



AVIS

Déposé aux fins du projet de loi 100 Loi sur la négociation et la détermination des conditions de travail requérant une coordination nationale notamment dans les secteurs public et parapublic

Présenté à la Commission des finances publiques

Assemblée nationale du Québec

Mai 2025

Recherche et rédaction

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 43 000 membres répartis dans 40 accréditations québécoises. Plus de 32 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise. Les 11 000 autres membres proviennent du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction

Le projet de loi 100 (PL100) représente l'une des modifications les plus substantielles au régime moderne de négociations dans les secteurs public et parapublic. En abrogeant la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic, le PL100 avalise plusieurs pratiques qui étaient déjà en place dans les processus de négociation. La plupart de ces modifications sont donc conformes aux besoins conjoints du milieu syndical et de la partie patronale. À cet effet, le PL100 mérite d'être accueilli favorablement. Néanmoins, comme dans tout projet de loi, certains éléments méritent des modifications afin d'en garantir la pleine acceptabilité. Nous procéderons donc à une analyse sommaire de ces modifications.

Le PL100 modifie également des dispositions définissant les accréditations à Santé Québec. Ces modifications sont accueillies favorablement, aussi, dans la mesure où le SFPQ a déjà fait connaître plusieurs recommandations dans le cadre des consultations sur le PL15, dont nous épargnerons le sujet dans le présent document.

Nous nous permettrons néanmoins d'effectuer une courte réflexion sur le rôle du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) dans les négociations avec les secteurs public et parapublic. En effet, si le PL100 représente une avancée dans le contexte actuel, il importe de prendre un pas de recul afin de s'interroger sur le rôle et la place du SCT en tant qu'agent négociateur du gouvernement, et sur les perspectives de transformation plus profondes du régime.

1. Modification du régime de négociation

1.1. Préambule

En 1985 était adopté le projet de loi 37, devant mettre en place un régime de négociation pour les 40 années suivantes. À l'époque, le SFPQ avait joué un rôle central dans la constitution de la Coalition pour le droit de négocier, qui s'opposait à ce projet¹, entre autres à cause du fait de la création d'un régime différencié de négociation limitant les

¹ Coalition pour le droit de négocier. (1985, 15 mai). « Mémoire sur le projet de loi 37 : Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic ». *Présenté à la Commission du budget et de l'administration*. Assemblée Nationale du Québec.

matières négociées et encadrant de manière disproportionnée les négociations. La ministre responsable de l'Administration gouvernementale reconnaît elle-même implicitement que la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* (Loi 37) déroge à certains droits constitutionnels dans son mémoire au conseil des ministres². Si un ensemble de pièces législatives et de jurisprudences ont, au fil des années, amoindries certaines dispositions problématiques de la loi 37³, il était néanmoins grand temps de réactualiser par voie législative le cadre de négociation dans ces secteurs.

À cet effet, le PL100 est le bienvenu : il vient limiter les différences entre les droits des travailleurs syndiqués des secteurs public et parapublic et ceux des travailleurs des autres secteurs. Le SFPQ tient entre autres à saluer les dispositions facilitant l'accès au droit de grève (entre autres, la fin de l'obligation de médiation), ainsi qu'un ensemble d'autres dispositions venant simplifier le régime (citons, entre autres, l'élimination des dispositions imposant une durée maximale de 3 ans aux conventions collectives).

Néanmoins, le SFPQ considère que le PL100 représente une avancée insuffisante. Par ailleurs, certains enjeux méritent des recommandations supplémentaires afin que le régime proposé soit plus convenable. Ainsi, la présente section s'intéresse principalement à certaines questions laissées en suspens par le projet de loi.

