

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL (Division des services essentiels)

Région : Laurentides
Dossier : CM-2015-8096
Dossier accréditation : AM-2000-5927
Montréal, le 11 juillet 2016

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF : Guy Roy

Syndicat des professionnels(les) en santé du Lac des Deux-Montagnes (FIQ)
Partie demanderesse

c.

Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides
Partie défenderesse

DÉCISION RELATIVE À UNE REQUÊTE EN RÉVISION

[1] Le 27 novembre 2015, Syndicat des professionnels(les) en santé du Lac des Deux-Montagnes (FIQ) (le **Syndicat**) dépose, en vertu des articles 127 (3) et 128 du *Code du travail*¹ (le **Code**), une demande de révision de l'ordonnance rendue le 28 octobre 2015 (2015 QCCRT 0564). Il recherche l'annulation de celle-ci.

[2] Le Syndicat avance que la Commission des relations du travail (la **Commission**) a rendu une décision entachée de vices de fond de nature à l'invalider et qu'elle a commis des erreurs fondamentales et déterminantes. Il soutient que la décision contrevient au

¹ RLRQ c. C-27.

droit d'association et à la liberté d'expression, qu'elle n'est pas suffisamment motivée et intelligible et que la preuve au dossier ne permettait pas de conclure à un lien de causalité entre ce qui était allégué et le préjudice à la population.

[3] Le 1^{er} janvier 2016, la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*² (la **LITAT**) entre en vigueur. Cette loi crée le Tribunal administratif du travail (le **Tribunal**) qui assume notamment les compétences de la Commission. En vertu de l'article 261 de cette loi, toute affaire pendante devant la Commission est continuée devant la division compétente du Tribunal.

LA DÉCISION CONTESTÉE

[4] Dans la décision contestée, la Commission est saisie d'une demande d'intervention du Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides (**l'Employeur**). Ce dernier y alléguait l'exercice illégal de moyens de pression de la part des membres du Syndicat.

[5] Il soutenait que les moyens de pression du Syndicat consistaient à inciter ses membres à ne pas respecter la tenue vestimentaire et plus spécifiquement à ne pas porter la carte d'identité lorsqu'ils sont en fonction. Il a demandé à la Commission de rendre des ordonnances en exigeant le port de la carte d'identité lorsqu'ils sont en fonction.

[6] La Commission commence par broser le portrait des antagonistes avant de s'attarder aux situations qui posent problème aux yeux de l'Employeur. Ainsi, la Commission relate que certaines personnes membres du Syndicat ne portent pas l'uniforme prescrit. L'Employeur ne conteste pas ce moyen de pression.

[7] La Commission passe au deuxième point, celui dont il sera question dans la présente demande de révision, soit le port de la carte d'identité. Voici comment la Commission décrit la situation :

LA CARTE D'IDENTITÉ

[14] Ni la convention collective ni le code de déontologie ne parlent de carte d'identité. L'ordre professionnel des infirmières n'exige pas que ces dernières portent une carte d'identité, il demande seulement qu'elles s'identifient auprès des patients. Par ailleurs, il existe une politique administrative du CSSS des Deux-Montagnes, révisée le 6 octobre 2006 et en vigueur depuis le 18 octobre 2006, qui porte sur l'identification du personnel de l'établissement par le biais d'une carte d'identité. Les paragraphes 2.1 et 3 de cette politique se lisent comme suit :

2. OBJECTIFS

² RLRQ, c. T-15.1.

2.1 Que les employés, médecins, bénévoles, agents de sécurité ou tout autre employé d'une firme externe puissent :

- Être facilement identifiés par les usagers et leurs proches à travers les installations et dans la communauté en tout temps et en toute circonstance.
- Être facilement identifiés par les différents intervenants lorsqu'ils oeuvrent dans les différentes installations.
- Être facilement identifiés lors de situation de mesures d'urgence.

[...]

3. Tous les intervenants de l'organisation sont tenus de porter leur carte d'identité de façon visible et lisible et ce, en tout temps lorsqu'ils sont en fonction, que ce soit dans une installation de l'organisation ou dans la communauté.

(soulignement ajouté)

[15] Au recto de la carte d'identité, on retrouve le nom de l'établissement, la photographie du salarié, ses nom et prénom ainsi que son titre. Au verso, les codes de mesures d'urgence y sont inscrits.

[16] La preuve démontre que, dans certains centres d'activités, tels que le Centre de réadaptation en déficience intellectuelle (**CRDI**), les infirmières ne portent pas la carte d'identité pour ne pas stigmatiser le patient.

[17] Le non-port de la carte d'identité, à titre de moyen de pression, a été adopté et recommandé par le Conseil fédéral de la FIQ. L'association accréditée l'a entériné lors d'une assemblée générale tenue les 8 et 9 octobre 2015, mais avec instructions aux membres de « *garder leur carte d'identification avec eux, même si elle n'est pas porté visiblement* ». (reproduit tel quel)

[18] L'employeur conteste ce moyen de pression. Le 8 octobre 2015, il adresse à tous les cadres et à tous les employés une note de service en vertu de laquelle, il indique que ce moyen de pression ne sera pas toléré.

[19] La preuve démontre qu'avant les moyens de pression, la majorité des infirmières portaient leur carte d'identité attachée à la poche de leur uniforme située à la taille.

[20] Malgré ce moyen de pression, les infirmières ont sur elles leur carte d'identité, même si elle n'est pas visible, parce qu'elle sert notamment à activer les nouveaux glucomètres en « *scannant le code-barres* ».

[21] Il n'y a pas d'autre signe distinctif, autre que la carte d'identité, pour indiquer qu'un salarié travaille pour l'hôpital. C'est le seul moyen visuel.

[22] Selon l'employeur, le port de la carte d'identité est essentiel non seulement pour identifier l'infirmière qui la soignait, mais il permet également de l'identifier à titre de membre du personnel de l'établissement. La carte valide également le titre d'emploi ce qui

permet aux patients ou à leurs proches de diriger leurs questions à la bonne personne, sans être obligés de faire des recherches.

