

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des services essentiels et des services assurant le bien-être de la population)

Région : Saguenay–Lac-Saint-Jean

Dossier : 1461070-71-2602

Dossier accréditation : AQ-1003-2583

Montréal et Québec, le 9 octobre 2026

DEVANT LES JUGES ADMINISTRATIFS :

**Irène Zaïkoff
Véronique Girard
Pierre-Étienne Morand**

**Centre de la petite enfance Le Jardin de
Robi inc.**

Partie demanderesse

et

**Syndicat des travailleuses des centres de
la petite enfance et des bureaux
coordonnateurs du Saguenay – Lac
Saint-Jean - FSSS-CSN**

Partie défenderesse

et

Procureur général du Québec

Partie intervenante de première part

et

**Fédération des intervenantes en petite
enfance du Québec (CSQ)**

**Fédération des travailleurs et travailleuses
du Québec**

**Alliance du personnel professionnel et
technique de la santé et des services
sociaux (APTS)**

Centrale des syndicats démocratiques
Parties intervenantes de deuxième part

DÉCISION

L'APERÇU

[1] La présente décision dispose de la contestation constitutionnelle du Syndicat des travailleuses des centres de la petite enfance et des bureaux coordonnateurs du Saguenay – Lac-Saint-Jean - FSSS-CSN, le syndicat, qui cherche à faire déclarer inopérant le nouveau régime des services assurant le bien-être de la population, les SBEP, du chapitre V.1.1 du *Code du travail*¹, le Code. Ces services sont ceux minimalement requis pour éviter que ne soit affectée de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celle des personnes en situation de vulnérabilité, en cas de grève ou de lock-out².

[2] Le recours du syndicat est entrepris le 10 février 2026 en réponse à celui déposé quelques jours plus tôt par le Centre de la petite enfance Le Jardin de Robi inc., l'employeur ou le CPE Le Jardin de Robi. Ce dernier sollicite que les parties soient assujetties au maintien de SBEP en cas de grève ou de lock-out en vertu de ce nouveau régime.

[3] À la demande des parties, le Tribunal³ a d'abord procédé sur le fond du dossier. Il a rendu deux décisions interlocutoires, sous réserve de l'issue du débat constitutionnel. Dans la première, transmise le 13 mars 2026, il assujettit le syndicat et l'employeur au maintien de SBEP en cas de grève ou de lock-out jusqu'à la signature de la convention collective ou de ce qui en tient lieu⁴. Dans la deuxième, rendue le 26 mars 2026,

¹ RLRQ, c. C -27.

² Art. 111.22.3 du Code.

³ Étant donné qu'il s'agit du premier dossier concernant une question d'importance de droit nouveau, la présidente du Tribunal a désigné une formation de trois juges administratifs pour l'instruire.

⁴ *Centre de la petite enfance Le Jardin de Robi inc. et Syndicat des travailleuses des centres de la petite enfance et des bureaux coordonnateurs du Saguenay — Lac-Saint-Jean - FSSS-CSN*, 2026 QCTAT 1063, la décision d'assujettissement.

il détermine les SBEP devant être assurés par les parties pendant toute la phase des négociations⁵.

[4] Ces décisions ont eu pour effet de restreindre la grève générale illimitée des salariées représentées par le syndicat, en cours depuis le 22 octobre 2025. À compter du 1^{er} avril 2026, elles doivent fournir une prestation de travail de trois jours par semaine afin d'offrir les services de garde éducatifs minimums convenus⁶.

[5] Essentiellement, le syndicat soutient que le régime des SBEP, en particulier l'article 111.22.3 du Code qui les définit, viole la liberté d'association, qui est protégée par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷ et l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸, en ce qu'il entrave substantiellement le droit de grève et le processus véritable de négociation collective. Ces dispositions législatives ne peuvent se justifier dans une société libre et démocratique⁹. Elles doivent donc être déclarées inopérantes.

[6] La Centrale des syndicats du Québec (CSQ)¹⁰, la Fédération des intervenantes en petite enfance du Québec (CSQ)¹¹, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec¹², l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)¹³ et la Centrale des syndicats démocratiques¹⁴, qui sont intervenantes sur le volet constitutionnel¹⁵, appuient la position du syndicat.

⁵ *Centre de la petite enfance Le Jardin de Robi inc. et Syndicat des travailleuses des centres de la petite enfance et des bureaux coordonnateurs du Saguenay — Lac-Saint-Jean - FSSS-CSN*, 2026 QCTAT 1250, la décision déterminant les services à maintenir.

⁶ La grève a été suspendue alors que le dossier était en délibéré et, le 13 juillet 2026, les parties ont avisé le Tribunal de la signature de la nouvelle convention collective.

⁷ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c. 11, la Charte canadienne.

⁸ RLRQ, c. C -12, la Charte québécoise.

⁹ Articles 1 de la Charte canadienne et 9.1 de la Charte québécoise.

¹⁰ La CSQ.

¹¹ La FIPEQ.

¹² La FTQ.

¹³ L'APTS.

¹⁴ La CSD.

¹⁵ Considérant que le présent dossier soulève une question de droit public importante dans le cadre d'un régime de droit nouveau et qu'il s'agit du premier dossier en la matière, les parties intervenantes de deuxième part ont été autorisées à intervenir, de façon limitée, afin de faire leurs représentations à l'audience sur la question constitutionnelle.

[7] Le procureur général du Québec, le PGQ, est d'avis que le régime des SBEP ne porte pas atteinte à la liberté d'association et, subsidiairement, qu'il s'agirait alors d'une restriction qui se justifie constitutionnellement en vertu de l'article premier de la Charte canadienne et de l'article 9.1 de la Charte québécoise. L'employeur appuie sa position.

[8] La preuve est constituée d'admissions, de témoignages de plusieurs personnes impliquées dans les négociations nationales, régionales et locales, d'une éducatrice travaillant pour l'employeur et d'un témoin expert, Mélanie Laroche, professeure titulaire à l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal.

[9] Cette dernière a présenté un rapport d'expertise, rédigé avec Patrice Jallette, également professeur titulaire à l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal, intitulé « *Analyse des impacts du régime des services visant à assurer le bien-être de la population (SBEP) dans le contexte particulier du secteur des services de garde au Québec* ».

[10] Une importante preuve documentaire a été déposée de part et d'autre. Le dossier est également constitué de la preuve administrée lors des précédentes étapes de l'instance, soit l'assujettissement des parties et la détermination des SBEP à maintenir en cas de grève ou de lock-out.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[11] Les questions en litige sont les suivantes :

- Le régime des SBEP porte-t-il atteinte à la liberté d'association, protégée par la Charte canadienne et la Charte québécoise, des salariées représentées par le syndicat?
- Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée par l'article 1 de la Charte canadienne et l'article 9.1 de la Charte québécoise?

[12] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que le régime des SBEP interfère dans la négociation collective et limite le droit de grève d'une manière qui entrave substantiellement un processus véritable de négociation collective. Cette restriction à la liberté d'association n'est pas justifiée au regard des articles 1 de la Charte canadienne et 9.1 de la Charte québécoise¹⁶. Par conséquent, il déclare les articles 111.22.3 à 111.22.16 du chapitre V.1.1 du Code constitutionnellement inopérants à l'égard des parties. Les deux décisions qu'il a rendues de façon interlocutoire en appliquant le régime des SBEP sont donc révoquées.

¹⁶ Afin d'alléger le texte, le Tribunal ne fera désormais référence qu'à l'article 1 de la Charte canadienne.

LE RÉGIME DES SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

L'ENCADREMENT DU DROIT DE GRÈVE DANS LE CODE PRÉALABLEMENT À L'INSTAURATION DU RÉGIME DES SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

[13] Le Code, fondé sur le modèle de la *Loi Wagner* adoptée aux États-Unis en 1935 sous le nom de *National Labor Relations Act*, garantit aux salariés le droit de négocier collectivement, mais fixe en échange des balises à l'exercice du droit de grève. Il l'interdit pendant la durée de la convention collective¹⁷; il établit des conditions préalables, comme la tenue d'un vote au scrutin secret¹⁸ et il prohibe certaines formes de grèves (grèves partielles ou ralentissement d'activités¹⁹).

[14] La grève est interdite en tout temps à certaines catégories de salariés, comme les policiers et les pompiers municipaux²⁰.

[15] D'autres salariés, faisant partie des services publics, du réseau de la santé et des services sociaux et de la fonction publique sont soumis à des dispositions particulières prévues au chapitre V.1 du Code, qui viennent restreindre davantage l'exercice du droit de grève, notamment par l'obligation de maintenir des services essentiels.

[16] Dans les services publics²¹ et dans le réseau de la santé et des services sociaux, ces services sont ceux dont l'interruption peut avoir pour effet de mettre en **danger la santé ou la sécurité publique**²². Sans entrer dans les détails, il suffit, à ce stade-ci, de préciser que le Code prévoit, comme condition préalable à l'exercice de la grève, que les parties transmettent leur entente au Tribunal ou, à défaut, que l'association accréditée lui envoie sa liste, afin qu'il évalue la suffisance des services essentiels à maintenir pendant la grève. De plus, elle ne peut avoir lieu avant que l'association accréditée n'ait transmis, à l'intérieur de certains délais, un avis préalable précisant le moment où elle aura lieu et sa durée²³.

¹⁷ Art. 107 du Code. D'autres salariés se voient régis par des régimes particuliers prévus dans diverses lois.

¹⁸ Art. 20.2 du Code.

¹⁹ Art. 108 du Code.

²⁰ Art. 105 du Code.

²¹ Les services publics sont énumérés à l'article 111.0.16 du Code, en fonction de leur nature et sans égard au statut privé ou public de l'employeur. À titre d'exemple, on y trouve les entreprises de transport public, d'enlèvement des déchets, de services ambulanciers, d'électricité ou de gaz. Une entreprise assimilable à un tel service public peut également être assujettie. Par exemple, une résidence privée pour aînés en perte d'autonomie a été assimilée à un service public.

²² Art. 111.0.17 et 111.10 du Code.

²³ Art. 111.0.23 du Code dans un service public et 111.11 du Code dans les secteurs publics et parapublics.

[17] Dans le cas de la fonction publique, aucun critère n'est prévu au Code. Les parties sont parvenues, dans la large majorité des cas, à une entente et ont élaboré, au fil des ans, une liste d'éléments servant de base de discussion. Entre autres, on y retrouve les services nécessaires au respect de la santé, de l'ordre et de la sécurité publique; les services inhérents au respect des droits des individus en matière d'aide financière; les services nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée nationale; les services assurant le bon fonctionnement des établissements de détention; les services judiciaires et quasi judiciaires offerts à la population. Comme on peut le constater, ces critères sont différents de celui du danger pour la santé ou la sécurité publique. Aucun tribunal ne s'est prononcé sur la constitutionnalité de ces critères.

L'AJOUT DE DEUX NOUVEAUX MÉCANISMES AU CODE

[18] Le 19 février 2025, le ministre du Travail présente le projet de loi n°89, intitulé « *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* ». Les consultations particulières se déroulent en mars et la Commission de l'économie et du travail en fait l'étude détaillée en avril et en mai 2025. Le projet de loi n°89 est sanctionné le 30 mai 2025 et entre en vigueur le 30 novembre suivant. Il devient la Loi 14²⁴.

[19] D'une part, la Loi 14 ajoute le chapitre V.1.1 au Code, qui s'intitule « *Dispositions particulières relatives aux services à maintenir pour assurer le bien-être de la population* », soit le régime des SBEP, qui fait l'objet du présent débat. À la suite d'un processus qui sera détaillé ultérieurement, le Tribunal peut ordonner aux parties de maintenir des SBEP en cas de grève ou de lock-out pendant toute la phase des négociations. La notion de SBEP se trouve énoncée ainsi à l'article 111.22.3 du Code :

111.22.3. Dans le présent chapitre, on entend par «services assurant le bien-être de la population» les services minimalement requis pour éviter que ne soit affectée de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celles des personnes en situation de vulnérabilité.

[Notre soulignement]

[20] D'autre part, la Loi 14 introduit le chapitre V.3.1 conférant des pouvoirs spéciaux au ministre du Travail. Celui-ci peut mettre fin à une grève ou à un lock-out à certaines conditions et déférer le différend à l'arbitrage. Cette partie de la loi n'est pas en cause dans le présent dossier. Seule celle sur le régime des SBEP est visée par la contestation constitutionnelle devant le Tribunal.

²⁴

L.Q. 2025, c. 14.

[21] Par ailleurs, sept pourvois en contrôle judiciaire attaquant la constitutionnalité de la Loi 14 ont été déposés en Cour supérieure afin de contester le régime des SBEP ainsi que le mécanisme conférant des pouvoirs spéciaux au ministre du Travail²⁵.

LES PARTIES POUVANT ÊTRE VISÉES PAR LE MAINTIEN DE SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

[22] Toute association accréditée et employeur, à l'exception des ministères et organismes du gouvernement dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*²⁶ et des établissements de santé et de services sociaux, sont susceptibles d'être assujettis à l'obligation de maintenir des SBEP²⁷.

[23] Le régime des SBEP a un champ d'application plus large que celui des services essentiels. Les services publics sont énumérés à l'article 111.0.16 du Code et sont déterminés en fonction de leur nature. Les deux autres secteurs visés, soit le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que la fonction publique sont, évidemment, bien circonscrits.

[24] Ainsi, les dispositions du chapitre V.1.1 du Code s'appliquent aux services publics, qui se trouvent déjà couverts par le régime des services essentiels prévus au chapitre V.1 du Code. Les parties pourraient donc, dans ce cas, devoir maintenir des services essentiels et des SBEP. Le nouveau régime vise également le secteur de l'éducation, les centres de la petite enfance et les entreprises privées.

LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DU RÉGIME DES SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

[25] La première étape du régime est celle de l'adoption par le gouvernement d'un décret désignant un employeur et une association accréditée à l'égard desquels le Tribunal peut déterminer si des SBEP doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out. Ce décret a effet jusqu'au dépôt d'une convention collective ou de ce qui en tient lieu. Il peut être pris en tout temps avant un tel dépôt²⁸. Le Code ne prévoit pas les critères devant guider l'adoption de ce décret.

²⁵ *Association McGillienne des professeur(e)s de droit c. Procureur général du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-134996-258; *Fédération autonome de l'enseignement c. Procureur général du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-136445-254; *Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec c. Procureur général du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-136386-250; *Centrale des syndicats démocratiques c. Procureur général du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-136430-256; *Centrale des syndicats du Québec c. Procureur général du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-136375-253; *Confédération des syndicats nationaux c. Procureur général du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-136379-255; *Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux c. Procureur général du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-136431-254.

²⁶ RLRQ, c. F-3.1.1.

²⁷ Art. 111.22.2 du Code.

²⁸ Art. 111.22.4 du Code.

[26] Le déclenchement du processus se distingue de celui qui prévaut en matière de services essentiels dans un service public. Depuis 2019, il n'y a plus d'intervention gouvernementale²⁹. C'est le Tribunal qui, de sa propre initiative ou à la demande des parties, fait enquête pour décider s'il y a lieu de les assujettir. Le Code précise le critère applicable, qui est celui du danger pour la santé ou la sécurité publique³⁰. De plus, cet exercice se fait normalement avant le début de la phase des négociations et vaut pour chaque phase subséquente, à moins que la décision soit révoquée³¹.

[27] Dans le nouveau régime, à partir du moment où le droit de grève ou de lock-out est acquis, qu'il soit exercé ou non, une partie désignée par décret peut saisir le Tribunal pour qu'il détermine s'il y a lieu d'assujettir les parties au maintien de SBEP.

[28] À cette deuxième étape, le Tribunal doit permettre aux parties de présenter leurs observations, mais, tout comme en matière de services essentiels, il n'est pas tenu de tenir une audience³².

[29] Cette décision s'applique pour la phase des négociations en cours³³. Le Tribunal ne détermine pas à ce moment les services devant être maintenus, ce qui relève de la troisième étape. La grève ou le lock-out se poursuivent malgré cette décision, sauf si le Tribunal juge que des circonstances exceptionnelles justifient d'en suspendre l'exercice³⁴.

[30] La troisième étape porte sur l'évaluation ou la détermination des SBEP qui devront être maintenus par les parties.

[31] Elles ont sept jours ouvrables francs pour négocier les SBEP à maintenir une fois la décision d'assujettissement notifiée³⁵. La négociation doit commencer et se poursuivre avec diligence et bonne foi³⁶.

²⁹ Avant 2019, le gouvernement adoptait un décret pour assujettir les parties d'un service public au maintien de services essentiels selon le même critère de danger pour la santé ou la sécurité publique.

³⁰ Art. 111.0.17 du Code.

³¹ Art. 111.0.17.1 du Code.

³² Art. 111.22.5 et 111.22.15, qui renvoie à l'article 111.22 du Code. Voir par analogie l'article 111.0.17.2 du Code en matière d'assujettissement au maintien des services essentiels dans les services publics ou ceux assimilables à de tels services.

³³ Art. 111.22.6 du Code.

³⁴ Art. 111.22.11 du Code.

³⁵ Art. 111.22.7 du Code.

³⁶ Art. 111.22.15 qui renvoie à l'article 111.21.1 du Code en matière de services essentiels.

[32] Tout comme en matière de services essentiels, le législateur privilégie la conclusion d'une entente. Cependant, contrairement aux services publics où l'exercice se fait à chaque grève, les parties doivent prévoir les services à maintenir pour toute la phase des négociations. Le Tribunal peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties, désigner un conciliateur pour les aider. Celles-ci doivent transmettre sans délai leur entente au Tribunal pour approbation³⁷.

[33] À la réception d'une entente, le Tribunal évalue la suffisance des SBEP qui y sont prévus. À défaut d'entente, ou s'il la juge insuffisante, il doit alors déterminer les services et la façon de les maintenir³⁸.

[34] Le Code prévoit également que le Tribunal peut, en tout temps, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, modifier ou révoquer une décision qu'il a rendue³⁹. Il lui accorde les mêmes pouvoirs de redressement qu'en matière de services essentiels si une grève ou un lock-out contrevient à une disposition de la loi ou aux SBEP qui doivent être maintenus ou si ceux-ci s'avèrent insuffisants⁴⁰.

LE CONTEXTE FACTUEL

LES PARTIES

[35] L'employeur est un centre de la petite enfance, CPE, situé à Roberval, au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il offre des services de garde éducatifs, comme prévu à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*⁴¹. Il détient un permis du ministère de la Famille qui lui permet d'accueillir 80 enfants⁴², âgés de 0 à 5 ans. Il est un organisme sans but lucratif, dirigé par un conseil d'administration, dont au moins les deux tiers des membres sont des parents⁴³. Deux employées cadres, la directrice générale et la directrice adjointe, gèrent l'organisme. Toutes deux sont également des éducatrices qualifiées.

[36] Le syndicat est une association accréditée au sens du Code, qui représente toutes les personnes salariées de l'employeur, à savoir seize éducatrices qualifiées, deux éducatrices non qualifiées et deux responsables de l'alimentation.

³⁷ Art. 111.22.7 du Code.

³⁸ Art. 111.22.8 et 111.22.9 du Code.

³⁹ Art. 111.22.10 du Code.

⁴⁰ Art. 111.22.14 et art 111.22.15, lequel renvoie aux articles 111.17 et 111.18 du Code.

⁴¹ RLRQ, c. S-4.1.1, la Loi sur les services de garde.

⁴² Certains y étant à temps partiel, c'est en réalité 84 enfants qui fréquentent celui-ci.

⁴³ Art. 7, al. 1 (2) de la Loi sur les services de garde.

LES NÉGOCIATIONS POUR LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION COLLECTIVE

[37] La convention collective qui lie les parties est échue depuis le 31 mars 2023.

[38] Bien que cette façon de faire ne soit pas encadrée par la loi, depuis plusieurs années, avec l'accord de toutes les parties impliquées, les négociations dans le secteur des CPE se déroulent sur trois paliers : national, régional et local.

[39] Pour qu'une convention collective soit conclue entre un employeur et une association accréditée, il doit y avoir entente aux trois paliers de négociation.

[40] La table nationale permet de négocier les aspects monétaires et certaines conditions normatives avec la participation du ministère de la Famille et du Conseil du trésor. Le gouvernement est non seulement le principal bailleur de fonds dans ce secteur, mais il établit également le cadre normatif des services de garde éducatifs⁴⁴.

[41] Les négociations nationales entre différentes associations patronales de CPE et la Fédération de la santé et des services sociaux, affiliée à la Confédération des syndicats nationaux, la FSSS-CSN, débutent en juin 2023 et se concluent le 5 mai 2025 par une entente de principe⁴⁵. Treize journées de grève ont été tenues à travers la province par les associations affiliées à la FSSS-CSN. Entre-temps, rappelons que le projet de loi n°89, devenu la Loi 14, est présenté le 19 février 2025 et qu'il est sanctionné le 30 mai suivant.

[42] De façon parallèle, les négociations au palier régional commencent en juin 2024 et se terminent le 4 décembre de la même année par une entente de principe. Ces négociations régionales se déroulent entre l'Association patronale des Centres de la petite enfance et bureaux coordonnateurs du Saguenay-Lac-Saint-Jean, qui regroupe 9 employeurs et 14 établissements, et le syndicat, qui représente 850 personnes salariées travaillant pour des CPE de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, dont l'employeur⁴⁶. La directrice générale du CPE Le Jardin de Robi fait partie du comité de négociation patronal.

[43] Il ne reste donc qu'à parvenir à une entente au palier local pour que les parties puissent renouveler leur convention collective pour la période 2023-2028.

⁴⁴ Voir les admissions communes des parties déposées le 30 avril 2026, les admissions. Par ailleurs, des tables nationales existent avec d'autres centrales syndicales.

⁴⁵ Des ententes de principe ont déjà été conclues avec les deux autres organisations syndicales qui représentent des personnes salariées œuvrant en CPE, la FIPEQ-CSQ et le SQEES-FTQ, respectivement les 19 et 23 décembre 2024.

⁴⁶ Voir les admissions et les déclarations sous serment de Suzanne Julien et Natalie Duperré.

[44] Les négociations au palier local commencent le 16 janvier 2025. Elles sont aussi effectuées par les comités de négociation impliqués dans la négociation régionale. Les enjeux locaux pour chacun des CPE concernés sont discutés à tour de rôle.

[45] Le dossier du CPE Le Jardin de Robi est abordé pour la première fois le 30 janvier 2025. Les parties s'entendent alors sur l'ensemble des matières discutées, à l'exception de deux demandes patronales, soit la réduction du nombre d'heures de travail hebdomadaire à la cuisine et la suppression de la rémunération de la pause repas de 30 minutes.

[46] Invoquant une situation financière précaire, l'employeur souhaite réduire le nombre d'heures effectuées par les salariées responsables de l'alimentation de 52 à 40 heures par semaine. Il demande aussi que la pause repas de 30 minutes, qui est rémunérée, ne le soit plus dorénavant. Il s'agit de la perte d'un avantage local dont bénéficient depuis 40 ans les personnes salariées représentées par le syndicat.

[47] Lors d'une séance de négociation locale tenue le 27 mai 2025, le syndicat accepte la coupure d'heures des responsables de l'alimentation, à condition que la pause repas des éducatrices demeure rémunérée.

[48] À cette même date, l'Association patronale des Centres de la petite enfance et bureaux coordonnateurs du Saguenay-Lac-Saint-Jean demande la nomination d'un conciliateur du ministère du Travail devant la difficulté des parties à parvenir à un accord au niveau local pour trois CPE, dont l'employeur.

