avec ces dépôts, le RESSAQ-CSD représente la majorité des RNI à l'échelle provinciale.

¹ Le sigle RESSAQ est tiré des lettres suivantes de sa dénomination sociale : Regroupement des ressources résidentielles adultes du Québec.

Région	Établissement payeur
Estrie	Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke (CHUS) Centre Notre-Dame de l'Enfant de Lennoxville
Québec	Centre de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI) de Québec Centre hospitalier (CH) Robert-Giffard de Beauport CH de Charlevoix à Baie Saint-Paul
Mauricie	Centre de services en déficience intellectuelle (CSDI) de Trois-Rivières CH Centre de la Mauricie, site Shawinigan-Sud CH Centre de la Mauricie, site Sainte-Thérèse
Chaudière Appalaches	Centre de santé des Etchemins à Lac-Etchemin
Montréal	CH Sacré-Cœur Centre de réadaptation (CR) Lucie-Bruneau Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) Lucille-Teasdale CR Lisette-Dupras CR de l'Ouest de Montréal CH Louis-Hippolyte-Lafontaine CH Douglas (Verdun) CRDI Gabriel-Major CR L'Intégrale
Lanaudière	Les Filandières (La Myriade) de Joliette

INTRODUCTION

La réaction de la CSD se présente en deux volets.

D'abord, il est hors de question, pour nous, d'accepter que des gens soient dépouillés de leurs droits, sous le seul prétexte que cela permettra au gouvernement de réduire les coûts d'hébergement des adultes avec handicaps multiples. Il n'est pas normal que le gouvernement intervienne sur le plan législatif pour annuler le jugement des tribunaux qui ne font pas son affaire. En agissant ainsi, le gouvernement se pose en juge d'une affaire à laquelle il est partie. Il revient donc aux instances judiciaires appropriées de trancher la question de savoir si une personne est salariée ou non. Sinon, le gouvernement fait la démonstration qu'il ne vise qu'à se soustraire à ses propres lois et ainsi alimente le cynisme des citoyennes et des citoyens envers la classe politique.

Ensuite, si nous nous insurgons contre la tentative du gouvernement de dépouiller des travailleuses et des travailleurs de leurs droits, il importe cependant de laisser ces mêmes personnes choisir leur destinée. La principale raison pour laquelle les membres du RESSAQ ont joint la CSD réside dans le fait que la CSD est une organisation syndicale qui leur permet de faire des choix. Étant parfaitement conscients qu'ils peuvent se prévaloir des dispositions du Code du travail – le dépôt de nombreuses requêtes en accréditation en fait foi –, les membres du RESSAQ préfèrent à court terme la voie de la négociation d'un contrat social avec le ministre de la Santé et des Services sociaux parce que le *Code du travail* du Québec n'est pas parfaitement adapté à la réalité changeante du marché du travail. En effet, le code ne contient pas, entre autres, de dispositions en regard de l'employeur

unique, ce qui aurait permis que ne se tienne qu'une seule négociation avec le ministre de la Santé et des Services sociaux, au lieu de la multitude de négociations qui existent à l'heure actuelle avec les différents établissements payeurs. Les membres du RESSAQ-CSD préfèrent donc la voie de la négociation d'un nouveau contrat social qui leur permettra d'obtenir l'équivalent de l'employeur unique, mais à l'extérieur du cadre du *Code du travail*. Les membres du RESSAQ-CSD sont aussi d'avis que ce contrat devra contenir des dispositions qui sont, la plupart, fort différentes de ce que contient habituellement une convention collective, ce qui renforce leur volonté de négocier hors du cadre du code.

DU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

La CSD s'oppose vertement à toute tentative du gouvernement de dépouiller les travailleuses et les travailleurs de leurs droits. Et s'il est un droit fondamental dans notre société, c'est bien celui de se regrouper pour pouvoir négocier collectivement ses conditions de travail. Ce droit est d'ailleurs protégé par une convention internationale de l'Organisation internationale du travail, soit la *Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, la convention C-87, que le Canada a ratifié en 1972 après avoir consulté les gouvernements provinciaux. Elle lie donc également le gouvernement du Québec.

Plusieurs articles de la *Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical* peuvent être évoqués, mais qu'il nous suffise d'en citer quelques-uns pour démontrer clairement que ce que s'apprête à faire le gouvernement va à l'encontre du droit international :

Article 8.2 La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

Parmi lesdites garanties, on retrouve le droit, sans autorisation préalable, pour les travailleuses et les travailleurs comme pour les employeurs, « *de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières* » (article 2). Des statuts que les organisations ont le droit d'élaborer, comme elles ont le droit « *d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme*

d'action » (article 3.1). Qui plus est, « *les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal* » (article 3.2).