[23] L'employeur rapporte que la semaine dernière, dans une de ses installations, le CSSS de Saint-Jérôme, une patiente, en santé mentale, a dû demander le nom de l'infirmière qui la soignait, car elle n'était pas satisfaite du traitement reçu et voulait porter plainte. L'infirmière lui a donné son nom, a quitté, mais est revenue pour demander à la patiente la raison pour laquelle elle lui demandait son nom. La patiente a donc été mise dans une position où elle a dû se justifier. Selon l'employeur, l'établissement a pour mission de servir les patients. C'est l'établissement « *qui est au service du patient et non l'inverse* ». Le patient n'a pas à se sentir mal à l'aise de porter plainte lorsqu'il n'est pas satisfait des services. Enfin, selon l'employeur, le patient n'a pas l'entièreté de la qualité des soins auxquels il a droit si, en période de vulnérabilité, s'ajoute un irritant supplémentaire, soit celui de demander le nom et le titre d'emploi de la personne qui le traite.

[24] De plus, l'employeur souligne l'importance de la visibilité de l'identification. Par exemple, à l'urgence, il a des mouvements de personnel qui entraînent beaucoup de remplacements. Dans ce contexte, lors d'une situation qui requiert « *des bras* », la carte est un repère visuel permettant d'agir plus rapidement parce qu'il est alors plus facile d'identifier les gens. L'employeur admet qu'on peut demander le nom et le titre de tout un chacun lorsqu'il n'y a pas de carte d'identité, mais cela rend la démarche plus ardue, plus lourde.

[25] Sans donner de détails précis sur son déroulement, l'employeur indique que récemment, un feu à l'hôpital à Mont-Laurier a exigé l'évacuation d'un étage. Selon lui, cette situation est stressante en soi et porteuse de danger. L'identification visible facilite et accélère le déroulement des opérations.

[26] L'employeur soulève également la question de sécurité. Il rappelle, à titre d'exemple, le bébé qui a été enlevé à l'hôpital de Trois-Rivières en mai 2014 par une femme déguisée en infirmière. À la suite de cet événement, le ministre a transmis, aux directeurs généraux de tous les établissements, une directive demandant que des mesures de sécurité soient mises en place ou resserrées. La plupart des établissements ont opté pour l'obligation de porter une carte d'identité avec photo.

[27] L'employeur affirme que le non-port de la carte d'identité peut faire l'objet d'un avis disciplinaire verbal ou autre. La preuve démontre que personne n'a jamais fait l'objet d'un tel avis.

[28] L'employeur reconnaît qu'à ce jour, le non-port de la carte n'a pas eu d'effet sur le service, hormis la patiente en santé mentale qui a dû demander le nom de son infirmière traitante, mais il veut prévenir toute problématique. De plus, selon lui, un patient n'a pas le service auquel il a droit quand, alors qu'il est dans un état vulnérable, il ne sait pas qui le traite ou qui le touche, ou même, si la personne travaille dans l'établissement.

[29] L'association accréditée soutient que le non-port de la carte d'identité ne cause aucun problème et que tous les soins sont donnés. Selon elle, la visibilité de la carte d'identité n'est pas nécessaire parce tous ses membres se connaissent et ils connaissent aussi le personnel des agences. Si un inconnu se promène dans une unité, on lui demande de s'identifier.

[30] À ce sujet, le président de l'association accréditée affirme que dès le début du quart de travail, il y a une liste des personnes qui doivent travailler sur l'unité durant ce quart, avec le titre d'emploi. S'il ne connaît pas celles qui doivent travailler sur l'unité, il leur

demande de s'identifier. Par ailleurs, il admet que les employés de l'entretien ménager, les physiothérapeutes et les ergothérapeutes ne sont pas sur cette liste ainsi que les inhalothérapeutes (au nombre de 45), mais il dit les connaître tous. D'ailleurs, ces derniers sont facilement identifiables parce qu'ils portent un stéthoscope et un saturomètre. L'infirmière est remplacée lorsqu'elle part en pause. Il existe aussi une liste de rappel ou de disponibilité. À part ceux qui travaillent sur l'unité, il peut y avoir des visiteurs et des patients qui se promènent.

[31] Lors de la dernière ronde de négociation en 2010, sensiblement les mêmes moyens de pression ont été exercés : certains cachaient la photo sur leur carte, d'autres cachaient complètement la carte, mais pas l'endos où se trouvent les codes d'urgence. Ces moyens de pression ont été tolérés par l'employeur et ils n'ont causé aucun préjudice. Le CSSS des Deux-Montagnes répond que l'employeur a changé avec la fusion des établissements et que la ronde de négociation était antérieure à l'évènement du bébé enlevé en 2014.

[32] L'association accréditée soulève que les photos des salariés sur certaines cartes d'identité datent de 2003 et que les années font en sorte que pour l'apparence physique a beaucoup changé. Elle sous-entend qu'on ne peut pas les reconnaître et que le patient serait plus confus qu'autre chose, s'il les voyait.

[33] L'association accréditée affirme que la majorité des infirmières, lorsqu'elles se rendent auprès de patients, s'identifient par leur nom et leur titre d'emploi, sinon, elles iraient à l'encontre de leur code de déontologie.

[34] Selon la vice-présidente à l'exécutif de la FIQ, ce moyen fait une certaine pression sans causer de préjudice à la clientèle et respecte la ligne de pensée de la FIQ. Si ce moyen de pression cause un inconvénient, il y aurait un mot d'ordre à l'effet de le cesser immédiatement.

[35] L'association accréditée argue que les infirmières ne sont pas des agentes de sécurité, elles sont là pour donner des soins et qu'il n'y a aucun lien de causalité entre le non-port de la carte d'identité et le service auquel le public a droit.

