

**TOUT PRÈS DU BUT :  
VERS DES DROITS ÉQUIVALENTS  
À CEUX DES AUTRES TRAVAILLEURS  
POUR LES RESSOURCES**

**Réactions et commentaires de la CSD sur le projet de loi 49,  
*la Loi sur la représentation des ressources de type familial et de  
certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation  
d'une entente collective les concernant et modifiant diverses  
dispositions législatives***

**Mémoire présenté devant  
la Commission des Affaires sociales  
le 28 mai 2009**



**CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES**

**Mai 2009**

## **TABLE DES MATIÈRES**

	Page
<b>PRÉSENTATION .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>QUELQUES CHAÎNONS MANQUANTS.....</b>	<b>7</b>
<b>LE NÉCESSAIRE DIALOGUE SOCIAL .....</b>	<b>15</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>20</b>



## PRÉSENTATION

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente plus de 70 000 membres au Québec et ses syndicats affiliés sont présents dans presque tous les secteurs d'activité économique, à l'exception des fonctions publiques fédérale et québécoise.

Le Regroupement des ressources résidentielles adultes du Québec (RESSAQ) est affilié à la CSD depuis 2003 et le RESSAQ-CSD a déposé à la Commission des relations du travail (CRT) 68 requêtes en accréditation visant près de 4 000 personnes.

---

## INTRODUCTION

Depuis le jugement Grenier de la Cour supérieure (2008 QCCS 5076), rendu le 31 octobre 2008, et l'annonce du gouvernement du Québec qu'il ne porterait pas cette décision devant la Cour d'appel, le 24 novembre suivant<sup>1</sup>, il est impératif pour le gouvernement de présenter un nouveau cadre législatif pour encadrer les relations du travail des ressources intermédiaires et des ressources de type familial (RI/RTF).

Une ressource intermédiaire est une « *ressource rattachée à un établissement public qui, afin de maintenir ou d'intégrer à la communauté un usager inscrit à ses services, lui procure, par l'entremise de cette ressource, un milieu de vie adapté et lui dispense des services de soutien ou d'assistance requis par sa condition* »<sup>2</sup>. Les ressources de type familial, elles, se composent des familles d'accueil et des résidences d'accueil<sup>3</sup> et ce sont ces dernières qui étaient visées par la Loi 7. « *Peuvent être reconnues à titre de résidence d'accueil, une ou deux personnes qui accueillent chez elles au maximum neuf adultes ou personnes âgées qui leur sont confiés par un établissement public afin de répondre à leurs besoins et leur offrir des conditions de vie se rapprochant le plus possible de celles d'un milieu naturel* »<sup>4</sup>.

La juge Danielle Grenier a accueilli l'action déclaratoire des centrales syndicales CSD, CSN, CSQ et de leurs syndicats affiliés représentant soit les RI/RTF, soit les responsables de service de garde en milieu familial. Elle est en effet arrivée à la conclusion que la Loi 7, « *la Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les*

---

<sup>1</sup> Voir le communiqué « Le gouvernement du Québec n'ira pas en appel dans le dossier des contestations des projets de loi 7 et 8 » au <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Novembre2008/24/c3582.html>.

<sup>2</sup> Article 302 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* – LSSS (L.R.Q., chapitre S-4.2).

<sup>3</sup> Article 311 de la LSSS.

<sup>4</sup> Article 312, 2<sup>e</sup> alinéa, de la LSSS.

---

services sociaux (*L.Q. 2003, c-12*), sanctionnée le 18 décembre 2003, est inconstitutionnelle, invalide et sans effet parce que contraire à l'alinéa 2d) de la Charte canadienne des droits et libertés, et à l'article 3 de la Charte des droits et libertés de la personne », et aussi « *parce que contraire au paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés* » (jugement Grenier, page 107).

Que la Loi 7 soit inconstitutionnelle, invalide et sans effet, soit. Mais par quoi la remplacer, le *Code du travail* ou autre chose? Pour notre part, tant à la CSD qu'au RESSAQ-CSD, si nous sommes prêts à considérer un régime particulier de relations du travail pour les RI/RTF, c'est parce que le jugement Grenier confirme, en se basant sur la décision du Comité de la liberté syndicale (CLS) de l'Organisation internationale du travail (OIT)<sup>5</sup>, qu'un régime de relations du travail peut s'éloigner des droits reconnus à l'ensemble des travailleurs, qu'il peut donc s'éloigner du *Code du travail* pour certaines catégories de travailleurs à condition que des particularités le justifient et que le régime particulier alors créé ne porte qu'une atteinte minimale aux droits<sup>6</sup>.

