



AGESSS

Association des gestionnaires
des établissements de santé
et de services sociaux

Mémoire de l'AGESSS portant sur le projet de loi n° 7 :

*Loi concernant certaines conditions de travail applicables aux
cadres du réseau de la santé et des services sociaux*

Présenté à la Commission de la santé et des services sociaux
lors des consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 7

Le 20 mars 2019



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| PRÉSENTATION DE L'AGESSS..... | 3 |
| RAPPEL DES FAITS | 4 |
| NOS OBSERVATIONS | 5 |
| 1- LA RELATION D'EMPLOI ENTRE LE GOUVERNEMENT ET SES EMPLOYÉS.... | 7 |
| 2- LE CARACTÈRE RÉTROACTIF ET DÉCLARATOIRE DU PROJET DE LOI N° 7.8 | |
| NOS RECOMMANDATIONS | 10 |
| ANNEXES ET RÉFÉRENCES..... | 10 |



PRÉSENTATION DE L'AGESSS

L'AGESSS est l'Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux.

Active depuis près de 50 ans, notre association est la plus grande force de représentation des gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux, de même que la plus importante association de gestionnaires au Québec, tous secteurs confondus.

L'AGESSS est reconnue, aux fins de relations de travail, comme représentante de l'ensemble des gestionnaires et interlocutrice principale auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Nous sommes une corporation constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels* et nous représentons près de 70 % des gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux, soit près de 6 800 membres actifs et près de 1 200 membres retraités répartis dans l'ensemble des régions du Québec.

LA MISSION que nous poursuivons :

- Représenter, promouvoir et défendre les intérêts et les droits des membres;
- Consulter et tenir informés les membres en tout temps;
- Influencer les acteurs en participant aux réflexions et débats concernant les principaux enjeux du réseau de la santé et des services sociaux;
- Contribuer au développement ainsi qu'au déploiement des meilleures pratiques en gestion;
- Valoriser l'excellence en gestion.

LES VALEURS qui guident nos décisions et nos actions :

- Respect;
- Justice;
- Équité;
- Professionnalisme;
- Démocratie;
- Accessibilité.

LA VISION qui nous anime :

Être le partenaire incontournable de tous les gestionnaires pour la reconnaissance de leur rôle et le respect des conditions de travail reliées à leur profession.



RAPPEL DES FAITS

Le 25 septembre 2014, le ministre de la Santé et des Services sociaux de l'époque, monsieur Gaétan Barrette, présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 10, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*¹.

Le 5 novembre 2014, nous présentions un mémoire² à la Commission de la santé et des services sociaux lors des auditions publiques concernant le projet de loi n° 10, dans lequel nous faisons notamment état de nos inquiétudes quant au respect des conditions de travail des gestionnaires. En réponse à nos questionnements, le ministre affirmait alors que son projet de loi n'aurait pas pour effet de réduire les conditions de travail des gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux.

Le 2 décembre 2014, des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux (ci-après « le MSSS ») nous réitéraient ces propos rassurants lors d'un entretien téléphonique concernant les modifications relatives aux conditions de travail de nos membres.

Le 7 février 2015, le projet de loi n° 10 était adopté sous le bâillon par l'Assemblée nationale, puis sanctionnée le 9 février 2015. Étaient alors fusionnés par le fait même la majorité des établissements de santé et de services sociaux en centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et en centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS).

En outre, la loi 10 entraînait l'abolition d'environ 1300 postes de gestionnaire au 31 mars 2015, et avait pour effet de modifier substantiellement et unilatéralement les conditions de travail des gestionnaires dont les postes étaient abolis, conditions jusqu'alors négociées lors de consultations officielles entre le MSSS et l'AGESSS.

Le 23 mars 2015, sans consultation préalable, le ministre émettait l'arrêté ministériel 2015-003 qui édictait le *Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*³, lequel avait pour effet de modifier de façon importante, à partir du 23 mars 2015, les conditions de travail des gestionnaires, et ce, contrairement aux assurances que nous avons reçues.