[49] Des séances de conciliation regroupant ces trois employeurs ont lieu les 25 et 26 juin, ainsi que les 3, 15, 17 et 22 septembre 2025⁴⁷.

[50] Le 23 septembre 2025, les salariées représentées par le syndicat tiennent une première journée de grève en lien avec la négociation au palier local⁴⁸. Il s'agit de leur 14^e journée de grève, tous paliers confondus.

[51] En date du 29 septembre 2025, à l'exception de l'employeur, tous les CPE faisant partie de la négociation locale ont conclu une entente de principe. L'unique point en litige qui subsiste entre le CPE Le Jardin de Robi et le syndicat concerne la demande patronale de supprimer la rémunération de la pause repas d'une durée de 30 minutes.

⁴⁷ Voir les admissions.

⁴⁸ *Id.*

[52] Les salariées représentées par le syndicat entament d'autres grèves, d'une durée d'une à deux journées consécutives, les 29 et 30 septembre, puis les 6, 7, 16 et 21 octobre 2025, sans que les parties parviennent à dénouer l'impasse dans la négociation.

[53] Le 22 octobre 2025, après une autre séance de conciliation infructueuse⁴⁹ et 20 journées de grève, dont 7 en lien avec la négociation au niveau local, les salariées représentées par le syndicat déclenchent une grève générale illimitée.

[54] Le 6 novembre 2025, une séance de conciliation élargie est tenue en présence des comités syndical et patronal de négociation, de deux parents membres du conseil d'administration et de 19 personnes salariées.

[55] Lors de cette séance, l'employeur réitère les raisons de sa demande et propose différentes modalités d'application du retrait de la pause repas rémunérée. Le syndicat avance différentes solutions, mais elles ne sont pas envisageables pour l'employeur. Nous y reviendrons.

[56] Le mouvement suivant de l'employeur est le dépôt d'une demande écrite au ministre du Travail afin qu'il recommande au gouvernement la prise d'un décret lui permettant de saisir le Tribunal d'une demande d'assujettissement au maintien de SBEP en cas de grève ou de lock-out, au lendemain de l'entrée en vigueur de la Loi 14, le 30 novembre 2025.

[57] Le 17 décembre 2025, le cabinet du ministre du Travail répond qu'il n'a pas l'intention de recommander au gouvernement la prise d'un tel décret.

[58] Le 22 décembre 2025, l'employeur renouvelle sa demande de décret auprès du ministre du Travail, sans qu'aucune discussion n'ait eu lieu entre les parties.

[59] Malgré tout, le syndicat communique avec la conciliatrice pour reprendre la négociation au retour du congé des fêtes. Au cours du mois de janvier 2026, la conciliatrice a des échanges avec chaque partie individuellement. Le syndicat avance alors la possibilité qu'une partie de la pause repas rémunérée soit tributaire de la situation financière du CPE de l'année précédente. Une séance de conciliation entre porte-paroles doit avoir lieu le 6 février 2025. Il s'agit de la première séance de négociation entre les parties depuis trois mois.

⁴⁹ Tenue le 20 octobre 2025.

L'ADOPTION D'UN DÉCRET

[60] Le 6 février 2026, deux heures avant la reprise prévue de la conciliation, le décret qui désigne le syndicat et l'employeur comme parties à l'égard desquelles le Tribunal peut déterminer si des SBEP doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out est communiqué aux parties et au Tribunal.

[61] Dans les circonstances, la rencontre entre porte-paroles dure moins de dix minutes et le conciliateur met fin au processus de conciliation.

LE RECOURS AU TRIBUNAL

[62] Le même jour, l'employeur demande au Tribunal qu'il assujettisse les parties au maintien de SBEP en se fondant sur l'article 111.22.5 du Code. Il requiert également que le Tribunal ordonne la suspension de la grève en attendant qu'il détermine les SBEP à maintenir⁵⁰. Il s'agit du premier dossier en la matière dont le Tribunal est saisi.

[63] Le 10 février 2026, le syndicat écrit au Tribunal qu'il entend contester la demande ainsi que le caractère opérant des articles 111.22.3 à 111.22.16 du Code. Un avis en vertu de l'article 76 du *Code de procédure civile*⁵¹ est signifié au PGQ, qui intervient au présent dossier.

[64] Lors d'une conférence préparatoire, les parties demandent au Tribunal de se prononcer, dans un premier temps, sur la question de l'assujettissement au maintien de SBEP et, le cas échéant, de déterminer quels services devraient être maintenus, avant d'entendre la présente contestation constitutionnelle. Elles soulignent que le Tribunal bénéficiera ainsi d'un contexte factuel plus complet. Le Tribunal consent à disposer des questions dans cet ordre, étant entendu que s'il assujettit les parties au maintien de SBEP, les décisions qu'il rendra seront interlocutoires en attendant l'issue du débat constitutionnel.

[65] Le 13 mars 2026, le Tribunal rend sa première décision : il ordonne aux parties, de façon interlocutoire, de maintenir des SBEP en cas de grève ou de lock-out pour la phase des négociations en cours⁵².

⁵⁰ Il s'est finalement désisté de cette demande le 19 février suivant.

⁵¹ RLRQ, c. C-25.01. L'article 16 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1, rend applicables les règles prévues aux articles 76 et 77 du *Code de procédure civile* aux affaires portées devant le Tribunal.

⁵² Décision d'assujettissement, précitée, note 4.

[66] Le 26 mars 2026, dans une deuxième décision également rendue de façon interlocutoire, le Tribunal détermine les SBEP qui doivent être maintenus dans un tel cas⁵³.

[67] Le 30 avril 2026, les audiences sur le volet constitutionnel commencent.

[68] Alors qu'elles sont en cours, le 4 juin suivant, deux parents utilisateurs du service de garde déposent chacun une demande de redressement au Tribunal en vertu de l'article 111.22.14 du Code. Essentiellement, ils jugent que l'équilibre recherché par les ordonnances du Tribunal n'est pas atteint. D'une part, ils sont d'avis que le maintien des SBEP ne permet plus l'exercice effectif du droit de grève. Ils soulignent que les activités de mobilisation sont très réduites, que le syndicat ne peut plus mettre de pression supplémentaire significative dans le cadre du conflit de travail et que les négociations semblent au point mort. D'autre part, ils soutiennent que les services maintenus se révèlent insuffisants pour éviter aux parents des impacts importants qui s'accroissent au fil du temps. Pour ces raisons, ils demandent au Tribunal de revoir les services minimaux devant être fournis. Les deux demandes ont fait l'objet d'un désistement par la suite.

[69] Le 5 juin 2026, le volet constitutionnel est mis en délibéré.

LA FIN DU CONFLIT

[70] Le 15 juin 2026, le syndicat met fin à la grève générale illimitée.

[71] Le 6 juillet 2026, les salariées votent en faveur d'une entente de principe conclue la semaine précédente entre l'employeur et le syndicat pour le renouvellement de la convention collective.

[72] Le 13 juillet 2026, le syndicat, de consentement avec l'employeur et le PGQ, informe le Tribunal de la signature de la convention collective et des dispositions convenues relativement aux heures de travail et à la pause repas de 30 minutes. Essentiellement, celle-ci ne sera dorénavant plus rémunérée, sauf pour les salariées à l'emploi au moment de la signature de la convention collective et seulement si l'employeur atteint un certain excédent budgétaire dans ses états financiers annuels. Dans le cas contraire, seules 15 minutes de la pause repas seront rémunérées.

[73] Les parties s'entendent pour que le Tribunal se prononce sur la question constitutionnelle malgré le règlement de la convention collective. Le Tribunal est d'avis, tout comme elles, qu'il apparaît utile de mener l'exercice à son terme et par conséquent, n'a pas soulevé la question du caractère théorique du litige. D'une part, il doit déterminer si les deux décisions rendues sous réserve de l'issue de la question constitutionnelle sont

⁵³ Décision déterminant les services à maintenir, précitée, note 5.

opérantes. D'autre part, il est dans une position privilégiée pour disposer de la question, puisqu'il a eu le bénéfice d'entendre la preuve et d'appliquer les dispositions du régime des SBEP dans le présent dossier. Même si la Cour supérieure est saisie de la question de la constitutionnalité des deux mécanismes introduits par la Loi 14, la décision du Tribunal pourrait être susceptible de lui apporter un éclairage dans un contexte factuel précis.

LES DÉCISIONS RENDUES PAR LE TRIBUNAL DANS LE PRÉSENT DOSSIER

LA DÉCISION D'ASSUJETTISSEMENT

[74] Dans sa décision, le Tribunal établit un cadre d'analyse en deux étapes. En premier lieu, il doit déterminer si la preuve étaye une atteinte à la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population ou d'une partie de la population, notamment la plus vulnérable. Dans un deuxième temps, le cas échéant, il doit mesurer si cette atteinte est disproportionnée.

[75] L'article 111.22.3 du Code, reproduit plus haut, est la pierre angulaire du régime des SBEP, qu'il cerne selon les quatre éléments suivants :

- il y a une atteinte à la sécurité sociale, économique ou environnementale durant une grève ou un lock-out;
- cette atteinte touche la population et en particulier des personnes en situation de vulnérabilité;
- le Tribunal juge que l'impact est disproportionné;
- des services minimums doivent être maintenus.

[76] Le Code ne définit pas les notions de sécurité sociale, économique et environnementale. Comme l'ont souligné plusieurs professeurs⁵⁴ lors des consultations particulières tenues en mars 2025 sur le projet de loi n°89, devenu la Loi 14, elles sont, pour la plupart, inconnues en droit québécois. Le législateur n'établit pas davantage les éléments de comparaison nécessaires à l'évaluation du caractère disproportionné.

⁵⁴

Finn MAKELA, *Mémoire sur le projet de loi n°89 – Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, Québec, Commission de l'économie et du travail, 2025, p. 12; Julie BOURGAULT et al., *Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail : projet de loi 89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, Québec, Commission de l'économie et du travail, 2025, p. 6 et 39.

[77] Le PGQ, autorisé à intervenir lors de l'instance portant sur l'assujettissement considérant l'impact de ces notions sur la question constitutionnelle, ne fournit aucune définition. Il est d'avis que l'article 111.22.3 du Code couvre de larges concepts et un vaste spectre de situations. Pour cette raison, il invite le Tribunal à s'abstenir d'élaborer une définition générale de ces notions et lui suggère plutôt d'examiner si les faits du cas qui lui est soumis peuvent relever de celles-ci⁵⁵.

[78] Le Tribunal constate que les critères retenus par le législateur sont loin d'être clairs et qu'il est difficile de cerner de si larges concepts applicables à une variété de situations. Il juge cependant nécessaire de tenter d'en définir les contours avant de les appliquer à l'affaire dont il est saisi⁵⁶.

[79] Il souligne tout d'abord que le régime des SBEP vise à apporter une protection accrue à la population face aux conséquences des conflits de travail par rapport à celle établie par celui des services essentiels. Il conclut que le législateur n'a pas souhaité retenir le critère de danger. Il constate également que les notions de sécurité sociale et économique semblent viser des réalités plus larges que les définitions des dictionnaires et des organismes internationaux.

[80] Quant aux effets disproportionnés, le Tribunal retient qu'ils doivent dépasser les inconvénients « *normaux* » d'une grève et causer un préjudice indu, tout en soulignant la difficulté d'établir un tel seuil et l'impossibilité pour lui de prendre en compte certains effets :

[139] La recherche d'une disproportion implique une comparaison entre deux éléments et une conclusion que l'un n'est pas en équilibre avec l'autre. Tant la définition du *Robert*⁸⁰ que du *Larousse*⁸¹ font appel à une différence qui est excessive. Il est également question de démesure, de discordance et de disparité.

[...]

[141] Bien que l'article 111.22.3 du Code ne soit pas explicite à ce sujet, il ressort des débats parlementaires que le régime des SBEP cherche à prémunir la population contre des inconvénients qui vont au-delà des impacts « *normaux* » qu'une grève peut produire. Ainsi s'exprime le ministre du Travail⁸³:

[...] Et évidemment c'est factuel, ça tiendra des rencontres des circonstances qui sont mises en preuve, mais disproportionné, c'est disproportion par rapport aux inconvénients que...dont on peut normalement s'attendre ou dont la population peut normalement s'attendre lors de l'exercice d'un droit de grève. Donc, c'est certain qu'il y aura une démonstration à faire que la grève cause des conséquences qui dépassent ce qui doit normalement être accepté dans le cadre d'un conflit de travail...

[Notre soulignement et transcription textuelle]

⁵⁵ Voir par. 97 de la décision d'assujettissement, précitée, note 4.

⁵⁶ *Id.*, par. 121.

[142] Le seuil de ce qui constitue une atteinte normale ou acceptable pour la population reste cependant difficile à déterminer et à objectiver. Il semble étranger à toute considération des effets bénéfiques pour la population qui peuvent découler de l'amélioration des conditions de travail à la suite d'un conflit de travail⁸⁴.

[...]

[146] Le Tribunal retient l'expression du « *préjudice indu* », que le juge en chef Dickson a employée dans l'arrêt des Producteurs laitiers à l'égard du préjudice économique majeur qu'un conflit produisait sur des tiers. Il écrit⁸⁶:

Dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, j'ai accepté l'argument des "services essentiels" pour justifier la substitution d'un régime convenable d'arbitrage obligatoire à la liberté de grève. Le législateur est autorisé à restreindre la liberté de grève d'employés chaque fois qu'une grève aurait pour effet de priver le public de services essentiels. La raison d'être d'une telle restriction est que les membres du public qui ne participent pas à un processus donné de négociation collective ne devraient pas avoir à subir de **préjudice indu** lorsque les négociations n'aboutissent pas à un accord. À mon avis, cette même raison d'être s'applique aussi lorsque le préjudice subi par des tiers est de nature économique. Quoique, comme je l'ai souligné dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, le droit de négocier collectivement et, partant, celui de faire la grève, ne mette pas en jeu que des intérêts purement économiques des travailleurs, il ne fait pas de doute que des préoccupations d'ordre économique jouent un rôle important dans un bon nombre de conflits de travail. En fait, il serait étrange que notre société accorde une protection constitutionnelle à la liberté des salariés de recourir à la grève pour promouvoir leurs intérêts économiques et autres, et tienne en même temps à ce que l'état reste inactif et indifférent devant le préjudice économique grave causé à autrui. Exiger que le législateur ferme les yeux sur le préjudice économique qui peut résulter d'arrêts de travail reviendrait à consacrer dans la Constitution un régime particulier de relations de travail. [...]

[Notre soulignement et emphase ajoutée]

[147] Pour justifier l'intervention du Tribunal, il ne faut pas seulement que la population soit affectée par le conflit de travail, mais qu'elle en subisse un préjudice indu.

[148] Les éléments factuels propres à chaque affaire devront être soigneusement pris en considération pour évaluer le caractère disproportionné des effets de la grève. La durée du conflit, son intensité, la nature des services interrompus, les caractéristiques de la population visée et la présence de personnes vulnérables parmi elle, ainsi que l'absence de solutions de rechange sont autant de facteurs qui peuvent influencer dans l'évaluation.

[Nos soulignements et notes omises]

[81] Après avoir cerné les contours de la notion de SBEP, le Tribunal brosse le portrait de la nature des services interrompus par la grève et de la population visée :

[154] Le présent dossier met en cause une interruption de services d'un CPE de Roberval, une municipalité du Lac-Saint-Jean.

[155] Selon les données socioéconomiques en preuve, Roberval a une population approximative de 9 840 habitants. Le revenu médian après impôts des ménages est de 55 600 \$. Son indice de vitalité économique (2014 - 2022) de -3,8094 classe cette municipalité au 858^e rang sur 1 141.

[156] Il apparaît également du dossier que Roberval et ses environs comptent une importante communauté autochtone et que plusieurs parents utilisateurs en font partie. Or, les peuples autochtones du Canada sont confrontés à des écarts socioéconomiques importants et persistants avec la population non autochtone⁸⁷.

[157] En tant que CPE, l'employeur est un service de garde reconnu, régi par la *Loi sur les services de garde*. Dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Kanyinda*⁸⁸, un tout récent arrêt portant sur l'admissibilité des demandeurs d'asile aux services de garde subventionnés, la Cour suprême s'est penchée sur le régime québécois et ses objectifs : assurer l'égalité des chances, faciliter la conciliation travail famille et aider les familles à faibles revenus. [...]

[158] La Loi sur les services de garde a pour « *objet de promouvoir la qualité des services de garde éducatifs destinés aux enfants avant leur admission à l'école en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, la réussite éducative, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique* »⁸⁹ [Nos soulignements]

[...]

[162] Les enfants sont des personnes vulnérables par définition.

[163] 14 des 84 enfants utilisateurs de l'employeur font l'objet d'un suivi par la Direction de la protection de la jeunesse, la DPJ, ou les services autochtones de protection de l'enfance. Il s'agit donc de plus de 17 % des enfants, ce qui n'est pas négligeable. Parmi ceux-ci, un nombre significatif fait partie de communautés autochtones.

[164] L'employeur est appelé à interagir avec des intervenants en protection de la jeunesse dans le cadre d'un suivi. Qui plus est, certains parents préfèrent que les visites avec les intervenants se déroulent chez l'employeur, plutôt que dans leur milieu familial. Quelques parents font l'objet d'un suivi par la DPJ pour le développement des compétences parentales. Il s'agit de parents éprouvant des difficultés à répondre aux besoins de base des enfants.

[165] La directrice générale de l'employeur explique que le CPE est un « *filet de sécurité* », particulièrement dans un contexte où des enfants évoluent dans un milieu où ils peuvent faire l'objet de négligence ou de violence. « *On amène des facteurs de protection* », qui viennent contrebalancer le milieu familial, explique-t-elle.

[166] Il existe également un protocole d'entente avec le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean quant à la réservation de places pour 5 jours par semaine, qui sont attribuées par une intervenante du Centre local de services communautaires, le CLSC. Quatre enfants sont ainsi référés dans le cadre du Programme de réservation de places en service de garde éducatif pour les enfants en situation de vulnérabilité qui doivent intégrer l'établissement de l'employeur en raison d'un besoin urgent de fréquenter un milieu de garde.

[167] L'employeur accueille aussi des enfants qui bénéficient de mesures d'intégration, car ils ont des besoins particuliers (ex. : déficience intellectuelle, physique, retards de développement). Ces mesures font suite aux recommandations de professionnels visant à faire évoluer l'enfant au niveau de son autonomie dans le milieu de garde. Au moment où la grève a débuté, un enfant bénéficiait de telles mesures et deux autres étaient en attente d'une évaluation pour en bénéficier.

[168] Enfin, l'employeur a 6 places réservées en priorité pour des enfants dont les parents sont bénéficiaires des programmes gouvernementaux d'aide sociale, de solidarité sociale ou d'objectif emploi. Dans les faits, il en accueille davantage. À l'heure actuelle, il accueille 12 enfants dont les parents sont dispensés du paiement de la contribution réduite de 9,65 \$ par jour de garde⁹³.

[169] Les enfants qui font l'objet d'un suivi par la DPJ, qui bénéficient de mesures d'intégration ou qui sont référés par une intervenante du CLSC se trouvent évidemment dans une situation de vulnérabilité accrue, combinant parfois plusieurs conditions. Cette vulnérabilité *déjà* accrue l'est encore davantage dans bien des cas, puisque pour bon nombre d'entre eux, les parents sont dispensés du paiement de la contribution réduite du fait de leur situation précaire.

[170] Bien sûr que le système est perfectible, notamment au niveau de l'accessibilité. Il n'en demeure pas moins que le réseau des CPE s'inscrit dans le filet social québécois, ce qu'a d'ailleurs reconnu le syndicat à l'audience.

[171] En résumé, par sa mission, l'employeur offre des services qui se rattachent à la sécurité sociale et économique des parents et des enfants. De plus, il est un partenaire de la DPJ et du CIUSSS du Saguenay Lac-Saint-Jean et les services qu'il rend procurent une sécurité sociale aux enfants et une sécurité socioéconomique aux parents. Il dessert également une population vulnérable : d'une part, certains parents qui sont socioéconomiquement défavorisés et, d'autre part, les enfants. Parmi ces derniers, on trouve un pourcentage significatif qui a une vulnérabilité accrue en raison de conditions personnelles ou du fait qu'ils appartiennent à un milieu socioéconomique défavorisé.

[Notes omises]

[82] Le Tribunal conclut que la preuve démontre qu'en raison de la grève générale illimitée en cours depuis près de cinq mois, les enfants fréquentant l'établissement de l'employeur, en particulier ceux qui présentent une vulnérabilité accrue, subissent une atteinte à leur sécurité sociale.

[83] Il juge aussi que la grève produit un effet sur la sécurité socioéconomique des parents, en particulier des femmes, notamment parce qu'ils voient leur capacité à travailler compromise et qu'ils sont à court de mesures alternatives. Ces effets sont de nature à affecter d'une manière encore plus démesurée les parents vulnérables.

[84] Le Tribunal considère ensuite que la grève a un impact disproportionné sur la sécurité sociale des enfants et sur la sécurité socioéconomique des parents utilisateurs du service de garde.

[85] Il souligne que la durée et l'intensité de la grève sont des facteurs déterminants, compte tenu de la nature des services interrompus, du contexte socioéconomique, de la population affectée et de l'absence de mesures alternatives.

[86] Il ordonne donc à l'employeur et au syndicat de maintenir des SBEP en cas de grève ou de lock-out pour la phase des négociations en cours.

[87] Il importe de rappeler que le Tribunal s'est prononcé en présumant, à ce stade, de la constitutionnalité du régime des SBEP. Il a rappelé que son rôle consistait alors, suivant les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*⁵⁷, à donner effet autant que possible aux valeurs consacrées par les chartes, compte tenu

57

2012 CSC 12.

des objectifs visés par la loi. Il a notamment rejeté l'argument du syndicat selon lequel il devait déterminer si les effets potentiels de l'assujettissement surpassaient l'atteinte au droit de grève qu'il provoque, jugeant que cette analyse ne relevait pas de l'instance sur l'assujettissement⁵⁸. Il a aussi souligné que le seuil que devait atteindre le préjudice était élevé, mais ne devait pas être rendu inaccessible au point de rendre toute démarche d'assujettissement au maintien des SBEP théorique. L'analyse à laquelle le Tribunal doit se livrer à l'étape de la question constitutionnelle est toute autre.

LA DÉCISION DÉTERMINANT LES SERVICES À MAINTENIR POUR ASSURER LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION

[88] Lors d'une séance de conciliation convoquée par le Tribunal à la suite de la décision d'assujettissement, les parties sont parvenues à s'entendre sur les SBEP à maintenir en cas de grève ou de lock-out pour la phase de négociation en cours. Cette entente est soumise à l'approbation du Tribunal pour qu'il en évalue la suffisance.

[89] Pendant la poursuite de la grève en cours, l'entente prévoit que les services de garde éducatifs sont offerts trois jours par semaine, les mercredis, jeudis et vendredis de 8 h 30 à 15 h 45.

[90] Le Tribunal juge l'entente suffisante dans ce cas de figure. Bien que les heures d'ouverture soient réduites et qu'il y ait une absence complète de service les lundis et mardis, l'entente permet aux parents et aux enfants d'avoir une stabilité et une prévisibilité, tout en assurant la poursuite partielle de l'exercice du droit de grève.

[91] En revanche, le Tribunal détermine que l'entente est insuffisante quant aux services à maintenir dans le cas où le syndicat mettait fin à sa grève et qu'un nouvel arrêt de travail était déclenché ultérieurement durant la phase de négociation en cours.