Voyons d'abord quelles particularités distinguent les RI/RTF de l'ensemble des salariés et qui, selon nous, doivent guider le législateur dans la détermination des éléments pouvant faire l'objet d'un régime particulier de relations du travail. Ces particularités se situent à trois niveaux :

---

<sup>5</sup> Les trois centrales syndicales demanderesses devant la Cour supérieure, de même que la FTQ, ont déposé une plainte auprès du CLS de l'OIT qui a rendu sa décision le 30 mars 2006, condamnant sans équivoque le gouvernement du Québec. Plaintes contre le gouvernement du Canada concernant la province de Québec présentées par : Cas no 2314, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), appuyée par l'Internationale des services publics (ISP); Cas no 2333, la Centrale des syndicats démocratiques (CSD), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ). Rapport No. 340, Cas No(s) 2314, 2333, Vol. LXXXIX, 2006, Série B, no 1.

<sup>6</sup> Citant la décision du CLS, la juge Grenier écrit : « *Les travailleurs visés par les présentes plaintes devraient donc pouvoir bénéficier, comme les autres travailleurs du Québec, des dispositions du Code du travail, ou jouir de droits véritablement équivalents* » (jugement Grenier, page 69, par. 304).

- 
- Les particularités dans l'exécution du travail : la plus importante d'entre elles est de devoir être disponible de manière quasi constante (à moins de trouver quelqu'un pour les remplacer et leur donner un peu de répit). Les RI/RTF « *travaillent sans répit, doivent être disponibles tous les jours, 24h/24h, et assumer l'essentiel des frais de leur remplacement pour les congés et les vacances* » (jugement Grenier, page 43, par. 187).
  - Les particularités dans le milieu de travail : cette disponibilité doit se faire dans la sphère domestique, ce qui accentue « *le désavantage lié à l'exécution du travail de care et la non-reconnaissance de ce travail* » (jugement Grenier, page 35, paragraphe 151) puisque le « *travail à domicile amène une perception qu'il ne s'agit pas d'un travail* » (jugement Grenier, page 35, note 76).
  - Les particularités découlant du milieu de vie recherché pour les usagers des RI/RTF : d'un côté, on demande aux ressources d'offrir aux usagers des conditions de vie se rapprochant d'un milieu familial naturel mais, de l'autre, leur travail s'est progressivement<sup>7</sup> « *professionnalisé et un grand nombre d'exigences gouvernementales ont été introduites : au plan de l'organisation, de la sécurité des lieux et de leur adaptation pour assurer que chaque résident puisse bénéficier d'une chambre individuelle; au plan des objectifs à atteindre en termes de soins et d'assistance; au plan administratif par l'exigence de la rédaction de rapports ainsi que par l'évaluation périodique des personnes œuvrant comme ressources. Les RTF sont maintenant intégrées dans le programme gouvernemental de contrôle de la qualité des services fournis par le réseau, impliquant notamment l'inspection des lieux, l'enquête auprès de la clientèle et l'identification des éléments à améliorer* » (jugement Grenier, page 42, par. 184).

---

<sup>7</sup> « [H]istoriquement, prendre soin des enfants et des personnes malades, dépendantes ou âgées était un travail exécuté par les femmes dans les familles. Ce travail n'était pas rémunéré et il découlait du rôle attribué à chacun des sexes à l'intérieur de la cellule familiale.

« Progressivement, ce type de travail s'est déplacé vers la sphère publique, tout en demeurant un travail principalement exécuté par des femmes. L'entrée des femmes sur le marché du travail a forcé le gouvernement à adopter des mesures concrètes afin de fournir des services autrefois dispensés par les femmes au sein de la famille. Non seulement fallait-il assurer la prise en charge publique des enfants ainsi que celle des personnes malades, dépendantes ou âgées, mais il fallait aussi garantir le contrôle de la qualité des services ainsi que rémunérer pour des services autrefois pris en charge par la famille ou la communauté » (jugement Grenier, page 34, par. 148 et 149).

---

Le jugement Grenier expose clairement que la Loi 7 a échoué lamentablement au test de l'atteinte minimale et qu'elle ne permettait pas aux RI/RTF de jouir de droits équivalents à ceux des autres travailleurs du Québec. Encore ici le jugement Grenier est plein d'enseignements, en identifiant là où le gouvernement a erré et contrevenu aux droits des RI/RTF (voir le paragraphe 314 du jugement Grenier, page 71).