Au cours des jours suivants, des milliers de gestionnaires ont dû prendre des décisions importantes qui ont eu, et ont toujours, un impact majeur sur leur vie professionnelle et personnelle. De façon précipitée, ces gestionnaires ont dû opter à l'aveugle pour un départ imprévu de leur milieu de travail ou la poursuite de leur parcours professionnel. Ces décisions ont été prises dans un contexte instable, avec des conditions de travail amoindries, sans savoir s'ils auraient une place au sein des nouveaux établissements ni connaître le poste qui leur serait réservé, le cas échéant.

Ceci expose succinctement la trame de fond nous ayant amené à déposer le 20 avril 2015, une requête en jugement déclaratoire devant la Cour supérieure du Québec afin que soit déclaré nul l'arrêté ministériel du 23 mars 2015.

¹ RLRQ, c. O-7,2, ci-après « loi 10 ».

² Mémoire de l'Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux, « Réflexion sur l'impact de l'implantation de la loi 10 sur le rôle, les responsabilités, les conditions de travail et d'exercice des gestionnaires ainsi que sur les services à la population », 5 novembre 2014.

³ A.M. 2015-003, (2015) 147 G.O.Q II, 712, ci-après « l'arrêté ministériel du 23 mars 2015 »



Le 20 juillet 2017, l'honorable Suzanne Ouellet, juge à la Cour supérieure, a rendu une décision⁴ accueillant notre requête. Elle déclare notamment que l'arrêté ministériel du 23 mars 2015 est invalide et nul, car il a été adopté en violation de l'article 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*, et ce, sans respecter la procédure établie aux fins de modification des conditions de travail des gestionnaires.

Le 28 août 2017, le MSSS a fait appel de ce jugement de la Cour supérieure.

Le 23 novembre 2017, à la surprise de tous, le ministre déposait le projet de loi n° 160, *Loi confirmant certaines conditions de travail applicables aux cadres des établissements de santé et de services sociaux*. L'objectif de ce projet de loi visait indubitablement à annuler les effets du jugement de la Cour supérieure du 20 juillet 2017.

Considérant le dépôt du projet de loi n° 160, la Cour d'appel avait autorisé la suspension du processus jusqu'à l'adoption dudit projet de loi ou jusqu'au 15 juin 2018. Le projet de loi n° 160 n'ayant pas été adopté, le processus judiciaire a repris et les parties ont déposé leur mémoire respectif dans les délais prévus.

Le 26 février 2019, malgré l'ensemble de ce qui précède, la ministre actuelle de la santé et des services sociaux, madame Danielle McCann, déposait le projet de loi n° 7, *Loi concernant certaines conditions de travail applicables aux cadres du réseau de la santé et des services sociaux*.

À ce jour, le dossier devant la Cour d'appel du Québec est toujours pendant. Les projets de loi 7 et 160 ont été déposés malgré de longues démarches judiciaires, toujours en cours, et impliquant un investissement considérable d'énergie et de ressources de part et d'autre.

NOS OBSERVATIONS

À la lumière des faits exposés, l'AGESSS soutient que le précédent ministre a utilisé, dans la foulée de l'adoption de la loi 10, son pouvoir réglementaire de manière abusive et en violation des dispositions du *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*⁵ et de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*.

Nos assertions à cet égard ont été intégralement confirmées par la Cour supérieure du Québec. À cet effet, nous jugeons pertinent de citer les conclusions de la juge Ouellet dans son jugement du 20 juillet 2017 :

« [152] **DÉCLARE** invalide et nul le *Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015;

⁴ Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux c. Barrette, 2017 QCCS 3339.

⁵ RLRQ, c. S-4,2, r.5.1.