Enfin, l'article 11 de la convention C-87 va plus loin que de garantir un droit par la négative, comme le fait l'article 3.2. Il stipule en effet qu'un pays membre de l'OIT, au-delà de s'abstenir de toute intervention de nature à limiter un droit, doit agir pour que soit assuré le libre exercice du droit syndical.

Article 11 Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

Or, avec le projet de loi 7, de même qu'avec le projet de loi 8, le gouvernement du Québec s'apprête à agir pour entraver le libre exercice du droit syndical. Il contrevient donc au droit international et la CSD n'hésitera pas à déposer une plainte à l'OIT contre le gouvernement du Québec pour violation de la convention C-87, si le projet de loi 7 devient loi.

Le gouvernement semble motivé d'agir par les développements récents en matière de jurisprudence. En effet, deux jugements rendus sur appel par le Tribunal du travail sont venus récemment confirmer² que les personnes agissant comme ressources intermédiaires sont bel et bien des salariés au sens du *Code du travail*. Non satisfait de la tournure des événements, le gouvernement pense qu'il peut changer la réalité de travail de milliers de personnes d'un coup de baguette magique. Il s'agit, selon nous, d'une manœuvre inique

² Le premier a été rendu par le juge Claude Saint-Arnaud le 5 juin 2001 (jugement no : 500-28-001037-001) et le second aussi récemment que le 17 décembre 2002 par la juge Louise Ménard (jugement no : 500-28-001207-018).

qui, dans le seul but d'économiser de l'argent, vise à priver de leurs droits toutes les personnes qui ont fait le choix de devenir des ressources non institutionnelles. Or, jamais la CSD n'acceptera que des économies se fassent sur le dos de gens totalement dédiés aux personnes dont ils ont la garde.

Le coup de baguette magique est donné particulièrement à l'article 1 du projet de loi 7. Il vise à insérer le nouvel article 302.1 à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* pour nier la réalité et décréter qu'une « *ressource intermédiaire est réputée ne pas être à l'emploi ni être une salariée de l'établissement public qui recourt à ses services et [que] toute entente conclue entre eux pour déterminer les règles et modalités de leurs rapports quant au fonctionnement des activités et services attendus de la ressource intermédiaire est réputée ne pas constituer un contrat de travail* ».

Comme le législateur ne parle jamais pour ne rien dire, s'il prend la peine de dire que les ressources intermédiaires ne sont pas salariées, c'est que, de toute évidence, sans cette entourloupette, ces personnes seraient déclarées, et ont été déclarées d'ailleurs, des salariées au sens du code. Il pousse même l'outrecuidance jusqu'à dire que son refus de reconnaître ce qu'elles sont en réalité sera rétroactif, qu'il s'appliquera même aux décisions rendues avant l'adoption de la loi. En effet, l'article 7 du projet de loi prévoit que les « *dispositions de l'article 302.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, édicté par l'article 1 de la présente loi, sont déclaratoires. Elles sont applicables même à une décision administrative, quasi judiciaire ou judiciaire rendue avant [...] la date de la sanction de la présente loi* ».

UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE TROP GRAND

Cet abus de pouvoir gouvernemental n'est pas la seule chose qui pose problème dans le projet de loi.

Les articles 2 et 3 du projet de loi accordent au ministre de la Santé et des Services sociaux le pouvoir de déterminer les taux ou une échelle de taux de rétribution, en plus de lui accorder le pouvoir discrétionnaire (« *le ministre peut...* ») de conclure une entente pour déterminer les conditions générales d'exercice des ressources non institutionnelles, de même que l'encadrement normatif des conditions de vie des usagers dont ils ont la charge. Et ce, avec un ou plusieurs organismes qu'il plaira au ministre de désigner comme représentatifs.

Cela pose deux ordres de problèmes. D'abord, selon nous, les taux ou les échelles de taux doivent être le fruit d'une négociation entre le ministre et les organismes représentatifs et non être imposés au gré des choix et des priorités que se fixent le gouvernement. Pendant la campagne électorale, on s'est fait seriner que la première priorité d'un gouvernement du Parti libéral serait la santé. Et bien, une manière de le prouver serait de faire passer les conditions de travail et de vie des ressources non institutionnelles avant d'éventuelles baisses d'impôt, car ces quelque 4 500 ressources s'occupent bon an mal an de 17 000 adultes dont certains se retrouvent là parce qu'ils sont devenus un fardeau trop lourd pour leur famille. Le fardeau est donc de plus en plus transféré vers les ressources non institutionnelles qui, nous pensons, doivent recevoir une certaine reconnaissance sociale de leur travail auprès de ces adultes avec handicaps multiples.

