

Portrait des projets de loi n^{os} 25 et 30 du ministre de la Santé et des Services sociaux

Par Jocelyne Forget et Véronique Morin

Depuis leur présentation le 11 novembre 2003 à l'Assemblée nationale par le ministre de la santé et des services sociaux, les projets de loi N^{os} 25 et 30 suscitent de nombreuses réactions.

Que prévoient exactement ces deux projets de loi? Quels objectifs visent-ils? Quels mécanismes mettent-ils en place pour atteindre ces objectifs?

Nous les examinerons dans leurs grandes lignes, étant compris que des modifications peuvent être apportées d'ici leur adoption.

Le projet de loi N^o 25

« Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux »

Ce projet de loi instaure les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (« agences ») pour remplacer les régies régionales de la santé et des services sociaux (« régies régionales »). Il définit la constitution et le fonctionnement de ces agences ainsi que la mission de celles-ci quant à l'organisation de services intégrés. Le projet de loi établit enfin les balises de cette organisation.

L'instauration des agences

Le projet de loi prévoit que ses dispositions entreront en vigueur le 30 janvier 2004. À cette date, les agences succèdent à toutes fins pratiques, aux régies régionales de plein droit et sans autre formalité, à l'égard du territoire respectif de ces régies (droits, obligations, biens, employés, poursuites).

Chaque agence est mandataire de l'État et ses biens font partie du domaine public. Le projet de loi précise toutefois que l'agence n'engage qu'elle-même lorsqu'elle agit en son nom et que l'exécution de ses obligations peut être effectuée sur ses biens (exemple : saisie en exécution d'un jugement obtenu à l'encontre de l'agence).

La constitution et le fonctionnement des agences

Chaque agence est une personne morale pour laquelle les règles de fonctionnement usuelles sont prévues par le projet de loi : composition du conseil d'administration, motifs d'inhabilité et nomination des membres, durée de leur mandat, responsabilités du président-directeur général, séances du conseil d'administration, quorum, vote et procès-verbaux, exercice financier, représentation de l'agence aux fins des actes juridiques ou autres écrits.

Le conseil d'administration des agences est composé d'au plus seize (16) membres nommés par le ministre de la Santé et des Services sociaux (« ministre »). Le ministre désigne parmi eux le président qui ne peut être l'une des personnes suivantes :

- le président-directeur général de l'agence;
- un membre de la commission médicale régionale;
- un membre de la commission infirmière régionale;
- un membre de la commission multidisciplinaire régionale.

La mission des agences et l'organisation de services intégrés

L'agence a pour mission de mettre en place, sur son territoire, une « organisation de services intégrés visant à rapprocher les services de la population et à faciliter le cheminement de toute personne dans le réseau de services de santé et de services sociaux ». [Aucune échéance n'est actuellement prévue quant à la réalisation de cette mission.]

L'agence doit définir et proposer au ministre, dans le délai fixé par ce dernier, un modèle d'organisation basé sur un ou plusieurs réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (« réseaux locaux »). Ce modèle d'organisation peut couvrir la totalité ou une partie du territoire de l'agence.

Chaque réseau local comprend une instance locale, celle-ci devant regrouper les établissements qui auront été identifiés par l'agence et qui offrent les services d'un CLSC, d'un CHSLD et d'un centre hospitalier. Cette instance locale, constituée de l'établissement public résultant de la fusion de tous les établissements publics visés par le modèle d'organisation, coordonne les activités du réseau local.

Exceptionnellement, une instance locale peut prendre entente avec un centre hospitalier lorsqu'il s'avère impossible d'inclure un tel centre en raison de l'absence de tels services sur le territoire ou de la complexité d'intégrer ou de regrouper ces services avec les autres services.

Chacun de ces réseaux locaux inclut également des médecins de famille, des organismes communautaires, des entreprises d'économie sociale et des ressources privées du territoire qui s'associent à l'instance locale par le biais d'ententes ou autres modalités.



