

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des services essentiels)

Région : Québec

Dossier : 1273466-71-2204

Dossier accréditation : AQ-1003-5142

Québec, le 9 juin 2023

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF : Pierre-Étienne Morand

Réseau de transport de la Capitale
Employeur

et

**Syndicat des employés du transport
public du Québec Métropolitain inc.**
Association accréditée

DÉCISION

TABLE DES MATIÈRES

L'aperçu	3
La position des parties	4
Le RTC	4
Le Syndicat.....	5
La question en litige et réponse sommaire.....	5
Le cadre juridique	6
La compétence du Tribunal en matière d'assujettissement	6
Le cas particulier du transport en commun.....	8
La notion de « <i>services essentiels</i> »	10
Le contexte	19
Présentation du Réseau de transport de la Capitale	19
L'impact habituel d'une grève des services de transport en commun.....	20
La modélisation et les simulations réalisées par le RTC.....	24
Les analyses de SYSTRA portant sur les temps de déplacement des différents services d'urgence en cas de grève	31
La critique syndicale du rapport de SYSTRA.....	35
L'expérience des intervenants en services préhospitaliers d'urgence	40
La circulation routière et les voies réservées.....	49
Les études et les documents rendus publics dans le cadre du projet du nouveau lien interrives Québec-Lévis	53
Les solutions de rechange	59
La décision	60
La grève des chauffeurs d'autobus du RTC peut-elle avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité de la population?	60
La situation antérieure	60
Les délais d'intervention des services d'urgence.....	61
L'accès aux établissements de santé	71
L'augmentation du nombre de blessés sur les routes et la détérioration de la qualité de l'air	72
Conclusion.....	73

L'APERÇU

[1] Le Tribunal doit décider si le Réseau de transport de la Capitale, le RTC, et le Syndicat des employés du Québec Métropolitain inc., le Syndicat, doivent être assujettis à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève, en application du *Code du travail*¹.

[2] Le transport en commun, sous réserve du transport adapté, n'est pas un service essentiel comme tel. Cependant, en raison d'une entrave appréhendée à la libre circulation des véhicules d'urgence résultant d'une congestion routière, le gouvernement a, dans le passé, pris des décrets ordonnant le maintien des services essentiels en cas de grève dans les transports en commun à Québec, Montréal, Laval et Longueuil.

[3] Or, depuis les modifications qu'a introduites le législateur au *Code du travail* en 2019², c'est désormais au Tribunal qu'est dévolue la compétence d'enquête et de détermination de l'assujettissement à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève³.

[4] L'article 111.0.17 du *Code du travail*, dans sa nouvelle mouture, se lit comme suit :

111.0.17. Lorsqu'il est d'avis qu'une grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, le Tribunal peut, de son propre chef ou à la demande d'un employeur ou d'une association accréditée dans un service public, ordonner à ceux-ci de maintenir des services essentiels en cas de grève.

[...]

À compter de la date de la notification de la décision du Tribunal aux parties, l'exercice du droit de grève est suspendu jusqu'à ce que l'association accréditée en cause se conforme aux exigences des articles 111.0.18 et 111.0.23.

[Nos soulignements]

¹ RLRQ, c. C-27.

² *Loi modifiant le Code du travail concernant le maintien des services essentiels dans les services publics et dans les secteurs public et parapublic*, L.Q. 2019, c. 20.

³ L'ancien article 111.0.17 du *Code du travail* se lisait comme suit : « **111.0.17.** *Sur recommandation du ministre, le gouvernement peut, par décret, s'il est d'avis que dans un service public une grève pourra avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, ordonner à un employeur et à une association accréditée de ce service public de maintenir des services essentiels en cas de grève [...]* ».

[5] Selon les dispositions de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*⁴, le RTC est une société de transport en commun desservant l'agglomération de Québec⁵. Il s'agit d'un « *service public* », tel que l'entend l'article 111.0.16 (4°) du *Code du travail*.

[6] Le Syndicat est accrédité auprès du RTC pour représenter « **Tous les chauffeurs d'autobus salariés au sens du Code du travail** ».

[7] La convention collective intervenue entre les parties est échue depuis le 30 juin 2022.

[8] Conformément à un échéancier convenu avec le Tribunal, le RTC et le Syndicat ont eu l'occasion de présenter leurs observations et de produire des éléments de preuve, dont des rapports d'expertise, au soutien de leurs prétentions respectives. Le Tribunal tient à souligner la très grande qualité du travail effectué par les parties et leurs procureurs.

[9] L'affaire a d'abord été mise en délibéré le 10 février 2023. Néanmoins, les études et documents du projet *Réseau express de la Capitale* portant sur la circulation routière dans l'agglomération de Québec et sur les ponts, rendus publics le 20 avril dernier, ont entraîné une réouverture d'enquête.

[10] À la demande du Tribunal, les parties ont transmis leurs observations et répliques sur cette question.

LA POSITION DES PARTIES

LE RTC

[11] Le RTC estime qu'une ordonnance d'assujettissement doit être rendue. Il s'appuie d'abord sur l'historique et le vécu des parties qui ont été assujetties au maintien des services essentiels depuis plus de quatre décennies.

[12] Invoquant la population importante de l'agglomération dans laquelle ses autobus circulent quotidiennement, il fait aussi valoir que l'interruption du service de transport en commun, en raison d'une grève, peut mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[13] De fait, advenant une grève, le RTC a quantifié le transfert modal de ses usagers vers l'automobile. Il a ensuite recouru aux services d'experts afin d'en déterminer l'impact

⁴ RLRQ, c. S-30.01.

⁵ L'agglomération de Québec comprend le territoire des Ville de Québec, Ville de L'Ancienne-Lorette et Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, le tout en vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ c. E-20.001.

sur les délais d'intervention des services d'urgence. Ainsi, il souligne qu'une grève affecterait les temps d'intervention, de même que les temps de transfert vers les principaux hôpitaux.

[14] Enfin, le RTC fait valoir qu'une grève serait de nature à nuire à l'accès des personnes vulnérables aux établissements de santé, à augmenter le risque de blessés sur les routes et à affecter négativement la qualité de l'air, ce qui aurait pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

LE SYNDICAT

[15] Le Syndicat estime, au contraire, qu'aucun assujettissement n'est justifié.

[16] Il appelle le Tribunal à faire table rase de la situation antérieure dans laquelle le maintien des services essentiels fut décrété par le gouvernement. S'appuyant sur la réalité concrète qu'il met de l'avant et qui, selon lui, est le seul critère pertinent, il plaide que la preuve n'étaye pas une mise en danger de la santé ou de la sécurité publique du fait de l'interruption de la prestation de travail des chauffeurs d'autobus.

[17] Aussi, le Syndicat conteste le taux de transfert modal du RTC, mais aussi son expertise. En outre, il faut, plaide-t-il, tenir compte encore davantage du télétravail ainsi que de la capacité d'adaptation des services d'urgence. Il soutient qu'il faut considérer les nombreuses solutions de rechange afin d'apprécier l'existence ou non d'un « *danger* ».

LA QUESTION EN LITIGE ET RÉPONSE SOMMAIRE

[18] La seule question soulevée par la présente enquête est la suivante :

- Une grève des chauffeurs d'autobus du RTC peut-elle avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique?

[19] Le Tribunal répond par la négative à cette question. De fait, son enquête révèle que le service de transport en commun qu'offrent les chauffeurs du RTC ne constitue pas un « *service essentiel* », en ce sens qu'il ne s'agit pas d'un service dont l'interruption pendant la grève « *peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* ». Voilà le seul critère pertinent aux fins de trancher la question de l'assujettissement.

[20] C'est donc dire que le « seuil » de 350 000 habitants des municipalités dans lesquelles des services de transport en commun ont été antérieurement assujettis au maintien des services essentiels n'est pas un critère d'assujettissement, quoiqu'il ait souvent été présenté comme tel.

[21] La consécration du droit de grève comme composante indispensable de la liberté d'association constitue un changement majeur dans le paysage juridique, ayant eu pour effet d'entraîner dans son sillage une interprétation véritablement restrictive des services essentiels. L'objectif est donc de porter atteinte le moins possible au droit de grève, de façon à ce que la santé ou la sécurité publique ne soit pas mise en danger.

[22] Ainsi, c'est de « *danger* » dont il est question, et de rien d'autre. La vigilance est de mise, puisqu'à l'évidence, le « *danger* » peut être trop facilement confondu avec le « *risque* ».

[23] En l'espèce, le Tribunal ne peut conclure, tel que l'y invite le RTC, qu'une grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité de la population du fait de l'augmentation de véhicules sur le réseau routier, compromettant ainsi les interventions par les différents services d'urgence (dégradation des temps de déplacement des véhicules d'urgence).

[24] En effet, la preuve que soumet le RTC n'étaye pas un tel danger *imminent, évident et réel*, particulièrement parce qu'elle repose sur des hypothèses. Elle néglige de considérer la réalité concrète – caractérisée notamment par la capacité d'adaptation des intervenants des services d'urgence qui exercent leur profession dans des conditions appelées à changer en temps réel –, les différentes solutions de rechange à l'utilisation de l'autobus (à l'exception de l'automobile), l'implantation du télétravail et la facilité d'y recourir ainsi que la flexibilité qu'il procure, le rôle des autorités publiques pour contrôler les flux de circulation, mais aussi dans la communication de l'information.

[25] En outre, il n'y a aucune preuve relativement à la mise en danger de la santé ou de la sécurité de la population en lien avec l'accès des personnes désavantagées sur le plan socioéconomique aux établissements de santé, à l'augmentation du nombre de blessés sur la route ou encore à la détérioration de la qualité de l'air.

[26] Certes, une grève des chauffeurs d'autobus provoquera des désagréments, des incommodités, des ennuis pour le grand public de la capitale nationale et de sa périphérie, mais la grève a justement vocation à déranger, faut-il le rappeler.

[27] En conséquence, le RTC et le Syndicat ne sont pas assujettis à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève.

LE CADRE JURIDIQUE

LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL EN MATIÈRE D'ASSUJETTISSEMENT

[28] Le Tribunal est investi de la compétence de rendre une décision sur cette question en vertu du nouvel article 111.0.17 du *Code du travail*.

[29] Or, la grève étant définie par le *Code du travail* comme « la cessation concertée de travail par un groupe de salariés »⁶, il va sans dire que l'assujettissement au maintien des services essentiels en constitue un tempérament, l'empêchant d'être exercée dans toute sa plénitude.

[30] En effet, la décision d'assujettissement s'applique pour l'avenir, bien qu'elle puisse être éventuellement révoquée par le Tribunal de sa propre initiative ou sur requête d'une partie⁷.

[31] En outre, des conditions doivent être réunies pour que le droit à la grève puisse être exercé, à la suite d'une décision d'assujettissement.

[32] Voyons les principales dispositions⁸ du *Code du travail* :

111.0.23. Sous réserve de l'article 111.0.24, une association accréditée d'un service public peut déclarer une grève pourvu qu'elle en ait acquis le droit suivant l'article 58 et qu'elle ait donné par écrit au ministre et à l'employeur ainsi qu'au Tribunal s'il s'agit d'un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17, un avis préalable d'au moins sept jours ouvrables francs indiquant le moment où elle entend recourir à la grève.

Cet avis de grève ne peut être renouvelé qu'après le jour indiqué dans l'avis précédent comme moment où l'association accréditée entendait recourir à la grève.

Dans le cas d'un service public visé par une décision rendue en vertu de l'article 111.0.17, la grève ne peut être déclarée par une association accréditée à moins qu'une entente n'ait été transmise au Tribunal depuis au moins sept jours ouvrables francs ou qu'une liste ne lui ait été transmise ainsi qu'à l'employeur dans le même délai.

Le délai visé au troisième alinéa est calculé sans égard à l'application du quatrième alinéa de l'article 111.0.18.

À moins d'entente entre les parties, l'employeur ne doit pas modifier les conditions de travail des salariés qui rendent les services essentiels.

[Notre soulignement]

[33] Le Tribunal doit par ailleurs évaluer la suffisance des services à maintenir pendant la grève :

111.0.19. Sur réception d'une entente ou d'une liste, le Tribunal évalue la suffisance des services essentiels qui y sont prévus.

Les parties sont tenues d'assister à toute séance à laquelle le Tribunal les convoque.

⁶ Art. 1 g) du *Code du travail*.

⁷ Art. 111.0.17.1 du *Code du travail*.

⁸ Voir aussi l'article 111.0.18 du *Code du travail*.

Si le Tribunal juge ces services insuffisants, il peut faire aux parties les recommandations qu'il juge appropriées afin de modifier l'entente ou la liste. Il peut également ordonner à l'association accréditée de surseoir à l'exercice de son droit à la grève jusqu'à ce qu'elle lui ait fait connaître les suites qu'elle entend donner à ces recommandations.

[Nos soulignements]

[34] Le Tribunal s'est vu conférer plusieurs pouvoirs de redressement, entre autres dans le cas où les services prévus à une liste ou à une entente ne sont pas rendus ou dans la mesure où ils s'avèrent insuffisants⁹.

LE CAS PARTICULIER DU TRANSPORT EN COMMUN

[35] Il est reconnu que le transport en commun ne constitue pas un service essentiel *en soi*. Ce sont les conséquences découlant d'une interruption du service de transport en commun qui ont fait craindre un danger pour la santé ou la sécurité publique, du fait de la congestion routière paralysant les véhicules d'urgence.

[36] Cette approche est expliquée comme suit dans une décision rendue par le Conseil des services essentiels en 1984 :

L'exercice du droit de grève ne peut être simplement théorique. Il faut maintenir un certain équilibre des forces en présence pour que les parties parviennent à la solution ultime de leur litige, c'est-à-dire la signature d'une convention collective de travail.

Sans doute que des inconvénients seront causés à l'employeur et aux usagers du fait de l'absence de certains services. [...]

Le transport en commun n'est pas en soi un élément du maintien de la santé ou de la sécurité de la population; l'absence totale d'un tel service compromet toutefois la sécurité de la population non parce qu'il en est la cause, mais par voie de conséquence.

L'abolition pure et simple du transport en commun causerait une telle congestion de la circulation qu'il deviendrait impossible de permettre la circulation adéquate des ambulances et des véhicules de policiers ou de pompiers; cet état de fait immobiliserait plusieurs citoyens à un moment ou [sic] le déplacement urgent de ces véhicules deviendrait essentiel pour la santé ou la sécurité de la population¹⁰.

[Nos soulignements]

⁹ Voir l'article 111.17 du *Code du travail*.

¹⁰ *Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal (CTCUM) c. Fraternité des chauffeurs d'autobus, opérateurs de métro, services connexes de la CTCUM, section locale 1983 (SCFP)*, C.S.E., AZ-50013924, 12 octobre 1984, B. Bastien.

[37] Le Tribunal, dans la récente affaire *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)*¹¹, expose comme suit l'état du droit sur la question :

[14] Une entreprise de transport par autobus est définie comme un service public selon l'article 111.0.16 (5) [sic] du Code. S'il est d'avis qu'une grève dans ce service public peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, le Tribunal peut ordonner à l'employeur et l'association accréditée de maintenir des services essentiels en cas de grève.

[15] Jusqu'à l'adoption, le 30 octobre 2019, 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* (communément désignée comme le Projet de loi 33) l'assujettissement au maintien des services essentiels était décidé par décret ministériel.

[16] On constate que l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève au sein d'une entreprise de transport en commun a été décrétée seulement dans les villes les plus importantes en termes de population, soit Montréal, Laval, Longueuil et Québec. Ces villes ont en commun d'avoir une population supérieure à 350 000 habitants. Pour les autres, les entreprises de transport en commun et les syndicats accrédités auprès d'elles ne sont pas assujettis au maintien des services essentiels en cas de grève, sous réserve que du transport adapté soit offert.

[17] Les décisions portant sur le transport en commun citées par les parties ont été rendues non pas en matière d'assujettissement, mais à l'étape de la détermination des services essentiels, dans le contexte où l'association accréditée désirait exercer son droit de grève. Étant donné que le critère demeure le même que celui devant être appliqué pour décider de la nécessité d'assujettir, à savoir le danger pour la santé ou la sécurité publique, elles sont cependant pertinentes.

[18] Ainsi, il ressort de la jurisprudence que le transport en commun n'est pas un service essentiel en tant que tel même si une grève dans ce secteur cause des inconvénients.

[19] On a jugé qu'une absence totale de service dans ces grandes villes pendant les heures de pointe créerait un danger pour la santé ou la sécurité de la population, principalement en raison de l'accès des véhicules d'urgence qui pourrait être compromis par une augmentation importante de la circulation automobile.

[Nos soulignements, notes omises]

[38] Le RTC prend appui sur la jurisprudence précitée¹² et fait valoir qu'un assujettissement est justifié, trouvant ancrage dans la situation antérieure. Plus encore, il relève que la population de l'agglomération est de 65 % supérieure « à la norme »¹³ de 350 000 habitants.

¹¹ 2020 QCTAT 2619.

¹² Le RTC fait aussi référence à l'affaire *Société de transport de Lévis c. Syndicat des chauffeurs d'autobus de la Rive-Sud (CSN)*, 2021 QCTAT 5825.

¹³ *Observations du RTC*, 7 octobre 2022, p. 3.

[39] Le Syndicat s'inscrit en faux avec cette approche, qu'il juge arbitraire.

[40] Afin de dissiper tout malentendu, précisons que ce « seuil » de 350 000 habitants, qui a pu parfois être tenu pour un critère d'assujettissement, n'en est pas un.

[41] Comme l'explique avec justesse le Tribunal dans l'extrait précité, c'est un simple constat que les villes dans lesquelles le maintien des services essentiels de transport en commun a été décrété par le gouvernement ont effectivement une population supérieure à 350 000 habitants.

[42] Il ne saurait donc être question d'assujettir les parties au maintien des services essentiels du simple fait que l'agglomération de Québec compte une population supérieure, en l'occurrence 580 000 habitants. Un tel critère, s'il en était, paraîtrait arbitraire, mais aussi totalement désincarné de la réalité concrète d'une ville ou d'une région donnée.

[43] Qui plus est, le fait que les parties aient déjà été assujetties au maintien des services essentiels au cours de phases de négociation antérieures, par l'effet d'un décret du gouvernement, ne lie d'aucune façon le Tribunal dans la présente enquête qu'il effectue en vertu de l'article 111.0.17 du *Code du travail*. Tout au plus, il s'agit d'un fait qui participe du contexte général.

[44] C'est donc dire que c'est la situation factuelle et concrète qui préside à l'analyse du Tribunal, qui conduit son enquête en vertu de l'article 111.0.17 du *Code du travail*. Comme le veut l'adage, « *chaque cas en est un d'espèce* ».

LA NOTION DE « SERVICES ESSENTIELS »

[45] Sachant qu'en tant qu'entreprise de « *transport par autobus* », le RTC est un « *service public* », le cœur du litige consiste à déterminer si les parties offrent des services essentiels, c'est-à-dire des services dont l'interruption pendant la grève « *peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* ».

La constitutionnalisation du droit de grève

[46] L'année 2015 fut marquante pour les relations du travail en ce que la Cour suprême, dans l'arrêt *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*¹⁴, l'arrêt *Saskatchewan*, consacre le caractère constitutionnel du droit de grève en tant que

¹⁴ [2015] 1 R.C.S. 245.

composante indispensable de la liberté d'association enchâssée dans la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁵, la Charte canadienne.

[47] La Cour s'exprime comme suit :

[3] L'histoire, la jurisprudence et les obligations internationales du Canada confirment que, dans notre régime de relations de travail, le droit de grève constitue un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective. Otto Kahn-Freund et Bob Hepple l'ont d'ailleurs reconnu :

[TRADUCTION] Le pouvoir des travailleurs de cesser le travail équivaut à celui de la direction de cesser la production, de la réorienter, de la déplacer. Le régime juridique qui supprime la liberté de grève met les salariés à la merci de l'employeur. Là réside tout simplement l'essentiel.

(*Laws Against Strikes* (1972), p. 8)

Le droit de grève n'est pas seulement dérivé de la négociation collective, il en constitue une composante indispensable. Le temps me paraît venu de le consacrer constitutionnellement.

[Nos soulignements]

[48] Cet arrêt phare se veut l'aboutissement d'un long chemin, culminant par la consécration de l'opinion dissidente, mais avant-gardiste du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*¹⁶, dans la foulée de l'élargissement de la portée de l'article 2d) de la Charte canadienne au droit à un processus de négociation collective¹⁷.

