

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL
(Division des relations du travail)

Région : Montréal

Dossiers : 1034811-71-1907 1035090-71-1908
(CM-2019-4278) (CM-2019-4558)

Dossier employeur : 797908

Montréal, le 17 mars 2021

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF : Jean-François Séguin

Regroupement des syndicats SCFP, section locale 899 et section locale 1226 (FTQ)

Syndicat canadien de la fonction publique

Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2960

Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2442

Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3161

Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3300

Syndicat des employé(e)s du CIUSSS de l'Estrie - CHUS, SCFP section locale 4475

**Syndicat des employé(e)s du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, SCFP Section
Locale 2881**

Syndicat des employés du CISSSMO - SCFP 3247

**Syndicat des travailleuses et des travailleurs de la santé et des services sociaux du
Bas-Saint-Laurent - SCFP, section locale 5007 (FTQ)**

Parties demandereses de première part

et

Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ)

Partie demanderesse de deuxième part

c.

Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)

Partie défenderesse

DÉCISION

APERÇU

[1] Les parties demanderesse¹ de première part et de deuxième part ont chacune déposé au Tribunal une plainte en vertu de l'article 12 du *Code du travail*² (le Code), puisqu'elles estiment que le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (le CPNSSS) a entravé leurs activités par sa *Mesure administrative particulière applicable au personnel en soins à l'été 2019* (la Mesure administrative).

[2] Cette Mesure administrative prévoyait l'octroi temporaire et exceptionnel d'un montant forfaitaire au bénéficiaire du personnel appelé à travailler plusieurs fins de semaine consécutives et compris dans certaines catégories d'emploi particulièrement touchées par la rareté de main-d'œuvre en période estivale.

[3] Le présent litige soulève la question suivante :

- **Est-ce que le CPNSSS a entravé les activités des Syndicats en créant et en implantant la Mesure administrative en l'absence de négociation et d'une entente négociée avec eux?**

[4] S'il devait conclure à une entrave, le Tribunal devra également déterminer quelles sont les mesures de réparation appropriées dans les circonstances.

[5] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal en vient à la conclusion que le CPNSSS a agi unilatéralement comme s'il n'existait pas de syndicats. Compte tenu de sa vocation unique, il ne pouvait ignorer qu'il contournait ainsi le monopole de représentation des Syndicats. Dans ce contexte particulier, il s'agit d'une entrave aux activités syndicales.

¹ Afin d'alléger le texte, le Tribunal réfèrera individuellement aux acronymes des syndicats (SCFP ou SQEES) ou, collectivement, aux Syndicats.

² RLRQ, c. C-27.

[6] Les plaintes sont accueillies et le Tribunal ordonne, à titre de réparation, la diffusion de sa décision auprès des personnes salariées représentées par les Syndicats.

CONTEXTE

LES ASPECTS FACTUELS

[7] L'environnement factuel fait l'objet de diverses admissions signées par les parties et il convient d'en reprendre la substance :

- Les Syndicats sont les uniques agents négociateurs en lieu et place des personnes salariées des unités de négociation visées;
- le SCFP et le CPNSSS ont signé la convention collective 2016-2020 le 24 juin 2016;
- le SQEES-298 (FTQ) et le CPNSSS ont signé la convention collective 2016-2020 le 24 juin 2016;
- le CPNSSS a pour fonction, sous l'autorité déléguée par le gouvernement au ministre de la Santé et des Services sociaux, de négocier et d'agréer les stipulations portant sur toutes les matières que contiennent les conventions collectives, à l'exception des matières définies comme devant faire l'objet de stipulations négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale;
- en 2019, le Québec connaît depuis plusieurs années une rareté de main-d'œuvre qui affecte durement le réseau de la santé et des services sociaux;
- cette rareté de main-d'œuvre se fait tout particulièrement sentir durant la période estivale, et surtout pour les quarts de travail de fin de semaine;
- certaines catégories d'emploi sont plus durement touchées par la rareté de main-d'œuvre, dont notamment les infirmières, infirmières cliniciennes et praticiennes, infirmières auxiliaires et préposés aux bénéficiaires;
- le 24 juin 2019, le ministère de la Santé et des Services sociaux demande au CPNSSS l'implantation d'une mesure estivale dans un court délai dans le but de faciliter une disponibilité et une présence pour les quarts de travail de fin de semaine durant l'été afin de pallier un manque de main-d'œuvre pendant la période estivale 2019;
- après analyse de la situation, le CPNSSS privilégie l'octroi temporaire et exceptionnel d'un montant forfaitaire au bénéficiaire du personnel appelé à travailler plusieurs fins de semaine consécutives et compris dans certaines catégories d'emploi particulièrement touchées par la rareté de main-d'œuvre;