En prenant l'argumentaire du jugement Grenier à rebours, on comprend ce que le régime particulier de relations du travail doit comporter pour respecter les droits des RI/RTF. Ce doit être un régime :

- 1- qui respecte les instruments internationaux<sup>8</sup> et la décision du Comité de la liberté syndicale de l'OIT;
- 2- qui reconnaît les associations qui revendiquent les droits rattachés au statut de salarié ou des droits équivalents;
- 3- qui met en place un système de reconnaissance qui ne soit pas purement discrétionnaire, donc qui offre des garanties de neutralité et d'objectivité;
- 4- qui prévoit des protections contre l'ingérence du gouvernement;
- 5- et qui incorpore une obligation pour celui-ci de négocier les conditions de travail et sanctionne le refus de négocier ou les pratiques déloyales liées à la négociation.

---

<sup>8</sup> « Dans le Renvoi relatif à l'Alberta [Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.), [1987], le juge Dickson a insisté sur le fait qu'il fallait présumer que la Charte accorde une protection au moins aussi grande que les instruments internationaux ratifiés par le Canada en matière de droits de la personne.  
« Le Canada a ratifié plusieurs instruments internationaux. Les plus utiles en matière de liberté d'association sont : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le PIDESC), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le PIDCP), et la Convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (la Convention no 87) adoptée par l'Organisation internationale du travail (l'OIT) » (jugement Grenier, page 70, par. 310 et 311; l' emphase est de la juge Grenier).



---

Avec le projet de loi 49, la CSD et le RESSAQ-CSD considèrent que des pas de géant ont été franchis par rapport à la Loi 7, mais que les cinq conditions ne sont pas encore remplies, en particulier les première et cinquième conditions.

Mais avant de souligner les lacunes, soulignons d'abord les progrès réalisés. D'abord, le régime particulier en élaboration reconnaît pleinement les droits fondamentaux que sont le droit d'association, le droit à la négociation collective (en offrant des droits et garanties équivalents à ceux du régime général des rapports collectifs du travail établi par le Code du travail), le droit à l'arbitrage des litiges, il met en place un régime de reconnaissance des associations de ressources pratiquement équivalent au régime d'accréditation prévu au Code du travail et il accorde l'accès à de nombreuses lois sociales desquelles étaient exclues auparavant les ressources à cause du statut proche de celui des limbes que leur avait créé l'adoption de la Loi 7.

Nous tenons aussi à souligner que la façon de faire que le gouvernement du Québec a adoptée pour l'élaboration du projet de loi 49 nous a particulièrement plu à cause de son caractère démocratique, fait d'allers-retours fréquents entre les représentants du gouvernement et ceux des ressources de toute allégeance syndicale qui ont accepté l'invitation du gouvernement, ce qui marquait la volonté manifeste d'élaborer un projet de loi qui colle à la réalité des gens, mais dans le respect de leurs droits fondamentaux, cette fois-ci, droits qui avaient été largement bafoués par la Loi 7 et son processus d'adoption. La démarche du gouvernement du Québec dans ce dossier a démontré que le dialogue social n'est pas que des paroles puisqu'il peut produire des résultats insoupçonnés par rapport à l'approche hiérarchique habituelle.

---

## QUELQUES CHAÎNONS MANQUANTS

Primo, en ce qui concerne le champ d'application de la loi, nous pensons que ce serait une erreur d'exclure les ressources intermédiaires qui accueillent les usagers ailleurs que dans leur résidence principale. Or, c'est ce que propose l'actuel libellé du paragraphe 1<sup>o</sup> de l'article 1 du projet de loi qui stipule que la « *présente loi s'applique à toute ressource de type familial au sens de la Loi sur les services de santé et de services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2), de même qu'à toute personne physique responsable d'une ressource intermédiaire au sens de cette loi pourvu, dans ce dernier cas, qu'elle rencontre les exigences suivantes :*

*1<sup>o</sup> elle accueille, à son lieu principal de résidence, un maximum de neuf usagers qui lui sont confiés par un ou plusieurs établissements publics (...)* » (notre souligné).

Si les ressources intermédiaires qui accueillent les usagers ailleurs que dans leur résidence principale sont une minorité à l'heure actuelle, les exclure du régime particulier de relations du travail risque d'offrir une échappatoire pour qui voudrait, dans le réseau de la santé et des services sociaux, établir des relations « d'affaires » plutôt que des relations du travail avec les ressources intermédiaires.

