

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL
(Division des services essentiels)

Région : Québec

Dossier : CQ-2019-1906

Dossiers accréditation : AM-2001-7992 AM-2001-7998 AM-2001-8042
AM-2001-8016 AM-2001-8006 AM-2001-7967
AM-2001-7968 AM-2001-8003 AM-2001-8749
AM-2001-8748 AM-2001-8000 AM-2001-8002
AM-2001-8004 AM-2001-7966 AM-2000-3189
AM-2000-4523 AM-2000-4887 AM-1001-7189
AM-1001-7187 AM-2000-6953 AM-2001-7958
AQ-2001-7952 AQ-2001-7951 AQ-2001-3764
AQ-2001-7953 AQ-2001-7982 AQ-2001-7950
AQ-2000-4473

Québec, le 25 avril 2019

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIF : Maryse Morin

FIQ - Syndicat des professionnelles en soins des Cantons-de-l'Est
Et autres parties (mentionnées en annexe)
Parties demandereses

c.

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Ouest-de-l'Île-de-
Montréal
Et autres parties (mentionnées en annexe)
Parties défenderesses

DÉCISION

L'APERÇU

[1] Les demanderesses représentent la catégorie du personnel en soins infirmiers et cardio-respiratoires selon la *Loi concernant les unités de négociation dans le secteur des affaires sociales*¹. Les demanderesses sont des syndicats affiliés à la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ).

[2] Le 3 avril 2019, au nom de ceux-ci, la FIQ demande au Tribunal (Division des services essentiels) de rendre diverses ordonnances à l'encontre de 28 employeurs du réseau de la santé et des services sociaux concernant leur gestion du temps supplémentaire obligatoire (TSO).

[3] La FIQ soutient qu'en ayant recours au TSO, les établissements de santé gèrent de façon négligente, fautive et abusive les ressources professionnelles qu'elle représente, ce qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux services auxquels le public a droit en plus de mettre en péril l'intégrité et la santé des salariés.

[4] De leur côté, les employeurs contestent la compétence du Tribunal à se saisir du litige et soutiennent que le rôle de la division des services essentiels n'est pas de régler un conflit de travail, mais de protéger le public de ses conséquences.

[5] Ils allèguent que la convention collective prévoit divers forums permettant de régler les mésententes entre les parties en lien avec les conditions de travail des salariés. Ultimement, tout litige relatif à l'application ou à l'interprétation de la convention collective relève de la compétence exclusive de l'arbitre de grief et non du Tribunal.

[6] Préalablement à l'audience qui s'est tenue dans les jours suivant de dépôt du recours des parties demanderesses, il a été convenu que le Tribunal tranche d'abord la question de sa compétence, ce qui est l'objet de la présente décision.

LE CONTEXTE

[7] La FIQ allègue que plus de 9 000 griefs ont été déposés pour contester le recours inapproprié ou abusif au TSO.

[8] Depuis quelques mois, la division des services essentiels du Tribunal est intervenue à l'occasion de « *sit-in* » du personnel soignant refusant d'effectuer du TSO. Ces actions ont donné lieu à deux décisions entérinant des ententes pour assurer que

¹ RLRQ, c. U-0.1, a. 5.

tous les services à la population soient maintenus². Les perturbations des services provoquées par les « sit-in » justifiaient l'intervention du Tribunal.

[9] De plus, à la suite de l'annonce des représentants de la FIQ de tenir une journée sans TSO le 8 avril 2019, le Tribunal est intervenu d'office et a rendu des ordonnances assurant l'intégralité des services à la population³, mais en tenant compte de l'engagement des employeurs de limiter le recours au TSO. Notons que le présent recours a été introduit de façon concomitante à cette nouvelle action syndicale.

[10] La FIQ soutient que la gestion des employeurs doit également subir l'examen du Tribunal puisque ceux-ci, comme les syndicats et les membres, peuvent aussi être visés par des ordonnances pour garantir les services à la population. Elle demande au Tribunal de « *protéger les services publics qui sont en péril* ».