- le CPNSSS a élaboré cette mesure dont le but était uniquement de prévenir et réduire autant que possible les effets néfastes de la rareté de main-d'œuvre sur la continuité des soins et sur la qualité des services fournis aux usagers du réseau de la santé;
- le 3 juillet 2019, Mme Karine Cabana, coordonnatrice du secteur des affaires sociales pour le SCFP (Québec) – FTQ, rencontre M. Alain Turgeon, représentant du CPNSSS dans le cadre du comité relatif aux primes de milieu (Pinel);
- à la fin de cette rencontre, M. Turgeon a demandé à Mme Karine Cabana de la rencontrer quelques minutes afin de l'entretenir sur d'autres sujets, soit la lettre d'entente concernant les technologues spécialisés en radiologie et la dénonciation des pratiques non conformes;
- lors de cette rencontre, il n'est pas fait mention d'une mesure afin de pallier un manque de main-d'œuvre pendant la période estivale;
- le ou vers le 10 juillet 2019, Mme Mélanie Bisson, coordonnatrice des négociations pour le CPNSSS, avise par téléphone Mme Jennifer Genest, porte-parole de la négociation sectorielle SQEES-298 (FTQ), de l'octroi d'un montant forfaitaire de soixante-quinze dollars (75,00 \$) à certaines personnes salariées comprises dans les unités de négociation, sous forme de montant forfaitaire, pour chaque quart de travail complet effectué à compter de la deuxième fin de semaine consécutive, et cela, à compter du 13 juillet 2019;
- lors de cette conversation téléphonique, Mme Genest ne manifeste pas son accord sur l'octroi d'un montant forfaitaire non négocié par les parties, de même que sur ses conditions d'application;
- le ou vers le 10 juillet 2019, Mme Mélanie Bisson, coordonnatrice des négociations pour le CPNSSS, avise par téléphone Mme Karine Cabana, de l'octroi d'un montant forfaitaire de soixante-quinze dollars (75,00 \$) à certaines personnes salariées comprises dans les unités de négociation représentées par les Syndicats, sous forme de montant forfaitaire, pour chaque quart de travail complet effectué à compter de la deuxième fin de semaine consécutive, et cela, à compter du 13 juillet 2019;
- lors de cette conversation téléphonique, Mme Cabana ne manifeste pas son accord sur l'octroi d'un montant forfaitaire non négocié par les parties et elle interroge Mme Bisson sur certaines conditions d'application, notamment sur les titres d'emploi visés et sur son application à l'égard des libérations syndicales;

- lors d’au moins une des deux discussions, Mme Bisson affirme que la mesure comme telle ne peut pas être modifiée. Cependant, Mme Bisson a eu des discussions par la suite avec Mme Cabana du SCFP sur certaines modalités d’application de la mesure;
- Madame Bisson informe mesdames Genest et Cabana que les établissements couverts par les accréditations des Syndicats seront informés le jour même de la mise en place du montant forfaitaire;
- une copie des avis aux établissements est demandée à Mme Bisson par Mme Genest ou Mme Cabana;
- le ou vers le 15 juillet 2019, le sous-ministre adjoint de la direction générale du réseau et ministériel a publié une circulaire intitulée « *Mesure administrative particulière applicable au personnel en soins à l’été 2019 et modalités associées au financement* »;
- à ce jour, le CPNSSS n’a négocié ni le montant forfaitaire ni ses conditions d’application avec les Syndicats;
- cependant, Mme Bisson a eu, dans les jours suivant l’annonce de la mesure estivale, des discussions avec Mme Cabana du SCFP sur certaines modalités d’application de la mesure. Certaines des demandes de clarification du SCFP ont d’ailleurs été acceptées.

LES ASPECTS PROCÉDURAUX

[8] À l’encontre de la Mesure administrative, le SCFP a déposé une plainte en prenant appui sur les articles 3, 12 et 111.33 du Code. Cette plainte, après amendement, vise une déclaration du Tribunal que le CPNSSS a porté atteinte à la liberté d’association et ainsi entravé ses activités syndicales au sens du Code.

[9] Le SCFP demande également au Tribunal d’ordonner au CPNSSS de communiquer une copie de son éventuelle décision aux personnes salariées qu’il représente. Par un amendement, il a retiré ses demandes relatives à l’octroi de dommages-intérêts matériels et exemplaires.

[10] Quant au SQEES, il a déposé une plainte pour entrave fondée sur les articles 12 et 111.33 du Code. Les conclusions qu’il recherche ne sont relatives qu’à une contravention au Code.

[11] Une audience virtuelle s’est tenue le 22 septembre 2020. Cependant, considérant les arguments de part et d’autre à l’égard d’une possible atteinte au droit d’association par le CPNSSS, une création de l’État en vertu de la *Loi sur le régime de*

*négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*³ (la LRN), le Tribunal, par prudence, a suspendu l'affaire afin que le Procureur général du Québec (le PGQ) en soit avisé et puisse intervenir⁴.

[12] Par souci d'efficacité, les parties et le Tribunal ont convenu à l'audience de procéder sur l'ensemble des arguments et des représentations. Ainsi, à défaut d'une intervention du PGQ, il a été convenu que le Tribunal prendrait l'affaire en délibéré sans autre audience.

[13] Les parties syndicales ont lancé cette invitation auprès du PGQ le 28 septembre 2020, puis le 16 décembre 2020. Le 18 décembre 2020, une représentante du PGQ informait les parties qu'il n'était pas de son intention d'intervenir au présent dossier.

[14] L'affaire a été prise en délibéré à cette date.

ANALYSE ET MOTIFS

EST-CE QUE LE CPNSSS A ENTRAVÉ LES ACTIVITÉS DES SYNDICATS EN CRÉANT ET EN IMPLANTANT LA MESURE ADMINISTRATIVE EN L'ABSENCE DE NÉGOCIATION ET D'UNE ENTENTE NÉGOCIÉE AVEC EUX?

[15] Le Tribunal répond à cette question par l'affirmative. Disons les choses clairement et sans ambages : le CPNSSS a unilatéralement identifié, élaboré, chiffré, puis implanté, sans consultation ni négociation, une prime temporaire pour certains corps d'emploi sous la forme d'une mesure administrative estivale.

[16] Ce faisant, il a fait totalement abstraction des Syndicats et le Tribunal doit intervenir.

[17] Voici pourquoi.

