REVUE

2025/3

DE DROIT COMPARÉ DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

REVUE SOUTENUE PAR L'INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES DU CNRS

COMPTRASEC - UMR 5114 - CNRS - UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

CANADA

RENÉE-CLAUDE DROUIN
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

MODIFICATION DE L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU DROIT DE GRÈVE AU QUÉBEC

À la suite de conflits de travail de longue durée ayant eu lieu dans les dernières années, l'Assemblée nationale du Québec a adopté en mai 2025 le Projet de loi n° 89 (P.L. 89), *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*[1].

Cette loi accorde de nouveaux pouvoirs d'intervention au gouvernement et au ministre du Travail dans le cadre des conflits de travail. L'encadrement juridique traditionnel de l'exercice du droit de grève prévu par le Code du travail (C.t.) du Québec[2] est sensiblement modifié par les nouvelles dispositions législatives devant entrer en vigueur le 30 novembre 2025 **(I)**. Ces dispositions soulèvent par ailleurs certaines questions constitutionnelles quant au respect de la protection de la liberté fondamentale d'association **(II)**.

I - LES NOUVELLES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Deux nouveaux chapitres sont insérés au Code du travail par le P.L. 89. Le premier permettra au gouvernement d'intervenir dans la négociation collective en désignant les parties pouvant être assujetties à une obligation de maintien des « services assurant le bien-être de la population » en cas de grève ou de *lock-out* **(A)**. Le deuxième accorde au ministre du Travail le pouvoir de décréter un arbitrage de différend obligatoire entre les parties au conflit, tout en mettant fin à la grève ou au *lock-out* **(B)**.

A - LE MAINTIEN DES SERVICES POUR ASSURER LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION EN CAS DE GRÈVE OU DE *LOCK-OUT*

Pour bien mesurer les changements apportés par le P.L. 89, il faut rappeler certains éléments fondamentaux de l'encadrement juridique des conflits de travail au Québec. Le droit de grève est strictement encadré par le Code du travail et bien circonscrit : son exercice est intimement lié au processus de négociation d'une convention collective. C'est pourquoi, sauf exception,

1 L.Q., 2025, c. 14.
2 R.L.R.Q., c. C-27.

la grève est interdite pendant toute la durée d'une convention collective de façon à maintenir une relative paix industrielle entre les parties[3].

Elle est aussi visée par une interdiction absolue pour certains corps d'emploi (dont les policiers et les pompiers municipaux[4]). Elle est également restreinte par l'obligation de maintien des services essentiels dans certains services publics *lorsque la santé ou la sécurité du public sont en danger*[5]. Parmi ces services publics, on compte entre autres les établissements de santé et de services sociaux, les services ambulanciers et les entreprises de gestion des déchets. La loi attribue au Tribunal administratif du travail (TAT) la compétence de déterminer si un service public doit assurer un service essentiel dans le contexte d'une négociation collective donnée, en fonction du critère de l'existence d'un danger pour la santé ou la sécurité du public. Lorsque le maintien des services essentiels est nécessaire, les parties doivent négocier les activités à assurer en cas de grève[6]. Le TAT conserve un pouvoir décisionnel quant à la suffisance des services maintenus[7].

Historiquement, le critère de l'existence d'un danger pour la santé et la sécurité du public a toujours guidé les décisions relatives au maintien des services essentiels. La jurisprudence développée par le TAT sur le sujet démontre la recherche d'un équilibre entre le droit à la santé et la sécurité de la population et le droit de grève des salariés.

Les nouvelles dispositions législatives viennent permettre au gouvernement d'élargir par décret la sphère des services pouvant être visés par une décision du TAT sur l'obligation de maintien d'activités minimales pendant une grève sur la base de nouveaux critères. Elles donnent plus spécifiquement au gouvernement le pouvoir d'identifier « une association de salariés et un employeur à l'égard duquel le TAT peut déterminer si des services assurant le bien-être de la population doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out[8] ». Ces services sont définis comme ceux « minimalement requis pour éviter que ne soit affectée de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celle des personnes en situation de vulnérabilité[9] ».