[153] **ANNULER** le Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015;

[154] **DÉCLARE** que le Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015 a été adopté en violation de l'article 2d) de la Charte canadienne des droits et libertés de la personne;

[155] **DÉCLARE** que toute modification réglementaire au Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux doit être précédée d'une consultation véritable des comités consultatifs de relations professionnelles prévus aux articles 3.1 et 3.2 du Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux;

[156] **DÉCLARE** que les indemnités de fin d'emploi payables aux cadres dont le poste a été aboli en date du 31 mars 2015 en application de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (L.Q., 2015, ch.1), sont déterminées par le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux tel que celui-ci se lit en date du 31 mars 2015 en faisant abstraction du Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015;

[157] **DÉCLARE** que le congé de préretraite auquel ont droit les cadres dont le poste a été aboli en date du 31 mars 2015 en application de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (L.Q., 2015, ch. 1) est déterminé par le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux tel que celui-ci se lit en date du 31 mars 2015 en faisant abstraction du Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015; ».

Cela fait près de quatre ans que les gestionnaires, dont les droits ont été bafoués dans la foulée de la réforme du réseau de la santé et des services sociaux imposée par le MSSS, espèrent et s'attendent à ce qu'au terme d'un débat judiciaire légitime, justice soit rendue.

Or, malgré la décision rendue en faveur des gestionnaires, nous nous retrouvons aujourd'hui en commission parlementaire afin d'énoncer haut et fort notre profond désaccord avec le projet de loi n° 7, et ce, avec une impression de déjà vu. À nos yeux, le dépôt d'un tel projet de loi constitue un geste inacceptable que nous ne pouvons ni respecter ni tolérer.

À cet égard, nous souhaitons rappeler à la ministre son discours promettant un changement de ton dans le réseau de la santé et des services sociaux, et auprès de l'ensemble de ses



partenaires. Les membres de l'AGESSS partagent avec la ministre « l'objectif de mieux prendre soin des Québécoises et des Québécois et de nos équipes de professionnels qui sont engagés auprès d'eux au quotidien »⁶. Nous souhaitons porter à l'attention de la ministre qu'il est aussi essentiel de prendre soin de ses gestionnaires sans que cet objectif ne serait pas réalisable.

Or, pour atteindre cet objectif, la ministre entend « dégager certaines sommes qu'elle réinjectera dans le réseau de la santé et des services sociaux »⁷. Cela ne devrait pas se faire au détriment du respect des conditions de travail de ses gestionnaires. À notre avis, il faut considérer que le dévouement historique des gestionnaires et leur fierté de faire partie du réseau sont nécessaires à son bon fonctionnement.

La pression exercée sur le réseau de la santé et des services sociaux, accentuée par la mise en œuvre de la réforme découlant de la loi 10, a largement été exposée dans l'actualité ces derniers mois. Cette charge est en grande partie portée par les gestionnaires qui doivent soutenir des équipes en souffrance, et ce, dans une structure qui ne leur permet bien souvent que d'éteindre des feux. Puisque cela est toujours en partie possible, le gouvernement doit reconnaître les erreurs du passé et prendre les actions nécessaires pour réparer les torts causés aux employés. Il serait outrageux, en ces circonstances, que le gouvernement agisse envers ses employés d'une manière qu'il n'endosserait pas de leur part. Le gouvernement peut-il encaisser les lourdes conséquences d'une démobilisation de ses gestionnaires?

L'AGESSS s'oppose vigoureusement à l'adoption du projet de loi n° 7.

1- LA RELATION D'EMPLOI ENTRE LE GOUVERNEMENT ET SES EMPLOYÉS

Dans une société régie par la primauté du droit, nous avons une attente légitime que le gouvernement (employeur) donne l'exemple et agisse de bonne foi et loyalement à l'égard de tous ses employés, en leur démontrant notamment une considération et une bienveillance exemplaires. En contrepartie, il pourra s'attendre à obtenir le respect et l'implication de ceux-ci.

La qualité de l'emploi et du travail est au cœur même des préoccupations des gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux. Il en va de même quant au respect de leurs conditions de travail, lesquelles sont notamment prévues au *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*.