Or, ces personnes ne sont pas plus des entrepreneurs que les ressources intermédiaires qui accueillent les usagers dans leur résidence principale, elles ont simplement fait un choix de résidence différent, un choix qui est d'ailleurs autorisé à l'heure actuelle puisque la définition de ressource intermédiaire contenue dans la LSSS (article 302) ne fait aucunement référence au lieu de résidence principal. Répétons-la ici pour plus de clarté : « *Est une ressource intermédiaire, toute ressource rattachée à un établissement public qui, afin de maintenir ou d'intégrer à la communauté un usager inscrit à ses services, lui procure, par l'entremise de cette ressource, un milieu de vie adapté et lui dispense des services de soutien ou*

---

*d'assistance requis par sa condition* ». La définition de ressource intermédiaire à retenir pour le projet de loi devrait être celle figurant à la LSSS. Nous proposons donc que le libellé de l'article 1 soit le suivant :

*« La présente loi s'applique à toute ressource de type familial au sens de la Loi sur les services de santé et de services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2), de même qu'à toute personne physique responsable d'une ressource intermédiaire au sens de cette loi pourvu que, dans ce dernier cas, elle accueille un maximum de neuf usagers.*

*« Elle s'applique également aux associations qui représentent ces ressources ».*

Secundo, toute la question de l'arbitrage est à revoir.

Si l'article 39 du projet de loi 49 (PL49) oblige les parties à commencer les négociations et à les poursuivre avec diligence et bonne foi, ce qui est un pas important pour s'assurer que celles-ci ne s'éterniseront pas, cette mesure ne nous semble pas suffisante en elle-même. En effet, le fait que les *« parties peuvent conjointement demander au ministre du Travail de soumettre un différend à un arbitre »* (article 45 du PL49) nous apparaît rendre tout à fait illusoire ce recours à l'arbitrage.

Or, pour nous, le recours à l'arbitrage est essentiel, précisément parce que les trois particularités du travail des ressources (disponibilité quasi constante, dans leur propre résidence et tout en offrant aux usagers des conditions de vie se rapprochant d'un milieu familial naturel) font en sorte qu'à toutes fins pratiques, les



---

ressources n'ont pas le droit de faire la grève, pas une grève que le Conseil des services essentiels<sup>9</sup> va tolérer, on peut en être assuré.

À part des actions de mobilisation symboliques pour indiquer qu'elles sont en moyen de pression, que peuvent faire les RI/RTF? Mettre les usagers dehors? Refuser de prendre soin des personnes qui leur sont confiées – ce qui irait bien évidemment à l'encontre de l'éthique des ressources et du droit des usagers? Les accompagner au CHSLD ou à l'établissement du réseau de la santé et des services sociaux le plus près, alors que ceux-ci n'ont pas les ressources ni les places pour les accueillir?

Comme pour la décision du Conseil des services essentiels empêchant les pharmaciens des établissements publics de santé de démissionner collectivement pour appuyer leurs revendications d'obtenir l'embauche de nombreux autres pharmaciens pour alléger leur charge de travail, le Conseil va sûrement refuser que les RI/RTF agissent ainsi collectivement puisque ça équivaldrait à abandonner les usagers à eux-mêmes.

Comme le recours des ressources aux moyens de pression est somme toute limité, comme dans le cas des policiers d'ailleurs, le gouvernement doit accorder ce qu'il a accordé aux policiers, un véritable recours à l'arbitrage précisément parce qu'ils n'ont pas le droit de grève. Les ressources étant dans la même situation, elles n'ont pas le droit de grève, elles doivent pouvoir avoir recours à un mécanisme opérant d'arbitrage.

Il faut se rappeler que, dans la fonction publique, quand la Reine a finalement consenti à négocier avec ses sujets, dans les années soixante, les salariés avaient un droit de grève complet et qu'ils pouvaient donc exercer un rapport de forces

---

<sup>9</sup> L'article 52 du PL49 assujettit en effet les moyens de pression des ressources au Conseil des services essentiels.



---

dans les négociations avec l'État-employeur. Il en était de même dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Le droit de grève a été limité par la suite, avec la création du Conseil des services essentiels au début des années quatre-vingts, mais ce sont bel et bien les négociations au cours desquelles le droit de grève était plein et entier qui ont permis de jeter les bases sur lesquelles se sont élaborées les conditions de travail actuelles dans le réseau de la santé.

Et pour les RI/RTF, le législateur, qui ne parle pas pour ne rien dire, est en passe d'affirmer que les ressources ne disposeront d'aucun rapport de forces lors de leurs négociations collectives parce qu'elles n'auront ni droit de grève ni recours à l'arbitrage. C'est inconcevable : une véritable négociation implique que puisse d'abord s'établir un rapport de forces entre les parties ou, à défaut, elle doit être assortie d'un mécanisme permettant l'arbitrage.

Certains nous diront que le recours à l'arbitrage n'a été accordé à aucun groupe de salariés au cours des 40 dernières années et qu'il ne saurait être question de l'accorder aujourd'hui à des gens que le gouvernement ne considère pas être des salariés. Or, c'est un peu mince comme justification puisque les groupes ainsi intégrés au réseau de la santé et des services sociaux ont tous été assimilés à des catégories d'emplois déjà existantes, ils n'ont pas eu à bâtir ni à se démener pour un nouveau régime de relations du travail, ils n'ont pas eu à partir de zéro dans leurs négociations avec l'État-employeur, ils ont disposé d'un rapport de forces dès leur intégration au réseau de la santé et des services sociaux.