[18] L'article 12 du Code prévoit « *qu'aucun employeur ni aucune personne agissant pour un employeur ou une association d'employeurs, ne cherchera d'aucune manière à dominer, entraver ou financer la formation ou les activités d'une association de salariés, ni à y participer* ».

³ RLRQ, c. R-8.2.

⁴ Article 16 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1 (la LITAT).

[19] L'entrave n'est pas définie dans le Code. Dans ce contexte, la jurisprudence indique que le rôle du Tribunal est notamment de vérifier si l'employeur a fait fi du monopole de représentation du syndicat en interférant dans sa gestion de la négociation⁵.

[20] Par ce monopole, le syndicat est un incontournable⁶ :

[30] Le présent litige démontre une incompréhension qui est assez fréquente, tant du côté des employeurs que du côté des salariés membres d'une association accréditée. L'association de salariés accréditée, ici le Syndicat, n'est pas seulement le mandataire d'un regroupement de salariés. L'effet de l'accréditation fait en sorte que l'association de salariés devient un acteur autonome, un interlocuteur obligé avec qui l'employeur doit traiter. Cela est vrai pour la négociation, cela l'est également pour les griefs.

[Notre soulignement et notre emphase]

[21] Par ailleurs, lorsqu'il est saisi d'une plainte d'entrave en vertu de l'article 12 du Code, le Tribunal doit prendre en considération les circonstances qui entourent les agissements reprochés, de même que le contexte dans lequel ils s'inscrivent⁷.

[22] En cette matière, le fardeau de la preuve repose sur les plaignants⁸, ici les Syndicats. La récente affaire *CISSSMO*⁹ rappelle l'étendue de ce fardeau :

[71] Il appartient au syndicat de démontrer, selon la prépondérance de preuve, que l'employeur a entravé ses activités. Toute entrave, qu'elle soit mineure ou majeure, doit être sanctionnée et le Tribunal doit tenir compte du contexte qui entoure les gestes reprochés.

[72] Pour qu'il y ait entrave, le texte de l'article 12 du Code exige la preuve d'une intention de nuire, qui n'est pas de nature pénale et qui peut se traduire par un acte d'imprudence grave ou un geste délibéré dès lors qu'un employeur raisonnable ne pouvait en ignorer les conséquences. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que la tentative d'entrave ait porté fruit, il suffit qu'il y ait eu tentative d'entrave.

[Notes omises]

⁵ *Syndicat des employés du CISSSMO — SCFP 3247 c. Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Ouest*, 2020 QCTAT 3056, par. 70; *Delastek inc. c. Unifor, section locale 1209*, 2015 QCCRT 439, par. 152. Requête en révision rejetée, 2016 QCTAT 978.

⁶ *Syndicat des professionnelles et professionnels en soins infirmiers et cardiorespiratoires de Drummondville (FIQ) c. Centre de santé et de services sociaux Drummond*, 2010 QCCRT 613.

⁷ *Syndicat des employé-es manuels de la Ville de Terrebonne (FISA) c. Ville de Terrebonne*, 2020 QCTAT 1776, par. 23.

⁸ *Plourde c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2009 CSC 54.

⁹ *Syndicat des employés du CISSSMO — SCFP 3247*, précitée, note 5.

[23] En l'espèce, les parties ont fondé leurs arguments tant sur le Code que sur les chartes¹⁰ portant sur les droits et libertés de la personne, plaçant notamment les enseignements de la Cour suprême du Canada dans *Health Services*¹¹.

[24] Au Québec, ces arguments sont considérés globalement à la lumière du Code qui assure « *le plein exercice du droit d'association*¹² *en préservant l'autonomie syndicale*¹³ ». En matière d'entrave notamment, tel est le raisonnement adopté par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Plourde*¹⁴:

[55] L'appelant et les intervenants qui l'appuient soutiennent qu'il y a lieu de reconsidérer la jurisprudence susmentionnée compte tenu de l'arrêt que notre Cour a rendu dans *Health Services*. Dans ce pourvoi, notre Cour a reconnu que la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne* comprend le droit procédural de négocier collectivement. [...].

[56] L'argument de l'appelant élargit la portée du raisonnement exposé dans *Health Services* bien au-delà de ses limites naturelles. Dans cette affaire, l'État était non seulement le législateur, mais également l'employeur, alors qu'en l'espèce l'employeur est une société privée. L'article 3 du Code protège le droit d'association des salariés du Québec. D'autres dispositions mettent en œuvre cette garantie générale. Le législateur a établi un équilibre entre les droits des salariés et les droits de la direction d'une manière qui respecte la liberté d'association. L'appelant et les intervenants n'ont invoqué l'inconstitutionnalité d'aucune disposition du Code ni soutenu que le Code en entier porterait atteinte à la liberté d'association. L'appelant prétend que le Code devrait être interprété de façon à refléter les « valeurs consacrées par la Charte », mais le Code entier est l'expression concrète et le mécanisme législatif de mise en œuvre de la liberté d'association en milieu de travail au Québec. Le Code doit être considéré dans son ensemble. Il est impossible que la Constitution exige que chacune des dispositions du Code (y compris l'art. 17) soit interprétée en faveur du syndicat et des salariés.

[57] Il faut éviter non seulement de rompre l'équilibre que le législateur a établi dans le Code, pris dans son ensemble, mais aussi d'accorder à une partie (les salariés) un avantage disproportionné parce que les salariés négocient par l'entremise de leur syndicat (et peuvent en conséquence invoquer la liberté d'association) alors que les employeurs, dans la plupart des cas, négocient individuellement.

[Nos soulignements]

¹⁰ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ., c. C-12 (la Charte québécoise); *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

¹¹ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, par. 92 et suivants.

