

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des services essentiels)

Région : Outaouais
Dossier : 1215188-71-2102
Dossier accréditation : AM-1004-8334
Québec, le 31 mars 2021

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIVE : Annie Laprade

Gîte-Ami inc.
Partie demanderesse

c.

Syndicat des travailleuses et travailleurs du Gîte-Ami inc. - CSN
Partie défenderesse

DÉCISION

[1] Gîte-Ami inc. est un organisme communautaire offrant des services d'hébergement temporaire et de repas à des personnes en situation d'itinérance dans la région de l'Outaouais. Tous les salariés qui y travaillent sont représentés par le Syndicat des travailleuses et travailleurs du Gîte-Ami inc. – CSN.

[2] Les parties sont liées par une convention collective qui échoit le 31 mars 2021.

[3] En vertu du *Code du travail*¹, le Tribunal peut ordonner à un employeur et à une association accréditée d'un service public de maintenir des services essentiels en cas de

¹ RLRQ, c. C-27.

grève s'il est d'avis que celle-ci peut avoir « *pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* »².

[4] Gîte-Ami n'est pas un service public selon l'article 111.0.16 du Code. Néanmoins, il peut être considéré comme tel en vertu de l'article 111.0.17 al. 2 de cette loi.

[5] Aussi, pour décider si une ordonnance de maintien de services essentiels doit être rendue, le Tribunal doit répondre à ces questions :

- La nature des activités de Gîte-Ami rend-elle l'organisme assimilable à un service public?
- Une grève des salariés représentés par le Syndicat peut-elle mettre en danger la santé ou la sécurité publique?

[6] Le Tribunal a requis les observations écrites des parties relativement à ces questions³ et selon les informations obtenues, il conclut qu'il y a lieu d'ordonner le maintien de services essentiels en cas de grève des salariés.

ANALYSE

LA NATURE DES ACTIVITÉS DE GÎTE-AMI REND-ELLE L'ORGANISME ASSIMILABLE À UN SERVICE PUBLIC?

Le droit

[7] Le Code ne définit pas la notion de service public, mais à l'article 111.0.16, il énumère diverses entreprises, publiques ou privées, qui y correspondent, soit :

- Les municipalités;
- Des établissements visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁴ (la LSSSS) et la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*⁵;
- Certaines entreprises de transports publics;
- Des entreprises de fourniture de gaz et d'électricité;
- Les organismes voués à la protection des forêts contre les incendies;

² Article 111.0.17 du Code.

³ Conformément à l'article 111.0.17 al. 2 du Code.

⁴ RLRQ, c. S-4.2. Cela inclut les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) privés non conventionnés.

⁵ RLRQ, c. S-5.

- Des entreprises de traitement de déchets;
- Les services ambulanciers et les entreprises de cueillette, de transport ou de distribution du sang ou de ses dérivés ou d'organes humains destinés à la transplantation;
- Des organismes mandataires de l'État.

[8] C'est la nature des opérations de l'entreprise qui doit être considérée afin de décider si elle est assimilable à un service public. Pour ce faire, il faut considérer les principales caractéristiques de ceux énumérés au Code. Après avoir analysé les dispositions législatives et procédé à une revue de la jurisprudence et de la doctrine, la décision *Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal* en dresse cette liste :

- 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.⁶

[Notes omises]

[9] Ont ainsi été assimilées à des services publics des entreprises qui « *partagent en partie la mission du réseau de la santé et des services sociaux* »⁷ sans pour autant être nommées à l'article 111.0.16 du Code. C'est le cas des ressources intermédiaires qui fournissent aux usagers du réseau de la santé, des milieux de vie adaptés à leurs besoins et les services de soutien ou d'assistance requis par leur condition⁸.

⁶ *Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal c. Syndicat des employé-e-s de bureau du Cimetière Notre-Dame-des-Neiges — CSN*, 2020 QCTAT 2274, pourvoi en contrôle judiciaire pendant, C.S. Montréal, 500-17-112772-200, par. 44. (la Fabrique)

⁷ *Id.*, par. 51.

⁸ Voir l'article 302 de la LSSSS.

[10] Les résidences privées pour personnes âgées sont également assimilables à des services publics lorsqu'elles accueillent des aînés semi-autonomes et dispensent des soins correspondant en partie à ceux des CHSLD.

[11] Quant aux organismes communautaires, la loi les décrit comme des personnes morales constituées à des fins non lucratives et dont « *les activités sont reliées au domaine de la santé et des services sociaux* »⁹.

