



## DE VIVE VOIX vol.3 no.26

5 avril 2016

### **PROJET DE LOI 70 – LES IMPACTS DE LA VOIE LÉGALE**

*Par Frédéric Morier, professeur de science politique et responsable aux dossiers syndicaux du SEELG*

Dans la foulée de la présentation sur le projet de loi 70 lors de la dernière assemblée générale (16 mars 2016)<sup>1</sup>, il m'est apparu important de préciser certains éléments relatifs au processus d'adoption d'une loi au Québec. Ainsi, dans le but de bien cerner l'incidence d'une loi et ses conséquences sur notre vie citoyenne (comme sur notre pratique), ce court texte propose de débroussailler les grands principes d'une loi afin de bien comprendre les actions susceptibles d'être menées pour influencer la portée du projet de loi 70.

#### **Qu'est-ce qu'une loi ?**

Sans prétendre à l'exhaustivité ou à la précision (n'étant pas juriste de profession), il importe d'abord de définir la notion de loi. Selon *Vie-publique.fr*, un site web du gouvernement français, une loi « désigne toute règle générale et impersonnelle, résultant d'une volonté collective et dotée de la force contraignante. »<sup>2</sup> C'est ainsi qu'une loi désigne des normes juridiques qui émanent du pouvoir législatif, contrairement aux décrets ou aux règlements qui émanent du pouvoir exécutif ou des autorités administratives. Puisqu'une loi a une portée sur toute la société, il importe que le processus menant à son adoption soit transparent, public et, surtout, démocratique. Bien que certaines lois puissent être adoptées sous « bâillon »<sup>3</sup> (comme on l'a vu récemment pour le projet de loi 10 du ministre Barette), la majorité des lois adoptées au Québec s'inscrivent dans ce type de processus.

En somme, il faut retenir qu'une loi, contrairement aux autres mesures normatives dont dispose le gouvernement, se veut beaucoup plus permanente, exécutoire et contraignante. Par définition, une loi est donc plus difficile à contester ou à abroger à la suite de son adoption, car elle s'inscrit dans une perspective immuable. On ne voudrait pas que les lois soient

---

<sup>1</sup> Cette présentation proposait un résumé de l'article « [Projet de loi 70 et transformation de l'enseignement collégial](#) » publié dans le *De vive voix* du 8 mars dernier.

<sup>2</sup> Vie-publique.fr, « Qu'est-ce que le droit et la loi », Direction de l'information légale et administrative (DILA), France, URL : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/definition/application-lois/qu-est-ce-que-droit-loi.html>, page consultée le 29 mars 2016

<sup>3</sup> Au Québec, l'usage du mot « bâillon » fait référence à une procédure législative d'exception qui permet au gouvernement de modifier les règles d'adoption d'un projet de loi en procédant plus rapidement et en limitant les débats. Depuis 2009 toutefois, le recours au « bâillon » est encadré par l'article 182 du Règlement de l'Assemblée nationale qui limite son usage à un seul projet de loi à la fois (il est désormais impossible d'inclure 28 projets de loi dans un seul « bâillon » comme l'a fait Bourassa en 1992).

constamment modifiées ou abrogées à la faveur d'un changement de gouvernement. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une loi faisant l'objet de contestations populaires importantes, les gouvernements cèdent souvent à la pression en abrogeant la loi ou l'une de ses parties.

C'est dans ce contexte qu'il faut appréhender les dispositions du projet de loi 70 sur l'adéquation entre la formation et l'emploi. Non seulement devrait-on le cerner à la lumière du cadre imposé (une loi), mais également en raison des dispositions introduites par le projet de loi, notamment parce qu'il octroie à la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) de nouveaux pouvoirs susceptibles d'engendrer une forme de subordination de l'éducation aux besoins des entreprises. Il importe donc que tous les acteurs de la société civile qui sont concernés (syndicats, organismes publics, associations, etc.) se mobilisent afin de freiner un tel envahissement du champ de l'éducation.

Dans un contexte où le gouvernement dispose d'une majorité parlementaire (majorité des sièges) lui permettant de faire adopter ce projet de loi sans difficulté, cette mobilisation est d'autant plus cruciale que l'outil législatif mis en œuvre risque d'avoir une incidence permanente sur l'éducation. La formulation des termes du PL-70 est, à cet effet, sans équivoque. Selon le Conseil supérieur de l'éducation<sup>4</sup>, alors que le rôle de la CPMT se limitait à la formation de la main-d'œuvre déjà en emploi, ce projet de loi vient consacrer la mainmise de l'emploi sur l'éducation par l'introduction d'un concept de « main-d'œuvre **future** ».

