

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL
(Division des relations du travail)

Région : Québec

Dossiers : 1323518-31-2305 1324008-31-2306

Québec, le 28 février 2024

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF :

Pierre-Étienne Morand

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

et

Fédération de la santé et des services sociaux – CSN

et

Fédération des professionnelles – CSN
Parties demandereses

c.

Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)

et

Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)

et

**Ministre de la Santé et des Services
sociaux**

Parties défenderesses

DÉCISION

L'APERÇU

[1] En 2023, le nombre d'enfants en attente d'une évaluation et d'une orientation de leur dossier après qu'un signalement eut été retenu, en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*¹ (la **LPJ**), a atteint un niveau record.

[2] Afin de pouvoir poser des actes réservés dans le secteur de l'évaluation et de l'orientation (l'**Évaluation/Orientation**) de la Direction de la protection de la jeunesse (la **DPJ**), la sous-ministre du ministère de la Santé et des Services sociaux (le **MSSS**) transmet, le 5 mai 2023, une directive aux présidents-directeurs généraux des établissements, laquelle « prévoit le versement d'un montant forfaitaire de 900 \$ et devant servir, notamment, à acquitter le coût d'une adhésion à un ordre professionnel ainsi que les frais afférents ».

[3] Cette directive vise à favoriser l'attraction et la rétention de personnel qualifié et membre de certains ordres professionnels dans le secteur de l'Évaluation/Orientation de la DPJ.

[4] Elle est cependant adoptée sans l'aval des différents interlocuteurs syndicaux concernés, à savoir l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (l'**APTS**), la Fédération de la santé et des services sociaux – CSN (la **FSSS-CSN**) et la Fédération des professionnelles – CSN (la **FP-CSN**).

[5] À cette période, les négociations visant le renouvellement des conventions collectives expirées depuis le 31 mars 2023 sont déjà entamées.

[6] L'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN estiment qu'il y a ici entrave à leurs activités, en contravention à l'article 12 du *Code du travail*², mais aussi un manquement à

¹ RLRQ, c. P-34.1.

² RLRQ, c. C-27.

l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi, tel qu'imposé par l'article 53 de cette même loi.

[7] Leurs recours sont dirigés contre le Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (le **CPNSSS**), le MSSS ainsi que monsieur Christian Dubé, *ès qualités* de ministre de la Santé et des Services sociaux (le **Ministre**).

[8] Les parties défenderesses demandent le rejet des plaintes, estimant n'avoir contrevenu à aucune de leurs obligations prévues par le *Code du travail*. Elles insistent par ailleurs sur la situation urgente qui prévalait à l'échelle nationale au sein de la DPJ dans ses différents établissements répartis sur l'ensemble du territoire et justifiant une action immédiate.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[9] Le Tribunal doit déterminer si les faits et gestes des parties défenderesses constituent de l'entrave – ou une tentative d'entrave – ainsi qu'un manquement à l'obligation de négociation avec diligence et bonne foi prévus par les articles 12 et 53 du *Code du travail*. Dans l'affirmative, il faudra s'interroger sur les mesures de réparation qu'il convient d'accorder dans les circonstances.

[10] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut à de l'entrave aux activités syndicales ainsi qu'à un manquement à l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi. Les plaintes en vertu des articles 12 et 53 du *Code du travail* sont accueillies. Outre différentes ordonnances, des dommages punitifs sont accordés aux parties demanderesses.

LE CONTEXTE

LES PARTIES

[11] Précisons que les salariés en cause dans les présents dossiers sont ceux qui appartiennent à la catégorie numéro 4 de la *Loi concernant les unités de négociation dans le secteur des affaires sociales*³ (la **Loi 30**), soit les techniciens et des professionnels de la santé et des services sociaux⁴.

[12] L'APTS est une association accréditée en vertu des dispositions du *Code du travail* et de la Loi 30 pour représenter plus de 65 000 salariés de la catégorie des techniciens et des professionnels de la santé et des services sociaux, répartis dans 47 établissements. Elle est aussi un agent négociateur au sens de la *Loi sur le régime de*

³ RLRQ, c. U-0.1.

⁴ Voir l'art. 8 et l'annexe 4 de la Loi 30.

*négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*⁵ (la **Loi sur le régime de négociation**).

[13] La FSSS-CSN est affiliée à la Confédération des syndicats nationaux (la **CSN**) et représente plus de 140 000 membres de syndicats affiliés et qui travaillent dans le réseau de la santé et des services sociaux, dans le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ainsi que dans les secteurs public et privé. Elle est également un agent négociateur au sens de la *Loi sur le régime de négociation*.