[12] 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.

La nature des activités de Gîte-Ami

[13] Les services offerts par Gîte-Ami sont de deux ordres :

- Un refuge, ouvert en tout temps, qui permet de répondre aux besoins immédiats des personnes en situation d'itinérance. Les séjours sont d'une durée maximale de 14 nuitées par mois et sont gratuits ou à faible coût. Il s'agit du seul refuge d'urgence permanent en Outaouais;
- Un séjour de cheminement de trois mois pour aider l'utilisateur à obtenir et maintenir un domicile. L'hébergement est fourni en contrepartie d'un loyer établi en fonction de ses revenus. Un intervenant accompagne l'utilisateur dans ses démarches pour obtenir un revenu, reprendre contact avec sa famille ou solliciter d'autres organismes ou institutions pouvant répondre à des besoins spécifiques.

[14] Le Syndicat fait valoir qu'aucune des catégories d'entreprises énumérées à l'article 111.0.16 du Code ne concerne les refuges offerts aux personnes en situation d'itinérance. Ceux-ci ne sauraient être assimilés à un service public puisque « *l'État n'a pas légiféré sur la question de l'itinérance, aucune loi ou règlement ne guide ou n'assujettit les services de tels organismes* ». Puisque les citoyens ne peuvent pas exiger l'accès aux refuges et que rien ne les empêche de mettre fin à leurs activités, ils peuvent aussi fermer temporairement pour permettre l'exercice du droit fondamental de faire la grève.

[15] Il est vrai que la fourniture d'un logement aux citoyens ne constitue pas une mission publique. Par contre, la préservation de leur vie l'est et, dans certaines circonstances, c'est le but des services d'hébergement temporaire. Pensons par exemple aux organismes communautaires accueillant les femmes et les enfants victimes de

⁹ Article 334 de la LSSSS.

violence de la part d'une personne vivant à leur domicile. L'hébergement d'urgence qu'ils pourvoient, surveillé et anonyme, vise cet objectif.

[16] Le Tribunal est d'avis que c'est aussi le cas de l'hébergement temporaire de personnes en situation d'itinérance. L'hiver, un tel service contribue à l'évidence à cette mission.

[17] L'existence d'un encadrement législatif n'est pas déterminante pour assimiler une entreprise à un service public. L'État peut exercer ses responsabilités par d'autres moyens, dont le recours à des organismes autonomes et impliqués dans leur communauté. La stratégie du gouvernement en matière d'itinérance en fournit une illustration¹⁰.

[18] De même, le Tribunal ne peut pas retenir la prétention syndicale voulant que seuls les organismes liés par une entente conclue en vertu des articles 108.3 et 454 de la LSSSS pour « *assurer la prestation de tout ou partie des services de santé ou des services sociaux requis par la clientèle de l'organisme* »¹¹ puissent être assimilés à des services publics. Le Code ne limite pas les entreprises pouvant être assimilées à de tels services à celles bénéficiant d'un certain type de financement. C'est ainsi que les résidences privées pour aînés sont fréquemment assimilées à des services publics, qu'elles reçoivent ou non des subventions.

[19] À nouveau, c'est la nature des opérations qui doit être considérée. Certes, celle-ci peut être précisée dans une entente conclue selon ces dispositions, mais l'existence d'une telle entente ne constitue pas une condition pour que l'organisme soit assimilable à un service public au sens du Code.

[20] Au surplus, la plus grande part du financement de Gîte-Ami¹² provient du Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais. L'article 336 de la LSSSS et le *Programme de soutien aux organismes communautaires pour le mode de financement en soutien à la mission globale*¹³ prévoient en effet l'octroi de subsides aux organismes

¹⁰ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020 « Mobilisés et engagés pour prévenir et réduire l'itinérance »*, Gouvernement du Québec, 2014 [en ligne] <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2014/14-846-02W.pdf> (page consultée le 26 mars 2021).

¹¹ Article 108.3 de la LSSSS.

¹² L'organisme l'estime à 65 % de ses revenus totaux.

¹³ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre de gestion ministériel du programme de soutien aux organismes communautaires pour le mode de financement en soutien à la mission globale*, Gouvernement du Québec, 2020 [en ligne] <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2020/20-823-02W.pdf> (page consultée le 26 mars 2021).

communautaires qui offrent des services d'hébergement temporaire. Ceux-ci s'inscrivent clairement dans le champ d'intervention du réseau de la santé et des services sociaux.