[92] L'entente entre les parties prévoyait les deux scénarios suivants :

- toute grève de deux jours ou moins au cours d'une même semaine n'entraînera aucun service minimum, étant entendu que les journées de grève sont choisies par le syndicat;
- pour toute grève de trois jours ou plus, les parties conviennent de solliciter à nouveau le Tribunal pour déterminer les SBEP à maintenir.

⁵⁸ Voir paragraphes 209 à 212 de la décision d'assujettissement, précitée, note 4.

[93] En ce qui concerne le premier scénario, le Tribunal conclut que les SBEP prévus sont insuffisants, puisque les parties n'ont pas pris en compte l'effet cumulatif des différentes grèves sur les parents et les enfants, lequel doit s'apprécier au regard de l'absence d'obligation du syndicat de donner un préavis avant d'exercer une nouvelle grève.

[94] Le Tribunal juge également insuffisante l'entente dans le deuxième cas de figure, puisque les parties ne déterminent pas les SBEP à maintenir dans l'hypothèse d'une nouvelle grève de trois jours ou plus. De plus, la proposition des parties de saisir à nouveau le Tribunal soulève certaines difficultés, puisque la grève n'est sujette à aucun avis préalable à son exercice.

[95] Le Tribunal souligne qu'il est conscient de la difficulté qu'impose le régime aux parties qui doivent déterminer les services minimaux à maintenir dans une multitude de situations :

[48] Le Tribunal est conscient de la difficulté à laquelle se sont butées les parties pour déterminer les SBEP à maintenir en cas de grève ou de lock-out futurs pour toute la phase des négociations. De multiples situations peuvent se présenter et les circonstances changer.

[49] L'élément de pondération prévu à l'article 111.22.3 du Code rend l'exercice encore plus difficile dans la mesure où le législateur invite à se pencher sur des services minimalement requis pour éviter le caractère disproportionné d'effets qui ne sont pas forcément connus.

[50] En voulant ressaisir le Tribunal lors d'un éventuel arrêt de travail, les parties ont tenté de pallier ces écueils. Cependant, elles se trouvent à modifier le régime des SBEP qui, contrairement à celui des services essentiels en services publics, ne porte pas sur une grève précise.

[Nos soulignements]

[96] Faisant face aux mêmes difficultés que les parties pour déterminer les SBEP à maintenir sans connaître le moment et la durée d'un nouvel arrêt de travail, contrairement à ce qu'il fait en matière de services essentiels dans les services publics, le Tribunal s'inspire des principes établis en matière de services essentiels dans le réseau de la santé et des services sociaux. Dans ce cas, des modulations à la hausse du niveau de service après une certaine durée de grève sont prévues pour tenir compte de l'effet cumulatif d'un nombre indéterminé de grèves de courte durée⁵⁹.

⁵⁹

Par. 55 à 59 de la décision déterminant les services à maintenir, précitée, note 5.

[97] Ainsi, le Tribunal détermine que, dans le cas où le syndicat met fin à sa grève et qu'il en déclenche une nouvelle ou que l'employeur décrète un lock-out, les parties doivent maintenir les SBEP selon les règles prévues pour la grève actuelle. Si l'arrêt de travail a lieu les lundis ou mardis, il n'entraîne aucun service minimum. S'il a lieu les mercredis, jeudis ou vendredis, les parties doivent maintenir les SBEP selon les règles de l'entente s'appliquant à la grève alors en cours.

LE RÉGIME DES SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION PORTE-T-IL ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION, PROTÉGÉE PAR LA CHARTE CANADIENNE ET LA CHARTE QUÉBÉCOISE, DES SALARIÉES REPRÉSENTÉES PAR LE SYNDICAT?

LES POSITIONS DES PARTIES

[98] Le syndicat et les intervenants de deuxième part sont d'avis que le régime des SBEP limite la grève de manière à entraver substantiellement le droit constitutionnel de l'exercer et la possibilité, pour les salariées, d'atteindre leurs objectifs collectifs par le biais de la négociation collective. Ils soulignent que l'entrave résulte du fait que le régime enlève toute prévisibilité du cadre juridique applicable lors d'une négociation collective, qu'il est à l'avantage des employeurs et de l'État, qu'il accentue le déséquilibre structurel de la négociation collective et enfin, qu'il est impraticable, notamment à cause des biais systémiques.

[99] Le PGQ, appuyé par l'employeur, soutient, qu'au contraire, le régime des SBEP n'entraîne aucune entrave et encore moins une entrave substantielle au processus de négociation collective et au droit de grève. Il rappelle que celui-ci n'est pas sans limite et que l'état du droit n'interdit pas de limiter les impacts d'une grève sur la population, particulièrement sur les personnes vulnérables.

[100] Le PGQ rappelle que le syndicat a pu négocier collectivement les conditions de travail de ses membres, exercer des moyens de pression allant jusqu'à faire une grève générale illimitée de cinq mois, négocier les SBEP à maintenir, ajoutant qu'il peut encore exercer son droit de grève tout en maintenant des SBEP. L'impasse dans la négociation collective ne résulterait pas des dispositions législatives en cause, mais plutôt de la position de fermeture du syndicat. La grève a entraîné un préjudice indu sur la population, soit les parents et enfants inscrits auprès de l'employeur. Aussi, le PGQ est d'avis que le processus enclenché par le régime des SBEP, en tenant compte des deux décisions rendues par le Tribunal, n'a pas entravé la capacité des membres du syndicat à poursuivre leurs objectifs communs, incluant la négociation collective et l'exercice de la grève.

[101] Le Tribunal est d'avis que la preuve démontre que le régime des SBEP interfère dans la négociation collective et limite le droit de grève d'une manière qui entrave substantiellement le processus véritable de négociation collective des salariées représentées par le syndicat. Voici pourquoi.

LES PRINCIPES JURIDIQUES DÉFINISSANT LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

La protection constitutionnelle de la négociation collective et du droit de grève

[102] Au terme d'une évolution de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, il est maintenant bien établi que la liberté d'association doit recevoir « une interprétation généreuse et téléologique, qui tient compte des « objectifs plus larges de la Charte »⁶⁰.

[103] Alors que dans trois affaires en matière de relations du travail rendues en 1987⁶¹, la portée de la liberté d'association était limitée selon les droits que possède chaque individu, ce qui excluait le droit de négocier collectivement et le droit de faire la grève, la Cour suprême a réalisé un virage majeur en 2001 avec l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*⁶². Elle y élargit la portée de la liberté d'association à la protection d'intérêts collectifs, qui ne peuvent être exercés individuellement.

[104] En 2007, l'arrêt *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*⁶³ a expressément reconnu que l'alinéa 2d) de la Charte canadienne garantit le droit des salariés de s'associer en vue d'atteindre des objectifs liés au travail par un processus de négociation collective. Toutefois, la Charte ne garantit pas l'accès à un régime particulier ni l'atteinte des objectifs poursuivis⁶⁴.

[105] Au début de 2015, trois arrêts marquent un nouveau pas dans l'interprétation de la liberté d'association dans un contexte de droit du travail : *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*⁶⁵, l'arrêt *APMO, Meredith c. Canada (Procureur général)*, l'arrêt *Meredith*⁶⁶, et *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*⁶⁷, l'arrêt *Saskatchewan*.

⁶⁰ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, par. 47.

⁶¹ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 RCS 313, le *Renvoi relatif à l'Alberta; A.F.P.C. c. Canada*, [1987] 1 RCS 424; *S.D.G.M.R. c. Saskatchewan*, [1987] 1 RCS 460, l'arrêt des *Producteurs laitiers*.

⁶² 2001 CSC 94, l'arrêt *Dunmore*.

⁶³ 2007 CSC 27, l'arrêt *Health Services*, par. 87.

⁶⁴ La Cour suprême a affirmé de nouveau que la Charte canadienne ne garantit pas l'accès à un modèle particulier dans *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, l'arrêt *Fraser*.

⁶⁵ Précité, note 60.

⁶⁶ 2015 CSC 2.

⁶⁷ 2015 CSC 4.

[106] Dans l'arrêt *APMO*, la Cour confirme que le droit à la négociation collective n'est pas simplement un « *droit dérivé* », mais qu'il fait partie intégrante de la liberté d'association protégée par la Charte canadienne, c'est-à-dire qu'il en constitue une composante indispensable⁶⁸.

[107] La Cour poursuit en énonçant trois catégories d'activités qui sont protégées par l'alinéa 2d) de la Charte canadienne en fonction de son objet⁶⁹ :

[66] En résumé, considéré en fonction de son objet, l'al. 2d) protège trois catégories d'activités : (1) le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations; (2) le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et (3) le droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités.

[Notre soulignement]

[108] Par ailleurs, l'arrêt *Saskatchewan* revêt une importance particulière ici, car il porte sur le droit de grève.

[109] La Cour se prononce sur la constitutionnalité d'une loi de la Saskatchewan (la *PSESA*) qui restreint le droit de grève des salariés d'un employeur public. Les salariés désignés ne pouvaient prendre part à la grève et devaient assurer des services essentiels, définis largement. Ces services étaient déterminés unilatéralement par l'employeur s'il ne parvenait pas à s'entendre avec le syndicat. De plus, la loi limitait la compétence du tribunal spécialisé en relations du travail de la Saskatchewan, le *Saskatchewan Labour Relations Board*, qui ne pouvait réviser si un service, déterminé comme essentiel par l'employeur, devait l'être ou non. Il ne pouvait que réévaluer le nombre de salariés d'une catégorie tenue d'exercer leurs fonctions lors d'une grève⁷⁰.

[110] La Cour suprême s'appuie sur l'histoire, la jurisprudence et les obligations internationales du Canada, pour conclure que, dans notre système de relations du travail, le droit de grève est un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective. Cela l'amène à consacrer sa constitutionnalité :

[3] L'histoire, la jurisprudence et les obligations internationales du Canada confirment que, dans notre régime de relations du travail, le droit de grève constitue un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective. [...] Le droit de grève n'est pas seulement dérivé de la négociation collective, il en constitue une composante indispensable. Le temps me paraît venu de le consacrer constitutionnellement.

[Notre soulignement]

⁶⁸ Voir notamment les par. 75 et suivants de l'arrêt *APMO*, précité, note 60, où la Cour suprême vient préciser des éléments de l'arrêt *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, précité, note 64.

⁶⁹ Arrêt *APMO*, précité, note 60.

⁷⁰ Une autre loi était aussi en cause dans cet arrêt, qui redéfinissait les critères pour qu'une association soit considérée représentative. Cette loi a été jugée constitutionnelle par la Cour.

[111] La Cour suprême procède à une analyse approfondie du droit de grève et tient des propos sur son essence, qui sont particulièrement pertinents au regard du présent dossier. Malgré le moyen de pression économique « *redoutable* » qu'elle constitue, la Cour souligne que la grève est une « *composante cruciale de la promotion de la paix industrielle et partant, socio-économique* »⁷¹. [Notre soulignement]

[112] En reconnaissant que la grève est indispensable aux salariés pour négocier collectivement leurs conditions de travail dans un régime fondé sur le modèle de la *Loi Wagner*, on accepte implicitement les sanctions économiques liées à son exercice⁷² :

[46] Il importe toutefois de souligner que la reconnaissance du droit de grève n'est pas propre au seul modèle *Wagner*; elle est de la plupart des modèles de relations de travail. Et lorsque l'histoire montre l'importance de la grève pour le bon fonctionnement d'un modèle de relations de travail en particulier, comme c'est le cas du modèle fondé sur la *Loi Wagner*, on ne doit pas s'étonner que la suppression du droit de grève légal soit considérée comme une entrave substantielle à la négociation collective véritable. En effet, on reconnaît depuis longtemps que le pouvoir des travailleurs de cesser collectivement le travail aux fins de la négociation de leurs conditions de travail — le droit de grève, en somme — constitue une composante essentielle de la poursuite, par les travailleurs, d'objectifs liés au travail. Comme l'indique le professeur H. D. Woods dans le rapport décisif qu'il a déposé en 1968, « [a]ccepter un régime de négociation collective, c'est implicitement reconnaître le droit de recours aux sanctions économiques » (*Les relations du travail au Canada : Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail* (1969), p. 192). La grève fait "partie intégrante du régime canadien de relations du travail" et elle "est devenue partie intégrante de notre régime démocratique" » (p. 142 et 193).

[113] Au sujet des effets de la grève, la Cour se réfère à l'arrêt *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd*⁷³, qu'elle a rendu en 2002 et qui porte sur la protection du piquetage secondaire en vertu de la liberté d'expression. Elle y souligne le rôle de la grève dans le maintien de la paix économique et sociale, ce qui justifie d'accepter, en contrepartie et dans une certaine mesure, qu'elle cause un préjudice non seulement à l'employeur, mais aussi aux tiers. Il apparaît utile de reproduire les paragraphes 24 et 25 de ce jugement, qui sont cités dans l'arrêt *Saskatchewan*⁷⁴ :

24 Les travailleurs ont le droit d'être représentés par un syndicat et, lorsqu'un syndicat est appuyé par la majorité des travailleurs, les employeurs sont tenus de négocier de bonne foi avec lui. La négociation de bonne foi est le principal moteur de la paix industrielle et de l'efficacité économique. Cependant, il arrive que des négociations cessent et que des conflits menacent la paix dans les relations du travail. On a alors accepté que, le cas échéant, les syndicats et les employeurs puissent légitimement exercer, dans une certaine mesure, des pressions économiques les uns sur les autres en vue de résoudre le différend qui les oppose. En conséquence, les salariés jouissent du droit de cesser de fournir leurs services, ce qui cause un préjudice économique directement à leur employeur et indirectement aux tiers qui font affaire avec lui. De même, les employeurs conservent le

⁷¹ Par. 47.

⁷² Par. 46.

⁷³ 2002 CSC 8, l'arrêt *Pepsi-Cola*.

⁷⁴ Voir par. 48 et 50 de l'arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67.

droit d'exercer des pressions économiques sur leurs salariés en recourant au lock-out et, dans la plupart des ressorts canadiens, à des travailleurs de remplacement.

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).

[Nos soulignements]

[114] Dans la trilogie de 2015, afin d'écarter sa position antérieure sur la liberté d'association, la Cour suprême s'appuie notamment sur la dissidence du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*⁷⁵. Celui-ci est d'avis que la Charte canadienne protège certaines activités collectives, qui n'ont pas d'équivalent individuel, comme le droit de négocier collectivement et le droit de faire la grève.

[115] De surcroît, la Cour suprême réitère l'importance du droit international : « [...]il faut présumer que la Charte accorde une protection au moins aussi grande que les instruments ratifiés par le Canada en matière de droits de la personne⁷⁶. »

[116] Plusieurs outils internationaux consacrent le droit à la négociation collective et le droit de grève⁷⁷. Le Canada a notamment adhéré et ratifié en 1972 la *Convention (n°87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, qui protège les activités fondamentales des syndicats et, plus récemment, en 2017, la *Convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949*, qui prévoit le droit d'être protégé contre l'ingérence et le droit à la négociation collective. En 1990, il a également signé et ratifié la *Charte de l'Organisation des États américains*, dont le paragraphe 45 pose comme principe le droit à la négociation collective et le droit de grève⁷⁸.

⁷⁵ Arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 33.

⁷⁶ Arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 64, citant *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47.

⁷⁷ *Convention (n°87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 9 juillet 1948, 68 RTNU 17; *Convention n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective*, 1^{er} juillet 1949, 96 RTNU 257; *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969.

⁷⁸ Arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 62 à 71.

[117] Très récemment, la Cour internationale de Justice, la CIJ, a donné son avis consultatif en réponse à une question posée par l'Organisation internationale du travail, l'OIT, visant à déterminer si le droit de grève était protégé par la *Convention n°87* de l'OIT⁷⁹. La CIJ a répondu par l'affirmative. Elle est ainsi venue appuyer la position déjà énoncée par le Comité de la liberté syndicale, un organisme de contrôle de l'OIT⁸⁰.

[118] Aussi, le droit international consacre le droit de grève comme étant indissociable du droit de négocier collectivement⁸¹.

La notion d'entrave substantielle

[119] Toute restriction législative au processus véritable de négociation collective n'entraîne pas une atteinte à la liberté d'association. Il faut établir si elle constitue une « *entrave substantielle* ».

[120] Dans chaque cas, une analyse contextuelle et factuelle s'impose.

[121] Dans l'arrêt *Health Services*, voici comment la Cour suprême présente l'analyse permettant d'évaluer le caractère substantiel de l'entrave⁸², alors qu'elle se prononce sur la constitutionnalité d'une loi qui soustrait certains sujets à la négociation (le droit de grève n'est pas en cause) :

[93] De façon générale, pour déterminer si une mesure gouvernementale ayant des répercussions sur le processus de négociation collective protégé par la *Charte* constitue une atteinte substantielle, il faut examiner successivement deux questions. D'abord, il faut déterminer l'importance que les aspects touchés revêtent pour le processus de négociation collective et, plus particulièrement, la mesure dans laquelle la capacité des syndiqués d'agir d'une seule voix en vue de réaliser des objectifs communs est compromise. Puis, on doit étudier l'impact de la mesure sur le droit collectif à une consultation et à une négociation menée de bonne foi.

[Notre soulignement]

[122] Il ne faut cependant pas considérer que les faits à la base de l'arrêt *Health Services* – où la loi modifiait les conventions collectives sur des sujets d'importance et interdisait la négociation future sur ces mêmes sujets – constituent un seuil minimal pour entraîner une violation de la liberté d'association⁸³.

⁷⁹ COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, *Droit de grève au regard de la convention n° 87 de l'OIT*, Avis consultatif, 21 mai 2026.

⁸⁰ Voir par. 67 de l'arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67.

⁸¹ Arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 71.

⁸² Arrêt *Health Services*, précité, note 63.

⁸³ Arrêt *Meredith*, précité, note 66, par. 28.

[123] Dans l'arrêt *APMO*, la Cour suprême reformule le test de *Health Services* à la lumière du rapport de force, qui est particulièrement central dans les relations entre employés et employeur. Elle s'appuie sur l'objectif de la liberté d'association : « *L'approche téléologique reconnaît donc que la liberté d'association est constitutive de pouvoirs*⁸⁴ » [Notre soulignement]. La Cour souligne que la protection accordée par l'alinéa 2d) de la Charte canadienne doit s'interpréter en tenant compte du déséquilibre des forces en présence, qui est depuis toujours en défaveur des travailleurs.

[124] Elle s'exprime en ces termes :

[71] [...] Comme l'a affirmé la Cour dans *Health Services*, « un des succès fondamentaux résultant de la négociation collective est de pallier l'inégalité qui a toujours existé entre employeur et employés . . . » (par. 84). Ainsi, le mécanisme qui porte substantiellement atteinte à un processus véritable de négociation collective en réduisant le pouvoir de négociation des employés ne respecte pas la liberté d'association garantie par l'al. 2d).

[72] L'équilibre nécessaire à la poursuite véritable d'objectifs relatifs au travail peut être rompu de maintes façons. Des lois et des règlements peuvent restreindre les sujets susceptibles de faire l'objet de négociation ou imposer des résultats arbitraires. Ils peuvent interdire l'action collective des employés sans offrir de mesures de protection adéquate en compensation et réduire ainsi leur pouvoir de négociation. Ils peuvent rendre impossible la réalisation des objectifs des employés relatifs aux conditions de travail. Ou encore, des lois et des règlements pourraient établir un processus que les employés seraient incapables de contrôler ou d'influencer. Quelle que soit la restriction, il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective (*Health Services*, par. 90).

[...]

[80] Pour récapituler, l'al. 2d) protège contre une entrave substantielle au droit à un processus véritable de négociation collective. Historiquement, les travailleurs se sont associés pour « faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit », c'est-à-dire leur employeur (*Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 366). La garantie prévue à l'al. 2d) de la Charte ne peut faire abstraction du déséquilibre des forces en présence dans le contexte des relations du travail. Le permettre reviendrait à ne pas tenir compte « des origines historiques des concepts enchâssés » à l'al. 2d) (*Big M Drug Mart*, p. 344). Portera donc atteinte au droit à un processus véritable de négociation collective tout régime législatif qui prive les employés de protections adéquates dans leurs interactions avec l'employeur de manière à créer une entrave substantielle à leur capacité de véritablement mener des négociations collectives.

[Nos soulignements]

⁸⁴ Arrêt *APMO*, précité, note 60, par. 55.

[125] De plus, la Cour précise qu'il n'est pas requis de démontrer que la mesure de l'État entraîne une « impossibilité » effective de réaliser les objectifs relatifs au travail, comme l'avait laissé entendre l'arrêt *Fraser*⁸⁵, mais bien une « entrave substantielle »⁸⁶.

[126] La Cour aborde à nouveau la question du rapport de force dans l'arrêt *Saskatchewan*⁸⁷, alors qu'elle insiste sur le caractère indispensable de la grève pour permettre aux salariés de négocier davantage sur un pied d'égalité avec l'employeur :

[55] La grève — le « moteur » de la négociation collective — favorise aussi l'égalité dans le processus de négociation (England, p. 188). La Cour reconnaît depuis longtemps les inégalités marquées qui façonnent les relations entre employeurs et salariés, ainsi que la vulnérabilité des salariés dans ce contexte. [...]

[127] Elle s'appuie sur l'approche adoptée dans l'arrêt *APMO* pour énoncer le test qui permet de déterminer quelle limite au droit de grève porte atteinte au droit garanti à l'alinéa 2d) de la Charte canadienne :

[77] Cela nous amène au test qui permet de déterminer s'il y a ou non atteinte au droit garanti à l'al. 2d). Le droit de grève est protégé en raison de sa fonction unique dans le processus de négociation collective. Dans *Health Services*, la Cour dit de cet alinéa qu'il empêche l'État d'entraver substantiellement la faculté des travailleurs d'agir de manière concertée par l'entremise de leur syndicat afin d'exercer une influence véritable sur leurs conditions de travail dans le cadre d'un processus de négociation collective (par. 90). La juge en chef McLachlin et le juge LeBel confirment d'ailleurs ce qui suit dans *Police montée* :

L'équilibre nécessaire à la poursuite véritable d'objectifs relatifs au travail peut être rompu de maintes façons. Des lois et des règlements peuvent restreindre les sujets susceptibles de faire l'objet de négociation ou imposer des résultats arbitraires. Ils peuvent interdire l'action collective des employés sans offrir de mesures de protection adéquate en compensation et réduire ainsi leur pouvoir de négociation. [. . .] Quelle que soit la nature de la restriction, *il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective . . .* [Italiques ajoutés; par. 72.]

[78] Le test consiste alors à déterminer si, dans un cas donné, l'entrave législative au droit de grève équivaut ou non à une entrave substantielle à la négociation collective. Il appert que la *PSESA* satisfait à cette condition en ce qu'elle empêche les salariés désignés de se livrer à *tout* arrêt de travail dans le cadre du processus de négociation. Sa justification doit donc être démontrée au regard de l'article premier de la *Charte*.

[Notre soulignement]

⁸⁵ Précité, note 64.

⁸⁶ Par. 75.

⁸⁷ Précité, note 67.

[128] Après avoir conclu à la présence d'une entrave substantielle, la Cour suprême tranche que la PSESA ne peut se justifier constitutionnellement au regard de l'article 1 de la Charte canadienne, parce que la notion de services essentiels est trop large, qu'ils sont déterminés par l'employeur seul, sans pouvoir être révisés par un tribunal indépendant et sans mécanisme de substitution au retrait du droit d'exercer la grève pour régler le différend.

