

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL
(Division des services essentiels)

Région : Outaouais

Dossier : 1251117-71-2111

Dossier accréditation : AM-1005-2057

Montréal, le 8 décembre 2021

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF : François Demers

Ville de Gatineau
Partie demanderesse

c.

Association des pompiers et pompières de Gatineau
Partie défenderesse

DÉCISION

L'APERÇU

[1] Le 8 novembre 2021, la Ville de Gatineau (la Ville) dépose une demande d'intervention en vertu des articles 111.16 et suivants du *Code du travail*¹ (le Code).

[2] La Ville allègue que dans le cadre d'une action concertée, les pompiers membres de l'Association des pompiers et pompières de Gatineau (l'APPG) refusent depuis le 17 février 2020 de participer à certaines activités de diffusion de formation

¹ RLRQ, c. C-27.

comme ils le faisaient auparavant. Elle considère que cette action met en péril ou est susceptible de mettre en péril le service de sécurité incendie auquel le public a droit.

[3] L'APPG admet qu'il existe un conflit² entre elle et la Ville et qu'il y a une action concertée visant à ce que les pompiers qu'elle représente ne se portent pas volontaires pour diffuser hors de leurs équipes de travail régulières les formations préparées par le Service de sécurité incendie de la Ville (le Service).

[4] Ainsi, l'affaire ne soulève qu'une question :

- **L'action concertée de l'APPG et des pompiers de Gatineau porte-t-elle préjudice ou est-elle vraisemblablement susceptible de porter préjudice au service de sécurité incendie auquel le public a droit?**

[5] Le Tribunal conclut que la preuve présentée à l'audience ne démontre pas que l'interruption de la diffusion des formations par les volontaires porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice au service de sécurité incendie auquel la population de Gatineau a droit. La demande d'intervention est donc rejetée.

LE CONTEXTE

[6] Le Service compte environ 280 pompiers répartis dans huit casernes.

[7] Les relations du travail des parties sont régies par une convention collective qui est en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2023.

[8] Le Service dispose d'un département de la formation qui compte de deux à quatre lieutenants-instructeurs (selon les périodes) sous la direction d'un chef de division. Ceux-ci se concentrent principalement à la préparation des formations bien qu'il leur arrive aussi de les diffuser aux pompiers.

[9] Depuis au moins 2019, le Service privilégie l'utilisation de ses pompiers pour diffuser la formation à leurs collègues. Dans ce cadre, elle sollicite à l'occasion des volontaires pour diffuser la formation. Depuis lors, et hormis les interruptions causées notamment par la pandémie de Covid-19, certaines formations ont été diffusées par des volontaires.

[10] Toutefois, à compter du mois d'août 2020, l'APPG a refusé que les pompiers se portent volontaires pour diffuser les formations et a refusé les changements d'horaires

² Ce conflit porte notamment sur l'horaire de travail et le versement de primes pour les pompiers qui diffusent la formation.

qui auraient été nécessaires³. Aucune formation n'a en fait été diffusée par les volontaires depuis ce moment (sauf une exception visant la formation « *nautique* » en vertu d'une entente particulière entre les parties).

[11] Les parties admettent être engagées depuis de nombreux mois dans un processus de négociation visant notamment à établir les conditions de travail des pompiers qui se portent volontaires pour diffuser des formations, mais sans succès pour l'instant.

L'ANALYSE

[12] Il est important de préciser deux aspects de l'intervention du Tribunal lors de conflits dans les services publics. D'abord, il exerce sa compétence à l'occasion de l'exercice légal du droit de grève. Il doit alors s'assurer que des services essentiels suffisants soient fournis à la population pour éviter que la santé ou la sécurité publique ne soient mises en danger durant la grève. Il en est tout autrement lorsqu'il s'agit d'un conflit entre les parties en dehors de l'exercice légal du droit de grève, comme dans la présente affaire. Dans ce cas, le Tribunal doit s'assurer que le public reçoit le service auquel il a droit ou qu'il ne soit pas vraisemblablement susceptible d'être privé du service auquel il a droit.

[13] Lorsqu'un conflit survient en dehors de l'exercice légal du droit de grève ou comme en l'espèce, lorsque le droit de grève est interdit (selon l'article 105 du Code), le Tribunal doit uniquement déterminer si ce conflit donne lieu à une action concertée qui porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel la population a droit⁴.

