

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des services essentiels)

Région : Québec
Dossier : 1242171-31-2108
Dossier accréditation : AQ-2000-7962
Québec, le 2 septembre 2021

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIVE : Annie Laprade

Groupe Colabor inc. - Division Saint-Nicolas
Employeur

et

Syndicat des travailleuses et travailleurs de Colabor Lévis (CSN)
Association accréditée

DÉCISION INTERLOCUTOIRE

[1] Groupe Colabor inc. est une entreprise de distribution de produits alimentaires dans les secteurs des services alimentaires et de la vente au détail.

[2] Syndicat des travailleuses et travailleurs de Colabor Lévis – CSN, représente « *Tous les salariés au sens du Code du travail, à l'exception des employés de bureau, des vendeurs, des employés d'entretien et de maintenance* ». L'accréditation de cette unité de négociation remonte à 2006.

[3] Le 27 août 2021, l'employeur dépose une demande d'ordonnance pour le maintien de services essentiels en cas de grève¹. Il demande également la suspension de

¹ La demande est fondée sur l'article 111.0.17 du *Code du travail*, RLRQ, c. C-27.

l'exercice du droit de grève jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur l'assujettissement². De façon subsidiaire, il demande au Tribunal d'ordonner au syndicat et aux salariés de fournir leur prestation de travail habituelle pour permettre l'exécution du contrat conclu avec le Groupe d'approvisionnement en commun de l'Est du Québec, GACEQ, et de lui transmettre un préavis de 24 heures avant le déclenchement de toute grève.

[4] Ces demandes surviennent alors que la convention est expirée depuis le 31 décembre 2020 et que les salariés ont autorisé la tenue de sept jours de grève.

[5] Après examen des déclarations sous serment et des documents produits par les parties, la demande d'ordonnance provisoire est rejetée. Il leur est toutefois ordonné de compléter leurs preuves et observations concernant l'assujettissement selon l'échéancier convenu.

ANALYSE

[6] À ce stade des procédures, il s'agit de déterminer s'il y a apparence de droit à l'assujettissement au maintien des services essentiels, si un préjudice irréparable peut survenir en l'absence de suspension provisoire du droit de grève et, le cas échéant, si la prépondérance des inconvénients penche en faveur d'une telle ordonnance. L'urgence de la situation peut aussi être prise en compte. Ces critères doivent être modulés selon les circonstances³. Le recours demeure exceptionnel et le Tribunal conserve une discrétion judiciaire pour l'ordonner⁴.

L'APPARENCE DE DROIT

[7] Il y a apparence de droit lorsque le demandeur a une question sérieuse à faire valoir et une preuve suffisamment convaincante au soutien de ses prétentions. À ce stade, les éléments factuels présentés par les parties doivent être tenus pour avérés.

[8] En matière de services essentiels, toute décision met en cause l'exercice de droits fondamentaux. D'une part, il importe de tenir compte du caractère constitutionnel du droit de grève, lequel a été reconnu par la Cour suprême comme un droit protégé par les chartes canadienne et québécoise⁵. D'autre part, le maintien de service essentiel

² Cette demande d'ordonnance provisoire est fondée sur l'article 9 de *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1.

³ *Syndicat national des employés de garage du Québec inc. (CSD) c. Association patronale des concessionnaires d'automobiles inc.*, 2003 QCCRT 0053.

⁴ *Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais et Syndicat des travailleuses et travailleurs de la santé et des services sociaux de l'Outaouais – CSN*, 2021 QCTAT 2982.

⁵ Article 2d) de 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)] et l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12; *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4.

suppose que la grève puisse mettre en péril la vie, la santé ou la sécurité personnelle, des droits évidemment protégés par les chartes et qui doivent avoir préséance⁶.

[9] Le *Code du travail* tient compte de cet équilibre et prévoit que le Tribunal peut ordonner à un employeur et à une association accréditée d'un service public de maintenir des services essentiels en cas de grève si celle-ci peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique⁷.

[10] Colabor n'est pas l'un des services publics visés par l'article 111.0.16 du Code, mais il peut être considéré comme tel en vertu de l'article 111.0.17 al. 2 de cette loi si la nature de ses opérations le rend assimilable à un tel service. L'entreprise et le syndicat pourront alors être assujettis au maintien de services essentiels si la grève des salariés peut mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[11] En tenant pour acquis les faits relatés aux déclarations sous serment et contenus aux documents soumis au Tribunal, peut-on considérer que la nature des opérations de l'employeur le rend assimilable à un « *service public* »?