[49] À cet effet, voyons comment s'exprime la Cour dans l'arrêt *Saskatchewan* :

[75] Ce tour d'horizon historique, international et jurisprudentiel me convainc que l'interprétation de l'al. 2d) est aujourd'hui celle que préconisait le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, à savoir qu'un processus véritable de négociation collective exige que les salariés puissent cesser collectivement le travail aux fins de la détermination de leurs conditions de travail par voie de négociation collective. Advenant la rupture de la négociation de bonne foi, la faculté de cesser collectivement le travail est une composante

¹⁵ Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, [Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c. 11], App. II. L'article 2 se lit comme suit :

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

a) liberté de conscience et de religion;
b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
c) liberté de réunion pacifique;
d) liberté d'association.

¹⁶ [1987] 1 R.C.S. 313.

¹⁷ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391.

nécessaire du processus par lequel les salariés peuvent continuer de participer véritablement à la poursuite de leurs objectifs liés au travail. Dans le présent dossier, supprimer le droit de grève revient à entraver substantiellement l'exercice du droit à un processus véritable de négociation collective.

[Nos soulignements]

Des « services essentiels » et une grève « qui peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique »

[50] Le RTC souligne que le texte de l'article 111.0.17 du *Code du travail* (« grève qui peut avoir pour effet de mettre en danger ») « [...] n'impose pas la démonstration d'un danger précis pour la santé ou la sécurité ni ne mentionne le degré de risque requis »¹⁸ [Notre soulignement]. Il poursuit en écrivant que le « [...] législateur prévoit plutôt qu'en cas de risque ou encore lorsqu'une grève a le potentiel de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, le Tribunal peut ordonner le maintien des services essentiels en cas de grève »¹⁹ [Nos soulignements].

[51] Le législateur aurait pu prévoir, dans l'article 111.0.17 du *Code du travail*, un libellé du type « lorsqu'une grève met en danger »²⁰ ou « lorsqu'une grève aura pour effet de mettre en danger »²¹, mais il ne l'a pas fait, insiste-t-il. Le RTC poursuit en évoquant les débats parlementaires relatifs au Projet de loi 33, où il est question notamment d'un service qui peut avoir une « incidence »²² sur la santé ou la sécurité publique.

[52] Pour le Tribunal, cette interprétation que propose le RTC est susceptible de mener à des décisions d'assujettissement dès lors qu'une simple possibilité surgit. Or, c'est une vérité de La Palice que le risque zéro n'existe pas.

[53] Cette façon d'interpréter l'article 111.0.17 du *Code du travail* pourrait, par ailleurs, conduire à des résultats absurdes et en porte-à-faux avec la façon dont l'arrêt *Saskatchewan* définit les « services essentiels » :

[84] Il importe cependant de se rappeler la mise en garde du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, à savoir qu'il faut bien définir les « services essentiels » :

Il est [. . .] nécessaire de définir les « services essentiels » d'une manière qui soit conforme aux normes justificatrices énoncées à l'article premier. La logique de l'article premier, dans les présentes circonstances, exige qu'un service essentiel soit un service dont l'interruption menacerait de causer un préjudice grave au public en général ou à une partie de la

¹⁸ *Observations du RTC*, 7 octobre 2022, p. 6.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.* Voir aussi les *Observations du RTC*, 7 octobre 2022, Annexe 4.

population. Dans le contexte d'un argument relatif à un préjudice non économique, je conclus que les décisions du Comité de la liberté syndicale du B.I.T. [Bureau international du Travail] sont utiles et convaincantes. Ces décisions ont toujours défini un service essentiel comme un service « dont l'interruption pourrait mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population » (*La liberté syndicale : Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T.*, précité). À mon avis, et sans tenter d'en donner une liste exhaustive, les personnes essentielles au maintien et à l'application de la primauté du droit et à la sécurité nationale seraient aussi incluses dans le champ des services essentiels. Le simple inconvénient subi par des membres du public ne constitue pas un motif du ressort des services essentiels justifiant l'abrogation du droit de grève. [Italiques ajoutés; p. 374-375.]

[Nos soulignements]

[54] L'arrêt *Saskatchewan* met les pendules à l'heure sur cette question.

[55] D'aucuns avaient déploré un certain glissement dans l'interprétation des « services essentiels », à laquelle la notion de « danger » était pratiquement devenue étrangère, en ce qui concerne les services publics.

[56] L'arrêt *Saskatchewan* nous rappelle donc que le critère du danger pour la santé ou la sécurité publique commande, de par le caractère constitutionnel du droit de grève, une interprétation véritablement restrictive. L'objectif est de porter atteinte le moins possible au droit de grève, de façon à ce que la santé ou la sécurité publique ne soit pas mise en danger.

[57] Cette interprétation restrictive de la notion de « services essentiels » trouve écho dans la récente jurisprudence rendue jusqu'ici en matière d'assujettissement :

[7] Un service essentiel est celui qui vise à prévenir « une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité et la santé » et dont l'interruption menacerait, dans les faits, de causer un préjudice grave au public. Ce danger doit être réel puisque les « simples craintes ou appréhensions ne peuvent suffire à neutraliser ou amoindrir le droit de grève »²³.

[7] Pour justifier cette restriction, il doit être établi que l'interruption de leur travail peut, dans les faits, mettre en danger la santé ou la sécurité publique. Seule la présence d'un réel danger permet d'amoindrir le droit de grève. Les craintes ou les appréhensions quant aux conséquences d'une grève ne suffisent pas²⁴.

²³ *Société de transport de Lévis c. Syndicat des chauffeurs d'autobus de la Rive-Sud (CSN)*, précitée note 12.

²⁴ *Institut national de santé publique du Québec c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4671*, 2022 QCTAT 2726.

[Nos soulignements, notes omises]

[58] Si seul un « *danger* » permet d'amoindrir le droit de grève, de par un assujettissement au maintien des services essentiels, quelle doit en être l'acceptation?

[59] Cette notion est fondamentale en matière d'assujettissement, l'article 111.0.17 du *Code du travail* en faisant mention expressément.

[60] Le Tribunal le précise d'emblée : les notions de « *risque* » ou d'« *incidence* » pour la santé ou la sécurité publique ne figurent pas dans le texte de loi adopté par l'Assemblée nationale et présentement en vigueur.

[61] C'est donc de « *danger* » dont il est question ici, et de rien d'autre.

[62] Cela étant précisé, la vigilance est de mise, puisqu'à l'évidence, le « *danger* » peut être trop facilement confondu avec le « *risque* ».

[63] La jurisprudence examinant la différence entre ces deux notions apparentées ne foisonne pas. Une décision d'intérêt a cependant été rendue par une formation de trois commissaires de la défunte Commission des lésions professionnelles, à laquelle le Tribunal²⁵ a succédé, et dans laquelle cette distinction est abordée.

[64] Bien qu'il s'agisse d'une affaire en rapport avec l'application de la *Loi sur la santé ou la sécurité du travail*²⁶ dans une situation concernant le retrait préventif d'une travailleuse enceinte, les remarques suivantes présentent un intérêt :

[54] Bien que le législateur utilise le mot « danger » à l'article 40 de la LSST et le terme « risque » ailleurs dans la loi, c'est l'existence d'un « danger » qui donne ouverture au droit prévu à l'article 40. Les notions de « danger » et de « risque » n'étant pas définies dans la LSST, on réfère habituellement au sens usuel et courant qu'on retrouve dans les dictionnaires d'usage, à moins que le contexte ne s'y oppose.

[55] La représentante de l'employeur cite quelques définitions des notions de « danger » et de « risque » que l'on retrouve dans les dictionnaires reconnus. [...]

[56] À la lecture de ces définitions, la Commission des lésions professionnelles constate qu'il y a une distinction à faire entre les deux notions de « danger » et de « risque », même si dans certains dictionnaires il y a renvoi d'une notion à l'autre.

[57] La Commission des lésions professionnelles retient que la notion de « danger » fait appel à une menace réelle alors que la notion de « risque » réfère à un événement dont la survenance, bien qu'elle soit possible, est incertaine.

²⁵ Il s'agit de la Division de la santé et de la sécurité du travail.

²⁶ RLRQ, c. S-2.1.

[...]

[92] La Commission des lésions professionnelles conclut que pour constituer un « danger », les risques doivent être réels. Un risque virtuel, une crainte ou une inquiétude n'est pas suffisant pour conclure à un « danger ». La preuve doit démontrer que le risque est réel, que malgré tous les efforts faits pour le contrôler ou l'éliminer, il demeure présent et peut entraîner des conséquences néfastes pour la travailleuse enceinte ou pour l'enfant à naître. Enfin, pour qu'il constitue un « danger physique » au sens de l'article 40 de la LSST, ce risque doit présenter une probabilité de concrétisation qui est non négligeable²⁷.

[...]

[Nos soulignements]

[65] Certes, des définitions issues des dictionnaires de la langue française sont citées dans cette décision qui date de 2007.

[66] Voyons ci-après les définitions que nous offrent aujourd'hui les dictionnaires, pour tenir compte de l'usage actuel de ces différents substantifs, qui pourrait avoir évolué au fil du temps :

▪ *Le Petit Robert*²⁸ :

Danger : « Ce qui menace ou compromet la sûreté, l'existence de qqn ou de qqch.; situation qui en résulte. »

Risque : « Danger éventuel plus ou moins prévisible. », « Éventualité d'un événement ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage ». « Fait de s'exposer à un danger ».

▪ *Larousse*²⁹ :

Danger : « Ce qui constitue une menace, un risque pour quelqu'un, quelque chose; situation où l'on se sent menacé. »

Risque : « Possibilité, probabilité d'un fait, d'un événement considéré comme un mal ou un dommage. » « Danger, inconvénient plus ou moins probable auquel on est exposé. ». « Fait de s'engager dans une action qui pourrait apporter un avantage, mais qui comporte l'éventualité d'un danger ». « Préjudice, sinistre éventuel que les compagnies d'assurances garantissent moyennant le paiement d'une prime ».

²⁷ Centre hospitalier de St. Mary c. Iracani, 2007 QCCLP 3971.

²⁸ « Danger » et « Risque », dans *Le Petit Robert de langue française 2022*, [En ligne], Paris, Éditions Le Robert, <<https://www.lerobert.com/>> (Page consultée le 6 avril 2023).

²⁹ « Danger » et « Risque », dans *Larousse*, [En ligne], Paris, Éditions Larousse, <<https://www.larousse.fr//>> (Page consultée le 6 avril 2023).

- *Multidictionnaire de la langue française*³⁰ :

Danger : « Ce qui représente une menace, ce qui expose à un accident. »

Risque : « Possibilité d'accident, de malheur, de perte ». « Éventualité d'un évènement susceptible d'avoir des conséquences fâcheuses (incendie, accident, inondation, etc. »

- *Grand dictionnaire terminologique*³¹ :

Danger : « Ce qui constitue une menace à la sûreté d'une personne ou d'un bien. »

Risque : « Probabilité que survienne un événement nuisible et éventualité qu'existe une menace plus ou moins prévisible pouvant influencer sur la réalisation des objectifs d'une organisation. »

[67] La lecture de ces quelques définitions mène au constat que la notion de « *danger* » est beaucoup plus restreinte que celle de « *risque* ». Si la première comprend inmanquablement la seconde, l'inverse n'est pas vrai.

[68] Cette interprétation tirée du texte³² est d'ailleurs conforme au contexte plus général qui appelle lui aussi à une interprétation restrictive du « *danger* », en phase avec l'arrêt *Saskatchewan*. La Cour suprême fait sienne l'approche du Comité de la liberté syndicale du Bureau international du travail, soit « *une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité et la santé* »³³.

[69] Le « *danger* » est tout à fait étranger aux désagréments, aux inconvénients, aux incommodités et au préjudice économique.

[70] En ce sens, il faut se garder de qualifier un « *danger* » qui n'en est pas réellement un et qui pourrait amener le Tribunal, bien malgré lui, à substituer à la notion de « *services essentiels* » celle de « *service minimal de fonctionnement* »³⁴. En effet, la doctrine a

³⁰ « *Danger* » et « *Risque* », dans Marie-Éva DE VILLERS, *Multidictionnaire de la langue française*, [En ligne], Montréal, Éditions Québec Amérique, <<http://www.multidictionnaire.com/>> (Page consultée le 6 avril 2023).

³¹ « *Danger* » et « *Risque* », dans Office québécois de la langue française, *Le grand dictionnaire terminologique*, [En ligne], Québec, <<https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/>> (Page consultée le 6 avril 2023).

³² Les lois québécoises étant rédigées aussi en anglais dans leur version officielle, le Tribunal a consulté deux dictionnaires de la langue anglaise, à savoir le *Oxford English Dictionary*, Oxford University Press <<https://www.oed.com/>> (Page consultée le 6 avril 2023), ainsi que Merriam-Webster Dictionary, [En ligne], Springfield, Massachussets, <<https://www.merriam-webster.com/>> (Page consultée le 6 avril 2023) pour les entrées suivantes : « *danger* », « *endanger* » et « *risk* ».

³³ Précité, note 14, par. 92.

³⁴ Jean BERNIER, *Les services essentiels au Québec et la Charte canadienne des droits et libertés*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2018, p. 66 et ss.

sévèrement critiqué cette interprétation de moins en moins restrictive du « *danger* » et de la notion de « *services essentiels* » dans la jurisprudence lorsqu'il est question de services offerts au grand public, tels le transport en commun ou les services de traversiers.

[71] Rappelons que le législateur n'a pas assujéti le transport en commun à l'obligation de maintenir un « *service minimal de fonctionnement* » en cas de grève.

[72] Donc, si le service essentiel s'entend de celui dont l'interruption pourrait mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population, on peut postuler que le « *danger* » auquel réfère l'article 111.0.17 du *Code du travail* doit être envisagé comme suit dans notre dossier :

- Dans le cas où une grève des chauffeurs d'autobus est déclenchée, peut-elle avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, c'est-à-dire qu'il existe une menace *évidente, imminente, réelle* pour la vie, la sûreté, la santé ou la sécurité de la population?

Les solutions de rechange et les mesures d'atténuation

[73] L'identification d'un « *danger* » appelle à considérer l'existence de solutions de rechange et de mesures d'atténuation.

[74] C'est donc dire qu'il faut examiner la situation dans son ensemble afin de déterminer s'il existe une façon d'éviter d'amoindrir le droit de grève en recourant à des moyens qui permettraient, dans les faits, qu'elle ne mette pas en danger la santé ou la sécurité publique.

[75] La question qui se pose est celle de l'existence et de la disponibilité ou non de solutions de rechange ou de mesures d'atténuation. Il faut se garder de considérer les préférences ou les souhaits des usagers.

La causalité entre la grève et le « *danger* »

[76] Le Tribunal devra identifier un lien de causalité entre ce « *danger* » et la grève elle-même. En effet, l'article 111.0.17 du *Code du travail* réfère à une grève qui « *peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* » [Notre soulignement].

[77] Par conséquent, le Tribunal doit « *agir avec circonspection et ne saurait faire porter à une grève éventuelle – et restreindre ce droit – la responsabilité des situations [appréhendées] et dont elle ne serait pas la cause* »³⁵.

³⁵

Centre résidentiel communautaire Arc-en-Soi inc. c. Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre résidentiel communautaire L'Arc en Soi - CSN, 2021 QCTAT 3616, par. 45.

[78] Ce faisant, il faut éviter d'apprécier l'existence d'un « *danger* » de façon absolue et totalement désincarnée du contexte et de la réalité dans lesquels il se pose. C'est pourquoi un certain exercice d'appréciation relative s'impose afin de tenir compte de l'ensemble de l'« environnement » dans l'évaluation d'une situation donnée qui paraît poser un danger pour la santé ou la sécurité publique.

[79] Par exemple, il apparaîtrait totalement incongru de considérer strictement et isolément l'impact d'une grève sur la durée d'un transport ambulancier, sans égard à la réalité normale et quotidienne à laquelle ces premiers répondants sont confrontés (par ex. : conditions météorologiques, état de la chaussée, manque de ressources, nombre d'appels important, surcharge du réseau de la santé, etc.).

[80] Ce serait là faire porter à la grève une responsabilité qu'elle n'a peut-être pas. Bref, la prudence s'impose.

[81] Par ailleurs, dans certaines circonstances, le lien de causalité entre la grève et le « *danger* » pourrait se révéler aléatoire, notamment en raison de l'inaction ou du défaut d'agir d'un tiers.

[82] Pensons au cas où des autorités publiques ont le mandat de protéger la santé ou la sécurité de la population ou encore de remplir plus largement d'autres missions, et qu'elles doivent adapter leurs façons de faire à l'occasion d'une grève.

[83] En d'autres mots, si tant est qu'il existe, dans le présent dossier, un « *danger* » du fait de la grève en raison notamment d'un transfert des usagers privés de transport en commun vers l'automobile, pouvant provoquer une circulation routière plus importante, il faudra s'interroger sur le rôle que pourraient jouer les autorités publiques dans le contrôle des flux et des débits de la circulation aux endroits névralgiques, pour ne nommer que ces aspects. Elles ne sauraient être passives ou se dérober à leurs responsabilités.

[84] C'est le propre de la grève d'infléchir l'opinion publique et de déranger, faut-il le rappeler.

[85] En somme, le Tribunal devra examiner l'ensemble des circonstances et le contexte afin de déterminer si le « *danger* » peut être imputé à la grève elle-même³⁶.

³⁶ Voir *Société de transport du Saguenay c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3124*, 2021 QCTAT 6194, par. 37; *Société de transport du Saguenay c. Syndicat national des employés de garage du Québec inc.*, 2021 QCTAT 6193, par. 38; *Veolia infrastructure services Canada c. Teamsters Québec, local 1999*, 2022 QCTAT 2826, par. 37; *Autobus Rive-Sud inc. c. Teamsters Québec, local 106*, 2023 QCTAT 2071, par. 69.

[86] Fort de ces principes juridiques, examinons les faits de l'affaire.

LE CONTEXTE

PRÉSENTATION DU RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE³⁷

[87] Le RTC est une société de transport en commun qui exploite ses activités sur les territoires de Québec, de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette. On y recense environ 580 000 habitants.

[88] Il n'y a aucun autobus du RTC qui enjambe le fleuve Saint-Laurent pour desservir Lévis. Ce sont plutôt les autobus d'autres entreprises qui transportent les usagers entre la Rive-Sud et Québec.

[89] Le RTC offre également un service de transport adapté par le biais du Service de transport adapté de la Capitale, le STAC, mais les salariés représentés par le Syndicat n'y participent d'aucune façon.

[90] Le RTC exploite aussi le service *Flexibus*, qui consiste en un transport en commun à la demande et sur réservation, qui permet de rejoindre le réseau d'autobus. Certaines zones excentrées sont desservies, parmi lesquelles on recense les secteurs de Val-Bélair et de Loretteville, Wendake, Notre-Dame-des-Laurentides et Sainte-Thérèse-de-Lisieux. Les salariés représentés par le Syndicat ne sont pas affectés à ce service.

[91] Un nouveau service de vélopartage à assistance électrique est maintenant offert par le RTC. Il s'agit d'àVélo, disponible dans de nombreuses stations situées au cœur de la capitale nationale et en pleine expansion. Une application qui se déploie sur un téléphone intelligent en permet l'utilisation.

[92] On recense au RTC environ 175 cadres, professionnels et autres membres du personnel qui ne sont pas syndiqués. Ils occupent des postes de gestionnaires, de conseillers, de techniciens ou encore sont affectés à des tâches administratives.

[93] Les différentes associations accréditées représentant des salariés auprès du RTC sont les suivantes :

- Syndicat du personnel de bureau, technique et professionnel du RTC, section locale 2231 du Syndicat canadien de la fonction publique (AQ-1003-5143), comprenant environ 235 salariés;

³⁷

Voir la *Déclaration sous serment de M. Luc Samson*, Chef – Planification des services au RTC en date du 1^{er} décembre 2022.

- Syndicat des salariés(ées) d'entretien du RTC, CSN inc. (AQ-1004-2285), comprenant environ 350 salariés;
- Syndicat des inspecteurs et répartiteurs du Réseau de transport de la Capitale – FISA (AQ-1004-5382), comprenant environ 45 salariés;
- Syndicat des employés du transport public du Québec Métropolitain inc. (AQ-1003-5142), comprenant environ 950 salariés.

[94] Le RTC exploite environ 170 parcours sur son territoire.

[95] Parmi ceux-ci, on recense un service rapide, soit les *Métrobus* qui font la liaison entre différents secteurs de Québec tout en s'assurant de desservir les axes majeurs d'activités en milieu urbain.