[14] Les dispositions pertinentes du Code se lisent comme suit :

105. Toute grève est interdite en toute circonstance aux policiers et pompiers à l'emploi d'une municipalité ou d'une régie intermunicipale.

[...]

111.16. Dans les services publics et les secteurs public et parapublic, le Tribunal peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, faire enquête sur un lock-out, une grève ou un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services essentiels prévus à une liste ou une entente ne sont pas rendus.

[...]

111.17. S'il estime que le conflit porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit ou que les services essentiels

³ Un premier refus avait été exprimé en début d'année 2020, mais son impact réel a été négligeable puisque les formations ont dû être annulées en raison des conditions sanitaires reliées à la Covid-19.

⁴ *Châteauguay (Ville) c. Fraternité des policiers de Châteauguay inc.*, 2014 QCCRT 693.

prévus à une liste ou à une entente ne sont pas rendus lors d'une grève, le Tribunal peut, après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations, rendre une ordonnance pour assurer au public un service auquel il a droit, ou exiger le respect de la loi, de la convention collective, d'une entente ou d'une liste sur les services essentiels.

[...]

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

[Nos soulignements]

[15] Dans la présente affaire, l'action concertée de l'APPG et des pompiers prive ces derniers et la Ville de formation visant la mise à jour des compétences ou l'acquisition de spécialités. Toutefois, là n'est pas la question. Il faut plutôt déterminer si la preuve présentée au Tribunal permet de conclure que l'action concertée a compromis le service auquel la population de Gatineau a droit ou si elle est susceptible d'en avoir un.

[16] La *Loi sur la sécurité incendie*⁵ identifie les principaux services qui doivent être offerts par les services municipaux :

36. Le service de sécurité incendie, établi par une autorité locale ou régionale ou par une régie intermunicipale, est chargé de la lutte contre les incendies ainsi que des sauvetages lors de ces événements.

Il peut également être chargé, avec les autres services concernés, de la lutte contre les sinistres, du secours aux victimes d'accident, du secours des personnes sinistrées et de leur évacuation d'urgence.

Dans le cadre de ses fonctions, il participe, en outre, à l'évaluation des risques d'incendie, d'accident ou de sinistre, à la prévention de ces événements, à l'organisation des secours ainsi qu'à la recherche du point d'origine, des causes probables et des circonstances d'un incendie.

ABSENCE DE PRÉJUDICE AU SERVICE AUQUEL LA POPULATION A DROIT

[17] Le rôle du Tribunal dans les circonstances soulevées dans la présente affaire est de s'assurer que la population ait accès au service qui prévalait avant l'action concertée⁶. Le législateur n'a pas confié au Tribunal la compétence d'intervenir afin d'améliorer la quantité ou la qualité du service auquel la population a droit.

⁵ RLRQ, c. S-3.4.

⁶ L'auteure Françoise Gauthier écrit que le C.S.E. doit « s'assurer du *rétablissement complet des services* » dans « L'essentiel sur le Conseil des services essentiels » dans Formation continue du Barreau - Développements récents en droit du travail (2009), en ligne : EYB2009DEV1595, p. 10.

[18] C'est ce que le Conseil des services essentiels (le C.S.E. auquel le Tribunal a succédé) souligne dans l'affaire *Montréal (Ville de) c. Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP-301)*⁷ :

[29] Il en est autrement lorsque, comme dans la présente affaire, il s'agit d'un conflit en dehors de l'exercice légal du droit de grève. Le Conseil doit alors s'assurer que le public reçoive le service auquel il a droit ou qu'il ne soit pas susceptible d'être privé du service auquel il a droit. La notion de services essentiels n'existe pas dans cette situation : ce sont les services usuels qui doivent être maintenus.

[Notre soulignement]

[19] Or, dans la présente affaire, la preuve ne permet pas de conclure que les actions de l'APPG et des pompiers ont entraîné une diminution de la **quantité** de services disponibles. En d'autres termes, malgré l'absence de formations diffusées par les volontaires, la Ville dispose du même nombre de pompiers ayant les compétences minimales requises et en mesure de dispenser les services de sécurité incendie requis. La situation se distingue ainsi de l'affaire *Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal métropolitain c. Rassemblement des employés techniciens ambulanciers du Québec (R.E.T.A.Q.)*⁸ dans laquelle le refus concerté de se porter volontaire pour effectuer des heures supplémentaires avait pour effet de réduire le nombre de véhicules ambulanciers en service.