QUESTION EN LITIGE

[11] En supposant que la gestion des employeurs serait inadéquate comme le prétend la FIQ, le Tribunal a-t-il compétence pour rendre une ordonnance de redressement à l'encontre des employeurs fondée sur l'article 111.18 du *Code du travail*⁴?

[12] Le Tribunal n'a pas cette compétence. Bien que certaines situations puissent être difficiles pour le personnel soignant du réseau de la santé, il n'appartient pas au Tribunal de se substituer aux employeurs ou même à la ministre de la Santé pour déterminer quels services doivent être offerts à la population et comment les dispenser.

[13] En dehors d'une grève légale, le rôle du Tribunal consiste à s'assurer que les services usuellement offerts par les établissements le seront, même si pour ce faire, l'employeur doit recourir au TSO. Les mécanismes d'arbitrage veillent au respect des conditions de travail négociées.

L'ANALYSE ET LES MOTIFS

[14] Les pouvoirs de redressement du Tribunal sont énoncés aux articles 111.16 à 111.18 du Code :

² *Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais c. FIQ – Syndicat des professionnelles en soins de l'Outaouais, Juge administrative Dominique Benoît, 29 juin 2017; Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Saguenay—Lac—Saint-Jean et FIQ — Syndicat des professionnelles en soins du Saguenay — Lac—Saint-Jean, 2019 QCTAT 1702.*

³ *Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ) et Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS), 2019 QCTAT 1618.*

⁴ RLRQ, c. C-27.

SECTION IV

POUVOIRS DE REDRESSEMENT

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.

Le Tribunal peut également tenter d'amener les parties à s'entendre ou charger une personne qu'il désigne de tenter de les amener à s'entendre et de faire rapport sur l'état de la situation.

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 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.

Le Tribunal peut:

1° enjoindre à toute personne impliquée dans le conflit ou à toute catégorie de ces personnes qu'elle détermine de faire ce qui est nécessaire pour se conformer au premier alinéa du présent article ou de s'abstenir de faire ce qui y contrevient;

2° exiger de toute personne impliquée dans le conflit de réparer un acte ou une omission fait en contravention de la loi, d'une entente ou d'une liste;

3° ordonner à une personne ou à un groupe de personnes impliquées dans un conflit, compte tenu du comportement des parties, l'application du mode de réparation qu'elle juge le plus approprié, y compris la constitution et les modalités d'administration et d'utilisation d'un fonds au bénéfice des utilisateurs du service auquel il a été porté préjudice; un tel fonds comprend, le cas échéant, les intérêts accumulés depuis sa constitution;

4° 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;

5° ordonner le cas échéant que soit accélérée ou modifiée la procédure de grief et d'arbitrage à la convention collective;

6° ordonner à une partie de faire connaître publiquement son intention de se conformer à l'ordonnance du Tribunal.

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.

[Notre soulignement]

[15] Notons que les syndicats FIQ allèguent que le conflit qui les oppose aux employeurs concerne le mode de gestion du TSO et que ces derniers agissent de façon concertée, ce qui porte préjudice à un service auquel le public a droit.

[16] Les employeurs contestent l'existence du conflit et réfutent les arguments voulant qu'ils exercent une action concertée.

[17] Qu'en est-il?

[18] Les conditions d'application de l'article 111.18 du Code sont : l'existence d'un conflit, l'action concertée et le préjudice ou la vraisemblance de préjudice aux services auxquels la population a droit.

[19] Ceci étant, il est important de situer le cadre juridique dans lequel le Tribunal peut intervenir. Rappelons que le Tribunal exerce une compétence d'attribution. Or, la Cour suprême enseigne que « *Pour savoir si une plainte relève de la compétence d'un décideur administratif, il faut d'abord et avant tout en cerner l'essence, à la lumière des faits allégués dans la plainte⁵* ».

