

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des services essentiels)

Région : Montréal
Dossier : 1383538-71-2409
Dossier accréditation : AC-3000-0267

Montréal, le 24 octobre 2025

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIVE : Marie-Claude Grignon

Office municipal d'habitation de Laval
Employeur

et

**Union des employés et employées de
service, section locale 800**
Association accréditée

DÉCISION

L'APERÇU

[1] L'Office municipal d'habitation de Laval (l'employeur ou l'OMHL) a été constitué en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*¹.

¹ RLRQ, c. S-8.

[2] Depuis le 20 avril 2021, l'Union des employés et employées de service, section locale 800 (le syndicat) est accrédité pour représenter chez l'employeur une unité de négociation comprenant les personnes salariées suivantes :

« Tous les employés, salariés au sens du Code du travail. »

De : **Office municipal d'habitation de Laval**
3320, rue des Châteaux
Laval (Québec) H7V 0B8

Établissements visés :

3320, rue des Châteaux
Laval (Québec) H7V 0B8

Les immeubles Val-Martin
Un ensemble immobilier connu des parties situé
dans le quartier Chomedey à Laval, incluant l'atelier
attenant ou situé à proximité du 821, 80^e Avenue
dans ce quartier à Laval

L'Habitation Raymond-Goyer
800, 81^e Avenue Laval (Québec) H7V 3M4

[3] La convention collective unissant les parties est en vigueur jusqu'au 26 mars 2030.

[4] En l'instance, le Tribunal doit déterminer s'il y a lieu d'ordonner aux parties de maintenir des services essentiels en cas de grève des personnes salariées que représente le syndicat, conformément à l'article 111.0.17 du *Code du travail*² (le Code).

[5] Pour ce faire, le Tribunal doit répondre aux questions suivantes :

- **La nature des opérations de l'OMHL le rend-il assimilable à un service public?**
- **Le cas échéant, une grève des personnes salariées représentées par le syndicat peut-elle avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique?**

[6] L'OMHL a transmis ses observations au Tribunal quant à ces deux questions et a fait valoir qu'il s'avère nécessaire d'assujettir les parties à l'obligation de maintenir des

² RLRQ, c. C-27.

services essentiels en cas de grève. Il est important de noter que le syndicat n'a contredit aucune des affirmations de l'employeur et s'en remet à la décision du Tribunal.

[7] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal détermine que la nature des opérations de l'OMHL le rend assimilable à un service public et que l'interruption d'au moins un de ses services peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique. Le Tribunal ordonne donc aux parties de maintenir des services essentiels en cas de grève.

LE PROFIL DE L'OMHL

[8] L'OMHL a pour mission de développer, gérer et offrir des logements de qualité à prix modique et abordable à des familles ou des personnes à faible revenu ou revenu modeste.

[9] À ce titre, il offre et gère plusieurs services pouvant se résumer comme suit :

- Le programme de logement sans but lucratif;
- Le programme de supplément au loyer;
- Le programme Logement abordable Québec;
- Le programme AccèsLogis Québec;
- Le Service d'aide à la recherche de logement.

Le programme de logement sans but lucratif

[10] Le Programme de logement sans but lucratif vient en aide à des personnes à faible et modeste revenu sélectionnées en fonction de leur condition socio-économique.

[11] Les immeubles faisant partie de ce programme sont la propriété de la Société d'habitation du Québec (la SHQ) et sont destinés à des personnes vivant seules, des personnes âgées, des personnes à mobilité réduite et des familles à faible revenu.

[12] Le programme permet aux locataires sélectionnés de payer un loyer correspondant à 25 % des revenus du ménage.

[13] Dans ce cadre, l'OMHL dispose de plus de 1 300 unités d'habitation réparties dans 16 ensembles immobiliers dont 11 avec une clientèle retraitée et 5 avec une clientèle familiale.

[14] En septembre 2024, presque toutes ces unités étaient occupées et 1 984 ménages admissibles étaient inscrits sur une liste d'attente afin d'y obtenir une place.