[12] Cette notion n'est pas définie par le Code, mais on y retrouve une liste exhaustive, quoique complexe, de ces services à l'article 111.0.16. Ils sont résumés ainsi dans la décision *Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal*⁸ :

[43] Les services publics qui sont énumérés à l'article 111.0.16 du Code répondent à ces définitions. Il s'agit d'entreprises qui participent à une mission publique, d'intérêt général, soit en raison de leur nature extrinsèque, soit, bien qu'elles puissent être privées, parce qu'elles offrent des services répondant à une mission de l'État. On trouve ainsi :

- Les services municipaux (alinéas 1, 5.1, 5.1 et 6);
- Des services liés à la santé (alinéas 1.1, 2, 7 et 8);
- Les transports publics (alinéa 4);
- Des services liés à la protection de l'environnement (alinéas 5.1, 5.2 et 6);
- Les services de fourniture d'électricité et de gaz (alinéa 5).

[13] Cette décision résume aussi les principales caractéristiques d'un service public :

⁶ Article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, précitée note 5.

⁷ Article 111.0.17 du Code.

⁸ *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.

- 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.⁹

[14] L'employeur exploite une entreprise qui distribue une grande variété de produits alimentaires et connexes. Il affirme fournir également des « *des solutions de gavage pour les patients et clients incapables de s'alimenter par eux-mêmes* » ce qui est contestée par le syndicat.

[15] Selon son site web, sa mission consiste à « *distribuer les meilleurs produits, au meilleur prix, avec un service à la clientèle impeccable.* ». Il vend ces denrées souvent en grand volume, à une clientèle institutionnelle et commerciale qui compte plus 15 000 entreprises.

[16] De prime abord, ce n'est pas là une mission publique qui était ou pourrait être assumée par l'État. Par contre, la nature des services rendus par une partie de sa clientèle répond, elle, à une mission publique.

[17] En vertu d'un contrat conclu GACEQ, l'employeur distribue des produits alimentaires à des institutions publiques de l'Est du Québec, soit des centres hospitalier, des centres de détention, des centres de réadaptation, des résidences pour personnes âgées, des centres d'hébergement et de soins de longues durées, des centres jeunesse, des centres locaux de services sociaux, des écoles primaires et secondaires, des CÉGEP, l'École nationale de police du Québec et des centre de services gouvernementaux.

⁹ Id, par. 44.

[18] Il fournit aussi des clients qu'il considère assimilables à ceux couverts par le GACEQ, telles des garderies, des résidences pour personnes âgées privées et des foyers d'accueil.

[19] Il n'est pas contesté que plusieurs de ces organismes accomplissent une mission publique.

[20] S'appuyant sur certaines décisions qui parlent d'entreprises qui œuvrent en collaboration avec le réseau de la santé ou qui partagent en partie sa mission, l'employeur explique que des institutions publiques et privées s'en remettent à son expertise et sa capacité logistique pour être approvisionnées en biens et nourrir leurs clientèles.

[21] Il entend démontrer que le fait qu'il fournisse des denrées dont ont besoin ces organismes pour accomplir leur mission lui permet d'être qualifié de service public. Il écrit « *sans l'approvisionnement en biens et en denrées essentiels de Colabor, les institutions et organisations telles que décrites dans le corps des présentes ne seront pas en mesure de combler les besoins vitaux des clientèles qu'elles desservent [...]* ».

[22] Ainsi, lorsque l'employeur vend et livre des marchandises dans les centres hospitaliers ou résidences pour personnes âgées, il répond à une mission publique. Il en va de même des autres caractéristiques d'un service public puisque ses clients institutionnels offrent des services d'une importance capitale à une collectivité, comblent des besoins essentiels, etc.

[23] La demande d'assujettissement soulève donc la question suivante : Un fournisseur de biens peut-il être qualifié de « *service public* », non pas à cause de la nature de ses opérations, mais en fonction de sa clientèle?

[24] Il semble que cette question n'ait pas été tranchée et qu'aucun distributeur alimentaire n'ait été assimilé à un service public jusqu'à maintenant.