¹² Articles 3 et suivants du Code.

¹³ *Syndicat des employé-es manuels de la Ville de Terrebonne (FISA)*, précitée, note 7, par. 21.

¹⁴ *Plourde*, précitée, note 8.

[25] Le Tribunal a récemment¹⁵ eu l'occasion de rappeler l'importance que revêt la protection constitutionnelle conférée à la liberté d'association au cœur même des dispositions du Code :

[108] Par ailleurs, la conduite d'un employeur au regard de ces dispositions du Code doit être analysée à la lumière de la protection conférée à la liberté d'association par les chartes des droits et libertés de la personne.

[109] Dans leur ouvrage *Droit des rapports collectifs du travail au Québec*, les auteurs Michel Coutu, Laurence-Léa Fontaine et Georges Marceau soulignent ainsi l'importance de cette protection et le renforcement qu'elle insuffle aux dispositions du Code :

2. LA PROTECTION DU DROIT D'ASSOCIATION

[236] Introduction. En accord avec les chartes des droits et libertés de la personne, le *Code du travail* prévoit le droit de tout salarié d'appartenir à une association de salariés de son choix. Dans la section I du chapitre II du *Code du travail*, intitulée Du droit de l'association, le législateur vise à assurer une protection efficace des différentes composantes du droit d'association. Cela signifie la protection contre toute action qui pourrait nuire à la formation du syndicat ou à ses activités légitimes, que ces actions proviennent de l'employeur ou de ses représentants ou de toute autre personne. Les chartes des droits, nous l'avons vu, consacrent la liberté d'association. Elles assurent ainsi la protection des salariés contre toute tentative de l'État (*Charte canadienne des droits et libertés* et *Charte des droits et libertés de la personne*) ou d'un employeur privé (*Charte des droits et libertés de la personne*) de contenir, voire anéantir, les tentatives de regroupement collectif en vue de la négociation de meilleures conditions de travail. La protection du droit d'association offerte par le Code du travail doit maintenant être lue et comprise à la lumière de la protection constitutionnelle et quasi constitutionnelle de la liberté syndicale. Cela entraîne, à notre avis, un net renforcement de ces protections statutaires.

[Notes omises. Emphase dans l'original. Nos soulignements]

[26] En l'espèce, les faits essentiels sont admis : « À ce jour, le CPNSSS n'a négocié ni le montant forfaitaire ni ses conditions d'application avec les Syndicats ». Au surplus, les admissions contiennent diverses références au fait que le CPNSSS aurait pu, à diverses occasions à l'époque pertinente, se manifester auprès des Syndicats. Il ne l'a pas fait.

[27] Finalement, le CPNSSS avisera les Syndicats du déploiement de la Mesure administrative par téléphone à quelques jours d'avis et ne fera que réitérer qu'elle ne peut être modifiée.

¹⁵ *Syndicat des salariés des services d'alarme (CSD) (Section ADT) c. Services de sécurité ADT Canada inc.*, 2018 QCTAT 1000. Voir également : *Syndicat des employé-es manuels de la Ville de Terrebonne (FISA)*, précitée, note 7, par. 22.

[28] En défense, le CPNSSS formule les arguments suivants et il convient de s'y attarder :

- la portée du litige;
- la validité de la directive ministérielle;
- les Syndicats contestent une mesure prise pendant la durée d'une convention collective; et
- l'absence totale d'intention d'entraver les activités syndicales.

La portée du litige

[29] Le CPNSSS prétend que le litige en est un relatif à ses droits de direction et, conséquemment, d'une question d'interprétation et d'application des conventions collectives relevant uniquement de l'arbitre de griefs.

[30] Cette proposition a été maintes fois rejetée.

[31] Dans *C/SSSMO*¹⁶, le Tribunal mentionne d'ailleurs ce qui suit :

[74] Le Tribunal peut disposer de la plainte qui lui est soumise même si le litige est visé par un grief puisqu'il lui appartient de décider s'il y a une contravention à l'article 12 du Code qui interdit toute forme d'ingérence qui pourrait affecter le droit à la protection du droit d'association et à l'autonomie de l'action syndicale.

[75] Il ne s'agit pas ici de l'application ou de l'interprétation de la convention collective qui relève de l'arbitre de griefs, mais bien de vérifier si la création d'un système d'attribution de quarts de travail, soit la page Facebook, constitue une entrave dans les activités du syndicat.

[32] En l'espèce, le Tribunal doit effectivement vérifier si la Mesure administrative a entravé les activités syndicales, alors que le Code vise « à empêcher l'employeur d'utiliser des comportements cherchant à miner le monopole de représentation du syndicat ou à nuire à sa capacité de représenter les salariés »¹⁷.

¹⁶ *Syndicat des employés du CISSSMO — SCFP 3247*, précitée, note 5. Voir également : *Syndicat des professionnel (les) en soins de santé du Sud-Ouest et de Verdun (FIQ) c. Centre de santé et de services sociaux du Sud-Ouest-Verdun*, 2017 QCTAT 2000; *Syndicat professionnel des scientifiques à pratique exclusive de Montréal c. Ville de Montréal*, 2018 QCTAT 795.

¹⁷ *Teamsters / Conférence des communications graphiques, section locale 41M c. Journal de Montréal*, 2013 QCCRT 307.

[33] Cette question est indépendante de celle de la justesse de l'interprétation des clauses des conventions collectives¹⁸ applicables et relève de la compétence exclusive du Tribunal¹⁹.

[34] L'argument sur la portée du litige est donc rejeté. Répondre autrement purgerait l'article 12 du Code de toute utilité et de tout effet pratique.