Le programme de supplément au loyer

[15] L'OMHL administre le programme de supplément au loyer dans des immeubles qui ont été construits dans le cadre du Programme AccèsLogis Québec et qui sont la propriété de divers organismes, dont des organismes sans but lucratif et des coopératives.

[16] Le programme est divisé en deux volets, à savoir le volet régulier et le volet d'urgence.

[17] Le volet régulier a pour objectif de permettre à des ménages à faible revenu d'habiter des logements sur le marché locatif privé loués par l'OMHL à un montant égal ou inférieur au loyer médian du marché.

[18] Le volet d'urgence s'adresse aux ménages ayant des besoins exceptionnels en matière de logement, soit ceux sans logement ou se retrouvant incessamment sans logement.

Le programme Logement abordable Québec

[19] Le volet social et communautaire du programme Logement abordable Québec s'adresse aux coopératives d'habitation, aux organismes et aux sociétés acheteuses à but non lucratif ainsi qu'aux offices d'habitation.

[20] Ce programme vise la construction de logements neufs, la transformation ou le recyclage d'immeubles n'ayant pas actuellement de vocation résidentielle ainsi que la rénovation de logements fortement détériorés.

[21] Les logements en question sont destinés à des ménages à revenu faible ou modeste et à des aînés en perte légère d'autonomie.

[22] Les locataires paient un loyer inférieur ou égal au loyer médian établi à partir des loyers payés par les ménages qui occupent un logement sur le marché locatif dans la région.

[23] Dans le cadre de ce programme, l'OMHL dispose de 111 logements répartis dans trois ensembles immobiliers.

Le programme AccèsLogis Québec

[24] Le programme AccèsLogis Québec favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées, afin de réaliser des logements communautaires et abordables pour des ménages à faible ou modeste revenu et pour des personnes ayant des besoins particuliers en habitation.

[25] Ce programme permet aux locataires subventionnés de payer un loyer inférieur ou égal au loyer médian établi à partir des loyers payés par les ménages qui occupent un logement sur le marché locatif pour la région.

[26] Pour ce programme, l'OMHL dispose de 330 logements subventionnés répartis dans 8 ensembles immobiliers dont 4 avec une clientèle familiale et 2 avec une clientèle retraitée.

[27] Plus de la moitié des logements de ces immeubles sont subventionnés dans le cadre du programme de supplément au loyer.

Le Service d'aide à la recherche de logement

[28] Le Service d'aide à la recherche de logement est une initiative tripartite de l'OMHL, de la Ville de Laval et de la SHQ.

[29] Il s'agit d'un service de soutien gratuit destiné aux personnes en situation de vulnérabilité éprouvant des difficultés à trouver un logement.

[30] Le mandat de ce service peut se résumer comme suit :

- Offrir un soutien aux ménages ayant perdu leur logement ou à risque de le perdre et qui en cherchent un nouveau;
- Informer les ménages des différentes offres de logement sur le marché privé;
- Diriger les ménages admissibles aux logements sociaux vers divers programmes;
- Diriger les ménages en situation de vulnérabilité vers les ressources communautaires pouvant leur venir en aide;
- Traiter et administrer les demandes du volet d'urgence du Programme de supplément au loyer.

L'ANALYSE

[31] L'article 111.0.17 du Code prévoit que le Tribunal peut ordonner à un employeur et une association accréditée dans un service public de maintenir des services essentiels en cas de grève, s'il est d'avis que celle-ci peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[32] La notion de « *service public* » n'est pas définie par le Code, mais le législateur a énuméré une série d'entreprises couvertes par celle-ci à l'article 111.0.16³.

[33] Par ailleurs, le Tribunal peut ordonner à une entreprise qui n'est pas visée par cette disposition et à une association accréditée de cette entreprise de maintenir des services essentiels en cas de grève, si la nature des opérations de celle-ci la rend assimilable à un service public⁴.