[8] Par la suite, la Commission précise son rôle dans le cadre d'un recours touchant les services essentiels :

[37] À l'occasion de l'exercice légal du droit de grève, la Commission doit s'assurer que des services essentiels suffisants sont fournis à la population pour éviter que la santé ou la sécurité du public ne soit mise en danger durant la grève. Il en est autrement lorsqu'il s'agit d'un conflit entre les parties en dehors de l'exercice légal du droit de grève. Dans ce cas, la Commission doit s'assurer que le public reçoit le service auquel il a droit.

[38] Dans ce dernier cas, pour exercer ses pouvoirs de redressement prévus au Code, elle doit alors déterminer s'il existe un conflit entre les parties, si ce conflit se traduit par des actions concertées et, finalement, si ces actions concertées portent préjudice ou sont susceptibles de causer préjudice à un service auquel la population a droit.

[9] La Commission constate que le Syndicat admet qu'il y a conflit au sens du Code. Ce dernier reconnaît, en outre, que le refus de porter l'uniforme et la carte d'identité de façon visible sont des actions concertées. Dès lors, ce que la Commission doit décider

est de déterminer si le non-port de la carte d'identité cause préjudice ou est susceptible de causer préjudice à un service auquel la population a droit.

[10] Cela étant dit, la Commission mentionne que, contrairement à ce qu'avance le Syndicat, les dispositions de la section 3 du chapitre V.1 du Code ne doivent pas être appliquées de façon restrictive. Pour elle, les dispositions en question ont été adoptées pour protéger le public des conséquences d'un conflit de travail indépendamment de toutes considérations liées aux droits des associations accréditées. Elles doivent donc recevoir une interprétation large et libérale.

[11] La Commission conclut qu'elle doit, dans le dossier en cause, décider si le moyen de pression est susceptible de causer préjudice à un service auquel le public a droit.

[12] Reprenant chacun des arguments du Syndicat, la Commission est d'avis que le port de la carte identité doit prévaloir :

[49] Mais il revient à celles-ci et aux autres salariés de leur catégorie non seulement de prodiguer des soins, mais également de le faire dans un climat de confiance pour les patients et le port de la carte d'identité est certes un outil pour y arriver. Il est rassurant pour un patient de constater que la personne qui s'occupe de lui est une membre du personnel appartenant à une catégorie professionnelle spécifique et la seule façon dont il peut en être certain est la carte d'identité de l'établissement. Le fait de s'identifier oralement n'empêche aucunement n'importe qui de se rendre dans une chambre et de se présenter comme étant une infirmière, alors qu'il n'en est rien.

[50] La preuve de l'association accréditée porte en grande partie sur le fait que la reconnaissance entre ses membres ne cause aucun problème. Là n'est pas la question. Il s'agit plutôt de la reconnaissance des infirmières par les patients et leurs proches.

[51] Le patient est en droit de se sentir en confiance et en sécurité dans le fait que la personne qui le soigne, alors qu'il est en général dans un état de vulnérabilité, est bien celle qu'elle prétend être et le moyen le plus instantané de s'en assurer est le port de la carte d'identité avec photo.

[52] Le rôle des infirmières est de donner des soins, mais elles font également partie d'une organisation, l'établissement. Comme membres du personnel d'un établissement du réseau de la santé, les infirmières doivent contribuer à la réalisation de l'objet de la LSSS, notamment l'article 2, paragraphes 8° et 8.1° ainsi que l'article 5 qui se lisent comme suit :

2. Afin de permettre la réalisation de ces objectifs, la présente loi établit un mode d'organisation des ressources humaines, matérielles et financières destiné à :

[...]

8° favoriser la prestation efficace et efficiente de services de santé et de services sociaux, dans le respect des droits des usagers de ces services;
8.1° assurer aux usagers la prestation sécuritaire de services de santé et de services sociaux;

[...]

5. Toute personne a le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée et sécuritaire.

(soulignement ajouté)

[53] La présence du personnel déjà habillé de façon inhabituelle qui plus est sans identification en plus des visiteurs, des bénévoles, des fournisseurs et toute autre personne crée de la confusion et est susceptible de faciliter tout acte que quelqu'un de malveillant pourrait vouloir commettre. Le meilleur exemple est le bébé qui a été enlevé à l'hôpital de Trois-Rivières en mai 2014 par une dame déguisée en infirmière.

[54] La carte d'identité est le seul moyen non seulement de s'identifier, mais également de justifier sa présence dans l'établissement et auprès du patient. L'absence d'identification des infirmières est susceptible de causer préjudice à un service auquel la population a droit. Le patient est en droit de savoir, de voir facilement d'un seul coup d'œil que la personne qui s'adresse à lui est bien une professionnelle en soins qui travaille à l'hôpital.

[55] Le fait pour les infirmières d'avoir commandé des sarraus indique qu'elles ont voulu amoindrir ce moyen de pression. C'est dire qu'elles reconnaissent l'importance de l'identification du personnel. De plus, la preuve démontre que, lors de la dernière ronde de négociation en 2010, les salariés portaient la carte d'identité de façon visible même s'ils en cachaient certaines parties.

[56] L'employeur réclame l'intervention de la Commission afin d'ordonner aux infirmières de porter leur carte d'identité de façon visible. Or, le rôle de celle-ci est de veiller à protéger le public des conséquences d'un conflit de travail.

[57] Il est clair que le port visible de la carte d'identité avec photo ne peut prévenir tous les abus, mais elle est certainement un outil qui favorise à une prestation de services sécuritaire dans le respect du droit des patients.

[58] La Commission juge que le non-port de la carte d'identité est susceptible de mettre en danger la sécurité des patients et conséquemment, susceptible de causer préjudice au service auquel la population a droit.

