TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des services essentiels)

Région : Québec
Dossier : CQ-2017-5744
Dossier accréditation : AQ-1004-0588

Québec, le 13 novembre 2017

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIF : Myriam Bédard

Gouvernement du Québec
Direction des relations professionnelles
Conseil du trésor
Employeur

c.

Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
Association accréditée

DÉCISION

[1] Le 2 novembre 2017, le Gouvernement du Québec, Direction des relations professionnelles, Conseil du trésor (le Gouvernement) demande au Tribunal de déterminer que l'inspection générale de 39 structures majeures constitue un service essentiel que ses ingénieurs doivent rendre pendant la grève. Il précise que ces inspections doivent être effectuées avant le 15 novembre dans la région de Québec et le 1^{er} décembre dans la région de Montréal. Il fonde sa demande sur l'article 111.15.1 du *Code du travail*, RLRQ c. C-27.1 et sur l'article 11 de l'entente-cadre sur les services essentiels, intervenue entre les parties le 9 février 2016.

[2] Le jour de l'audience, 25 de ces structures restent en cause, des ententes étant intervenues pour les 14 autres.

[3] L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) allègue que le Tribunal ne peut déterminer que les inspections générales sont des services essentiels puisqu'elles n'en sont pas et que les parties ne les ont pas considérées comme telles lors des négociations ayant mené à l'entente. Elles ne présentent non plus aucun caractère urgent ou exceptionnel qui justifierait d'ajouter à l'entente.

LA LOI ET LES ENTENTES

[4] L'article 69 de la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ c. F-3.1.1 assujettit le droit de grève des employés de l'État à certaines conditions :

La grève est interdite à tout groupe de salariés visé dans le paragraphe 4° de l'article 64 ainsi qu'à tout groupe de salariés de la direction générale responsable de la sécurité civile au sein du ministère de la Sécurité publique.

La grève est aussi interdite à tout autre groupe, à moins que les services essentiels et la façon de les maintenir ne soient déterminés par une entente préalable entre les parties ou, à défaut d'entente, par une décision du Tribunal administratif du travail.

Le Conseil du trésor transmet sans délai au Tribunal administratif du travail une copie de toute entente intervenue en vertu du deuxième alinéa.

En cas d'infraction au premier ou au deuxième alinéa, il est fait application des dispositions pénales prévues à l'article 142 du Code du travail (chapitre C-27).

(caractères gras ajoutés)

[5] En matière de services essentiels dans la fonction publique, les pouvoirs du Tribunal sont plus restreints qu'ils ne le sont à l'égard des services dits publics. Le législateur a laissé au Gouvernement et aux associations concernées la responsabilité d'établir eux-mêmes les services essentiels à rendre en situation de grève.

[6] Contrairement aux critères de détermination des services essentiels applicables dans les services publics visant exclusivement la santé ou la sécurité de la population, ceux utilisés dans la fonction publique sont plus étendus. Ils sont résumés en 16 points généralement reconnus. En l'espèce, le Gouvernement souligne plus particulièrement les critères 1 et 14 :

1- Maintien des services nécessaires au respect de la santé, de l'ordre et de la sécurité publique.

14- Entretien du réseau routier du Québec : maintien du contrôle de la circulation et de la signalisation sur ce réseau routier.

[7] Malgré ce qui précède, le Tribunal peut être appelé à intervenir, à la demande des parties, si elles ne s'entendent pas sur cette liste qu'ils ont la responsabilité d'établir. Ce sont les articles 111.15.1 et 111.15.2 du *Code du travail* qui le prévoient et qui encadrent le rôle du Tribunal:

111.15.1. **À défaut d'une entente** visée à l'article 69 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1), une partie peut demander au Tribunal de désigner une personne pour les aider à conclure une telle entente ou de déterminer lui-même les services essentiels à maintenir en cas de grève ainsi que la façon de les maintenir. La partie demanderesse doit en aviser sans délai l'autre partie.

Après l'envoi d'une telle demande, les parties doivent transmettre sans délai au Tribunal toute information pertinente aux services essentiels à maintenir et assister, le cas échéant, à toute séance à laquelle le Tribunal les convoque.

111.15.2. Sur réception d'une demande en vertu de l'article 111.15.1, le Tribunal peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une des parties, désigner une personne pour les aider à conclure une entente.