[20] Dans les faits, la FIQ tente d'amener le Tribunal à déterminer le niveau de services à offrir à la population et la façon de les dispenser. Est-ce le rôle du Tribunal? Nous ne le croyons pas.

[21] Bien que le *Code du travail* et la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*⁶ confèrent au Tribunal une vaste compétence sur divers sujets, il ne lui appartient pas de déterminer si un établissement de santé peut suspendre un service en raison d'un manque de ressources, pas plus qu'il ne peut intervenir dans la manière dont les services sont offerts.

[22] De plus, la FIQ évoque que la santé ou l'intégrité du personnel soignant sont menacées en raison du recours abusif au TSO ce qui contrevient à la *Charte des droits et libertés de la personne*⁷, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*⁸ et aux *Codes de déontologie* du personnel soignant.

⁵ *Compagnie Wal-Mart du Canada c. Travailleuses et travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 503*, [2012] QCCA 903, par. 75. Appel rejeté *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, [2014] 2 RCS 323.

⁶ RLRQ, c. T-15.1.

⁷ RLRQ, c. C-12.

⁸ RLRQ, c. S-2.1.

[23] Avec égard, le Tribunal n'a pas à examiner cette question. La décision arbitrale concernant le *Syndicat interprofessionnel de Lanaudière-FIQ c. Centre intégré de santé et de services sociaux de Lanaudière*⁹ confirme que l'arbitre de grief possède tous les pouvoirs nécessaires pour analyser le contexte de l'exercice du droit de gérance lors de l'assignation du travail et pour intervenir si l'employeur contrevient à la convention collective, abuse de ses droits de gérance ou enfreint d'autres lois. De plus, rappelons que la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*¹⁰ prévoit spécifiquement des mécanismes d'enquête lorsque des salariés estiment que leur sécurité est compromise.

[24] Soulignons que l'organisation des services de santé découle de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*¹¹ qui édicte que le « *droit aux services de santé [...] s'exerce en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose* ».

[25] Certes, le réseau de la santé est confronté au problème de la gestion de ses ressources pour répondre aux besoins grandissants de la population. Or, la responsabilité d'assurer la mise en œuvre de cette loi appartient à la ministre de la Santé et le Tribunal n'a aucun pouvoir d'intervenir à ce chapitre.

[26] Par ailleurs, il appartient aux conseils d'administration des établissements de santé de répartir « *équitablement, dans le respect des enveloppes allouées par programme-service, les ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition en tenant compte des particularités de la population qu'il dessert et s'assure de leur utilisation économique et efficiente*¹² ». Encore là, le Tribunal n'est investi d'aucun pouvoir à leur égard.

[27] De plus, cette gestion des ressources humaines et des assignations de travail est largement encadrée par les conventions collectives négociées par les parties dans le cadre de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*¹³ qui est une loi d'ordre public¹⁴, et dont l'arbitre de grief possède le pouvoir d'interpréter ces conventions collectives.

[28] Enfin, de nombreux mécanismes visant à revoir l'organisation du travail ont été négociés et mis en place entre les parties afin d'améliorer la gestion des ressources

⁹ 2019 CanLII 13622 (QC SAT).

¹⁰ Précitée, note 8.

¹¹ RLRQ, c. S-4.2, a. 13.

¹² *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2, a. 29.

¹³ RLRQ, c. R-8.2.

¹⁴ *Centre de santé et de services sociaux de Bécancour-Nicolet-Yamaska et Syndicat des professionnelles de la santé Bécancour-Nicolet-Yamaska (FIQ)*, 2016 QCTA 351, contrôle judiciaire rejeté, 2016 QCCS 6497.

professionnelles. Particulièrement, le Tribunal retient que les parties ont négocié la « *Lettre d'entente No 6, Relative à la Stabilité des postes, à la négociation locale et au déploiement des activités réservées prévues à la Loi 90* » visant entre autres à augmenter le nombre de postes à temps plein afin de réduire l'utilisation du temps supplémentaire. Ainsi, les parties sont les mieux placées pour trouver les solutions adaptées à leur milieu en utilisant les mécanismes en place.

