

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL
(Division des services essentiels)

Région : Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine, Bas-Saint-Laurent et
Côte-Nord

Dossier : 1215125-71-2102

Dossier accréditation : AQ-2001-4117

Québec, le 26 juillet 2021

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF : Pierre-Étienne Morand

Centre résidentiel communautaire Arc-en-Soi inc.
Employeur

et

**Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre résidentiel communautaire
L'Arc en Soi – CSN**
Association accréditée

DÉCISION

L'APERÇU

[1] Le Tribunal doit déterminer s'il y a lieu d'assujettir le Centre résidentiel communautaire Arc-en-Soi inc., l'Employeur, ainsi que le Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre résidentiel communautaire L'Arc en Soi, le Syndicat, à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève, le tout comme prévu à l'article 111.0.17 du *Code du travail*¹.

¹ RLRQ, c. C-27.

[2] L'Employeur est ce qu'on appelle communément une « *maison de transition* » et fournit des services de réinsertion sociale et communautaire à des personnes contrevenantes par le biais de l'hébergement et de suivis en communauté.

[3] Le Syndicat représente « *Tous les salariés au sens du Code du travail* » des établissements de Rivière-du-Loup et de Maria. La convention collective intervenue entre les parties expire le 31 mars 2021.

[4] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que la nature des activités de l'Employeur le rend assimilable à un service public. Néanmoins, il estime qu'une grève n'aurait pas pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

LE CONTEXTE

[5] La clientèle de l'Employeur est issue des pénitenciers fédéraux et de prisons provinciales et purge une peine prononcée par un tribunal de juridiction criminelle, s'étant rendue coupable de différents crimes contre la personne, la propriété ou les biens, ou reliés aux drogues et autres substances illicites.

[6] Ces personnes contrevenantes se trouvent dans différentes situations, parmi lesquelles on recense la libération conditionnelle totale, la permission de sorties, la semi-liberté, la libération d'office avec assignation à résidence et la sortie préparatoire à la libération conditionnelle.

[7] L'Employeur doit mettre en œuvre les ordonnances rendues notamment par la Commission des libérations conditionnelles du Canada, la CLCC, la Commission québécoise des libérations conditionnelles, la CQLC, ou les bureaux de détention.

[8] À cette fin, des contrats de services interviennent avec les autorités publiques en matière carcérale, en l'occurrence le Service correctionnel du Canada et les Services correctionnels du ministère de la Sécurité publique, le SCQ.

[9] De fait, au Québec, les personnes qui sont condamnées à une peine d'emprisonnement de moins de 6 mois purgent celle-ci dans une prison et leur remise en liberté est sous la responsabilité du SCQ. Quant aux personnes qui purgent une peine allant de 6 mois à 2 ans moins 1 jour, elles sont également incarcérées dans une prison, mais leur remise en liberté est prise en charge par la CQLC. Enfin, les personnes condamnées à une peine de 2 ans et plus sont détenues dans un pénitencier fédéral et c'est la CLCC qui statue sur leur libération conditionnelle.

[10] Les personnes contrevenantes qui bénéficient d'une mesure prévue par la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*², la LSCMLC, ou par la *Loi sur le système correctionnel du Québec*³, la LSCQ, sont soumises à des conditions strictes et demeurent sous surveillance.

[11] De telles mesures incluent notamment le fait de demeurer dans « *un établissement résidentiel communautaire* »⁴, tel l'Employeur.

[12] Tout manquement aux conditions imposées par les autorités peut entraîner des conséquences, dont la suspension de la libération conditionnelle ou d'office, l'arrestation et la réincarcération⁵.

[13] Dans le cas présent, l'Employeur exploite des établissements à Rivière-du-Loup et à Maria, ce dernier étant exclusivement destiné aux personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie.