[21] Il est vrai qu'un organisme communautaire, tout comme une entreprise privée, peut fermer ses portes ou interrompre ses activités pour divers motifs. C'est un élément à prendre en considération pour qualifier le service de public, comme le mentionne la décision la Fabrique. Toutefois, cette possibilité n'est que théorique dans le présent cas. Selon les informations dont le Tribunal dispose, le service est offert de façon continue.

[22] Gîte-Ami est le seul refuge permanent dans la région de l'Outaouais¹⁴ et les ressources mises en place par la province ontarienne voisine ne peuvent pas être considérées, comme le soumet le Syndicat. Le Tribunal est sans pouvoir pour intervenir à l'extérieur des frontières de la province et c'est en fonction des entreprises qui s'y trouvent qu'il doit veiller à la santé et la sécurité publique en cas de grève.

[23] Puisque le refuge s'adresse à toute la collectivité de cette région, et ce, de façon ininterrompue, le Tribunal estime que la nature de ses activités s'assimile à un service public.

UNE GRÈVE DES SALARIÉS REPRÉSENTÉS PAR LE SYNDICAT AURAIT-ELLE POUR EFFET DE METTRE EN DANGER LA SANTÉ OU LA SÉCURITÉ PUBLIQUE?

[24] Ce constat ne suffit pas pour que le Tribunal assujettisse les parties au maintien des services essentiels. Les salariés d'un service public peuvent exercer leur droit fondamental¹⁵ de faire la grève, à moins que cela ne mette en danger la santé ou la sécurité publique.

[25] Or, certains services publics peuvent être interrompus sans que cela entraîne une telle conséquence, que ce soit à cause de la nature de ses services¹⁶ ou des fonctions des salariés de l'unité de négociation concernée¹⁷.

[26] À ce stade, il ne s'agit pas d'identifier les services qui devraient être rendus, mais de déterminer si l'interruption d'au moins un d'entre eux mettrait en danger la santé ou la sécurité publique.

¹⁴ Des refuges temporaires ont toutefois été mis en place dans le contexte de la pandémie de la Covid-19.

¹⁵ Ce droit fait partie de la liberté d'association protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés*, 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, et la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

¹⁶ Par exemple, certaines entreprises de transport en commun.

¹⁷ Par exemple, la grève des cols blancs d'une municipalité.

[27] Pour évaluer l'effet d'une grève, il faut s'attarder aux fonctions accomplies par les salariés de l'unité de négociation visée. Dans la présente affaire, le Syndicat représente l'ensemble des salariés de l'employeur, c'est-à-dire entre 40 et 50 personnes. Ceux-ci sont responsables de l'accueil, de l'accompagnement et du soutien aux usagers, de l'entretien des lieux, de la préparation de repas et de la coordination. Des personnes travaillent le jour, le soir et la nuit au refuge. Leurs fonctions sont donc au cœur de la mission de l'organisme.

[28] L'interruption de leur travail risque d'entraîner la suspension de tous ces services. Or, l'organisme offre le seul refuge permanent de la région. Faute d'alternative, cette fermeture priverait des personnes en situation d'itinérance d'un abri, mettant ainsi leur sécurité en danger si elle survenait en hiver.

[29] Le Tribunal est donc d'avis qu'une grève des salariés membres du Syndicat peut mettre en danger la santé ou la sécurité publique et qu'il y a lieu d'assujettir les parties au maintien des services essentiels.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

DÉCLARE que l'entreprise **Gîte-Ami inc.** doit être considérée comme un service public pour l'application du *Code du travail*;

ORDONNE à **Gîte-Ami inc.** et au **Syndicat des travailleuses et travailleurs du Gîte-Ami inc. - CSN** de maintenir des services essentiels et de se conformer aux exigences des articles 111.0.18 et 111.0.23 du *Code du travail* en cas de grève;

SUSPEND l'exercice du droit de grève jusqu'à ce que le **Syndicat des travailleuses et travailleurs du Gîte-Ami inc. - CSN** se conforme aux exigences des articles 111.0.18 et 111.0.23.

Annie Laprade

M^{me} Lise Paradis
Pour la partie demanderesse

M^e Catherine Sauvé
LAROCHÉ MARTIN, AVOCAT-E-S (SERVICE JURIDIQUE DE LA CSN)
Pour la partie défenderesse
/rtl