Tout comme pour les services essentiels, les nouvelles dispositions attribuent au TAT le pouvoir de décider si les parties doivent maintenir certains services dans une situation donnée, à la demande d'une des parties, après leur avoir offert la possibilité de présenter leurs observations[10]. Ce sont les parties qui doivent négocier les services à maintenir le cas échéant, mais le TAT peut

3 Art. 107 C.t.
4 Art. 105 C.t.
5 Art. 111.0.17 C.t.
6 Art. 111.0.18 C.t.
7 Art. 111.0.19 C.t.
8 Art. 111.22.3 C.t., introduit par l'art. 5 P.L. 89.
9 Art. 111.22.4 C.t., introduit par l'art. 5 P.L. 89.
10 Art. 111.22.5 C.t., introduit par l'art. 5 P.L. 89.

intervenir s'il y a défaut d'entente ou si les services sont jugés insuffisants ou ne sont pas rendus[11]. Bien qu'il soit prévu que la grève ou le *lock-out* suive leur cours, le TAT pourrait suspendre l'exercice des moyens de pression par les parties dans des cas exceptionnels[12]. Le Décret gouvernemental n'est valide que pour une phase de négociation en cours et devra donc être renouvelé, si le gouvernement le juge opportun, à chaque période de négociation.

À noter que les nouvelles dispositions ne sont pas applicables aux relations de travail dans la fonction publique (ministères, organismes gouvernementaux) ni dans certains services publics visés par les dispositions relatives aux services essentiels[13].

L'utilisation d'un nouveau concept, inédit jusqu'à maintenant, les services assurant le bien-être de la population, amènera inévitablement le développement d'une nouvelle jurisprudence par le TAT. Celui-ci devra maintenant prendre en considération les impacts économiques, sociaux et environnementaux d'un conflit sur la population.

Au-delà de l'incertitude juridique que ces développements pourront amener pour les parties, c'est le rapport de pouvoir entre elles qui pourra être ultimement affecté, même si le ministre du Travail a indiqué que ces dispositions ne seraient utilisées que dans des cas exceptionnels. Il en est de même des nouveaux pouvoirs concernant l'arbitrage des différends.

B - L'arbitrage des différends obligatoire et fin de la grève par décision ministérielle

Au cours des négociations en vue de la conclusion d'une convention collective, les parties peuvent faire appel à un tiers – médiateur ou conciliateur – pour les aider à parvenir à un accord. La loi permet également au ministre de désigner de son propre chef un médiateur[14]. Le Code du travail prévoit par ailleurs un processus d'arbitrage de différend[15], par lequel un arbitre est chargé de déterminer le contenu de la convention collective en cas d'impasse après avoir entendu les représentations des parties[16].

11 Art. 111.22.7 à 111.22.9, introduits par l'art. 5 P.L. 89. Le TAT peut même de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée faire enquête pour analyser la suffisance des services maintenus.

12 Art. 111.22.11, introduit par l'art. 5 P.L. 89.

13 Art. 111.22.2, introduit par l'art. 5 P.L. 89.

14 Art. 13 § 1, *Loi sur le ministère du Travail*, R.L.R.Q., c. M-32.2.

15 Le différend est défini à l'article 1d) du Code du travail comme « une mésentente relative à la négociation ou au renouvellement d'une convention collective ou à sa révision par les parties en vertu d'une clause la permettant expressément ».

16 Art. 74 à 93 C.t.

Dans le cas d'une première convention collective, l'une ou l'autre des parties peut demander l'arbitrage, alors que dans le cas d'un renouvellement d'un accord, la demande doit être faite conjointement par les parties. Lorsque le ministre acquiesce à la nomination d'un arbitre, le recours à la grève ou au *lock-out* n'est plus possible, et si un arrêt de travail est en cours, il doit prendre fin.

Les dispositions du deuxième chapitre inséré au Code du travail par le P.L. 89 donnent au ministre du Travail le pouvoir de décider lui-même du renvoi d'un différend en arbitrage, ce qui n'était pas possible auparavant :

> Le ministre peut, s'il estime qu'une grève ou un lock-out cause ou menace de causer un préjudice grave ou irréparable à la population et que l'intervention d'un conciliateur ou d'un médiateur s'est avérée infructueuse, déférer le différend à un arbitre afin que ce dernier détermine les conditions de travail des salariés compris dans l'unité de négociation en grève ou en lock-out[17].

Les effets du renvoi en arbitrage par le ministre sont similaires à ceux expliqués précédemment : lorsque le ministre avise les parties de sa décision de déférer le différend à l'arbitrage, la grève ou le *lock-out* prend fin au moment prévu dans l'avis et les conditions de travail alors applicables sont celles en vigueur au moment de l'expiration de la convention collective échue (art. 59 C.t.) ; les parties se consultent sur le choix de l'arbitre et, à défaut d'entente entre elles, ce dernier est nommé par le ministre ; malgré la nomination de l'arbitre, les parties peuvent s'entendre sur les enjeux faisant l'objet du différend et cet accord sera consigné à la sentence arbitrale[18].