Ainsi, « [la CPMT] formule des recommandations aux ministères visés<sup>5</sup> [...] en vue de répondre aux besoins du marché du travail. [...] Lorsque la [CPMT] lui formule [c]es recommandations [...], un ministère [...] fait rapport à celle-ci, selon les modalités qui lui conviennent, des actions qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour y donner suite. S'il ne donne pas suite à une recommandation, le ministère fait état des motifs de sa décision. »<sup>6</sup>

On peut donc constater, par cette seule disposition du projet de loi, qu'une brèche risquant de devenir béante s'entrouvre sur le régime éducatif du Québec. Or, par la nature contraignante et immuable inhérente à la loi, une mobilisation des acteurs peut s'avérer difficile si le processus menant à son adoption est méconnu. Même si la société civile (particulièrement les syndicats) dispose d'une capacité de mobilisation sociale permanente, hors du cadre législatif (manifestations, publications, médias, médias sociaux, etc.), c'est à un moment bien précis du processus d'adoption d'une loi que sa capacité d'influence est la plus grande.

### **Le processus d'adoption d'une loi au Québec**

Pour bien saisir le moment spécifique d'une action visant à influencer les dispositions d'un projet de loi, il importe de saisir les différentes étapes menant à l'adoption dudit projet de loi.

---

<sup>4</sup> Conseil supérieur de l'éducation, « Le Conseil supérieur de l'éducation s'interroge sur la portée des nouvelles responsabilités confiées à la Commission des partenaires du marché du travail », *Mémoire produit dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 70 portant sur l'adéquation formation-emploi*, février 2016, URL : <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0490.pdf>, document consulté le 29 mars 2016

<sup>5</sup> Les ministères visés sont : Éducation, Enseignement supérieur et Recherche; Économie, Innovation et Exportations; Affaires municipales et Occupation du territoire; Immigration, Diversité et Inclusion.

<sup>6</sup> Articles 10 et 11 du [PL 70](#) (p.7) : Modifications de l'article 17 de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail.

En effet, si les étapes diffèrent, les actions visant à influencer la portée d'un projet de loi diffèrent tout autant. Par exemple, à l'étape où en est le projet de loi 70, il serait futile de déposer un mémoire, car les consultations publiques à cet effet sont terminées depuis le 17 février. En conséquence, dans l'objectif de saisir les différentes étapes de l'adoption d'un projet de loi et de mettre en lumière notre capacité d'action, le schéma simplifié suivant nous indique les différentes étapes du cheminement d'un projet de loi au Québec.

### Schéma du processus menant à l'adoption d'une loi au Québec



On peut constater, à la lecture de ce schéma, que les acteurs de la société civile disposent de capacités d'influence à la fois larges et limitées selon les étapes du processus d'adoption. D'abord, avant l'étape 1, la société civile peut se mobiliser à la faveur de « signaux » (appelés également « ballons d'essai ») véhiculés dans les médias. Il s'agit généralement des premiers effets d'entraînement d'une mobilisation sociale. À l'étape 1 (la présentation), le législateur fait connaître ses intentions à la société qu'il représente. Bien qu'il s'agisse d'une formalité sur le plan juridique et parlementaire, c'est un moment crucial pour la société civile, car c'est généralement l'amorce du mouvement de mobilisation.

C'est l'étape 2 qui est la plus déterminante si l'on veut influencer l'orientation d'un projet de loi. À ce stade, nous assistons généralement à la mobilisation des acteurs en faveur ou contre le projet de loi présenté par le gouvernement. Lors des audiences publiques (appelées « consultations publiques »), les parties intéressées sont appelées à déposer un mémoire résumant leur position et à le défendre lors de ces audiences. Celles-ci se déroulent toujours en présence de l'instigateur du projet de loi (dans le cas qui nous intéresse, le PL-70 fut déposé par Sam Hamad et est maintenant défendu par François Blais). C'est à cette étape et à cette seule étape que les acteurs concernés peuvent influencer le ministre quant aux dispositions du projet de loi. Étant donné que les acteurs de la société civile sont directement en tête-à-tête avec le parrain du projet de loi (le ministre), l'espace discursif offre davantage de possibilités d'influence qu'une action externe. De plus, à cette étape de l'adoption du projet de loi, il est peu probable que le libellé des clauses soit complété. Les acteurs intéressés (lire ici « concernés ») peuvent ainsi contribuer à bonifier ou amender le projet de loi présenté. En ce qui concerne le PL-70, comme mentionné plus haut, les audiences publiques sont déjà terminées. La CSN, conjointement avec la CSQ, la FTQ et la CSD, a déposé un mémoire le 27 janvier dernier<sup>7</sup>. La FNEEQ n'en a pas déposé, préférant laisser ce mandat à la CSN.