Un mécanisme d'arbitrage doit donc être introduit dans la loi. En regard de la première entente collective, toutes les conditions de travail et de prestation de services doivent pouvoir être soumises à l'arbitrage, à défaut d'entente. Nous proposons que le mandat de l'arbitre soit d'abord d'agir comme médiateur pendant une période de 60 jours, ce qui est susceptible de permettre une entente négociée sur un grand nombre de points. Il est important de noter que, sur la rémunération

---

des ressources, leur rétribution, l'arbitre sera limité, ce que nous acceptons, par les paramètres fixés par la Loi à l'article 33 : il n'y a donc pas lieu de craindre qu'un mécanisme d'arbitrage fasse en sorte qu'un tiers décide seul et sans balises des coûts les plus importants de l'entente collective.

En regard de la négociation des ententes collective subséquentes, nous proposons également un mécanisme qui balise le pouvoir de l'arbitre en regard de la rétribution des ressources. Encore là, toutes les conditions de travail et de prestation de services doivent pouvoir être soumises à l'arbitrage. Cependant, au niveau de la rétribution nette, l'arbitre doit être tenu de ne pas accorder plus que les paramètres généraux d'augmentation accordés aux employés de l'État. En ce qui concerne la partie de la rétribution qui est rattachée aux « frais d'exploitation », l'arbitre doit être tenu de se limiter à l'évolution des coûts réels de ces frais. On parle ici des frais de chauffage et d'éclairage, des taxes municipales et scolaires, de la note d'épicerie pour les adultes qui leur sont confiés, etc. Encore ici, s'il n'y a pas entente à l'issue de la négociation collective, que l'arbitre soit tenu, dans son règlement, de ne pas accorder plus que la hausse des frais d'exploitation que les ressources doivent assumer du fait qu'elles accueillent dans leur résidence les usagers qu'on leur confie.

Il faut de plus que les paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article 12<sup>10</sup> soient abrogés parce qu'ils nous apparaissent inconciliables avec le régime de négociation que le législateur cherche à mettre en place. Le nouveau régime se compare sur ce point

---

<sup>10</sup> Le libellé de l'article 12 est le suivant :

« Une reconnaissance peut être demandée :

2<sup>o</sup> après 12 mois de la date de reconnaissance d'une association, lorsque aucune entente collective n'a été conclue et en absence d'un différend soumis à l'arbitrage;

3<sup>o</sup> après neuf mois de la date d'expiration d'une entente collective, lorsqu'une entente collective n'est pas conclue et en l'absence d'un différend soumis à l'arbitrage; »

---

au régime de négociation dans les secteurs public et parapublic où les dispositions similaires du Code du travail (les paragraphes b1 et c de l'article 22) ne s'appliquent pas<sup>11</sup>. Il n'y a pas de période de changement d'allégeance syndicale qui s'ouvre parce que les négociations dans les secteurs public et parapublic ont duré plus de 12 mois dans le cas d'une première convention collective, ou plus de neuf mois dans le cas d'un renouvellement de convention collective, les périodes de changement d'allégeance syndicale ne s'ouvrant que lorsque l'échéance des conventions collectives approche.

Pour ce qui est de la mention « *en l'absence d'un différend soumis à l'arbitrage* », nous avons déjà dit qu'elle était illusoire puisque la demande d'arbitrage doit être faite conjointement par les parties, il suffit qu'une des deux parties s'y refuse pour qu'il n'y ait jamais de différend soumis à l'arbitrage.

Donc pour pouvoir négocier d'égal à égal avec le gouvernement, nous proposons donc d'abroger les paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article 12 du PL49.

Tertio, présentement, dans le PL49, la contestation devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ) est permise dans le cas de reconnaissance suspendue et révoquée par une agence (article 110 du projet de loi, qui introduit le nouvel article 305.1 à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*). Or, pour nous, c'est nettement insuffisant, ce recours au TAQ doit aussi être permis quand il y a modification, révocation ou non-renouvellement de l'entente spécifique telle que

---

<sup>11</sup> En fait, le libellé de l'article 111.1 du Code du travail ne cite aucune disposition particulière, mais il affirme que « *les dispositions du présent code s'appliquent aux relations du travail dans les secteurs public et parapublic, sauf dans la mesure où elles sont inconciliables avec celles de la présente section* ». Les tribunaux ont décidé que ces dispositions de l'article 22 sont inconciliables avec le régime particulier de négociation des secteurs public et parapublic.

