

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL
(Division des services essentiels)

Région : Québec

Dossier : 1382156-31-2409

Québec, le 16 septembre 2024

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIVE :

Myriam Bédard

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

c.

**Fédération interprofessionnelle de la
santé du Québec (FIQ)**

et

**Conseil pour la protection des Malades
(CPM)**

Partie intervenante

DÉCISION

[1] La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ) représente quelque 80 000 infirmières, infirmières auxiliaires, inhalothérapeutes et perfusionnistes cliniques œuvrant dans les établissements de santé du Québec.

[2] À la fin du mois d'août 2024, la FIQ, considérant que les négociations des conditions de travail des salariés qu'elle représente piétinent, décide de mettre en œuvre de nouveaux moyens de pression. Elle incite ses membres à refuser de travailler des heures supplémentaires.

[3] Le Conseil pour la protection des Malades réagit à cette annonce. Craignant que les soins aux malades soient affectés par la mesure annoncée, il demande au Tribunal d'intervenir.

[4] Les parties sont convoquées le 11 septembre.

LE CONTEXTE

[5] Au moment de l'intervention du Tribunal, la FIQ n'est pas en grève. Elle négocie le renouvellement de la convention collective échu en mars 2023 qui la lie au Gouvernement, représenté par le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (le CPNSSS).

[6] Pour elle, l'employeur n'a qu'un objectif relatif à la mobilité de la main-d'œuvre auquel elle ne peut adhérer et les négociations n'évoluent pas à sa satisfaction. Elle cherche donc des moyens de provoquer des avancées.

[7] C'est dans ce contexte qu'elle annonce un nouveau moyen de pression. Le Devoir du 31 août 2024, à l'origine de la demande d'intervention adressée au Tribunal, traite de la nouvelle en ces termes :

« Par son entêtement, le gouvernement nous laisse sans autre option que de déployer des mesures drastiques » a déclaré par communiqué la présidente de la FIQ, Julie Bouchard. La FIQ demandera donc à ses membres de refuser de faire des heures supplémentaires à partir du 19 septembre.

[8] Devant le Tribunal, la FIQ affirme que le mot d'ordre ne vise que les heures supplémentaires volontaires et non celles qui sont obligatoires, connues sous l'acronyme TSO. En conséquence, ajoute-t-elle, les seuls impacts anticipés sont d'ordre administratif puisque l'employeur sera forcé d'imposer ou de rendre obligatoire le travail supplémentaire intensifiant du coup sa gestion des horaires.

[9] Pour le CPNSSS, ce contre-discours de l'association étonne en ce qu'elle cherche à ce que l'employeur impose le temps supplémentaire alors qu'elle conteste cette pratique depuis des années. Le mot d'ordre n'est donc pas aussi clair que la FIQ le prétend. En tentant de forcer l'employeur à rendre ces heures supplémentaires, dites volontaires, « *obligatoires* », elle ne réussirait qu'à soulever la confusion puisque ce vocable (TSO) est utilisé pour les cas où une salariée est déjà sur place et non pour les situations où l'horaire doit être ajusté. La FIQ crée donc une confusion telle que les

services à la population sont assurément compromis, plaide-t-il. Aussi, dans aucune des communications évoquées, il n'est mentionné que le refus de travailler des heures supplémentaires ne vise que les heures supplémentaires volontaires, ce qui pourrait faire en sorte que, par incompréhension, les professionnels en soins étendent les moyens prévus au TSO.

L'ANALYSE

[10] L'article 111.18 du *Code du travail* prévoit ce qui suit :

111.18. Le Tribunal peut, de la même manière, exercer les pouvoirs que lui confèrent les articles 111.16 et 111.17 si, à l'occasion d'un **conflit**, il estime qu'une **action concertée** autre qu'une grève ou un ralentissement d'activités **porte préjudice ou est susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit.**

[Emphases ajoutées]

[11] Les pouvoirs du Tribunal en application de cette disposition sont énumérés à l'article 111.17 :

111.17. S'il estime que le conflit porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit ou que les services essentiels prévus à une liste ou à une entente ne s'avèrent pas suffisants ou ne sont pas rendus lors d'une grève, **le Tribunal peut**, après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations, **rendre une ordonnance pour assurer au public un service auquel il a droit**, ou exiger le respect de la loi, de la convention collective, d'une entente ou d'une liste sur les services essentiels.