[14] Pour l'établissement de Rivière-du-Loup, le Service de l'hébergement, d'une capacité de 15 personnes, est assuré par un cadre qui est responsable clinique, lequel est épaulé par les salariés suivants représentés par le Syndicat :

- Deux conseillers cliniques, dont les fonctions incluent la rencontre des résidents pour l'application du programme clinique et d'encadrement; la validation du respect des conditions de la libération; la gestion des manquements; l'évaluation périodique du niveau de l'intégration en société et des besoins; l'aide aux démarches pour le projet de sortie des résidents; la référence aux ressources externes et un suivi, le cas échéant, etc.;
- Quatre animateurs (trois à temps partiel et un sur appel), dont les tâches comprennent la préparation du dossier d'admission du résident, par le biais d'une entrevue psychosociale; le dénombrement en début de quart de travail et s'assurer de la sécurité des lieux; la gestion en première ligne des manquements; la fourniture de médicaments; la gestion de crises ponctuelles des résidents; l'encouragement à la responsabilisation, etc.;
- Un surveillant, effectuant, entre autres, le dénombrement en début de quart de travail, des tournées à intervalles réguliers tout en s'assurant de la sécurité des lieux; la préparation du dossier d'admission du résident par le biais d'une entrevue psychosociale et la lecture du code de vie; la vérification des

² L.C. 1992, ch. 20.

³ RLRQ, c. S-40.1.

⁴ Voir par exemple l'art.135(1) de la LSCMLC, précitée, note 2.

⁵ *Ibid.*

déplacements des résidents et de leurs activités financières; l'application des règlements; la gestion en première ligne des manquements; des interventions lors de situations critiques, etc.;

- Une cuisinière.

[15] Les suivis communautaires sont assumés par deux intervenants, représentés par le Syndicat et qui se déplacent sur les territoires de Kamouraska, Rivière-du-Loup, du Témiscouata et Les Basques afin de rencontrer des personnes contrevenantes qui ne résident pas chez l'Employeur, de recueillir des renseignements sur ces dernières auprès de tiers, de valider le respect de leurs conditions, de gérer les manquements, d'intervenir au besoin et d'évaluer leur intégration. Ils relèvent du responsable clinique (cadre).

[16] À Maria, l'hébergement d'un maximum de dix personnes est assuré par un directeur adjoint (cadre), ainsi que par les salariés suivants représentés par le Syndicat et dont les responsabilités sont les mêmes que celles susmentionnées pour l'établissement de Rivière-du-Loup: une conseillère clinique, deux animateurs (un à temps plein et un à temps partiel), deux surveillants (un à temps plein et un à temps partiel) et une cuisinière à temps partiel.

[17] Les suivis en communauté dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine sont effectués par deux intervenants à temps plein et un à temps partiel, le tout sous la supervision d'un cadre.

L'ANALYSE

LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

[18] L'article 111.0.17 du *Code du travail* prévoit que le Tribunal peut rendre une ordonnance selon laquelle un employeur et une association accréditée dans un « *service public* » doivent maintenir des services essentiels s'il est d'avis « *qu'une grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* ».

[19] L'article 111.0.16 de cette même loi énumère de tels services publics.

[20] Cependant, par-delà cette énumération, le « *Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'une entreprise qui n'est pas visée à l'article 111.0.16 ou d'une association accréditée de cette entreprise, ordonner à ceux-ci de maintenir des services essentiels en cas de grève, si la nature des opérations de cette entreprise la rend assimilable à un service public* »⁶

⁶ Article 111.0.17 du *Code du travail*, précité, note 1.

[Notre soulignement].

[21] Ce pouvoir d'assujettissement désormais dévolu au Tribunal découle de la *Loi modifiant le Code du travail concernant le maintien des services essentiels dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic*⁷, le Projet de loi 33, adoptée le 30 octobre 2019 dans la foulée de l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*⁸. La Cour suprême y confirme que le droit de grève, en tant que composante essentielle du droit à la négociation collective, est enchâssé dans la *Charte canadienne des droits et libertés*⁹ et qu'il revêt donc un caractère constitutionnel.

[22] Certes, le maintien des services essentiels restreint l'exercice du droit de grève. En ce sens, les dispositions introduites par le Projet de loi 33 ne sauraient avoir pour effet d'en élargir les critères d'assujettissement.

[23] C'est pourquoi seule la possibilité d'une mise en danger de la santé ou de la sécurité publique peut justifier une telle ordonnance de maintien des services essentiels et de limiter l'exercice d'un droit fondamental¹⁰. Ainsi, les désagréments, les inconvénients, les incommodités et le préjudice économique résultant d'une grève ne peuvent y donner ouverture.

L'APPLICATION AUX QUESTIONS EN LITIGE

La nature des activités de l'entreprise la rend-elle assimilable à un service public?