LA DEMANDE DE RÉVISION DU SYNDICAT

[13] Dans son exposé, le Syndicat reprend toute la preuve entendue par la Commission. Cela étant, il soulève trois motifs pour lesquels la décision doit être révisée :

- a) L'ordonnance contrevient au droit d'association et à la liberté d'expression de manière déraisonnable et injustifiée;
- b) La décision n'est pas suffisamment motivée à plusieurs égards;
- c) Il n'y a aucun lien de causalité entre le moyen de pression et le service dispensé par les salariées en cause;

LA POSITION DU SYNDICAT

L'ordonnance rendue par la Commission contrevient au droit d'association et à la liberté d'expression de manière déraisonnable et injustifiée

[14] Le Syndicat plaide que lorsque la Commission décide de la portée des dispositions de la section 3 du chapitre V.1 du Code, soit qu'elles doivent être interprétées de manière large et libérale, elle va à l'encontre de la jurisprudence des tribunaux supérieurs.

[15] Pour le Syndicat, cette conclusion lourde de conséquences est en opposition avec le droit d'association et la liberté d'expression. Par ailleurs, il prétend qu'en préconisant une interprétation large et libérale, particulièrement de l'article 111.18 du Code, la Commission rend des ordonnances contraires aux Chartes, donc celles-ci sont inconstitutionnelles, notamment parce que le critère de l'atteinte minimale aux droits protégés n'est pas respecté.

[16] Il soutient qu'en adoptant une interprétation large et libérale de l'article 111.18, il ne sera pas possible aux associations accréditées de faire des moyens de pression qui sont pourtant constitutionnellement reconnus. L'interprétation ainsi préconisée est contraire à la Constitution. Pour le Syndicat, ce seul fait rend l'ensemble de la décision complètement injustifiée et déraisonnable.

[17] Le Syndicat s'appuie sur l'arrêt de la Cour suprême *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*³ (arrêt **Saskatchewan**). Pour lui, le droit d'association comprend le droit de faire des moyens de pression. L'interprétation que fait la Commission de l'article 111.18 du Code fait en sorte qu'aucun moyen de pression ne sera désormais possible. Cela vient donc rompre l'équilibre des forces lors de la négociation.

La Commission n'a pas suffisamment motivé sa décision à plusieurs égards

[18] Le Syndicat prétend que la Commission ne motive nullement pourquoi elle fait fi du droit d'association, un droit maintenant reconnu par la Cour suprême du Canada comme étant protégé par les Chartes. Il affirme avoir soulevé et plaidé la question devant la Commission.

³ 2015 CSC 4.

[19] Selon le Syndicat, à lui seul ce motif permet au Tribunal d'intervenir. Suivant ses prétentions, les décideurs ne peuvent jamais mettre de côté les dispositions émanant des Chartes sans justification, qui plus est lorsque cela a été spécifiquement plaidé.

[20] En termes généraux, le Syndicat affirme que la Commission ne fait pas état des éléments déterminants de la preuve qu'il a présentés. De plus, celle-ci ne précise pas pourquoi elle écarte cette preuve.

[21] Pour le Syndicat, la Commission a rédigé de manière lacunaire la décision, elle n'a pas suffisamment élaboré son raisonnement et n'a pas tenu compte de l'ensemble de la preuve, des plaidoiries et des autorités déposées. Cela fait en sorte que la décision ne satisfait pas aux règles de l'équité procédurale et de justice naturelle qui requièrent une motivation adéquate.

[22] Le Syndicat avance aussi que la Commission a commis une erreur grave et déterminante en refusant, omettant ou négligeant de répondre à une des questions en litige, soit celle de savoir si l'atteinte aux droits fondamentaux est minimale.

L'absence de lien de causalité entre le moyen de pression et une atteinte possible aux services offerts en regard de la preuve

[23] Au troisième point de sa requête, le Syndicat affirme que la preuve offerte ne permettait pas à la Commission de conclure que le non-port de la carte d'identité était susceptible de causer un préjudice au service auquel le public a droit.

[24] Se basant sur un jugement de la Cour d'appel, le Syndicat précise que des troubles et inconvénients tels le stress, la frustration reliée à un délai d'attente causé par un moyen de pression ne sont pas, en soi, des « *dommages* » susceptibles d'être compensés sans une preuve additionnelle de préjudice.

[25] Pour le Syndicat, la question de savoir si le moyen de pression est « *susceptible* » de causer un préjudice au service auquel le public a droit doit reposer sur « *une probabilité suffisamment sérieuse* » de la survenance du préjudice et non sur de simples appréhensions. Ainsi, rien dans la preuve offerte ne permettait à la Commission de conclure à un lien de causalité entre le non-port de la carte d'identité et une atteinte possible aux services offerts.

[26] Le Syndicat affirme que la Commission extrapole lorsqu'elle relate le cas, à Trois-Rivières, d'un bébé qui a été enlevé par une dame qui portait un uniforme d'infirmière. Pour lui, la Commission tient compte de ce qu'il qualifie d'un « *fait divers* » sans savoir si la dame en question portait une carte d'identité ou si les infirmières de cet établissement devaient arborer une carte d'identité.

[27] Qui plus est, le Syndicat affirme qu'en 2010, les mêmes moyens de pression avaient été appliqués et l'Employeur n'avait pas réagi. Donc, cela est loin de causer un préjudice.

[28] Dans le présent dossier, aucune preuve d'atteintes directes au service ou que les services n'aient pas été donnés, ni de preuve d'un problème de qualité des services ou que ceux-ci n'ont pas été dispensés de manière sécuritaire, n'a été faite.

[29] Selon le Syndicat, la preuve révèle plutôt qu'aucun préjudice n'a été causé par ce groupe de salariés en raison de ce moyen de pression, et ce, tant en 2010 qu'en 2015.

[30] En concluant comme elle l'a fait, la Commission exige désormais plus pendant le conflit de travail qu'avant l'adoption des moyens de pression. La Commission a donc rendu une décision entachée de vices de fond, d'erreurs graves et déterminantes, ce qui justifie largement l'intervention du Tribunal siégeant en révision.

LA POSITION DE L'EMPLOYEUR

[31] Pour l'Employeur, la décision de la Commission ne prête pas flanc à la révision. Les prétentions des deux parties y sont exposées et les motifs à l'appui de la conclusion sont très bien expliqués. La décision est intelligible.