Le Tribunal peut:

1° enjoindre à toute personne impliquée dans le conflit ou à toute catégorie de ces personnes qu'elle détermine de faire ce qui est nécessaire pour se conformer au premier alinéa du présent article ou de s'abstenir de faire ce qui y contrevient;

2° exiger de toute personne impliquée dans le conflit de réparer un acte ou une omission fait en contravention de la loi, d'une entente ou d'une liste;

3° ordonner à une personne ou à un groupe de personnes impliquées dans un conflit, compte tenu du comportement des parties, l'application du mode de réparation qu'elle juge le plus approprié, y compris la constitution et les modalités d'administration et d'utilisation d'un fonds au bénéfice des utilisateurs du service auquel il a été porté préjudice; un tel fonds comprend, le cas échéant, les intérêts accumulés depuis sa constitution;

4° ordonner à toute personne impliquée dans le conflit de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il lui paraît raisonnable d'ordonner compte tenu des circonstances dans le but d'assurer le maintien de services au public;

5° ordonner le cas échéant que soit accélérée ou modifiée la procédure de grief et d'arbitrage à la convention collective;

6° ordonner à une partie de faire connaître publiquement son intention de se conformer à l'ordonnance du Tribunal.

[Emphases ajoutées]

[12] Ces dispositions laissent peu de latitude, en matière de moyens de pression, aux associations et à leurs membres qui œuvrent dans les services publics et les secteurs public et parapublic lorsqu'ils exercent ces moyens en dehors de l'exercice légal du droit de grève.

[13] Le Tribunal peut en effet intervenir si, dans le cadre d'un conflit, des actions concertées portent préjudice ou sont susceptibles de causer préjudice à un service auquel le public a droit et rendre toute ordonnance pour assurer ce service au public.

[14] La FIQ admet l'existence d'un conflit et que le litige découle d'une action concertée. En ce qui concerne le volet du préjudice, elle invoque d'abord que le seul préjudice sera subi par l'employeur et sera d'ordre administratif. Sur ce dernier point, le Tribunal, considérant que la situation dénoncée, à sa face même, est à tout le moins « *susceptible de porter préjudice à un service auquel la population a droit* », ne serait-ce qu'en raison de la confusion créée par le caractère ambigu du mot d'ordre, demande à la FIQ de le convaincre du contraire. Elle ne présente aucune preuve et argumente sur les ordonnances qui pourraient être rendues.

UN CONFLIT

[15] La notion de conflit a jusqu'ici été interprétée largement. Dans *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 2648, requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, C.S.C. 21726, la Cour d'appel s'exprime en ces termes :

À mon avis, le terme "conflit" **doit ici s'entendre du litige en général qui oppose les parties l'une à l'autre**. (Voir Droit du travail, éd. 1987 - Robert P. Gagnon, Louis LeBel, Pierre Verge, page 529). Ce contentieux peut être relatif à la négociation d'une convention collective; il s'agit alors d'un différend (art. 1f). Il peut tout aussi bien résulter d'une autre cause que le Code (art. 1g) définit comme un grief. L'un comme l'autre constituent des conflits.

[Emphase ajoutée]

[16] Comme mentionné, les parties admettent d'emblée qu'un conflit est en cours.