La validité de la directive ministérielle

[35] Le CPNSSS insiste pour rappeler que la Mesure administrative a été valablement adoptée en vertu des pouvoirs de la ministre²⁰ de la Santé et des Services sociaux (la ministre) en matière de prestation, de gestion et d'organisation des soins et des services de santé au Québec, et ce, conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*²¹, à la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*²² et à la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*²³.

[36] Jurisprudence et doctrine à l'appui, le CPNSSS expose l'éventail des pouvoirs de la ministre, même ses pouvoirs implicites²⁴, l'étendue de sa discrétion²⁵ et le caractère impératif²⁶ de ses directives. Pour récapituler ses arguments sur cet aspect, le CPNSSS écrit que « *la directive ministérielle est valide et s'impose impérativement aux établissements de santé et de services sociaux* ».

[37] Or, tel n'est pas le débat dont est saisi le Tribunal et l'argument est écarté. Personne ne remet en question la validité de la Mesure administrative d'un strict point de vue législatif.

¹⁸ *Syndicat des travailleurs de l'Est du Québec (STTEEQ-CSQ) c. Commission scolaire René-Lévesque*, 2016 QCTAT 2573, par. 66.

¹⁹ *Syndicat des employé-es manuels de la Ville de Terrebonne (FISA)*, précitée, note 7, par. 17.

²⁰ À l'époque pertinente au litige.

²¹ RLRQ, c. S-4.2.

²² RLRQ, c. M-19.2.

²³ RLRQ, c. O-7.2.

²⁴ *Mead Johnson Canada, une division de Bristol-Myers Squibb Canada inc. c. Robillard*, [1995] R.J.Q. 1089 (C.S.).

²⁵ *Buanderie Blanchelle inc. c. Procureure générale du Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2019 QCCS 2039. Requête pour permission d'appeler rejetée, 2019 QCCA 1473.

²⁶ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale*, 3e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, no 3.16.

[38] En l'espèce, et comme le confirment les admissions, le CPNSSS est ultimement celui qui a identifié, privilégié, élaboré et implanté la Mesure administrative en l'imposant sans négocier avec ses interlocuteurs syndicaux.

Les Syndicats contestent une mesure prise pendant la durée d'une convention collective

[39] Le CPNSSS reconnaît que l'existence d'une entrave est une question contextuelle et il invite le Tribunal à ne pas « *mélanger les genres* »²⁷. Ce faisant, il attire son attention sur le fait que la majeure partie des décisions rendues en cette matière l'ont été dans un contexte où la vulnérabilité du syndicat est accrue, notamment lors de l'accréditation, de la négociation d'une première convention collective ou d'un conflit de travail.

[40] Les Syndicats ont rapidement répliqué en soulignant le fait que la Mesure administrative est intervenue au cours de la période ouverte au maraudage en vertu du Code. Sur ce point, le CPNSSS affirme qu'il n'en a pas la preuve, mais que cela n'est pas remis en question considérant l'absence d'effet néfaste.

[41] Or, il est de la connaissance spécialisée du Tribunal que le mois de juillet 2019 représentait effectivement cette période charnière²⁸. Dans le cadre de son analyse, cet élément est loin d'être négligeable. À cela s'ajoute le fait que le sujet de la Mesure administrative n'est pas banal ou périphérique à la négociation collective, il s'agit d'un octroi monétaire qui ne cible que certains corps d'emploi. Nous y reviendrons.

[42] L'argument du CPNSSS quant à l'absence de fragilité syndicale est dès lors lourdement affecté et il ne peut être retenu.

[43] De toute manière, le Tribunal n'entend pas moduler dans l'absolu l'intensité des prescriptions du Code du fait que les parties sont en cours de convention collective. Pour reprendre une image connue, assouplir de telles protections lorsque les parties sont en cours de convention équivaldrait à « *jeter son parapluie en plein orage parce que vous ne prenez plus la pluie* »²⁹.

[44] Tout est une question de contexte et non d'intensité.

²⁷ *Syndicat de la fonction publique du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2005 QCCRT 260.

²⁸ Articles 111.3 et 111.4 du Code. Les conventions collectives déposées venaient à échéance le 31 mars 2020.

²⁹ En matière de discrimination: *Shelby County c. Holder*, 570 U.S. 529 (2013), j. Ginsburg (diss.): « [...] *is like throwing away your umbrella in a rainstorm because you are not getting wet* ».

[45] Finalement, le CPNSSS souligne le caractère temporaire et exceptionnel de la directive ministérielle, ainsi que les objectifs légitimes poursuivis, et réfère en cela à l'affaire *CISSS de Lanaudière*³⁰.

[46] D'une part, d'importantes distinctions s'imposent. Tout d'abord, cette décision porte sur l'interdiction de tenir un kiosque visant à offrir de l'information syndicale sur les lieux de travail. De plus, la conclusion à retenir de cette affaire est plutôt qu'un employeur n'est pas tenu de consentir à la tenue de réunions sur les lieux du travail et qu'une telle interdiction ne viole pas les droits du syndicat.

[47] Considérant l'aspect monétaire de l'acte posé par le CPNSSS et l'absence de consultation et de négociation, la portée de cette décision, et de l'argument, est sans commune mesure avec le cas à l'étude.

[48] D'autre part, l'argument du CPNSSS vise à justifier, voire légitimer, sa Mesure administrative, notamment en vertu de la Charte québécoise.