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS



Jocelyne Forget est membre du Barreau du Québec et se spécialise en droit de la santé et en droit du travail

Afin de définir un modèle d'organisation, l'agence effectue des consultations et notamment auprès des établissements concernés, du département régional de médecine générale et de la population. Elle doit également s'assurer auprès du réseau universitaire intégré de santé (« R.U.I.S. ») que ce modèle s'inscrit dans les orientations développées par ce réseau.

Le projet de loi prescrit certaines balises quant à la conception de ces réseaux locaux :

- chaque réseau local doit assurer à la population de son territoire l'accès à « *une large gamme de services de santé et de services sociaux de première ligne et notamment, à des services de prévention, d'évaluation, de diagnostic et de traitement, de réadaptation et de soutien* »;
- tout réseau local doit garantir à cette même population un accès à des services spécialisés ou surspécialisés, par ententes ou autres modalités, en tenant compte des orientations développées par le R.U.I.S. reconnu par le ministre et qui est associé au réseau local;
- chacun des réseaux locaux doit permettre la mise en place de mécanismes de référence et de suivi des usagers ainsi que l'instauration de protocoles cliniques;
- les réseaux locaux doivent s'assurer de la participation des ressources humaines disponibles ainsi que favoriser la collaboration et l'implication des différents groupes de professionnels ainsi que des intervenants des autres secteurs d'activités se trouvant sur le territoire.

Les pouvoirs du ministre

Le ministre peut assumer l'administration provisoire de toute agence faisant défaut de définir et de proposer une modèle d'organisation suivant les exigences du projet de loi.

Aux pouvoirs appartenant actuellement au ministre à l'égard des régies régionales, s'ajoute celui d'accepter la proposition d'une agence à l'égard d'un modèle d'organisation comprenant un ou plusieurs réseaux locaux. À l'expiration du délai qu'il a fixé, le ministre peut de sa propre initiative et après avoir effectué les consultations requises par la loi, proposer lui-même un modèle d'organisation.

Chaque proposition d'organisation sera approuvée, avec ou sans modification, par le gouvernement. Cette approbation est suivie du dépôt d'un décret à l'Assemblée nationale et de l'émission de lettres patentes de fusion des établissements publics concernés.

Le projet de loi n° 30

« Loi concernant les unités de négociation dans le secteur des affaires sociales et modifiant la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic »

Ce projet de loi modifie le cadre juridique qui prévaut actuellement dans le réseau de la santé et des services sociaux en regard de deux régimes, soit le régime de représentation syndicale et le régime de négociation des conventions collectives.

Régime de représentation syndicale

Les règles de base

Le projet de loi réduit à un maximum de cinq (5), le nombre d'unités de négociation pouvant se retrouver dans un établissement du secteur des affaires sociales.

Le personnel d'un établissement est regroupé en cinq (5) catégories¹ que la loi définit. La représentation syndicale doit respecter la règle de base suivante : une seule unité de négociation est autorisée par catégorie. Une seule association de salariés pourra donc être accréditée pour représenter les salariés d'une unité de négociation et une seule convention collective sera applicable à l'ensemble des salariés de cette unité de négociation.

Il est peu probable que la représentation syndicale actuelle respecte cette règle. Le projet de loi prévoit donc un régime transitoire permettant de réduire à un maximum de cinq (5) le nombre d'unités de négociation dans un établissement et de respecter à cet égard, la catégorisation du personnel. Pour y arriver, le projet de loi propose un mécanisme comportant différentes étapes dont en voici, à large trait, les principales :

Le régime transitoire

Le ministre détermine d'abord, par arrêté, la date à laquelle la procédure transitoire doit être enclenchée. L'établissement doit alors, dans les délais fixés et de façon successive, colliger deux séries de renseignements. La première a pour but de dresser un tableau de la représentation syndicale telle qu'elle existe dans l'établissement et la deuxième, regroupe les renseignements reflétant la nouvelle structure.

Ces divers renseignements sont transmis, selon le cas, au ministre, aux associations de salariés accréditées ainsi qu'à la Commission des relations du travail.

¹ - La catégorie du personnel infirmier.
- La catégorie du personnel en soins infirmiers et para-techniques.
- La catégorie du personnel de bureau, des techniciens et des professionnels de l'administration.
- La catégorie des techniciens et des professionnels de la santé et des services sociaux.
- La catégorie du personnel des services auxiliaires et de métier.