[14] La FP-CSN est affiliée à la CSN et elle représente plus de 10 000 professionnels et techniciens de syndicats affiliés et œuvrant en santé et services sociaux, en éducation, dans les organismes gouvernementaux, en économie sociale et action communautaire de même que dans le secteur privé. Elle est aussi un agent négociateur au sens de la *Loi sur le régime de négociation*.

[15] De leur côté, le MSSS et le Ministre sont bien connus. Quant au CPNSSS, il est institué en vertu des dispositions de la *Loi sur le régime de négociation*. L'article 39 de cette loi décrit sa fonction comme suit :

39. Le comité patronal de négociation a pour fonction, sous l'autorité déléguée au ministre de la Santé et des Services sociaux par le gouvernement, de négocier et d'agréer les stipulations [nationales] visées dans l'article 44. À cette fin, il élabore des projets de propositions de négociation, requiert du Conseil du trésor des mandats de négociation et, dans le cadre que ce dernier détermine, organise, dirige et coordonne les négociations de la partie patronale avec les groupements d'associations de salariés ou, suivant le cas, avec les associations de salariés.

LA SITUATION EN PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

La Loi sur la protection de la jeunesse

[16] La LPJ prévoit qu'« [u]n directeur de la protection de la jeunesse est nommé pour chacun des établissements qui exploitent un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse; il agit sous l'autorité directe du président-directeur général de l'établissement »⁶.

[17] Les établissements qui exploitent un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse sont les Centres intégrés de santé et de services sociaux (les **CISSS**) ou les Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (les **CIUSSS**) que l'on retrouve dans les différentes régions du Québec⁷.

⁵ RLRQ, c. R-8.2.

⁶ Art. 31 de la LPJ.

⁷ *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2, art. 44.

[18] Le directeur de la protection de la jeunesse de l'établissement ainsi que les membres de son personnel assument la responsabilité exclusive de recevoir un signalement en vertu de la LPJ.

[19] L'article 49 de la LPJ précise ensuite que « [s]i le directeur juge recevable le signalement à l'effet que la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut être considéré comme compromis, il procède à une évaluation de sa situation et de ses conditions de vie. Il décide si sa sécurité ou son développement est compromis [Notre soulignement]».

[20] Outre l'évaluation de sa condition, la DPJ décide de l'orientation de l'enfant⁸.

La Commission Laurent

[21] Des événements tragiques ont poussé le gouvernement à agir, dès 2019, en constituant la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (la **Commission Laurent**).

[22] Son rapport rendu public en avril 2021 fait état d'un certain nombre de constats alarmants en ce qui concerne la situation qui prévaut dans ce secteur.

[23] Au premier chef, la pénurie de la main-d'œuvre, à laquelle la charge de travail très importante des intervenants et la mobilité des membres du personnel ne sont pas étrangères.

[24] Voilà un cercle vicieux, source d'instabilité du personnel : la « *pénurie de main-d'œuvre entraîne une charge de travail supplémentaire pour des intervenantes déjà à bout de souffle, provoquant l'exode des intervenantes vers d'autres emplois, renforçant du coup le manque de personnel, et ainsi de suite* », rapporte-t-on dans le rapport.

[25] Le rapport souligne aussi que cette charge de travail des intervenants menace la qualité et la stabilité des services, ajoutant que les standards de pratique sont désuets et non respectés.

[26] À l'audience, l'ensemble des témoins ont affirmé que cette pénurie qui affecte ce secteur va *crescendo*, d'année en année. Plusieurs ont fait remarquer que cette problématique est nettement plus accentuée depuis l'intégration des centres jeunesse, en 2016, dans les CISSS et les CIUSSS, qui comprennent de nombreux sites de travail (par ex. : CLSC, centre de réadaptation, etc.).

⁸ Art. 51 de la LPJ.

[27] De nombreux intervenants ont quitté leur poste en protection de la jeunesse pour en occuper un autre au sein même de l'établissement, a-t-on expliqué.

[28] Le rapport de la Commission Laurent appelle, en bout de piste, à une meilleure valorisation et reconnaissance des intervenants, de même qu'à un soutien accru, dans le contexte d'une spécialité qui est nichée. Plusieurs recommandations y sont formulées.

[29] Comme on le verra ci-après, la question de la protection de l'enfance et de la jeunesse est un thème majeur des négociations collectives particulièrement entre la partie patronale et l'APTS, ce qui débouche sur une convention collective signée en janvier 2022. Nous y reviendrons.

Les listes d'attente pour l'évaluation et l'orientation du dossier d'un enfant à la suite d'un signalement retenu par la DPJ : la situation en 2023

[30] Cette pénurie de la main-d'œuvre a un impact important sur la liste d'attente de la DPJ, ce qui n'est pas sans préoccuper grandement, en 2023, la Direction générale adjointe des services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse du MSSS.