[32] Pour lui, il s'agit d'un appel déguisé de la part du Syndicat. Ce dernier recherche une nouvelle appréciation de la preuve.

[33] Même si le Syndicat fait grand état de l'arrêt Saskatchewan devant le Tribunal, l'Employeur rappelle que l'association syndicale n'en a discuté que de manière subsidiaire et seulement pendant 1 minute et 43 secondes devant la Commission.

[34] Selon l'Employeur, il n'y a pas eu de preuve que la liberté d'association avait été brimée ou entravée. Par ailleurs, il rappelle que l'arrêt de la Cour suprême en question ne vient aucunement dire quel droit doit avoir préséance.

[35] Il soutient que la Commission a bien motivé sa décision et qu'elle n'a pas l'obligation de reprendre tous les arguments des parties. Il mentionne que celle-ci a effectivement conclu au lien de causalité entre le fait de ne pas porter une carte d'identité et un possible préjudice à la population.

MOTIFS ET DISPOSITIF

LE DROIT

[36] La demande s'appuie sur le paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 127 du Code. Il s'agit maintenant du paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 49 de la LITAT rédigé dans les termes suivants :

49. Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'il a rendu:

[...]

3^o lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à l'invalider.

[37] À cet égard, celui qui requiert la révision doit démontrer que la décision contestée comporte un vice de fond ou de procédure sérieux au point de la rendre invalide. Dans l'affaire *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4479 c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des Centres jeunesse de Montréal (STTCJM – CSN)*⁴, la Commission écrit :

[24] Donc, lorsqu'on demande à la Commission de réviser une de ses propres décisions en vertu du paragraphe 3 du 1^{er} alinéa de l'article 127, on ne peut pas lui demander de substituer son interprétation à celle déjà faite, on doit plutôt lui démontrer la présence d'un vice fondamental et sérieux qui doit nécessairement entraîner la nullité de la décision.

[25] La doctrine et la jurisprudence enseignent que, peuvent entre autres constituer un vice de fond ou de procédure une erreur grossière, un accroc sérieux et grave à la procédure, une décision *ultra vires*, c'est-à-dire rendue sans que la Commission ait eu la compétence pour le faire, une décision rendue en l'absence de preuve ou en ignorant une preuve évidente. Il faut aussi que soit démontrée la nécessité d'une correction à cause de ce vice sérieux.

(soulignement ajouté)

[38] L'analyse de la présente demande ne permet pas de découvrir la présence d'un vice fondamental et sérieux qui doit nécessairement entraîner la nullité de la décision. En effet, les prétentions du Syndicat doivent toutes être rejetées.

⁴ 2003 QCCRT 0142.

LA MOTIVATION ET L'ABSENCE DU LIEN DE CAUSALITÉ

[39] La Cour d'appel a déjà indiqué qu'un tribunal administratif peut ne rapporter dans sa décision que ce qui lui paraît essentiel⁵ :

[41] Cela dit, et comme le reconnaît également la Cour suprême dans l'arrêt Baker, l'exigence de motivation laisse une dose importante de latitude au décideur dans l'expression de ses explications. L'on n'exige par ailleurs pas la perfection et ce n'est pas là la norme à laquelle il faut mesurer les jugements. Comme l'a déjà écrit, dans un autre contexte, la juge McLachlin, maintenant juge en chef, « [i] est aussi utopique de chercher la perfection dans les institutions judiciaires que de la chercher dans tout autre organisme social ». Ces propos sont transposables à la motivation des jugements. La facture d'un jugement peut donc n'être pas parfaite, elle peut même être médiocre sans pour autant que le raisonnement ou les conclusions soient erronées, certaines failles étant par ailleurs sans effet sur l'issue du litige.

[42] De plus, la motivation des jugements, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, ne signifie pas que les tribunaux doivent faire état par le menu de chaque élément de preuve et de chaque argument, puis analyser ces derniers un à un. Le tribunal ne fera normalement état que de ce qui lui paraît essentiel. Il ne lui est pas imposé de discuter de tous les arguments des parties, certains ne méritant pas d'être traités en long et en large ni même d'être traités tout court. En outre, l'implicite a forcément sa place dans le jugement.

(référence omise)

[40] Cela étant, le Tribunal constate que, contrairement à ce qu'avance le Syndicat, la décision de la Commission est motivée sur tous les points importants et elle n'a pas l'obligation de rapporter de façon détaillée tout ce qui a été présenté. Elle reprend ce qui est essentiel.

[41] Ainsi, aux paragraphes 14 à 21 de la décision attaquée, on retrouve les faits pertinents au dossier, suivent aux paragraphes 22 à 28 les prétentions de l'Employeur et aux paragraphes 29 à 35 celles du Syndicat. À partir du paragraphe 36, on donne des explications à l'appui des motifs. La décision est claire et limpide, elle est somme toute intelligible.

[42] Quant au fait que la Commission n'aurait pas élaboré longuement sur l'arrêt Saskatchewan, il faut noter que ce qui ressort de la brève partie de la plaidoirie du Syndicat devant cette dernière à propos du jugement en question se résume au fait qu'une interprétation large des articles 111.16 à 111.18 du Code viendrait rendre

⁵ *Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleuses et travailleurs du Canada (TCA-Canada), sections locales 187, 728, 1163 c. Brideau*, 2007 QCCA 805. Voir aussi *Beaupré-Gateau c. Gîte Jeunesse inc.*, 2014 QCCRT 0446.

illusoire, voire impossible, la mise en œuvre de moyens de pression, donc cela annihilerait le droit de grève qui est sous-jacent au droit constitutionnel d'association.

[43] Or, en décidant que le non-port de la carte d'identité était susceptible de causer un préjudice à la population, implicitement, la Commission a rejeté la prétention du Syndicat sur le sujet. Elle a considéré que les articles en question devaient recevoir une interprétation large et libérale. Nous y reviendrons.