Véronique Morin est membre du Barreau du Québec et se spécialise en droit du travail et en droit de la santé



Ces étapes franchies, toute association qui possède déjà une accréditation concernant une partie de ces salariés peut, dans le délai prévu au projet, demander, par requête, à la Commission des relations du travail, de représenter les salariés appelés à faire partie de cette nouvelle unité de négociation. Ceci dit, les associations de salariés déjà accréditées peuvent notamment :

- se regrouper pour demander l'accréditation;
- s'entendre sur la désignation de l'une d'elles pour représenter les salariés appelés à faire partie d'une nouvelle unité de négociation;
- si elles ont présenté une requête, s'entendre afin que l'une d'elles soit accréditée.

Les pouvoirs de la Commission des relations du travail en regard de diverses situations pouvant se présenter, sont énoncés à la loi. Notons simplement que s'il y a plus d'une association requérante pour représenter les salariés appelés à faire partie d'une nouvelle unité de négociation, la Commission décrète la tenue d'un vote. Si aucune requête n'est déposée, l'établissement ou à défaut, le ministre, peut demander la révocation de l'accréditation.

D'autres situations peuvent également avoir un impact sur la représentation syndicale, notamment la fusion d'établissements, l'intégration d'activités et la cession partielle d'activités à un autre établissement.

La fusion d'établissements, l'intégration d'activités et la cession partielle d'activités

Même en cas de fusion, d'intégration d'activités ou de cession partielle d'activités, la règle d'une unité de négociation par catégorie de personnel demeure. Un mécanisme analogue à celui abordé plus haut dans le cadre du régime transitoire s'applique.

Suite à l'accréditation, l'établissement et l'association de salariés nouvellement accréditée disposent d'un délai de douze (12) mois pour s'entendre sur les matières définies comme devant être négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale par la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* (ci-après la « Loi »).

Quelle convention s'applique pendant ce délai de douze (12) mois ?

Dans le cas de cession partielle d'activités, la Commission des relations du travail détermine la convention collective qui s'applique, au sein de l'établissement cessionnaire, à l'ensemble des salariés dorénavant représentés par l'association des salariés nouvellement accréditée.

Dans les cas d'application du régime transitoire, de fusion d'établissements ou d'intégration d'activités, la convention collective de chaque association de salariés en vigueur le jour précédant la réorganisation continue à s'appliquer jusqu'à la date d'entrée en vigueur des stipulations qui auront été négociées et agréées, à l'échelle locale ou régionale. Ce qui nous amène au régime de négociation qu'introduit ce projet de loi.

Régime de négociation

Le régime actuel

Actuellement, dans le réseau des affaires sociales, l'ensemble des stipulations d'une convention collective est négocié et agréé à l'échelle nationale. Sont négociées au niveau local ou régional, les seules stipulations que déterminent les parties au niveau national. De plus, une fois en vigueur, les stipulations agréées au niveau national qui portent sur des sujets prévus en annexe de la Loi peuvent faire l'objet d'arrangements locaux. Le projet de loi n° 30 apporte au régime de négociation prévu à la Loi, des modifications significatives.

Le régime proposé par le projet de loi n° 30

Le projet de loi décentralise, pour une large partie, la négociation d'une convention collective. Il modifie la Loi de manière à établir la liste de matières qui seront désormais négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale. Ces matières portent sur le normatif. Sont exclues de la négociation locale ou régionale, les stipulations d'ordre monétaire ou à incidence monétaire.