[25] Il existe des entreprises privées qui sont assimilées à un service public, comme des résidences privées pour personnes âgées, mais ce sont des entreprises qui rendent des services qui, autrement, seraient offerts par des établissements du réseau de la santé.

[26] La question soulevée par la demande d'assujettissement est différente. Elle n'est certes pas futile, mais on ne peut pas parler d'une apparence de droit clair. La qualification de Colabor comme service public reste à faire.

[27] La demande d'assujettissement soulève également la question d'un danger pour la santé ou la sécurité publique. Il s'agit du second critère pour qu'un employeur et un syndicat soient assujettis au maintien de services essentiels.

[28] C'est également ce danger que l'on présente comme le préjudice irréparable justifiant la suspension provisoire du droit de grève. Il convient donc de déterminer si, tenant les faits soumis pour avérés, il existe une preuve suffisamment convaincante pour conclure à un danger pour la santé ou la sécurité publique.

PRÉJUDICE IRRÉPARABLE

[29] L'interruption du travail des salariés provoquera l'arrêt des activités dans l'établissement de Lévis. Les produits entreposés ne pourront pas être livrés à la clientèle ni aux autres entrepôts de l'entreprise pour être redistribués.

[30] Selon l'employeur, sans ces livraisons, « *une partie importante des clientèles desservies par ces institutions encourent des risques graves et imminents à leur santé et à leur sécurité en raison de la dénutrition qui résulterait d'une privation de nourriture* ». Un tel danger, s'il est démontré, est évidemment très sérieux.

[31] Le syndicat soutient, pour sa part, que l'approvisionnement des institutions visées par le contrat GACEQ peut être accompli par d'autres entreprises. Il existe plusieurs distributeurs alimentaires auxquels peuvent s'adresser les institutions pour s'approvisionner en tout en partie, en plus des producteurs de denrées, des épiceries et autres détaillants.

[32] L'employeur reconnaît ces faits, mais affirme que ce ne sont pas des alternatives réalistes. Ses concurrents ne sont pas en mesure de servir sa clientèle à court ou moyen terme en raison du volume de livraison hebdomadaire, du temps que requiert la nécessaire approbation préalable des produits et de la pénurie de main d'œuvre que vivent les entreprises de distribution alimentaire.

[33] La preuve disponible à ce stade ne supporte toutefois pas cette affirmation. Les témoignages et données fournies ne portent pas sur l'approvisionnement des institutions qui ont la responsabilité d'alimenter des populations vulnérables, mais sur toutes les institutions visées par le contrat conclut avec GACEQ. Cela inclut des hôpitaux, des résidences de personnes âgées, mais aussi des CLSC, des écoles, des services administratifs, etc. C'est la même chose pour la preuve d'alternatives à l'approvisionnement des clients assimilables à ceux du GACEQ. On parle aussi de résidences pour personnes âgées, de garderies, d'écoles, de cafétérias en milieu industriel ou pas, de traiteurs, etc.

[34] En tenant pour acquis que ces derniers ne seront en mesure de « *reprendre le carnet de commandes de Colabor auprès du GACEQ* », rien n'indique qu'ils ne pourront pas remplir celles des établissements de santé et des autres institutions qui doivent fournir les repas aux personnes qu'ils hébergent. Plusieurs installations du réseau de santé ne reçoivent qu'une clientèle externe qui a accès à des sources d'alimentation variées. C'est le cas des CLSC par exemple. De même, on ignore combien de livraisons concernent

des écoles, des garderies, des traiteurs, etc. Pourtant, de tels services peuvent être interrompus sans mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[35] Selon les informations disponibles, le nombre de livraisons requises pour assurer la santé ou la sécurité publique est significativement inférieur à celui qui découle de l'application complète du contrat GACEQ et de l'approvisionnement de tous les clients assimilables. La preuve, non exhaustive à ce stade, ne tend pas à démontrer que la grève peut mettre en danger la santé ou la sécurité publique considérant l'existence de compétiteurs en distribution alimentaire.

[36] Quant aux délais qui découlent d'un changement de fournisseurs, là encore la preuve est insuffisante. Les institutions concernées par le maintien de la santé ou la sécurité publique sont moins nombreuses que ce que les témoins de l'employeur ont considérés pour leur témoignage et les produits alimentaires sont déjà approuvés. Ces denrées sont produites par des tiers et pour le moment, rien n'indique qu'ils ne pourraient être acquis par d'autres distributeurs.