Dans ce contexte, il nous apparaît primordial d'indiquer que le dépôt du projet de loi n° 7 par la ministre de la Santé et des Services sociaux est un exemple éloquent du déséquilibre des forces existant dans la relation d'emploi entre le Gouvernement du Québec et ses employés.

En effet, plutôt que de respecter le processus judiciaire présentement en cours, le MSSS dépose le projet de loi n° 7 pour échapper aux conséquences de ce qui est décrit dans le communiqué du MSSS à propos du dépôt du projet de loi, comme une erreur commise par le gouvernement libéral. Au lieu d'accepter cette erreur et de se conformer au jugement rendu en faveur de l'AGESSS, la ministre dépose un projet de loi ayant pour objectif de « terminer le travail »⁸.

⁶ Communiqué de presse de la Coalition avenir Québec « La ministre McCann dépose le projet de loi concernant certaines conditions de travail applicables aux cadres du réseau de la santé et des services sociaux », 26 février 2019

⁷ Ibid

⁸ Ibid



Autrement dit, le MSSS, comme employeur et représentant du pouvoir exécutif du gouvernement, tente d'utiliser le pouvoir législatif de l'Assemblée nationale pour arriver à ses fins. Il est d'ailleurs le seul employeur au Québec qui, devant une décision rendue en sa défaveur par les tribunaux, peut tenter de la contourner ainsi.

Ce qui est en jeu ici, c'est le principe de primauté du droit, qui veut que personne ne soit au-dessus des lois, y compris le gouvernement. Le respect de ce principe est d'autant plus important dans le contexte où le gouvernement se trouve à être aussi l'employeur, comme dans le présent cas.

Nous considérons que l'adoption du projet de loi n° 7 serait inacceptable et qu'elle constituerait une pratique déloyale et irrespectueuse envers les gestionnaires et tous les employés du réseau de la santé et des services sociaux, ainsi qu'envers tous ceux ayant le gouvernement pour employeur.

En définitive, l'AGESSS considère que pour agir à titre de « bon employeur », le MSSS devrait renoncer au projet de loi n° 7 et respecter le processus judiciaire présentement en cours.

Également, le MSSS devrait, à l'avenir, respecter le droit fondamental des membres de l'AGESSS à la négociation collective de leurs conditions de travail.

Comme mentionné par la juge Ouellet au paragraphe 119 de sa décision, les membres de l'AGESSS bénéficient de la protection constitutionnelle de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne* concernant la liberté d'association (article 2 d)), laquelle comprend le droit à la négociation collective de leurs conditions de travail.

Ce droit est reconnu par la Cour suprême et inclut indubitablement le droit à une consultation véritable préalablement à la modification de conditions de travail de nos membres prévues au *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*.

2- LE CARACTÈRE RÉTROACTIF ET DÉCLARATOIRE DU PROJET DE LOI N° 7

Nous devons également déplorer le caractère rétroactif et déclaratoire du projet de loi n° 7, lequel porte atteinte au principe de primauté du droit.

En effet, le premier article du projet de loi prévoit la possibilité pour le MSSS de porter atteinte aux droits acquis des gestionnaires dont le poste a été aboli par l'effet de la loi 10, ce qui est source d'injustice.

Au paragraphe 105 de sa décision, la juge Ouellet confirme que les articles 135 et 136 de la loi 10 entrent en vigueur à compter du 1^{er} avril 2015. Or, le deuxième article du projet de loi n° 7 fait complètement fi de cette conclusion et impose plutôt l'application de ces articles rétroactivement au 31 mars 2015.

Au surplus, le libellé du troisième article du projet de loi n°7, prévoit que ses dispositions sont déclaratoires et applicables « malgré toute décision judiciaire et toute décision d'un organisme de l'ordre administratif, exerçant une fonction juridictionnelle ou non, rendue avant l'édition du règlement visé au deuxième alinéa de l'article 1 ».