[49] L'admission applicable se lit comme suit : « *En 2019, le Québec connaît depuis plusieurs années une rareté de main-d'œuvre qui affecte durement le réseau de la santé et des services sociaux* ». Une autre admission mentionne que le CPNSSS a privilégié « *l'octroi temporaire et exceptionnel d'un montant forfaitaire au bénéfice du personnel* ».

[50] L'utilisation des mots « *temporaire* » et « *exceptionnel* » n'est pas innocente³¹ et certainement habile. Cependant, la Mesure administrative n'a nullement le caractère urgent ou incontournable que semble lui prêter le CPNSSS.

[51] Évidemment, le Tribunal ne cherche pas à minimiser les effets de la rareté de main-d'œuvre dans le secteur de la santé et des services sociaux. Par contre, il est admis par les parties que ce phénomène n'est pas nouveau, qu'il est connu et récurrent depuis des années.

[52] Ce constat amène une question : si ce phénomène de rareté est connu et récurrent depuis plusieurs années, pourquoi attendre au 24 juin pour agir en vue de la saison estivale, et ce, sans même consulter les vis-à-vis syndicaux?

[53] Il ne faut pas confondre l'empressement³² et l'urgence.

³⁰ *Syndicat des technicien(ne)s et professionnel(le)s de Lanaudière-CSQ (STPLCSQ) c. Centre intégré de santé et de services sociaux de Lanaudière*, 2017 QCTAT 602.

³¹ Ce sont les adjectifs utilisés au paragraphe 108 de l'arrêt *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn.*, précité, note 11.

[54] Ultimentement, force est de constater que le résultat de l'analyse du Tribunal sur ce point aurait été le même s'il avait été considéré sous l'angle de la Charte québécoise³³.

L'absence totale d'intention d'entraver les activités syndicales

[55] Le CPNSSS estime que les Syndicats n'ont prouvé aucune intention ni aucun comportement permettant d'inférer une telle intention d'entraver leurs activités.

[56] Le Tribunal n'est pas de cet avis.

[57] Tout d'abord, il faut rappeler la véritable intensité de cette intention en présence des mots « *ne cherchera d'aucune manière à [...] entraver* » contenus à l'article 12 du Code. Dans *CÉGEP de Lévis-Lauzon*³⁴, la Cour supérieure a repris les critères applicables à l'évaluation de cette intention en ces termes :

[44] Pour le Tribunal, les termes les plus importants sont «ne cherchera d'aucune manière à (...) entraver (...) les activités d'une association des salariés.»

[45] À la lecture de la définition du verbe «*entraver*» dans le *Petit Robert*, l'on y retrouve comme synonyme : «*embarrasser, enrayeur, freiner, gêner, obstruer, contrarier...*».

[46] Et quant à l'expression «*chercher à*», on y lit :

- *Essayer de parvenir à.*
- *S'efforcer, s'évertuer, tâcher, tenter.*

[47] [...] [I] est clairement établi que le Syndicat doit faire la preuve de la contravention, selon la balance des probabilités, mais qu'il n'a pas à prouver une intention coupable dans le sens de *mens rea* au-delà de tout doute raisonnable.

[58] La balance des probabilités, ou la prépondérance de preuve, est donc le degré de preuve requis³⁵.

³² Un tel empressement a rarement été salutaire. Voir à titre d'exemple : *Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux c. Barrette*, 2017 QCCS 3339, par. 148 : « [...] La course contre la montre ne justifiait pas le MSSS d'enfreindre l'obligation de consultation prévue au décret de reconnaissance, au *Règlement sur certaines conditions de travail* et à la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne (sic)* par l'article 2 d). ».

³³ Article 9.1 de la *Charte québécoise*.

³⁴ *CÉGEP de Lévis-Lauzon c. Commission des relations du travail (CRT)*, 2015 QCCS 4482. Requêtes pour permission d'appeler rejetées : 2015 QCCA 2061 et 2015 QCCA 2062.

³⁵ Voir également : *Syndicat de la santé et des services sociaux d'Arthabaska-Érable (CSN) c. Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-Érable*, 2006 QCCRT 276; *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. c. Québec (Gouvernement du)*, 2013 QCCRT

[59] Or, quels sont les indices d'une telle intention? Le CPNSSS soutient qu'il doit y avoir une pratique déloyale ou une stratégie antisyndicale, citant au passage l'arrêt *Plourde*³⁶ de la Cour suprême du Canada.

[60] La jurisprudence entourant ce concept d'intention est cependant plus élaborée. Récemment, et faisant écho à la doctrine et à la jurisprudence développées en la matière, le Tribunal s'exprimait en ces termes³⁷ :

[26] Cette intention peut se trouver tout autant dans un acte d'imprudence grave que dans un geste délibéré, dès lors qu'un employeur raisonnable ne pouvait en ignorer les conséquences. L'interdiction prévue à l'article 12 du Code ne vise pas la simple maladresse. Il n'est pas nécessaire que l'intervention fautive ait été fructueuse; il suffit qu'il y ait eu tentative d'entrave.

[27] De plus, si « *les motifs invoqués par l'employeur sont faux, cachant une volonté de contrecarrer l'action syndicale, ou que ressorte un comportement à ce point erratique qu'il faille parler de négligence grossière, d'une imprudence grave ou d'un aveuglement volontaire, dans sa relation avec le Syndicat* », il est permis de conclure à l'intention d'entraver.

[Notes omises]

[61] À nouveau, les admissions des parties font état du fait qu' « *à ce jour, le CPNSSS n'a négocié ni le montant forfaitaire ni ses conditions d'application avec les Syndicats* ». Elles indiquent aussi qu'entre le 24 juin 2019 et le 10 juillet 2019, le CPNSSS n'a jamais abordé les Syndicats quant au déploiement de la Mesure administrative.