[96] Ce service rapide comprend environ 200 voyages durant la période de pointe du matin. On compte également 62 parcours *eXpress* qui desservent la clientèle dans différents endroits de la capitale, mais aussi de Saint-Augustin-de-Desmaures et de L'Ancienne-Lorette.

[97] Les véhicules sont en service dès 5 h et ce, jusqu'à 4 h 30 le lendemain matin. Les heures de pointe sont de 6 h à 9 h et de 15 h à 18 h.

[98] La flotte de véhicules du RTC comprend 449 autobus standards, 109 autobus articulés ainsi que 64 minibus hybrides. Elle possède également 22 véhicules de service ainsi que trois immeubles. Ses véhicules parcourent annuellement plus de 28 millions de kilomètres.

[99] Précisons qu'au cours des phases des négociations des 40 dernières années, le RTC et le Syndicat ont été assujettis à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève, le tout suivant des décrets pris par le gouvernement³⁸.

L'IMPACT HABITUEL D'UNE GRÈVE DES SERVICES DE TRANSPORT EN COMMUN

[100] Il n'est pas contesté qu'une grève des transports publics dans une région donnée se traduira généralement par une augmentation du nombre de véhicules sur le réseau routier. Cela s'explique en partie par le fait que les usagers se voyant privés de transport en commun choisissent alors de recourir à d'autres moyens de locomotion, dont l'automobile.

[101] À la demande du RTC, la professeure Marie-Soleil Cloutier de l'Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation Culture Société, a effectué une recherche

³⁸ Observations du RTC, 7 octobre 2022, Annexe 1.

dans les écrits scientifiques récents sur les liens entre 1) l'interruption des services de transport collectif, 2) l'augmentation de la circulation routière et 3) l'augmentation des risques pour la santé et la sécurité des usagers de la route pour plusieurs villes et pays occidentaux.

[102] Dans son rapport en date du 7 septembre 2022 intitulé « *Transport collectif, changement à la circulation et risque pour la santé* »³⁹, la professeure Cloutier synthétise comme suit la littérature portant sur la question:

En résumé, qu'elles soient partielles avec un service minimal ou interrompant complètement le service, les grèves du transport collectif ont des effets sur la mobilité urbaine et la santé. La littérature nous confirme que c'est lorsque les utilisateurs se tournent vers l'automobile que les effets négatifs se font davantage ressentir sur les routes, en augmentant la congestion et la durée des déplacements, en augmentant les blessés de la route, et en diminuant la qualité de l'air. Pour certains auteurs, les grèves de courtes durées n'ont pas d'effet à long terme. Pour d'autres, les interruptions de service auront des conséquences sur la fiabilité et la confiance des utilisateurs envers les transports collectifs qui pourront, à long terme, se diriger vers d'autres façons de se déplacer, ce qui n'est pas souhaitable⁴⁰.

[Notre soulignement]

[103] Néanmoins, elle rappelle la difficulté de prédire l'impact d'une telle grève dans une ville spécifique :

[...] il est difficile de prédire quels effets aurait une grève dans une ville spécifique. La configuration des villes, les niveaux de pollution d'origine, la structure économique et les parts modales diffèrent d'une ville à l'autre, tout comme les réglementations [sic] environnementales liées aux automobiles ou au type de véhicule utilisé pour le transport collectif. Toutes ces caractéristiques ont le potentiel d'influencer les éventuels effets d'une grève sur le transport collectif. [...] ⁴¹

[Nos soulignements]

[104] Quant au cas de Québec, la professeure Cloutier réitère cette difficulté, n'évoquant, au regard de la littérature analysée, qu'une potentialité d'augmentation de la circulation des véhicules, ayant des impacts sur la santé :

Nonobstant les difficultés à prévoir les effets exacts d'une possible grève des transports en commun à Québec, la littérature présentée ici nous permet tout de même de soulever qu'il y aura potentiellement des effets sur l'augmentation de la circulation des véhicules,

³⁹ *Observations du RTC*, 7 octobre 2022, Annexe 15.

⁴⁰ *Id.*, p. 10.

⁴¹ *Id.*

menant des temps de déplacement plus élevé, mais également à des impacts sur la santé comme l'augmentation de polluants dans l'air et des blessés sur les routes⁴².

[Notre soulignement]

[105] De son côté, le Syndicat fait appel au Centre en imagerie numérique et médias interactifs⁴³, afin d'évaluer différents facteurs permettant de déterminer si une grève des chauffeurs d'autobus du RTC pourrait avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[106] Le rapport en date du 31 octobre 2022 que signe monsieur Denis Boulanger⁴⁴ s'intitule « *Revue de littérature sur les impacts des grèves sur le trafic routier* »⁴⁵.

[107] Celui-ci considère d'entrée de jeu que les services de transport en commun ont une incidence à la baisse sur la circulation automobile. Cependant, peu d'études sont recensées pour en évaluer l'impact sur l'ensemble du réseau :

Il est indéniable que l'un des principaux avantages du transport public est de décongestionner le trafic. Toutefois, les études portant sur l'évaluation de l'impact du transport public sur la congestion du trafic sont limités. Alors que la plupart des recherches évaluent l'impact du transport public sur la congestion d'un segment de route, d'un corridor, un groupe limité d'études explore l'impact du transport public sur l'ensemble du réseau avec des approches simples. Il est important d'évaluer les impacts du transport public sur l'ensemble du réseau en tenant compte du mouvement du trafic afin d'évaluer vraiment les impacts⁴⁶.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[108] Par ailleurs, il est difficile d'estimer une valeur de référence. Il paraît hasardeux de transposer des études faites ailleurs au cas de Québec:

De plus, la variabilité des indices de congestion mesurée est si importante et dépend de tellement de facteurs, qu'il est difficile d'estimer la valeur de référence. Il est donc futile et inutile de penser transposer les résultats d'une étude au cas de la région de Québec, car les modèles de congestion sont trop imprécis. [...] Ces études montrent également que le taux de personnes qui annulent leur déplacement varie de 5 à 56 %. Cependant, notez

⁴² *Id.*

⁴³ Il s'agit d'un centre de transfert technologique qui offre des services de recherche appliquée aux entreprises et aux organismes publics et parapublics. Il a pour mission de soutenir ces derniers dans leur démarche d'innovation en proposant des solutions novatrices dans le domaine des technologies numériques.

⁴⁴ Il est titulaire d'un doctorat en génie électrique (vision numérique) et a développé, au cours de sa carrière, une expertise dans le domaine des transports intelligents.

⁴⁵ *Observations du Syndicat*, 1^{er} novembre 2022, Annexe 11.

⁴⁶ *Id.*, p. 13.

que ces études ont été réalisées avant la période pandémique et ne considère pas les mesures de mitigation par télétravail mis en place durant la pandémie.

Certaines études évaluent les impacts en mesurant la réduction de la vitesse moyenne sur les autoroutes. Ces études ont observé des ralentissements de 3 à 20 % de la vitesse durant les heures de pointe. Cependant, ce type de mesure ne donne pas d'indication sur la fluidité du trafic⁴⁷.

[Transcription textuelle, nos soulignements, notes omises]

[109] De plus, la flotte des autobus elle-même peut avoir une incidence sur la circulation, observe-t-il :

Bien que le niveau de congestion augmente avec l'arrêt des services de transport en commun, on constate également qu'il peut augmenter également lorsque ceux-ci sont en fonction. Par exemple, l'utilisation de certaines voies réservées ou en contrôlant la signalisation au bénéfice de la circulation des autobus peut occasionner des congestions en accaparant une partie de la capacité des routes. De même, lorsque les bus utilisent les voies normales afin de circuler (en opposition aux voies réservées), certaines études démontrent que le temps d'arrêt des bus et le paramètre qui perturbe le plus la circulation routière⁴⁸.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[110] Monsieur Boulanger relève certaines lacunes des études sur le sujet :

La littérature relative à l'évaluation des impacts de la congestion du trafic liés à l'activité de transport public présente des lacunes évidentes sur les connaissances de la congestion du trafic associé aux transports publics.

- La nature et l'ampleur du transfert modal du transport public vers la voiture en cas de grève des transports publics sont difficiles à évaluer.
- L'impact net du transport public sur la congestion du trafic est difficilement mesurable.
- Les études ne tiennent pas compte des moyens de mitigations qui peuvent être mises en place lorsqu'un arrêt des services survient. Par exemple, les voies réservées aux transports collectifs ou l'interdiction de stationnement aux abords des routes peuvent être utilisée pour améliorer la fluidité du trafic.
- Les dernières années de pandémie ont fait en sorte qu'un nombre élevé de personnes se sont installées pour faire du télétravail ce qui suggère que le taux de transfert modal vers l'automobile pourrait être moindre que prévu⁴⁹.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.*, p. 14.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[111] En somme, pour lui, la seule conclusion fiable qu'on peut tirer de ces études est un *certain* effet d'une grève des transports en commun sur la congestion du réseau routier :

À notre avis, il est très difficile, de transposer une étude réalisée dans une autre ville sur le cas de l'agglomération de Québec. Les modèles développés dépendent de tellement de facteurs différents (configuration du réseau, distribution de la population, modes de déplacement, offre du transport en commun, habitudes des usagers, conditions saisonnières, etc.) qu'il est impensable de pouvoir transposer l'une ou l'autre de ces études. La seule conclusion que l'on peut tirer de toutes ces études est qu'une grève des transports à un certain effet sur l'augmentation du niveau de congestion sur les routes⁵⁰.

[Transcription textuelle, notre soulignement]

LA MODÉLISATION ET LES SIMULATIONS RÉALISÉES PAR LE RTC

[112] Le RTC a mandaté la firme SYSTRA Canada, SYSTRA⁵¹, afin d'étudier l'incidence de la réduction de l'offre de transport en commun sur l'accès aux services d'urgence à Québec⁵². Son rapport final est rendu disponible le 30 septembre 2022⁵³.

[113] Les analyses présentées dans ce rapport sont basées sur des simulations que le RTC a d'abord réalisées selon différentes hypothèses d'offres et de demandes de transport.

[114] L'objet et la façon de procéder sont expliquées dans l'Annexe A du rapport de SYSTRA, mais aussi dans la déclaration sous serment du Chef – Planification des services du RTC⁵⁴.

[115] Le Syndicat conteste cette modélisation.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ Cette firme est spécialisée dans l'ingénierie et les conseils spécialisés dans les transports publics et les solutions de mobilité.

⁵² *Observations du RTC*, 7 octobre 2022, Annexe 8.

⁵³ Ce rapport est préparé par une équipe composée de M. Quentin Chasserieu, ingénieur en modélisation des réseaux de transport; M. Simon Fortin, candidat à la profession d'ingénieur spécialisé en modélisation et planification de transport; et M. Hemzeh Alizadeh, ingénieur de formation et titulaire d'une maîtrise en transport et circulation et d'un doctorat en modélisation des transports.

⁵⁴ *Déclaration sous serment de M. Luc Samson*, précitée, note 37.

La modalisation

[116] En bref, la modélisation des transports consiste en la simulation des comportements d'une demande de déplacement par rapport à une offre de transport (réseau routier, service de transport en commun). Elle se décline en trois volets :

- Dans un premier temps, on s'intéresse à la demande de déplacement. Le RTC s'est appuyé sur l'*Enquête Origine-Destination 2017 pour la région de Québec-Lévis*⁵⁵, permettant d'inférer le nombre de déplacements selon le mode de transport entre les différents secteurs du territoire de l'agglomération de Québec et d'en projeter l'évolution dans le temps. Des ajustements sont faits pour tenir compte de la croissance de la population, de l'économie et des développements résidentiels depuis 2017, le tout selon les projections du ministère des Transports et de la Mobilité durable, Transports Québec.
- Dans un deuxième temps, on codifie le réseau afin de représenter le plus fidèlement possible l'offre de transport réelle, tant au niveau routier qu'en transport collectif, mais également pour les modes actifs (marche, vélo, etc.). Une calibration du modèle est effectuée en s'appuyant sur plusieurs sources de données du RTC, incluant les systèmes de carte OPUS (carte à puce pour charger des titres de transport), les compteurs de passages pour l'achalandage, le système d'aide à l'exploitation Nomade (application afin de consulter l'horaire des autobus et possibilité de création d'itinéraires) pour les temps de parcours d'autobus, en plus des données de *Google Maps* pour les temps de parcours en automobile ainsi que divers comptages routiers de volumes de voitures que la Ville de Québec et Transports Québec ont effectués.
- Dans un troisième temps, on procède à la répartition de la demande sur les différents modes de transport en fonction des choix de la population. Cette étape exige de répartir la demande vers les différents modes de transport selon un processus d'affectation tenant compte du temps en voiture, du temps à bord de l'autobus, du temps de marche vers l'arrêt d'autobus, du nombre de correspondances, etc. Une pondération de ces facteurs est faite en fonction des segments de la population (âge, possession d'une automobile ou non, raison du déplacement, la complexité de celui-ci) et des caractéristiques des déplacements. C'est donc à cette étape qu'un choix du mode de transport est fait.

⁵⁵

Observations du Syndicat, 1^{er} novembre 2022, Annexe 3. Il s'agit d'une enquête menée par le ministère des Transports et de la Mobilité durable, la Communauté métropolitaine de Québec, la Ville de Québec, la Ville de Lévis, le RTC et la Société de transport de Lévis auprès de 35 000 ménages du 6 septembre au 12 décembre 2017. Le territoire de l'enquête correspond *grosso modo* au territoire de l'agglomération de Québec, Lévis, L'Île-d'Orléans, ainsi que certaines municipalités des MRC de Portneuf, La Jacques-Cartier, La Côte-de-Beaupré, Bellechasse, La Nouvelle-Beauce et Lotbinière.

[117] L'exercice de modélisation est effectué pour la période de pointe de 6 h à 9 h à l'automne.

[118] Le modèle permet à différents scénarios d'être testés afin d'en évaluer les impacts, en tenant compte des modifications apportées à la demande de déplacement, comme le télétravail, ou le réseau en lui-même, c'est-à-dire le retrait de l'offre de transport en commun ou des travaux sur la voie publique.

[119] Cela entraîne une redistribution du nombre de déplacements entre les différents modes de transport et un changement aux temps de parcours.

[120] Pour effectuer ce type de modélisation, le RTC a eu recours à un logiciel spécialisé, conçu notamment par la firme INRO et utilisé dans d'autres villes du monde telles que Vancouver, Stockholm et Shanghai. On comprend que cela permet de simuler les conditions de la circulation dans un cas de changement de l'offre de transport en commun.

[121] Le RTC explique qu'il utilise ces modèles depuis plus de quatre ans, entre autres pour faire des projections d'achalandage du Tramway de Québec ou encore pour analyser différents scénarios pour le réseau d'autobus.

Les facteurs susceptibles de modifier la demande de déplacement⁵⁶

[122] Dans le cadre de cet exercice, le RTC a tenu compte de certains facteurs pouvant modifier la demande de déplacement, établie en fonction des données issues de l'*Enquête origine-destination* de 2017.

L'hiver

[123] Une calibration est donc effectuée afin de tenir compte du fait que les modes de transport actif (vélo, marche, etc.) sont moins utilisés en période hivernale.

Les travaux routiers

[124] La modélisation tient compte de différents travaux majeurs prévus sur le réseau ainsi que du réaménagement des voies de circulation et des réductions des limites de vitesse.

⁵⁶ Annexe A du rapport de SYSTRA, précité, note 52.

Le télétravail

[125] En l'espèce, la demande de transport a été ajustée par le RTC pour tenir compte du facteur du télétravail et des études à distance :

Les données sur le nombre d'emplois dans 11 secteurs d'activité économique sur le territoire de l'agglomération de Québec sont extraites pour chaque zone du territoire de l'EOD [...]. Pour chaque secteur d'emploi, les données de Statistique Canada sont utilisées pour estimer le potentiel de télétravail, c'est-à-dire la proportion de travailleurs qui pourraient s'adonner au travail à domicile au moins un jour par semaine [...]. Un sondage effectué par la firme Léger pour le compte du RTC en février 2021 (1472 répondants) a permis d'estimer le nombre minimal et maximal de jours de télétravail qu'un employé dans le secteur particulier pourrait être tenté d'adopter⁵⁷.

[126] À partir de la modélisation, le taux global de réduction des déplacements pour tenir compte du télétravail est de 21 % sur l'ensemble du réseau en semaine à l'heure de pointe et se ventile comme suit :

- Réduction de la demande d'automobiles de 24 %;
- Réduction de la demande pour le transport collectif de 21 %;
- Réduction pour les déplacements actifs de 16 %.

[127] Le RTC précise cependant que le modèle tenant compte du télétravail surestime la réduction des déplacements, vu les débits de circulation notés par la Ville de Québec pour la période du 6 au 12 septembre 2022.

[128] Cette évaluation des débits de circulation dont les données ont été captées par des boucles installées sous la chaussée à huit intersections névralgiques n'a démontré qu'une réduction globale de la circulation inférieure de 10 % pour tous les jours de la semaine sur une période de 24 heures⁵⁸.

[129] De son côté, le Syndicat objecte que le taux global de réduction des déplacements de 21 % que propose le RTC est nettement insuffisant.

[130] Il faut, plaide-t-il, apprécier le potentiel maximal du télétravail, particulièrement dans le cas d'une grève. Il remet ainsi en cause un tel chiffre qui résulte d'un simple sondage traduisant les intentions des gens de télétravailler. Il invite plutôt le Tribunal à retenir un taux de réduction des déplacements de l'ordre de 40 %.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Observations du RTC*, 7 octobre 2022 Annexe 9.

[131] Le Syndicat souligne que le télétravail fait dorénavant partie des mœurs, étant déjà très répandu et implanté chez bon nombre d'employeurs de Québec.

[132] Il produit une déclaration sous serment d'un conseiller syndical⁵⁹ à la mobilisation et à la vie régionale de la Confédération des Syndicats nationaux, la CSN, lequel s'est livré à des vérifications auprès de syndicats locaux, eu égard au télétravail.

[133] Le conseiller fait état de ses constats issus des entretiens qu'il a eus avec les représentants des syndicats locaux affiliés à la CSN et des documents qu'il a consultés. Évidemment, pandémie oblige, employeurs, syndicats et salariés se sont adaptés rapidement en s'adonnant au télétravail.

[134] Il joint à sa déclaration différentes politiques ou ententes relatives à ce mode d'exécution du travail pour quelques employeurs majeurs : gouvernement (fonction publique), Université Laval, SSQ Société d'assurance-vie inc., Beneva, CHU de Québec – Université Laval et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale.

[135] Souvent, le télétravail est volontaire, écrit-il. On lui rapporte que ce mode d'organisation du travail est excessivement populaire.

[136] Le Syndicat souligne également le développement du téléenseignement, faisant allusion aux nombreux cours dispensés virtuellement par les différentes institutions d'enseignement collégial et universitaire qui ont pignon sur rue dans la capitale.

[137] En réplique, le RTC répond que le taux de 40 % qui est proposé est intenable, puisqu'il s'agissait de celui qu'on a connu au plus fort de la pandémie de la COVID-19 en 2020.

[138] Il produit aussi des déclarations sous serment signées par les directrices générales des Cégep de Sainte-Foy⁶⁰, Cégep Garneau⁶¹, Cégep Limoilou⁶² ainsi que la vice-rectrice aux études et aux affaires étudiantes de l'Université Laval⁶³. Ces dernières confirment qu'il n'est pas envisageable de basculer en téléenseignement en raison d'une grève des chauffeurs d'autobus du RTC.

⁵⁹ Déclaration sous serment de M. Gino Provencher en date du 28 octobre 2022.

⁶⁰ Déclaration sous serment de M^{me} Nathalie Larose en date du 1^{er} décembre 2022.

⁶¹ Déclaration sous serment de M^{me} Patricia Poirier en date du 30 novembre 2022.

⁶² Déclaration sous serment de M^{me} Chantal Arbour en date du 30 novembre 2022.

⁶³ Déclaration sous serment de M^{me} Cathia Bergeron en date du 30 novembre 2022.

L'achalandage du RTC

[139] Il nous faut reconnaître que l'achalandage du RTC n'a clairement pas retrouvé son niveau d'avant la pandémie, ce qu'admet la société de transport. Dans son Budget 2022, elle écrit que la pandémie « *a transformé les habitudes de mobilité de la population et des usagers de transport en commun et que ses effets persisteront dans les prochaines années, transformation qui a des effets à la baisse sur l'achalandage* »⁶⁴.