UNE ACTION CONCERTÉE

[17] La notion d'action concertée a été discutée en 2009 par le Conseil des services essentiels dans *Ville de Châteauguay c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1299*, AZ-50548086 :

[46] Selon la doctrine et la jurisprudence québécoises, la concertation n'implique pas la préméditation mais **signifie « de concert », « d'accord » ou « ensemble »**. À cet effet, le Conseil réfère aux affaires *Maurice Blais c. France Nadeau*, [1971] T.T. 176, *Richard Hollands c. Antonio J. Francoeur*, [1973] T.T. 34 et *Beauchamp c. Carrière* [1980] 2 Can LRBR 165 (Qué).

[47] Ainsi, il n'est pas nécessaire d'établir l'intention de chacune des personnes d'agir en concertation avec les autres, tel que mentionné par les auteurs D'Aoust et Dubé, dans leur Monographie n°16 intitulée *La notion juridique de grève en droit canadien, aux pages 29 et 30* :

c) la concertation

Le critère de concertation peut généralement se prouver de manière objective. Pour qu'un arrêt de travail soit reconnu comme concerté, il suffira que le geste ait été posé collectivement, soit spontanément ou à la demande du syndicat, et que tous les intéressés aient su qu'il s'agissait d'une action collective.

En d'autres termes, le seul fait qu'un certain nombre d'employés cessent ou refusent simultanément de travailler crée une présomption à l'effet qu'ils agissent de manière concertée.

À l'opposé du concept de la concertation l'on peut se retrouver face à une situation où une somme de motivations personnelles, indépendantes et individuelles n'ont fait que coïncider, donnant l'apparence d'une grève. Dans une telle situation, pour faire échec à la présomption, les individus concernés devront démontrer que le fait de cesser simultanément le travail n'était qu'une coïncidence et non le fruit d'un geste concerté. On pourra invoquer dans de tels cas, par exemple, la crainte de représailles, la croyance qu'il y avait danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou la croyance qu'on exerçait un droit défini dans la convention collective. (nos soulignés)

[Emphase ajoutée]

[18] Il appert dans le présent cas que c'est collectivement que des gestes sont préparés et se traduit dans un mot d'ordre syndical.

[19] Pour le Tribunal, les gestes appréhendés s'inscrivent, de toute évidence, dans le cadre d'une action concertée. Les parties en conviennent d'ailleurs.

UN PRÉJUDICE OU UN RISQUE VRAISEMBLABLE DE PRÉJUDICE

[20] Le Tribunal n'a pas ici à déterminer si l'action concertée reprochée est susceptible de mettre en danger la santé ou la sécurité de la population. Il doit plutôt décider de l'existence d'un préjudice à un service auquel la population a droit ou même de la vraisemblance d'un tel préjudice.

[21] Ainsi, la vraisemblance de préjudice à un service auquel la population a droit suffit pour que le Tribunal puisse intervenir. Cette notion est discutée par le Conseil des services essentiels en 1988 dans *Hydro-Québec c. Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1500*, AZ-88149132 :

Il suffit que le Conseil estime qu'il y ait vraisemblance de préjudice à un service auquel le public a droit pour qu'il puisse intervenir. **Vraisemblable veut dire "qui semble vrai, crédible, croyable, plausible."**(2) Le Conseil ne peut retenir l'argument du syndicat à l'effet qu'il doit développer une "certitude" de préjudice pour intervenir. Interpréter de la sorte les pouvoirs du Conseil ne lui permettraient d'intervenir que lorsque le préjudice est causé et non pas pour prévenir qu'un tel préjudice ne soit causé, ce que le Conseil a fait jusqu'à présent. **L'éloignement dans le temps du préjudice n'empêche pas le Conseil d'évaluer et d'intervenir pour en empêcher la réalisation.**

C'est après avoir apprécié les faits révélés de part et d'autre que le Conseil doit décider s'il y a "vraisemblance de préjudice à un service auquel le public a droit".