[20] De la même façon, aucune preuve ne permet de conclure que la **qualité** du service offert à la population s'est détériorée⁹ en raison de l'action concertée de l'APPG et des pompiers. Bref, les compétences des pompiers ne se sont pas améliorées selon les désirs de la Ville, mais rien ne démontre qu'il y ait eu une dégradation du service ou une atteinte à la capacité des pompiers de s'acquitter adéquatement de leurs fonctions.

ABSENCE DE VRAISEMBLANCE DE PRÉJUDICE AU SERVICE AUQUEL LA POPULATION A DROIT

[21] Même si aucun préjudice n'a été constaté au moment de l'audience, le Tribunal doit intervenir si l'action concertée est vraisemblablement susceptible de porter préjudice au service auquel la population a droit. Il s'agit alors d'un rôle préventif.

⁷ D.T.E. 2006T-270 (C.S.E.), voir aussi *Communauté urbaine de Montréal c. Fraternité des policiers et policières de la communauté urbaine de Montréal inc.*, C.S.E. 9 juillet 1993; *FIQ - Syndicat des professionnelles en soins des Cantons-de-l'Est c. Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal*, 2019 QCTAT 1912, par. 13.

⁸ C.S.E. 4 août 1994.

⁹ *Ville de Montréal c. Fraternité des policiers et policières de Montréal*, C.S.E. 25 septembre 2008, cité dans *Châteauguay (Ville) c. Fraternité des policiers de Châteauguay inc.*, précitée, note 4, par. 90.

[22] En paraphrasant la Commission des relations du travail (à laquelle le Tribunal a succédé), « *susceptible de porter préjudice* »¹⁰ signifie qu'il y a une probabilité suffisamment sérieuse que les opérations du Service soient perturbées. Cela serait suffisant pour justifier une intervention du Tribunal afin d'éviter la matérialisation d'un préjudice futur au service de sécurité incendie auquel la population de Gatineau a droit.

[23] Ainsi, pour justifier l'émission d'une ordonnance du Tribunal « *il faut qu'il soit raisonnable d'anticiper la survenance du préjudice, s'il n'y a pas intervention immédiate* »¹¹. En effet, pour décider si l'action concertée est susceptible de causer un préjudice à un service auquel le public a droit, le Tribunal doit apprécier les faits mis en preuve et utiliser le critère de la personne raisonnable¹².

[24] Quant à la **quantité** de services offerts à la population de Gatineau, la preuve ne contient aucune indication que l'action concertée est susceptible d'entraîner une réduction du nombre de pompiers disposant des compétences minimales requises. L'affaire se distingue donc nettement de la situation qui prévalait dans *Société des traversiers du Québec c. Syndicat des métallos, section locale 9599*¹³. Dans cette affaire, le refus de certains salariés de dispenser de la formation risquait de compromettre le nombre de capitaines de bateaux disponibles et, en conséquence, une rupture de service pouvait être anticipée. Le Tribunal se devait d'intervenir afin d'assurer le maintien des services usuels de transport à la population.

[25] La Ville plaide toutefois que les actions de l'APPG et des pompiers sont susceptibles de mettre en péril l'efficacité d'une intervention. Or, si c'est le cas, elle n'en a pas fait la preuve.

[26] Certes, un chef de division et le chef du Service ont témoigné que certaines techniques d'intervention auraient avantage à être actualisées en fonction de l'évolution des meilleures pratiques qui découlent de recherches empiriques. Toutefois, l'intervention requise du Tribunal viserait « *l'amélioration* » du service et non son « *maintien* ». Une amélioration de la qualité du service est probablement souhaitable, mais il n'appartient pas au Tribunal de l'imposer. Rien ne démontre que la **qualité** des services est susceptible d'être compromise.

[27] De plus, la preuve révèle que les nouvelles techniques existent depuis quelques années et que les pompiers récemment engagés ont été formés en conséquence. En

¹⁰ *Trois-Rivières (Ville) c. Association des policiers-pompiers de la ville de Trois-Rivières* 2013 QCCRT 536.