[34] L'assujettissement au maintien de services essentiels est néanmoins un exercice devant s'effectuer avec prudence et circonspection, car il entraîne une limitation du droit de grève, un droit fondamental jouissant d'une protection constitutionnelle⁵.

[35] Ainsi, une telle ordonnance doit se limiter aux seuls cas où, comme le prévoit l'article 111.0.17 du Code, une grève « *peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* ». [Notre soulignement].

[36] Une approche mesurée doit donc guider le Tribunal en cette matière, et il y a lieu de distinguer les désagréments occasionnés par une grève d'un réel danger pour la santé ou la sécurité publique. En effet, les inconvénients, les incommodités et le préjudice économique résultant d'une grève ne peuvent justifier des restrictions à son exercice en vertu de cette disposition du Code⁶. Le Tribunal doit plutôt s'assurer que la grève n'est pas de nature à mettre en péril la santé ou la sécurité publique.

[37] Cela étant, pour déterminer si les parties en l'instance doivent être assujetties au maintien de services essentiels en cas de grève, le Tribunal doit dans un premier temps déterminer si la nature des opérations de l'OMHL le rend assimilable à un service public.

³ On y retrouve notamment les municipalités et régies intermunicipales, les entreprises de production, de transport, de distribution ou de vente de gaz ou d'électricité, les organismes de protection contre les incendies de forêt ainsi que les entreprises de services ambulanciers.

⁴ Conformément à l'article 111.0.17 du Code.

⁵ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4.

⁶ Voir notamment *Centre résidentiel communautaire Arc-en-Soi inc. et Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre résidentiel communautaire L'arc en Soi – CSN*, 2021 QCTAT 3616, par. 23.

La nature des opérations de l'OMHL le rend-il assimilable à un service public?

[38] Selon les enseignements du Tribunal dans l'affaire *Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal*⁷, pour être assimilable à un service public, une entreprise doit exercer des activités ayant les caractéristiques suivantes :

[44] Un service public au sens du Code répond donc aux caractéristiques suivantes :

- Il s'agit d'un service qui répond à une mission publique et qui pourrait être ou était traditionnellement offert par l'administration publique, bien qu'il puisse être maintenant également dispensé par des entreprises privées;
- il s'adresse à une collectivité, que ce soit la population en général ou dans une région donnée;
- il a une « importance capitale dans la vie quotidienne du public »;
- il est offert normalement de façon ininterrompue;
- sa nature vise à répondre à des « besoins essentiels », des « besoins d'intérêt général »;
- la population n'a souvent pas le choix de faire affaire avec l'entreprise en raison de l'inexistence de services de substitution;
- le service public est généralement fourni de façon universelle à la population qu'il dessert.

[39] Considérées globalement, les activités de l'OMHL présentent de telles caractéristiques. Voici pourquoi.

Des services répondant à une mission publique

[40] Comme le prévoit la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*⁸, un office municipal d'habitation est constitué aux fins d'offrir principalement des logements d'habitation aux personnes ou familles à faible revenu, à revenu modique ou modeste ou ayant des besoins spéciaux en matière de logement⁹.

⁷ *Fabrique de la paroisse Notre-Dame de Montréal c. Syndicat des employé-e-s de bureau du Cimetière Notre-Dame-des-neiges – CSN*, 2020 QCTAT 2274, Pourvoi en contrôle judiciaire rejeté, 2021 QCCS 4512.

⁸ Précitée, note 1.

⁹ *Id.*, art. 57.

[41] Dans le cadre de cette mission générale, l'OMHL met en place et soutient des programmes visant certaines clientèles vulnérables, en collaboration avec les ressources et organismes œuvrant sur son territoire.