[140] Le RTC a perçu aussi des sommes du gouvernement dans le cadre du *Programme d'aide d'urgence aux transports collectifs des personnes*, dans le contexte d'une baisse d'achalandage s'expliquant par la pandémie et des pertes financières conséquentes.

[141] L'achalandage, toujours en-deçà du niveau prépandémique, va cependant croissant et il est particulièrement marqué depuis le printemps 2022. Il est de plus de 80 % en septembre et de 74,8 % en octobre 2022, en comparaison avec les mêmes mois en 2019. Nous reviendrons sur l'achalandage ci-dessous, lorsqu'il sera question des documents rendus publics dans le cadre du projet de tunnel Québec-Lévis.

Le nombre de véhicules automobiles supplémentaires sur le réseau routier en raison de la grève⁶⁵

[142] Le RTC rapporte que 25 000 personnes ont été transportées à l'heure de pointe matinale en septembre 2022. Il estime que cela représente 20 800 véhicules supplémentaires sur le réseau routier de l'agglomération de Québec à l'heure de pointe du matin, en cas de grève.

[143] Pour en arriver à ce résultat, le RTC a appliqué un taux estimé (et ne résultant pas de simulations) de 1,2 personne par véhicule, dans le cas où les usagers du transport en commun emprunteraient une voiture comme *passagers* ou *conducteurs*, et ce, dans la même proportion que les automobilistes actuels, d'affirmer son Chef – Planification des services.

[144] Le Syndicat réagit en signalant qu'il s'agit presque d'un usager par véhicule, ce qui est exagéré. Il ajoute que ce transfert modal fait abstraction des caractéristiques des usagers, comme ceux qui ne sont pas détenteurs d'un permis de conduire. Sur ce sujet, il cite les données de l'*Enquête origine-destination* selon lesquelles 36,7 % des usagers du RTC n'en détiennent pas. Il n'est pas plausible que ne pouvant conduire un véhicule, ils en ajoutent presque chacun un en cas de grève.

[145] Le RTC réplique qu'il s'est appuyé sur une segmentation des déplacements de la population établie à partir des données issues de l'*Enquête origine-destination* de 2017

⁶⁴ *Observations du Syndicat*, 1^{er} novembre 2022, Annexe 5, p. 13.

⁶⁵ *Id.* Voir aussi l'annexe A du rapport de SYSTRA dans les *Observations du RTC*, précitée, note 52.

et fondée sur divers facteurs, tels que l'âge des personnes, la motorisation des ménages ainsi que le motif du déplacement et sa complexité.

[146] Aussi, « [c]ette classification a été établie à l'aide de méthodes statistiques appropriées et reconnues (arbre de décision et clustering) pour partitionner les déplacements de la population en 8 groupes homogènes représentant de manière juste les choix de mode de transport de la population »⁶⁶.

[147] Cette segmentation représente les préférences de la population. On calcule la probabilité qu'un mode de transport soit choisi plutôt qu'un autre, et ce, pour chaque déplacement, en considérant le temps en voiture, le temps et la distance à la marche ou à vélo, le temps à bord d'un autobus, le temps d'attente et le nombre de correspondances, etc.

[148] On tient également compte des contraintes du déplacement, est-il allégué. C'est-à-dire qu'il est impossible qu'une personne âgée de 0 à 12 ans conduise elle-même un véhicule alors que la probabilité serait très faible pour une personne âgée de 13 à 17 ans. Il en est de même pour les gens âgés de 18 à 64 ans qui ne possèdent pas une automobile.

[149] Pour le Tribunal, le transfert modal quantifié du RTC (vers l'automobile) paraît d'abord élevé, vu le pourcentage d'usagers ne détenant pas de permis de conduire.

[150] Ensuite, quoi qu'il en soit, le RTC ne tient compte d'aucune solution de rechange ni de mesures d'atténuation en cas de grève, pouvant modifier la demande de déplacement (sauf le télétravail, dans une certaine mesure). Au contraire, une telle segmentation représente les préférences de la population selon les données de l'*Enquête origine-destination* de 2017. Il ne s'agit que d'hypothèses, vraisemblablement peu représentatives du comportement qu'adopterait la population de la capitale nationale en cas de grève.

[151] Ainsi, et cela dit avec égards, cette estimation du nombre de véhicules additionnels sur la route en cas de grève des chauffeurs d'autobus du RTC paraît peu fiable.

⁶⁶ Déclaration sous serment de M. Luc Samson, précitée, note 37, par. 37.

LES ANALYSES DE SYSTRA PORTANT SUR LES TEMPS DE DÉPLACEMENT DES DIFFÉRENTS SERVICES D'URGENCE EN CAS DE GRÈVE

La méthode d'analyse⁶⁷ et les scénarios de référence

[152] Cette étude a pour objet de présenter l'incidence d'une grève sur les temps d'intervention des services d'urgence.

[153] Ainsi, SYSTRA procède à des analyses en fonction des simulations routières réalisées par le RTC qui font état des conditions de la circulation sur le réseau routier en cas de changement dans l'offre de transport en commun, comme expliqué ci-devant.

[154] Deux scénarios de référence sont évoqués : un premier, *Télétravail* (TT), et un second, *Sans Télétravail* (REF). Ils sont établis en tenant compte de la demande d'avant la pandémie de la COVID-19 qu'on projette à l'année 2022. Ils présentent des réseaux routiers et de transport en commun sans perturbation, auxquels on ajoute différents facteurs pouvant le faire varier : télétravail; grève des transports en commun; hiver; travaux routiers.

[155] SYSTRA cherche à confirmer que ces scénarios sont réalistes lorsqu'on examine les temps de déplacement obtenus et ce, de pair avec les données de contrôle fournies par *Google Maps*.

[156] Pour ce faire, SYSTRA a retenu quatre endroits différents dans le périmètre pertinent en vue de comparer les temps de parcours entre ces endroits à l'heure de pointe, un jour de semaine de juillet 2022 :

- Sainte-Foy;
- Centre-ville;
- Charlesbourg;
- Val-Bélair.

[157] Par exemple, les données révèlent qu'il faudra 14 minutes pour gagner le centre-ville depuis Sainte-Foy dans le scénario *Sans Télétravail* (REF), alors qu'il en faudra 13 dans le cas du *Télétravail* (TT). Les données de *Google Maps* pour ces deux points d'origine et de destination sont de 12 à 26 minutes.

⁶⁷ Dans sa déclaration sous serment, M. Luc Samson fait l'énumération de l'ensemble des données brutes qui ont été soumises à SYSTRA.

[158] À la suite de ces comparaisons, SYSTRA constate que sauf exception, les temps de parcours de ces deux scénarios sont cohérents avec ceux de *Google Maps*.

[159] SYSTRA dit retenir le scénario *Télétravail* (TT) pour le contrôle de la situation en septembre 2022, tout en rappelant qu'il faut considérer la reprise du travail en présentiel pour mesurer l'incidence de la grève. Pour sa part, le RTC estime que le scénario *Sans Télétravail* (REF) est celui qui devrait être considéré par le Tribunal⁶⁸.

La modélisation du service de protection contre les incendies

[160] De l'avis de SYSTRA, les simulations routières du RTC constituent une donnée d'entrée fiable pour réaliser des prévisions de parcours. C'est donc dire qu'à partir de telles simulations, on peut réaliser des analyses spécifiques sur le temps de parcours des différents services d'urgence.

[161] À cette fin, SYSTRA fait le choix de se concentrer sur le contrôle des incendies, qui est le service d'urgence dont les temps d'intervention sont suivis avec le plus d'attention.

Le service de protection contre l'incendie

[162] Le *Schéma de couverture de risque en incendie 2019-2024 pour l'Agglomération de Québec*⁶⁹ énonce les objectifs de temps d'intervention. Un suivi des performances est fait chaque année par le Service de protection contre l'incendie de la Ville de Québec, le SPCIQ. Les objectifs de délais d'intervention sont de mobiliser 4 pompiers sur le lieu d'intervention en 5 minutes; 10 pompiers en 10 minutes; et finalement 15 pompiers en 10 minutes.

[163] Le SPCIQ indique que la force de frappe requise pour les bâtiments à risque faible, soit 10 pompiers en 10 minutes, est un objectif réalisé pour 66 % de la population de l'agglomération. Il s'agit d'un « *objectif à atteindre dans une majorité de situations présentant des conditions normales que ce soit sur le plan du climat, de la topographie ou de l'accès au lieu du sinistre ou encore de la disponibilité des ressources d'intervention* »⁷⁰. Par ailleurs, le document indique qu'un temps de réponse entre 10 et 15 minutes est compatible avec une intervention efficace.

⁶⁸ *Observations du RTC*, 7 octobre 2022, p. 10.

⁶⁹ *Observations du Syndicat*, 1^{er} novembre 2022, Annexe 18.

⁷⁰ *Id.*, p. 29.

Les analyses et les résultats de SYSTRA

[164] Les analyses se concentrent dans le périmètre d'intervention du SPCIQ, correspondant au territoire de la Ville de Québec, lequel compte 550 000 personnes.

[165] SYSTRA utilise la densité de la population afin de simuler la probabilité des interventions dans ces délais que vise le *Schéma de couverture du risque*. Elle procède à une analyse géomatique du temps nécessaire aux pompiers pour intervenir, et ce, en fonction de leur localisation et des conditions de la circulation.

[166] SYSTRA obtient ainsi des résultats en comparant des situations de référence ainsi que celles qui seraient dégradées en raison d'une grève⁷¹ :

- La comparaison entre le scénario de référence (REF) et celui de grève, en ce qui concerne la population inaccessible par 10 pompiers en moins de 10 minutes, fait état d'une augmentation de **32 000 à 38 000 personnes**;
- La comparaison entre le scénario de référence (REF) et celui de grève, en ce qui concerne la différence de temps pour l'arrivée de 10 pompiers, fait état que pour 100 000 personnes, le délai s'allonge d'**au moins 20 secondes** et pour 21 500 personnes, d'**au moins une minute**.

Les différents scénarios pour lesquels on cherche à mesurer l'impact de la grève

[167] SYSTRA identifie, pour chacun des scénarios de référence (TT et REF), d'autres scénarios avec des facteurs pouvant faire varier les conditions de déplacement : hiver (H) et travaux majeurs (TR). Six scénarios sont donc recensés, tous sans grève :

- *Télétravail* (TT);
- *Télétravail avec Travaux majeurs* (TT-TR);
- *Hiver avec Télétravail* (TT-H);
- *Sans Télétravail* (REF);
- *Sans Télétravail avec Travaux majeurs* (REF-TR);
- *Sans Télétravail avec Hiver* (REF-H).

⁷¹

Voir l'Annexe B du rapport de SYSTRA, intitulée « *Calcul de la montée en effectif des pompiers sur chaque lieu du réseau* », et l'Annexe C, intitulée « *Hypothèses de vitesse des pompiers et de temps d'intervention* », *Observations du RTC*, précité, note 52.

[168] Chacun de ces scénarios est comparé avec son seul scénario correspondant, qui comprend le facteur *Grève* (G).

[169] Par conséquent, lorsque SYSTRA ajoute la *Grève* (G) à chacun de ces scénarios, les données révèlent une augmentation de la population inaccessible par les pompiers en 5 et 10 minutes, des temps d'intervention pour 15 pompiers dans les zones entre l'Université Laval et le centre-ville, des temps d'accès des quartiers résidentiels à l'hôpital le plus près ainsi que des temps de transfert entre les principaux hôpitaux.

[170] SYSTRA produit un document intitulé « *Hypothèses de vitesse des services d'urgence et de temps de mobilisation des pompiers* »⁷².

[171] Comme les modélisations effectuées par le RTC ne concernent que des véhicules privés, il est pertinent de tenir compte du fait que les véhicules d'urgence se déplacent plus rapidement. En effet, on sait qu'ils ont recours à des gyrophares, à des sirènes, qu'ils peuvent circuler à contresens et emprunter les voies normalement réservées. Plus encore, ils peuvent s'assurer d'un passage prioritaire aux feux de circulation puisqu'ils peuvent les contrôler à distance.

[172] SYSTRA a comparé les données des simulations à celles qui sont chronométriques du SPICQ, ce qui permet de « *valider les hypothèses de **80 secondes** de préparation et d'une **réduction du temps de parcours de 25%** par rapport aux autres usagers* » [Transcription textuelle, notre soulignement]. De fait, ce bonus de vitesse permet d'obtenir des indicateurs de performance similaires à ceux du SPICQ.

[173] Cependant, SYSTRA remarque que, faute de données de performance disponibles pour les autres services d'urgence, on peut l'appliquer aux autres véhicules d'urgence.

[174] Pour SYSTRA, dans tous les scénarios de grève testés, il y a une dégradation des temps d'accès des services d'urgence qui touche des milliers de personne. L'effet est constaté en présence de télétravail ou non, été comme hiver.

⁷² Annexe C du rapport de SYSTRA, précité, note 52. Elle est communiquée au Tribunal par le RTC dans le cadre de sa *Réplique*, soit le 2 décembre 2022. Elle complète la même annexe soumise le 7 octobre 2022 (*Observations du RTC*). Il s'agit d'un document révisé.

LA CRITIQUE SYNDICALE DU RAPPORT DE SYSTRA

Le rapport de monsieur Denis Boulanger

[175] L'expert syndical, monsieur Boulanger, discute dans son rapport de la démarche adoptée par SYSTRA.

[176] Il observe que dans le cadre de ses analyses, SYSTRA a cherché à évaluer les délais que provoquerait une grève des chauffeurs d'autobus sur les interventions des services d'urgence. Toutefois, le tout n'est fondé que sur des simulations, lesquelles reposent d'ailleurs sur des hypothèses portant sur les éléments suivants :

- Le taux de transfert modal;
- Le temps d'intervention des services d'urgence;
- Le temps de déplacement moyen entre les différentes zones de la ville⁷³.

[177] Monsieur Boulanger exprime des réserves par rapport à l'utilisation des données de contrôle de *Google Maps* qui sont des moyennes entre des points d'origine et de destination. Une multitude de facteurs sont susceptibles d'influencer une telle moyenne des temps de parcours, si bien qu'elle ne reflète pas toujours la réalité. Voyons ses commentaires :

Afin de vérifier que les simulations sont représentatives de la circulation réelle, on calibre le modèle à partir de données et les estimations de temps de parcours fournis par Google Maps « à l'heure de pointe du matin d'un jour de semaine du mois de juillet 2022 ». Ceci permet de valider la conformité du modèle de simulation avec la réalité.

Cependant, nous sommes d'avis que ce temps de référence ne reflète pas toujours la réalité. Afin de bien comprendre, il faut savoir comment Google Maps mesure ces temps de parcours. De façon générale, Google Maps mesure les temps de déplacement entre deux points à partir de données GPS de certains fournisseurs avec qui ils ont des ententes (flotte de camions, taxi, etc.). Ils utilisent également les données provenant de senseurs routiers (radar, boucle d'induction, analyse vidéo, etc.) que leur fournissent certaines municipalités. Google Maps utilise également les limitations de vitesse affichées et l'historique de la circulation pour estimer l'heure d'arrivée prévue.

Ce qu'il faut bien comprendre ici est que les valeurs que retourne Google Maps sont basées sur des moyennes. Elles ne tiennent pas compte des variations du trafic ou des variances dans certaines conditions (mauvais temps, coucher de soleil, neige, brouillard, etc.). On n'a qu'à constater les différences de mesures du tableau de référence (section 1.2 du rapport Systra) pour voir les variations possibles de ce type de mesure. Par exemple, le temps de déplacement entre les zones de Sainte-Foy et centre-ville peut varier de 12 à 26 minutes Google Maps⁷⁴.

⁷³ Précité, note 45, p. 15.

⁷⁴ *Id.*

[Transcription textuelle, nos soulignements, notes omises]

[178] Plus encore, monsieur Boulanger mentionne qu'il est difficile de conclure qu'une grève des chauffeurs du RTC entraînerait une augmentation de la circulation d'une ampleur telle que le déplacement des véhicules d'urgence pourrait être entravé. Il écrit :

Donc, lorsqu'on prétend dans le rapport que « les retards d'intervention occasionnée par une grève dépasseraient fréquemment une minute », on peut mettre en doute sa valeur, car elle ne tient pas compte des variations possible et probable du temps parcouru du trafic en temps normal⁷⁵.

[Transcription textuelle, notes omises]

[179] Force est de constater, pour monsieur Boulanger, une incapacité de définir précisément les impacts d'une telle grève sur la congestion du réseau routier.

[180] Il souligne au passage que « *les moyens de mitigation et le plan de gestion mis en place par la sécurité civile de la ville durant des événements d'exception, font en sorte que les risques liés à un arrêt de services de transport en commun peuvent être minimisés.* »⁷⁶

L'enquête de terrain⁷⁷ : l'expérience des premiers répondants

[181] Le Syndicat retient les services de monsieur Pablo Roy-Rojas et de madame Eugénie Saint-Arnaud⁷⁸ afin d'étudier, au moyen d'une enquête qualitative, l'impact d'une grève sur la circulation routière à Québec pour les travailleurs agissant comme premiers répondants et les gens qui travaillent auprès d'eux (paramédics, pompiers, policiers et répondants médicaux d'urgence, les RMU), ainsi que son incidence sur leur travail.

[182] Cette enquête entraîne la production d'un rapport s'intitulant « *Une grève du Réseau de transport de la Capitale : quels impacts sur le travail des premiers répondants? Une analyse qualitative* »⁷⁹.

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Id.*, p. 17.

⁷⁷ Voir la *Déclaration sous serment de M. Pablo Roy-Rojas* en date du 28 octobre 2022 et la *Déclaration sous serment de M^{me} Eugénie Saint-Arnaud* en date du 31 octobre 2022.

⁷⁸ Il poursuit actuellement des études supérieures en sociologie à l'Université Laval. Il s'est adjoint les services de M^{me} Eugénie Saint-Arnaud comme chercheuse associée, laquelle a récemment complété son baccalauréat en sociologie à l'Université Laval.

⁷⁹ *Observations du Syndicat*, 1^{er} novembre 2022, Annexe 12.

[183] S'appuyant sur la littérature scientifique pertinente, les auteurs notent que les interruptions de services de transports publics entraînent généralement une augmentation du nombre de véhicules sur le réseau routier.

[184] En revanche, les modes de transport alternatif sont fort pertinents dans un contexte de grève. De plus, la communication de l'information l'est aussi.

[185] En outre, des facteurs sont pertinents à l'analyse, particulièrement l'impact de la pandémie de la COVID-19 sur les transports publics, incluant l'achalandage.

[186] C'est aussi le cas du télétravail et de ses effets sur la baisse de la circulation qu'il est toujours difficile de mesurer en raison du manque de données, spécialement à Québec.

[187] Les chercheurs renchérissent sur les propos de monsieur Boulanger mettant en exergue la difficulté que posent les différentes simulations, fondées sur des moyennes de temps de déplacement.

[188] En fait, ils prennent acte des lacunes que présentent les modèles de prévision, essentiellement quantitatifs, et qui négligent de tenir compte du facteur humain :

Nous constatons également que les modèles de prévision théoriques qui tentent de prévoir l'impact des différents enjeux sur le [réseau routier] comportent des lacunes importantes. Les modèles de prévision opèrent à partir de données normatives parfois inadéquates et des trajets simplifiés. En effet, les données permettant de mesurer un temps de déplacement donné ne tiennent pas compte de certaines pratiques alternatives, voire contraires au cadre réglementaire du [réseau routier]. Un modèle de prévision peut difficilement tenir compte de certaines « stratégies » alternatives employées, sur le terrain, par les conducteurs à bord des véhicules d'urgence. C'est un angle mort majeur des modèles de prévision. À l'inverse, les méthodes qualitatives permettent de tenir compte de pratiques originales concrètes qui peuvent sortir des normes. À ce titre, nos résultats montrent que les premiers répondants utilisent leurs propres outils, passent par les terrepleins, prennent des routes alternatives, roulent à contresens, etc. Ce sont toutes des stratégies qu'un modèle de prévision normatif peut difficilement considérer⁸⁰.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[189] Ce constat posé, les chercheurs mettent de l'avant l'intérêt que présente l'expérience subjective des premiers répondants :

La pertinence de notre étude est qu'elle répond aux lacunes constatées dans notre domaine de recherche. À partir des résultats que nous avons obtenus, nous proposons d'investir un angle de la recherche qui reste sous-développé. Étant donné le manque de connaissance théorique et de l'angle mort majeur induit par certaines données normatives, il est difficile de se baser sur des modèles de prévision. Pour cette raison, nous

⁸⁰

Id., p. 11-12.

considérons que l'expérience propre aux premiers répondants constitue une richesse énorme. Ces professionnels détiennent une expérience et des connaissances négligées dans le monde de la recherche. Dans notre étude, nous partons donc de l'expérience subjective des premiers répondants qui sont les acteurs les mieux informés des enjeux qui nous intéressent et des réalités du terrain⁸¹.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[190] En ce sens, les chercheurs ont établi une méthodologie afin de recueillir le témoignage des premiers répondants dans l'exécution de leurs fonctions.