[44] Par ailleurs, il faut rejeter la prétention du Syndicat voulant qu'il n'y ait pas de preuve de lien de causalité entre le moyen de pression et le service dispensé par les salariés en cause. Sans entrer dans un exercice de sémantique élaboré, le mot « *susceptible* » que l'on retrouve notamment à l'article 111.18 du Code, implique que le lien de causalité n'a pas à être directement prouvé puisqu'il s'agit d'une simple éventualité. En d'autres termes, il suffit de déduire de la preuve que le moyen de pression utilisé pourrait causer un préjudice. Ce qui est le cas dans les circonstances.

L'ORDONNANCE CONTREVIENT AU DROIT D'ASSOCIATION ET À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DE MANIÈRE DÉRAISONNABLE ET INJUSTIFIÉE

[45] Devant le Tribunal, le Syndicat a martelé que l'arrêt Saskatchewan a été ignoré par la Commission. Ainsi, le droit d'association emporte avec lui le droit de faire la grève donc celui de faire des moyens de pression. La liberté d'expression du Syndicat a donc été brimée par l'interprétation large des dispositions 111.16 et suivants du Code.

[46] Il est utile, voire impératif, de rappeler que dans l'arrêt Saskatchewan la Cour suprême n'a pas revisité *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*⁶, d'ailleurs, elle le cite encore avec approbation notamment à son paragraphe 82 :

[82] Dans l'arrêt *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 R.C.S. 793, la juge L'Heureux-Dubé explique en quoi, dans le secteur public, la grève met en jeu des considérations bien particulières :

Lorsque des « fonctionnaires » font la grève, les pressions exercées sur l'employeur ne sont pas essentiellement financières, comme dans le secteur privé, mais découlent plutôt de l'interruption de services dont la société dépend pour les activités quotidiennes de ses membres. Tandis que les consommateurs peuvent tout simplement s'adresser à une autre source pour obtenir des biens et des services fournis par l'entreprise privée, il peut être impossible ou très difficile et très onéreux d'obtenir d'autres services en remplacement de ceux visés par les régimes spéciaux. [par. 32]

[83] Voilà pourquoi le juge de première instance reconnaît en l'espèce que [TRADUCTION] « le principe selon lequel il est inacceptable de mettre en péril la santé et la

⁶ [1997] 1 R.C.S. 793.

sécurité d'autrui pour régler un différend lors d'une négociation collective dans le secteur public est bien établi au Canada ».

(soulignement ajouté)

[47] Dans cet arrêt, la Cour avait eu à se prononcer sur le rôle et les pouvoirs du Conseil des services essentiels (qui ont été dévolus à la Commission avant d'échoir, le 1^{er} janvier 2016, au présent Tribunal). Voici les passages pertinents auxquels il est toujours d'actualité de se référer afin de déterminer le rôle du Tribunal lorsqu'il siège en matière de services essentiels :

27 Cette description des régimes applicables aux «fonctionnaires» fournit le contexte nécessaire à l'interprétation des pouvoirs de redressement énumérés aux art. 111.16 à 111.20, que le Conseil peut exercer dans le cas d'un conflit de travail les concernant. L'article 111.16 donne au Conseil le pouvoir d'enquêter sur une grève, un lock-out ou un ralentissement d'activités qui contrevient à la loi ou durant lequel des services essentiels désignés dans une liste ou une entente ne sont pas fournis, ou d'essayer de résoudre le problème au moyen de la médiation. L'article 111.17, pris dans le contexte de l'aperçu général qui précède, confère d'autres pouvoirs plus larges au Conseil en vue de protéger le public de deux genres de perturbations qu'entraîne un conflit de travail impliquant des fonctionnaires. Selon le premier alinéa de cet article, la première de ces situations se présente lorsqu'un conflit est considéré comme portant ou susceptible de porter «préjudice à un service auquel le public a droit». La deuxième situation survient lorsqu'une liste ou entente concernant des services essentiels pour la durée d'une grève, par ailleurs légale, n'est pas respectée. Pour pallier les conséquences de ces deux catégories de conflit de travail, le Conseil a le pouvoir général de rendre diverses ordonnances, allant d'une ordonnance visant à assurer au public un service auquel il a droit, à une ordonnance exigeant le respect de la convention collective, de la loi ou d'une liste ou entente portant sur les services essentiels.

28 La compétence du Conseil à cet égard est définie, en outre, par une liste de six types d'ordonnances qu'il peut rendre pour atteindre les fins du premier alinéa de l'art. 111.17. La première est un pouvoir général du Conseil d'enjoindre à toute personne ou catégorie de personnes impliquées dans le conflit «de faire ce qui est nécessaire pour se conformer au premier alinéa du présent article» ou de s'abstenir de toute activité qui y contrevient. La deuxième et la troisième autorisent le Conseil à exiger de toute personne ou catégorie de personnes impliquées dans le conflit de réparer un acte ou une omission faits en contravention de la loi, d'une entente ou d'une liste, au moyen de mesures que le Conseil estime appropriées. La quatrième permet au Conseil d'ordonner à toute personne impliquée dans le conflit de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il lui paraît raisonnable d'ordonner, compte tenu des circonstances, dans le but d'assurer le maintien de services au public. La cinquième et la sixième accordent respectivement les pouvoirs précis d'ordonner que soit accélérée la procédure de grief ou d'arbitrage et d'ordonner à une partie de faire connaître publiquement son intention de se conformer à l'ordonnance. En vertu de l'art. 111.18, le Conseil est expressément habilité à intervenir en se fondant sur les art. 111.16 et 111.17, dans les cas d'action concertée liée à un conflit de travail, autre qu'une grève ou un ralentissement des activités, qui, néanmoins, porte ou est susceptible de porter préjudice aux services auxquels le public a droit.