[42] Comme le Tribunal l'a déjà établi¹⁰, la fourniture d'un logement aux citoyens ne constitue pas en soi une mission publique. Toutefois, la préservation de leur santé ou de leur sécurité par l'hébergement peut parfois comporter une telle mission :

[15] Il est vrai que la fourniture d'un logement aux citoyens ne constitue pas une mission publique. Par contre, la préservation de leur vie l'est et, dans certaines circonstances, c'est le but des services d'hébergement temporaire. Pensons par exemple aux organismes communautaires accueillant les femmes et les enfants victimes de violence de la part d'une personne vivant à leur domicile. L'hébergement d'urgence qu'ils pourvoient, surveillé et anonyme, vise cet objectif.¹¹

[Notre soulignement]

[43] La mission générale de l'OMHL peut être définie comme étant publique en raison de son encadrement législatif, de sa vocation sociale et de l'importance que revêt l'accès à des logements sains et sécuritaires pour les personnes en situation de vulnérabilité¹².

Des services offerts à la collectivité

[44] Le parc immobilier détenu ou géré par l'OMHL compte quelque 3 200 logements subventionnés sur le territoire de la Ville de Laval. Ses services sont par ailleurs offerts au bénéfice de l'ensemble des citoyens de cette ville, sous réserve de certains critères d'admissibilité, en fonction des programmes visés.

L'importance capitale dans la vie quotidienne du public et les besoins essentiels comblés

[45] Les services offerts par l'OMHL revêtent une importance capitale pour les citoyens de Laval ayant perdu leur logis ou à risque de le perdre, surtout dans le contexte de la crise du logement actuel.

¹⁰ *Gîte-Ami inc. c. Syndicat des travailleuses et travailleurs du Gîte-Ami inc. – CSN*, 2021 QCTAT 1667.

¹¹ *Id.* Voir aussi *Mon Chez-Nous inc. c. Syndicat du personnel des organismes communautaires (SPOC) (CSQ)*, 2021 QCTAT 2246, par. 9.

¹² Le Tribunal a conclu qu'il en était ainsi relativement à d'autres offices municipaux d'habitation. Voir *Syndicat des travailleuses et travailleurs de l'Office d'habitation de l'Outaouais – CSN* et *Office d'habitation de l'Outaouais*, 2024 QCTAT 2286, par. 25; *Office d'habitation de Longueuil* et *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5499*, 2024 QCTAT 2201, par. 46.

[46] En effet, il est essentiel pour les ménages sans logement et les personnes en situation de vulnérabilité, telles les victimes de violence conjugale ou intrafamiliale, les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir et les jeunes en sortie imminente d'un service d'hébergement de protection de la jeunesse de pouvoir trouver un toit, ce qui est offert grâce aux programmes administrés par l'OMHL.

Le caractère ininterrompu des services

[47] Bien que les bureaux administratifs de l'OMHL ne soient pas ouverts en continu, celui-ci fournit 24 heures par jour et 7 jours par semaine un service de garde en cas de sinistre survenant dans les immeubles et nécessitant une intervention urgente.

[48] De plus, durant la période annuelle critique d'expiration des baux, du 15 juin au 15 juillet, le Service d'aide à la recherche de logement offre ses services 7 jours sur 7. Un service d'urgence aux locataires vivant une situation de détresse est aussi assuré.

Les services de substitution

[49] Quant aux services de substitution, il est possible pour la population de Laval de consulter d'autres organismes spécialisés offrant de l'hébergement d'urgence.

[50] Toutefois, en l'absence du Service d'aide à la recherche de logement, aucun nouveau ménage de Laval ayant des besoins exceptionnels en logement ne pourra bénéficier du volet d'urgence du programme de supplément au loyer, géré uniquement par l'OMHL.

L'universalité des services

[51] Toute personne ayant résidé sur le territoire de la Ville de Laval ou dans la Communauté métropolitaine de Montréal pendant au moins 12 mois au cours des 24 mois précédant sa demande a droit aux services de l'OMHL, sous réserve des conditions d'admissibilité établies selon les programmes.

[52] Il en est ainsi d'une personne résidant au Québec devant être relogée en urgence sur le territoire de la Ville de Laval.