1.2. Centralisation de la négociation

1.2.1. Organisations parapubliques

Le PL100, par le biais du chapitre IV, met en place un processus de coordination nationale pour l'ensemble des organismes gouvernementaux. Cet élément est un irritant. En effet, l'argument servi par le gouvernement lors de chaque sortie de fonction publique depuis 20 ans est le suivant : les conditions de travail seront améliorées par rapport à celles de la fonction publique compte tenu de l'autonomie de l'employeur en matière de négociation des conditions de travail et de leur aménagement. Force est de constater que la pratique

² Lebel, S. (2025, 8 avril). « Projet de loi sur la négociation et la détermination des conditions de travail requérant une coordination nationale notamment dans les secteurs public et parapublic. ». *Gazette officielle du Québec*. URL: https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/25-26/2025-0041_memoire.pdf

³ Par exemple, l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan* a permis une meilleure reconnaissance du droit de grève.

historique de négociation s'éloigne de cette promesse. Depuis la dernière ronde de négociations du secteur public, le bureau de la négociation gouvernementale (BNG) fait sentir sa présence sur les tables de négociation des organismes parapublics étant représentés par le SFPQ. L'autonomie de négociation des organismes publics, qui sont des employeurs à part entière, est ainsi diminuée par le fait de la présence systématique du SCT dans le processus de négociation.

Loin de s'éloigner de cette pratique problématique, le PL100 entérine en quelque sorte la centralisation de la négociation vers le SCT. À cet effet, rappelons également cette disposition prévue à l'article 10 : le SCT peut intervenir « dans l'établissement de toute condition de travail requérant une coordination nationale, y compris celle qui porte sur des matières que le président (du SCT) n'est pas habilité à établir ». Il apparaît au SFPQ que le SCT aurait avantage à assurer aux organismes parapublics une autonomie de négociation afin de permettre que les conditions de travail soient adaptées à leurs réalités.

Par conséquent, le SFPQ recommande :

- 1) Que le projet de loi soit modifié afin que les matières négociées par le SCT soient définies de manière exclusive, et que les organismes disposent ainsi de la pleine autonomie pour négocier les autres matières.

1.2.2. Autre personnel touché par la coordination nationale

La centralisation du rôle du SCT mise en place par la coordination nationale ne se limite pas aux organismes parapublics. En ce qui a trait au membrariat que le SFPQ défend, cette centralisation a un effet principalement pour le personnel récemment transféré à Santé Québec. Si cette coordination nationale a du bon, il importe que les éléments négociés ne soient pas envoyés « au ballotage » à chaque négociation en fonction du bon vouloir du SCT. En effet, l'article 21 prévoit que le gouvernement puisse décider unilatéralement du palier de négociation de certaines conditions de travail. Cette disposition est problématique : il semble nécessaire de s'assurer que le cadre de négociation, s'il est appelé à changer, puisse faire l'objet d'une entente entre les parties négociantes.

Par conséquent, le SFPQ recommande :

- 2) Que le changement de palier de négociation que prévoit l'article 21 doive faire l'objet d'un accord entre les parties négociantes.

1.3. Délais de transmission des propositions

L'article 22 du projet de loi s'appliquant aux secteurs de l'éducation et de l'enseignement supérieur, au secteur de la santé et des services sociaux, ainsi qu'à la fonction publique (repris par l'article 60 pour ce secteur), prévoit que la partie syndicale doit transmettre ses propositions au plus tard 150 jours avant l'expiration de la convention collective, et que la partie patronale doit répondre à ces propositions au plus tard 60 jours après réception de ces demandes.

Cette négociation, où les demandes sont présentées en deux temps, donne un pouvoir disproportionné à la partie patronale. En effet, il permet à l'employeur de mettre ses cartes sur table en détenant un ensemble d'informations sur les revendications syndicales. La partie syndicale, en l'occurrence, ne dispose pas de cet avantage. Cette manière de procéder limite également la possibilité de recourir à une négociation raisonnée : en instaurant un délai entre la réception des propositions syndicales et l'envoi des propositions patronales, le PL100 permet à l'employeur d'utiliser les points d'accord identifiés comme une matière sur laquelle il tardera à s'entendre en utilisant ces points d'accord comme une contrepartie. Il ne nous semble pas conforme aux objectifs conjoints du gouvernement et des syndicats de procéder de la sorte. Non seulement cette manière de procéder tend les relations entre les parties négociantes, mais elle allonge également le processus de négociation en limitant la possibilité d'une entente rapide sur certains points d'accord.