[29] Même si la jurisprudence constante¹⁵, depuis l'adoption des dispositions concernant les services essentiels, confirme les vastes pouvoirs d'intervention du Tribunal tant à l'égard des salariés que des employeurs, ces pouvoirs visent à assurer le respect des services essentiels lors d'une grève légale ou lors d'un conflit afin qu'une action concertée ne puisse porter préjudice à un service auquel le public a droit.

[30] Ainsi, pendant la durée du contrat de travail, la fonction du Tribunal vise à garantir à la population que les services usuellement offerts seront dispensés sans interruption, ni modulation ou perturbation.

[31] La Cour suprême dans *Ville de Montréal*¹⁶ après avoir rappelé l'historique des dispositions du Code résume ainsi le rôle du Conseil des services essentiels (le Conseil) dont les pouvoirs sont maintenant dévolus au Tribunal. Rappelons que dans cette affaire, l'intervention du Conseil faisait suite à un mot d'ordre syndical voulant que les salariés refusent de faire des heures supplémentaires durant un congé :

[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.

[...]

[39] [...] L'évolution de cet organisme [*Conseil des services essentiels*] et de ses responsabilités indique un choix clair du législateur d'instituer un mécanisme permanent et «proactif» qui soit sensible aux circonstances et aux préoccupations des différentes parties, mais qui veille, de façon continue, à ce que les parties dans ces secteurs s'en tiennent aux moyens légaux de pression autorisés par le Code.

¹⁵ *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 c. Montréal (Ville)*, [1997] 1 RCS 793; *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Conseil des services essentiels*, [1989] RJQ 2648 (C.A.) (requête en autorisation de pourvoi rejetée, C.S.C., 08-03-1990, 21726).

¹⁶ [1997] 1 RCS 793, pp 822.

[...]

[42] Ce tribunal administratif, le régime qu'il met en œuvre et ses larges pouvoirs de redressement forment un système de négociation collective pour les «fonctionnaires» qui a été élaboré spécialement par le législateur dans le but de protéger le public de façon continue contre toute perturbation injustifiée des services dont il a besoin. Le législateur a clairement opté pour un mécanisme souple et «proactif» qui fournit au public une protection optimale et facilite le recours à des moyens légaux et à des moyens de pression réglementés pour la résolution des différends. L'efficacité de ce système dépend du pouvoir du Conseil de rendre des décisions et des ordonnances qui soient adaptées aux circonstances existantes et reflètent les mécanismes prévus dans le Code. Vu cette description, il reste à déterminer si la question dont ce tribunal administratif était saisi se trouvait logiquement au cœur même de sa compétence spécialisée.

[Nos soulignements]

[32] La FIQ invoque que le Tribunal a le pouvoir d'intervenir à l'égard des employeurs comme envers les salariés. C'est juste et le Tribunal utilise ce pouvoir lorsque les conditions d'application prévues au Code sont remplies. À titre d'exemple, la Commission des relations du travail, usant de ses pouvoirs en matière de services essentiels, a considéré que la Ville de Québec avait décrété un lock-out illégal en mettant à pied plusieurs salariés dans les heures précédant un vote de grève. Il a été ordonné à la Ville de rappeler immédiatement les salariés selon leur horaire habituel¹⁷. Dans une autre affaire, le Conseil est également intervenu à l'encontre d'une municipalité ayant mis à pied deux salariés devant fournir des services essentiels conformément à une liste établie¹⁸.