Le Tribunal peut aussi, en tout temps après réception d'une telle demande, déterminer les services essentiels à maintenir en cas de grève ainsi que la façon de les maintenir. Il peut aussi en tout temps, à la demande de l'une des parties, modifier la décision qu'il a ainsi prise.

(caractères gras ajoutés)

[8] Ce n'est donc qu'à défaut d'une entente et à la demande des parties que le Tribunal peut déterminer les services essentiels à maintenir.

[9] Une fois que les services considérés essentiels sont ainsi déterminés, on ne peut déroger à l'entente ou à la décision du Tribunal qui les fixe et de laquelle le droit de grève est tributaire :

111.15.3. Nul ne peut déroger aux dispositions d'une entente visée à l'article 69 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou d'une décision prise par le Tribunal en vertu de l'article 111.15.2 du présent code.

[10] La convention collective régissant les conditions de travail des ingénieurs a pris fin le 31 mars 2015. Les négociations visant à déterminer les services essentiels à maintenir en cas de grève sont alors entreprises par les experts mandatés.

[11] Une entente est conclue le 9 février 2016 entre le Gouvernement et l'APIGQ. Elle est désignée comme une entente-cadre régissant les ententes locales pour chacun des ministères et organismes. Au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (le Ministère), de telles ententes sont conclues le 20 novembre 2015 à l'égard de chacune des directions. Les services essentiels à rendre pendant une grève y sont détaillés.

[12] L'entente-cadre compte 14 clauses prévoyant le processus de mise en œuvre de fourniture des services essentiels. Elle prévoit aussi certaines modalités en cas de situations non prévues :

9. Nonobstant les dispositions des articles 1 et 2 de la présente entente, les parties reconnaissent comme essentiels sur appel tous les emplois dont les salariés sont identifiés au **plan national et ministériel de la sécurité civile** dans le cadre de la mise en œuvre de celui-ci lors d'une **situation urgente**. Le cas échéant, le ministère ou l'organisme concerné par une telle situation en avise l'Association par courriel à l'adresse électronique fournie par cette dernière.

10. Advenant une situation **exceptionnelle et urgente non prévue** à la présente entente, **menaçant la vie, la santé et la sécurité** de la population, l'Association désigne à la demande de l'Employeur, les salariés requis pour assurer les services nécessaires afin de faire face à la situation.

11. Advenant que de **nouveaux services essentiels** soient identifiés par une partie après la signature de la présente entente, ceux-ci seront réputés faire partie intégrante de la présente entente dans la mesure où l'autre partie y consent. Cette nouvelle entente sera alors transmise à la Commission des relations du travail (CRT). À défaut d'entente, une des deux parties pourra demander l'intervention de la CRT. *[aujourd'hui, le Tribunal administratif du travail]*.

(caractères gras ajoutés)

[13] Le Gouvernement fonde en partie sa demande sur cette dernière clause.

[14] Les ententes locales intervenues déterminent des services essentiels à l'égard des inspections des structures qui doivent être maintenues pendant une grève. Ces services sont ainsi décrits pour chacune des régions concernées :

L'ingénieur peut être requis pour inspecter les structures, diriger les interventions et prendre les décisions en cas d'urgence ou d'imprévu pouvant compromettre la sécurité du public (par exemple : advenant une collision entre un véhicule et une structure, dégradation d'une structure, évaluation des travaux à effectuer, prise de décision sur la fermeture des voies de la circulation en dessous et sur la structure, etc.)

[15] Voilà les services qui ont été considérés essentiels par les experts mandatés. Les inspections générales n'en font pas partie.

LE CONTEXTE

[16] À compter du 23 février 2016, différentes grèves sont entreprises par les ingénieurs. Au moins 8 avis de grève sont transmis au fil des mois, allant de la grève de participation à des comités jusqu'à la grève générale en passant par la grève dite de

« temps supplémentaire », le soir, la nuit et les fins de semaines. Il y a lieu de noter qu'aucune grève n'a eu cours entre le 13 juin et le 18 septembre 2017.

[17] Dans le cadre de ces grèves, certains litiges ont été soumis au Tribunal.