[24] L'Employeur n'est pas visé par l'article 111.0.16 du *Code du travail*. Il faut donc s'interroger sur la nature de ses activités pour voir si elle le rend assimilable à un service public.

[25] Récemment appelé à traiter de la question, le Tribunal, dans l'affaire *Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal c. Syndicat des employé-e-s de bureau du Cimetière Notre-Dame-des-Neiges – CSN*¹¹, rappelle qu'il est nécessaire de définir ce que constitue un « *service public* ». Après examen de la jurisprudence et de la doctrine, il synthétise comme suit ses différentes caractéristiques:

[44] Un service public au sens du Code répond donc aux caractéristiques suivantes :

⁷ L.Q. 2019, c. 2020.

⁸ [2015] 1 R.C.S. 245.

⁹ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.U., c. 11)] 1982, ch. II (R.-U) dans L.R.C. (1985), App. II.

¹⁰ *Autobus Fleur de Lys, division Shawinigan inc. c. Syndicat des salariés d'entreprises en transport par autobus de la région de la Mauricie-Centre-du-Québec (CSD)*, 2020 QCTAT 2619.

¹¹ 2020 QCTAT 2274, pourvoi en contrôle judiciaire pendant, C.S. Montréal, n° 500-17-112772-200.

- Il s'agit d'un service qui répond à une mission publique et qui pourrait être ou était traditionnellement offert par l'administration publique, bien qu'il puisse être maintenant également dispensé par des entreprises privées;
- il s'adresse à une collectivité, que ce soit la population en général ou dans une région donnée;
- il a une « *importance capitale dans la vie quotidienne du public* »;
- il est offert normalement de façon ininterrompue;
- sa nature vise à répondre à des « *besoins essentiels* », des « *besoins d'intérêt général* »;
- la population n'a souvent pas le choix de faire affaire avec l'entreprise en raison de l'inexistence de services de substitution;
- le service public est généralement fourni de façon universelle à la population qu'il dessert.

[26] Certes, un « *organisme communautaire peut être assimilé à un service public dépendamment de sa mission, de son importance dans la vie du public, de la nature des besoins qu'il vise à combler, de la population visée, du caractère continu de son offre de services et de l'absence d'alternative* »¹² [Notre soulignement].

[27] C'est donc à la lumière des caractéristiques suscitées d'un service public qu'il convient d'examiner les activités en cause.

[28] En l'espèce, l'Employeur est une « *maison de transition* » rendant des services de réinsertion sociale (hébergement, suivis communautaires, prévention et traitement de la toxicomanie) de personnes contrevenantes référées par les autorités fédérales ou québécoises en matière carcérale. Il s'agit d'un organisme communautaire à but non lucratif, financé exclusivement par ces dernières.

[29] Il est un acteur du système correctionnel en offrant des services complémentaires, voire alternatifs à la détention.

[30] Bref, en collaboration avec les autres acteurs et partenaires du système correctionnel, la LSCQ prévoit que l'Employeur, en sa qualité d'organisme communautaire, contribue « *à la protection de la société en aidant [les personnes contrevenantes] à devenir des citoyens respectueux des lois tout en exerçant sur elles un contrôle raisonnable, sécuritaire et humain, en reconnaissant leur capacité à évoluer*

¹² *Gîte-Ami inc. c. Syndicat des travailleuses et travailleurs du Gîte-Ami inc.* — CSN, 2021 QCTAT 1667, par. 12.

positivement et en tenant compte de leur motivation à s'impliquer dans une démarche de réinsertion sociale »¹³.

[31] Les services offerts s'inscrivent évidemment dans le cadre d'une mission publique, en l'occurrence la protection de la société dans un contexte de réinsertion sociale et communautaire de personnes contrevenantes. Sans conteste, il s'agit là d'un besoin d'intérêt général, d'une importance capitale.

[32] Aussi, de tels services sont offerts de façon ininterrompue à des personnes contrevenantes du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Incidemment, le Tribunal doit tenir compte de la particularité régionale applicable, soit la superficie du territoire de ces régions administratives et la rareté de telles organisations rendant des services similaires.

[33] Dans ces circonstances, la nature des activités de l'Employeur le rend assimilable à un service public.

Une grève peut-elle avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique?

[34] Précisons d'emblée que pour répondre à cette question, « *il suffit d'identifier au moins un service dont l'interruption pendant la grève peut entraîner un tel danger* »¹⁴ pour la santé ou la sécurité publique.