[33] Cependant, les prétentions de la FIQ voulant que le Tribunal « *semble appartenir aux employeurs* » et qu'il est « *injuste* » que la majorité des ordonnances soient rendues à l'encontre des salariés étonnent. Le rôle du Tribunal est de veiller à ce que les services auxquels le public a droit soient rendus et d'intervenir dès qu'un moyen est utilisé pour les compromettre, peu importe sous quelle forme il se présente et à quel moment cela survient.

CONCLUSION

[34] Le Tribunal n'a pas à s'immiscer dans la gestion des services des établissements de santé. Ce n'est pas son rôle. Il n'a pas la compétence pour le faire. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner les trois critères d'intervention du Tribunal prévus à l'article 111.18 du Code qui sont des questions de fond. Le recours des demandresses doit être rejeté.

¹⁷ *Syndicat des employés manuels de la Ville de Québec, section locale 1638 – Syndicat canadien de la fonction publique c. Ville de Québec*, 2012 QCCRT 0198

¹⁸ *Municipalité de Saint-Férol-des Neiges c. Syndicat des employés municipaux de la Côte de Beaupré (CSN)*, [2011] AZ-50772478 (C.S.E.), révision judiciaire rejetée, 2012 QCCS 180.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

ACCUEILLE le moyen préliminaire des défenderesses;

REJETTE le recours des demanderesses.

Maryse Morin

M^{es} Isabelle Boivin et Alexis Lamy-Labrecque
FÉDÉRATION INTERPROFESSIONNELLE DE LA SANTÉ DU QUÉBEC - FIQ
Pour les parties demanderesses

M^e Marie-Hélène Jolicoeur
LAVERY AVOCATS
Pour les parties défenderesses

Date de l'audience : 12 avril 2019

/nm

ANNEXE

LES PARTIES SYNDICALES

FIQ – Syndicat des professionnelles en soins des Laurentides
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de la Mauricie et du Centre-du-Québec
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins du Nord-de-l'Île-de-Montréal
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de l'Outaouais
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Montérégie-Ouest
FIQ - Syndicat interprofessionnel en soins de santé de l'Abitibi-Témiscaminque
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de la Capitale-Nationale
Syndicat des professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires de l'institut de cardiologie de Montréal (FIQ)
Syndicat des professionnelles et professionnels en soins de santé du centre hospitalier de l'Université de Montréal (FIQ)
Syndicat des professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires du CUSM / MUHC Union of nursing and cardio-respiratory professionals (FIQ)
Syndicat nordique des infirmières et infirmiers de la Baie-James (FIQ)
Syndicat des Professionnelles en Soins de la Baie d'Ungava
Syndicat nordique des infirmières et infirmiers de la Baie d'Hudson (FIQ)
Syndicat interprofessionnel du CHU de Québec (SICHU de Québec) (FIQ)
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires du Bas-Saint-Laurent
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins du Saguenay - Lac-Saint-Jean
Syndicat interprofessionnel de la santé de l'IUCPQ (SIIQ)
FIQ – Syndicat des professionnelles en soins de santé de l'Ouest-de-l'île-de-Montréal
Syndicat des professionnelles en soins des Cantons-de-l'Est
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de santé du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de l'Est-de-l'Île-de-Montréal
FIQ - Syndicat interprofessionnel de Lanaudière
FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Montérégie-Est
 Parties demandereses

c.

LES PARTIES PATRONALES

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James Institut

Centre de santé Tulattavik de l'Ungava

Centre de santé Inuulitsivik - Inuulitsivik Healthcenter

CHU de Québec - Université Laval

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal

Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Outaouais

Centre intégré de santé et de services sociaux de Lanaudière

Centre intégré de santé et de services sociaux de Laval

Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides

Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est

Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Ouest

Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue

Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent

Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Saguenay - Lac-Saint-Jean

Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Centre

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Est-de-l'Île-de-Montréal

Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec - Université Laval

Institut de Cardiologie de Montréal

Centre hospitalier de l'Université de Montréal

Centre universitaire de santé McGill

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke

Parties défenderesses