---

définie à l'article 54 du projet de loi. Le recours au TAQ est déjà prévu dans le cas de l'entente collective, à l'article 34 du PL49. Il faut le prévoir dans le cas de l'entente individuelle en modifiant l'article 110 du projet de loi.

Le recours au TAQ quand il y a modification, révocation ou non-renouvellement de l'entente spécifique nous apparaît, d'une part, une protection essentielle contre l'arbitraire des établissements payeurs qui, en l'absence de motifs suffisants, leur retirent un certain nombre d'usagers. D'autre part, les ressources ont souvent engagé des sommes considérables dans la modification de leur résidence pour être en mesure d'accueillir un nombre déterminé d'usagers. Si ce nombre baisse pour cause de décision arbitraire, les frais fixes ne changent pas tellement pour les ressources alors que leur rémunération en est, elle, diminuée. La possibilité de contester au TAQ les modifications au contrat individuel ont aussi pour effet de rassurer les institutions financières qui resserrent le crédit en cette période de crise économique mondiale. Si on veut assurer une relève aux RI/RTF vieillissantes d'aujourd'hui, il faut que la relève éventuelle puisse se présenter devant les institutions financières avec des « garanties » de rémunération – au sens que leur rémunération est mise à l'abri de l'arbitraire par un recours possible au TAQ –, garanties qui leur faciliteront la tâche s'ils ont besoin d'emprunter pour apporter des améliorations à leur résidence.

En ce qui concerne l'entente collective, nous sommes aussi insatisfaits de ne trouver aucune définition dans le projet de loi. À l'article 32, on énumère les matières sur lesquelles peut porter une entente collective, mais sans définir celle-ci pour elle-même. Or, une définition par énumération est à éviter selon le regretté auteur Louis-Philippe Pigeon car c'est un « procédé très dangereux qui, à [s]on avis, présente d'immenses inconvénients. Tout d'abord, c'est évidemment un procédé opposé à la concision. Il signifie que, au lieu d'énoncer un principe, on donne des exemples. Il est non seulement fastidieux mais aussi plein d'embûches.

---

C'est que, chaque fois que l'on a recours à l'énumération, on ouvre la porte à l'application de la règle *ejusdem generis*. (...) Elle signifie que l'on interprète l'expression générale qui complète une énumération en la restreignant à ce qui est de même genre que ce que l'on a énuméré »<sup>12</sup>.

Or, nous sommes dans un régime nouveau de relations du travail, il n'y a pas lieu de restreindre à ce stade-ci les matières sur lesquelles peut porter une entente collective, outre celles figurant à l'article 36 du PL49<sup>13</sup>. Il ne faut pas que les termes utilisés dans la loi permettent d'interpréter que le contenu de l'entente collective est ainsi limité.

Nous proposons que le libellé de l'article 32 soit modifié pour le suivant : « Une entente collective est une entente écrite qui peut contenir toute disposition relative aux conditions de prestation de services des ressources ».

---

<sup>12</sup> Louis-Philippe Pigeon, **Rédaction et interprétation des lois**, Les Publications du Québec, p 62.

<sup>13</sup> « Une entente collective ne peut porter :

1<sup>o</sup> sur une règle, une norme ou une mesure établie dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux ou dans la Loi sur la protection de la jeunesse ou leurs règlements et à laquelle est déjà assujettie la ressource visée par l'entente collective;

2<sup>o</sup> sur les matières exclusives d'une entente spécifique visée à l'article 54;

3<sup>o</sup> sur l'exercice des pouvoirs et responsabilités énoncés aux articles 61 et 62. »

---

## LE NÉCESSAIRE DIALOGUE SOCIAL

Bien sûr, les RI/RTF veulent pouvoir négocier les conditions d'exercice de leur travail afin de les améliorer, mais elles veulent aussi contribuer à assurer la pérennité du réseau et de sa culture centrée sur une approche humaniste, un réseau qui bénéficie autant aux « usagers » qu'au gouvernement et à l'ensemble des contribuables : aux « usagers » parce que la vie en RI/RTF leur procure des conditions de vie se rapprochant d'un milieu familial naturel au lieu d'être « placés » dans une institution, au gouvernement et aux contribuables parce qu'une place en RI/RTF coûte beaucoup moins cher qu'une place en institution.

Les RI/RTF veulent également que soient assainis les rapports qu'elles ont avec les établissements payeurs qui, souvent, agissent envers elles de façon arbitraire et abusive. Il n'est nullement question de dépouiller les établissements de leurs « droits de gérance », mais plutôt d'encadrer l'exercice de ces droits.