Il importe ainsi de pallier ce déséquilibre en modifiant le PL100 pour imposer un envoi simultané des propositions. À cet effet, le SFPQ fait aussi sienne la recommandation émise par le Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) dans leur mémoire déposé à cette même commission. Le SFPQ recommande donc :

3) Que l'article 22 soit modifié afin de se lire comme suit : « Les parties doivent transmettre par écrit à l'autre partie à la négociation au plus tard le 150^e jour précédant la date d'expiration de la convention collective ou de ce qui en tient lieu, leurs propositions sur l'ensemble des matières qui doivent faire l'objet des négociations.

Malgré le premier alinéa, les parties doivent transmettre par écrit à l'autre partie leurs propositions sur les salaires et les échelles de salaire au plus tard 30 jours suivant la date de publication du rapport de l'Institut de la statistique du Québec prévu à l'article 4 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec* (chapitre I-13.011) ».

1.4. Négociateur sur la place publique

L'article 23, également applicable aux organismes (art.59) et à la fonction publique (art.60), précise dans quelles circonstances les parties peuvent rendre leur propre dépôt. Nous devons tout d'abord faire état de l'insatisfaction suivante considérant certaines négociations passées : le fait que le dépôt patronal du SCT ait été rendu public a représenté un enjeu pour le SFPQ. En effet, lorsque le gouvernement s'adresse à la population dans son entièreté, il s'adresse également par le fait même à nos membres. La loi permet déjà cette pratique : l'article 12 du *Code du travail*, ainsi que la jurisprudence qui s'y rattache, permet au SCT de rendre publiques ses offres sous certaines conditions : modération, rationalité, vérité, et absence de menaces et sous-entendus. Le SFPQ craint néanmoins que l'encadrement plus clair de cette pratique par le biais de l'article 23 vienne mettre en place une plus grande systématisme en ce qui a trait à la négociation sur la place publique. De l'opinion du SFPQ, il n'est souhaitable pour aucune des parties de tendre à systématiser l'exportation des négociations sur la place publique.

Considérant néanmoins que le Code permet déjà la pratique (sous les conditions générales énoncées précédemment), il apparaît important que la pratique soit encadrée pour assurer, minimalement, qu'un délai raisonnable coure entre le dépôt d'une offre et sa publicisation par la partie patronale.

C'est néanmoins ailleurs que le bât blesse le plus. En effet, dans la mesure où le PL100 ne clarifie pas ce que signifie « rendre public », le SFPQ s'interroge : la transmission d'une offre patronale à ses membres, dont on ne pourrait s'attendre légitimement à ce qu'il ne soit pas rendu public par l'un desdits membres, représenterait-il ainsi une contravention à la loi dans la mesure où elle aurait lieu dans un délai de moins de cinq (5) jours? Dans ce cas, la disposition prévue à l'article 23 nous apparaît inacceptable en l'état. En effet, l'impossibilité pour le SFPQ de communiquer le contenu d'une de ses offres à ses membres tiendrait non seulement d'un déni de démocratie, mais également d'une forme d'ingérence dans les affaires syndicales. Il est primordial que le syndicat puisse

communiquer toutes les offres qu'il transmet à la partie patronale à ses membres en tout temps.

Considérant les deux enjeux abordés ci-haut, le SFPQ émet ainsi deux recommandations. Si nous favorisons la première, il nous apparaît important qu'au moins l'une des deux soit prise en compte pour éviter tout imbroglio lié à la communication entre un syndicat et ses membres. Le SFPQ recommande donc :

4) a) Que le délai imposé pour qu'une partie puisse rendre ses propositions publiques ne s'applique qu'à la partie employeur;

Dans le cas où cette recommandation ne serait pas retenue;

4) b) Que l'article 23 soit abrogé.