[31] La liste étant en croissance depuis plusieurs années, différentes mesures ont été mises en place, tant au niveau national que local, afin de s'y attaquer. À titre d'exemples, on évoque la réorganisation de services, l'instauration d'équipes nationales dont la vocation est d'appuyer les établissements, des caucus stratégiques, différents comités de travail, etc.

[32] La directrice de la protection de la jeunesse de la région de l'Estrie explique que l'attraction et la rétention de la main-d'œuvre est un enjeu important. Ce problème s'aggrave d'année en année, notamment dans cette région.

[33] La liste d'attente des enfants, dont le dossier doit être évalué et faire l'objet d'une orientation une fois le signalement retenu, doit être endiguée. La directrice régionale de la protection de la jeunesse met aussi en exergue un certain nombre de mesures mises en œuvre dans sa région pour s'attaquer à cette liste d'attente : la réorganisation du travail, le fait de travailler en amont des signalements, des blitz dans le cadre desquels des personnes qualifiées viennent prêter main-forte à l'équipe, la création d'une équipe nationale de blitz venant en aide aux régions aux prises avec un problème davantage important et l'aide interrégionale. De telles initiatives ont alors permis de réduire la liste d'attente, note-t-elle.

[34] Malgré tout, la liste d'attente nationale pour l'Évaluation/Orientation à la DPJ ne cesse d'augmenter. Il faut dès lors préciser que ces enfants, en attente, sont en

« *présomption de compromission* » de leur développement ou de leur sécurité⁹. Il importe donc que leur situation soit évaluée sans délai afin qu'une orientation de leur dossier puisse être déterminée, si nécessaire¹⁰.

[35] Au début de 2023, la liste d'attente pour le Québec entier atteint un sommet inégalé : 5 100 enfants. C'est une situation critique, alarmante.

[36] Il y a environ 40 ans, une norme a été établie pour l'évaluation et l'orientation d'un dossier dont le signalement est retenu en protection de l'enfance et de la jeunesse. Cette norme, tirée du « *Rapport Harvey* », codifie les signalements selon les circonstances, auxquels un délai s'applique pour les intervenants qui doivent évaluer et procéder à l'orientation du dossier. Les dossiers les moins urgents, selon une norme établie, doivent être évalués dans un délai maximal de 14 jours. On constate qu'en 2023, ce délai peut atteindre 50 jours.

[37] Les intervenants qui effectuent ces tâches en évaluation et en orientation doivent être membres d'un ordre professionnel afin de poser des actes réservés qui permettent que le dossier de l'enfant puisse suivre son cours à la DPJ.

[38] Or, leurs conditions de travail, à l'instar de celles de l'ensemble des salariés du réseau de la santé et des services sociaux, ne couvrent pas le remboursement de frais relatifs à un droit de pratique, par le truchement d'une adhésion à un ordre professionnel. C'est, du reste, une revendication syndicale bien connue.

[39] Devant cette liste d'attente ayant atteint un niveau inégalé, des actions s'imposent donc, juge-t-on en hautes instances au MSSS. Ainsi, dès janvier 2023, une cellule stratégique est mise sur pied et regroupe la sous-ministre associée à la Direction générale des services sociaux et directrice nationale de la protection de la jeunesse, la directrice générale adjointe des services à la famille, à l'enfance et à la jeunesse, ainsi que l'ensemble des directeurs régionaux de la protection de la jeunesse.

[40] Aucun représentant des différentes associations de salariés des professionnels œuvrant en protection de l'enfance et de la jeunesse n'y est convié.

[41] Le coup d'envoi de cette cellule est donné le 3 février 2023 lors d'une première rencontre. Rapidement, on estime qu'un montant destiné à couvrir les frais payés pour adhérer à un ordre professionnel serait de nature à attirer de la main-d'œuvre qualifiée, mais aussi à la retenir à l'Évaluation/Orientation.

⁹ Voir l'art. 38 de la LPJ.

¹⁰ Art. 51 de la LPJ.

[42] Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, faute d'obtenir l'accord de l'APTS, de la FSSS-CSN et de la FP-CSN, la mesure est mise en place unilatéralement au moyen d'une directive ministérielle datée du 5 mai 2023 et adressée aux présidents-directeurs généraux des établissements par la sous-ministre du MSSS.

[43] Reproduisons certains extraits afin d'en comprendre l'essence :

[...]

Par la présente, nous souhaitons vous informer d'une nouvelle directive ministérielle relative à l'implantation d'une mesure temporaire qui prévoit le versement d'un montant forfaitaire de 900 \$, devant servir notamment à acquitter le coût d'une adhésion à un ordre professionnel ainsi que les frais afférents.