[37] Enfin, le contrat GACEQ contient une clause exigeant de Colabor qu'il maintienne l'approvisionnement et les livraisons auprès des institutions, en cas de grève ou de lock out. On ne peut pas en conclure que ces institutions seraient autrement incapables de s'approvisionner pour continuer d'offrir à la population les services nécessaires à sa santé et sécurité. Cette demande semble viser un objectif plus large, soit le maintien de tous les services de Colabor à leur endroit. Or, au stade provisoire, le seul préjudice allégué à défaut d'ordonnance concerne la santé ou la sécurité publique.

[38] Dans ce contexte, l'ordonnance provisoire demandée priverait les salariés de leur droit de faire la grève alors qu'ils l'ont autorisée pour une courte période de sept jours, le 22 août dernier. Puisque les faits soumis ne permettent pas d'y voir une restriction nécessaire pour éviter de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, la demande est rejetée.

ORDONNANCE PROVISOIRE SUBSIDIAIRE

[39] L'employeur recherche les conclusions suivantes :

DÉCLARER que le nombre nécessaire de livreurs syndiqués et d'employés syndiqués œuvrant à l'entrepôt pour pouvoir continuer d'approvisionner en continu les institutions couvertes par le GACEQ est celui contenu tableau fourni à titre de pièce P-10;

ORDONNER au SYNDICAT [...] et aux employés [...] de fournir la prestation de travail habituelle afin de continuer l'approvisionnement et la livraison en continu des institutions couvertes par le GACEQ;

ORDONNER au SYNDICAT [...] de donner à GROUPE COLABOR INC. un préavis d'au moins vingt-quatre (24) heures avant le déclenchement de toute grève.

[40] Il fait valoir la lettre d'entente « *au sens de l'article 109.1 c) (i) du Code* » conclue par les parties et qui prévoit « *qu'en cas de grève ou de lock-out, l'Employeur pourra continuer à retenir les services d'un nombre suffisant de salariés [...] afin d'exécuter ses obligations contractuelles envers le Client, sans entrave ni interruption. [...]* ». Comme c'est souvent le cas, cette lettre d'entente est intégrée à la convention collective.

[41] Estimant que l'arbitre de grief n'a pas juridiction exclusive pour en ordonner le respect, l'employeur invite le Tribunal le faire de façon provisoire. Le syndicat, pour sa part, estime que cette matière relève principalement de la convention collective et devrait être soumise à l'arbitrage.

[42] L'ordonnance demandée vise à forcer des salariés à fournir une prestation de travail. Or l'article 109.1 du Code interdit à un employeur d'utiliser les services d'un salarié pendant la grève, à moins qu'une entente ne soit intervenue entre les parties. Il semble donc que l'obligation des salariés de travailler pendant la grève, s'il en est, ne repose pas sur cette disposition du Code, mais sur la lettre d'entente intégrée à la convention collective. Considérant les questions que cela soulève quant à la compétence du Tribunal pour rendre une telle ordonnance, il est inapproprié de le faire de façon provisoire.

CONCLUSION

[43] La demande d'ordonnance provisoire est rejetée considérant les questions que soulèvent la qualification de l'entreprise comme service public et la faible preuve de préjudice irréparable, soit d'un danger pour la santé ou la sécurité publique.

[44] Par ailleurs, compte tenu que les parties sont en période de négociation collective depuis plusieurs mois, il est souhaitable de disposer de la demande d'assujettissement avec célérité. À cette fin, un échéancier a été convenu pour la mise en état du dossier.

[45] Enfin, le Tribunal rappelle que l'assujettissement au maintien des services essentiels est un processus dynamique, si bien qu'il n'est pas *functus officio*. Il peut donc intervenir à nouveau, au besoin.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

REJETTE la demande d'ordonnance provisoire;

RAPPELLE aux parties de soumettre par écrit leurs preuves supplémentaires au plus tard le 10 septembre, et leurs observations écrites au plus tard le 17 septembre 2021.

Annie Laprade

M^e Marc-André Groulx
BCF S.E.N.C.R.L.
Pour l'employeur

M. Mathieu Labbé
LAROCHÉ MARTIN, AVOCAT-E-S (SERVICE JURIDIQUE DE LA CSN)
Pour l'association accréditée

Date de la mise en délibéré : 2 septembre 2021
AL/rtl