[191] Ils ont bâti un questionnaire comportant cinq thèmes :

- L'expérience de travail;
- Le milieu de travail;
- La pandémie de la COVID-19 et le télétravail;
- Les appels d'urgence;
- Les voies réservées sur les différentes routes de Québec.

[192] L'échantillon choisi est celui des premiers répondants, regroupant des paramédics, des pompiers, des policiers et des RMU. Précisons que les RMU sont en première ligne en ce qui concerne les services préhospitaliers d'urgence. Ils reçoivent les appels des centrales 9-1-1 et affectent les ressources ambulancières en fonction des protocoles applicables, tout en fournissant des conseils sur-le-champ à l'appelant.

[193] Les chercheurs expliquent comme suit l'intérêt de sonder l'expérience des RMU :

Le métier RMU fait partie de l'échantillon retenu étant donné qu'il s'exerce à l'intersection des métiers de premiers répondants. Dans une certaine mesure, les RMU sont au contact des réalités des autres corps de métiers, a fortiori en ce qui concerne la connaissance des routes, puisqu'un des principaux rôles des RMU concerne les routes empruntées et le trajet des premiers répondants⁸².

[Notre soulignement]

[194] Des entretiens semi-dirigés ont eu lieu avec les personnes retenues.

[195] Les chercheurs reconnaissent certaines limites à leur étude. D'abord, une étendue limitée de l'échantillon puisque 10 personnes seulement y ont participé, ce qui est peu

⁸¹ *Id.*, p. 12.

⁸² *Id.*, p. 17.

par rapport à l'ensemble des premiers répondants travaillant dans la capitale nationale. Ensuite, comme celles-ci ont été recrutées par le truchement de leur association professionnelle, il est possible qu'elles épousent la cause syndicale.

[196] Les chercheurs relativisent toutefois ces limites, énonçant qu'afin d'éviter une éventuelle orientation du témoignage rendu, la discussion et l'analyse des propos recueillis se font en relation avec ce qui se dégage de la littérature scientifique sur le sujet.

[197] Il convient de citer les conclusions de leur étude de terrain quant à l'impact de la circulation routière sur le travail des premiers répondants :

Tout d'abord, nous partons du constat que, de manière générale à travers le monde, les grèves des [services de transport public] impactent négativement le réseau routier et augmente la congestion urbaine.

En contrepartie, les entretiens avec les premiers répondants nous ont fourni des données permettant de mitiger ses impacts lorsqu'il est question des pratiques réelles d'intervention d'urgence, du moins dans le cas de l'agglomération de Québec. En effet, le trafic est souvent évoqué par les premiers répondants, mais presque tous les répondants considèrent que le trafic ne constitue pas réellement un obstacle à leur travail. Si le trafic ne constitue pas un problème majeur, c'est surtout grâce aux connaissances et à la capacité d'adaptation des premiers répondants. [...]

Ne sachant pas combien de véhicules seraient ajoutés sur le [réseau routier] de l'agglomération de Québec - en cas de grève des chauffeurs et sans un assujettissement au maintien des services essentiels - nous ne pouvons pas prédire, à partir des entrevues effectuées, un indice d'impact sur la congestion routière. Toutefois, il ressort des entrevues que la congestion routière est rarement un facteur central dans les délais d'intervention. En revanche, il apparaît tout au long de notre discussion que la collaboration et l'adaptation sont au centre des pratiques des premiers répondants. Par conséquent, on peut supposer que la collaboration entre les différents corps de métier représente un moyen efficace de réduire les risques portant atteinte au [réseau routier]. Presque tous les participants applaudissent l'efficacité de la collaboration mise en place lors de grands événements. Pour les premiers répondants, la congestion majeure engendrée sur le [réseau routier] lors de tels événements ne nuit pas véritablement à leur travail. C'est principalement la collaboration interprofessionnelle qui rend ses impacts négligeables⁸³.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[198] Comme nous le verrons, ces constats issus de l'étude qualitative sont conformes aux déclarations sous serment des paramédics et d'une RMU.

⁸³

Id., p. 33-34.

L'EXPÉRIENCE DES INTERVENANTS EN SERVICES PRÉHOSPITALIERS D'URGENCE

La position du centre de communication santé local

[199] Dans l'agglomération de Québec, le Centre de communication santé des capitales, le CCSC, agit comme centre de communication santé au sens de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*⁸⁴. Sa mission consiste à répartir et à affecter de façon efficiente les ressources préhospitalières en traitant les appels que lui acheminent les centres d'appels 9-1-1. Il travaille en étroite collaboration avec les établissements de santé et de services sociaux ainsi que les entreprises ambulancières des territoires qu'il dessert.

[200] Les RMU qui y travaillent accompagnent et dirigent les personnes appelantes, conformément à une multitude de protocoles applicables, et ce, afin de diminuer la mortalité et la morbidité de la population.

Les priorités d'affectation

[201] Le ministère de la Santé et des Services sociaux, le MSSS, a établi un *Protocole opérationnel ministériel – Priorités d'affectation préhospitalière 0-8*⁸⁵ qu'appliquent les RMU du centre de communication santé, afin d'affecter les ressources ambulancières.

[202] Les niveaux de priorité d'appels provenant de la population et relayés par un centre d'appels 9-1-1 sont :

- 0 (haut risque d'arrêt cardio-respiratoire justifiant une affectation immédiate prioritaire urgente);
- 1 (risque immédiat de mortalité justifiant une affectation immédiate urgente);
- 3 (risque potentiel de détérioration clinique (risque de morbidité) justifiant une affectation immédiate);
- 4 (risque potentiel de détérioration clinique (risque de morbidité) justifiant une affectation rapide, dans des délais impartis de moins de 30-60 minutes);
- 7 (situation clinique stable, sans risque identifié ayant peu de risque, avec affectation en moins de 2-3 heures).

⁸⁴ RLRQ, c. S-6.2.

⁸⁵ *Observations du RTC*, précitée, note 13, Annexe 14.

[203] Par ailleurs, les niveaux de priorité suivants visent des demandes de transferts de patients entre les établissements de santé et de services sociaux.

- 2 (patient stable, affectation immédiate);
- 5 (patient stable pour transport rapide avec affectation en moins de 30 minutes dans 95 % des cas);
- 6 (patient stable avec rendez-vous et une affectation selon l'heure prévue du rendez-vous pouvant aller jusqu'à deux heures plus tôt);
- 8 (patient stable pour transferts non urgents avec affectation en moins de 12 heures).

Les commentaires du centre de communication santé local⁸⁶

[204] Voyons certains extraits de la lettre du directeur général du CCSC, qui formule ses commentaires après avoir pris connaissance du rapport de SYSTRA :

Le CCSC est d'avis que l'augmentation des temps de déplacements peut causer un risque supplémentaire pour la santé et la sécurité des patients principalement lors des affectations d'ambulances de catégorie 0, 1 et 3. Pour ce type d'affectations, l'objectif est une prise en charge par des techniciens ambulanciers dans les meilleurs délais possibles. Plusieurs acteurs dans le domaine dont l'Agence de santé publique du Canada font d'ailleurs état d'une perte de chance de survie à un AVC de l'ordre de 10 % pour chaque minute de retard.

Nous portons à votre attention que la congestion routière en heures de pointe à Québec a déjà pour effet d'augmenter les temps de réponse de nos ressources préhospitalières.

[...]

Une augmentation du trafic et donc des temps de déplacement des ambulances causées par une grève posent donc un risque supplémentaire pour la santé et sécurité de la population.

[...]

L'augmentation de la congestion routière et de l'augmentation des temps de déplacements ont un effet sur la disponibilité des ambulances et, par voie de conséquence, sur les temps de réponse.

Le MSSS attribue aux entreprises ambulancières un nombre d'heures de couverture par année selon la moyenne des demandes par heure et par jour de semaine. L'entreprise doit alors créer des horaires et s'assurer d'avoir le nombre de véhicules suffisant sur la route de manière à couvrir cette demande.

Un temps de déplacement plus long vers un patient ou un établissement de soin de santé implique un plus long délai avant que cette ambulance ne redevienne disponible pour une

⁸⁶

Observations du RTC, 7 octobre 2022, Annexe 12.

prochaine affectation. Cette situation implique que l'unité affectée à un appel doit parcourir une plus grande distance avant d'avoir accès aux patients vu l'indisponibilité des ressources à proximité.

Une augmentation de la congestion routière pourrait avoir des effets encore plus importants sur les unités répondant à des appels de priorités moins urgentes. Celles-ci, suite à la prise en charge d'un patient par exemple lors d'un transfert rapide de catégorie cinq, ne circulent pas de manière urgente avec gyrophares et sirène en fonction et seraient davantage impactées par la congestion et leur disponibilité serait retardée pour une prochaine affectation.

En somme, la congestion routière affecte globalement la disponibilité des ambulances et une interruption des services de transport en commun aurait donc pour effet d'accentuer cette problématique.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[205] Le directeur général précise plus tard ses propos au moyen d'une déclaration sous serment en date du 30 novembre 2022 :

7. Par ailleurs, je tiens à préciser qu'en conclusion à ladite lettre, en mentionnant que l'augmentation de la congestion et des temps de déplacements selon les scénarios retenus par le RTC et Systra posent des risques pour la santé et la sécurité du public, cela signifie qu'une telle aggravation des temps de déplacement en cas de grève des transports en commun peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité du public, qu'une telle possibilité en cas de grève existe et constitue un risque réel⁸⁷.

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[206] Il réitère que l'allongement des temps de parcours en raison de la grève aura un effet en chaîne sur tous les autres délais habituels auxquels sont confrontés les paramédics.

La position des acteurs sur le terrain

[207] Comme on le verra, la position qu'expriment les acteurs du terrain relativise celle du centre de communication santé local.

Une RMU

[208] Une RMU exerçant son métier depuis 2008 au centre de communication santé local signe une déclaration sous serment⁸⁸. Elle relate que son employeur compte sur près de 40 salariés formés comme RMU travaillant sur des quarts de travail de jour, de soir et de nuit.

⁸⁷ Déclaration sous serment de M. Dominic St-Arnaud en date du 30 novembre 2022.

⁸⁸ Déclaration sous serment de M^{me} Marjorie Guay en date du 28 octobre 2022.

[209] Elle explique que les appels relayés par les centrales d'appel 9-1-1 sont traités en deux temps : il y a d'abord des RMU responsables de la prise d'appel, après quoi d'autres s'occupent de la répartition de ces appels en fonction des ressources disponibles sur les différents territoires que dessert le centre de communication santé.

[210] Ainsi, le RMU prenant l'appel répondra à l'utilisateur et créera une carte d'appel informatisée dans laquelle seront consignées les informations que celui-ci lui communique.

[211] Ce RMU « à la prise d'appel se doit également d'accompagner, au téléphone, les appelants en les guidant pour certains soins immédiats comme la manœuvre de Heimlich (procédure rapide de premiers soins d'urgence pour traiter l'étouffement dû à l'obstruction des voies respiratoires supérieures par un corps étranger), le massage cardiaque (RCR), ou parfois même accompagner les appelants lors d'un accouchement, etc., et ce, jusqu'à l'arrivée des paramédics auprès du patient » (par. 15) [Transcription textuelle, nos soulignements].

[212] La carte d'appel génère une priorité d'affectation et ce, en fonction des réponses obtenues au téléphone.

[213] Le RMU affecté à la répartition des appels travaille avec cinq écrans, dont l'un de ceux-ci permet de visualiser en temps réel la flotte des véhicules ambulanciers sur un territoire donné ainsi que plusieurs renseignements (l'emplacement, le numéro du véhicule et l'horaire des paramédics).

[214] De façon générale, « un RMU s'occupe de la répartition des appels reçus dans une région particulière et répartit les appels notamment en fonction de diverses informations, comme la priorité d'appel, le lieu de l'intervention requise, l'emplacement des véhicules ambulanciers disponibles et à proximité ainsi que la recommandation effectuée par le système informatique qui indique quel est le véhicule le plus près pour se rendre sur le lieu de l'appel » (par. 18).

[215] Tous les appels ne sont pas immédiatement affectés à un véhicule ambulancier.

[216] Par exemple, ceux de priorités 4 à 8 ne sont affectés qu'au moment où le nombre de véhicules disponibles sur la route ou dans les points de services, situés à différents endroits stratégiques pour l'attente d'appels, sont suffisants.

[217] Plusieurs facteurs influencent la durée du déplacement d'un véhicule ambulancier, relate-t-elle. Parmi ceux-ci, elle relève :

- Le volume d'appels;
- La non-disponibilité de véhicules vu l'achalandage dans un centre hospitalier avant que le patient ne puisse être pris en charge par le personnel soignant;

- La distance entre le lieu de l'intervention et l'établissement receveur;
- Les travaux routiers et les routes fermées;
- Les accidents de la circulation;
- La météo.

[218] Elle affirme, en fonction de ce que lui ont rapporté de nombreux paramédics, que la congestion routière peut certainement affecter le temps d'intervention, mais ceux-ci parviennent à se frayer un chemin, trafic ou non :

40. Pour avoir discuté avec maints paramédics, au fil des ans, je sais que bien que la congestion puisse être un facteur pour le temps d'intervention, mais lorsque les paramédics allument les gyrophares du véhicule ambulancier, l'ambulance se fraye rapidement un chemin, trafic ou pas;

[219] Elle ajoute :

41. Je n'ai jamais entendu dire ou entendu parler que le trafic à Québec, que ce soit en raison des travaux ou du trafic lors de festivals, ait retardé l'arrivée d'un véhicule ambulancier au point de mettre en danger la santé et la sécurité de la personne demandant le service d'un véhicule ambulancier.

Les paramédics

[220] Des déclarations sous serment de paramédics sont produites afin d'illustrer concrètement leur travail quotidien et les conditions dans lesquelles s'exercent leurs fonctions.

[221] Puisque ceux-ci conduisent un véhicule, ils expliquent qu'évidemment, la circulation constitue un facteur susceptible d'affecter le délai d'intervention.

[222] L'un d'eux⁸⁹, exerçant sa profession dans l'agglomération de Québec depuis 2015, déclare :

- 64. Le trafic peut également influencer la durée de nos déplacements;
- 65. Ça peut être du trafic normal, du trafic causé par les travaux ou du trafic relié, momentané, causé par un accident de la route, par exemple;
- 66. Le trafic fait partie de notre quotidien;
- 67. Nous naviguons pour l'éviter ou pour passer au travers;

⁸⁹ Déclaration sous serment de M. Samuel Carrier en date du 28 octobre 2022.

68. Depuis que je travaille à Québec, il ne m'est jamais arrivé de rester pris dans le trafic;

69. Trafic ou pas, les automobilistes se tassent et nous, on passe.

[223] Cela dit, d'autres facteurs contribuent au délai d'intervention, dont :

- L'attente au centre hospitalier avant d'être libéré (ce qui peut facilement prendre 30 minutes);
- La distance entre le lieu d'intervention et celui où se trouve le véhicule ambulancier ou encore le centre hospitalier receveur (l'hôpital le plus près n'est peut-être pas celui qui pourra accueillir le patient);
- Les conditions météorologiques;
- Les travaux sur le réseau routier;
- L'état de la chaussée de certaines routes.

[224] Sur la question de l'état des routes, le déclarant affirme :

77. À titre d'exemple, il ne nous est pas possible de rouler à la vitesse à laquelle nous le souhaiterions sur le chemin Sainte-Foy, en raison de l'état de la route, notamment des nombreux trous;

[225] Curieusement, c'est parfois dans un quartier résidentiel, en périphérie du centre-ville et des secteurs névralgiques, que les déplacements d'un véhicule d'urgence sont plus longs⁹⁰ :

74. Une intervention dans un quartier résidentiel éloigné de l'autoroute risque de prendre davantage de temps parce que nous devons emprunter plusieurs petites routes, porter attention à divers panneaux de signalisation, aux dos d'ânes, ce qui a pour conséquence que nous devons rouler nettement en deçà de la vitesse qu'il est possible d'atteindre sur les autoroutes et les grandes artères;

[226] Les événements de grande envergure qui se déroulent à Québec ont également un impact sur leur travail. Par exemple, plusieurs rues peuvent être fermées à la circulation routière, entre autres pendant le Festival d'été de Québec, le FEQ, le Grand-Prix cycliste de Québec ou le Carnaval de Québec. Il peut y avoir un afflux important de véhicules routiers et de personnes circulant à pied durant de tels événements, même la nuit.

⁹⁰

Id.

[227] Remarquons que L'Hôtel-Dieu de Québec se trouve en plein cœur du Vieux-Québec, à proximité des lieux où se déroulent de tels événements d'envergure. On y retrouve une salle d'urgence en activité 24 heures par jour, 7 jours par semaine.

[228] Il arrive qu'une équipe de paramédics à laquelle on a assigné un appel en raison de la localisation du véhicule ne puisse se rendre sur place en raison de routes fermées, retardant ainsi l'intervention. Le cas échéant, le centre de communication santé assigne l'appel à une autre équipe qui pourra y répondre plus rapidement.

[229] La faculté de s'adapter rapidement au changement fait partie intégrante du travail des paramédics. En fait, on retient de leur déclaration qu'ils tirent profit de la connaissance du territoire d'intervention qu'ils ont acquise de même que de leur expérience professionnelle. Ils peuvent également recourir à des outils, notamment les sirènes et les gyrophares lorsque nécessaire. Ce qui se dégage des déclarations sous serment est tout à fait en phase avec les constats de l'enquête de terrain, qu'on a vue ci-devant⁹¹.

[230] Il est aussi question des travaux importants qui ont déjà eu lieu sur le pont Pierre-Laporte et dont on craignait des embouteillages inédits. Plusieurs acteurs publics avaient travaillé à l'organisation du travail des services ambulanciers, notamment par des voies qui leur étaient réservées par les services policiers. Le tout s'est déroulé sans aucune anicroche, selon l'affiant.

[231] On évoque aussi la possibilité pour le centre de communication santé d'ajouter des véhicules ambulanciers sur la route, lorsque la situation le justifie. Le déclarant mentionne que son employeur a déjà eu à répondre à de telles demandes, comme ce fut notamment le cas lors du FEQ.

[232] Un paramédic en service depuis 26 ans dans Charlevoix, mais qui se déplace fréquemment à Québec, signe une déclaration sous serment⁹². Il explique que la circulation routière et le trafic constituent un facteur parmi tant d'autres pouvant influencer le temps de déplacement nécessaire. Parmi ces facteurs, il identifie :

- L'organisation du travail;
- L'engorgement des hôpitaux;
- La distance entre le lieu de l'intervention et le centre hospitalier où le patient pourrait être transporté en fonction de sa condition;
- Les conditions routières;

⁹¹ Précitée, note 79.

⁹² Déclaration sous serment de M. Emmanuel Deschênes du 28 octobre 2022.

- La météo.

[233] Ce dernier facteur est celui qui ralentit généralement le plus un déplacement.

La question des AVC et du RCR

[234] Le RTC insiste que chaque minute compte lorsqu'il est question d'arrêt cardiaque ou d'accident vasculaire cérébral. Il nous renvoie à des documents publiés par l'Agence de la santé publique du Canada⁹³, lesquels précisent que dans le cas de telles conditions, une intervention immédiate s'impose, car le patient perd 10 % de chance de survie par minute de retard qui s'écoule.

[235] Le Syndicat soutient qu'on ne sait pas à partir de quand le « *retard* » doit être compté. Il réfère aussi aux données du MSSS⁹⁴ en lien avec les temps moyens d'intervention pour les priorités 0 et 1 dans différentes régions administratives.

[236] Dans la région de la Capitale-Nationale, ce temps moyen est supérieur à 11 minutes, sans compter les délais inhérents au transfert de l'appel de la centrale 9-1-1 au centre de communication santé. Il s'ensuivrait que bon nombre de patients souffrant d'une telle condition n'auraient aucune chance de survie, vu ce temps moyen. Et que dire de ceux des autres régions administratives, plus éloignées.