Négocier les taux avec un ou des organismes représentatifs ne mettra pas plus le gouvernement dans le rouge que les négociations avec les employéEs de l'État, les négociations continueraient de se faire dans le respect de la capacité de payer de l'État québécois.

L'autre problème que cela pose, et non le moindre, c'est le pouvoir discrétionnaire laissé au ministre par le choix des mots de l'article 3 du projet de loi 7 : en effet, on a préféré le libellé suivant : le « ministre peut [...] conclure [...] une entente » à « **le ministre conclut une entente** ». Rien n'oblige donc le ministre à conclure ladite entente dans le projet de loi. Qu'advient-il s'il n'y a pas entente? Tout peut alors être dicté par le ministre, est-on forcé de conclure, puisque si le ministre peut conclure une entente, il peut sûrement aussi ne pas en conclure une. Et l'expérience démontre que le vide ne dure pas longtemps. Le ministre s'arroe donc le pouvoir de déterminer plus que les taux de rétribution, il s'arroe aussi le pouvoir de déterminer les « *conditions générales d'exercices des activités [des ressources non institutionnelles] de même que l'encadrement normatif des conditions de vie des usagers dont elles prennent charge* ».

L'autre partie de l'article 3 qui pose problème est le manque de précision sur ce que veulent dire les mots : « *avec un ou plusieurs organismes représentatifs des ressources intermédiaires* ». Non seulement le ministre peut conclure ou non une entente, mais il peut aussi déterminer qui est un organisme représentatif ou non, en plus de déterminer avec le ou lesquels d'entre eux il conclura une entente, si cela lui chante de conclure une entente. En d'autres mots, si vous êtes fins aux yeux du ministre ou de ses conseillers, vous serez à la table avec le ministre, mais si vous n'êtes pas fins, oubliez ça, le ministre va choisir un autre organisme que le vôtre. Et, si le ministre trouve une solution bonne à ses yeux avec

l'organisme qui s'est montré fin et qui a été désigné comme représentatif, cette solution va s'appliquer à tout le monde, aux fins comme aux « pas fins ». Cela enlève toute obligation de négocier au ministre pour lui octroyer la discrétion de négocier avec qui il veut.

Le projet de loi 7 ne fait donc aucune obligation au ministre d'en venir à une entente, ni ne donne d'indications jusqu'où il doit s'entendre avec un ou des organismes représentatifs. On ne sait pas non plus combien de temps durera l'entente, ni comment elle sera rediscutée, parce que renégociée est un mot vraiment trop fort ici, quand elle prendra fin.

On voit bien que le projet de loi accorde trop de pouvoir au ministre, aussi celui-ci doit être beaucoup mieux balisé qu'il ne l'est parce qu'il est, pour nous, inconcevable de laisser au ministre ou à ses conseillers la latitude de décider qui sera représentatif, alors que le RESSAQ-CSD est l'organisation non seulement majoritaire mais la plus représentative des ressources non institutionnelles.

VERS UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL

La CSD rejette l'article 1 du projet de loi 7 parce qu'il va à l'encontre des conventions internationales et parce qu'il est inique que le gouvernement s'arroge le pouvoir de se soustraire à ses propres lois, ce qui contribue à faire grandir le cynisme de la population envers le pouvoir politique parce que d'aucuns se disent que si une loi est bonne pour l'un, elle devrait être bonne pour l'autre. Sinon, à quoi bon faire des lois?

Par ailleurs, si la CSD veut protéger les droits des travailleuses et des travailleurs face au pouvoir des gouvernements, elle veut aussi respecter le libre-choix de ses membres. Or, si les membres du RESSAQ-CSD sont, en termes juridiques, des salariés, ceux-ci préfèrent, pour diverses considérations, explorer une voie novatrice. Ils préfèrent négocier une entente collective qui, au-delà de leurs conditions de travail, permettra à leur organisation de convenir, avec le ministre de la Santé et des Services sociaux, de l'évolution de la désinstitutionnalisation au Québec et, donc, d'envisager leur avenir dans une perspective de moyen terme, l'exercice devant être, selon nous, répété périodiquement.