Pour réaliser ces objectifs, il faut impérativement faire des changements au niveau structurel, qui généreront à leur tour des changements culturels et de mentalité. Il faut que les RI/RTF puissent discuter, de manière permanente, encadrée, et surtout d'égal à égal avec les différents décideurs du réseau de la santé et des services sociaux, et la voie de la concertation apparaît toute désignée à cet égard.

Les RI/RTF, qui trop souvent dans le passé ont été flouées par le gouvernement et ses simulacres de concertation, veulent aujourd'hui pouvoir, avec leur organisation syndicale, en paritarisme avec les représentants du gouvernement, avoir leur mot à dire sur la désinstitutionalisation et son évolution au Québec, et ce, pour être en mesure d'envisager leur avenir comme celui du réseau dans une perspective de moyen et de long terme.

---

Si on veut attirer une relève aux RI/RTF, il faut que les gens sentent qu'ils exercent une influence sur la destinée, sur le fonctionnement de ce réseau exceptionnel, qui a dû et devra encore s'adapter aux besoins changeants de la population en matière de soins de santé et de services sociaux.

Sans concertation, sans l'établissement de rapports paritaires, il y a des risques trop grands qu'il y ait un clivage entre les décisions qui seront prises et ce qui se vit sur le terrain. Par contre, avec la concertation, les structures qui seront créées et qui se devront d'être souples, permettront au réseau RI/RTF d'évoluer et de s'adapter aux véritables besoins de la population. En effet, les décisions qui seront prises le seront de manière paritaire en y associant ceux et celles qui sont sur la ligne de feu et qui peuvent saisir rapidement tout changement quant aux problématiques que vivent les « usagers » qui leur sont confiés.

La concertation est bien plus qu'une démarche entreprise pour assurer de bonnes relations du travail et dénouer les différends en dehors de tout rapport antagoniste, c'est surtout une approche qui repose sur la participation et le partenariat et par laquelle les différents intervenants – les RI/RTF par la voie de leurs organisations syndicales, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, le gouvernement – examinent conjointement les problèmes et les solutions possibles et participent conjointement à leur mise en application.

Le « modèle paritaire » a généré de nombreux changements organisationnels ou technologiques, a contribué au développement d'innovations sociales. Dans chacun des milieux de travail où il a été implanté, il a permis de conjuguer productivité et humanisme et s'est révélé de loin le plus performant tant au plan économique que

---

social. C'est démontré pour le secteur manufacturier<sup>14</sup> et nous sommes convaincus que cela aura les mêmes résultats pour les autres secteurs, y compris pour les RI/RTF.

Ce modèle a assuré aux travailleuses et aux travailleurs une plus grande qualification et une autonomie accrue tout en permettant aux entreprises une meilleure performance en termes notamment de productivité et de qualité. Cette performance repose en grande partie sur la mise à contribution du savoir-faire, du savoir-être des travailleuses et des travailleurs, sur leur responsabilisation.

Le régime particulier de relations du travail que le législateur s'apprête à mettre en place doit pouvoir rapporter ce type de bénéfices aux RI/RTF et aux gestionnaires du réseau.

Tout ceci démontre l'importance, voire la nécessité, d'établir un cadre réglementaire stratégique, approprié, qui tient réellement compte des réalités du secteur d'activités et qui, en obligeant les parties à se parler, à dialoguer, à échanger, a favorisé le développement d'une culture de dialogue social.

#### Le dialogue social selon l'OIT

« Tel que défini par l'OIT, le dialogue social inclut tous types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun. Il peut prendre la forme d'un processus tripartite auquel le gouvernement participe officiellement ou de relations bipartites entre les

---

<sup>14</sup> Paul-André Lapointe, Guy Cucumel, Paul R. Bélanger, Benoît Lévesque et Pierre Langlois, « Nouveaux modèles de travail dans le secteur manufacturier au Québec », *Recherches sociographiques*, 2003, XLVIV, 2, pp. 313 à 347. Pour les auteurs, la combinaison d'une forte participation et d'un partenariat fort dans un même milieu de travail donne naissance au modèle de travail qu'ils ont appelé la démocratie salariale. Ce modèle serait présent dans de 15 à 20 % des entreprises du secteur manufacturier du Québec.



travailleurs et les chefs d'entreprise (ou les syndicats et les organisations d'employeurs), où le gouvernement peut éventuellement intervenir indirectement. Les processus de dialogue social peuvent être informels ou institutionnalisés ou associer – ce qui est souvent le cas – ces deux caractéristiques. Il peut se dérouler au niveau national, régional ou au niveau de l'entreprise. Il peut être interprofessionnel, sectoriel ou les deux à la fois.