¹¹ *Idem.*

¹² *Châteauguay (Ville) c. Fraternité des policiers de Châteauguay inc.*, précitée note 4, par. 87; *Syndicat des pompiers du Québec, section locale Sainte-Thérèse c. Ste-Thérèse (Ville de)*, 2016 QCTAT 2928.

¹³ 2016 QCTAT 3370.

mai et juin 2019, deux pompiers ont suivi une formation externe sur certaines de ces techniques. Le Tribunal constate le manque d'empressement de la Ville à agir pour former tous ces pompiers à ces nouvelles techniques. Le Tribunal tire la conclusion de ces faits que l'absence des formations reliées à ces nouvelles techniques par des volontaires à l'interne n'est pas vraisemblablement susceptible de compromettre le service s'il n'y a pas une intervention immédiate.

[28] Dans une décision du C.S.E.¹⁴ qui impliquait les mêmes parties que dans la présente affaire, il était question d'une action concertée visant à ce que les pompiers refusent de se porter volontaires, cette fois pour assumer des fonctions supérieures. La preuve révélait que cela pouvait entraîner la fermeture temporaire de casernes par manque d'effectifs. Le C.S.E. refuse malgré tout d'intervenir puisque la preuve révélait que la situation perdurait depuis trois ans sans qu'on ait pu noter d'impact sur le service rendu.

[29] Dans le cas présent, la preuve n'a pas démontré que l'action concertée a eu un effet sur le service de sécurité incendie offert à la population depuis la suspension de presque toutes les formations diffusées par les volontaires il y a plus de 15 mois.

[30] Certes, il n'est pas nécessaire de prouver qu'une intervention aurait été mieux réussie si les nouvelles techniques avaient été appliquées, mais comme l'écrivait le Tribunal dans *Syndicat des pompiers du Québec, section locale Sainte-Thérèse c. Ste-Thérèse (Ville de)*¹⁵ : « Il faut plus qu'une inquiétude pour que le Tribunal estime que l'action concertée est susceptible de porter préjudice au service auquel le public a droit, mais une probabilité suffisamment sérieuse que la preuve n'a pas établie en l'espèce. » Étant donné notamment le temps écoulé depuis le début de l'action concertée, la Ville n'a pas prouvé une probabilité suffisamment sérieuse que l'interruption de la diffusion des formations par les volontaires soit susceptible de porter préjudice au service auquel la population a droit.

[31] Bien que ce ne soit pas déterminant dans la présente affaire, le Tribunal souligne que la Ville dispose d'alternatives au volontariat pour la diffusion des formations bien qu'elle estime que celles-ci seraient moins avantageuses et potentiellement plus coûteuses (par exemple l'engagement de plus d'instructeurs ou le recours à des organismes externes de formation). Or, dans l'affaire *Ville de Montréal c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 (cols bleus)*¹⁶ le C.S.E. a retenu la présence d'alternatives pour refuser d'intervenir.

[32] Par ailleurs, la Ville plaide que l'absence de formation est susceptible de mettre à risque la santé et la sécurité des pompiers. Même si c'était le cas, étant donné les

¹⁴ *Ville de Gatineau c. Association des pompiers et pompières de Gatineau* C.S.E. 3 juin 2010.

¹⁵ Précité note 13.

¹⁶ C.S.E. 27 juin 1991.

dispositions législatives habilitantes, ce motif ne peut justifier l'intervention du Tribunal en l'absence de démonstration d'un impact potentiel sur le service auquel le public a droit.

[33] Enfin, même si la preuve présentée ne justifie pas l'intervention du Tribunal en vertu des articles 111.16 à 111.18 du Code, il est préoccupant de constater que des activités de formation que tous considèrent comme importantes ne soient pas dispensées en raison d'un litige entre les parties sur les conditions de travail qui leur sont afférentes. Le Tribunal invite les parties à trouver une solution à l'impasse actuelle, notamment par la conciliation ou par voie d'une lettre d'entente temporaire.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

REJETTE la demande d'intervention de la Ville de Gatineau

François Demers

M^e Ariane Pasquier
LAVERY, DE BILLY, S.E.N.C.R.L.
Pour la partie demanderesse

M^e Maryse Lepage
BML AVOCATS INC.
Pour la partie défenderesse

Date de la mise en délibéré : 2 décembre 2021

FD/np