Contexte

La situation vécue dans les centres jeunesse est précaire et particulièrement difficile pour la dispensation des services dans le secteur de l'évaluation et l'orientation (ÉO), notamment en ce qui a trait à la disponibilité des personnes salariées professionnelles.

Les évaluations requièrent des connaissances et des compétences particulières qui impliquent le jugement clinique du professionnel. Ainsi, la réalisation ne peut être accomplie que par des professionnels membres des ordres suivants : Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec, Ordre professionnel des criminologues du Québec, Ordre des psychoéducateurs et psychoéducatrices du Québec, de même que par les personnes salariées inscrites au registre de droits acquis et qui sont autorisées à exercer cette activité réservée, le tout conformément à l'article 32 de la Loi sur la protection de la jeunesse (RLRQ, chap. P-34.1), ci-après LPJ.

Le paiement de la cotisation à l'ordre professionnel ainsi que certains frais afférents bonifiera à la force de travail dans le secteur de l'ÉO et, ultimement, de diminuera les listes d'attente.

[...]

[Transcription textuelle]

[44] Cette mesure entre en vigueur le 8 mai suivant.

[45] La directrice des négociations du CPNSSS rapporte que le premier projet de cette directive est préparé à l'interne, par les gens qui sont impliqués dans les négociations nationales visant le renouvellement des conventions collectives. Une fois rédigé, elle en fait la relecture et formule des commentaires qui sont le fruit de son analyse.

[46] Une fois le projet approuvé, elle le fait cheminer d'abord au MSSS, « *sûrement quelques jours avant le 4 mai* », sans toutefois pouvoir préciser le moment exact.

[47] De façon plus spécifique, la directrice des négociations du CPNSSS fait suivre le tout au directeur principal des conditions de travail – cadres et salariés du réseau et hors établissement du MSSS. Ce dernier s'assure que le projet suive son cours « *au niveau politique* » et lorsqu'il en reçoit l'assentiment, il est transmis au Secrétariat du Conseil du trésor (le **SCT**).

[48] Ce n'est qu'une fois toutes ces étapes franchies que la sous-ministre peut signer la directive émanant du MSSS et la communiquer aux présidents-directeurs généraux des établissements, afin qu'ils la mettent en application.

LES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX : STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT

[49] Elles se déroulent conformément aux dispositions de la *Loi sur le régime de négociation*, laquelle porte sur le secteur de l'éducation ainsi que celui des affaires sociales (santé et services sociaux).

[50] Cette loi édicte que certaines stipulations des conventions collectives sont négociées et agréées à l'échelle nationale alors que d'autres le sont au niveau local ou régional. Tout ce qui concerne la rémunération constitue une matière négociée et agréée à l'échelle nationale.

[51] En ce qui concerne les affaires sociales, les dispositions de la *Loi sur le régime de négociation* accordent au CPNSSS un mandat de négociation des stipulations agréées à l'échelle nationale au nom du Ministre. En outre, de telles stipulations lient les établissements de santé et de services sociaux. À cette fin, le CPNSSS agit comme coordonnateur des négociations patronales avec les différentes associations de salariées, représentées aux différentes tables par un agent négociateur, telles l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN.

[52] Enfin, les dispositions de la *Loi sur le régime de négociation* font état d'un rôle important dévolu au Conseil du trésor dans le cadre de telles négociations.

LES CONVENTIONS COLLECTIVES PERTINENTES EN L'ESPÈCE (2020-2023)

L'APTS

[53] La convention collective intervenue entre l'APTS et le CPNSSS est arrivée à échéance le 31 mars 2023. Elle est signée le 29 janvier 2022 par des représentants de l'APTS, du CPNSSS, du MSSS, du SCT, le Ministre et la présidente du Conseil du trésor.

[54] Il est intéressant de noter que cette convention collective est signée plusieurs mois après le dépôt du rapport de la Commission Laurent. D'ailleurs, la vice-présidente de

l'APTS, responsable de la négociation, relate que cette ronde de négociation a beaucoup porté sur la question des centres jeunesse et de la liste d'attente qui ne cesse de s'allonger.