[35] Le cas échéant, ce seul constat suffira à conclure à la nécessité d'assujettir les parties à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève, sachant par ailleurs que ce n'est qu'ultérieurement qu'ils seront déterminés et leur suffisance évaluée, comme le prescrivent les articles 111.0.18 et suivants du *Code du travail*.

[36] L'Employeur fait ici valoir que les personnes contrevenantes ne représentent pas un danger, sous réserve des services qu'il offre et de l'accompagnement qui découle de ses interventions.

[37] À défaut, il y a danger, tel qu'il appert de ses représentations :

Puisque les conditions sont déterminées par rapport aux facteurs de risques identifiés en lien avec les délits actuels et antérieurs des personnes contrevenantes, le défaut d'encadrement créerait des risques pour les personnes visées par les conditions, par exemple les victimes, mais également pour la sécurité du public en général.

¹³ Art. 1 de la LSCQ, précitée, note 3.

¹⁴ *Carrefour d'alimentation et de partage St-Barnabé inc. c. Syndicat des travailleuses et travailleurs en intervention sociale de Montréal-Laval – CSN, 2020 QCTAT 5003, par. 7.*

En effet, des délinquants sexuels, sans la surveillance nécessaire, pourraient se retrouver à proximité des écoles, et donc, des victimes potentielles. L'Arc-en-Soi doit veiller à ce que ces conditions spécifiques soient respectées, dont ne pas se trouver en présence d'enfants de moins de 16 ans sans être accompagné par un adulte responsable qui connaît ses antécédents criminels.

Des personnes dont les risques de récidive augmentent lors de la prise de substances illicites qui se retrouveraient sans surveillance pourraient se procurer ce genre de substance et commettre plusieurs délits. L'Arc-en-Soi doit s'assurer que leurs conditions spécifiques, soit ne pas consommer et se procurer ou posséder de l'alcool, par exemple, soient respectées afin d'éviter d'augmenter les facteurs de risques.

Des victimes de violence conjugale pourraient se retrouver en danger si personne ne veille à respecter les conditions de leur agresseur, dont éviter de communiquer directement ou indirectement avec les victimes et tous les membres de leur famille¹⁵.

[38] Plus encore, l'Employeur plaide l'importance du rôle qui lui est dévolu en tant que maison de transition ainsi que le cadre de protection sociale dans lequel s'inscrivent ses services et ses interventions. Il insiste sur les normes strictes auxquelles il est astreint.

[39] Enfin, il soulève le préjudice grave dont souffriraient les personnes contrevenantes. En cas de grève, elles devraient être incarcérées de nouveau, le temps d'identifier une autre ressource pouvant offrir les services dont ils bénéficient. Ce faisant, une telle instabilité compromettrait leur droit à la réinsertion sociale, se désolait-il.

[40] De son côté, le Syndicat appelle le Tribunal à la prudence. Sans nier l'importance du rôle de l'Employeur à l'égard de la réinsertion des personnes contrevenantes et de la protection de la société, il rappelle que le seul critère qui préside à l'analyse en l'espèce consiste à déterminer si une grève pourrait mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[41] Il souligne le caractère constitutionnel du droit de grève et le fait que la libération conditionnelle n'est pas un droit, mais un privilège. Par ailleurs, les salariés de l'Employeur ne se sont vu conférer aucun pouvoir coercitif si bien que la responsabilité de protéger la société ne leur incombe pas entièrement, ajoute-t-il.

[42] Examinons la situation.

[43] Affirmons-le d'abord sans ambages : les situations évoquées par l'Employeur dans ses représentations précitées, si elles s'avéraient, pourraient mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

¹⁵ Lettre des procureurs de l'Employeur, 28 mai 2021, p. 5.

[44] Cependant, le Tribunal est guidé par les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*, précité, ayant constitutionnalisé le droit de grève et par la jurisprudence récente du Tribunal qui y fait écho, sachant que désormais, « *il est de son devoir de protéger non seulement la santé ou la sécurité de la population, mais aussi le droit de grève* »¹⁶.

[45] Ainsi, il doit agir avec circonspection et ne saurait faire porter à une grève éventuelle – et restreindre ce droit – la responsabilité des situations qu'appréhende l'Employeur dans ses représentations et dont elle ne serait pas la cause.