[237] Pour le Tribunal, il ne fait aucun doute que dans le cas où se manifestent des signes d'arrêt cardiaque ou d'accident vasculaire cérébral, le délai entre ce moment et l'arrivée au centre hospitalier a une influence très importante sur la condition du patient et son rétablissement. Voilà pourquoi les autorités insistent sur l'importance du geste citoyen que chaque personne peut poser en portant secours sans délai à une autre dans de tels cas.

[238] Or, aucune expertise médicale n'a été déposée devant le Tribunal dans la présente affaire.

[239] Néanmoins, afin de mettre le tout en perspective, il est pertinent de reproduire *in extenso* le contenu de la déclaration⁹⁵ d'un paramédic dans laquelle il en est directement question :

106. Les cas d'accident vasculaire cérébral (AVC) ne sont pas tous identifiés avec la même priorité;

⁹³ Observations du RTC, 7 octobre 2022, Annexe 7.

⁹⁴ Précitée, note 85

⁹⁵ Précitée, note 89.

107. Il peut arriver que j'arrive sur le lieu d'intervention et que je réalise alors qu'il s'agit d'un AVC, bien que l'appel ait été identifié comme une priorité 1 ou 3, ou même 7;

108. Lorsque nous suspectons un AVC, nous procédons à une évaluation de l'Échelle de Cincinnati, qui consiste à évaluer la parole, la force et l'affaissement de la bouche du patient;

109. Nous demandons au patient de dire la phrase suivante : « *le ciel est bleu à Cincinnati* » pour savoir s'il peut répéter les mots sans aucun problème vs discours ou mots inappropriés/mal prononcés ou incapable de parler;

110. Nous regardons si le patient a un affaissement d'un bras, est-ce que les deux bras restent en position ou bougent symétriquement vs un des deux bras qui descend systématiquement comparativement à l'autre lorsque les yeux sont fermés;

111. Nous regardons si le patient a un affaissement facial, est-ce que les deux côtés du visage sont symétriques vs un des deux côtés du visage qui ne bouge pas lors du sourire et semble affaissé;

112. Lorsque nous constatons la présence d'un des trois critères mentionnés aux paragraphes précédents, nous demandons au patient ou à une personne près de lui depuis combien de temps est apparu le critère évalué;

113. Si cela fait cinq heures ou moins, c'est d'ailleurs le délai à l'intérieur duquel le patient aux prises avec un AVC aigu doit être vu par le personnel d'urgence selon les connaissances que j'ai acquises, je vais transporter la personne chez qui on soupçonne un AVC vers l'Hôpital de l'Enfant-Jésus, notamment parce que cet hôpital est particulièrement dédié aux AVC, on peut d'ailleurs y effectuer une thrombectomie (retirer un caillot de sang dans un vaisseau du cerveau);

114. Si les premiers signes remontent à plus de cinq heures, ça arrive que les premiers signes remontent à plusieurs heures, notamment bien au-delà de cinq heures, la personne chez qui on soupçonne un AVC vers l'Hôpital de l'Enfant-Jésus, sauf exception, mais vers un autre établissement désigné par le Centre de communication santé des capitales puisqu'au-delà du délai de cinq heures, la thrombectomie à l'Hôpital de l'Enfant-Jésus serait moins appropriée selon ce que je comprends des connaissances scientifiques et médicales actuelles;

115. Dans le cas d'un patient ayant besoin d'une réanimation cardio-respiratoire (RCR), c'est une course contre la montre pour se rendre au chevet de la personne à traiter;

116. Une course qui dépend évidemment aussi beaucoup du moment où l'arrêt cardiaque qui a été constaté par les proches;

117. Parfois, même si nous arrivons rapidement, il n'y a plus rien à faire;

118. Parfois, le rythme « défiblable » est passé, donc nous ne pouvons plus utiliser le défibrillateur, ce qui rend les pronostics moins bons;

119. Ainsi, souvent, malheureusement, les meilleures chances de succès demeurent l'intervention d'une personne proche qui a suivi son cours RCR;

120. C'est encore mieux si la personne détient un défibrillateur;

121. Idéalement, des cours de RCR devraient être donnés à l'école afin d'augmenter le nombre de personnes qui maîtrise cette technique d'intervention efficace;

122. Lorsque nous sommes sur place, nous donnons le massage cardiaque;

123. Il peut aussi arriver que nous utilisions le défibrillateur lorsque l'analyse de notre protocole démontre qu'un rythme est « défibrilable »;

124. Il arrive même que nous continuions de le faire au sein de l'hôpital où nous sommes rendus en attendant la prise en charge de l'hôpital;

[Transcription textuelle, nos soulignements]

[240] On retient également de la déclaration sous serment du paramédic charlevoisien⁹⁶ que dans un cas d'AVC, on le dirigera à l'Hôpital de Baie-Saint-Paul ou celui de La Malbaie, sauf s'il s'est écoulé cinq heures ou moins entre le début des symptômes et la prise en charge hospitalière. Le cas échéant, il se rendra directement à l'Hôpital de l'Enfant-Jésus, dans la capitale.

[241] Ce paramédic évoque aussi la façon de procéder dans le cas d'un malaise cardiaque. Si, après avoir fait passer au patient un électrocardiogramme et que le diagnostic est validé, on évaluera le délai pour se rendre à L'Hôtel-Dieu de Québec ou encore à l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec - Université Laval. Dans le cas où les délais sont d'environ 60 minutes, on le dirigera vers l'un de ces centres hospitaliers.

[242] Au-delà du délai de 60 minutes, c'est à l'Hôpital de Baie-Saint-Paul qu'on se rendra, est-il affirmé.

[243] Vu ce qui précède, le Tribunal retient que même pour des conditions médicales aiguës nécessitant une prise en charge rapide, les paramédics ne rouleront pas nécessairement en trombe vers le centre hospitalier se trouvant le plus près du patient.

LA CIRCULATION ROUTIÈRE ET LES VOIES RÉSERVÉES

La déclaration d'un premier chauffeur⁹⁷

[244] Un premier chauffeur au service du RTC depuis 2007 et occupant la première vice-présidence du Syndicat depuis octobre 2021 signe une déclaration. Libéré à temps plein depuis octobre 2021, il participe aux enquêtes de griefs, aux rencontres disciplinaires, aux séances du comité de relations du travail, aux audiences en arbitrage de griefs ainsi qu'à la négociation collective. Il précise être en contact étroit et constant

⁹⁶ Précitée, note 92.

⁹⁷ Déclaration sous serment de M. Sébastien Thibodeau en date du 27 octobre 2022.

avec les membres du Syndicat, qui s'adressent principalement à lui ou à la présidente pour toute question ou commentaire en lien avec la convention collective.

[245] Depuis son embauche en 2007 jusqu'à octobre 2021, il a travaillé principalement comme chauffeur surnuméraire à temps plein, ce qui l'a amené, avec un tel statut, à changer de parcours et d'horaire beaucoup plus fréquemment que les chauffeurs réguliers.

[246] Il a ainsi travaillé sur plusieurs quarts de travail différents, incluant le matin et le soir. Il a donc conduit les véhicules sur tous les parcours, et ce, à plusieurs reprises. « *En raison de ma longue expérience comme chauffeur surnuméraire du RTC et de ma connaissance de ses parcours, qui varient d'un jour à l'autre, que j'ai empruntés à de nombreuses reprises, j'ai une bonne connaissance du réseau desservi par le RTC, de ses voies réservées au transport en commun, des zones et heures où l'achalandage est moindre ou plus élevé* » (par. 28), allègue-t-il.

[247] Les usagers voyagent en transport en commun beaucoup plus aux heures de pointe, de 6 h à 9 h et de 15 h à 18 h. Aux autres moments, le réseau est tranquille. Par ailleurs, même en périodes de pointe, certains secteurs demeurent peu achalandés, comme Cap-Rouge, Saint-Augustin-de-Desmaures, L'Ancienne-Lorette, Val-Bélair ainsi que le nord de Beauport.

[248] En conduisant un autobus, il utilise fréquemment des voies réservées au transport en commun. Des voies sont réservées aux seules heures de pointe alors que d'autres le sont en tout temps. Il ajoute que la plupart des pôles d'attraction majeurs de Québec est accessible par des voies réservées au transport en commun⁹⁸.

[249] De telles voies sont grandement utiles, affirme-t-il, particulièrement dans les endroits où la densité de la circulation est plus importante aux heures de pointe, en l'occurrence les boulevards René-Lévesque, Charest, Laurier, les rues Dorchester et de la Couronne, ainsi que la route de l'Église.

[250] Non seulement de telles voies permettent-elles une circulation plus rapide, mais elles sont utilisées par les véhicules d'urgence, avec leurs gyrophares en fonction, constate-t-il.

[251] Il poursuit :

49. Lorsque je constate qu'un véhicule d'urgence arrive derrière moi et que je me trouve sur une voie réservée, je tasse l'autobus vers la droite pour ensuite l'immobiliser sur le bord de la voie réservée;

⁹⁸

Id., pièces ST-4 et ST-5.

50. Les automobilistes sur ma gauche se tassent alors, dans la grande majorité des cas vers la gauche, ce qui permet au conducteur du véhicule d'urgence de contourner l'autobus avant de continuer son chemin sur la voie réservée;

[252] On a constaté une baisse d'achalandage du RTC dans la foulée de la pandémie de la COVID-19 qui demeure toujours une préoccupation pour le Syndicat et ses membres.

[253] Depuis qu'il est libéré en octobre 2021, des collègues lui ont mentionné qu'il y a toujours une diminution de la circulation aux heures de pointe.

[254] Enfin, il énonce certaines solutions de rechange au transport en commun, en cas de grève. Il cite le service *Flexibus*⁹⁹, le covoiturage, mais aussi l'utilisation du vélo. Il note la présence de pistes ou de bandes cyclables sur de grands axes routiers tels que les boulevards René-Lévesque et Lebourgneuf ou la route de l'Église. À ce sujet, il évoque *àVélo* qui consiste en un nouveau service de vélopartage de plus de 400 bicyclettes à assistance électrique disponibles dans 40 stations¹⁰⁰.

La déclaration d'un deuxième chauffeur¹⁰¹

[255] Un deuxième chauffeur au service du RTC depuis 2002 et occupant les fonctions de deuxième vice-président¹⁰² du Syndicat signe une déclaration sous serment. Il est libéré à temps plein depuis 2017.

[256] S'il écrit qu'« *[e]n général, la circulation, à Québec, en autobus est assez fluide et [qu']elle n'a rien à voir avec celles des grandes villes que j'ai pu visiter, comme Montréal, par exemple* » (par. 15), il constate qu'elle est généralement plus importante sur le boulevard Laurier près de l'Université Laval, dans le secteur de la Colline Parlementaire ainsi que sur certaines autoroutes.

[257] Il énonce les diverses voies réservées aux autobus que l'on retrouve sur de nombreuses artères généralement achalandées à l'heure de pointe, notamment le boulevard Hochelaga et le chemin des Quatre-Bourgeois, ainsi que les autoroutes Félix-Leclerc, Laurentienne et Robert-Bourassa.

⁹⁹ Voir la pièce ST-6 au soutien de sa déclaration, précitée, note 97.

¹⁰⁰ Voir la pièce ST-10 au soutien de sa déclaration, précitée, note 97.

¹⁰¹ *Déclaration sous serment de M. Luc Bourassa* en date du 27 octobre 2022.

¹⁰² Il assume la responsabilité du dossier de la santé et de la sécurité au travail et celui des assurances.

[258] De plus, de telles voies réservées permettent aux autobus du RTC d'y circuler, afin que la population puisse accéder aux pôles principaux d'attraction de la capitale nationale.

[259] Au soutien de sa déclaration, il produit une carte interactive sur laquelle il identifie l'ensemble des voies réservées aux autobus qu'on retrouve à Québec, de mêmes que les centres hospitaliers. Le RTC ne conteste d'aucune façon l'exactitude de cette carte.

[260] Il affirme que l'on peut aisément constater que les voies réservées se trouvent justement dans les endroits où la circulation est plus dense, à proximité des centres hospitaliers, mais également de Sainte-Foy jusqu'à la Colline Parlementaire, de même que dans la basse-ville vers Charlesbourg et Beauport.

[261] Il poursuit en déclarant que « *dans l'immense majorité des secteurs où des problématiques de congestions sont observables pendant les heures de pointe, il y a des voies réservées, si bien que, généralement, les autobus sont peu impactés par la congestion routière dans l'agglomération de Québec* » (par. 26).

[262] D'ailleurs, l'heure de pointe est plus courte que les périodes durant lesquelles les voies sont réservées aux autobus, d'autant que certaines d'entre elles sont réservées en permanence.

[263] Les principaux facteurs pouvant affecter la durée d'un trajet sont l'état des routes, les travaux routiers et surtout un accident grave dans un secteur névralgique.

[264] S'il dit ne pouvoir éviter le trafic lorsque l'autobus qu'il conduit est en service, il y parvient lorsqu'il est en transit, ayant développé des stratégies pour le contourner. Au fil du temps, sa connaissance du réseau routier de l'agglomération lui permet d'identifier des raccourcis et des trajets alternatifs, précisant que le plan d'urbanisation de Québec est en damier.

[265] Le chauffeur discute des véhicules d'urgence qui circulent sur le territoire. Quant aux véhicules des pompiers, ils sont en mesure de faire passer au vert les feux de circulation lorsqu'ils s'en approchent. Il a aussi vu les véhicules ambulanciers se faufiler facilement lorsque nécessaire, même lorsqu'un autobus articulé se trouve sur place et qu'il occupe une grande portion de la chaussée.

[266] Il déclare n'avoir jamais vu un véhicule d'urgence paralysé en raison de la circulation.

[267] Enfin, il conclut sa déclaration en parlant de l'achalandage du RTC, qui a diminué avec la pandémie de la COVID-19 et qui n'a jamais retrouvé le niveau de 2019. Le télétravail est beaucoup plus courant. Il rapporte que les membres du Syndicat constatent

que moins d'usagers descendent de l'autobus aux arrêts se situant près des employeurs importants de Québec, entre autres sur la Colline Parlementaire et ses environs, près des centres commerciaux, des bureaux gouvernementaux et de ceux d'importantes sociétés d'État.

LES ÉTUDES ET LES DOCUMENTS RENDUS PUBLICS DANS LE CADRE DU PROJET DU NOUVEAU LIEN INTERRIVES QUÉBEC-LÉVIS

[268] Le 20 avril dernier, la ministre des Transports et de la Mobilité durable fait le point en ce qui concerne le projet de tunnel Québec-Lévis évoqué depuis plusieurs années. Référant aux études et documents mis à jour et rendus publics ce jour-là, le gouvernement confirme l'abandon du volet autoroutier du tunnel, qui sera dorénavant dédié uniquement au transport collectif.

[269] On sait que le gouvernement a imputé un tel changement d'orientation notamment à la pandémie de la COVID-19 et à ce qu'elle a entraîné dans son sillage, particulièrement le télétravail, la diminution de l'achalandage et la diminution des temps de parcours¹⁰³.

[270] Remarquons d'emblée que les données qui émanent de ces études et documents concernent surtout les déplacements interrives entre Québec et Lévis et que leurs auteurs notent qu'elles seront davantage précisées au cours des prochaines années.

[271] En effet, 2023 sera la première année complète de référence postpandémique permettant d'évaluer les déplacements sur 12 mois complets sans aucune mesure de confinement. En outre, une enquête origine-destination aura lieu à l'automne 2023, ce qui permettra de brosser le portrait des tendances et des déplacements dans la région. Rappelons que l'*Enquête origine-destination* dont nous disposons date de 2017.

La circulation routière et le transport collectif¹⁰⁴

Les ponts entre Lévis et Québec

[272] D'abord, pour les ponts reliant Lévis et Québec, les débits journaliers moyens annuels de 2022 ont diminué à un niveau inférieur à l'année 2019, soit celle qui a précédé la pandémie de la COVID-19. Ils représentent respectivement 85 % et 94 % pour les ponts Pierre-Laporte et de Québec. Quant aux débits moyens pour les jours ouvrables

¹⁰³ *Observations du Syndicat (réouverture d'enquête)*, 8 mai 2023, Annexe 24; MINISTÈRE DES TRANSPORTS ET DE LA MOBILITÉ DURABLE, *Tunnel Québec-Lévis : Une vision pour le transport collectif de demain*, Québec, 2023, [En ligne], <<https://www.rec.quebec/wp-content/uploads/2023/04/Tunnel-Quebec-Levis-Une-vision-pour-le-transport-collectif-de-demain-2023-04-20.pdf>>.

¹⁰⁴ *Id.*

en périodes de pointe, ils demeurent inférieurs à 2019, représentant 84 % du niveau prépandémique pour les deux ponts.

Le réseau municipal de la Ville de Québec

[273] Ensuite, en ce qui concerne la circulation routière sur le réseau municipal de la Ville de Québec, les données fournies font état d'un taux moyen de rétablissement mensuel, par rapport à 2019, de 91,5 % en septembre 2022, 90,9 % en octobre 2022 et 91 % en novembre 2022.

La diminution des temps de trajets

[274] Il y a une baisse des temps de parcours en matinée et en après-midi entre 2019 et 2022. La grande majorité des trajets étudiés sont certes interrives, mais ces derniers, pris individuellement, comprennent une large proportion sur la Rive-Nord.

[275] Voyons quelques exemples :

- Un trajet de 41,3 km entre Lévis (Pintendre) et Québec (Beauport) révèle un gain de 9 minutes en matinée (7 h – 8 h) et de 8 minutes en après-midi (16 h – 17 h);
- Un trajet du centre des congrès de Lévis vers celui de Québec, sur la Colline Parlementaire, pour 26,4 km, permet un gain de 9 minutes le matin et de 4 minutes en après-midi;
- Pour le seul trajet sur la Rive-Nord qui a été calculé, en partance de la tête des ponts dans Sainte-Foy (Autoroute Henri-IV) jusqu'au Parc industriel Duberger via l'Autoroute Charest, on note une diminution du temps de parcours de 25 % en période de pointe matinale et de 27,7 % en période de pointe de l'après-midi.

Les autoroutes

[276] Au niveau des tronçons autoroutiers supportant des liaisons intra-rives (autoroutes Félix-Leclerc, Jean-Lesage et Laurentienne), l'achalandage en 2022 est similaire à celui de 2019, et parfois supérieur.

[277] L'autoroute Duplessis, quant à elle, n'a pas retrouvé en 2022 le niveau de 2019 dans la direction de la pointe (nord en matinée et sud en après-midi). Les débits sont cependant comparables ou supérieurs à ceux de 2019 en sens contraire de la pointe.

[278] Les débits de l'autoroute Robert-Bourassa sont par ailleurs inférieurs à 2019.

Le transport collectif

[279] Comme on l'a vu ci-dessus, le RTC n'a pas retrouvé l'achalandage prépandémique. En décembre 2022, il était à 83 % du niveau de 2019. On rapporte que le RTC ne prévoit retrouver son niveau d'avant la pandémie qu'en 2027.

[280] Pour sa part, la Société de transport de Lévis a connu le retour de son achalandage prépandémique en décembre 2022. Cependant, par rapport à celui de 2017-2018, on note pour 2022 une diminution de l'achalandage entre Lévis et Québec le matin de l'ordre de 25 %. De plus, la plupart des parcours existants en 2017-2018 ont connu une baisse d'achalandage en 2022.

Le télétravail

[281] Transports Québec a préparé un rapport intitulé *Perspectives de l'effet du télétravail sur la nécessité d'intervention*¹⁰⁵. Il y brosse un portrait du phénomène du télétravail qui, comme on le sait, s'est récemment déployé à grande échelle.

[282] Le rapport évoque expressément la *Politique-cadre en matière de télétravail pour le personnel de la fonction publique* en faisant une description sommaire de son contenu. On retrouve également un dénombrement des fonctionnaires, avec les différentes catégories d'emplois et une ventilation par région administrative. Sans surprise, c'est la Capitale-Nationale qui compte le plus grand nombre de personnes travaillant pour l'État (49,9 %).

[283] Or, si le télétravail est reconnu comme une nouvelle forme d'organisation du travail, il faut reconnaître l'impact des mesures de confinement imposées en 2020 sur son déploiement à grande échelle :

Il est évident que la hausse significative du télétravail provoquée par la pandémie a entraîné des répercussions sur les habitudes et les modes de déplacement de la population en général. Toutefois, d'autres facteurs, comme les mesures sévères de confinement instaurées durant cette période, ont également eu un impact non négligeable sur la baisse significative des débits de circulation observée entre 2019 et 2020¹⁰⁶.