[129] Dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*⁸⁸, la Cour d'appel résume ainsi les enseignements de la Cour suprême quant à la mesure du caractère substantiel de l'entrave dans un contexte de rapports collectifs de travail. Le rapport de force apparaît comme un élément crucial :

[75] [...] En d'autres termes, le caractère substantiel ou non d'une atteinte ou d'une entrave s'apprécie en fonction de la finalité de l'alinéa 2d) de la CCDL. À quoi sert la liberté d'association en contexte de relations du travail, maintenant qu'elle y a sa place? À fortifier le droit de négocier collectivement en établissant un équilibre des rapports de force entre l'employeur et les salariés. Il y a entrave substantielle lorsque cet équilibre est perturbé et que les mesures contestées interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective.

[Notre soulignement]

[130] Ainsi, le droit de grève joue un rôle fondamental dans l'équilibre des forces et permet un processus véritable de négociation collective. Une mesure législative qui limite le droit de grève de façon à interférer de façon substantielle dans cet équilibre porte atteinte au processus véritable de négociation collective.

[131] Afin de déterminer si les dispositions législatives contestées violent la liberté d'association garantie par la Charte canadienne, le Tribunal doit déterminer si les activités en cause font partie de celles protégées par celle-ci et si, par leur objet ou leur effet, la loi ou l'action gouvernementale contestée entrave substantiellement ces activités⁸⁹.

[132] La contestation constitutionnelle du syndicat est fondée sur l'atteinte à deux activités associatives, soit le droit à la négociation collective et le droit de grève. Toutes deux sont protégées par la liberté d'association. Il faut alors déterminer si l'objet et les effets du régime des SBEP entravent substantiellement un processus véritable de négociation collective.

⁸⁸ 2021 QCCA 559, l'arrêt *LANEQ*.

⁸⁹ Arrêt *Dunmore*, précité, note 62, et repris dans l'arrêt *Société des casinos du Québec c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13.

L'OBJET DU RÉGIME DES SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION VISE-T-IL À ENTRAVER SUBSTANTIELLEMENT LE PROCESSUS VÉRITABLE DE NÉGOCIATION COLLECTIVE?

[133] Le syndicat plaide que lorsqu'on examine la Loi 14 dans son contexte, on doit conclure que les dispositions législatives relatives aux SBEP ne visent pas à protéger le bien-être de la population, mais plutôt à limiter le contre-pouvoir syndical⁹⁰.

[134] Il ajoute que le gouvernement a présenté un certain nombre d'autres projets de loi, qui ont été sujets à de vives controverses: *Loi sur la laïcité de l'État*⁹¹, *Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail*⁹², *Loi constitutionnelle sur le Québec*⁹³. Ces législations ont soulevé des préoccupations dans la société civile et la communauté juridique en lien avec la violation de droits fondamentaux et plusieurs de ces projets de loi adoptés font l'objet de contestations constitutionnelles.

[135] Le syndicat avance que le ministre du Travail n'a pas fait mention, dans ses déclarations publiques, de la nécessité de protéger le bien-être de la population, mais qu'il a plutôt critiqué la jurisprudence du Tribunal en matière de services essentiels, en la dénonçant comme trop restrictive. Aussi, le régime des SBEP s'inscrirait dans cette mouvance « *liberticide* » du gouvernement.

[136] Bien que le contexte soit important pour établir le véritable objet de la loi, le Tribunal est d'avis que le syndicat n'a pas réussi à démontrer que le régime des SBEP a pour objet d'entraver substantiellement le droit de grève ou le processus de négociation collective. La Cour suprême rappelle qu'il faut user de prudence dans l'évaluation de l'intention du législateur⁹⁴ :

[33] On ne peut jamais assez souligner les difficultés de l'évaluation de l'intention du législateur. Cette évaluation touche au cœur même des relations entre législatif et judiciaire, et, si elle est entreprise à la légère, elle peut devenir un processus d'induction assez subjectif. De plus, le type de preuve requis pour aller au-delà du libellé d'une loi et conclure que son objectif est inconstitutionnel n'est pas souvent fourni par les documents législatifs, pour des raisons évidentes. Vu les faits en l'espèce, je pense donc qu'il est plus approprié d'axer l'analyse sur l'effet des dispositions attaquées, mais je note que certaines préoccupations exprimées plus haut seront prises en compte dans l'analyse selon l'article premier.

⁹⁰ Cet argument est développé en regard de la justification en vertu de l'article premier de la Charte canadienne, mais l'objet du régime législatif étant le même, il convient donc de l'aborder ici (*R. c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 RCS 295, voir pp. 331-334; arrêt *Dunmore*, précité, note 62, par. 13).

⁹¹ RLRQ, c. L-0.3.

⁹² L.Q. 2026, c. 4.

⁹³ Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*.

⁹⁴ Arrêt *Dunmore*, précité, note 62.

[137] Le fait que le législateur ait confié au Tribunal la compétence de décider de l'assujettissement des parties au maintien de SBEP et que la définition de ceux-ci réfère aux services « *minimalement requis* » et à des effets « *disproportionnés* » tendent à démontrer que le véritable objet du régime n'est pas de « *briser* » les syndicats, mais plutôt de protéger la population de certains des effets de la grève.

[138] Dans la décision d'assujettissement, le Tribunal écrivait que le régime des SBEP vise à limiter le droit de grève dans des situations qui ne sont pas couvertes par le maintien des services essentiels :

L'objet des dispositions en matière de SBEP

[105] Il apparaît du texte de l'article 111.22.3, des débats parlementaires et du contexte dans lequel il s'inscrit, que le régime des SBEP vise à limiter le droit de grève dans des situations qui ne sont pas visées par le maintien des services essentiels, afin d'éviter à la population, et notamment aux personnes en situation de vulnérabilité, de subir des conséquences disproportionnées à leur sécurité sociale, économique ou environnementale.

[106] Le titre de la Loi 14 est révélateur, comme souligné précédemment : la loi vise à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out. Elle implique donc une protection accrue de la population face aux conséquences des conflits de travail par rapport à celle établie par le régime préexistant des services essentiels.

[139] On peut effectivement constater, à la lecture des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la Loi 14, que le ministre du Travail a cité plusieurs exemples où le Tribunal n'avait pas assujéti les parties au maintien de services essentiels en cas de grève. Cependant, il n'est pas incompatible que l'objet du régime des SBEP vise à améliorer le bien-être de la population en s'appliquant à des situations non couvertes par le maintien de services essentiels.

[140] Certes, les dispositions législatives relatives aux SBEP ont pour conséquence de limiter le droit de grève et ses impacts, mais leur objectif premier demeure de permettre à la population de bénéficier de certains services lors de conflits qui affectent de manière disproportionnée sa sécurité sociale, économique ou environnementale.

[141] Le raisonnement de la Cour supérieure dans le jugement *LANEQ*⁹⁵ présente une analogie intéressante avec la présente affaire. Alors qu'elle se prononce sur la constitutionnalité de la loi mettant fin à la grève exercée par les juristes de l'État, la Cour écrit que la négation du droit de grève est le moyen utilisé par le législateur pour rétablir la totalité des services que rendent les juristes.

⁹⁵ 2019 QCCS 3897, par. 136, confirmé par l'arrêt de la Cour d'appel, précité, note 88.

[142] Le Tribunal considère donc que le régime des SBEP n'a pas pour objet d'entraver substantiellement le processus véritable de négociation collective. En revanche, il en va autrement pour ses effets.

LES EFFETS DU RÉGIME DES SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION ENTRAVENT-ILS SUBSTANTIELLEMENT LE PROCESSUS VÉRITABLE DE NÉGOCIATION COLLECTIVE?

La situation avant l'introduction du régime des services assurant le bien-être de la population

[143] La preuve démontre qu'avant l'introduction des dispositions relatives au maintien de SBEP, les négociations dans le secteur des CPE se déroulent généralement bien et entraînent des arrêts de travail limités.

[144] Les experts Laroche et Jalette font le constat qu'au cours des 25 dernières années la situation dans le secteur des services de garde éducatifs est meilleure à bien des égards que celle d'autres secteurs (scolaire, manufacturier et construction) relativement aux conflits de travail et, en particulier, à leur durée.

[145] La grève ou la simple menace de grève se révèle un outil efficace. Alors que la durée moyenne générale des arrêts de travail au Québec se situe à 90,8 jours, celle dans le secteur de CPE n'est que de 17,5 jours⁹⁶.

[146] Selon les experts Laroche et Jalette, le règlement rapide des conflits reflète que le système de relations industrielles fonctionne bien. De fait, ce système « *repose sur un équilibre entre autonomie des parties, conflictualité encadrée et intervention étatique limitée* »⁹⁷. Il existe une interdépendance entre ces éléments qui participent à cet équilibre. Les experts poursuivent en mettant l'accent sur le compromis qui résulte d'un rapport de force encadré plutôt que d'une intervention de l'État. En ce sens, les « *moyens de pression y jouent un rôle central : ils rendent visibles les enjeux de la négociation et incitent à la conclusion d'ententes, tout en étant strictement encadrés afin de préserver la stabilité et la prévisibilité du système* »⁹⁸.

[147] François Demers, le porte-parole syndical des trois dernières rondes de négociations au palier national menées par la FSSS-CSN, rapporte que la simple menace de grève suffit à faire bouger les choses. Maître Josée Gervais, la porte-parole du ministère de la Famille et du Bureau de négociation gouvernemental⁹⁹, témoigne du soutien des parents envers les éducatrices et de la forte pression exercée sur le gouvernement afin de trouver une solution mettant un terme aux conflits de travail.

⁹⁶ Rapport d'expertise, p. 10.

⁹⁷ Rapport d'expertise, p. 5.

⁹⁸ Rapport d'expertise, p. 7.

⁹⁹ Un organe du Secrétariat du Conseil du trésor.

[148] Selon monsieur Demers, la grève serait même le seul moyen d'atteindre le niveau politique. Comme mentionné précédemment, l'État joue un rôle particulier dans les négociations de ce secteur, à titre de principal bailleur de fonds et en raison du cadre normatif qu'il impose aux services de garde.

[149] Maître Gervais et monsieur Demers ont tous deux confirmé l'importance de la grève dans l'avancement des négociations.

[150] Lors de la ronde de négociations nationales pour le renouvellement de la convention collective 2020-2023, une dizaine de journées de grève ont été tenues avant le déclenchement de la grève générale illimitée. Chaque période de grève a amené un déblocage à la table des négociations. Le gouvernement voulait éviter, autant que possible, une grève générale illimitée. Celle-ci a été déclenchée le 1^{er} décembre 2021 et a entraîné une négociation nuit et jour. Une entente de principe a été conclue le 8 décembre 2021 et la grève a été levée le 12 décembre suivant. Au total, 18 jours de grève ont été tenus, ce qui constitue un record.

[151] Lors des dernières négociations nationales couvrant la période 2023-2028, maître Gervais reçoit comme instruction de son mandant de négocier sans relâche afin de parvenir à une entente pour éviter la grève générale illimitée, comme lors de la précédente ronde de négociations. Les parties concluent une entente de principe le 5 mai 2025, avant que celle-ci ne soit déclenchée.

[152] De façon générale, les négociations aux niveaux régional et local se déroulent rondement. Les enjeux clés se situent au niveau national et les éléments qui demeurent à régler aux niveaux local ou régional font rapidement l'objet d'une entente. Les arrêts de travail sont rares et, le cas échéant, courts.

[153] En particulier, dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean qui regroupe 28 accréditations, aucune grève au niveau local n'a eu lieu au cours des trois dernières rondes de négociations.

[154] La preuve établit que la préparation de la négociation collective du côté syndical s'effectue environ un an avant l'expiration de la convention collective.

[155] Au niveau national, la FSSS-CSN doit obtenir un mandat unifié des 400 accréditations qu'elle représente. Elle reçoit les demandes des syndicats, établit un cahier de demandes, forme un comité de négociation et de mobilisation. Des va-et-vient ont lieu entre le Conseil fédéral sectoriel des CPE, l'instance décisionnelle, et les associations accréditées afin d'établir le mandat de négociation. Celui-ci prend en compte les objectifs souhaités par les syndicats, le contexte économique, les négociations dans le secteur public, etc.

[156] En parallèle, le Service à la mobilisation et à la vie régionale de la CSN, le SAMVR, agit en appui à la négociation collective. Il procède à l'analyse du rapport de force l'année qui précède le début de la négociation collective.

[157] À cette fin, la situation du côté syndical est examinée: l'état des adhésions, sa composition et le niveau de mobilisation. Le portrait général de l'employeur l'est également : dans quel secteur d'activités il œuvre, dans quelle région, le cadre législatif applicable, sa situation financière et ses relations avec le syndicat. Un travail est fait auprès des membres afin qu'ils comprennent les demandes syndicales et celles de l'employeur. Une gradation des moyens de pression est établie, allant jusqu'à la grève générale illimitée.

[158] Comme ce moyen de pression est lourd de conséquences pour les salariés, il n'est utilisé qu'en dernier recours. C'est l'arme « *ultime de l'ultime* », selon les termes d'Émilie Jean, conseillère au SAMVR et impliquée auprès du syndicat et de ses membres à partir de janvier 2026. Elle n'est utilisée qu'en cas d'impasse à la table des négociations et en l'absence d'autres avenues.

[159] C'est donc sur cette toile de fond que s'inscrit la première application du régime des SBEP.

Les effets du régime des services assurant le bien-être de la population sur un processus véritable de négociation collective

[160] Le PGQ plaide qu'il est « *manifeste* » qu'il n'y a pas d'entrave au processus de négociation collective et au droit de grève¹⁰⁰, et donc encore moins d'entrave qui soit substantielle. Il est d'avis que les salariées n'ont pas été empêchées de poursuivre collectivement leurs objectifs communs¹⁰¹. Il souligne que le syndicat a pu négocier et exercer son droit de grève avant et après l'assujettissement au maintien de SBEP. Enfin, dans la mesure où le droit n'est pas retiré par le régime, il est d'avis que la menace de la grève conserve son efficacité comme moyen de pression.

[161] Le Tribunal juge cette approche trop restrictive, car le critère applicable n'est pas une négation complète du droit de grève ou de la négociation collective. Il n'est pas requis de démontrer que le régime des SBEP entraîne une « *impossibilité* » effective de réaliser les objectifs relatifs au travail, mais bien une « *entrave substantielle* »¹⁰². Or celle-ci peut s'établir en considérant les effets du régime sur le rapport de force.

¹⁰⁰ Argumentation du PGQ, par. 130.

¹⁰¹ *Id.*, par. 114 à 134.

¹⁰² Arrêt APMO, précité, note 60, cité au par. 127 de la présente décision.

[162] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal considère que la preuve démontre que le régime des SBEP interfère dans les négociations collectives et qu'il limite de manière importante le droit de grève. Ses effets entravent substantiellement un processus véritable de négociation collective.

L'interférence du régime des services assurant le bien-être de la population dans les négociations collectives

[163] Les parties ont administré une preuve détaillée sur l'objet et le déroulement des négociations. Le syndicat tente ainsi de démontrer que l'employeur s'est campé sur ses positions parce qu'il voulait obtenir le maintien de SBEP et ainsi le faire plier. Le PGQ veut, au contraire, établir que l'impasse dans les négociations est due à l'attitude fermée du syndicat et non aux effets du régime.

[164] Bien qu'au stade de l'assujettissement, le Tribunal n'avait pas à se pencher sur la nature des conditions de travail en litige ni sur le cheminement des négociations collectives, cette preuve devient pertinente au niveau du débat constitutionnel afin de déterminer si les mesures législatives ont interféré dans la négociation collective et d'établir, le cas échéant, le caractère substantiel de l'entrave à un processus véritable de négociation collective.

[165] Comme expliqué précédemment, dès la mi-janvier 2025, le syndicat et l'employeur s'entendent sur l'ensemble des matières discutées, à l'exception de deux demandes patronales qui portent sur une réduction du nombre d'heures de travail hebdomadaire à la cuisine et la suppression de la rémunération de la pause repas de 30 minutes. L'employeur allègue des difficultés financières.

[166] Le syndicat concède la réduction des heures de travail à la cuisine, mais veut conserver la rémunération de la pause repas. Selon lui, le portrait financier de l'employeur ne justifie pas de renoncer à cet avantage.

[167] La question de la rémunération et du remplacement des éducatrices pendant les pauses est un enjeu délicat dans le secteur des CPE, qui a déjà fait l'objet de négociations et mené à des grèves. Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, cette pause n'est pas, en général, rémunérée. Toutefois, elle l'est ailleurs. Toute une gamme de dispositions existent à travers la province : pause non rémunérée, pause rémunérée non remplacée, remplacée ou hybride.

[168] De plus, la preuve démontre qu'une condition de travail négociée localement peut entraîner des répercussions sur d'autres CPE. La question des pauses en est un exemple.

[169] Ici, les salariées bénéficient d'une pause repas rémunérée, et ce, depuis 40 ans. C'est une condition de travail qui est déterminante pour les éducatrices dans leur choix de travailler pour l'employeur. Accepter la demande patronale aurait pour effet d'augmenter leur prestation de travail de deux heures par semaine pour maintenir la même rémunération ou de conserver le même nombre d'heures de travail hebdomadaire, mais de subir une diminution de salaire de deux heures, ce qui représente une baisse de 7 %. L'employeur n'offre aucune contrepartie pour la perte de cette condition de travail.

[170] L'absence d'entente à ce sujet prive les salariées de tous les avantages négociés dans le cadre du renouvellement de la convention collective. Elles ne peuvent donc obtenir les bonifications découlant du règlement intervenu aux niveaux national et régional.

[171] Ainsi, l'enjeu des négociations collectives porte sur une condition de travail d'importance qui affecte la rémunération des salariées.

[172] La preuve quant au déroulement des négociations entre les parties est parfois contradictoire. Celle du syndicat apparaît plus probante et convaincante. La version des témoins qu'il a fait entendre est davantage précise et cohérente, en plus d'être corroborée par des notes contemporaines. Voici donc ce que le Tribunal retient.

[173] Depuis 2020, le syndicat n'a pas reçu les états financiers de l'employeur. C'est au début des négociations, lorsque l'employeur lui fait part de ses demandes, que les difficultés financières sont évoquées pour la première fois.

[174] Le 27 mars 2025, les parties s'entendent pour soumettre les états financiers des années 2020 à 2024 à une firme externe choisie par le syndicat. Les résultats sont dévoilés en mai 2025. Ils confirment que la situation de l'employeur est précaire, mais qu'elle s'améliore depuis 2024. Un surplus est même dégagé. Le déficit antérieur serait dû à une entente à l'amiable dans un litige de relations du travail.

[175] Pour le syndicat, la situation financière est donc davantage conjoncturelle que structurelle et n'exige pas le retrait pur et simple de la pause repas rémunérée.

[176] À l'audience, l'employeur peine à établir le montant des économies qui seraient générées par sa demande. En effet, la présidente de l'association patronale à laquelle appartient l'employeur affirme que l'économie atteindrait 100 000 \$ par an, mais elle ne parvient pas à expliquer comment elle arrive à ce résultat. Le Tribunal comprend du témoignage de la directrice générale que la coupure de la pause repas rémunérée ne pourrait générer cette somme, puisque les éducatrices pourraient choisir de travailler deux heures de plus par semaine pour maintenir la même rémunération. Une économie annuelle de 5 000 à 7 000 \$ pourrait être réalisée grâce à une diminution des heures

supplémentaires effectuées. Possiblement, d'autres économies pourraient être réalisées par du travail effectué à taux régulier, mais, dans tous les cas, elles ne dépasseraient pas 50 000 \$ par année en totalité.

[177] La preuve à cet égard est donc loin d'être claire, ce qui surprend lorsque l'on sait que l'employeur est demeuré sur sa position de manière inébranlable, et ce, malgré la grève qui sera entreprise par la suite.

[178] Le 27 mai 2025, peu après le dévoilement du rapport par la firme externe, le syndicat consent à l'autre demande de l'employeur, soit la réduction des heures d'une responsable de la cuisine, mais dans la mesure où la pause repas rémunérée n'est pas retirée. Il propose également que l'employeur applique plus strictement une disposition de la convention collective, qui permet de réduire le nombre d'éducatrices en fin de journée lorsque le ratio le permet, afin de diminuer les coûts journaliers de la main-d'œuvre. Il demande aussi que soient explorées les avenues pour abaisser les coûts au niveau administratif, car il lui semble normal que les salariées ne soient pas les seules à contribuer au redressement de la situation financière de l'employeur.

[179] Malgré la concession du syndicat sur la réduction des heures d'une des responsables de la cuisine, l'employeur est déterminé à faire disparaître l'avantage local de la pause repas rémunérée. Il rejette les mesures suggérées par le syndicat, qui, selon lui, ne permettront pas de réaliser les économies recherchées. Toutes les propositions qu'il formule par la suite ne sont que des modalités d'application de sa demande.

[180] Les salariées exercent des journées de grève à partir du 23 septembre 2025. Comme le Tribunal l'a déjà souligné, la grève au niveau local est rare et porte normalement ses fruits assez rapidement. Or, cette fois-ci, le syndicat constate que ce moyen de pression semble sans effet sur l'employeur.

[181] Le 21 octobre 2025, l'association dont fait partie l'employeur met en demeure le syndicat de renoncer à son intention de rencontrer les parents afin de les informer des enjeux de la négociation. Elle allègue qu'il s'agirait d'ingérence dans les affaires de l'employeur, contrairement à l'article 12 du Code, considérant le rôle que jouent les parents dans l'administration du CPE. Le syndicat annule la rencontre.

[182] Le lendemain, 22 octobre 2025, après l'exercice de sept premières journées de grève, la grève générale illimitée est déclenchée. Elle ne provoque « *aucun mouvement à la table de négociation* », ce qui est inhabituel.

[183] La preuve démontre également que le syndicat a tenté des mesures hors du commun afin de faire débloquer les négociations. Le 6 novembre 2025, lors d'une séance de conciliation, il permet à l'employeur de s'adresser directement aux salariées, ce dernier ayant l'impression que l'information qu'il transmet au comité de négociation

syndical ne se rend pas jusqu'à celles-ci. Le syndicat propose également deux nouvelles solutions, soit d'instaurer une clause « *grand-père* » et d'abolir le poste de directrice adjointe pour créer un poste répondant mieux aux besoins des enfants. Le ratio de deux cadres pour 80 enfants dépasse la norme dans le secteur, selon lui. Encore une fois, l'employeur refuse et se limite à proposer de nouvelles modalités entourant l'abolition de la pause repas rémunérée. Il évoque notamment la possibilité que le retrait de la pause repas s'échelonne sur deux ans, confirme qu'il n'y aura pas de coupures d'heures de travail, sauf pour celles qui ne voudraient pas allonger leurs journées et ajoute que les éducatrices pourraient dîner en présence des enfants, afin de conserver leur pause repas rémunérée. Aucune avancée ne ressort de cette rencontre¹⁰³.

[184] Le 1^{er} décembre 2025, soit le lendemain de l'entrée en vigueur de la Loi 14, l'employeur formule une première demande au ministre du Travail afin qu'il recommande au gouvernement la prise d'un décret lui permettant de saisir le Tribunal d'une demande d'assujettissement au maintien de SBEP. Cette démarche déçoit le syndicat et ses membres et mine leur espoir d'en arriver à une solution négociée.

[185] Le 17 décembre 2025, l'employeur essuie un refus, ce qui redonne espoir au syndicat et aux salariées. Elles se disent que l'employeur va revenir à la table de négociation avec une réelle volonté de négocier une solution acceptable pour les deux parties. Cependant, celui-ci réitère sa demande de décret au ministre quelques jours plus tard, le 22 décembre.

[186] L'employeur ne fait aucune tentative de négociation entre le 7 novembre et le 22 décembre 2025.