29 Les quatre premières options libellées de façon large et souple à l'art. 111.17 donnent au Conseil le pouvoir de déterminer l'intervention requise et appropriée pour empêcher ou arrêter tout préjudice porté aux services publics, ainsi que la réparation du préjudice

causé. Ayant établi l'existence des circonstances décrites au premier alinéa, il appartient alors au Conseil de formuler l'injonction ou le redressement appropriés selon le contexte. Les deux derniers types d'ordonnances ne visent pas aussi directement à mettre fin ou à remédier aux effets immédiats du conflit sur le public. La cinquième semble avoir pour but de faciliter le règlement du conflit lui-même et la sixième vise à fournir au public l'assurance que les perturbations cesseront.

30 À mon avis, la structure et le libellé des dispositions réparatrices indiquent l'intention du législateur de donner au Conseil un rôle clé dans le maintien de l'accès du public aux services durant les périodes de conflit de travail dans les secteurs visés par ce chapitre. Lorsqu'une association de salariés a acquis le droit de grève et a établi une liste ou une entente suffisante concernant les services essentiels, on peut ordonner que cette liste ou cette entente soit respectée. Dans d'autres cas, lorsque le Conseil estime que le conflit menace ou entrave les services auxquels le public a droit, le législateur a clairement opté pour une décision souple, une décision qui reflète le contexte et les circonstances du conflit ainsi que l'étape à laquelle les parties sont parvenues dans l'acquisition du droit à la grève ou au lock-out. Cette décision doit être rendue par une instance administrative, le Conseil.

31 Ainsi, le libellé des dispositions réparatrices m'amène à conclure que le Conseil est censé déterminer quelles sont les ordonnances réparatrices appropriées dans les circonstances. L'analyse ne se termine pas là, cependant. Il y a d'autres facteurs essentiels pour arriver à une interprétation pragmatique et fonctionnelle de la législation habilitante: le but visé par la loi et les motifs qui ont guidé le législateur dans la création de ce tribunal administratif, son domaine d'expertise et, en dernier lieu, le problème dont il est saisi.

32 La nécessité de cette instance spécialisée et donc le rôle qu'elle joue dans le Code deviennent évidentes si on considère les conséquences particulières qui découlent de l'octroi du droit à la négociation collective et à la grève aux employés des services publics et des secteurs public et parapublic. Lorsque des «fonctionnaires» font la grève, les pressions exercées sur l'employeur ne sont pas essentiellement financières, comme dans le secteur privé, mais découlent plutôt de l'interruption de services dont la société dépend pour les activités quotidiennes de ses membres. Tandis que les consommateurs peuvent tout simplement s'adresser à une autre source pour obtenir des biens et des services fournis par l'entreprise privée, il peut être impossible ou très difficile et très onéreux d'obtenir d'autres services en remplacement de ceux visés par les régimes spéciaux. Souvent une grève permet à l'État de faire des économies monétaires durant cette interruption de services qu'il doit normalement fournir: M. Lemelin, *Les négociations collectives dans les secteurs public et parapublic: expérience québécoise et regard sur l'extérieur* (1984), aux pp. 5 à 7 et 225 et 226; voir également: J.-L. Dubé et P. Gingras, «Historique et problématique du régime de négociation collective dans le secteur de la santé et des services sociaux» (1991), 21 *R.D.U.S.* 519, aux pp. 546 à 548.

33 Quoique le public, par l'intermédiaire de ses représentants élus, ait choisi d'accepter un certain niveau de perturbation afin de donner aux fonctionnaires les mêmes droits qu'à d'autres travailleurs, cela n'est pas sans limites. Le gouvernement doit sopeser le droit de grève et d'autres droits et besoins comme ceux qui sont établis dans les lois sociales et relatives aux droits de la personne. Par exemple, la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, et la *Charte canadienne des droits et libertés* garantissent des libertés fondamentales ainsi que le droit à la vie, à la sécurité de la personne, à l'intégrité physique et à l'égalité sans discrimination. L'article 5 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., ch. S-4.2, garantit les autres droits, prévus par la loi, à des services de santé et à des services sociaux continus, adéquats et personnalisés dans la

province. Voir également: Lemelin, *op. cit.*, aux pp. 225 et 226; Dubé et Gingras, *loc. cit.*, aux pp. 550 et 551.

34 La santé et la sécurité de la population en général auront donc toujours préséance sur les intérêts des travailleurs ou des employeurs à en arriver à un règlement juste et équitable des conditions de travail. Lorsque ces parties sont disposées à fournir préalablement l'assurance que ces intérêts fondamentaux du public seront protégés, on tolérera une certaine interruption des services. Toutefois, lorsque les parties ne donnent pas cette garantie ou ne respectent pas les conditions requises pour l'exercice légal de mesures de pression, le public ne tolérera pas de perturbations dans la prestation des services fondamentaux pour permettre aux parties à un conflit de travail d'obtenir des concessions l'une de l'autre. Pour cette raison, en plus des peines attachées aux grèves illégales et autres infractions au Code, qui sont appliquées par le Tribunal du travail, le Conseil a été investi de larges pouvoirs de rendre des ordonnances qui assurent le maintien de l'accès du public à ces services.

35 Il est important de noter la différence entre le rôle du Conseil des services essentiels et celui du tribunal des relations de travail notamment dans d'autres provinces. La partie du Code qui crée le Conseil et lui attribue des pouvoirs constitue une dérogation importante au reste du Code, qui ressemble à la législation des relations de travail notamment dans d'autres provinces. Comme le Conseil l'a expliqué dans ses motifs, et l'a soutenu en tant que mis en cause, son rôle n'est pas de régler le conflit de travail ou de protéger les droits à la négociation collective des parties à ce différend de travail. Cette responsabilité incombe aux commissaires du travail, aux arbitres et au Tribunal du travail. En présence d'un conflit, le rôle du Conseil est de veiller à protéger le public des conséquences de ce différend que ses représentants ont choisi de ne pas tolérer. Cette conclusion est étayée par une jurisprudence récente de la Cour d'appel du Québec: *Syndicat canadien de la fonction publique c. Conseil des services essentiels*, précité, à la p. 2657; *Syndicat des chauffeurs de la Société de transport de la Ville de Laval c. Conseil des services essentiels*, [1995] R.D.J. 597 ; *Communauté urbaine de Montréal c. Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal inc.*, [1995] R.J.Q. 2549 . Cette fonction est nécessaire si les «fonctionnaires» doivent avoir droit à la grève et à la négociation collective.