[284] Le rapport fait état d'une réserve, spécialement en raison du manque de données pour valider les tendances observées jusqu'ici :

Les différents constats mis en évidence proviennent de comparaisons effectuées entre les données de circulation ou d'achalandage de l'année 2019 et celles actuellement

¹⁰⁵ MINISTÈRE DES TRANSPORTS ET DE LA MOBILITÉ DURABLE, *Projet du tunnel entre Québec et Lévis, Perspectives de l'effet du télétravail sur la nécessité d'intervention*, Québec, 2023, [En ligne] <<https://www.rec.quebec/wp-content/uploads/2023/04/Perspectives-de-leffet-du-teletravail-sur-la-necessite-dintervention-2023-03.pdf>>

¹⁰⁶ *Id.*, p. 13.

disponibles pour l'année 2022. Cependant, afin de valider les tendances observées, c'est l'année 2023 qui sera considérée comme année de référence postpandémique, étant donné qu'elle comportera 12 mois complets de déplacements véhiculaires dans la nouvelle réalité du télétravail sans mesure de confinement. Les données s'y rattachant seront disponibles à l'hiver 2024¹⁰⁷.

[Nos soulignements]

[285] Dans la foulée, le rapport reconnaît expressément que la baisse des débits de circulation s'explique, entre autres, par les moyens mis en place pour favoriser le télétravail à l'occasion de la pandémie, ce qui a favorisé une meilleure fluidité de la circulation aux heures de pointe, ainsi qu'une diminution des temps de parcours :

La baisse des débits observée entre 2019 et 2020 sur les principaux axes de circulation présentés plus haut est de l'ordre de 16 % en moyenne. Comme mentionné précédemment, cette variation s'explique principalement par les moyens mis en place pour favoriser le télétravail, mais aussi par l'application des mesures de confinement qui ont touché l'ensemble du territoire québécois au plus fort de la pandémie (fermeture des activités non essentielles et des établissements d'enseignement, déplacements interrégionaux limités, etc.).

Certes, cette diminution a eu pour effet d'améliorer la fluidité de la circulation aux heures de pointe, ce qui a provoqué un gain net sur la gestion du temps de déplacement¹⁰⁸.

[Nos soulignements]

[286] Le télétravail procure aussi une plus grande flexibilité dans les déplacements quotidiens et il s'agit d'une tendance :

La tendance qui se dessine avec le télétravail montre une plus grande flexibilité dans les déplacements quotidiens. Les données et observations indiquent explicitement que l'effet du télétravail a peu d'impact sur l'achalandage du réseau routier et du transport collectif. Cependant, comme mentionné précédemment, c'est l'année 2023 qui sera considérée comme année de référence valide postpandémique, puisque les données comporteront 12 mois complets de déplacements véhiculaires dans la nouvelle réalité du télétravail, sans mesure de confinement.

À cet égard, la prochaine enquête origine-destination pour la grande région de Québec et de Lévis (Dixième enquête origine-destination) qui se déroulera à l'automne 2023, vise à joindre 40 000 ménages afin de recueillir des renseignements sur leurs déplacements. Les données de cette enquête permettront de broser un portrait de la mobilité régionale actuelle et des tendances à venir en matière de déplacements. Elles seront complémentaires aux différentes données utilisées par les partenaires du MTMD pour la planification des transports et de l'aménagement du territoire. Ces informations seront

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.*, p. 14.

également importantes pour mesurer les effets du télétravail sur la fréquence des déplacements et les modes de transports utilisés¹⁰⁹.

[Nos soulignements]

[287] En conclusion, le rapport énonce ceci :

À la lumière des constats, données et tendances observées au Québec, mais aussi en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde, le MTMD est d'avis qu'il serait raisonnable de conclure que le télétravail a peu d'impact sur l'**achalandage** du réseau routier et le transport collectif. Bien que des questions connexes devront faire l'objet d'études ultérieures, l'hypothèse retenue est que le résultat de ces dernières n'aura pas pour effet de remettre en cause la nécessité d'intervention de réaliser un nouveau lien entre Québec et Lévis.

À cet effet, il y a lieu de souligner que la prise en compte des effets du télétravail dans la planification de grands projets d'infrastructures routières ou de transport collectif constitue, certes, un intrant à considérer, mais que ce dernier doit être analysé en combinaison avec d'autres éléments tout aussi importants. De plus, il est fort probable que les conditions entourant l'application du télétravail évoluent au fil du temps, et ce, autant dans le secteur privé que public. Pour cette raison, les facteurs contribuant à la justification de la nécessité d'intervention des grands projets d'infrastructures doivent permettre un développement et une consolidation durables des réseaux sur le long terme et non dans une optique à court ou moyen terme.

Enfin, c'est uniquement en 2024, à l'appréciation notamment des données des DJMA de 2023 pour la région de Québec et des résultats de la prochaine enquête Origine-Destination, que le MTMD pourra confirmer la validité de l'hypothèse retenue. En effet, comme mentionné précédemment, c'est l'année 2023 qui sera considérée comme année de référence valide postpandémique, étant donné que les données comporteront 12 mois complets de déplacements véhiculaires dans la nouvelle réalité du télétravail sans mesure de confinement¹¹⁰.

[Nos soulignements, caractère gras ajouté]

[288] Dans le document synthèse relativement au projet de tunnel interrives, on mentionne que « *[d]ans la période pré-pandémique, le travail était le principal motif de déplacement (76 % des déplacements interrives), alors que dans la période postpandémique, une variation des débits dans les différents créneaux horaires, possiblement attribuable aux motifs de déplacement qui ont changé avec la hausse du télétravail et la mise en place du mode de travail hybride, a été observée* »¹¹¹ [Notre soulignement].

[289] Le rapport fait aussi mention d'une étude faite par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, le CIRANO, en 2018 sur le phénomène du

¹⁰⁹ *Id.*, p. 32.

¹¹⁰ *Id.*, p. 33.

¹¹¹ Précitée, note 103, p. 2-3.

télétravail, laquelle s'intitule « *Impacts potentiels du télétravail sur les comportements en transport, la santé et les heures travaillées au Québec* »¹¹².

[290] Il ressort de ce rapport que « le télétravail permettrait de réduire la congestion automobile en diminuant le nombre de véhicules aux heures de pointe tout en limitant les temps de déplacements associés. La réduction du navettage domicile-travail permettrait ainsi d'améliorer la fluidité de la circulation aux heures de pointe. On y précise cependant que la réduction de la congestion pourrait entraîner une hausse de la demande latente sur ces mêmes plages horaires »¹¹³ [Notre soulignement].

[291] Qu'en retenir?

[292] On comprend que le télétravail à grande échelle qu'on a connu dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 s'explique en grande partie par les moyens mis en place afin de le favoriser, mais aussi en raison des mesures de confinement décrétées par le gouvernement.

[293] La pandémie étant pratiquement chose du passé, il paraît logique de voir la circulation routière reprendre ses droits.

[294] En revanche, il demeure difficile de se positionner sur l'effet réel du télétravail sur la circulation actuellement. Les documents rendus publics examinés ci-dessus expriment des réserves, faisant valoir notamment une nouvelle enquête origine-destination effectuée à l'automne dans la région.

[295] Mais cela dit, on doit retenir que le télétravail est désormais bien enraciné et fait partie des mœurs. On en veut pour preuve les statistiques à ce sujet non seulement au Québec, mais aussi à l'échelle canadienne¹¹⁴.

[296] En effet, au Canada, de 2016 à 2021, le télétravail est passé d'une proportion de 4 % à 32 %. Par ailleurs, un sondage de la firme Léger effectué entre le 23 et le 25 janvier 2023 auprès de 1 554 Canadiens révèle que 34 % des répondants préfèrent le télétravail, 23 % le travail hybride et 56 % le déplacement. Si 25 % des Ontariens travaillent à distance, c'est le cas de 20 % des Québécois¹¹⁵.

¹¹² Georges A. TANGUAY et Ugo LACHAPELLE, *Impacts potentiels du télétravail sur les comportements en transport, la santé et les heures travaillées au Québec*, CIRANO, 2018.

¹¹³ Voilà la compréhension qu'ont les auteurs du rapport du CIRANO, telle qu'ils l'expliquent dans la *Synthèse générale du projet TQL*, précitée, note 103, p. 54.

¹¹⁴ Précité, note 105, p. 10.

¹¹⁵ *Id.*

[297] On note aussi un sondage mené en février 2023 par Robert Half, un cabinet de recrutement et de services-conseil, auprès de 1 100 travailleurs canadiens et 1 449 gestionnaires en dotation d'emplois, et qui révèle différentes tendances. On retient que les professionnels apprécient la flexibilité quant au lieu et au moment du travail et il s'agit d'une considération importante pour envisager un changement de carrière. Si 85 % des chercheurs d'emploi souhaitent obtenir un emploi hybride ou à distance, 22,9 % des offres d'emploi publiées en janvier 2021 proposent le télétravail, en hausse par rapport à l'année précédente¹¹⁶.

[298] Au Québec, le CIRANO a entrepris au printemps 2022 une étude longitudinale qui durera près de deux ans auprès de 10 000 employés. Les premiers résultats publiés en février 2023 révèlent que 91 % des 10 392 répondants travaillent en mode hybride. Dans l'échantillon, ont été interrogées des personnes qui travaillent en présentiel à 100 %, ainsi que d'autres qui sont en télétravail une, deux, trois, quatre ou cinq journées par semaine. 55 % des répondants sont d'avis qu'ils ont davantage de flexibilité dans le choix des heures de travail à distance.

[299] Pour le CIRANO, cela a nécessairement des impacts sur les déplacements ainsi que l'achalandage sur les routes et dans les transports en commun¹¹⁷.

[300] Le Tribunal retient donc que le télétravail, moins populaire il y a quelques années, est maintenant un incontournable. Une partie importante de la main-d'œuvre de la capitale nationale exécute sa prestation de cette façon ou pourrait facilement le faire à brève échéance. S'ajoute le fait que le télétravail encourage la fluidité du trafic aux heures de pointe.

LES SOLUTIONS DE RECHANGE

[301] Le Syndicat évoque plusieurs solutions de rechange auxquelles les usagers privés du service de transport en commun en grève pourraient recourir pour se déplacer autrement qu'en automobile.

[302] Plus précisément, il fait mention de la pratique du vélo sur le réseau de pistes cyclables de la Ville de Québec, mais également dans les rues ou les routes régulières elles-mêmes. Le nouveau service de vélopartage *àVélo* déploie plus de 400 bicyclettes à assistance électrique disponibles dans 40 stations¹¹⁸.

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Observations du Syndicat*, 1^{er} novembre 2022, Annexes 7, 8 et 9.

[303] Il ajoute également la pratique du vélo en hiver qui gagne en popularité, ajoutant que rien ne laisse croire que la Ville de Québec ne pourrait pas déneiger davantage de kilomètres de pistes cyclables, si nécessaire.

[304] Pour le RTC, le vélo n'est pas une solution viable. Il rappelle que l'*Enquête origine-destination* de l'automne 2017 révèle que le vélo ne représente que 1,7 % des déplacements totaux. Il ne croit pas non plus au vélo en hiver.

[305] Selon le Syndicat, la marche est également un moyen de transport actif auquel pourraient potentiellement recourir les usagers du transport en commun privés de service. Il s'appuie sur les données tirées de l'*Enquête origine-destination* de 2017, soulignant que les usagers du RTC sont majoritairement des travailleurs ou des étudiants et qu'il s'agit généralement des gens actifs. La marche pourrait donc bien leur convenir. Le RTC ne conteste pas cette solution.

[306] Le covoiturage peut également être mis à contribution. Le Syndicat relève qu'il s'agit d'une façon de se déplacer beaucoup plus fréquemment utilisée qu'auparavant, faisant allusion aux différentes plates-formes favorisant ce mode de transport ainsi que les réseaux sociaux. Le RTC rétorque que selon les données de l'*Enquête origine-destination* de 2017, le covoiturage représente moins de 1 % des déplacements.

[307] Plus encore, rien n'empêcherait des employeurs de mettre en place une procédure simple de covoiturage dans la mesure où, le cas échéant, leurs employés ne pourraient s'adonner au télétravail.

[308] Enfin, le Syndicat cite le recours au service *Flexibus*, au transport par taxi ou encore à l'application *Uber*. Le RTC répond qu'il est connu que le taxi à Québec peine à répondre à la demande, et que ça aurait pour effet d'augmenter la congestion. Il invoque ce même argument en ce qui concerne *Uber*. Quant au service *Flexibus*, il est en activité dans des secteurs qui ne permettent pas de rejoindre les destinations majeures, comme le centre-ville et Sainte-Foy.

LA DÉCISION

LA GRÈVE DES CHAUFFEURS D'AUTOBUS DU RTC PEUT-ELLE AVOIR POUR EFFET DE METTRE EN DANGER LA SANTÉ OU LA SÉCURITÉ DE LA POPULATION?

LA SITUATION ANTÉRIEURE

[309] Comme nous l'avons déjà dit, le RTC réclame d'abord un assujettissement au maintien des services essentiels en cas de grève en invoquant la situation qui a prévalu avant l'entrée en vigueur du Projet de loi 33.

[310] Le Tribunal n'est pas lié par l'existence de décrets antérieurement pris par le gouvernement. Bien qu'il s'agisse d'un fait à considérer, c'est la situation actuelle et concrète qui permettra de déterminer si la grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

LES DÉLAIS D'INTERVENTION DES SERVICES D'URGENCE

[311] Pour l'essentiel, le RTC prétend qu'un assujettissement est ici justifié, afin d'éviter que la grève ne mette en danger la santé ou la sécurité publique, du fait de la dégradation des temps de déplacement des véhicules d'urgence.

Le rapport de SYSTRA

[312] Il s'appuie sur le rapport d'expertise de SYSTRA qui fait état, selon lui, d'une dégradation en fonction de plusieurs scénarios.

[313] Or, c'est le RTC lui-même qui a évalué le nombre de véhicules supplémentaires sur le réseau routier, en raison de la grève. De fait, il a procédé à des estimations en fonction des données de l'*Enquête origine-destination*, en l'actualisant et en tenant compte de certains facteurs (achalandage du RTC, travaux routiers, hiver, télétravail). Certains de ces facteurs font aussi l'objet d'estimations, particulièrement celui du télétravail.

[314] Le RTC dispose d'un modèle de report modal ainsi que de modèles d'affectation routière conçus avec un logiciel spécialisé qui permet de simuler les conditions de la circulation en cas de changement de l'offre de transport en commun.

[315] Le RTC défend la fiabilité de son modèle de report modal. Cependant, on se doit de constater que ce modèle a été utilisé afin de faire des projections d'achalandage pour le Tramway de Québec ainsi que pour des circuits d'autobus sur le réseau.

[316] Et que dire de ce transfert modal vers l'automobile, qui paraît élevé et qui tient compte des données de l'*Enquête origine-destination* de 2017 en fonction des préférences de la population? Il peut arriver qu'on doive mettre de côté nos préférences ou qu'on soit encouragé à le faire, notamment par des moyens d'atténuation suggérés par les autorités publiques, dans le contexte d'une grève.

[317] Cela étant dit, dans le cas d'une grève, le RTC estime qu'il y aura 20 800 véhicules additionnels sur le réseau routier de Québec.

[318] Ce chiffre paraît élevé.

[319] SYSTRA s'est affairée à simuler l'augmentation du temps de déplacement des véhicules d'urgence en tenant compte des véhicules additionnels sur le réseau routier.

[320] Elle l'a fait en fonction de plusieurs scénarios et s'appuie sur les délais du SPICQ pour déployer un certain nombre de pompiers sur les lieux d'un incendie. Ces délais sont cependant des objectifs, et les documents rendus publics par le SPICQ révèlent qu'ils ne sont pas toujours atteints.

[321] De surcroît, une cible à atteindre n'est pas nécessairement synonyme de « *danger* » dans la mesure où l'intervention a lieu au-delà du délai souhaité.

[322] Le Tribunal constate effectivement qu'en fonction des chiffres sur lesquels s'est appuyée SYSTRA, le rapport met en exergue une augmentation de temps de parcours entre différents secteurs de Québec.

[323] SYSTRA conclut comme suit :

Dans tous les scénarios de grève testés, la dégradation des temps d'accès touche des milliers de personnes. L'effet est visible en hiver comme en été et en présence du télétravail ou non. Par ailleurs, une grève des transports en commun allongerait les temps de parcours des ambulances, tant pour l'accès aux malades urgents que leur transfert vers les hôpitaux. Les retards d'intervention occasionnés par une grève dépasseraient fréquemment 1 minute et sont à mettre en relation avec les pertes de chances associées notamment dans le traitement des arrêts cardiorespiratoires ou le contrôle précoce des incendies¹¹⁹.

[324] Cela dit, pouvons-nous nous fonder sur cette expertise pour conclure que faute de service de transport en commun, il y aurait un danger *évident, imminent et réel* pour la santé ou la sécurité de la population?

[325] Le Tribunal répond par la négative à cette question.

L'Enquête origine-destination de 2017

[326] Premièrement, l'*Enquête origine-destination* – sur laquelle se basent le RTC, et incidemment SYSTRA – date de 2017.

[327] Bien entendu, des ajustements ont été faits pour tenir compte de la croissance de la population, de l'économie et des développements résidentiels depuis ce temps. De tels ajustements demeurent néanmoins fondés, du moins en partie, sur des statistiques et non pas sur le vécu réel qu'on aurait autrement validé.

¹¹⁹ Précité, note 52.

[328] De toute façon, vu les changements importants que nous avons connus sur le plan socioéconomique depuis, cette enquête de 2017 est probablement anachronique. Transports Québec n'a-t-il pas annoncé une nouvelle enquête origine-destination qui sera effectuée à l'automne 2023?

[329] Plus encore, rappelons les nombreuses réserves des auteurs des différents documents rendus publics en lien avec le tunnel Québec-Lévis.

Des hypothèses

[330] Deuxièmement, on doit reconnaître, comme le suggère l'expert Boulanger, que le travail de SYSTRA repose sur des hypothèses concernant d'abord le taux de transfert modal.

[331] C'est donc dire qu'à partir du moment où des doutes sérieux subsistent sur ce transfert vers l'automobile, c'est le nombre retenu de véhicules additionnels sur le réseau routier qui est ultimement en cause.

[332] Partant, comme le remarque le Syndicat, « *tout le reste est construit sur un château de carte* ».

[333] Qui plus est, le rapport de SYSTRA s'appuie aussi sur des hypothèses concernant le temps d'intervention des services d'urgence, mais également le temps de déplacement moyen entre les différentes zones urbaines de Québec.

[334] À ce sujet, l'expert Boulanger remarque que les valeurs fournies par *Google Maps* sont des moyennes, lesquelles ne tiennent pas compte des facteurs susceptibles d'influer sur la durée d'un temps de trajet.

[335] Pour illustrer le propos, il cite la section 1.2 du rapport de SYSTRA qui fait état de temps de déplacement variant de 12 à 26 minutes entre Sainte-Foy et le centre-ville, selon les données issues de *Google Maps*.

[336] Un trajet sur le réseau routier est indubitablement soumis à moult aléas. Qu'on pense au soleil couchant qui peut réduire considérablement la visibilité en circulant vers l'ouest ou aux conditions météorologiques en général.

[337] Précisons aussi que la réduction des temps de parcours (bonus de vitesse) pour les véhicules d'urgence de 25 % paraît aléatoire. Il faut remarquer que SYSTRA tient compte d'un temps de préparation de 80 secondes pour les pompiers avant de se rendre sur les lieux d'une intervention. Or, la preuve est loin d'être claire quant à un temps de préparation pour les paramédics ou les policiers.

[338] Bref, de telles moyennes font en sorte que la marge d'erreur est très importante.

Les mesures d'atténuation

[339] Troisièmement, comme le remarque monsieur Boulanger, les études sur l'impact d'une grève des services de transport en commun ne tiennent pas compte des différentes mesures d'atténuation qui peuvent être mises en place afin de diminuer la circulation.

[340] En l'espèce, le Tribunal comprend que les travaux de SYSTRA n'en ont pas tenu compte.

[341] Il n'y a d'ailleurs aucune indication qu'on ait considéré, dans les simulations, l'impact du retrait du réseau routier de toute la flotte d'autobus à l'occasion de la grève. Mentionnons ici que le RTC dispose de 109 autobus articulés, de 449 autobus standards, ainsi que de 64 minibus hybrides.