[187] Le 28 janvier 2026, lors d'une séance exploratoire de conciliation avec le comité syndical, celui-ci avance une nouvelle solution pour répondre aux préoccupations de l'employeur, soit de lier la rémunération de la pause repas aux résultats de l'année financière précédente¹⁰⁴. Cette clause existe déjà dans un autre CPE de la région.

[188] Comme le souligne le syndicat, il ne faut pas perdre de vue que toute solution qu'il propose constitue un recul pour les salariées sur une condition de travail importante pour elles, et ce, en l'absence de toute contrepartie. Il a déjà accepté une des deux demandes patronales visant la réduction des heures de la responsable à la cuisine.

[189] La conciliatrice doit présenter cette avenue au comité de négociation patronal le 2 février suivant.

¹⁰³ Voir par. 55 de la présente décision.

¹⁰⁴ Cette proposition n'est pas sans rappeler ce que les parties ont finalement convenu dans le règlement de la convention collective.

[190] Le 6 février, les parties se rencontrent à nouveau en conciliation. Elles viennent de recevoir le décret leur permettant de saisir le Tribunal de la question de leur assujettissement au maintien de SBEP. Le syndicat ne s'y attend pas, puisque l'employeur a essuyé un premier refus et qu'il attend une réponse sur sa proposition de lier la rémunération de la pause repas aux résultats de l'année financière précédente.

[191] Pour sa part, l'employeur nie avoir reçu cette dernière proposition, mais cette version n'est pas crédible. La grève illimitée est en cours. Les parties travaillent avec le Service de conciliation du ministère du Travail. Il est invraisemblable que la proposition du syndicat n'ait pas été transmise le 2 ou le 6 février.

[192] La séance de conciliation du 6 février tourne court.

[193] Le même jour, l'employeur transmet un communiqué aux parents, où il leur annonce avoir reçu une réponse positive du ministre à sa demande. Il mentionne que sa procédure en assujettissement était déjà prête, puisqu'il y travaillait depuis l'envoi de sa demande de décret au ministre. Il précise que ce « *processus est actuellement la façon la plus rapide de permettre la reprise des services, même partiels, à court terme* »¹⁰⁵.

[194] À l'évidence, l'employeur se préparait à demander l'intervention du ministre du Travail pour l'adoption d'un décret dès l'entrée en vigueur de la Loi 14, le 30 novembre 2025. Il fait sa demande le premier jour suivant celle-ci. Puis, il persiste dans cette voie bien qu'il ait reçu une première réponse négative. Ses efforts portent sur le processus permettant le maintien de SBEP et non sur la négociation collective.

[195] La grève qui a opposé les parties est la plus longue jamais enregistrée dans le secteur des CPE, soit près de huit mois. Le règlement de la convention collective n'est survenu que le 13 juillet 2026.

[196] Il ressort de l'ensemble de la preuve que la grève n'a pas produit ses effets habituels, puisqu'elle n'a créé aucun mouvement à la table des négociations. Évidemment, la Charte canadienne ne garantit pas l'atteinte des objectifs poursuivis par le syndicat. Cependant, le régime des SBEP a altéré le processus de négociation. Force est de constater que l'employeur est demeuré sur ses positions plutôt que de chercher une véritable solution négociée et que le régime des SBEP, selon toute vraisemblance, a influencé son attitude.

¹⁰⁵ Déclaration sous serment de Natalie Duperré.

[197] Le Tribunal s'attardera sur trois effets du régime des SBEP qui perturbent l'équilibre du rapport de force et affectent le processus de négociation collective :

- (1) la mise en branle du régime des SBEP dépend de l'employeur et de la discrétion politique, ce qui vient perturber le rapport de force;
- (2) le régime procure un mécanisme à l'avantage de l'employeur, ce qui favorise une position attentiste de sa part;
- (3) l'imprévisibilité qui entoure les critères d'application du régime des SBEP déséquilibre significativement le rapport de force au détriment du syndicat.

[198] Étant donné les conclusions auxquelles le Tribunal parvient en examinant ces trois aspects, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les autres arguments soulevés par le syndicat et les parties intervenantes de deuxième part.

1- La mise en branle du régime des SBEP dépend de l'employeur et de la discrétion politique, ce qui vient perturber le rapport de force

[199] Bien que le régime des SBEP vise les deux parties et peut donc, en théorie, s'appliquer en cas de lock-out, il représente, dans les faits, un mécanisme qui limite avant tout le droit de grève.

[200] Il est de connaissance d'office pour le Tribunal, une instance spécialisée en droit du travail, que la très vaste majorité des conflits de travail au Québec découle d'une grève et non d'un lock-out. Dans sa décision d'assujettissement, le Tribunal a noté que le régime des SBEP était destiné à s'appliquer essentiellement lors de grèves¹⁰⁶. Au cours de l'étude détaillée du projet de loi n°89, il a aussi été souligné qu'il était peu probable que des syndicats fassent appel au régime introduit par le projet de loi dans le cas d'un lock-out, car cela aurait pour effet de restreindre leur droit de grève¹⁰⁷.

[201] C'est donc l'employeur qui prendra l'initiative de demander au gouvernement la prise d'un décret pour lui permettre de saisir le Tribunal d'une demande d'assujettissement. Il peut ainsi choisir le moment qui lui convient le mieux et se préparer en conséquence. Ici, le CPE Le Jardin de Robi a formulé sa demande de décret le lendemain de l'entrée en vigueur de la Loi 14, alors que la grève générale illimitée était en cours.

¹⁰⁶ Précitée, note 4, par 42.

¹⁰⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, n° 107, 20 mai 2025, vers 11 h 30 « Étude détaillée du projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ».

[202] Par la suite, si un décret est adopté, aucun délai n'est fixé pour que l'employeur saisisse le Tribunal de sa demande, pourvu qu'elle soit faite à partir du moment où le droit à la grève est acquis¹⁰⁸. Là encore, l'employeur bénéficie d'un avantage stratégique certain. Il peut décider de faire sa demande lorsque le droit de grève est exercé. Le régime lui procure un moyen de changer le rapport de force au moment voulu.

[203] Dans la présente affaire, le CPE Le Jardin de Robi a saisi le Tribunal le jour même de la notification du décret. Il mentionne d'ailleurs aux parents dans un communiqué que sa procédure en assujettissement était déjà prête, puisqu'il y travaillait depuis l'envoi de sa demande de décret au ministre.

2- Le régime procure un mécanisme à l'avantage de l'employeur, ce qui favorise une position attentiste de sa part

[204] La simple possibilité que les parties soient assujetties au maintien de SBEP peut produire des effets en amont, puisque moins la grève est susceptible de produire d'effets, moins la menace d'y recourir portera ses fruits. Nous reviendrons sur ce dernier élément au troisième point. Évidemment, si les parties sont assujetties au maintien de SBEP, le rapport de force se trouvera d'autant affecté.

[205] Selon les experts Laroche et Jalette, le régime des SBEP reconfigure les incitations stratégiques qui structurent la négociation collective. La perspective d'une intervention étatique peut amener un employeur à maintenir une position rigide et à adopter une position attentiste. Les études démontrent que dans les régimes où le droit de grève est restreint, les conflits tendent à s'allonger parce que les parties vont demeurer sur leur position : « [...] l'anticipation d'une intervention étatique modifie les stratégies en amont, notamment celle de l'employeur qui est désincité à négocier en attendant que l'État dénoue l'impasse sans qu'il ait à faire de concessions hâtives.¹⁰⁹ » Ce phénomène est aussi désigné comme le « *chilling effect* ».

[206] Comme l'a souligné la Cour suprême à maintes reprises, la relation employeur-employés est marquée par un déséquilibre du rapport de force en faveur du premier. Le droit de grève constitue le « *seul moyen de pression efficace dont disposent en dernier ressort les salariés afin de résoudre – ou du moins tenter de résoudre – l'impasse dans la négociation avec l'employeur et de continuer « d'exercer une influence véritable sur leurs conditions de travail dans le cadre d'un processus de négociation collective*¹¹⁰ ».

¹⁰⁸ Art. 111.22.5 du Code.

¹⁰⁹ Rapport d'expertise, p. 24.

¹¹⁰ *Procureur général du Québec c. Centrale des syndicats démocratiques (CSD)*, 2025 QCCA 216, par. 99, où la juge Bich résume les principes de l'arrêt *Saskatchewan*.

[207] La grève s'inscrit directement dans la nécessité de permettre un rééquilibrage du rapport de force. Elle constitue « le « *moteur* » de la *négociation collective* ¹¹¹ », « le « *minimum irréductible* » de la *liberté d'association dans les relations de travail au Canada* ¹¹² ». Ainsi, en limitant le droit de grève, le régime des SBEP affecte également la négociation collective.

[208] C'est également la conclusion que tirent les experts Laroche et Jalette sur les effets de la Loi 14¹¹³ :

[...] En réduisant la capacité des travailleurs à exercer une pression crédible et réelle, elle affaiblit la dynamique de concessions réciproques qui sous-tend la négociation de bonne foi et la conclusion d'ententes durables. [...] En limitant l'exercice du droit de grève ou en le retirant en cours de route, l'État modifie la distribution de ces ressources au détriment des travailleurs.

[Notre soulignement]

[209] Ici, le régime des SBEP a contribué à l'adoption par l'employeur d'une position attentiste, ce qui a interféré dans la négociation collective. Selon le PGQ, l'impasse dans les négociations résulte du syndicat et non du régime, mais ce n'est pas ce qui ressort de la preuve. Celle-ci démontre plutôt que l'employeur attendait l'entrée en vigueur de la Loi 14. Il est demeuré inflexible quant à sa demande de retrait complet de la pause repas rémunérée et s'est limité à discuter des modalités entourant ce retrait. Il a préféré recourir à la procédure d'assujettissement plutôt que de tenter de négocier afin d'en arriver à un compromis acceptable.

[210] Aussi, l'assujettissement au maintien des SBEP a pour effet de fournir un outil à l'employeur qui lui permet de réduire les impacts de la grève, ce qui mine la capacité des salariés à exercer une pression crédible et réelle et met à mal le processus de négociation collective. Pour paraphraser la Cour suprême dans l'arrêt *APMO*, le régime porte atteinte au « *droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force* ¹¹⁴ » de l'employeur et de l'État.

¹¹¹ Arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 55.

¹¹² Arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 61.

¹¹³ Rapport d'expertise, p. 26.

¹¹⁴ Arrêt *APMO*, précité, note 60, par. 66, reproduit au par. 107 de la présente décision.

3- L'imprévisibilité qui entoure les critères d'application du régime des SBEP modifie le rapport de force au détriment du syndicat

[211] De surcroît, l'imprévisibilité qui entoure les critères d'application du régime des SBEP affecte le rapport de force.

[212] Avant l'introduction du régime des SBEP, les parties connaissaient à l'avance les règles applicables afin de pouvoir soupeser les enjeux, évaluer leur rapport de force en fonction de leurs objectifs et de leurs ressources et élaborer leur stratégie. Les règles étaient connues d'avance et stables¹¹⁵.

[213] Comme mentionné précédemment, la préparation de la négociation collective et des stratégies de mobilisation du côté syndical s'effectue environ un an avant l'expiration de la convention collective. Une gradation des moyens de pression est établie, allant jusqu'à la grève générale illimitée.

[214] Or, le régime des SBEP est susceptible de changer les règles pendant les négociations, voire quand la grève est en cours, comme ici.

[215] Dès son adoption, le projet de loi n°89, ayant mené à la Loi 14, crée des remous au sein des rangs syndicaux. Dans le secteur des CPE, la FSSS-CSN est en négociation et la convention collective nationale n'est pas encore réglée.

[216] L'incertitude règne quant à la possibilité d'exercer la grève. Des discussions ont lieu au sein des instances de la FSSS-CSN. La stratégie d'avoir rapidement recours à la grève générale illimitée est alors remise en question.

[217] Le 22 avril 2025, lors de l'étude détaillée du projet de loi n°89, les membres de la Commission de l'économie et du travail abordent les effets que pourrait entraîner le régime des SBEP sur la négociation en cours des CPE avec la FSSSS-CSN. Un amendement pour exclure les CPE du champ d'application est proposé, mais rejeté¹¹⁶. Cependant, le 23 avril 2025, le ministre du Travail annonce qu'afin de répondre aux préoccupations soulevées par l'opposition, il retardera l'entrée en vigueur de la Loi d'un an¹¹⁷. Entre-temps, une entente de principe intervient au niveau national. Le ministre

¹¹⁵ Rapport d'expertise, pp. 21 et 22.

¹¹⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, n° 97, 22 avril 2025 « Étude détaillée du projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ».

¹¹⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, n° 98, 23 avril 2025, vers 12 h « Étude détaillée du projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ».

déposera plus tard un amendement pour que l'entrée en vigueur ait lieu six mois après l'adoption du projet de loi n°89, soit le 30 novembre 2025¹¹⁸.

[218] Au niveau local, face à l'impasse des négociations collectives, le syndicat a eu recours à la grève générale illimitée comme arme ultime. Le changement des règles initié par l'employeur a eu lieu à ce moment crucial de l'instauration de son rapport de force. L'intervention étatique est venue apporter un soutien considérable à l'employeur en réduisant les effets de la grève. L'assujettissement des parties a bouleversé la stratégie de négociation collective, comme on le verra dans la prochaine section.

[219] Les experts Laroche et Jalette soulignent que l'incertitude qui entoure les critères d'application du régime des SBEP et le fait qu'ils permettent de changer les règles en pleine négociation modifie le rapport de force et la dynamique de négociation à l'avantage de l'employeur.

[220] Le PGQ plaide que la liberté d'association ne garantit pas un régime particulier ni que les règles applicables restent immuables.

[221] Or, ce qui est en cause ici n'est pas la modification en soi des règles, mais plutôt leur mise en œuvre imprévisible. Il est très difficile pour les parties de savoir si elles pourraient être visées par un décret, quand celui-ci serait adopté, le cas échéant, et à quel moment le Tribunal serait ultimement saisi, comme l'illustre le présent dossier. Les critères pouvant conduire à un assujettissement sont larges, non définis, voire flous. Ils peuvent varier selon une multitude de contextes.

[222] Dans la mesure où le régime favorise le rapport de force de l'employeur, la partie syndicale se trouve à ne plus pouvoir planifier adéquatement sa stratégie de négociations et de mobilisation. La seule possibilité qu'un décret puisse être adopté peut amener les syndicats à s'autoréguler et à s'abstenir de déclencher la grève générale illimitée, afin d'éviter d'être assujettis aux SBEP.

[223] Selon la preuve d'experts, de tels effets sont effectivement constatés lorsqu'une intervention étatique vient limiter le droit de grève¹¹⁹ :

[...] D'abord, si les travailleurs savent qu'une grève peut être neutralisée par une intervention gouvernementale dans le cadre du régime des SBEP, ils peuvent se sentir être moins en mesure d'exercer un droit légitime ou à investir les ressources nécessaires à son déploiement. La perspective, pour les travailleurs, d'engager une grève et d'en supporter les coûts, pour ensuite en voir les effets neutralisés par un mécanisme

¹¹⁸ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, n° 107, 20 mai 2025, vers 19 h 10 « Étude détaillée du projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ».

¹¹⁹ Rapport d'expertise, p. 24.

discrétionnaire du pouvoir exécutif, est susceptible d'éroder les ressources narratives du syndicat (Lévesque et Murray, 2010) et, par ricochet, de contraindre sa capacité organisationnelle à mobiliser et à exercer, dès l'amont, le droit de grève (Wilson et Laroche, 2025; Weil, 2005). D'autres études (Peticler et Robert, 2018; Daignault, 2019) étudiant l'intervention étatique, par des lois spéciales, en arrivent à ces conclusions similaires quant à son effet désincitatif sur le recours à la grève et à son effet démobilisant sur les syndicats et les travailleurs. Par exemple, les syndicats pourraient être incitées à éviter les conflits prolongés ou à accepter des concessions prématurées par crainte d'une intervention ultérieure.

[Notre soulignement]

[224] Dans le cas présent, cet effet s'est fait sentir au niveau national, alors que la FSSS-CSN a remis en question sa stratégie de recourir plus rapidement à la grève générale illimitée après le dépôt du projet de loi n°89.

[225] Le caractère imprévisible des critères d'application du régime des SBEP interfère donc dans le processus de négociation collective. Il « *produit en outre un effet dissuasif, une forme d' "épée de Damoclès" susceptible d'influencer les décisions syndicales en amont, indépendamment même de son application effective*¹²⁰ ».

[226] En conclusion, par l'effet qu'il a ou peut avoir sur le droit de grève, le régime des SBEP interfère dans la négociation collective en déséquilibrant le rapport de force au détriment du syndicat.

[227] Le Tribunal analysera maintenant les effets que le régime a produit sur le droit de grève dans la présente affaire.

La limitation au droit de grève

[228] Rappelons que pour la grève en cours au moment des audiences, les services de garde éducatifs doivent être offerts trois jours par semaine, du mercredi au vendredi, de 8 h 30 à 15 h 45. Les mêmes services devraient être maintenus si une nouvelle grève avait lieu un mercredi, jeudi ou vendredi, et ce, pour toute la phase des négociations.

[229] Selon la preuve, à partir du 1^{er} avril 2026 et jusqu'à la fin de la grève survenue pendant le délibéré, la quasi-totalité des salariées doivent travailler trois jours par semaine afin de fournir les SBEP pour respecter les ratios requis de présence éducatrices/enfants. L'assujettissement au maintien des SBEP et la décision suivante qui les détermine ont « *cassé la grève* ».

¹²⁰ Rapport d'expertise, pp. 22 et 23.

[230] Aussi, considérant que l'horaire normal de travail des salariées est de quatre jours par semaine, le piquetage est dorénavant réduit à une seule journée par semaine. Les rencontres de mobilisation qui se tenaient chaque semaine portent maintenant sur l'application de l'entente et les irritants au travail.

[231] Des parents, qui ont saisi le Tribunal d'une demande de redressement, constatent que la grève a perdu tout impact et toute visibilité¹²¹.

[232] Émilie Jean, conseillère au SAMVR, résume ainsi la situation lors de son témoignage : « Depuis le 1^{er} avril, j'ai des travailleuses qui grèvent de temps en temps. Avant, j'avais des grévistes ». Le rapport de force est complètement déséquilibré. L'arme ultime qu'est la grève générale illimitée n'a plus d'impact avec le maintien des SBEP, dit-elle.

[233] Madame Jean déplore aussi que pour toute future grève, les services doivent être maintenus les mercredis, jeudis et vendredis. Alors que la grève peut être déclenchée sans avis préalable, les salariées se voient privées de son effet de surprise, qui est un élément du rapport de force qu'elle instaure.

[234] Le PGQ souligne que le droit de grève n'est pas absolu et que le régime des SBEP n'y met pas fin ou ne l'interdit pas. Il avance que le syndicat a pu recourir à la grève durant près de cinq mois avant d'être assujéti au maintien de SBEP et qu'il a continué à le faire après l'assujettissement des parties.

[235] Cela est exact, bien qu'il faille nuancer cette affirmation.

[236] En effet, l'article 111.22.11 du Code octroie au Tribunal, s'il juge que des circonstances exceptionnelles le justifient, le pouvoir de suspendre le droit de grève (et de lock-out) de façon interlocutoire après avoir assujéti les parties au maintien de SBEP, jusqu'à ce qu'il rende une décision sur les services minimaux à maintenir. Le régime permet donc la suspension complète du droit de grève pendant cet intervalle. Dans notre cas, l'employeur a d'ailleurs requis une telle ordonnance, mais s'en est désisté.

[237] Par ailleurs, le droit de grève n'a pas de limitation temporelle en période de négociation, ainsi que l'a rappelé la Cour supérieure, confirmée par la Cour d'appel, dans l'arrêt *LANEQ*¹²². De plus, comme il a été établi précédemment, l'impact de la grève se trouve altéré par la seule existence du régime des SBEP, bien avant les décisions du Tribunal.

¹²¹ Voir par. 68 de la présente décision.

¹²² Précité, note 88. La Cour supérieure s'est inspirée sur ce point d'une décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, *Canadian Union of Postal Workers v. Her Majesty in Right of Canada*, 2016 ONSC 418. Voir aussi : *Fédération des travailleurs du Québec (FTQ-Construction) c. Procureur général du Québec*, 2022, QCCS 4607, par. 318.

[238] Enfin, que le droit de grève puisse être exercé en dehors des périodes de maintien de SBEP et que le syndicat continue à négocier ne suffit pas. Il faut examiner si les « *mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective* », soit le test établi dans l'arrêt *APMO* et repris dans l'arrêt *Saskatchewan*¹²³.

[239] Ainsi, le test ne se définit pas selon qu'il y ait retrait complet ou non du droit de grève, mais bien au regard de l'entrave substantielle au processus véritable de négociation collective.

[240] Le PGQ plaide que les dispositions contestées « *ne font que permettre dans certains cas précis et circonscrits, à l'employeur ou à une association, de déposer une demande au TAT afin qu'il détermine si les conséquences sur les personnes privées de services en raison de la grève outrepassent de façon disproportionnée les inconvénients normaux auxquels l'on doit s'attendre de l'exercice du droit de grève* »¹²⁴.

[241] Force est de constater que les considérations évoquées par le PGQ quant au rôle du Tribunal et sur les critères du régime des SBEP relèvent de l'analyse de la justification en vertu de l'article 1 de la Charte canadienne et non de l'entrave substantielle¹²⁵. Au stade de l'atteinte, le Tribunal doit examiner la limitation du droit de grève et les conséquences de cette restriction sur un processus véritable de négociation collective, comme l'a établi la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*¹²⁶.

[242] D'ailleurs, le PGQ s'appuie sur le paragraphe 31 des motifs du juge en chef Dickson dans l'arrêt des *Producteurs laitiers*¹²⁷, lequel porte sur la justification de la loi en cause au regard de l'article 1 de la Charte canadienne et non sur l'atteinte à la liberté d'association.

[243] Il réfère aussi aux paragraphes 87 à 93 de la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*¹²⁸, qui traitent du mécanisme de révision permettant de contester la désignation des services essentiels et de l'absence d'un processus pour régler le différend. Or, ces passages relèvent également de l'analyse sur la justification en vertu de l'article premier de la Charte canadienne.

¹²³ Par. 77 de l'arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, reproduit dans la présente décision au par. 127.

¹²⁴ Par. 105 de l'argumentation du PGQ. Voir aussi par. 113.

¹²⁵ Voir, par analogie : *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCA 626.

¹²⁶ Précité, note 67, par. 77 et 78, reproduits au par. 127 de la présente décision.

¹²⁷ Précité, note 61.

¹²⁸ Précité, note 67.

[244] En effet, dès le paragraphe 78 de sa décision, la Cour conclut, de façon assez lapidaire de surcroît¹²⁹, que le régime de la Saskatchewan entrave substantiellement le droit à la négociation collective. Le Tribunal reproduit à nouveau aux fins de commodité ce passage :

[78] Le test consiste alors à déterminer si, dans un cas donné, l'entrave législative au droit de grève équivaut ou non à une entrave substantielle à la négociation collective. Il appert que la PSESA satisfait à cette condition en ce qu'elle empêche les salariés désignés de se livrer à *tout* arrêt de travail dans le cadre du processus de négociation. Sa justification doit donc être démontrée au regard de l'article premier de la *Charte*.

[245] Par ailleurs, le PGQ déduit de ce paragraphe que la Cour se serait prononcée au sujet d'un retrait complet du droit de grève en raison des termes « *tout arrêt de travail* », ce qui se distinguerait fondamentalement du régime des SBEP.