[55] Ainsi, on insère dans la convention collective la *Lettre d'entente N° 24 relative à l'ajout d'effectifs, à la stabilisation des équipes, au soutien et à la reconnaissance des intervenants œuvrant dans la mission Centre jeunesse (CJ)* (la **Lettre d'entente n° 24**). Son préambule est très évocateur quant aux objectifs que les parties poursuivent :

CONSIDÉRANT	que les parties reconnaissent une situation de travail particulière pour les personnes salariées œuvrant auprès de la clientèle en CJ;
CONSIDÉRANT	la volonté des parties de mettre en place des mesures structurantes dans le but notamment de favoriser la stabilisation des équipes qui œuvrent dans la mission CJ;
CONSIDÉRANT	la période de formation et les qualifications requises pour occuper les titres d'emploi de la catégorie des techniciens et des professionnels de la santé et des services sociaux qui œuvrent auprès de la clientèle en CJ;
CONSIDÉRANT	les difficultés de rétention du personnel de la catégorie des techniciens et des professionnels de la santé et des services sociaux qui œuvre auprès de la clientèle en CJ;
CONSIDÉRANT	que les parties reconnaissent le besoin d'un meilleur soutien et d'accompagnement pour les intervenants œuvrant auprès de la clientèle en CJ.

[56] Cette lettre d'entente contient des dispositions qui traitent de l'ajout d'effectifs, de titularisation, de l'octroi de différentes primes, de projets pilotes, ainsi que des engagements aux niveaux national et local.

[57] De fait, les parties mettent en place un comité national de travail, dont l'un des mandats est de « *faire des recommandations aux parties négociantes afin de s'assurer de l'atteinte et du maintien des objectifs de la présente lettre d'entente* ».

La FSSS-CSN

[58] La convention collective intervenue entre la FSSS-CSN et le CPNSSS est venue à échéance le 31 mars 2023. Elle est signée par des représentants de la FSSS-CSN, du CPNSSS, du MSSS, du SCT, le Ministre et la présidente du Conseil du trésor.

[59] Une lettre d'entente intervient relativement à l'ajout d'effectifs, à la stabilisation des équipes, au soutien et à la reconnaissance des intervenants œuvrant dans la mission

Centre jeunesse. Elle est au même effet que celle dont il est question ci-devant pour l'APTS.

La FP-CSN

[60] La convention collective intervenue entre la FP-CSN et le CPNSSS est arrivée à échéance le 31 mars 2023. Elle est signée le 21 octobre 2021 par des représentants de la FSSS-CSN, du CPNSSS, du MSSS, du SCT, le Ministre et la présidente du Conseil du trésor.

[61] Ici encore, les parties intègrent dans la convention collective une lettre d'entente portant sur l'ajout d'effectifs, la stabilisation des équipes, le soutien et la reconnaissance des intervenants œuvrant dans la mission Centre jeunesse. Elle est au même effet que celles de l'APTS et de la FSSS-CSN.

LES NÉGOCIATIONS EN LIEN AVEC LE RENOUVELLEMENT DES CONVENTIONS COLLECTIVES

Entre l'APTS et le CPNSSS

[62] En vue des négociations entourant le renouvellement de cette convention collective, un comité de négociation sectorielle est constitué à l'APTS, mais aussi au CPNSSS.

[63] L'APTS procède au dépôt de ses demandes syndicales lors d'une première rencontre de négociation. Le document alors remis aux représentants du CPNSSS fait état des revendications, incluant celle visant l'obtention d'un montant annuel pour le développement professionnel qui permettrait aux salariés d'assumer divers frais, dont ceux des ordres professionnels. Il s'agit de la troisième ronde de négociations où l'APTS porte cette revendication précise. Celle-ci, lorsqu'elle est évoquée au cours de la séance de négociations, ne suscite pas de réaction particulière du côté patronal.

[64] Lors d'une rencontre ultérieure, le CPNSSS procède à son dépôt. On ne retrouve rien traitant de près ou de loin de cette question de remboursement de frais d'adhésion à un ordre professionnel.

[65] D'autres rencontres sectorielles se tiennent par la suite.

[66] Au printemps 2023, le CPNSSS procède à un second dépôt patronal, mettant l'accent sur ses demandes qui doivent dorénavant être priorisées. Il contient une proposition d'une mesure particulière d'une durée d'un an qui serait mise en vigueur immédiatement, la Mesure n° 8. Celle-ci ne vise que certains titres d'emploi du secteur

de l'Évaluation/Orientation à la DPJ et permettrait le remboursement de frais d'adhésion à un ordre professionnel :

Prévoir une mesure temporaire, d'une durée d'un (1) an, visant le versement d'un montant forfaitaire de neuf cents dollars (900 \$) servant notamment à acquitter le coût d'une adhésion à un ordre professionnel ainsi que les frais afférents. Cette mesure s'applique à la personne salariée travaillant à l'évaluation et orientation à titre de travailleur social, de psychoéducateur, de sexologue ou de criminologue ainsi qu'à toute autre personne salariée admissible à redevenir membre d'un ordre professionnel lié à l'un de ces titres d'emploi, sous réserve d'un engagement de la personne salariée à accomplir les tâches relatives à l'évaluation et orientation pendant une période consécutive de douze (12) mois (sous forme d'assignation, déplacement ou être titulaire de poste).