Nous considérons que l'adoption d'une loi déclaratoire à portée rétroactive représente l'exercice d'un droit extraordinaire par le gouvernement et devrait, en conséquence, être une mesure exceptionnelle. Nous sommes d'avis que l'utilisation à la légère de ce type de disposition par le gouvernement, pour annuler les jugements en sa défaveur, aura un impact négatif sur la confiance des citoyens envers leur système de justice.

Dans le *Regard du Barreau du Québec sur l'état de droit 2012*⁹, le Barreau déclare ce qui suit :

« Les lois rétroactives portent atteinte à la prévisibilité du droit. Le Barreau s'est toujours opposé à cette manière de légiférer. Tout en respectant la souveraineté du Parlement et de l'Assemblée nationale, le Barreau considère que les lois rétroactives ne sont justifiables que dans les circonstances exceptionnelles où un impératif d'intérêt public imminent le commande. »

L'application, l'interprétation et la négociation des conditions de travail prévues au *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* dans le contexte de l'adoption de la loi 10, ne constituent certainement pas une « circonstance exceptionnelle où un impératif d'intérêt public imminent le commande. »

Il est important de réitérer et de préciser que dans la foulée de la mise en œuvre de la réforme de l'ancien ministre de la Santé et des services sociaux, plusieurs de nos membres n'ont eu d'autre choix que de quitter leur emploi. La situation juridique de ces personnes est présentement cristallisée depuis près de quatre ans. Ces dernières portent l'espoir que la bonne application et l'interprétation de leurs conditions de travail seront décidées par un tribunal neutre, impartial et indépendant.

Dans le document précité, le Barreau déclare à nouveau :

« Il importe de maintenir la confiance des citoyens dans une justice indépendante. La population doit avoir la certitude que ses réclamations sont tranchées selon le droit et la preuve et non selon des influences politiques ou autres. »

Nous partageons cette position et considérons comme déraisonnable le caractère rétroactif et déclaratoire du projet de loi n° 7.

En définitive, au nom de tous les gestionnaires membres de l'AGESSS, nous dénonçons vigoureusement l'utilisation de loi déclaratoire à portée rétroactive, à plus forte raison dans le contexte de la relation d'emploi entre le Gouvernement du Québec et ses employés. Cette pratique est inacceptable, car elle exacerbe le déséquilibre des forces existant en matière de relation d'emploi et ne concorde pas avec les valeurs québécoises.

⁹ « *Regard du Barreau du Québec sur l'état du droit 2012* », février 2013



NOS RECOMMANDATIONS

L'AGESSS recommande :

- Que la ministre renonce à l'adoption du projet de loi n° 7;
- Que la ministre accepte les conclusions du jugement de la Cour supérieure;
- Subsidiairement, advenant qu'elle n'accepte pas lesdites conclusions, qu'elle permette au processus judiciaire de suivre son cours devant la Cour d'appel du Québec;
- Que la ministre respecte le statut officiel de l'AGESSS de représentante de l'ensemble des gestionnaires et d'interlocutrice incontournable pour l'ensemble des dossiers concernant les droits de ses membres;
- Qu'à l'avenir, le Gouvernement du Québec respecte le droit des membres de l'AGESSS de bénéficier de la protection constitutionnelle de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne* concernant la liberté d'association (article 2 d)), laquelle comprend le droit à la négociation collective.

ANNEXES ET RÉFÉRENCES

Mémoire de l'AGESSS : Réflexion sur l'impact de l'implantation de la loi 10 sur le rôle, les responsabilités, les conditions de travail et d'exercice des gestionnaires ainsi que sur les services à la population, présenté à la Commission de la santé et des services sociaux lors des audiences publiques sur le projet de loi 10, le 5 novembre 2014

Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux c. Barrette, 2017 QCCS 3339

« *Regard du Barreau du Québec sur l'état du droit 2012* », février 2013

Communiqué de presse de la Coalition avenir Québec « *La ministre McCann dépose le projet de loi concernant certaines conditions de travail applicables aux cadres du réseau de la santé et des services sociaux* », 26 février 2019