Certains secteurs sont exclus de l'application de ce nouveau chapitre[19]. Ainsi, le pouvoir spécial du ministre ne peut être exercé dans le cadre de grève ou de *lock-out* dans la fonction publique, le secteur de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux.

Les nouvelles dispositions ont fait l'objet de vives critiques en commission parlementaire, avant leur adoption, en raison du risque qu'elles comportent de fragiliser l'équilibre entre les parties à la négociation collective : celles-ci, notamment l'employeur, pourraient être tentées de ne plus négocier véritablement dans l'anticipation d'une intervention du ministre. Plus fondamentalement, les nouvelles dispositions pourraient être contraires à la liberté fondamentale d'association.

17 Art. 111.32.2 C.t., introduit par l'art. 6 P.L. 89.

18 Art. 111.32.2 à 111.32.5 C.t., introduits par l'art. 6 P.L. 89.

19 Art. 111.32.1 C.t., introduit par l'art. 6 P.L. 89.

II - LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DÉCOULANT DES NOUVELLES DISPOSITIONS

La jurisprudence contemporaine de la Cour suprême du Canada reconnaît une protection constitutionnelle au droit pour les salariés de recourir à la grève aux fins de la détermination de leurs conditions de travail par voie de négociation collective dans le cadre de la liberté d'association protégée par l'alinéa 2d) de la Charte canadienne[20]. Toute disposition législative ou action gouvernementale qui entrave substantiellement ce droit doit être justifiée « dans le cadre d'une société libre et démocratique » selon les termes de l'art. 1 de cette charte. Le législateur québécois - tout comme le législateur fédéral et ceux des autres provinces canadiennes – a toujours eu une certaine propension à s'immiscer dans les négociations collectives de travail, notamment par la voie de l'adoption de lois spéciales de retour au travail mettant fin à un conflit en cours en interdisant la grève ou en forçant le retour au travail des salariés grévistes[21]. Depuis la constitutionnalisation du droit de grève en 2015, certaines de ces lois ont été jugées contraires à la liberté d'association protégée par la Charte canadienne[22].

Malgré l'intervention des tribunaux, l'interventionnisme étatique ne semble pas avoir diminué, mais plutôt s'être transformé, comme l'illustre le P.L. 89, particulièrement avec les dispositions permettant au ministre de décréter un arbitrage obligatoire et de mettre fin à une grève en cours.

Or, les nouvelles dispositions législatives seront vraisemblablement soumises à un examen constitutionnel puisque l'interdiction du droit de grève est en soi considérée comme une atteinte substantielle à la liberté d'association sous l'alinéa 2d)[23]. Il appartiendra donc à l'État de justifier son intervention selon les critères de l'article 1 de la Charte canadienne : la poursuite par le gouvernement d'un objectif urgent et réel ; un lien rationnel entre la mesure contestée et l'objectif ; la démonstration que la mesure contestée constitue une atteinte minimale au droit et que ses effets sont proportionnels[24].

---

20 Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada [R.U.], 1982, c. 11 (Charte canadienne). Voir *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4.

21 R.-C. Drouin et G. Trudeau, « Les lois spéciales de retour au travail : enjeux institutionnels et constitutionnels », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, vol. 61, n° 2, 2015, p. 387.

22 Au Québec, voir : *Québec (Procureur général) c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559 ; *Fédération des travailleurs du Québec (FTQ Construction) et al. c. Québec (Procureur général)*, 2022 QCCS 4607.

23 *Saskatchewan*, § 75 et § 78 ; *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCA 626, § 97 ; *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 1106, § 75.

24 *R. c. Oakes*, 1986 1 R.C.S. 103.

C'est dans le cadre de cette analyse que l'existence d'un mécanisme alternatif adéquat de règlement des litiges pour pallier le retrait du droit de grève sera alors pris en compte. Ainsi, ultimement, la question de savoir si l'arbitrage de différend imposé par le ministre compense la perte du pouvoir de négociation qui résulte de l'interdiction de grève devra être analysée. Une judiciarisation des conflits de travail est donc à prévoir dans les prochaines années.