[18] En février 2016, le Gouvernement demande au Tribunal de déclarer illégale la grève annoncée par l'APIGQ consistant, pour les ingénieurs, à cesser d'agir comme membres de comités de sélection. Le tribunal accueille la demande (2016 QCTAT 1043). Il s'exprime ainsi :

[69] Si l'Association voulait prévoir une prestation de services modulés, ce que permettent les dispositions concernant le maintien des services essentiels, c'est dans le cadre de l'entente concernant ces services qu'elle devait le faire et non au moyen de la lettre du 11 février.

[19] Puis, en avril 2016, l'APIGQ demande au Tribunal de déterminer les services essentiels à maintenir dans le cadre de la grève partielle annoncée, consistant cette fois à cesser d'effectuer les activités à l'extérieur de l'établissement où est situé le port d'attache d'un ingénieur. Le Tribunal rejette cette demande (2016 QCTAT 2292) :

[34] De fait, tous les services essentiels doivent être prévus au préalable, et ce, même s'il s'agit d'une grève partielle ou modulée, sous réserve de la légalité d'une telle grève.

[35] Lorsqu'elles ont convenu des services à maintenir en cas de grève le 9 février, les parties devaient nécessairement envisager la possibilité d'une grève complète et inclure à l'entente tous les services qu'elles estimaient essentiels : ceux relatifs à la participation aux Comités de sélection des contrats, tout comme ceux relatifs au travail à l'extérieur du port d'attache.

[36] L'argument de l'Association voulant que l'article 11 de l'entente permette de négocier de nouveaux services ne peut être retenu. Cette clause vise l'ajout de services essentiels identifiés par une ou les deux parties qui auraient été omis dans l'optique d'une grève complète. Elle ne peut viser l'ajout de services à la demande de l'Association en fonction de sa stratégie de recourir à un type particulier ou partiel d'arrêt de travail.

[20] En août 2016, c'est le Gouvernement qui revient devant le Tribunal afin qu'il détermine que des travaux relatifs à des essais de chargement sur le Pont Laviolette sont des services essentiels et que l'APIGQ, alors en « grève de temps supplémentaire » assure leur exécution. Ces travaux n'avaient pas été prévus dans les ententes de services essentiels. Sur ce point, le Tribunal rapporte ce qui suit (2016 QCTAT 4771) :

[51] Il est vrai que les travaux litigieux ont été omis lors de la négociation de la liste des services essentiels, mais ils n'en perdent pas leur caractère essentiel, précise le Gouvernement. De plus, **la recommandation** du Comité élargi du 14

juin 2016 **constitue une nouvelle donnée** qu'on ne peut ignorer. Il ne s'agit plus de déterminer à qui la faute, mais d'assurer la sécurité de la population, conclut-il.

(caractères gras ajoutés)

[21] Tenant compte de cette « *nouvelle donnée* » survenue le 14 juin 2016, soit après la signature de l'entente du 9 février 2016, le Tribunal accueille la demande du Gouvernement :

[60] Tous ces éléments ne tendent pas à démontrer l'urgence qu'invoque le Gouvernement. Ils révèlent certainement que les travaux sont nécessaires, mais pas qu'ils sont urgents.

[61] Toutefois, une donnée déterminante ne peut être ignorée. C'est le rapport des experts du Comité élargi du 14 juin. Même s'il y est question d'un « *projet pilote* », ce qui ne représente pas pour le Tribunal un moyen de corriger le problème de fissuration, mais plutôt un moyen de trouver comment régler ce problème, il n'en demeure pas moins que quatorze spécialistes à qui on demande de « *juger si le projet peut être à nouveau repoussé après 2016* » considèrent que les travaux doivent être commencés « *afin que les travaux de réparation permanente puissent débuter dès 2017* ».

[62] Mettant en balance cette opinion et le fait que seulement quatre ingénieurs, sur les 1 400 en grève, soient sollicités pour l'exécution des travaux, il y a lieu de déterminer que les travaux relatifs aux essais de chargement sont essentiels.

[22] C'est dans ce contexte que le Gouvernement s'adresse au Tribunal dans le cadre du présent litige et lui demande de déterminer que les travaux d'inspection générale des 39 structures (maintenant 25) constituent des services essentiels.