[Emphases ajoutées]

[22] Dans *Trois-Rivières (Ville de) c. Association des policiers-pompiers de la Ville de Trois-Rivières*, 2013 QCCRT 0536, la Commission des relations du travail traite aussi de la question :

[32] « *Susceptible de porter préjudice* » signifie qu'il y a une **probabilité suffisamment sérieuse** que les communications soient perturbées, ce qui justifierait **alors une intervention pour éviter le préjudice au service de sécurité publique**, service auquel la population trifluvienne a droit.

[Emphases ajoutées]

[23] Le mot d'ordre visant à inciter les salariés à refuser de façon concertée de travailler des heures supplémentaires résulte d'un conflit entre les parties qui surgit en dehors de l'exercice légal du droit de grève et qui est susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit, ce que proscribit spécifiquement l'article 111.18 du *Code du travail*.

[24] Les motifs invoqués au soutien de l'action concertée, soit le peu de leviers de négociation dont bénéficie la FIQ, sont certes contraignants, mais ne peuvent justifier de transgresser la loi.

[25] La FIQ demande qu'un dispositif reconnaissant les difficultés que pose la négociation soit inclus dans la présente décision. Elle propose de s'inspirer d'un dispositif adopté par le Conseil des services essentiels dans *Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux c. Fédération des infirmières et infirmiers du Québec*, 1999 CanLII 19385 (QC CSE), p. 8 :

SOUHAITE que les parties traitent différemment la présente négociation collective, puisque les résultats actuels ne semblent pas permettre d'obtenir une entente sans priver la population d'un service auquel elle a droit.

[26] Or, ce n'est pas le rôle du Tribunal d'exprimer formellement des souhaits. Ses pouvoirs concernent l'application des dispositions du *Code du travail*, ce qui inclut celles relatives au maintien du rapport de forces entre les parties par la négociation de bonne foi et l'absence d'ingérence patronale dans les affaires syndicales.

[27] Par ailleurs, le *Code du travail* est clair. Aucun ralentissement de travail n'est autorisé en dehors de l'exercice légal du droit de grève.

[28] S'il est vrai qu'en matière de santé les moyens de provoquer des avancées dans des négociations qui stagnent sont restreints et que même l'exercice du droit de grève a des effets limités considérant le maintien des services essentiels auquel les parties sont assujetties, elles ont l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi (article 53), et ce, dans le respect de la loi et des règles applicables.

[29] Dans *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, référant à cette obligation de négocier de bonne foi, la Cour suprême écrit ce qui suit :

101 Les parties ont l'obligation d'établir un véritable dialogue : elles doivent être disposées à échanger et expliquer leurs positions. Elles doivent faire un effort raisonnable pour arriver à un contrat acceptable (Adams, p. 10-107; Carrother, Palmer et Rayner, p. 453). [...]

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

DÉCLARE que l'action concertée que la **Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ)**, prévue à compter du 19 septembre 2024, risque de porter préjudice ou est susceptible de porter préjudice à un service auquel la population a droit;

ORDONNE à la **Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ)**, ses officiers, représentants ou mandataires, de communiquer aux professionnelles et professionnels en soins infirmiers et cardio-respiratoires, que la **Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ)** représente, la présente ordonnance et de les informer clairement qu'elles ou qu'ils ne doivent pas cesser de façon concertée de travailler des heures supplémentaires et qu'elles et qu'ils doivent fournir leur prestation de travail comme à l'habitude, dans le respect de leurs obligations;

AUTORISE le dépôt au greffe de la Cour supérieure du district de Québec d'une copie conforme de la présente ordonnance aux termes de l'article 111.20 du *Code du travail*.

Myriam Bédard

M^e Éric Séguin
MONETTE BARAKETT, S.E.N.C.
Pour la partie demanderesse

M^e Mylène Leroux & M^e Mathieu St-Pierre Castonguay
FÉDÉRATION INTERPROFESSIONNELLE DE LA SANTÉ DU QUÉBEC - FIQ
Pour la partie défenderesse

M^e Paul G Brunet
Pour la partie intervenante

Date de la mise en délibéré : 11 septembre 2024

/ac