[62] Il est inutile pour le Tribunal de s'étendre longuement sur une évidence qui n'est pas non plus niée par le CPNSSS : il n'y a eu aucune consultation ni aucune négociation avec les Syndicats.

[63] À la lecture de ces admissions dûment signées par les parties, les Syndicats, à titre d'interlocuteurs obligés, ont été carrément négligés par le CPNSSS. Au pire, les Syndicats ont été écartés. Au mieux, ils ont tout simplement été ignorés.

[64] Cette négligence est d'autant plus surprenante qu'elle est commise par un comité patronal de « *négociation* », même si le Tribunal conçoit aisément que le CPNSSS a ici répondu à une volonté supérieure dans un très court laps de temps³⁸.

0266; *Alliance des intervenantes en milieu familial de Québec, Rive-Nord, Rive-Sud (CSQ) c. Québec (Famille)*, 2012 QCCRT 76.

³⁶ *Plourde*, précitée, note 8.

³⁷ *Syndicat des employé-es manuels de la Ville de Terrebonne (FISA)*, précitée, note 7.

[65] Or, le CPNSSS est une création sophistiquée, dont le rôle est expressément prévu à la LRN. Sa seule et unique vocation ne prête pas à interprétation :

39. Le comité patronal de négociation a pour fonction, sous l'autorité déléguée au ministre de la Santé et des Services sociaux par le gouvernement, de négocier et d'agréer les stipulations visées dans l'article 44. À cette fin, il élabore des projets de propositions de négociation, requiert du Conseil du trésor des mandats de négociation et, dans le cadre que ce dernier détermine, organise, dirige et coordonne les négociations de la partie patronale avec les groupements d'associations de salariés ou, suivant le cas, avec les associations de salariés.

[...]

44. Les stipulations négociées et agréées à l'échelle nationale portent sur toutes les matières que contient la convention collective à l'exception des matières définies comme devant faire l'objet de stipulations négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale suivant les articles 57 et 58.

Elles peuvent prévoir, en outre, des modalités de discussion entre les parties pendant la durée de la convention collective dans le but d'aplanir leurs difficultés.

[...]

57. Dans le secteur de l'éducation, à l'égard du personnel de soutien et du personnel professionnel non enseignant des centres de services scolaires et des commissions scolaires les matières sur lesquelles portent les stipulations négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale sont celles que définissent les parties à l'occasion de la négociation des stipulations négociées et agréées à l'échelle nationale.

58. Dans le secteur de l'éducation, à l'égard du personnel enseignant et, dans le cas des collèges, du personnel professionnel non enseignant ainsi que dans le secteur des affaires sociales, les matières mentionnées à l'annexe A ou à l'annexe A.1, selon le cas, sont l'objet de stipulations négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale.

Il en est de même, à l'égard de ces catégories de personnel, de toute autre matière définie par les parties, à l'occasion de leur négociation des stipulations négociées et agréées à l'échelle nationale.

[Nos soulignements]

[66] L'annexe A.1 de la LRN est celle qui définit la liste des matières négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale dans le secteur des affaires sociales, ce qui inclut notamment les établissements publics au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*³⁹. Cette liste exclut nommément tout ce qui touche entre autres les taux et la rémunération (le « *monétaire* »), des sujets discutés à l'échelle nationale.

[67] Le Tribunal n'a pas à recourir à sa compétence spécialisée pour identifier d'emblée que tout aspect lié de près ou de loin aux aspects monétaires, notamment

³⁸ Entre le 24 juin 2019 et le 10 juillet 2019 selon les faits admis, soit un peu plus de deux semaines.

³⁹ RLRQ, c. S-4.2.

l'octroi de primes ou de montants forfaitaires à certains corps d'emploi, est un sujet sensible et névralgique dans les secteurs public et parapublic, d'où sa considération nationale, et non locale ou régionale, dans la LRN. À plus forte raison lorsque cet octroi n'est destiné qu'à l'égard de certains corps d'emploi.

[68] Les conventions collectives nationales déposées en preuve prévoient expressément l'ensemble de la rémunération (chapitre 7) et des primes versées (chapitre 9), lesquelles vont des primes de fins de semaine aux primes d'opération d'un incinérateur en passant par celle du tri du linge souillé.

[69] Dans un secteur aussi balisé et normé que celui de la santé et des services sociaux, la négligence du CPNSSS ne peut relever de l'ignorance ou d'une simple maladresse⁴⁰. Elle n'est pas non plus le fruit du hasard⁴¹.

[70] Devant ces constats, le Tribunal a acquis la conviction que le CPNSSS ne pouvait sérieusement ignorer les conséquences de son action⁴², ou plutôt de son inaction. Son aveuglement est ici volontaire.

[71] Au surplus, si l'octroi imposé et unilatéral d'un montant forfaitaire en cours de convention devait recevoir l'aval du Tribunal, cela est susceptible d'engendrer des abus que le Code vise précisément à prévenir. Pour reprendre l'expression des procureures syndicales, il s'agit d'une « pente glissante », particulièrement en période ouverte au maraudage où les changements d'allégeance syndicale sont permis.

[72] Le Tribunal ne peut s'y résoudre et doit pleinement jouer son rôle privilégié et spécialisé de gardien du droit fondamental qu'est celui de la négociation collective, une composante du droit d'association prévu au Code.

[73] Les actions positives⁴³ du CPNSSS prises unilatéralement ont mis les Syndicats devant un fait accompli, alors que son monopole de représentation a été contourné. De telles actions rompent directement et inévitablement le rapport de force. Dans les faits,

⁴⁰ *Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre St-Pierre – CSN c. Centre St-Pierre*, 2018 QCTAT 3087.