LES FAITS

[23] L'inspection générale des structures est effectuée selon le programme élaboré par le Ministère et dont le but principal, selon le manuel d'inspection des structures, « *consiste à détecter au plus tôt les défauts qui affectent les éléments des structures de manière à pouvoir prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la pérennité des structures, ainsi que la sécurité et le confort des usagers. Le programme sert également à recueillir toutes les données nécessaires à la planification d'interventions préventives et correctives* ».

[24] L'inspection générale, faite selon la technique du « *doigt sur la pièce* », est très minutieuse. L'inspecteur doit pouvoir toucher l'élément de la structure qu'il inspecte. Des équipements d'accès doivent donc être utilisés et, en conséquence, des voies de circulations fermées; d'où la nécessité parfois d'exécuter ces travaux la nuit.

[25] Cet exercice permet de déterminer la condition générale de la structure, les travaux qu'elle exige et la fréquence d'inspection requise considérant les constatations

ainsi faites. La fréquence d'inspection varie. Elle est généralement prévue chaque deux, trois ou quatre ans, selon l'âge et l'état de la structure.

[26] Selon Daniel Bouchard, qui était jusqu'à tout récemment directeur des structures au Ministère, l'inspection générale constitue un service essentiel à la sécurité de la population et à la pérennité des installations. Elle permet de déceler les déficiences, notamment les chutes de fragments et de prévoir les travaux en temps opportun de façon à éviter l'aggravation des dommages.

[27] Monsieur Bouchard explique que si une inspection générale doit être faite aux trois ans et que, par exemple, la dernière remonte à mars 2014, la prochaine devrait être faite avant la fin de l'année 2017. Le délai peut donc varier de plusieurs mois. Il ajoute que les dates butoirs du 15 novembre et du 1^{er} décembre indiquées dans la demande sont approximatives. En réalité, les inspections peuvent être faites quand il n'y a pas de neige au sol. Il n'est donc pas question de précision dans le délai fixé.

[28] Il est à remarquer que d'autres types d'inspection que les inspections générales sont faites. Annuellement, les structures sont examinées et des inspections particulières sont parfois requises. La présente demande ne concerne que les inspections générales.

[29] À la suite des inspections générales, toutes les données recueillies sont compilées pour qu'en janvier de chaque année une analyse globale permette d'évaluer et de prioriser les interventions sur les structures.

[30] C'est ainsi qu'en 2017, alors que les grèves des ingénieurs ont cours, 3 867 inspections générales sont prévues dont 170 doivent, selon le Gouvernement, être faites pendant la nuit pour éviter les congestions routières. De ces 170 cas, il en reste à ce jour 25, qui sont l'objet de la présente demande.

[31] Monsieur Bouchard explique que même s'il sait depuis plusieurs années, dans certains cas, que des inspections générales doivent être faites, le Gouvernement n'a pu les réaliser en raison des grèves avec lesquelles il a dû composer. Même si aucune grève n'a eu lieu entre le 13 juin et le 18 septembre, les 170 inspections prévues la nuit n'ont pu être faites, notamment en raison des vacances annuelles. Il ajoute qu'il n'a jamais envisagé que la grève puisse être aussi longue.

L'ANALYSE ET LES MOTIFS

LES SERVICES ESSENTIELS

[32] Le Tribunal est appelé à déterminer si les travaux litigieux constituent des services essentiels.

[33] Les inspections générales sont certainement nécessaires.

[34] Par ailleurs, l'exercice du droit de grève, récemment porté au rang de droit constitutionnel par la Cour suprême dans l'affaire *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, doit permettre un processus véritable de négociation collective. Les limitations à ce droit doivent donc y porter atteinte le moins possible. C'est pourquoi, selon la Cour, il importe de bien définir les services essentiels et d'interpréter cette notion de façon restrictive tout en rappelant, comme elle l'avait fait dans *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola, Canada Beverages (West) Ltd* 2002 CSC 8, que la grève n'est pas une partie de plaisir et qu'elle est susceptible d'avoir des conséquences sur les tiers.