« L'objectif principal du dialogue social en tant que tel est d'encourager la formulation d'un consensus entre les principaux acteurs du monde du travail ainsi que leur participation démocratique. Les structures et les processus d'un dialogue social fécond sont susceptibles de résoudre des questions économiques et sociales importantes, de promouvoir la bonne gouvernance, de favoriser la paix et la stabilité sociale et de stimuler l'économie. »<sup>15</sup>

Pour concrétiser le dialogue social avec les ressources, il s'agirait de mettre en place un mécanisme semblable, souple, de type paritaire. Cet organisme pourrait regrouper d'un côté, six représentants des organisations syndicales affichant un degré significatif de représentativité des ressources et, de l'autre, six représentants des différents ministères impliqués. On pense, par exemple, au Conseil du trésor, aux ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, de la Famille et des Aînés et du Travail.

L'organisme aurait pour tâche et responsabilité non seulement de développer et de maintenir le dialogue social entre les différents partenaires en leur permettant de discuter et d'échanger autour d'une même table sur les problèmes auxquels le réseau des RI/RTF fait face ainsi que sur les moyens, les façons de les résoudre.

De plus, il devrait pouvoir intervenir sur toute question touchant l'un ou l'autre des différents aspects de l'organisation même du travail et de la prestation de services

---

<sup>15</sup> Voir le site de l'OIT au <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>.

---

au sein du réseau des RI/RTF et, en ce sens, on pourrait s'inspirer du mandat confié au Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM).

Rappelons, en effet, que *« en vertu de sa loi constitutive, le CCTM est chargé de donner son avis et de faire des recommandations sur toute question relative au domaine du travail et de la main-d'œuvre qui lui est soumise par le ministre du Travail ou par tout autre ministre du gouvernement. Ces obligations impliquent pour le Conseil de fournir au gouvernement les vues, les conseils, et les recommandations des organisations patronales et syndicales sur ces questions. Il peut également conseiller le gouvernement sur les orientations générales dans ce domaine »*<sup>16</sup>.

Enfin, la gestion au quotidien de ce conseil ne nécessiterait que très peu de personnel, de quatre à cinq personnes environ.

La mise en place d'un cadre législatif pour les RI/RTF représente, pour la CSD, une occasion de mettre de l'avant, à l'échelle de tout le réseau, un modèle innovant, structurant puisqu'il s'agit non seulement d'établir un nouveau régime de relations du travail, mais également, en se basant sur les expériences réussies de divers organismes, un régime fondé sur le dialogue social.

Dans un tel cadre, le réseau des RI/RTF bénéficiera des conditions qui lui permettront de se développer et de devenir encore plus efficient tout en conservant – ce qui est essentiel à nos yeux – son caractère profondément humaniste et aussi en offrant à toutes les ressources des conditions de vie et de travail décentes, à l'abri tant de la précarité que de l'arbitraire.

---

<sup>16</sup> Voir le site du CCTM au <http://www.cctm.gouv.qc.ca/conseil/mandats.htm>.

---

## CONCLUSION

Les ressources intermédiaires et de type familial sont sur le point d'obtenir un régime de relations du travail digne de ce nom, ce pour quoi elles luttent depuis des années. L'adoption du projet de loi 7 les a éloignées de ce but pour un temps, mais leur détermination, appuyée par la CSD, rapportera bientôt des fruits, pour peu que le législateur corrige certaines lacunes du projet de loi 49 qui, en l'état actuel, ne permet pas de répondre aux conditions énoncées dans le jugement Grenier et reconnues au plan des instruments internationaux pour qu'un régime particulier de relations du travail permettent aux personnes visées de jouir des droits véritablement équivalents à ceux des autres travailleurs.

D'abord, la procédure d'arbitrage doit en être une qui est opérante et qui permette aux ressources de négocier d'égal à égal avec la ou le ministre responsable et de conclure une négociation dans un délai raisonnable. Une ressource intermédiaire ne doit pas être exclue de l'application de la loi du seul fait qu'elle accueille les usagers qui lui sont confiés ailleurs qu'à son lieu principal de résidence.

Toute modification, révocation ou non-renouvellement de l'entente spécifique doit aussi pouvoir être contestée devant le Tribunal administratif du Québec, en plus de la suspension ou de la révocation de la reconnaissance accordée par une agence. Enfin, une définition en bonne et due forme de l'entente collective doit figurer au projet de loi en lieu et place de la définition par énumération actuelle.



Avec les modifications proposées, nous pensons, à la CSD et au RESSAQ-CSD, que le critère de l'atteinte minimale aux droits sera rencontré par le régime particulier de relations du travail et de négociation concernant les RI/RTF.