

CANADIAN
CIVIL LIBERTIES
ASSOCIATION



ASSOCIATION
CANADIENNE DES
LIBERTES CIVILES

Mémoire au sujet du projet de loi 89 –
Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out

Association canadienne des libertés civiles

Abby Deshman – Directrice générale par intérim et Avocate générale
Anaïs Bussières McNicoll – Directrice, Programme des libertés fondamentales

19 mars 2025

Association canadienne des libertés civiles
www.ccla.org

Association canadienne des libertés civiles (ACLC)

L'ACLC est une organisation non gouvernementale nationale et indépendante fondée en 1964 avec pour mandat de défendre et de promouvoir les libertés civiles, les droits de la personne et les libertés démocratiques de toutes les personnes au Canada. La quête de transparence et d'imputabilité gouvernementale, ainsi que la protection des principes de justice fondamentale, sont au cœur de notre mandat. Nous disposons également d'une expérience considérable dans la réconciliation et la mise en balance de principes et intérêts constitutionnels pouvant, à première vue, paraître s'opposer.

Notre expertise en matière de liberté d'association n'est pas nouvelle. Depuis sa fondation, l'ACLC a contribué de manière significative à la jurisprudence sur la liberté d'association en intervenant dans plusieurs litiges-clés s'y rapportant¹. En accordant à l'ACLC l'autorisation d'intervenir dans de telles affaires, les tribunaux ont reconnu sa perspective et son expertise particulières sur cette question.

Nous soumettons le présent mémoire à la Commission de l'économie et du travail afin de souligner certaines de nos préoccupations concernant le projet de loi 89 – la *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* (le « Projet de loi ») – au regard des droits et libertés fondamentaux garantis au Canada ainsi qu'au Québec.

Survol du Projet de loi 89

De manière très sommaire, le Projet de loi autorise le Tribunal administratif du travail (« TAT ») à limiter le droit de grève de certain.e.s salarié.e.s afin d'exiger le maintien de « services assurant le bien-être de la population »². Aux termes du Projet de loi, cette notion de bien-être renvoie aux concepts de « sécurité sociale, économique ou environnementale de la population »³.

Le Projet de loi autorise aussi le ministre du Travail à mettre fin à certaines grèves en déférant à un arbitre le différend opposant un employeur et ses salarié.e.s, si l'intervention d'un conciliateur ou d'un médiateur s'est avérée infructueuse et que le ministre est d'avis qu'une grève « cause ou menace de causer un préjudice grave ou irréparable à la population »⁴.

¹ Voir notamment *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13; *Mounted Police Association of Ontario c. Canada (Attorney General)*, 2015 CSC 1; *Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 13; *R. c. Saskatchewan Federation of Labour*, 2013 SKCA 43 (appel accueilli, 2015 CSC 4); *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20; *Johanne Desbiens et al. c. Wal-Mart Canada Corporation*, 2009 CSC 55; *Gaétan Plourde c. Wal-Mart Canada Corporation*, 2009 CSC 54; *Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211.

² Projet de loi, art. 4, art. 111.22.3 et s.

³ *Id.*, art. 4, art. 111.22.3.

⁴ *Id.*, art. 5, art. 111.32.2.

Soumissions de l'ACLC

A. La liberté d'association comme bouclier dans l'exercice des droits et libertés fondamentaux garantis à la population

Si l'importance cruciale de la liberté d'association en matière de relations de travail n'a plus à être établie, on oublie souvent à quel point cette liberté, protégée par l'article 2(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵ et l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne québécoise*⁶, est nécessaire à l'exercice d'autres droits fondamentaux.

Les libertés fondamentales – incluant la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique – doivent parfois ou toujours être exercées en association avec d'autres afin d'être efficaces. La liberté d'association facilite également la poursuite et l'atteinte du droit à l'égalité. Tel que le rappelaient les juges L'Heureux-Dubé et LeBel dans l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario c. Procureur général du Canada*⁷, « [e]n s'unissant pour réaliser des objectifs communs, des personnes sont capables d'empêcher des entités plus puissantes de faire obstacle aux buts et aux aspirations légitimes qu'elles peuvent avoir. Le droit à la liberté d'association confère donc certains pouvoirs aux groupes vulnérables et les aide à corriger les inégalités au sein de la société »⁸.

La liberté d'association est ainsi un véritable bouclier permettant un exercice plus complet des protections constitutionnelles garanties au peuple⁹. En contrepartie, les activités collectives – dont la grève fait partie – peuvent être source d'inconvénients pour la population. Ces inconvénients doivent généralement être tolérés afin de permettre un exercice réel des contrepouvoirs¹⁰. C'est là un compromis qui caractérise les sociétés libres et démocratiques telles que la nôtre¹¹.

B. Le droit de grève comme « minimum irréductible » de la liberté d'association

La Cour suprême du Canada a reconnu en 2015 que la faculté de cesser collectivement le travail pendant la négociation d'une convention collective constitue « le minimum irréductible » de la liberté d'association dans les relations de travail au Canada¹². Cette importance du droit de grève découle notamment des inégalités historiques marquées qui existent dans les relations entre employeurs et salariés.e.s. Afin de tenter de contrebalancer la vulnérabilité des salariés.e.s, il est important qu'ils et elles disposent du levier qu'est la grève en cas de rupture des négociations¹³.

⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, ch. 11 (la « *Charte canadienne* »).

⁶ RLRQ, c. C-12.

⁷ 2015 CSC 1.

⁸ *Id.*, par. 58. Voir aussi *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn c. British Columbia*, 2007 CSC 27, par. 84 et 86.