[35] Dans cette affaire *Pepsi-Cola*, la Cour suprême discute et reconnaît les conséquences d'une grève :

25 Les conflits de travail peuvent toucher des secteurs importants de l'économie et avoir des répercussions sur des villes, des régions et, parfois, sur le pays tout entier. Il peut en résulter des coûts importants pour les parties et le public. Néanmoins, notre société en est venue à reconnaître que ces coûts sont justifiés eu égard à l'objectif supérieur de la résolution des conflits de travail et du maintien de la paix économique et sociale. Désormais, elle accepte aussi que l'exercice de pressions économiques, dans les limites autorisées par la loi, et l'infliction d'un préjudice économique lors d'un conflit de travail représentent le prix d'un système qui encourage les parties à résoudre leurs différends d'une manière acceptable pour chacune d'elles (voir, de manière générale, G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (2^e éd. (feuilles mobiles)), p. 1-11 à 1-15).

(caractères gras ajoutés)

[36] Partant de ces principes, certaines constatations s'imposent.

[37] Si les inspections générales ont le caractère essentiel qu'on prétend, il y a lieu de se demander pourquoi elles n'ont pas été identifiées comme telles dans les ententes locales qui prévoient pourtant les travaux d'inspection. L'explication de monsieur Bouchard selon laquelle le Gouvernement ne pouvait prévoir que le conflit serait aussi long ne convainc pas. Les services essentiels ne peuvent être modulés en fonction de la durée de la grève. Ils sont essentiels ou ils ne le sont pas.

[38] Si les travaux d'inspection prévus depuis plusieurs années dans certains cas avaient été si urgents qu'on le prétend aujourd'hui, ils auraient dû être priorisés au cours de l'été, période de suspension de la grève et auraient dû être pris en compte lors de l'autorisation des vacances annuelles considérant le contexte qui prévalait alors.

[39] Également, si les travaux litigieux sont nécessaires dans l'urgence qu'allègue le Gouvernement, on peut se demander pourquoi il a attendu jusqu'au 2 novembre pour adresser sa demande au Tribunal en indiquant qu'ils devaient être réalisés dans les 13 jours suivants pour la région de Québec et avant le 1^{er} décembre pour la région de Montréal; dates qui se révèlent approximatives à l'audience.

[40] Il faut ainsi conclure des propos de monsieur Bouchard concernant la fréquence des inspections qu'un délai de quelques mois n'est pas significatif dans le cadre du programme d'inspection, surtout sur les 25 structures restantes qui n'ont manifestement pas été priorisées lors de l'analyse globale du début d'année. Au surplus, les dates butoirs annoncées ne le sont pas véritablement. Bref, le caractère essentiel et urgent allégué n'est pas démontré.

[41] Les inspections générales des 25 installations restantes ne constituent pas, pour le Tribunal, des services essentiels qui doivent être ajoutés à l'entente intervenue entre les parties.

LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL.

[42] Il y a lieu de réitérer que la compétence du Tribunal est restreinte en matière de services essentiels à maintenir lors d'une grève dans la fonction publique. Les articles 111.15.1 à 111.15.3 du *Code du travail* ne lui permettent d'intervenir qu'en cas de défaut d'entente, le législateur ayant confié au gouvernement le soin d'établir avec les associations concernées les services à maintenir en cas de grève.

[43] Par ailleurs, le Gouvernement plaide que l'article 11 de l'entente-cadre permet d'ajouter à la liste des services à maintenir des services qui pourraient avoir été oubliés lors des négociations et confère au Tribunal la compétence pour trancher. Cette affirmation étonne. D'abord, en ce qu'il faudrait admettre qu'une entente peut confier une compétence que la loi n'a pas prévue à un Tribunal qui jouit d'une compétence d'attribution. Par ailleurs, faut-il rappeler que le droit de grève ne peut être exercé qu'après une entente ou une décision sur ces services qui continueront d'être rendus pendant la grève. Adhérer à cette interprétation que suggère le Gouvernement équivaut à permettre de rediscuter le droit de grève et son exercice à tout moment. Ce n'est certainement pas l'esprit de la loi.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

REJETTE la demande.

Myriam Bédard

M^e Karl Lefebvre
ROBITAILLE, TANGUAY (JUSTICE QUÉBEC)
Pour l'employeur

M^e Pascale Racicot
POUDRIER BRADET, AVOCATS S.E.N.C.
Pour l'association accréditée

Date de l'audience : 10 novembre 2017