1.5. Services essentiels

Tout comme dans l'analyse effectuée dans la section 1.3, le SFPQ partage les arguments soumis par le SPGQ en matière de services essentiels. La négociation des services essentiels est un processus ardu, long et coûteux pour un syndicat. Si le secteur de la santé et de services sociaux dispose d'articles imposant aux établissements certains délais dans la transmission d'informations quant à la négociation des services essentiels, d'autres endroits, comme l'Agence Revenu Québec ou la fonction publique, ne disposent pas de délais similaires. Ainsi, la négociation des services essentiels s'avère particulièrement compliquée par le manque d'empressement de l'employeur à répondre à certaines questions. À cet effet, voici un extrait de ce que nous mentionnions à la Commission de l'économie et du travail dans le cadre de l'étude du projet de loi 89 :

« En ce sens, le SFPQ a fait les frais à de nombreuses reprises des effets délétères des services essentiels dans la fonction publique lors de conflits de travail. Premièrement, faut-il rappeler que l'employeur a tendance à inclure l'ensemble des personnes à son emploi dans la négociation de services essentiels. (...) non seulement le gouvernement, en tant qu'employeur, se sert systématiquement de la notion de services essentiels afin de faire traîner les négociations, mais il n'est également pas collaboratif, et tend à interpréter la loi de manière très créative afin de nuire à l'exercice du droit de grève, et donc à la

capacité des travailleuses et travailleurs que représente le SFPQ d'exercer un moyen de pression. »⁴

Dans un contexte où le PL100 porte sur les processus de négociation, il apparaît pertinent d'étendre la portée du projet à la question des services essentiels, incontournable pour un grand nombre de négociations des secteurs public et parapublic. Ainsi, pour éviter que cette négociation soit utilisée comme un frein, le SFPQ émet donc à nouveau une recommandation avec le SPGQ, soit :

5) Que l'obligation « de communiquer toute information pertinente aux services essentiels à maintenir dans un délai de 10 jours ouvrables suivant la réception de la demande » prévue à l'article 111.10.2 du *Code du travail* soit appliquée également pour l'ensemble des autres secteurs où la négociation de services essentiels est prévue.

2. Réflexions structurantes sur la négociation

La question de la négociation dans les secteurs public et parapublic n'émerge sous sa forme moderne qu'au courant des années 1960. En effet, les conventions étaient préalablement négociées de manière locale dans certains secteurs, et la fonction publique ne disposait pas du droit à la négociation collective avant l'adoption de la *Loi de la fonction publique* en 1965. Le rôle central d'agent négociateur attribué au ministre de l'Administration gouvernementale apparaît deux décennies plus tard : préalablement à 1981, c'est plutôt le ministre des Finances qui préside le Conseil du trésor.

Depuis l'adoption de la loi 37, on observe deux tendances simultanées en matière de négociation dans les secteurs représentés par le SFPQ. Premièrement, on assiste à la centralisation du rôle du SCT dans le processus de négociation. En occupant le double rôle de « détenteur du cadenas » sur le portefeuille gouvernemental et de négociateur, le ou la ministre de l'Administration gouvernementale se retrouve dans un rôle limitant les conditions de possibilités d'un réel rattrapage salarial pour les travailleuses et travailleurs

⁴ Syndicat de la fonction publique et parapublique. (2025). « Mémoire déposé aux fins du projet de loi 89 : Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ». Présenté à la commission de l'Économie et du Travail. URL: <https://www.sfpq.qc.ca/media/dgppby0k/pl89-sfpq-m%C3%A9moire.pdf>

du secteur public, entre autres choses. Le fait que le principal organe gouvernemental chargé de la fonction publique n'ait un contrôle que sur les dépenses (et non pas sur les revenus) tend à cristalliser une vision comptable et simpliste du rapport entretenu entre les fonctionnaires et le gouvernement employeur. À son tour, cette configuration institutionnelle condamne à des dérives austéritaires cycliques, et tend à déconnecter le financement des ministères des besoins réels en matière de services publics. La seconde tendance que nous pouvons observer est celle du démantèlement de la fonction publique. Ce grand mouvement d'agencification limiterait en théorie la place du SCT dans la gestion des nouvelles organisations parapubliques. Cependant, comme nous en faisons mention plus tôt, il n'en est rien : le SCT vient même, par le biais du PL100, confirmer sa présence en tant qu'agent négociateur dans les organisations parapubliques de l'annexe 1. On constate ainsi :