Les membres du RESSAQ-CSD veulent aussi que leur organisation participe à la résolution des problèmes qui les touchent. À titre d'exemples, on peut mentionner :

- la question de la relève car, depuis quelques années, il est à peu près impossible d'intéresser de nouvelles personnes à devenir des ressources non institutionnelles;

-
- la question de la formation des RNI qui doit pouvoir être mise à jour périodiquement, ce qui demande d'en avoir le temps et les moyens et nous renvoie au sempiternel problème du répit dont les RNI ont désespérément besoin;
 - des relations qu'ils entretiennent avec les intervenantEs des établissements que l'on appelle aujourd'hui les établissements payeurs.

Les conditions de travail, quant à elles, seront négociées dans le cadre d'un contrat collectif qui lierait les deux parties, le ministre de la Santé et des Services sociaux, d'un côté, et le RESSAQ-CSD, de l'autre, pour une durée adaptée à la réalité des RNI et qui devra être déterminée en négociation.

Pour les membres du RESSAQ-CSD, cette voie offre davantage de flexibilité que celle de la négociation d'une convention collective pour bien tenir compte de la spécificité de leur situation (isolement, disponibilité 24 heures sur 24, sept jours sur sept, grande responsabilité face aux usagers, soumission à l'arbitraire des intervenantEs des établissements payeurs, etc.).

Or, pour éviter que la négociation d'une entente collective ne soit un processus qui se répète à l'infini, ou en tout cas qu'il ne se fasse autant de fois qu'il existe d'établissements payeurs, il faut que le ministre de la Santé et des Services sociaux puisse négocier au nom de toutes les composantes du réseau et que l'entente issue de cette négociation lie l'ensemble. Et c'est ce que prévoit le 2^e paragraphe de l'article 3 du projet de loi : « *Une telle entente lie les régies régionales, les établissements et toutes les ressources intermédiaires, qu'elles soient membres ou non d'un organisme qui l'a conclue* ». C'est le seul aspect du projet de loi que nous souhaitons voir conservé parce qu'il modifie la *Loi sur*

les services de santé et les services sociaux qui prévoit, à l'heure actuelle, que ce sont les régies régionales qui ont ce pouvoir.

Même la période de transition prévue à l'article 6 du projet de loi nous apparaît correcte, sauf en ce qui concerne bien sûr le pouvoir de déterminer des taux ou d'une échelle de taux accordé au ministre, taux qui doivent plutôt être le fruit de la négociation entre le RESSAQ-CSD et le ministre.

CONCLUSION

Selon nous, le gouvernement ne peut pas se passer de l'expertise des gens qui sont sur la ligne de feu. Le gouvernement doit plutôt négocier avec le RESSAQ-CSD les mécanismes visant à résoudre les difficultés que vivent au quotidien les ressources non institutionnelles.

Les membres du RESSAQ-CSD souhaitent que ces difficultés soient résolues en adoptant une approche qui respecte l'historique et la culture propres aux RNI, c'est-à-dire dans le respect du fait qu'il s'agisse de personnes qui ne sont pas regroupées dans un même milieu de travail où des conditions plus homogènes peuvent s'appliquer à tout le monde. Leur lien d'emploi avec les établissements payeurs est né de la volonté de désinstitutionnaliser l'hébergement des adultes avec handicaps multiples et reflète de nouvelles réalités du marché du travail, nouvelles réalités qui révèlent au grand jour l'inadaptation de nos lois du travail. Face aux lacunes du *Code du travail*, même à la suite des modifications récentes qui lui ont été apportées, l'approche du RESSAQ-CSD misant sur la négociation d'un nouveau contrat social prend tout son sens et son importance.

Il nous apparaît tout à fait concevable de concilier les préoccupations financières du gouvernement avec les préoccupations humanistes qui animent la CSD depuis sa fondation. La solution de s'associer le milieu pour trouver des solutions aux problèmes qui se vivent au niveau des RNI est non seulement nécessaire au plan organisationnel, elle l'est aussi sur le plan financier parce que, si la situation ne change pas pour les ressources non institutionnelles, on peut s'interroger sur l'avenir de la désinstitutionnalisation, de même que sur la qualité des soins qui seront offerts dans l'avenir par toutes ces personnes qui

assument l'importante tâche qu'est le maintien dans un milieu de vie le plus normal possible des personnes adultes avec handicaps multiples. Est-ce qu'un retour à l'institutionnalisation représentera alors la solution optimale pour tous? Poser la question, c'est y répondre, nous enseigne le dicton.