Lors de la troisième étape, il est minuit moins une. Le ministre responsable dépose le projet de loi en chambre en vue de l'adoption du principe. D'une manière simplifiée, il s'agit d'une étape importante où les parlementaires débattent et s'entendent pour étudier le projet de loi article par article. Bref, ils s'entendent sur le principe et l'esprit du projet de loi. À cette étape, les options qui s'offrent à la société civile pour influencer le projet sont de plus en plus limitées. C'est généralement à cette étape du processus que l'on assiste à la mobilisation des syndicats et des groupes de pression. Ainsi, les groupes touchés par le projet de loi tenteront de fédérer les opposants de manière à faire pression sur les élus lors de la quatrième étape. L'adoption du principe du PL-70 a eu lieu le 10 mars 2016 (78 pour, 28 contre, 0 abstention).

La quatrième étape se déroule habituellement à l'Assemblée nationale entre les parlementaires. Réunis en « Commission parlementaire », les élus étudient le projet de loi article par article (parfois même jusqu'aux virgules). En ce qui concerne le PL-70, cette 4<sup>e</sup> étape est amorcée depuis le 14 mars. La composition des commissions reflète la composition de la chambre. Dans

---

<sup>7</sup> Centrale des syndicats démocratiques (CSD), Confédération des syndicats nationaux (CSN), Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ), « Projet de loi n° 70 – Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi », *Mémoire conjoint présenté à la Commission de l'économie et du travail*, 27 janvier 2016, URL : [https://seeclg.files.wordpress.com/2016/03/janvier-2016\\_projet-loi-70\\_mc3a9moire-conjoint.pdf](https://seeclg.files.wordpress.com/2016/03/janvier-2016_projet-loi-70_mc3a9moire-conjoint.pdf), document consulté le 29 mars 2016

le cas qui nous intéresse, le gouvernement dispose actuellement d'une majorité de 70 sièges sur les 125 qui composent le parlement. Par conséquent, dans la perspective d'une mobilisation des opposants à un projet de loi, l'étape 4 est la dernière possibilité à la disposition des acteurs concernés pour infléchir les dispositions d'un projet de loi. Bien qu'il s'agisse de débats entre élus, la société civile peut faire pression (que ce soit publiquement ou par le truchement du lobbysme) sur les élus afin qu'ils apportent les amendements souhaités. Toutefois, étant donné la composition des commissions parlementaires (qui reflète celle de la chambre) et l'entêtement de ce gouvernement (qui dépasse généralement l'entendement), il est peu probable qu'une mobilisation timide comme celle que nous vivons actuellement porte fruit.

À la cinquième et dernière étape, il est trop tard pour influencer le législateur. Les acteurs de la société civile qui s'opposent au projet de loi doivent changer de stratégie, car ils ne peuvent que contester la loi devant les tribunaux ou espérer un changement de gouvernement aux élections suivantes, gouvernement qui pourrait alors peut-être abroger la loi.

En somme, comme nous pouvons le constater, la société civile dispose de nombreux mécanismes d'influence permettant d'infléchir la portée d'un projet de loi. Bien évidemment, le contexte de majorité parlementaire du gouvernement libéral et l'entêtement idéologique de ce dernier rendent l'exercice plus difficile. Cette difficulté est d'autant plus périlleuse que nos instances de représentation n'ont pas structuré leur action de façon musclée au moment opportun (audiences publiques). Il aurait fallu, pour avoir une véritable chance d'induire un changement de perspective, que la FNEEQ présente un mémoire ou tente de multiplier les rencontres avec les élus susceptibles d'avoir une influence sur l'étape 4 (qu'ils soient au gouvernement ou dans l'opposition). Comme le mouvement syndical repose d'abord sur les membres, il nous importe d'être vigilants et de pousser nos instances à l'action.