- A) Un renforcement du rôle du SCT dans les négociations;
- B) Un morcellement des accréditations via la multiplication des sorties de fonction publique; et
- C) Une structure organisationnelle de négociation gouvernementale fixant des paramètres comptables et favorisant des logiques austéritaires.

Il importe donc de se questionner fondamentalement sur la place que le SCT tient dans l'administration publique d'aujourd'hui. En la matière, le SFPQ ne prétend pas détenir l'ensemble des réponses. Néanmoins, il nous apparaît que le Québec aurait avantage à voir le gouvernement modifier les structures organisationnelles liées aux finances publiques, à l'administration gouvernementale, et à la négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic afin de transformer le réflexe gouvernemental tendant à placer les conditions des fonctionnaires dans la colonne des dépenses plutôt que celle des investissements.

Conclusion

Le SFPQ tient à rappeler qu'il est favorable à la modernisation du régime de négociation. Si le PL100 fait écho à plusieurs demandes émises par le monde syndical depuis des décennies, il nous apparaît toutefois important d'émettre un ensemble de recommandations afin que cette réforme soit pleinement accueillie. Nous avons décrit de manière générale les enjeux que nous voyons dans la centralisation de la négociation, et avons proposé un meilleur encadrement afin d'assurer que cette centralisation soit bien balisée. Nous avons également proposé des modifications techniques en lien avec les délais de transmission des propositions, ainsi que les conditions pour rendre publiques les propositions de la partie patronale. Nous avons également proposé un élargissement de la réflexion, que ce soit via la question des services essentiels ou par le biais d'une réflexion plus large sur le rôle du SCT dans les négociations. Nous invitons les membres de la Commission à considérer ces recommandations, et espérons que, contrairement au ministre du Travail dans le cadre de l'étude du projet de loi 89, ces mêmes membres sachent prendre en compte les positions défendues par les syndicats. Après tout, l'écoute des corps intermédiaires, dont font partie les organisations syndicales, est une condition fondamentale au maintien du caractère démocratique de notre société.

Sommaire des recommandations

Le SFPQ recommande :

- 1) Que le projet de loi soit modifié afin que les matières négociées par le SCT soient définies de manière exclusive, et que les organismes disposent ainsi de la pleine autonomie pour négocier les autres matières;
- 2) Que le changement de palier de négociation que prévoit l'article 21 doive faire l'objet d'un accord entre les parties négociantes;
- 3) Que l'article 22 soit modifié afin de se lire comme suit : « Les parties doivent transmettre par écrit à l'autre partie à la négociation au plus tard le 150^e jour précédant la date d'expiration de la convention collective ou de ce qui en tient lieu, leurs propositions sur l'ensemble des matières qui doivent faire l'objet des négociations.

Malgré le premier alinéa, les parties doivent transmettre par écrit à l'autre partie leurs propositions sur les salaires et les échelles de salaire au plus tard 30 jours suivant la date de publication du rapport de l'Institut de la statistique du Québec prévu à l'article 4 de la *Loi sur l'Institut de la statistique du Québec* (chapitre I-13.011) »;

- 4) a) Que le délai imposé pour qu'une partie puisse rendre ses propositions publiques ne s'applique qu'à la partie employeur;

Dans le cas où cette recommandation ne serait pas retenue;

- 4) b) Que l'article 23 soit abrogé;
- 5) Que l'obligation « de communiquer toute information pertinente aux services essentiels à maintenir dans un délai de 10 jours ouvrables suivant la réception de la demande » prévue à l'article 111.10.2 du *Code du travail* soit appliquée également pour l'ensemble des autres secteurs où la négociation de services essentiels est prévue.