(soulignement ajouté)

[48] Sur une mer remplie de droits concurrents, en présence d'un conflit entre grands timoniers d'embarcations diverses, c'est au Tribunal de déterminer les mouvements qui sont permis sur la voie navigable et de décider si les manœuvres amorcées causent ou sont susceptibles de causer un raz de marée, un tsunami, une marée noire, une houle, une simple vague ou un bateau en perdition qui ira s'échouer sur la grève où la population, plus ou moins captive, assiste et attend la fin des hostilités.

[49] Lorsqu'il coiffe le chapeau de la Division des services essentiels, en vertu des articles 111.16 à 111.18 du Code, le Tribunal est la vigie de la population. Il joue donc un rôle proactif dans la protection du public. La qualification, par le Tribunal, des moyens de pression susceptibles de causer un préjudice à la population ne peut, dans les circonstances où il exerce son rôle de protecteur du public comme décrit dans l'arrêt Ville de Montréal, précité, être interprétée comme une limitation au droit d'association.

[50] Dans le présent dossier, c'est ce que la Commission a fait. En effet, en déterminant que le port de la carte d'identité était important, la Commission veille à protéger la population des conséquences d'un différend, ne serait-ce que par la simple logique de savoir de qui le citoyen est sensé recevoir des soins.

[51] Ainsi, bien que qualifié de fait divers par le Syndicat, une carte d'identité peut certainement réduire les risques dévastateurs d'un enlèvement de bébé. Ce n'est manifestement pas parce que les intervenants se connaissent, qu'un citoyen sait que la personne qui veut lui donner des soins ou qui pose des gestes inappropriés fait partie du personnel de l'établissement. On n'a pas besoin de discourir longuement pour se rendre compte que les employés du réseau de la santé, notamment les infirmières, sont débordés, et même s'ils se connaissent, en raison de la charge de travail, ils sont susceptibles de ne pas toujours être en mesure de voir un intrus se faire passer pour un membre du personnel.

[52] Le port de la carte d'identité permet aux bénéficiaires de connaître le nom de l'intervenant et de savoir qu'il s'agit bien d'un membre du personnel. Même s'il est vrai que la preuve ne révèle pas, dans le cas de l'incident de Trois-Rivières, si la dame qui a enlevé le bébé portait une carte d'identité, le gros bon sens milite en faveur du port de la carte d'identité afin d'éviter que cela ne se reproduise ou, à tout le moins, en réduire le risque. L'identification permet aux bénéficiaires de connaître le nom de l'intervenant et de savoir s'il s'agit bien d'un membre du personnel.

[53] Ce n'est pas parce que l'Employeur n'a pas réagi en 2010 que la Commission ne peut pas déterminer en 2015 ce qui est susceptible de causer un préjudice à la population. Les situations fluctuent en fonction des circonstances particulières de chaque situation et de ce qui est acceptable et tolérable à cette époque. Le gros bon sens est souvent le meilleur guide.

[54] Par ailleurs, contrairement à ce qu'avance le Syndicat, l'interprétation que la Commission donne aux dispositions en question ne vient pas empêcher l'exercice de moyens de pression ni la liberté d'expression des syndicats. On n'a qu'à penser aux culottes de camouflage que les policiers revêtent ou au fait que, dans le présent dossier, les infirmières ne portent pas l'uniforme requis.

[55] Comme le disait la Cour suprême dans l'arrêt Ville de Montréal, précité, lorsqu'il est question de services essentiels « *La santé et la sécurité de la population en général auront donc toujours préséance sur les intérêts des travailleurs ou des employeurs à en arriver à un règlement juste et équitable des conditions de travail* ».

[56] En 2016, la population reconnaît maintenant que, même si le droit de grève est balisé pour quelques catégories d'employés, certains moyens de pression sont tolérés. Ainsi, il est difficile de ne pas croire que l'on a affaire à des policiers lorsqu'ils se

présentent avec l'auto-patrouille même s'ils ne portent pas l'uniforme requis ou une étoile de shérif! Cependant, dans un centre hospitalier, même avec un uniforme, il faut un minimum d'informations pour savoir en présence de qui le citoyen se trouve réellement.

[57] Lorsqu'on lit la décision attaquée, on ne peut que déduire que tel a été le raisonnement de la Commission.

CONCLUSION

[58] Le Syndicat recherche une nouvelle appréciation de la preuve présentée. Comme la Commission le rappelait dans *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4479 c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des Centres jeunesse de Montréal (STTCJM – CSN)*, précité, la révision interne ne constitue pas un appel et encore moins l'occasion de plaider comme un moyen principal, un argument amené subsidiairement pour ne pas dire traité superficiellement lors de l'audience initiale.

[59] Le rôle du Tribunal en révision n'est pas de substituer une autre interprétation des faits ou du droit à celle déjà donnée, à moins que cette dernière ne comporte une erreur grave et déterminante, ce qui n'est pas le cas dans le présent dossier.

[60] Il faut conclure que le Syndicat n'a démontré aucune erreur de fait déterminante ni n'a été en mesure de démontrer que la décision contestée contient un vice de fond ou de procédure de nature à l'invalidier.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

REJETTE la demande de révision.

Guy Roy

M^{es} Julie Blouin et Roxanne Michaud
FÉDÉRATION INTERPROFESSIONNELLE DE LA SANTÉ DU QUÉBEC (FIQ)
Pour la partie demanderesse

M^e Matthieu Désilets
MONETTE, BARAKETT AVOCATS S.E.N.C.
Pour la partie défenderesse

Date de l'audience : 3 juin 2016

/ld