⁴¹ *Syndicat de la santé et des services sociaux d'Arthabaska-Érable (CSN)*, précitée, note 35.

⁴² *Syndicat des employé-es manuels de la Ville de Terrebonne (FISA)*, précitée, note 7. Voir également : *Syndicat des employés du CISSSMO — SCFP 3247*, précitée, note 5, citant : *Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 574 (SEPB) CTC-FTQ c. Librairie Renaud-Bray inc.*, 2017 QCTAT 2985; *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc.*, précitée, note 35; Yann BERNARD, André SASSEVILLE et Bernard CLICHE, dans Robert P. GAGNON, *Le droit du travail au Québec*, 7^e éd., Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2013, p. 434.

⁴³ Il s'agit de l'octroi et non du retrait ou de l'annulation d'une prime ou d'un montant forfaitaire.

il n'y aurait pas eu de syndicats que le CPNSSS aurait agi exactement de la même façon.

[74] En somme, à quoi bon les rapports collectifs de travail? Cet aspect collectif est pourtant l'essence même du droit d'association.

[75] L'entrave a donc été démontrée. Toute entrave, qu'elle soit mineure ou majeure⁴⁴, doit être sanctionnée.

QUELLES SONT LES MESURES DE RÉPARATION APPROPRIÉES DANS LES CIRCONSTANCES?

[76] Dans l'affaire *Plourde*⁴⁵, la Cour suprême du Canada souligne qu'une plainte en vertu de l'article 12 du Code donne ouverture à des mesures fondées sur les pouvoirs de réparation maintenant prévus aux articles 9 de la LITAT et 111.33 du Code.

[77] Après amendement, les Syndicats n'exigent plus l'octroi de divers dommages-intérêts et ainsi ont retiré leur demande à cet égard. Cependant, leur acte introductif maintient une demande d'ordonnance de communication de la décision du Tribunal. Dans les circonstances, il s'agit d'une réparation mesurée et raisonnable que le Tribunal a souvent retenue⁴⁶.

[78] Ici, l'entrave a aussi eu pour effet qu'aucune voix n'a pu se faire entendre. Ni celle des salariés visés ni celle des salariés exclus par la Mesure administrative. Ce faisant, le Tribunal fera droit à la demande de diffuser la décision à l'ensemble des personnes salariées représentées par les Syndicats.

[79] Finalement, puisque la Mesure administrative n'a eu cours que du 13 juillet 2019 au 15 septembre 2019 et qu'elle n'a pas été renouvelée, le Tribunal ne rendra aucune ordonnance pour l'avenir.

⁴⁴ *Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ) c. Services à domicile de la région de Matane*, 2011 QCCRT 149.

⁴⁵ *Plourde*, précitée, note 8, par. 31.

⁴⁶ *Syndicat des employées et employés de soutien de l'Université Concordia/Concordia University Support Staff Union c. Université Concordia*, 2007 QCCRT 437. Révision interne rejetée, 2008 QCCRT 29; *Association démocratique des ressources à l'enfance du Québec (ADREQ-CSD) Mauricie-Centre du Québec c. Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec*, 2010 QCCRT 387; *Alliance internationale des employés de scène et de théâtre, des techniciens de l'image, des artistes et des métiers connexes des États Unis, ses territoires et du Canada (AIEST), section locale 262 c. Cinéma Banque Scotia Montréal*, 2018 QCTAT 55.

CONCLUSION

[80] La *Mesure administrative particulière applicable au personnel en soins à l'été 2019* prévoyait l'octroi temporaire et exceptionnel d'un montant forfaitaire au bénéfice du personnel appelé à travailler plusieurs fins de semaine consécutives et compris dans certaines catégories d'emploi.

[81] Cette Mesure administrative créée, élaborée et mise en place par le CPNSSS, est un geste unilatéral qui a imposé, sans consultation ni négociation, une prime temporaire et diverses modalités d'application.

[82] Ses objectifs peuvent être louables d'un point de vue social, voire politique. Cependant, de telles actions ne peuvent être prises sans justification au mépris d'un droit fondamental.

[83] En définitive, le CPNSSS ne pouvait faire fi de sa seule et unique vocation : négocier et agréer. Il ne pouvait tout simplement pas ignorer les conséquences de son acte.

[84] De fait, il a agi illégalement en faisant totale abstraction de ses interlocuteurs obligés et a ainsi entravé les activités des Syndicats en parfaite contravention du Code.

[85] Répondre autrement à la question en litige serait susceptible de légitimer les abus que le Code vise justement à prévenir.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

ACCUEILLE les plaintes;

DÉCLARE que le **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, par la *Mesure administrative particulière applicable au personnel en soins à l'été 2019*, a contrevenu à l'article 12 du *Code du travail* en entravant les activités des Syndicats de première part et de deuxième part;

ORDONNE au **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)** de communiquer une copie intégrale de la présente décision à l'ensemble des personnes salariées représentées par les Syndicats de première part et de deuxième part dans les **huit (8) jours** de la notification de la présente décision, par voie électronique ou par tout autre moyen de communication raisonnable.

Jean-François Séguin

Me Brigitte Fortier
Pour les parties demanderesse de première part

M^e Jennifer Genest
Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ)
Pour la partie demanderesse de deuxième part

M^e Jean-François Pedneault
MONETTE, BARAKETT AVOCATS S.E.N.C.
Pour la partie défenderesse

Date de la mise en délibéré : 18 décembre 2020

JFS/ga