⁹ *Id.*, par. 54-56.

¹⁰ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 57 et 82-87; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 374-375.

¹¹ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, par. 49.

¹² *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 61.

¹³ *Id.*, par. 55 et 75; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, par. 70-71; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 368.

Cette considération revêt une importance particulière vu le champ d'application du Projet de loi sous étude. En effet, certaines des professions que le ministre du Travail considère être visées par une partie ou la totalité du Projet de loi sont des emplois typiquement féminins tels que l'enseignement et la garde d'enfants. Or, de l'aveu même du gouvernement du Québec, « les emplois dits féminins sont moins bien rémunérés que ceux dits masculins »¹⁴, notamment en raison de la minimisation historique de leur complexité et de leur importance sociale¹⁵. Cette triste réalité, qui trouve également écho dans la jurisprudence québécoise et canadienne¹⁶, ne fait qu'accentuer l'importance du droit de grève pour les salariées concernées.

C. Enjeux constitutionnels relatifs aux nouveaux pouvoirs prévus au Projet de loi

Naturellement, comme tous les droits fondamentaux, la liberté d'association n'est pas absolue. Il peut y être porté atteinte par le biais d'une limite raisonnable dont la justification doit être démontrée dans le cadre d'une société libre et démocratique¹⁷. Dans le contexte d'une grève, les tribunaux ont reconnu que, moyennant certaines balises, il pouvait être raisonnable d'exiger le maintien de services essentiels afin d'éviter de mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité publique¹⁸. De telles limites sont déjà prévues au *Code du travail* québécois¹⁹.

Le plus haut tribunal du pays a toutefois insisté sur la nécessité qu'il y ait péril à la vie, la sécurité ou la santé humaine dans une partie ou la totalité de la population pour qu'une telle limitation au droit de grève soit justifiée²⁰. Ainsi, « le simple inconvénient subi par des membres du public ne constitue pas un motif du ressort des services essentiels justifiant l'abrogation du droit de grève »²¹.

En autorisant le TAT à abroger le droit de grève de salarié.e.s prodiguant des « services assurant le bien-être de la population », le Projet de loi s'écarte considérablement du standard exigeant fixé par la Cour suprême du Canada. Cette nouvelle limite, indûment vague et permissive, renvoie aux concepts non définis de « sécurité sociale, économique ou environnementale de la population »²². Pareil pouvoir – qui ne peut être exercé par le TAT que suivant un décret gouvernemental²³ – est

¹⁴ Gouvernement du Québec, Famille et soutien aux personnes, Enfance, « Conséquences et effets des stéréotypes sur le développement : Choix professionnels », en ligne : <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/enfance/developpement-des-enfants/consequences-stereotypes-developpement/choix-professionnels>. Voir aussi Conseil du statut de la femme, Portrait des Québécoises, 2018.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, 2004 CSC 66, par. 36; *Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCS 5076, par. 376.

¹⁷ *Charte canadienne*, supra note 5, art. 1; *Charte québécoise*, supra note 5, art. 9.1. *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CS 4, par. 80.

¹⁸ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 86.

¹⁹ *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 111.0.17 et s.

²⁰ En renvoyant au droit international, la Cour suprême a également évoqué la possibilité de limiter ou de supprimer le droit de grève en présence (i) de salariés de la fonction publique qui exercent un pouvoir au nom de l'État ou (ii) d'une « urgence nationale extrême », pendant « une période limitée ». Voir *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 86. Le Projet de loi ne s'attaque pas à pareilles situations.

²¹ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 374-375, cité avec approbation dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 84.

²² Projet de loi, art. 4, art. 111.22.3.

²³ *Id.*, art. 111.22.4.

susceptible d'être invoqué dès lors qu'un arrêt de travail cause une insatisfaction significative au sein d'un pan de la population.

Il en va de même du pouvoir que le gouvernement souhaite accorder à son ministre du Travail de mettre fin à certaines grèves si celles-ci « cause[nt] ou menace[nt] de causer un préjudice grave ou irréparable à la population »²⁴. Ce pouvoir unilatéral, fondé sur un standard imprécis n'exigeant pas que la vie, la sécurité ou la santé de la population soit compromise, est susceptible de mener à une érosion progressive du droit de grève. En outre, le risque que ce pouvoir soit instrumentalisé – ou qu'il paraisse être instrumentalisé – par l'État pour des fins partisanes ou autrement intéressées ne peut être nié.

D'ailleurs, avant de s'inspirer de l'article 107 du *Code canadien du travail* utilisé par le ministre fédéral du travail pour mettre fin à des grèves, il aurait été opportun pour le gouvernement québécois d'attendre l'issue de la contestation constitutionnelle qui a actuellement cours à son sujet²⁵.

Conclusion

Pour conclure, l'ACLC rappelle qu'une grève est un moyen de pression. Son essence même est de créer un inconfort temporaire susceptible de mener au règlement du différend opposant les salarié.e.s à leur employeur. Les nouveaux pouvoirs introduits par le Projet de loi sont susceptibles de mener à une érosion indue du droit de grève au Québec. Pour ces raisons, l'ACLC urge les membres de la Commission de l'économie et du travail de ne pas adopter les nouveaux pouvoirs prévus aux articles 4 et 5 du Projet de loi, ainsi que les dispositions y étant reliées.

²⁴ Projet de loi, art. 5, art. 111.32.2.

²⁵ Le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes résume sa contestation constitutionnelle dans une publication de mars 2025, en ligne : <https://www.cupw560.ca/cupws-constitutional-challenge-before-the-cirb-continues/>.