[67] Les négociateurs patronaux insistent sur les délais inacceptables et hors normes pour procéder à l'évaluation et à l'orientation du dossier d'un enfant dont le signalement à la DPJ a été retenu, et ce, aux fins de déterminer si des mesures de protection seront mises en œuvre. De façon claire et sans équivoque, les représentants soulignent la volonté du gouvernement de mettre en place une telle mesure rapidement, même avant la conclusion d'une entente de principe en rapport avec la convention collective.

[68] Le comité syndical de négociation répond qu'il fera éventuellement un retour sur cette proposition temporaire. Sa porte-parole part ensuite en vacances du 7 au 16 avril inclusivement.

[69] Durant cette période, le directeur général de la négociation des secteurs public et parapublic du SCT entre en contact avec la coordonnatrice de l'APTS à la négociation intersectorielle – responsable du front commun. Il lui demande s'il y a une ouverture de la part de l'APTS à mettre en vigueur la Mesure n° 8 dès maintenant.

[70] Quelle ne fut pas sa surprise d'être contactée par un représentant du SCT puisque cette question relève de la table sectorielle. Le représentant du SCT insiste : la priorité gouvernementale, pour l'heure, constitue la gestion des signalements retenus à la DPJ.

[71] Lors d'une rencontre de négociation sectorielle qui se tient le 19 avril suivant, les représentants patronaux interpellent leurs vis-à-vis de l'APTS et demandent qu'ils se positionnent en regard de la Mesure n° 8.

[72] Ce sera chose faite le 21 avril. Le syndicat explique qu'accéder à une telle proposition serait en porte-à-faux avec les mandats qu'ils ont reçus.

[73] Quoi qu'il en soit, pour le syndicat, la Mesure n° 8 devrait faire l'objet de discussions dans le cadre du comité constitué par la Lettre d'entente n° 24, auquel siège d'ailleurs le porte-parole du CPNSSS.

[74] La partie patronale convoque aussitôt une rencontre des membres de ce comité paritaire, laquelle se tient le 25 avril. Le porte-parole patronal donne des précisions sur la Mesure n° 8 qu'on souhaite mettre en vigueur dès maintenant.

[75] Le porte-parole syndical et ses collègues de l'APTS aussi présents indiquent qu'ils lui reviendront sur la question prochainement.

[76] Le porte-parole patronal insiste sur le caractère urgent de la mise en œuvre d'une telle mesure et manifeste une ouverture à n'en négocier que les « modalités ». Enfin, il précise que cette mesure temporaire ne réglerait pas le sort de la demande syndicale concernant l'ensemble des titres d'emploi faisant partie de l'unité de négociation de l'APTS.

[77] L'APTS présente la situation en lien avec la Mesure n° 8 lors d'une rencontre de son comité national de négociation où se trouve l'ensemble de ses délégués. Les délibérations sont animées. Une telle proposition patronale se heurte au mandat initial accordé au comité de négociation, soit de refuser des conditions qui ne seraient pas applicables à l'ensemble des titres d'emploi que représente l'APTS.

[78] Néanmoins, la délégation consent à revoir sa position.

[79] C'est ainsi qu'elle accepte, en guise de compromis, que ses représentants négocient un certain élargissement de la mesure temporaire que propose le CPNSSS. Le syndicat souhaite que la mesure bénéficie à l'ensemble des personnes salariées travaillant dans la mission « Centre jeunesse ».

[80] Le conseiller syndical de l'APTS en informe son homologue patronal lors d'une rencontre virtuelle le 28 avril.

[81] Immédiatement, malgré cette ouverture au compromis de l'APTS, la partie patronale indique qu'une telle contre-proposition ne pourra être accueillie favorablement par ses mandants.

[82] Dans ces circonstances, les discussions se poursuivent tout de même.

[83] Vu l'insistance du CPNSSS pour que la mesure ne s'applique qu'aux salariés de l'Évaluation/Orientation de la DPJ, l'APTS est disposée à revoir sa proposition d'élargissement à toutes les personnes œuvrant dans la mission « Centre jeunesse ».

[84] De façon exploratoire et sans mandat, l'APTS évoque un plus petit élargissement de la mesure : elle serait limitée aux personnes des secteurs Accueil jeunesse, Évaluation/Orientation, Application des mesures et Révision des mesures de la DPJ.

[85] De nouveau, le CPNSSS demeure intraitable. La mesure ne doit s'appliquer qu'au secteur de l'Évaluation/Orientation.

[86] L'APTS pose des questions en lien avec certaines des modalités de la mesure.

[87] Elle ne peut toutefois accepter que cette mesure temporaire ne s'applique qu'aux personnes de l'Évaluation/Orientation de la DPJ.