Conclusion sur la nature des opérations de l'employeur

[53] Le Tribunal est d'avis que la nature des opérations de l'employeur le rend assimilable à un service public, car il répond globalement aux caractéristiques d'un tel service.

[54] Cela étant établi, il y a maintenant lieu de s'interroger sur l'effet d'une grève des personnes salariées représentées par le syndicat sur la santé ou la sécurité publique.

Une grève des personnes salariées représentées par le syndicat peut-elle avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique?

[55] Dans le cadre de cette évaluation, le Tribunal n'a pas à identifier tous les services devant être maintenus lors d'une grève ni par qui ou comment ils devraient l'être. Il doit plutôt déterminer si l'interruption d'au moins l'un d'entre eux peut mettre en danger la santé ou la sécurité publique¹³.

[56] En outre, son analyse doit s'effectuer au regard de toute grève possible à venir, peu importe sa durée et le moment où elle pourrait être exercée.

[57] Dans le cas qui nous occupe, il y a lieu de rappeler que l'unité de négociation que représente le syndicat comprend l'ensemble des personnes salariées de l'OMHL, outre le personnel non syndiqué.

[58] Le Tribunal conclut qu'advenant l'absence complète des services offerts par le Service d'aide à la recherche de logement durant une grève, la santé ou la sécurité publique pourrait être compromise.

[59] En effet, comme mentionné précédemment, celui-ci offre notamment un soutien aux ménages ayant perdu leur logement ou à risque de le perdre. Il dirige aussi ceux qui sont en situation de vulnérabilité vers les ressources communautaires requises et traite les demandes du volet d'urgence du Programme de supplément au loyer.

[60] Il permet de soutenir les ménages ayant des besoins exceptionnels, dont les victimes de violence conjugale ou intrafamiliale, les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir et les jeunes dont la sortie d'un service d'hébergement en protection de la jeunesse est imminente.

[61] L'absence de personnes salariées pour traiter de telles demandes d'aide et apporter le soutien requis pourrait mettre en péril la santé ou la sécurité des ménages ayant besoin d'une assistance immédiate.

[62] L'OMHL est en outre mandaté par la SHQ et par la Ville de Laval pour offrir un plan d'hébergement d'urgence aux ménages n'ayant pu trouver un toit durant la période névralgique du 1^{er} juillet. L'absence de personnes salariées pour en assurer la mise en

¹³ *L'Inter-Elles et Syndicat des travailleuses de LIE-CSN*, 2024 QCTAT 1159, par. 43; *Syndicat des travailleuses et travailleurs de l'Office d'habitation de l'Outaouais – CSN et Office d'habitation de l'Outaouais*, précité, note 12, par. 40.

œuvre pourrait compromettre la sécurité de ces ménages susceptibles de se retrouver à la rue.

[63] Ainsi, il y a lieu d'assujettir les parties à l'obligation de maintenir des services essentiels en cas de grève.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

DÉCLARE	que l' Office municipal d'habitation de Laval doit être considéré comme un service public pour l'application du <i>Code du travail</i> ;
ORDONNE	à l' Office municipal d'habitation de Laval et à l' Union des employés et employées de service, section locale 800 de maintenir des services essentiels et de se conformer aux exigences des articles 111.0.18 et 111.0.23 du <i>Code du travail</i> en cas de grève;
SUSPEND	l'exercice du droit de grève jusqu'à ce que l' Union des employés et employées de service, section locale 800 se conforme aux exigences des articles 111.0.18 et 111.0.23 du <i>Code du travail</i> .

Marie-Claude Grignon

M^e Danilo Di Vincenzo
LES AVOCATS LE CORRE & ASSOCIÉS S.E.N.C.R.L.
Pour l'Employeur

M^e Sarah Côté-Pilon
Pour l'Association accréditée

Date de la mise en délibéré : 16 octobre 2025

MCG/fp