[246] Une lecture attentive de cet arrêt permet de constater que ce n'est cependant pas le cas. La loi de la Saskatchewan retirait le droit de grève seulement aux salariés désignés pour maintenir des services essentiels et n'affectait pas le droit de grève de l'ensemble des salariés de l'unité de négociation. Aussi, il convient de souligner que la Cour se prononce sur l'inconstitutionnalité de la PSESA à la suite de son adoption, sans que celle-ci ait encore été utilisée.

[247] La Cour d'appel, dans l'arrêt *LANEQ*¹³⁰, situe clairement le contexte factuel dans lequel il faut comprendre les propos de la juge Abella :

[76] [...]

Je rappelle que la PSESA [la loi de la Saskatchewan en cause] n'interdisait la grève qu'à certains salariés, ceux que l'employeur avait désignés comme prestataires de services essentiels (ou à l'égard desquels il y avait eu entente entre l'employeur et le syndicat, mais on peut se demander à quelles conditions, dans un régime de ce genre, un employeur accepterait de renoncer à sa faculté d'effectuer unilatéralement de telles désignations). On était donc en présence ici d'une restriction en quelque sorte sélective ou démographique du droit de grève : la mesure n'atteignait pas tous les salariés. [...]

[Notre soulignement]

[248] Le régime des SBEP n'est pas sans rappeler celui de la Saskatchewan, qui a été invalidé par la Cour suprême au niveau de ses effets sur le droit de grève et le processus de négociation collective. Les différences qu'il présente avec celui de la PSESA relèvent des moyens choisis par le législateur pour définir les services à maintenir et seront examinés au stade de la justification.

¹²⁹ Arrêt *LANEQ*, précité, note 88, par. 98, où le juge Morissette est d'avis que la juge Abella a conclu à l'entrave substantielle d'un « *ton assez abrupt* ».

¹³⁰ Précité, note 88.

[249] En 2017, dans l'affaire *Syndicat des travailleuses et travailleurs du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal — CSN c. Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal*¹³¹, le Tribunal, prenant appui sur l'arrêt *Saskatchewan*, arrive rapidement à la conclusion que les dispositions du Code qui prévoyaient un pourcentage d'effectifs à maintenir en cas de grève dans le réseau de la santé et des services sociaux entravent substantiellement le droit de grève :

[226] Cela étant, il convient en premier lieu de noter que l'article 111.10 du Code n'interdit pas totalement le recours à la grève. Il le limite cependant en obligeant le maintien en poste d'un pourcentage de salariés qui varie en fonction de la vocation de l'établissement qui les emploie. Il permet donc, *a contrario*, un certain ralentissement des services qui sont rendus à la population.

[227] Le Tribunal est d'avis que cette situation n'est cependant pas très différente de celle étudiée dans l'arrêt *Saskatchewan* où la loi prévoyait la possibilité d'interdire totalement le droit de grève à certains employés « désignés », sans pour autant empêcher les autres salariés de faire la grève.

[Notre soulignement]

[250] Dans le présent dossier, il est indéniable que l'exercice du droit de grève des salariées se trouve significativement amputé et le restera jusqu'au renouvellement de la convention collective. La quasi-totalité des salariées représentées par le syndicat doivent fournir une prestation de travail de trois jours par semaine et maintenir ainsi des services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme, c'est à dire qui ne visent pas seulement à éviter de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[251] Comme le régime des SBEP veut notamment mieux protéger la « *sécurité économique* » lors de certains conflits, il limite également considérablement les effets de la grève. Or, il est de l'essence de la grève de produire des inconvénients, même « *redoutables* », non seulement sur l'employeur, mais également sur des tiers, comme l'a souligné la Cour suprême dans les arrêts *Pepsi-Cola* et *Saskatchewan*¹³². Le régime des SBEP vient limiter ce moyen de pression économique pouvant être exercé sur l'employeur et les tiers.

[252] Cette limitation au droit de grève a un effet plus important dans le présent contexte où l'employeur est un CPE, un secteur qui présente certaines particularités.

[253] D'une part, les longues listes d'attente pour accéder aux services de garde en CPE et l'absence d'alternative, qui ont d'ailleurs été soulignées dans le présent dossier, prémunissent les CPE contre la perte de clientèle¹³³.

¹³¹ 2017 QCTAT 4004.

¹³² Précités, notes 73 et 67.

¹³³ Rapport d'expertise, p. 25.

[254] D'autre part, les CPE reçoivent des subventions pour assurer leur fonctionnement. Si certaines ne sont pas versées pendant la grève, l'employeur continue de percevoir celle destinée aux services administratifs, qui couvre le salaire de la directrice générale et de son adjointe. Les membres de la direction ne subissent donc pas de préjudice financier, contrairement aux salariées en grève, et ce, même si l'établissement est fermé.

[255] Pour être efficace, la grève doit donc nécessairement atteindre le public et c'est précisément ce que restreint le nouveau régime.

[256] Enfin, la population qui se voit affectée par le conflit n'est pas un tiers sans lien avec les parties. L'employeur est un CPE, donc un organisme sans but lucratif, dirigé par un conseil d'administration, qui est composé d'au moins deux tiers de parents¹³⁴. Un nombre significatif de parents et de membres du conseil d'administration sont d'ailleurs intervenus pour appuyer la demande de l'employeur au stade de l'assujettissement en signant des déclarations sous serment faisant état des préjudices subis. Comme il a été rapporté précédemment, le 21 octobre 2025, l'association patronale dont fait partie l'employeur a mis en demeure le syndicat d'annuler une rencontre avec les parents pour leur communiquer leur position. Elle lui écrit :

[...] Vous n'êtes pas sans savoir que les parents membres du CPE participent à la gouvernance de l'organisation, ayant notamment le pouvoir de décider en assemblée générale des orientations du CPE, de ratifier des règlements de l'organisation et d'élire les administrateurs. Ainsi, en vous adressant directement aux parents membres du CPE Le Jardin de Robi, dont certains sont administrateurs, vous vous ingérez dans les activités de l'employeur membre de l'association d'employeurs qu'est notre cliente.

[Notre soulignement]

[257] La grève ne présente pas que des inconvénients pour l'employeur et les tiers. Les grévistes sont les premières à en subir les répercussions. Le 22 octobre 2025, les salariées ont entrepris un grève générale illimitée. Elles assuraient collectivement du piquetage 40 heures par semaines jusqu'au décret. Après cinq mois de grève et de privations, elles voient leurs efforts pratiquement anéantis par l'obligation de maintenir des SBEP.

[258] Comme l'écrit la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*¹³⁵, « [f]aire la grève ne garantit pas en soi qu'un conflit de travail sera réglé d'une certaine manière, ni même du tout. [...] Elle permet toutefois aux salariées de négocier davantage sur un pied d'égalité avec l'employeur ». L'application du régime des SBEP a limité de façon importante la grève, ce qui a aggravé significativement le déséquilibre du rapport de force.

¹³⁴ Art. 7, al. 1 (2°) de la Loi sur les services de garde.

¹³⁵ Précité, note 67, par. 57.

Conclusion sur l'entrave substantielle

[259] Le Tribunal arrive donc à la conclusion que le régime des SBEP accentue le déséquilibre des forces au point de porter atteinte à un processus véritable de négociation collective.

[260] Le régime des SBEP a interféré dans le droit des salariées de négocier collectivement une condition de travail importante dont elles bénéficiaient depuis 40 ans et qui concerne leur rémunération, en accordant à l'employeur un outil qui l'a placé dans une position avantageuse et a contribué à l'adoption d'une attitude attentiste et inflexible. Il a bouleversé les règles alors que les négociations étaient en cours et que les salariées exerçaient leur droit de grève. Il a ainsi compromis la capacité des salariées d'agir d'une seule voix afin de réaliser un objectif commun.

[261] Le régime des SBEP a également conduit à restreindre de façon importante la grève générale illimitée en cours depuis plusieurs mois, au point de priver les salariées du levier que représente normalement ce moyen pour rétablir le rapport de force. Il a réduit presque à néant leurs actions de mobilisation.

[262] Ainsi, les effets du régime des SBEP entravent de façon substantielle un processus véritable de négociation collective. Le régime des SBEP porte atteinte à la liberté d'association.

[263] Sa justification doit alors être démontrée par l'État au regard des articles 1 de la Charte canadienne et 9.1 de la Charte québécoise.

CETTE ATTEINTE EST-ELLE JUSTIFIÉE PAR L'ARTICLE 1 DE LA CHARTE CANADIENNE ET L'ARTICLE 9.1 DE LA CHARTE QUÉBÉCOISE?

LA GRILLE D'ANALYSE

[264] L'article 1 de la Charte canadienne garantit les droits et libertés qui y sont énoncés et prévoit « [qu']ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans les limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

[265] L'article 9.1 de la Charte québécoise correspond à l'article 1 de la Charte canadienne et entraîne l'application des mêmes critères¹³⁶.

¹³⁶ Ford c. Québec (Procureur général), [1988] 2 RCS 712.

[266] Dans l'arrêt *R. c. Oakes*¹³⁷, la Cour suprême dresse le cadre d'analyse qui permet d'établir si une règle de droit contraire à la Charte canadienne peut se justifier comme une limite raisonnable en vertu de l'article premier.

[267] Le test comporte deux étapes. Tout d'abord, l'objectif de la mesure doit être réel et urgent pour justifier une restriction à un droit garanti par la Charte canadienne. Puis, les moyens choisis pour atteindre l'objectif doivent être proportionnés. L'analyse de la proportionnalité se décline en trois critères : le lien rationnel avec l'objectif, l'atteinte minimale au droit et la proportionnalité entre les effets de la mesure et l'objectif recherché par le législateur (y compris la mise en balance des effets bénéfiques et préjudiciables de la mesure)¹³⁸.

[268] Le PGQ a le fardeau d'établir chacun des éléments que prévoit l'arrêt *Oakes*¹³⁹ pour réussir à démontrer qu'une règle de droit constitue, selon la prépondérance des probabilités¹⁴⁰, une restriction raisonnable des droits garantis par la Charte canadienne.

[269] Les parties n'ont pas remis en question l'existence d'une règle de droit. L'atteinte à la liberté d'association découle du chapitre V.1.1 du Code.

[270] Par ailleurs, même si la grille d'analyse est bien connue, les parties divergent d'opinion quant à son application.

[271] Le PGQ plaide pour une application souple du test de l'arrêt *Oakes*, qui doit conduire le Tribunal à faire preuve d'une plus grande déférence à l'égard du législateur à toutes les étapes requises par l'analyse de la justification lorsqu'il est question de politiques sociales relevant du domaine socioéconomique¹⁴¹. Il est d'avis que le régime des SBEP se justifie au regard de l'article premier de la Charte canadienne.

¹³⁷ [1986] 1 RCS 103, l'arrêt *Oakes*.

¹³⁸ Le test est résumé notamment au paragraphe 138 de l'arrêt *Health Services*, précité, note 63, et dans *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, l'arrêt *Frank*.

¹³⁹ Précité, note 137, par. 136 et 137.

¹⁴⁰ Arrêt *Frank*, précité, note 138, par. 39.

¹⁴¹ Il s'appuie sur les arrêts *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, par. 37, l'arrêt *Hutterian Brethren*, et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 RCS 22, pp. 43 et 44.

[272] Le syndicat, appuyé par les parties intervenantes de deuxième part, insiste plutôt sur le fait que le fardeau de preuve repose sur l'État et qu'il s'agit d'un test exigeant¹⁴². Celui-ci a échoué à établir la justification du régime des SBEP au regard de chaque critère.

[273] Il ressort de la jurisprudence que le test établi dans l'arrêt *Oakes* est toujours d'actualité et utilisé par la Cour suprême. Cependant, la jurisprudence précise qu'il faut l'appliquer avec souplesse, en fonction du contexte factuel et social de chaque cas, sans toutefois exagérer son importance. C'est ainsi que s'exprime la Cour suprême dans l'arrêt *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*¹⁴³ :

134 Cependant, bien que la loi contestée doive être examinée dans son contexte social et économique, la jurisprudence n'indique aucunement que l'analyse contextuelle diminue l'obligation qu'a l'État de démontrer que la restriction des droits est raisonnable et justifiée. Le contexte est essentiel dans la détermination de l'objectif législatif et de la proportionnalité, mais on ne peut pousser son importance à l'extrême et considérer ainsi la loi contestée comme un phénomène socio-économique unique dont le Parlement est réputé le meilleur juge. On se trouverait ainsi à atténuer l'obligation imposée au Parlement de justifier les restrictions qu'il apporte aux droits garantis par la *Charte*, et à remplacer la démonstration raisonnée envisagée par la *Charte* par l'exercice du pouvoir discrétionnaire ad hoc d'un tribunal.

[Notre soulignement]

[274] Les tribunaux doivent également faire preuve d'une certaine déférence à l'égard des choix du législateur, surtout lorsqu'une loi concilie des droits et intérêts collectifs et sociaux de la population qui peuvent diverger¹⁴⁴. Toutefois, l'obligation pour l'État de démontrer la justification demeure et les tribunaux ne doivent pas abdiquer leur rôle de gardien de la constitution, comme le souligne la Cour suprême dans l'arrêt *RJR-MacDonald*¹⁴⁵ :

136 Cependant, comme pour le contexte, il faut prendre soin de ne pas pousser trop loin la notion du respect. Le respect porté ne doit pas aller jusqu'au point de libérer le gouvernement de l'obligation que la Charte lui impose de démontrer que les restrictions qu'il apporte aux droits garantis sont raisonnables et justifiables. Le Parlement a son rôle : choisir la réponse qui convient aux problèmes sociaux dans les limites prévues par la Constitution. Cependant, les tribunaux ont aussi un rôle : déterminer de façon objective et impartiale si le choix du Parlement s'inscrit dans les limites prévues par la Constitution. Les tribunaux n'ont pas plus le droit que le Parlement d'abdiquer leur responsabilité. Les tribunaux se trouveraient à diminuer leur rôle à l'intérieur du processus constitutionnel et à

¹⁴² Le syndicat s'appuie en particulier sur les paragraphes 68 à 70 de l'arrêt *Oakes*, précité, note 137, et sur la façon dont la Cour supérieure l'a synthétisé dans *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 4105, appel rejeté, 2024 QCCA 1106.

¹⁴³ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 RCS 199, par. 134, l'arrêt *RJR-MacDonald*.

¹⁴⁴ *Id.*, par. 135.

¹⁴⁵ *Id.*, par. 136.

affaiblir la structure des droits sur lesquels notre constitution et notre nation sont fondées, s'ils portaient le respect jusqu'au point d'accepter le point de vue du Parlement simplement pour le motif que le problème est sérieux et la solution difficile.

[Notre soulignement]

[275] La preuve n'a pas à satisfaire à la norme requise en matière scientifique¹⁴⁶. Une inférence à partir de la preuve ou des faits établis est possible. Cependant, en cas de preuve indirecte, la démonstration doit pouvoir être faite de façon rationnelle ou logique¹⁴⁷.

[276] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal est d'avis que l'objectif du régime des SBEP est réel et urgent et qu'il y a un lien rationnel entre celui-ci et la Loi 14. Cependant, le PGQ échoue à démontrer le caractère proportionnel des moyens choisis pour atteindre l'objectif, en particulier au chapitre de l'atteinte minimale.

LE CRITÈRE DE L'OBJECTIF RÉEL ET URGENT EST-IL SATISFAIT?

[277] Sur la question de l'objectif, le PGQ se réfère à la définition des SBEP : ils visent à protéger la population, dont les personnes en situation de vulnérabilité, qui subirait des conséquences disproportionnées à sa sécurité sociale, économique ou environnementale en raison de la grève. Il réfute la proposition selon laquelle seuls des services essentiels au sens strict peuvent permettre de justifier constitutionnellement une restriction au droit de grève, en s'appuyant sur les commentaires du juge en chef Dickson dans l'arrêt des *Producteurs laitiers*¹⁴⁸. Il souligne que le législateur a créé un régime, qui, par essence, est destiné à s'appliquer à des situations exceptionnelles¹⁴⁹.

[278] Comme mentionné dans le cadre de l'analyse de l'entrave substantielle¹⁵⁰, le syndicat est d'avis que le véritable objectif du régime des SBEP n'est pas de protéger le bien-être de la population, mais de limiter le droit de grève et le contre-pouvoir des syndicats. Il ne s'agit donc pas d'un objectif légitime. Quoi qu'il en soit, il estime que le législateur doit agir à partir de constats sociaux, économiques et environnementaux scientifiquement documentés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

¹⁴⁶ *Id.*, par. 137.

¹⁴⁷ *Id.*, par. 137, 156 et 157.

¹⁴⁸ Précité, note 61, par. 31 et 32.

¹⁴⁹ Par. 2 et 3 de l'argumentation écrite du PGQ.

¹⁵⁰ Voir par. 133 à 135 de la présente décision.

[279] Le Tribunal a déjà traité d'une partie des arguments du syndicat et des parties intervenantes sur le véritable objectif recherché par le législateur. Il considère que le PGQ a démontré qu'il ne vise pas à nuire aux syndicats, même si c'est l'effet qui peut en découler, mais qu'il est plutôt axé sur le bien-être de la population par l'instauration de services minimaux en cas de grève, dans certaines circonstances, selon les critères énoncés à l'article 111.22.3 du Code.

[280] Cela ne dispose cependant pas de l'ensemble de la question. Le Tribunal doit également examiner si l'objectif invoqué par le PGQ est réel et urgent.

[281] Ce premier critère est une condition préalable au reste de l'analyse et son examen doit s'effectuer « *sans tenir compte de la portée de l'atteinte, du moyen retenu ou des effets de la mesure* »¹⁵¹. Aussi, à cette étape, il faut se garder d'examiner les moyens choisis par le législateur, notamment au regard de la définition des services essentiels ou du rôle du Tribunal. Cette évaluation est pertinente au niveau de la proportionnalité¹⁵².

[282] Il n'existe pas de règle particulière pour définir l'objectif de la loi. Il faut se référer aux règles usuelles d'interprétation. Les tribunaux font en général preuve de déférence dans leur appréciation, considérant qu'il revient aux élus de déterminer le besoin d'intervenir pour corriger des problèmes sociaux. Dans la vaste majorité des cas, le caractère urgent et réel de l'objectif a été reconnu, en se fondant sur ce que l'État invoque comme étant un objectif réel et urgent¹⁵³.

[283] Dans l'arrêt *Harper c. Canada (Procureur général)*¹⁵⁴, la Cour suprême indique qu'il n'est pas nécessaire que la preuve démontre l'existence d'une raison réelle et urgente, mais qu'il faut plutôt déterminer si l'objectif invoqué par l'État peut se définir en ces termes.

[284] La définition de l'objectif va nécessairement influencer sur l'appréciation de la proportionnalité. C'est pourquoi il importe de le définir correctement, ce qui n'est pas un exercice nécessairement aisé¹⁵⁵. Si l'objectif est défini de façon trop large, l'analyse des critères du lien rationnel, de l'atteinte minimale et des effets proportionnels risquent de perdre leur « *raison d'être* »¹⁵⁶.

¹⁵¹ Arrêt *Frank*, précité, note 138, par. 38, faisant référence au par. 61 de l'arrêt *RJR-Macdonald*, précité, note 143.

¹⁵² *Amalgamated Transit Union, Local 113 v. Ontario*, 2024 ONCA 407, par. 70, l'arrêt *Transit Union*.

¹⁵³ Alexandre MORIN, fasc. 5 : « Charte canadienne : application et structure d'une cause », dans Stéphane BEAULAC et Jean-François GAUDREAU-DESBIENS (dir.), *Droit public – droit constitutionnel*, coll. « JurisClasseur Québec. Collection Droit public », Montréal, LexisNexis, 2011, [à jour au 31 juillet 2025], p. 8/15.

¹⁵⁴ 2004 CSC 33, par. 25.

¹⁵⁵ Antoine BIGENWALD, « L'évolution des objectifs législatifs en vertu de l'article premier de la Charte canadienne des droits et libertés », (1994) 35 (4) *Cahiers de droit*, pp.779 - 821.

¹⁵⁶ *R. c. Brown*, 2022 CSC 18, par. 116.

[285] La preuve démontre que le système des relations industrielles, axé sur l'autonomie des parties, fonctionne bien. Les experts Laroche et Jalette, en s'appuyant sur les données du ministère du Travail, rapportent que 92,6 % des négociations collectives au Québec se concluent sans arrêt de travail, ce qui témoigne de la bonne performance du système de négociation collective et du caractère exceptionnel de l'arrêt de travail¹⁵⁷. Le Tribunal a déjà référé au rapport d'expertise qui établit que les arrêts de travail dans le secteur des CPE sont moins fréquents qu'ailleurs et de plus courte durée¹⁵⁸.

[286] L'objectif du chapitre V.1.1 du Code doit se définir en tenant compte qu'il ne peut chercher à limiter les inconvénients d'un conflit de travail dans n'importe quel secteur d'activité sur les tiers, car il s'agit d'une conséquence inévitable du droit de grève. Comme l'écrit la Cour d'appel de l'Ontario¹⁵⁹ :

[70] Strikes are disruptive by nature. I agree with the respondents that if the objective of the TTC Act were framed merely banning strikes to "prevent disruptions to TTC services" this would essentially amount to saying that the purpose of banning strikes at TTC was to ban strikes. To adopt what Karakatsanis J. said in *R. c. K.R.J.*, [2016] 1 S.C.R. 906, at para.63. "this articulation of the law's purpose is not sufficiently precise and is essentially a description of the means the legislature has chosen to achieve this purpose".

[287] C'est pourquoi le PGQ invoque un objectif législatif qui vise des cas particuliers, exceptionnels et bien ciblés. Il souligne que la mise en place des mesures « *se situent dans un contexte global où les effets de certaines grèves dans certains secteurs d'activités ont pu dépasser les inconvénients normaux auxquels la population peut s'attendre et doit accepter*¹⁶⁰ ».

[288] Le PGQ n'administre cependant aucune preuve pour établir notamment les impacts de certaines grèves sur la population. Les pièces qu'il dépose à l'audience, en l'occurrence des documents produits par des organisations internationales¹⁶¹, dont certaines ont été prises sous réserve, ne sont d'aucune utilité pour démontrer l'objectif urgent et réel du régime des SBEP. En effet, il n'a pas été établi que le législateur s'en est inspiré. Au contraire, les situations visées par le législateur diffèrent des définitions des notions de sécurité généralement contenues dans les documents internationaux¹⁶².

¹⁵⁷ Rapport d'expertise, p. 8.

¹⁵⁸ Voir par. 144 et 145 de la présente décision.

¹⁵⁹ Arrêt *Transit Union*, précité, note 152.

¹⁶⁰ Par. 180 de l'argumentation du PGQ.

¹⁶¹ OCDE (2024), *Comment la vie? 2024*-(version abrégée) : bien-être et résilience en temps de crise, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bc0cfa41-fr>; Recommandation (n°202) sur les socles de protection sociale de l'Organisation internationale du travail, 2012; Résumé analytique du Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 de l'Organisation internationale du travail; OCDE (2022), *Recueil des pratiques des organisations internationales : Œuvrer à l'élaboration d'instruments internationaux plus efficaces*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b700868a-fr>; Convention internationale des droits de l'enfant - Unicef; Déclaration universelle des droits de l'homme - Nations Unies.

¹⁶² Voir par. 57 et 65 et 121 et ss. de la décision d'assujettissement, précitée, note 4.

[289] C'est donc essentiellement dans les travaux parlementaires que l'objectif de la loi se trouve plus amplement discuté.