[88] Le CPNSSS constate que la mise en place consensuelle de la Mesure n° 8 ne pourra se réaliser.

[89] Dans les jours suivants, le président de l'APTS reçoit un appel de la directrice des négociations du CPNSSS. Elle lui indique qu'à défaut d'entente en ce qui concerne la Mesure n° 8, le gouvernement ira de l'avant et l'imposera.

[90] Une rencontre du comité national de négociation est aussitôt convoquée. On brosse alors le portrait du dilemme devant lequel l'APTS est placée : on accepte la Mesure n° 8 ou encore on se la fait imposer. Les délégués réitèrent leur décision de ne pas y consentir.

[91] L'APTS transmet une mise en demeure le 4 mai 2023. Le MSSS n'y répond pas. La directive ministérielle entre en vigueur le 8 mai suivant.

[92] La porte-parole syndicale à la table de négociation sectorielle expose les impacts de cette directive ministérielle. Outre de la déception et une confiance qui est mise à mal, on a mis le syndicat devant un fait accompli en créant une brèche, unilatéralement de surcroît, pavant la voie aux offres différenciées entre les membres de l'APTS. Rappelons que le comité de négociation de l'APTS a reçu un mandat de refuser de s'engager dans cette voie.

Entre la FSSS-CSN et le CPNSSS

[93] Afin de renouveler la convention collective échue depuis le 31 mars 2023, les négociations sectorielles sont entreprises à l'automne 2022 entre la FSSS-CSN et le CPNSSS.

[94] La FSSS-CSN remet au CPNSSS un document comprenant les demandes syndicales de la FSSS-CSN. Parmi ces demandes, on recense celle d'obtenir pour les personnes salariées un remboursement des frais exigés par les ordres professionnels ou tout autre droit relié aux conditions d'exercice d'une profession. Il s'agit d'une demande importante qui n'est pourtant pas nouvelle.

[95] Le premier dépôt patronal a lieu le 15 décembre 2022. Quelques rencontres de négociations se tiennent par la suite.

[96] Un deuxième dépôt est fait le 6 avril 2023. Le CPNSSS présente la Mesure n° 11, identique à celle faite à l'APTS et, comme on le verra plus tard, à la FP-CSN.

[97] On explique alors la mesure temporaire que le gouvernement souhaite mettre en place pour un an dans le secteur de l'Évaluation/Orientation en protection de l'enfance et de la jeunesse.

[98] Dès lors, la partie syndicale rétorque que son mandat n'est pas limité à quelques personnes qui travaillent à l'Évaluation/Orientation. S'il y a ouverture syndicale à cette mesure, ce sera dans le cas où elle trouverait application pour l'ensemble des personnes salariées que représente la FSSS-CSN.

[99] De nouveau, il en est question lors d'une rencontre de négociation le 28 avril suivant. La partie patronale répond ne pas avoir de mandat d'aller au-delà des seules personnes salariées de l'Évaluation/Orientation, dans le contexte de l'urgence qu'elle fait valoir.

[100] La porte-parole syndicale s'entretient avec ses mandants, mais la position de la FSSS-CSN demeure inchangée, ce qu'elle réitère le 1^{er} mai à sa vis-à-vis.

[101] Le 5 mai, la porte-parole du CPNSSS informe son homologue syndicale de l'intention du gouvernement de mettre en place la mesure temporaire, malgré l'absence d'entente.

[102] La porte-parole syndicale lui exprime sa déception, puisqu'encore une fois, on contourne l'agent négociateur pour mettre en place des conditions de travail qui ne sont pas négociées, mais imposées. Elle ajoute qu'elle commence à être échaudée, car ce n'est pas la première fois que le gouvernement agit ainsi.

[103] Elle témoigne qu'il s'agit de la troisième fois qu'elle doit témoigner devant le Tribunal pour des recours institués en vertu de l'article 12 du *Code du travail*, contestant le fait que le gouvernement met en place des conditions de travail qu'il impose.

[104] Elle souhaite que le gouvernement cesse de passer outre aux agents négociateurs syndicaux. Elle réproouve ce *modus operandi* qui a pour effet de discréditer la FSSS-CSN.

[105] Elle est contrainte d'exposer aux syndicats qu'elle représente qu'elle est placée devant le fait accompli, bien qu'elle soit présente aux tables de négociation. Cela ajoute à son travail en ce qu'elle se trouve à devoir expliquer des mesures qui entreront en

vigueur, mais qu'elle n'a pas négociées. Ce contexte nuit à la FSSS-CSN et aux syndicats affiliés.