Élément important. À défaut d'entente entre les parties au niveau local ou régional, le projet de loi confère des pouvoirs à un médiateur-arbitre :

- À défaut d'entente dans les 12 mois, l'une ou l'autre partie peut, dans les 10 jours suivant cette période de 12 mois, demander au ministre du Travail de nommer un médiateur-arbitre des offres finales.
- Le médiateur-arbitre tente d'amener les parties à régler leur désaccord.
- Si un désaccord subsiste 60 jours après sa nomination, le médiateur-arbitre statue sur les matières qui demeurent l'objet d'un désaccord. Il demande alors aux parties de lui remettre les documents suivants :
 - la liste des matières qui font l'objet d'une entente, accompagnée du libellé qu'elles proposent pour leur mise en œuvre;
 - la liste de celles qui font toujours l'objet d'un désaccord;
 - leur offre finale des matières qui font l'objet d'un désaccord accompagnée du libellé proposé.
- Le médiateur-arbitre choisit l'offre finale de l'association des salariés ou celle de l'établissement en tenant compte de deux critères. L'offre choisie ne doit pas entraîner de coûts supplémentaires à ceux existants pour la mise en œuvre des matières visées et doit favoriser l'amélioration des services à la clientèle. Si aucune des offres présentées ne répond à ces critères, il modifie l'offre choisie de manière à ce qu'elle y réponde.

- La décision du médiateur-arbitre constitue, sur les matières visées, la convention collective applicable entre l'association de salariés et l'établissement, ne vaut qu'à l'égard de ces derniers et ne peut être invoquée à titre de précédent dans un autre arbitrage.
- Une telle décision ne peut faire l'objet de négociation avant l'expiration d'une période de deux ans, à moins que les parties ne décident de la modifier avant l'arrivée de ce terme.

Finalement, le projet de loi prévoit différentes règles concernant l'entrée en vigueur des stipulations négociées et agréées à l'échelle nationale, qui tiennent compte de l'entrée en vigueur des stipulations locales ou régionales.

* * * * *

Les enjeux visés par les projets de loi n^{os} 25 et 30 sont de taille. Il est fréquent que des modifications soient apportées à un projet de loi avant son adoption. Toute modification substantielle fera l'objet d'une nouvelle chronique juridique. D'ici là, soulignons que ces projets de loi soulèvent de nombreuses questions, notamment :

- Dans quelle mesure les R.U.I.S. sont-ils impliqués dans l'organisation des services d'un territoire?
- Quels seront les pouvoirs du ministre à cet égard?

- Qui négociera au niveau local ou régional, la définition « d'établissement » au sens de la *Loi sur la réforme de négociation des conventions collectives dans le secteur public et parapublic*, n'étant pas modifiée par le projet de loi n^o 30 pour tenir compte de la réforme annoncée par le projet loi n^o 25 ?

Jocelyne Forget
(514) 877-2956
jforget@lavery.qc.ca

Véronique Morin
(514) 877-3082
vmorin@lavery.qc.ca

Vous pouvez communiquer avec les membres suivants pour toute question relative à ce bulletin.



À nos bureaux de Montréal

Pierre L. Baribeau
Jean Beauregard
Monique Brassard
Denis Charest
Michel Desrosiers
Jocelyne Forget
Mathieu Fortier
Philippe Frère
Alain Gascon
Michel Gélinas
Isabelle Gosselin

Jean-François Hotte
France Legault
Guy Lemay
Carl Lessard
Dominique L'Heureux
Josiane L'Heureux
Catherine Maheu
Isabelle Marcoux
Véronique Morin
Marie-Claude Perreault
Érik Sabbatini
Antoine Trahan

À nos bureaux de Québec

Ève Beaudet
Pierre Beaujoin
Jules Brière
Hélène Gauvin
Claude Larose
Marie-Hélène Racine
Louis Rochette

À nos bureaux de Laval

Pierre Daviault
Gilles Paquette
René Paquette

Montréal

Bureau 4000
1, Place Ville Marie
Montréal (Québec)
H3B 4M4

Téléphone :
(514) 871-1522
Télécopieur :
(514) 871-8977

Québec

Bureau 500
925, chemin Saint-Louis
Québec (Québec)
G1S 1C1

Téléphone :
(418) 688-5000
Télécopieur :
(418) 688-3458

Laval

Bureau 500
3080, boul. Le Carrefour
Laval (Québec)
H7T 2R5

Téléphone :
(450) 978-8100
Télécopieur :
(450) 978-8111

Ottawa

Bureau 1810
360, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Téléphone :
(613) 594-4936
Télécopieur :
(613) 594-8783

Site Web

www.laverydebilly.com

Droit de reproduction réservé. Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit. Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.