[290] Le 19 février 2025, à l'occasion de la présentation du projet de loi n°89¹⁶³, le ministre du Travail explique que l'objectif législatif est de corriger ou de couvrir des situations autrement qu'avec le régime des services essentiels. Le régime des SBEP est créé afin d'éviter que ne se reproduisent des situations passées, où la population aurait été « *prise en otage* » lors de grèves dans divers secteurs. Le transport scolaire, le transport en commun, la transformation alimentaire, les services funéraires, les traversiers et l'éducation sont cités comme exemples.

[291] Lors de l'étude détaillée du projet de loi par la Commission de l'économie et du travail, le ministre du Travail fait à nouveau référence et à plusieurs reprises à des conflits de travail qui auraient produit des impacts majeurs sur la population, en particulier sur les personnes vulnérables. Il assure également que le régime ne s'appliquera que de manière exceptionnelle. Ses paroles, prononcées le 21 mai 2025, résument bien les propos qu'il a tenus à diverses occasions¹⁶⁴ :

M. Boulet : Ce qu'on vient de faire avec ce projet de loi là, c'est de limiter l'impact trop préjudiciable sur la population. C'est simplement ce qu'on vient faire, éviter que la population soit malheureusement prise en otage. Il y a des personnes qui sont impuissantes, il y a des personnes marginalisées dans notre société. Il y a des personnes qui n'ont pas les mêmes moyens, qui vivent les conséquences, parfois au plan humain, désastreuses des conflits de travail. Il y a deux mécanismes dans le projet de loi puis il ne faut pas les diaboliser, il faut apprendre à les apprivoiser. C'est du droit nouveau. On est audacieux au Québec, puis j'aime croire qu'on est un précurseur.

Le premier mécanisme, c'est simplement qu'il y ait un niveau de services minimum à maintenir pour éviter que la population soit trop affectée. Ce n'est pas elle qui a décidé du conflit, ce n'est pas elle qui a accepté de vivre les affres parfois d'un conflit de travail. C'est simple comme mécanisme. Il y a une procédure qu'on a voulu aussi la plus facile à apprivoiser, qui va s'appliquer d'une manière exceptionnelle, à utiliser de manière parcimonieuse, qui va être décidée en matière d'assujettissement par un tribunal impartial et indépendant. C'est ça, le premier mécanisme. Le titre du projet de loi, il est tellement

¹⁶³ Transcription de la conférence de presse de M. Jean Boulet, ministre du Travail, le mercredi 19 février 2025, à 11 h 30, tenue à l'occasion du dépôt du projet de loi n°89. Voir également QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, n° 97, 22 avril 2025 « Étude détaillée du projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out »; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, N°214, 27 mai 2025, « Projet de loi n°89, prise en considération du rapport de la commission qui en a fait l'étude détaillée »; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, N°215, 28 mai 2025.

¹⁶⁴ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal de débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, N°108, 21 mai 2025, vers 15 h 30, « Étude détaillée du projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ».

révélateur. On veut considérer davantage les besoins de la population. Puis c'est pas une décision politique, c'est une décision par un tiers neutre et indépendant.

[Notre soulignement]

[292] L'objectif du régime des SBEP est de prémunir la population, mais particulièrement les personnes vulnérables, dans des cas ciblés et exceptionnels, contre les inconvénients disproportionnés d'un arrêt de travail.

[293] Considérant l'objectif invoqué par le PGQ, lequel est appuyé par les travaux parlementaires, et le niveau peu élevé de preuve requis en matière de législation sociale, le critère de l'objectif urgent et réel est ici satisfait.

LA RESTRICTION À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION QU'ENTRAÎNE LE RÉGIME DES SERVICES ASSURANT LE BIEN-ÊTRE DE LA POPULATION RESPECTE-T-ELLE LE CRITÈRE DE PROPORTIONNALITÉ?

Existe-t-il un lien rationnel entre l'objectif du législateur et les dispositions législatives?

[294] Relativement au lien rationnel, le PGQ souligne qu'il suffit d'établir qu'il est raisonnable que la restriction puisse contribuer à la réalisation de l'objectif du législateur. C'est le cas ici, selon lui.

[295] Pour le syndicat et les intervenants, le lien rationnel ne peut être établi, l'objectif n'étant pas clair et les critères du régime étant flous. Les intervenantes CSD et APTS ajoutent que le régime des SBEP repose sur une prémisse arbitraire et irrationnelle voulant que les intérêts de la population soient toujours en opposition avec ceux des personnes exerçant leur droit de grève. Selon la CSQ et la FIPEQ, ces nouvelles mesures se révèlent efficaces pour légitimer et consolider la perte du rapport de force des salariés qui se résignent à la grève en cas d'impasse des négociations, en plus de réduire la pression sur l'État dans des secteurs qui dépendent de son financement.

[296] Qu'en est-il?

[297] Le critère est ainsi résumé dans l'arrêt *Frank*¹⁶⁵ :

[59] La question à la première étape de l'examen de la proportionnalité est de savoir si la mesure qui a été adoptée a un lien rationnel avec l'objectif qu'elle vise à atteindre. L'étape relative au lien rationnel exige que la mesure ne soit « ni arbitrair[e], ni inéquitable[e], ni fondé[e] sur des considérations irrationnelles » (Oakes, p. 139). Essentiellement, le

¹⁶⁵

Précité, note 138. Voir aussi l'arrêt *RJR- MacDonald*, précité, note 143, par. 153; arrêt *Hutterian Brethren*, précité, note 141, par. 48; *Alliance des professionnels et des professionnels de la Ville de Québec c. Procureur général du Québec*, précité, note 125.

gouvernement doit établir que la restriction a un lien de causalité avec l'objectif recherché (*RJR-MacDonald*, par. 153). Dans les cas où un tel lien n'est pas scientifiquement mesurable, son existence peut être établie sur le fondement de la raison ou de la logique, plutôt que sur une preuve tangible (*RJR-MacDonald*, par. 154; *Toronto Star*, par. 25).

[298] Dans l'arrêt *APMO*¹⁶⁶, la Cour suprême précise que ce critère n'est pas particulièrement exigeant.

[299] Dans le présent cas, le PGQ n'a produit aucune preuve visant à établir le lien rationnel entre la restriction du droit de grève et l'objectif recherché par le régime. Il en appelle plutôt à la logique.

[300] Même si la prémisse selon laquelle les intérêts de la population sont toujours en opposition avec ceux des personnes exerçant leur droit de grève n'est pas exacte, il semble néanmoins logique de penser qu'il y a un lien causal entre le maintien de services pendant une grève et la diminution de ses impacts sur la population, du moins à court terme. En ce sens, même si ses critères sont larges, le régime n'est ni arbitraire ni fondé sur des considérations irrationnelles.

[301] Le critère du lien rationnel est donc satisfait.

Le régime des services assurant le bien-être de la population porte-t-il le moins possible atteinte à la liberté d'association?

[302] Au regard de l'atteinte minimale, le PGQ plaide que le régime des SBEP fait partie d'une gamme de solutions possibles, raisonnablement adaptées aux objectifs poursuivis par le législateur. De façon plus spécifique, les mesures introduites par le régime doivent s'appliquer de façon ciblée, en fonction de circonstances particulières, lorsque l'équilibre est rompu entre le droit de grève et le bien-être de la population à l'occasion de certains conflits de travail. Le tout est déterminé par un tribunal neutre et indépendant.

[303] Le syndicat et les parties intervenantes de deuxième part insistent surtout sur le critère de l'atteinte minimale, parce que le régime des SBEP impose le maintien de services plus larges que les services essentiels au sens strict et qui ne correspondent à aucune limite permise par le droit international. Ils ajoutent que les critères sont larges et imprévisibles. Enfin, le régime ne comporte aucun mécanisme véritable de sortie de l'enlisement du conflit.

¹⁶⁶ Précité, note 60.

[304] Le critère de l'atteinte minimale est résumé ainsi par le juge en chef de la Cour suprême dans l'arrêt *Frank*¹⁶⁷ :

[66] Au regard du deuxième élément du critère de la proportionnalité, le législateur doit établir que la mesure en cause restreint le droit aussi peu que cela est raisonnablement possible aux fins de la réalisation de l'objectif législatif (*RJR-MacDonald*, par. 160; *Oakes*, p. 139). Autrement dit, la mesure doit être « soigneusement adaptée » pour faire en sorte que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est raisonnablement nécessaire (*RJR-MacDonald*, par. 160; *Association de la police montée*, par. 149). Toutefois, les tribunaux doivent faire preuve de déférence à l'égard du législateur en lui accordant une certaine latitude : « Si la loi se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu'elle a une portée trop générale simplement parce qu'ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l'objectif et à la violation » (*RJR-MacDonald*, par. 160).

[Notre soulignement]

[305] Le Tribunal doit donc évaluer les moyens choisis par le législateur au regard de son objectif. Il ne doit pas déterminer si la mesure porte le moins possible atteinte au droit constitutionnel, mais plutôt si l'atteinte dépasse ce qui est raisonnablement nécessaire. Le législateur bénéficie donc d'une marge de manœuvre dans les moyens choisis.

[306] Il est intéressant de noter que la Cour suprême indique toutefois, dans l'arrêt *Health Services*¹⁶⁸, qu'une restriction imposée à la liberté d'association pourrait être justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte canadienne, mais « *exceptionnellement et généralement de façon temporaire* », en citant des limites qui sont reprises en droit international, comme il sera développé après :

[108] Même lorsqu'une atteinte à l'al. 2d) est établie, l'examen de la question ne s'arrête pas là: il demeure possible que les restrictions imposées au droit garanti par l'al. 2d) constituent, en vertu de l'article premier de la *Charte*, des limites raisonnables dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Exceptionnellement et généralement de façon temporaire, une interférence dans le processus de négociation collective reste donc permise, par exemple dans des situations mettant en cause des services essentiels ou des aspects vitaux de l'administration des affaires de l'État, ou dans le cas d'une impasse manifeste ou d'une crise nationale.

[Notre soulignement]

[307] Dans cette affaire, la Cour retient que le critère de l'atteinte minimale n'est pas satisfait, parce qu'aucune preuve n'a été présentée à l'appui de la conclusion selon laquelle l'atteinte était minimale :

[151] [...] Faute de preuve nécessaire, nous ne pouvons conclure qu'il a été satisfait à l'exigence de l'atteinte minimale en l'espèce.

¹⁶⁷ Précité, note 138.

¹⁶⁸ Précité, note 63.

[152] La teneur des dispositions en cause ne laisse pas facilement croire qu'on ait cherché la solution la moins attentatoire possible au problème que le gouvernement voulait régler.

[...]

[157] [...] Par contre, il peut être utile de se demander, dans le cadre de l'analyse de la justification fondée sur l'article premier, si le gouvernement a envisagé d'autres solutions ou consulté les parties visées, en choisissant d'adopter la méthode qu'il privilégiait. Par le passé, la Cour a déjà examiné ce genre de facteurs pré législatifs dans le contexte de l'étude de l'atteinte minimale. Ce type de preuve permet tout simplement d'étudier quelles options à l'intérieur d'une gamme de choix possibles ont été prises en considération.

[158] En l'espèce, les seuls éléments de preuve présentés par le gouvernement, y compris ceux qu'on retrouve dans la preuve produite sous scellés, confirmaient qu'une gamme de solutions ont été présentées. L'une d'entre elles a été choisie. Le gouvernement n'a offert aucune preuve expliquant pourquoi il a retenu la solution particulière en discussion dans ce dossier ni pourquoi il n'a pas consulté les syndicats au sujet de la gamme de solutions qui s'offraient à lui.

[Nos soulignements]

[308] Ces propos pourraient être repris ici. En effet, le PGQ n'a présenté aucune preuve à ce sujet. Il a particulièrement insisté sur la déférence dont les tribunaux doivent faire preuve à l'égard des moyens retenus afin d'atteindre l'objectif recherché et s'est limité à invoquer que le régime des SBEP se situait dans une gamme de solutions possibles afin de porter minimalement atteinte à la liberté d'association¹⁶⁹. Il ajoute qu'en confiant au Tribunal la compétence d'assujettir les parties, le législateur s'assure d'un exercice de pondération dans un cas précis.

[309] Aux fins de commodité, le Tribunal reproduit à nouveau la définition des SBEP qui se trouve à l'article 111.22.3 du Code :

111.22.3. Dans le présent chapitre, on entend par «services assurant le bien-être de la population» les services minimalement requis pour éviter que ne soit affectée de manière disproportionnée la sécurité sociale, économique ou environnementale de la population, notamment celles des personnes en situation de vulnérabilité.

[Notre soulignement]

[310] Rappelons que le régime s'applique à tous les secteurs, sauf celui de la fonction publique et du réseau de la santé et des services sociaux. L'adoption du décret par le gouvernement n'est encadrée par aucun critère. Il ne faut pas négliger le fait qu'il puisse être pris en tout temps et demeure en vigueur pendant toute la phase des négociations. Le Tribunal, quant à lui, peut être saisi dès que le droit de grève ou de lock-out est acquis pour déterminer s'il y a lieu d'assujettir les parties au maintien de SBEP et, le cas échéant, pour déterminer les services à maintenir pour toute la phase des négociations et non en regard d'une grève particulière.

¹⁶⁹ Voir notamment par. 163 à 165 de l'argumentation écrite du PGQ.

[311] Le régime des SBEP ne pose aucune limite quant aux secteurs d'activités qui pourraient être visés, à la nature des services fournis, à la durée de la grève et vise la population en général. Sur ce dernier point, on peut constater que l'emploi du mot « *notamment* » pour inclure la population vulnérable ne limite pas le public visé.

[312] Comme souligné précédemment, les notions de sécurité sociale, économique et environnementale sont larges, non définies et inconnues en droit québécois. Lors de l'instance sur l'assujettissement, le PGQ n'a pas été, de surcroît, en mesure de proposer une définition de ces concepts qui aurait permis de mieux circonscrire l'intention du législateur.

[313] Aucune preuve n'a été présentée sur le choix fait par le législateur de définir le régime de cette façon.

[314] Aussi, le Tribunal constate qu'il existe un écart entre la portée du régime des SBEP et l'objectif du législateur. Les dispositions ont une portée très large et ne fixent pas de critères précis alors que le régime est destiné, selon le PGQ, à s'appliquer à des situations exceptionnelles lors desquelles la grève produit des inconvénients qui dépassent ceux encourus normalement. Or, comme on le sait, la barre à cet égard est haute¹⁷⁰.

[315] Le PGQ a tenté de restreindre la portée de la loi en plaissant qu'il était hautement hypothétique qu'un décret soit adopté sans qu'une grève ait été déclenchée et qu'elle soit en cours depuis un certain temps. Il a souligné que si ce n'était pas le cas, le Tribunal pourrait toujours refuser d'assujettir les parties et modifier par la suite sa décision comme le lui permet l'article 111.22.10 du Code.

[316] Force est de constater que le législateur n'a pas choisi la durée de la grève comme un critère d'assujettissement, mais qu'il a plutôt prévu un mécanisme qui peut s'appliquer très tôt au cours de la phase de négociations et qui s'étend jusqu'à la conclusion de la convention collective.

[317] Lors des travaux de la Commission de l'économie et du travail, l'intention du législateur quant à l'influence de la durée du conflit sur la prise d'un décret a été questionnée. Or, le ministre du Travail, après y avoir fait référence comme un facteur, a refusé de confirmer que le régime ne s'appliquerait pas dans le cas de grèves ponctuelles¹⁷¹.

¹⁷⁰ Arrêt *Pepsi-Cola*, précité, note 73.

¹⁷¹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal de débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol. 47, N°97, 22 avril 2025, vers 18 h 00, « Étude détaillée du projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ».

[318] Le PGQ a surtout insisté sur le rôle du Tribunal et l'exercice de pondération auquel il doit se livrer dans un cas particulier, pour établir que le régime des SBEP se situe dans une gamme de solutions possibles afin de porter minimalement atteinte à la liberté d'association. Il a référé à la décision d'assujettissement rendue dans le présent dossier où le Tribunal a considéré la durée et l'intensité de la grève comme facteurs déterminants et retenu le critère de « *préjudice indu* » pour faire une distinction avec les inconvénients « *normaux* » de la grève.

[319] Il est vrai qu'en accordant compétence au Tribunal sur une partie du mécanisme, le législateur permet une appréciation de la situation par un tiers neutre et indépendant qui, ultimement, pourra déterminer les services à maintenir. En cela, le régime des SBEP se distingue de celui de la PSESA, qui a été évalué par la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*. Le rôle limité du tribunal administratif de la Saskatchewan a été un facteur amenant la Cour à conclure que le régime ne portait pas atteinte le moins possible à la liberté d'association.

[320] Cependant, celui dévolu au Tribunal ne répond pas à toutes les préoccupations que le régime soulève.

[321] En premier lieu, aucun mécanisme pour mettre fin à l'impasse des négociations n'est prévu. Or, la Cour suprême a indiqué à plusieurs reprises la nécessité d'un processus de règlement des différends impartial et efficace lorsque les mesures législatives entravent substantiellement le processus véritable de négociation¹⁷².

[322] En deuxième lieu, le régime produit des effets en amont de l'intervention du Tribunal, comme il a été détaillé précédemment.

[323] Enfin, le Tribunal doit appliquer la loi en respectant la volonté du législateur. Même s'il s'efforce de le faire dans le respect des chartes, cela n'empporte pas nécessairement que le régime satisfait au critère de l'atteinte minimale.

[324] Deux éléments de la définition du régime des SBEP présentent en particulier de sérieux défis d'application, soit celui relatif aux effets disproportionnés et celui des services minimalement requis.

¹⁷² Renvoi relatif à l'Alberta, précité, note 61, p. 380; arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 4, 25, 81 et 92 à 96.

1.-Les limites de l'exercice de pondération

[325] L'exercice de pondération auquel le Tribunal doit se livrer demeure limité et imparfait.

[326] Le régime n'identifie pas les deux éléments à soupeser.

[327] Le Tribunal ne peut prendre en considération les enjeux de la grève et le déroulement des négociations collectives. Comme on l'a vu dans le présent dossier, le conflit de travail, spécialement la grève générale illimitée, s'explique par un désaccord entre le syndicat et l'employeur qui cherche à retirer, sans contrepartie, une condition de travail importante dont les salariées bénéficient depuis plus de 40 ans. Non seulement le retrait d'une telle condition de travail peut représenter la perte d'un pourcentage non négligeable de la rémunération globale des salariées, mais la preuve qu'a administrée l'employeur pour étayer le bien-fondé d'une telle demande de recul s'est révélée très peu convaincante.

[328] Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus, le Tribunal doit nécessairement se limiter aux impacts subis par les usagers du service en grève, ici les parents des 80 enfants, sans pouvoir considérer le portrait plus global de la population en général et les effets bénéfiques que la grève peut apporter.

[329] En effet, le Tribunal ne peut tenir compte des effets bénéfiques de la grève ni évaluer les effets qu'elle va entraîner à long terme. En fait, le régime évacue « *la composante cruciale de la promotion industrielle et partant socio-économique de la grève* », pour reprendre les termes de la Cour suprême¹⁷³.

[330] Dans certains secteurs, en particulier dans les services publics, mais aussi dans le secteur de l'éducation ou de la petite enfance, les salariés peuvent revendiquer, au moyen de la négociation de leurs conditions de travail, une augmentation de services au bénéfice de la population. Les effets de la grève peuvent donc être bénéfiques à long terme pour cette dernière.

[331] Les experts Laroche et Jalette en font mention dans leur rapport¹⁷⁴ :

[...] Dans de nombreux cas, notamment dans les services publics, les revendications portent souvent sur l'amélioration ou la préservation de la qualité des services offerts à la population. De même, dans le secteur privé, certains conflits visent à contrer des décisions susceptibles d'avoir des effets structurants sur l'emploi local ou sur l'ancrage territorial des activités économiques. Une évaluation rigoureuse de la proportionnalité devrait donc intégrer non seulement les coûts immédiats du conflit, mais aussi ses bénéfices potentiels à moyen et long terme, ce qui pose un problème de mesure considérable. L'histoire du

¹⁷³ Arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par 47.

¹⁷⁴ Rapport d'expertise, p. 29.

syndicalisme québécois est ponctuée de conflits et luttes qui se sont soldés par des avancées importantes pour la société québécoise dans son ensemble, : santé et au travail, équité salariale, durée de la semaine de travail, etc. (Rouillard, 20024).

[Notre soulignement]

[332] Par ailleurs, Sylvana M. Côté, professeure à l'École de santé publique de l'Université de Montréal, dont le rapport d'expertise a été déposé à l'étape de l'assujettissement, rapporte que de meilleures conditions de travail des éducatrices améliorent la qualité des services et le bien-être des enfants¹⁷⁵ :

[...] Les études portant sur le bien-être professionnel des éducatrices en services de garde montrent que [...] des environnements de travail offrant stabilité, support administratif, temps de planification, ratios adéquats et reconnaissance professionnelle sont associés à une meilleure qualité interactionnelle et à une plus grande continuité relationnelle.

Ces résultats suggèrent que les conditions de travail constituent un déterminant de la qualité éducative, qui est elle-même associé au bien-être des enfants à court et moyen terme. Il est important de préciser que ces associations demeurent probabilistes et non causales. Toutefois, le lien entre bien-être professionnel des éducatrices et qualité des interactions est appuyé par un corpus empirique cohérent.

[333] La porte-parole du ministère de la Famille et du Bureau de la négociation gouvernementale lors des négociations nationales du secteur des CPE a confirmé que des conditions plus avantageuses négociées avec la FSSS-CSN bénéficieront à tout le secteur, même aux CPE non syndiqués. Or, la grève est le levier par excellence qui permet de négocier de meilleures conditions de travail.

[334] Comme l'écrit la Cour suprême dans l'arrêt *APMO*, « [...] *selon la preuve, le respect de la liberté d'association peut même assurer plutôt que de compromettre l'existence de bonnes relations de travail et ainsi en renforcer la stabilité* »¹⁷⁶.

2- La définition large des services minimalement requis

[335] Dans la décision d'assujettissement, le Tribunal a retenu la position du PGQ selon laquelle le régime des SBEP ne peut s'interpréter au regard de celui des services essentiels. Le législateur n'a pas choisi d'intégrer ce nouveau concept à celui-ci, mais d'instaurer un autre régime pour couvrir les situations intermédiaires entre les inconvénients « *normaux* » subis par la population et le danger pour la santé ou la sécurité publique. Le Tribunal s'est inspiré d'une expression employée par le juge en chef Dickson dans l'arrêt des *Producteurs laitiers*¹⁷⁷ pour établir le seuil, soit le préjudice indu.

¹⁷⁵ Expertise - *Associations entre les interruptions de services d'éducation préscolaire et le développement des enfants et rôle et conditions de travail dans la qualité des services*, Sylvana M. Côté, Professeure, École de Santé publique de l'Université de Montréal, Chercheure, CHU Ste-Justine, 26 février 2026, p. 5.

¹⁷⁶ Arrêt *APMO*, précité, note 60, par. 147.

¹⁷⁷ Précité, note 61, p. 476.

[336] Comme il l'a alors expliqué, le Tribunal a mis en balance les objectifs de la loi, soit une protection accrue à la population lors de certains conflits de travail, et les valeurs constitutionnelles en jeu, notamment le droit de grève. Il a rappelé qu'il ne traitait pas de la question constitutionnelle.

[337] L'expression du préjudice indu a été employée par le juge en chef Dickson dans un tout autre contexte. La totalité de la production de lait de la province de la Saskatchewan était susceptible d'être perdue en raison d'un conflit de travail des distributeurs. Il s'agissait alors d'un préjudice strictement économique.