[46] Il convient de rappeler que la nature d'une maison de transition est d'être elle-même une solution de rechange à l'incarcération. De fait, les intervenants de l'Employeur, comme on l'a vu précédemment, « *participent au suivi des personnes dans la communauté dans la mesure et aux conditions prévues par le ministre* »¹⁷ [Notre soulignement].

[47] Or, en tout temps, les autorités publiques en matière carcérale demeurent ultimement en charge de la personne contrevenante, dont elles assurent la surveillance jusqu'à ce que leur peine soit purgée en totalité¹⁸.

[48] Étant donné qu'une personne contrevenante est sous la responsabilité des autorités publiques en matière carcérale, et ce, bien qu'elle soit confiée à l'Employeur à des fins de réinsertion sociale et communautaire, c'est à ces autorités qu'incombe la responsabilité d'agir en cas d'incapacité de ce dernier de fournir les services auxquels il s'est engagé contractuellement, en cas de grève ou pour toute autre raison.

[49] D'ailleurs, à une question spécifique du Tribunal sur la disponibilité de solutions de remplacement, l'Employeur écrit : « *En cas de suspension des services, chaque personne contrevenante devrait soit retourner en détention ou soit être relocalisée.* »¹⁹

[50] Donc ce n'est pas la grève en elle-même qui serait susceptible de provoquer les situations évoquées par l'Employeur, mais l'inaction des autorités publiques ayant la charge des personnes contrevenantes.

[51] En conséquence, force est de conclure qu'il n'y a pas de lien de causalité entre la grève, *en soi*, et ces situations.

¹⁶ *Services ambulanciers Porlier Itée c. Fédération des employés du préhospitalier du Québec (FPHQ)*, 2017 QCTAT 3288, par. 65.

¹⁷ Art. 28 de la LSCQ, précitée, note 3.

¹⁸ Voir les articles 3 et 27 de la LSCQ, précitée, note 3; art. 5 de la LSCMLC, précitée, note 2.

¹⁹ Précitée, note 15, p. 12.

[52] Quoi qu'il en soit, de telles situations relèvent davantage d'appréhensions et de craintes plutôt que d'un danger réel. Le Tribunal doit présumer que l'État assumera ses responsabilités, en cas d'interruption de service, de façon à ne pas laisser des personnes contrevenantes sans surveillance alors que leur peine n'est pas purgée en totalité.

[53] Qui plus est, le préjudice grave et l'instabilité affectant le droit à la réinsertion que subiraient les personnes contrevenantes, pouvant provisoirement être réincarcérées en cas de grève, faute de place ailleurs ou en attente d'une relocalisation auprès d'une autre ressource, paraissent davantage – en les tenant pour avérés – des inconvénients, des incommodités, voire des inconforts. Évidemment, ils doivent céder le pas au droit de grève, maintenant constitutionnalisé, d'autant plus que la libération conditionnelle est un privilège et non un droit²⁰.

[54] Enfin, l'enquête révèle que l'Employeur ne fournit pas directement aux personnes contrevenantes qui lui sont confiées des services de santé mentale. Il agit plutôt de façon à les diriger ou les accompagner auprès de ressources existantes (médecins, psychiatres, établissements de santé ou de services sociaux).

[55] Au risque de se répéter, l'Employeur est une solution de remplacement à l'incarcération. En cas de grève, les personnes contrevenantes seront prises en charge par les autorités et relocalisées. Elles ne seront pas laissées à elle-même, d'où l'inexistence de mise en danger de la santé ou de la sécurité d'elles-mêmes ou d'autrui.

[56] En définitive, le Tribunal conclut qu'une grève ne pourrait avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

DÉCLARE

que le **Centre résidentiel communautaire Arc-en-Soi inc.** et le **Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre résidentiel communautaire L'Arc en Soi – CSN** ne sont pas assujettis à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève en vertu de l'article 111.0.17 du *Code du travail*, RLRQ, c. C-27.

Pierre-Étienne Morand

M^e Chloé D'Amours

²⁰ Voir *Mitchell c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 570; *Raymond c. R.*, 2009 QCCA 808; *Korn c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 590.

CAIN LAMARRE S.E.N.C.R.L.
Pour l'Employeur

Me Karim Lebnan
LAROCHE MARTIN
Pour l'Association accréditée

Date de la mise en délibéré : 5 juillet 2021

PEM/ab