[342] Comme le remarque l'expert syndical, des études ont mis en lumière que les autobus qui circulent sur le réseau routier peuvent engendrer de la congestion plus importante¹²⁰.

Le facteur humain

[343] Quatrièmement, un tel modèle de prévision bâti par SYSTRA fait complètement abstraction du facteur humain qui est pourtant partie intégrante du travail des différents acteurs des services d'urgence.

[344] Certes, la circulation routière influe sur le délai d'intervention, mais il y a d'autres facteurs également. C'est le cas de l'attente au centre hospitalier avant d'être libéré qui peut facilement prendre 30 minutes, voire davantage de temps, la distance entre le lieu d'intervention et celui où se trouve le véhicule ambulancier ou encore le centre hospitalier receveur, les conditions météorologiques, l'état de la chaussée de certaines routes ainsi que les travaux sur le réseau routier.

[345] L'enquête de terrain met en exergue les différentes pratiques d'intervention d'urgence, ce qui permet de mitiger les impacts de la circulation. Comme le notent madame Saint-Arnaud et monsieur Roy-Rojas, « *le trafic est souvent évoqué par les premiers répondants, mais presque tous les répondants considèrent que le trafic ne constitue pas réellement un obstacle à leur travail. Si le trafic ne constitue pas un problème majeur, c'est surtout grâce aux connaissances et à la capacité d'adaptation des premiers répondants. [...]* »¹²¹.

¹²⁰ Précité, note 45.

¹²¹ Précitée, note 79.

[346] Il ressort de l'enquête de terrain que les différents acteurs saluent la collaboration interprofessionnelle mise en place, notamment lors de grands événements, ce qui rend les impacts du trafic négligeables.

[347] Les paramédics tirent profit de leur connaissance du territoire d'intervention de même que de leur expérience professionnelle. Ils peuvent également recourir à des outils, notamment les sirènes et les gyrophares lorsque c'est nécessaire. Ce qui se dégage de leur déclaration sous serment est tout à fait en phase avec les constats de l'enquête de terrain.

[348] On doit aussi retenir des déclarations des paramédics que lorsqu'ils activent les gyrophares, les automobilistes leur cèdent le passage rapidement. Ils réussissent donc à se frayer un chemin assez aisément.

[349] D'ailleurs, quiconque a déjà conduit un véhicule a déjà eu l'occasion de céder le passage à un véhicule d'urgence dont les gyrophares sont actionnés. C'est d'ailleurs une obligation prescrite par l'article 406 du *Code de la sécurité routière*¹²².

[350] La déclaration d'une RMU ayant plus de 15 ans d'expérience doit également être considérée avec tout le poids qu'elle mérite, vu que cet emploi est « à l'intersection des métiers de premiers répondants »¹²³. Cette dernière confirme aussi que les paramédics se fraient un chemin lorsqu'ils activent les gyrophares. Elle ajoute n'avoir jamais été informée que la circulation ait retardé l'arrivée d'un véhicule ambulancier au point de mettre en danger la santé et la sécurité de l'utilisateur.

[351] D'ailleurs, un paramédic travaillant depuis plusieurs années à Québec affirme n'avoir jamais été immobilisé dans le trafic.

[352] En plus, ces déclarations sont corroborées par celles des chauffeurs d'autobus qui font état de leur expérience sur le réseau routier de Québec.

[353] Mais il y a plus.

[354] Le territoire municipal de la capitale nationale comporte de nombreuses voies réservées au transport en commun, situées dans des endroits névralgiques. Le Tribunal comprend que de telles voies sont, d'ordinaire, déjà utilisées par les différents acteurs qui conduisent un véhicule d'urgence pour se rendre sur le lieu d'une intervention ou encore pour se rendre dans un centre hospitalier.

¹²² RLRQ, c. C-24.2.

¹²³ Précitée, note 79.

[355] Évidemment, de telles voies, en cas de grève, seraient inutilisées par les véhicules du RTC, parmi lesquels on dénombre plusieurs autobus articulés. De telles voies demeurerait, dans les heures applicables, interdites à toute circulation qui n'est pas autorisée en temps normal.

[356] Le RTC soumet que le Tribunal ne dispose d'aucune preuve que les voies réservées seraient maintenues comme telles en période de grève et qu'au surplus, une congestion en l'absence d'autobus pourraient amener les citoyens à enfreindre les règles applicables et à emprunter de telles voies.

[357] Le Tribunal ne retient pas cet argument.

[358] D'abord, les voies réservées le sont en tout temps et on ne recense aucune exception, notamment lorsque le service de transport en commun ne serait pas en fonction. Le *Règlement de l'agglomération sur la circulation et le stationnement*¹²⁴ prévoit expressément, à son article 17, que « *la circulation sur les voies identifiées à l'annexe VI est réservée à l'usage exclusif des autobus urbains en tout temps ou durant les périodes qui y sont mentionnées* »¹²⁵. D'ailleurs, les dispositions de ce règlement ne s'appliquent pas à un véhicule d'urgence dont le conducteur répond à un tel appel (art. 4).

[359] Ensuite, le Tribunal présume que les citoyens seront respectueux des règles applicables, sachant par ailleurs qu'il appartiendra à la Ville de Québec d'informer la population en conséquence et d'en assurer le respect.

[360] Bref, dans l'appréciation des faits de l'affaire, le Tribunal privilégie la preuve tirée de l'expérience et du vécu des différents acteurs ancrés dans la réalité. Avec égards, tenir compte de simulations sans référer au contexte paraît désincarné.

[361] Le propre des services d'urgence, c'est justement de réagir en temps réel en s'adaptant à la situation, telle qu'elle se présente.

¹²⁴ R.A.V.Q. 842.

¹²⁵ Un « autobus urbain » est défini à l'article 7 comme étant celui « affecté au transport de personnes par une société de transport en commun instituée en vertu de la Loi sur les sociétés de transport en commun (RLRQ, chapitre S-30.1) qui dessert le territoire de l'agglomération de Québec tel que défini à la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (RLRQ, chapitre E-20.001) ou qui assure une liaison vers un lieu situé sur ce territoire ». Les exceptions à la règle édictée par l'article 17 du Règlement, *id.*

Le facteur du télétravail

[362] Cinquièmement, il faut examiner l'impact du télétravail et la réduction des déplacements qu'il peut engendrer dans le contexte d'une grève. C'est la même chose pour la fluidité améliorée du trafic aux heures de pointe.

[363] Le Syndicat a tort de souligner qu'il faut considérer le potentiel maximal de personnes pouvant fournir leur prestation de travail à distance, évoquant un chiffre de 40 %.

[364] Ce chiffre correspond à celui de 2020, au plus fort de la pandémie de la COVID-19, lorsque le télétravail était, pour un temps, obligatoire. Or, la situation a changé et il paraît illusoire de croire qu'une grève des chauffeurs d'autobus du RTC pourrait provoquer, à elle seule, du télétravail aussi important qu'au plus fort de la crise sanitaire.

[365] En revanche, le Tribunal est convaincu que dans le cas d'une grève des chauffeurs d'autobus, davantage de travailleurs pourraient être appelés à exercer leurs fonctions à distance.

[366] Au risque de se répéter, le télétravail n'a plus besoin de présentation. S'il pouvait être beaucoup moins répandu, voire marginal il y a à peine quelques années, il est désormais omniprésent. Les travailleuses et les travailleurs sont maintenant rompus à ce mode d'exécution d'une prestation de travail qui, s'il n'est pas leur préférence individuelle, est généralement et facilement accessible. Bon nombre de personnes travaillent aussi en mode hybride.

[367] Il est de commune renommée qu'à Québec, où l'économie est fortement tertiaire, de nombreuses personnes exercent leurs fonctions en télétravail ou, du moins, en mode hybride. Tout cela porte à croire que c'est le cas dans les secteurs de la capitale où la circulation routière est plus dense qu'ailleurs. En ce sens, il y aurait une réduction du nombre de déplacements par rapport à une situation normale.

[368] Enfin, la littérature commentée par les parties patronale et syndicale suggère que des grèves de transport en commun incitent les citoyens affectés à s'adapter en trouvant d'autres moyens de transport ou encore en annulant ou reportant leurs déplacements.

[369] Cela est d'autant plus vrai dans la mesure où les autorités publiques jouent leur rôle d'encourager les gens à éviter des déplacements, particulièrement aux heures de pointe. Nous y reviendrons.

Conclusion sur le rapport de SYSTRA

[370] Somme toute, et cela dit avec égards, le Tribunal ne saurait voir dans les différentes simulations qu'a faites SYSTRA la démonstration que la grève des chauffeurs d'autobus « *peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* ».

[371] Le seuil exigeant qu'impose la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*, soit un danger *évident, imminent et réel*, n'est clairement pas franchi.

[372] On peut remettre en question la fiabilité des études discutées ci-devant.

[373] Mais même en admettant que la grève entraînerait un nombre de véhicules supplémentaires dans la capitale nationale, le Tribunal ne peut conclure que la grève *en soi* puisse mettre en danger la santé ou la sécurité de la population.

[374] Ces études négligent de considérer le facteur humain inhérent au travail quotidien des premiers répondants, mais aussi toute mesure d'atténuation qui pourrait être mise en place particulièrement par les autorités publiques.

[375] Mais ce n'est pas tout.

[376] À tout événement, si le Tribunal devait choisir un scénario parmi ceux dont discute SYSTRA dans son rapport, il opterait pour celui de *Télétravail* (TT) qui fait état d'une réduction du nombre de déplacements de l'ordre de 21 %.

[377] En considérant le potentiel du télétravail comme mode d'exécution du travail généralement accessible, les solutions de rechange, les mesures d'atténuation, il est fort probable que la grève provoque une réduction des déplacements.

[378] Ajoutons la réduction des débits journaliers vers Québec, en provenance de Lévis via les deux ponts. Si moins de véhicules empruntent les ponts vers la Rive-Nord, il coule de source qu'il y aura moins de véhicules sur les réseaux routiers municipal et autoroutier de la capitale.

[379] Ainsi, un tel taux de réduction des déplacements de 21 % paraît réaliste.

[380] Or, en adoptant un tel scénario, il est intéressant de noter l'incidence réelle du télétravail sur la circulation automobile, car les données de SYSTRA montrent qu'en cas de grève, le nombre de personnes inaccessibles par les pompiers en 5 à 10 minutes, est moindre qu'en temps normal (scénario *Sans Télétravail* (REF)).

[381] Le même constat s'impose en ce qui concerne les temps de déplacement entre différents secteurs de la capitale et certains hôpitaux de même que ceux entre les établissements de santé eux-mêmes.

[382] Convenons qu'il est difficile, dans ces circonstances, d'attribuer à la grève la cause d'une quelconque mise en danger de la santé ou de la sécurité publique.

Les solutions de rechange

[383] La preuve ne démontre pas une absence de solutions de rechange viables au transport collectif dans le cas d'une grève des chauffeurs d'autobus. C'est tout le contraire.

[384] Au risque de se répéter, le télétravail est un mode d'organisation du travail répandu et passé considérablement dans l'usage. En ce sens, le Tribunal peut présumer qu'une grève favorisera en elle-même un nombre accru de personnes qui décideront d'exercer leurs fonctions à distance ou encore de se rendre au travail durant les journées moins achalandées sur le réseau routier. D'autres pourront décider de se déplacer à des heures de moins grande affluence.

[385] Il ne faut pas négliger l'importance du covoiturage, qui est maintenant plus répandu, particulièrement grâce aux réseaux sociaux.

[386] Les modes de transport actifs sont aussi disponibles.

[387] Par ailleurs, il y a tout lieu de croire que la seule crainte d'être immobilisé par le trafic est susceptible d'avoir pour effet d'inciter des gens à éviter de se déplacer à Québec ou de reporter leurs déplacements.

[388] Pour s'en convaincre, pensons aux travaux exécutés il y a quelques années sur le pont Pierre-Laporte et qui n'ont pas du tout provoqué le scénario catastrophe évoqué par les médias. Il en va de même des travaux de réfection du tunnel Louis-Hippolyte-La Fontaine à Montréal qui n'ont jamais entraîné le scénario pessimiste que tout le monde redoutait. Devant ces situations, la population s'est adaptée. Les autorités avaient d'ailleurs joué un rôle proactif.

Le rôle des acteurs publics

[389] Il est crucial de rappeler que le transport en commun n'est pas un service essentiel en soi. C'est *indirectement* qu'il pourrait être assujéti au maintien des services essentiels, du fait des conséquences qu'une telle grève pourrait provoquer sur la circulation routière.

[390] Dans ces circonstances, il convient de préciser que les autobus du RTC sillonnent le réseau municipal de la Ville de Québec, de la Ville de L'Ancienne-Lorette et de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, en plus des autoroutes dont la responsabilité échoit aux autorités québécoises.

[391] Ces personnes morales de droit public doivent donc exercer leur compétence et assumer leurs responsabilités de façon à prévenir et réduire une augmentation de la circulation automobile à l'occasion d'une grève des chauffeurs d'autobus, comme dans le cas d'événements de grande envergure.

[392] Il leur revient d'agir de façon à contrôler, si nécessaire, les flux et les débits de la circulation dans les endroits névralgiques.

[393] Citons la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*¹²⁶, qui prescrit que « le conseil de la ville exerce sur le réseau artériel les compétences de la ville en matière de voirie, de signalisation, de contrôle de la circulation et de stationnement ».

[394] Le *Règlement de l'agglomération sur la circulation et le stationnement*¹²⁷ prévoit, entre autres choses, que le comité exécutif peut rendre des ordonnances en matière de circulation, pour « réserver une voie de circulation à l'usage exclusif d'une catégorie de véhicules, en tout temps ou aux périodes qu'il détermine » (art. 54 10°) ou encore moult ordonnances en matière de stationnement.

[395] Par ailleurs, le *Code de la sécurité routière*¹²⁸, prévoit, à son article 626 :

626. Une municipalité peut, par règlement ou, si la loi lui permet d'en édicter, par ordonnance:

[...]

4 fixer la vitesse minimale ou maximale des véhicules routiers dans son territoire, laquelle peut être différente selon les endroits, sauf sur les chemins publics dont l'entretien est sous la responsabilité du ministre des Transports ou sur lesquels le ministre des Transports a placé une signalisation conformément à l'article 329;

5 prohiber, avec ou sans exception, la circulation de tout véhicule routier dans les chemins qu'elle indique et, s'il y a lieu, pour la période qu'elle fixe, pourvu que cette prohibition soit indiquée par une signalisation ou par des agents de circulation;

[...]

¹²⁶ RLRQ, c. C.-11.5, art. 94.

¹²⁷ Précité, note 124.

¹²⁸ Précité, note 122.

9 établir des règles concernant la circulation des convois routiers sur les chemins publics dont l'entretien est sous sa responsabilité;

[...]

11 prohiber ou restreindre la circulation des véhicules routiers ou de certains d'entre eux près des écoles, des installations maintenues par un établissement qui exploite un centre hospitalier ou un centre d'hébergement et de soins de longue durée visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) et des centres hospitaliers visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

12 prendre les mesures nécessaires pour prévenir la congestion de la circulation ou y remédier;

[...]

[Notre soulignement]

[396] Comme on le sait, les autorités sont proactives dans le cas de grands événements qui se déroulent à Québec. Il n'y a aucune raison qu'elles ne puissent jouer un tel rôle à l'occasion d'une grève des chauffeurs d'autobus du RTC.

[397] Enfin, dans le cas d'une grève, les autorités peuvent communiquer avec la population, via les médias traditionnels, les panneaux indicateurs sur les routes, mais aussi en recourant aux médias sociaux (Facebook, Twitter, etc.) afin d'encourager le télétravail, la limitation des déplacements non essentiels, le covoiturage ou les modes de transport actifs.

L'ACCÈS AUX ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

[398] Le RTC plaide qu'une interruption du service de transport en commun mettrait en danger la santé ou la sécurité publique du fait qu'elle pourrait priver des usagers vulnérables et désavantagés au plan socioéconomique d'accéder aux établissements de santé.

[399] À ce sujet, le RTC cite le rapport de la professeure Cloutier¹²⁹, qui note qu'il existe des études selon lesquelles de telles personnes sont davantage affectées par l'interruption du service de transport en commun.

[400] Or, de telles allégations si générales et non particularisées à la situation de Québec ne satisfont pas au seuil requis pour qu'on amoindrisse le droit constitutionnel de grève.

¹²⁹

Précité, note 39.

[401] Rappelons au passage que le Syndicat et les salariés qu'il représente n'assument pas la responsabilité du transport adapté, offert par le STAC.

[402] Ensuite, le RTC réfère à une décision qu'a rendue le Conseil des services essentiels en 2004 et qui le concerne directement. Il s'agit de l'affaire *Réseau de transport de la Capitale c. Syndicat des employés du transport public de Québec Métropolitain inc. (CSN)*¹³⁰, dans laquelle le Conseil a jugé insuffisante une entente négociée quant au maintien des services essentiels puisqu'elle ne prévoyait pas le service de transport en commun les fins de semaine. Il a donc formulé une recommandation de modifier l'entente de sorte que le transport en commun soit offert les fins de semaine aux mêmes heures que durant la semaine.

[403] Le Tribunal fait siens les commentaires suivants tirés de l'affaire *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)*¹³¹ :

[29] Or, les éléments soulignés par l'employeur sont davantage de l'ordre de l'inconvénient que du danger. La décision de 2004 sur laquelle il se fonde, *Réseau de transport de la Capitale*, fait figure d'exception. Le C.S.E. y a décidé que le transport en commun devait également être offert pendant quelques heures la fin de semaine dans la Ville de Québec pour permettre à des personnes de se rendre dans des établissements du réseau de la santé.

[30] Outre le fait que cette décision demeure un cas d'espèce, cet élargissement des services devant être rendu en cas de grève a fait l'objet de critiques par la doctrine. En effet, l'approche du C.S.E. peut sembler s'écarter de la notion restrictive des services essentiels, retenue en droit international et, depuis 2015, par la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*, précité. De plus, rien n'indique que l'interruption du transport en commun mettrait en danger la santé ou la sécurité publique qui se rend dans des établissements du réseau de santé de la ville de Shawinigan.

[Nos soulignements, notes omises]

L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE BLESSÉS SUR LES ROUTES ET LA DÉTÉRIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR

[404] Il n'y a aucune preuve convaincante qui démontre que la grève des chauffeurs d'autobus pourrait augmenter le nombre de blessés sur les routes et ainsi avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique. Le RTC s'appuie sur un transfert modal des usagers vers l'automobile qui paraît élevé et fait abstraction des solutions de rechange, mais aussi des différentes mesures d'atténuation.

[405] Comme on l'a vu, tout porte à croire qu'une grève des chauffeurs d'autobus entraînerait une diminution des déplacements à Québec, que ce soit en raison du

¹³⁰ C.S.E., D.T.E. 2005T-98, 29 octobre 2004, N. Gauthier, R. Parent, L. Laurin et P. Boileau.

¹³¹ Précitée, note 11.

télétravail accru, des mesures d'atténuation mises en place, du covoiturage ou du recours à des modes de déplacement actifs, pour ne nommer que ceux-là.

[406] Pour les mêmes raisons, le Tribunal n'identifie aucune preuve permettant de conclure à une détérioration de la qualité de l'air qui découlerait de la grève et qui pourrait avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité de la population. Nous n'avons même aucune indication du seuil au-delà duquel la qualité de l'air pourrait affecter la santé ou la sécurité de la population.

CONCLUSION

[407] En définitive, il est évident qu'une grève des chauffeurs d'autobus du RTC provoquera à Québec et dans l'ensemble de sa grande région des désagréments, des ennuis ou des inconvénients.

[408] Ils devront cependant céder le pas au droit de grève dont pourraient se prévaloir éventuellement le Syndicat et les salariés qu'il représente, car au terme de la présente enquête, il n'y a pas de preuve, dans la situation actuelle, qu'une grève peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[409] L'exercice du droit *constitutionnel* de grève, sans limitation ou amoindrissement, doit ici prévaloir.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

DÉCLARE que le **Réseau de transport de la Capitale** et le **Syndicat des employés du transport public du Québec Métropolitain inc.** 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*.

Pierre-Étienne Morand

M^e Pierre-Olivier Lessard
LANGLOIS AVOCATS, S.E.N.C.R.L.
Pour l'Employeur

M^{es} Karim Lebnan et Mathieu Labbé
LAROCHÉ MARTIN, AVOCAT-E-S (SERVICE JURIDIQUE DE LA CSN)
Pour l'Association accréditée

Date de la mise en délibéré : 23 mai 2023

PEM/rtl