[338] Or, le régime des SBEP entraîne le maintien de services dans des cas de grève qui ne s'apparentent pas à une telle situation, qu'on pourrait qualifier de crise nationale aigüe. Dans le présent dossier, la population visée est extrêmement limitée et le préjudice subi n'est pas de même nature.

[339] Lorsque le préjudice n'est pas de nature économique, la jurisprudence retient plutôt le critère des services essentiels, qui nécessite que la santé ou la sécurité publique soit mise en danger.

[340] Le fait que ce régime soit adopté en parallèle de celui des services essentiels a fait beaucoup réagir. De nombreuses voix se sont élevées lors de la commission parlementaire pour souligner les difficultés du futur régime des SBEP, non seulement des organisations syndicales, mais aussi des professeurs en droit du travail et en droit constitutionnel.

[341] La juxtaposition possible des deux régimes n'est pas sans soulever des problèmes. Les parties d'un service public pourraient devoir maintenir des services essentiels et des SBEP.

[342] Quoi qu'il en soit, qu'un service public soit en cause ou non, les SBEP peuvent être non essentiels. Or, dans l'arrêt *Saskatchewan*¹⁷⁸, la Cour suprême a rappelé l'importance de définir strictement les services essentiels en citant avec approbation les propos du juge en chef Dickson, dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* :

[84] Il importe cependant de se rappeler la mise en garde du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, à savoir qu'il faut bien définir les «services essentiels» :

Il est [...] nécessaire de définir les « services essentiels » d'une manière qui soit conforme aux normes justificatrices énoncées à l'article premier. La logique de l'article premier, dans les présentes circonstances, exige qu'un service essentiel soit un service dont l'interruption menacerait de causer un préjudice grave au public en général ou à une partie de la population. Dans le contexte d'un argument relatif à un préjudice non économique, je conclus que les décisions du Comité de la liberté syndicale du B.I.T. [Bureau international du Travail] sont utiles et

convaincantes. Ces décisions ont toujours défini un service essentiel comme un service « dont l'interruption pourrait mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population » (*La liberté syndicale : Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T.*, précité). À mon avis, et sans tenter d'en donner une liste exhaustive, les personnes essentielles au maintien et à l'application de la primauté du droit et à la sécurité nationale seraient aussi incluses dans le champ des services essentiels. *Le simple inconvénient subi par des membres du public ne constitue pas un motif du ressort de services essentiels justifiant l'abrogation du droit de grève.* [Italiques ajoutés; p. 374-375.]

[Notre soulignement]

[343] La Cour suprême a jugé que le fait que la PSESA obligeait les salariés désignés à maintenir des services tant essentiels que non essentiels les empêchaient de participer à un processus véritable de négociation collective :

[91] Même lorsqu'il est interdit à un salarié de prendre part à une grève, les dispositions de la PSESA ne limitent pas ses fonctions à la seule prestation des services essentiels. L'alinéa 18(1)(a) dispose que, en cas d'arrêt de travail, tous les salariés qui assurent des services essentiels continuent d'accomplir [TRADUCTION] « [leurs] fonctions conformément aux conditions établies dans la convention collective la plus récente » et qu'ils ne peuvent s'en abstenir « sans une excuse légitime » (par.18(2)). Exiger de ces salariés la prestation de services tant essentiels que non essentiels durant une grève les empêche de participer véritablement à la poursuite d'objectifs liés au travail et de contribuer à définir les modalités de ce processus.

[Notre soulignement]

[344] Certes, la Cour en vient à la conclusion que la PSESA ne respecte pas le critère de l'atteinte minimale en tenant compte d'autres éléments, comme le fait que l'employeur peut désigner unilatéralement les personnes devant assurer les services essentiels à l'exclusion de tout contrôle indépendant et l'absence d'un mécanisme adéquat, indépendant et efficace permettant de mettre fin à l'impasse dans la négociation collective¹⁷⁹. La nécessité de définir strictement les services essentiels demeure néanmoins un élément déterminant de son raisonnement.

[345] La Cour suprême s'appuie également fortement sur le droit international, puisque la Charte canadienne doit s'interpréter en presumant qu'elle accorde une protection au moins aussi grande que les instruments internationaux ratifiés par le Canada en matière de droits de la personne. Or, le régime des SBEP est susceptible de s'appliquer dans des situations où le droit de grève ne peut être supprimé ou limité en droit international. Le ministre du Travail a d'ailleurs reconnu en commission parlementaire, lors de l'étude détaillée du projet de loi n°89, s'être inspiré du concept des services minimaux, tout en convenant qu'il n'avait pas utilisé les mêmes critères que ceux développés par le Comité de la liberté syndicale¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Voir notamment l'arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 96.

¹⁸⁰ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 1^{re} session, 43^e législature, vol.47, n° 97, 22 avril 2025, vers 16 h 10 « Étude détaillée du

[346] Selon ce dernier, que la Cour suprême cite avec approbation¹⁸¹, la grève peut faire l'objet de restrictions ou d'interdictions dans les cas suivants :

1. Une crise nationale aigüe;
2. Les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité;
3. Les services essentiels au sens strict, soient ceux dont l'interruption constitue une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population.

[347] Le régime des SBEP est manifestement étranger à ces situations. Les deux dernières sont déjà couvertes par le régime des services essentiels ou par des interdictions de faire la grève, applicables à certains corps d'emploi, tels les pompiers et les policiers. Quant à la crise nationale aigüe, la définition des SBEP ne se limite visiblement pas à ce genre d'état de fait. Le présent dossier en est la preuve.

[348] Le Comité de la liberté syndicale prévoit également la possibilité qu'un service minimum puisse être établi dans les « *services publics d'importance primordiale* »¹⁸², comme solution de rechange dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée, afin d'assurer les besoins de base des usagers ou la sécurité ou le fonctionnement des installations¹⁸³. Dans ces cas, les services minimums ne doivent pas remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs ni rendre la grève inefficace.

[349] Les faits du présent dossier ne donnent pas ouverture à cette notion de services publics d'importance primordiale et le régime des SBEP a eu pour effet de rendre la grève inefficace.

[350] Le PGQ souligne que le Comité de la liberté syndicale a jugé que, dans le secteur de l'éducation, les circonstances étaient réunies pour imposer un service minimum de fonctionnement, notamment en raison d'une grève prolongée¹⁸⁴. Il en tire comme argument que le droit international permet l'imposition des services minimums, comme le fait le régime de SBEP, en particulier dans le cas d'une grève de longue durée comme celle qui a eu lieu dans le présent dossier.

projet de loi n°89, Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out ».

¹⁸¹ *La liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale* / Bureau International du Travail – Genève : BIT, 6^e édition, 2018, par. 824 et ss; repris par la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67, par. 86.

¹⁸² *Id.*, par. 866.

¹⁸³ *Id.*, par. 867.

¹⁸⁴ *Id.*, par. 898 et 899.

[351] Le Tribunal n'est pas saisi d'un dossier impliquant une grève dans le secteur de l'éducation. Les services de garde éducatifs en CPE ne sont ni obligatoires ni universels. Les longues listes d'attente dont il a été question dans le cadre de l'instance en assujettissement en attestent. La grève en cause ici est menée par d'une vingtaine de salariées dans un CPE dispensant des services de garde à 80 enfants.

[352] L'application du régime des SBEP dans le présent dossier ne s'inscrit donc pas dans les balises établies par le droit international.

[353] À cela s'ajoute l'obligation de prévoir les SBEP à maintenir pendant toute la phase des négociations¹⁸⁵. Contrairement aux services publics où les services essentiels à maintenir sont définis au regard d'une grève en particulier, le régime des SBEP impose de prévoir les services minimaux pour tout arrêt de travail jusqu'à la fin de la phase des négociations. Un nombre infini de situations peut survenir durant cette période.

[354] Pour preuve, dans la présente affaire, les parties n'ont pas été capables de les définir au-delà d'un arrêt de plus de deux jours. Elles se sont entendues pour ressaisir le Tribunal, le cas échéant.

[355] Le Tribunal a lui aussi constaté la grande difficulté à envisager tous les scénarios possibles pour déterminer les « *services minimalement requis* » dans chaque cas.

[356] Considérant qu'aucun avis de grève préalable n'est requis dans le secteur des CPE, il a jugé qu'il ne pouvait attendre le déclenchement d'un nouvel arrêt de travail pour être saisi à nouveau afin de pouvoir définir les SBEP à maintenir dans un court délai. Il a donc dû user de prudence et les a déterminés. Ainsi, ils sont susceptibles de porter atteinte au droit de grève plus que nécessaire pour satisfaire à l'objectif, puisque le Tribunal doit se prononcer en amont, dans une situation désincarnée et abstraite.

[357] D'aucuns pourraient invoquer que le régime des SBEP est similaire sur ce point à celui des services essentiels dans le réseau de la santé et des services sociaux. Toutefois, le contexte dans lequel s'inscrit ce dernier est fort différent. Dans le réseau de la santé et des services sociaux, les parties sont parfaitement au fait qu'elles doivent maintenir des services essentiels et connaissent d'avance le moment où elles vont les négocier. Elles ne sont pas limitées dans le temps pour le faire. De plus, le critère de détermination des services à maintenir est bien connu, soit celui du danger pour la santé ou la sécurité publique.

¹⁸⁵ Art. 111.22.6 du Code.

[358] Le PGQ n'a donc pas fait la preuve que les dispositions législatives contestées sont « *soigneusement adaptée[s] de façon à ce que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire* »¹⁸⁶.

Les effets bénéfiques du régime des services assurant le bien-être de la population l'emportent-ils sur ses effets préjudiciables?

[359] Quant au critère de proportionnalité, le PGQ fait valoir que les avantages des SBEP pour la population l'emportent sur les inconvénients pour le syndicat. Il met à nouveau de l'avant que l'évaluation se fait par un tribunal neutre et impartial, au cas par cas, et se limite aux situations où la grève affecte de manière disproportionnée la population.

[360] Sur ce dernier critère, le syndicat et les parties intervenantes arguent que non seulement le Tribunal n'est pas en mesure de pondérer les effets de la grève à long terme, mais que le mécanisme des SBEP occulte le fait que les grèves exercées par des salariés syndiqués ont historiquement contribué à rehausser le bien-être de la population¹⁸⁷. En plus, ce régime des SBEP se trouve à contrecarrer l'efficacité de toute la grève, affectant d'autant le droit à un processus véritable de négociation collective. En somme, le syndicat souligne que les effets préjudiciables des SBEP surpassent les effets bénéfiques d'un assujettissement ponctuel.

[361] L'arrêt *Oakes* expose ainsi cette dernière étape de l'analyse de la justification¹⁸⁸ :

Quant au troisième élément, il est évident que toute mesure attaquée en vertu de l'article premier aura pour effet général de porter atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte* ; d'où la nécessité du recours à l'article premier. L'analyse des effets ne doit toutefois pas s'arrêter là. La *Charte* garantit toute une gamme de droits et de libertés à l'égard desquels un nombre presque infini de situations peuvent se présenter. La gravité des restrictions apportées aux droits et libertés garantis par la *Charte* variera en fonction de la nature du droit ou de la liberté faisant l'objet d'une atteinte, de l'ampleur de l'atteinte et du degré d'incompatibilité des mesures restrictives avec les principes inhérents à une société libre et démocratique. Même si un objectif est suffisamment important et même si on a satisfait aux deux premiers éléments du critère de proportionnalité, il se peut encore qu'en raison de la gravité de ses effets préjudiciables sur des particuliers ou sur des groupes, la mesure ne soit pas justifiée par les objectifs qu'elle est destinée à servir. Plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

[Notre soulignement]

¹⁸⁶ Arrêt *RJR-MacDonald*, précité, note 143, par. 160.

¹⁸⁷ Cet argument a été traité sous l'angle du lien rationnel.

¹⁸⁸ Précité, note 137, pages 139 - 140.

[362] L'arrêt *Hutterian Brethren*¹⁸⁹, aborde ce critère de manière détaillée. Cette étape de l'analyse permet de s'attarder aux effets de la mesure sur les droits en cause alors que les précédentes portent sur l'objectif :

[76] On peut se demander de quelle façon une mesure législative qui a résisté aux trois premières étapes de l'analyse de la proportionnalité — celles de l'objectif urgent, du lien rationnel et de l'atteinte minimale — pourrait échouer à l'étape finale de la proportionnalité des effets. La réponse réside dans le fait que les trois premières étapes de l'analyse proposée dans *Oakes* se rattachent à une appréciation de l'objectif de la mesure législative. Seule la quatrième étape tient pleinement compte de « la gravité de ses effets préjudiciables sur des particuliers ou sur des groupes ». [...]

[363] Il faut se demander s'il y a proportionnalité entre les effets de la mesure qui porte atteinte à la Charte canadienne et l'objectif législatif¹⁹⁰. À cette fin, le Tribunal examinera les effets bénéfiques découlant de l'objectif législatif, puis les effets préjudiciables sur les salariés et le syndicat et enfin procédera à une pondération.

[364] Aucune preuve n'a été administrée par le PGQ sur les effets bénéfiques du régime, que ce soit de façon générale ou dans le présent dossier à la suite de l'assujettissement des parties. Dans l'arrêt *Hutterian Brethren*¹⁹¹, la Cour suprême juge que l'État n'est pas tenu de démontrer que les mesures législatives auront effectivement les effets bénéfiques escomptés, mais que logiquement et selon la preuve, elles pourraient s'avérer bénéfiques. Dans l'arrêt *Frank*¹⁹², la Cour a considéré illusoires les effets bénéfiques recherchés par la loi considérant le peu d'éléments de preuve concrets ou d'arguments logiques démontrant les effets bénéfiques réels découlant des restrictions au droit de vote.

[365] Évidemment, on peut penser que la fourniture de services pendant une grève va diminuer ses impacts sur la population. D'ailleurs, le syndicat et les parties intervenantes ont plaidé précédemment qu'en limitant les inconvénients sur les tiers, le régime des SBEP entrave l'essence même de la grève.

[366] Dans le cas présent, il est probable que la reprise partielle des services de garde ait permis de pallier certains préjudices, en particulier pour les parents vulnérables et les enfants faisant l'objet d'un suivi par la Direction de la protection de la jeunesse, bénéficiant de mesures d'intégration pour des besoins particuliers ou ayant été référés par une intervenante du Centre local de services communautaires.

189 Précité, note 141.

190 Arrêt *Frank*, précité, note 138, par. 76.

191 Précité, note 141.

192 Précité, note 138.

[367] Cependant, la preuve a aussi démontré des effets négatifs sur la population découlant du régime des SBEP.

[368] Comme le régime des SBEP accentue le déséquilibre des forces, cela favorise l'allongement du conflit de travail et son enlisement. La population subira donc les effets de la grève pendant plus longtemps. Même si les parties sont ultimement assujetties au maintien de SBEP, dans la mesure où le droit de grève n'est pas complètement retiré, la population continue de subir des inconvénients, qui peuvent perdurer davantage justement en raison de l'érosion de l'impact de la grève.

[369] Cet effet du régime est lié à la stratégie attentiste qu'il entraîne et au concept du « *chilling effect* », qui ont été abordés précédemment. Les experts Laroche et Jalette remarquent que les négociations ont tendance à s'allonger davantage lorsque l'État peut intervenir pour limiter le droit de grève¹⁹³.

[370] Dans le présent dossier, près de cinq mois se sont écoulés avant que les parents et les enfants n'obtiennent des services minimaux de garde. Malgré le maintien de tels services, l'établissement de l'employeur demeure toujours fermé les lundis et mardis, avec des heures d'ouverture réduites les mercredis, jeudis et vendredis. Aussi, les parents et enfants continuent à subir les inconvénients du conflit.

[371] Les demandes de redressement déposées par des parents démontrent que certains considèrent toujours que les services rétablis sont insuffisants.

[372] La preuve a aussi établi que des éducatrices ont préféré démissionner plutôt que reprendre le travail dans ces conditions. Des tensions entachent malheureusement les relations entre parents et éducatrices. C'est d'ailleurs la directrice générale ou son adjointe qui est présente à l'arrivée et au départ des enfants plutôt qu'une éducatrice comme d'habitude, afin de réduire les contacts directs.

[373] Quant aux effets positifs de la grève qui ne sont pas pris en compte par le régime des SBEP, le Tribunal en a traité aux paragraphes 330 à 334 et ne les reprendra pas ici, mais ils sont également pertinents dans l'évaluation des effets du régime et de l'atteinte au droit protégé.

[374] Passons maintenant à l'examen des effets préjudiciables du régime des SBEP, nécessaire afin d'apprécier la gravité de l'atteinte.

¹⁹³ Rapport d'expertise, p.23.

[375] Dans *Hutterian Brethren*¹⁹⁴, la Cour suprême précise que « [l]es effets préjudiciables d'une restriction à la liberté de religion doivent être mesurés au regard des valeurs consacrées par la Charte, telles que la liberté, la dignité humaine, l'égalité, l'autonomie et la promotion de la démocratie ».

[376] En limitant le droit de grève de façon substantielle, ainsi que le processus véritable de négociation collective, la restriction touche à des valeurs fondamentales protégées par la Charte canadienne.

[377] Le juge en chef Dickson, pour sa part, soulignait que les conditions dans lesquelles une personne travaille touchent à sa dignité et au respect d'elle-même. La négociation collective accroît l'autonomie des travailleurs en leur permettant de participer aux décisions qui touchent à leur vie quotidienne¹⁹⁵.

[378] Dans les arrêts *Health Services*, *APMO* et *Saskatchewan*, la Cour suprême réitère que ces valeurs inhérentes à la Charte canadienne sous-tendent la protection du droit à un processus véritable de négociation collective.

[379] La restriction au droit de grève est un effet direct et souhaité du régime des SBEP. Elle prive le syndicat du rapport de force nécessaire à un processus véritable de négociation collective. Le Tribunal a déjà détaillé dans son analyse sur l'entrave substantielle les effets du régime des SBEP sur le rapport de force et ne les reprendra pas ici. Ils sont importants et démontrent sans aucun doute que l'atteinte au droit constitutionnel est grave.

[380] La mise en balance des effets bénéfiques du régime des SBEP et des effets préjudiciables sur le droit constitutionnellement protégé met en relief qu'en assujettissant les parties au maintien de SBEP, on a d'un côté un bassin limité de la population qui se voit soulagé d'une partie des inconvénients de la grève, et, de l'autre, l'ensemble du secteur des CPE qui sera affecté dans ses futures négociations collectives.

[381] Le Tribunal conclut donc que les effets préjudiciables du régime des SBEP sur la liberté d'association sont plus importants que ses effets bénéfiques.

[382] Le PGQ n'a donc pas réussi à démontrer que l'atteinte à la liberté d'association par le régime des SBEP peut se justifier dans une société libre et démocratique.

¹⁹⁴ Précité, note 141.

¹⁹⁵ Renvoi relatif à l'*Alberta*, précité, note 61, pp. 367 à 369.

CONCLUSION

[383] En conclusion, par son impact sur l'équilibre du rapport de force, le régime des SBEP porte atteinte à deux activités faisant partie de la liberté d'association, la négociation collective et le droit de grève.

[384] Pour les motifs détaillés précédemment, il interfère avec la négociation collective en procurant à l'employeur un mécanisme qui est susceptible de limiter le droit de grève, ce qui, en soi, produit des effets avant même l'intervention du Tribunal. Dans le présent dossier, le déroulement de la négociation collective a été influencé par l'existence du régime. Même si les parties sont finalement parvenues à régler la convention collective, après presque huit mois de conflit, le processus de négociation collective s'est néanmoins trouvé significativement altéré par ces nouvelles dispositions.

[385] De plus, lorsque les parties sont assujetties au maintien de SBEP, comme l'illustre la situation en cause ici, cela a pour effet de limiter le droit de grève et, à toute fin pratique, de ne plus permettre au syndicat de recourir à la grève générale illimitée comme levier visant à rétablir son rapport de force. Les efforts de mobilisation mis en place perdent toute leur efficacité.

[386] En restreignant ainsi une « *composante indispensable*¹⁹⁶ » d'un processus véritable de négociation collective, le régime des SBEP perturbe l'équilibre des forces entre l'employeur et le syndicat nécessaire au droit des salariées « *de s'unir à d'autres pour faire pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités*¹⁹⁷ ».

[387] Ainsi, les effets du régime des SBEP entravent de façon substantielle un processus véritable de négociation collective.

[388] Cette restriction à la liberté d'association n'est pas justifiée au regard des articles 1 de la Charte canadienne ou 9.1 de la Charte québécoise. Même si l'objectif législatif peut être considéré comme réel et urgent et qu'un lien rationnel entre celui-ci et les mesures législatives a été établi, l'État n'a pas démontré que le régime des SBEP est soigneusement adapté pour que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Notamment, le rôle confié au Tribunal par le législateur ne suffit pas à satisfaire à ce critère et à justifier une violation à un droit fondamental. De plus, les effets préjudiciables du régime des SBEP sur la liberté d'association sont plus importants que ses effets bénéfiques.

¹⁹⁶ Selon l'expression employée par la Cour suprême dans l'arrêt *Saskatchewan*, précité, note 67.

¹⁹⁷ Arrêt *APMO*, précité, note 60.

[389] Par conséquent, le Tribunal déclare l'article 111.22.3, qui définit le régime des SBEP, et les dispositions qui suivent du chapitre V.1.1 du Code, constitutionnellement inopérants à l'égard des parties.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

ACCUEILLE la contestation constitutionnelle du **Syndicat des travailleuses des centres de la petite enfance et des bureaux coordonnateurs du Saguenay – Lac-Saint-Jean - FSSS-CSN**;

DÉCLARE que les articles 111.22.3 à 111.22.16 du *Code du travail* portent atteinte à la liberté d'association garantie à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, des personnes visées par l'unité de négociation représentée par le **Syndicat des travailleuses des centres de la petite enfance et des bureaux coordonnateurs du Saguenay – Lac-Saint-Jean - FSSS-CSN**, sans que cette atteinte soit justifiée au regard de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*;

RÉVOQUE les décisions interlocutoires rendues dans le présent dossier (2026 QCTAT 1063 et 2026 QCTAT 1250).

Irène Zaïkoff, présidente de la formation

Véronique Girard

Pierre-Étienne Morand

M^{es} Véronique Bédard-Tremblay, Sylvain Bouchard et Victoria Tremblay
GAUTHIER BÉDARD AVOCATS INC.
Pour la partie demanderesse

M^{es} Karim Lebnan, Mathieu Labbé et Vanessa Clermont-Isabelle
LAROCHÉ MARTIN (SERVICE JURIDIQUE DE LA CSN)
Pour la partie défenderesse

M^{es} Marie Couture-Clouâtre, Michel Déom et Alexandre Ouellet
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Pour la partie intervenante Procureur général du Québec

M^{es} Camille Goulet, Charles-David Brulotte et Hugo Collin-Desrosiers
LES SERVICES JURIDIQUES DE LA CSQ
Pour les parties intervenantes Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et Fédération
des intervenantes en petite enfance du Québec (CSQ)

M^{es} Joël Gagnon et Philippe Dufort
Syndicat canadien de la fonction publique
Pour la partie intervenante Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

M^{es} Sophie Brochu et Rébecca Lambert
POUDRIER, BRADET SOCIÉTÉ D'AVOCATS
Pour les parties intervenantes Alliance du personnel professionnel et technique de la
santé et des services sociaux (APTS) et Centrale des syndicats démocratiques

Date de la mise en délibéré : 5 juin 2026

IZ/VG/PEM/ep/mp