Entre la FP-CSN et le CPNSSS

[106] Dans l'objectif de négocier le renouvellement de la convention collective qui est venue à échéance le 31 mars 2023, des rencontres sont tenues à l'automne 2022 à la table de négociation sectorielle.

[107] Dans ce cadre, le porte-parole syndical à la table de négociation remet à son vis-à-vis patronal un cahier de demandes.

[108] La question du remboursement des frais d'adhésion à un ordre professionnel est un enjeu récurrent depuis de nombreuses années. Le cahier syndical en fait expressément mention, d'où la demande suivante : « *Prévoir le remboursement par l'employeur des droits d'exercice exigés par les ordres professionnels ou autres droits liés aux conditions d'exercice* ». Une telle demande vise l'entièreté des titres d'emploi compris dans l'unité de négociation.

[109] De son côté, le CPNSSS procède à un premier dépôt le 15 décembre 2022.

[110] Après quelques rencontres, un deuxième dépôt patronal est fait le 6 avril 2023. Le CPNSSS présente la Mesure n° 8 rédigée de façon identique à celles soumises à la même date à l'APTS et à la FSSS-CSN.

[111] Encore ici, le porte-parole patronal souligne la possibilité de mettre en place une telle mesure immédiatement, sans égard au reste de ce qui doit faire l'objet des négociations. Il insiste pour qu'un retour lui soit fait rapidement sur cette proposition.

[112] Les deux hommes se reparlent dans la semaine du 13 avril. On réitère que la Mesure n° 8 pourrait être mise en application dès maintenant. Le négociateur syndical lui exprime le peu d'appétit de la FP-CSN pour mettre en place cette mesure, car elle ne s'appliquerait qu'à un nombre restreint de personnes salariées. Il indique toutefois vouloir s'entretenir avec les syndicats regroupés dans la FP-CSN afin d'en discuter plus amplement.

[113] Entre-temps, le CPNSSS cherche à sensibiliser le syndicat à l'urgence de la situation et lui donne des explications supplémentaires. Il l'exhorte à un retour rapide, ce qui sera fait au terme de rencontres avec les instances syndicales le 26 avril. Aucun mandat n'est donné au négociateur syndical pour aller de l'avant avec une telle mesure.

[114] Au cours de discussions subséquentes, le porte-parole syndical exprime son étonnement que l'on en soit à l'imposition d'une directive ministérielle, alors qu'il existe

un forum patronal-syndical pour discuter de la question de la liste d'attente en lien avec l'Évaluation/Orientation en matière de protection de la jeunesse et de l'enfance.

[115] Le 4 mai 2023, le CPNSSS avise la FP-CSN de la mise en place de la directive ministérielle, applicable dès le 8 mai suivant.

[116] La FP-CSN n'est pas surprise par la mise en place unilatérale de la mesure par le MSSS au moyen de la directive ministérielle, ayant compris qu'en cas de refus d'acquiescer à la Mesure n° 8, elle serait mise en application de toute façon.

[117] Les membres des syndicats de la FP-CSN sont au courant que le paiement des frais d'adhésion à un ordre professionnel est une demande récurrente depuis quelques rondes de négociations.

[118] La mise en place de la directive ministérielle a nécessité des explications auprès des salariés qui posaient des questions alors que la négociation n'est pas terminée. Certains se sont plaints, ce qui a placé la FP-CSN dans une situation où elle devait souligner qu'elle n'avait pas de véritable pouvoir sur cette position que le gouvernement avait décidée comme il l'entendait.

L'ANALYSE

LA PLAINTÉ D'ENTRAVE AUX ACTIVITÉS SYNDICALES

Le cadre juridique

[119] Dès lors qu'une association de salariés est accréditée, le contrat de travail individuel cède le pas aux règles du *Code du travail*, « *imbriquées les unes dans les autres, interdépendantes les unes des autres, formant un régime de relations du travail cohérent qui tend à équilibrer le rapport de force entre l'employeur et le groupe de salariés qui forme l'unité de négociation* »¹¹.

[120] L'une des missions premières d'une « *association de salariés* » consiste justement en la négociation d'une convention collective, tel qu'il appert de la définition qu'en donne le *Code du travail* à son article premier:

«association de salariés» : un groupement de salariés constitué en syndicat professionnel, union, fraternité ou autrement et ayant pour buts l'étude, la sauvegarde et le développement des intérêts économiques, sociaux et éducatifs de ses membres et particulièrement la négociation et l'application de conventions collectives.

¹¹ *Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec – FIQ c. Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)*, 2022 QCTAT 3711, par. 153, pourvoi en contrôle judiciaire pendant, C.S. Montréal, n° 500-17-122235-222.

[Notre soulignement]

[121] L'association de salariés accréditée devient l'interlocuteur incontournable avec lequel un employeur doit transiger en ce qui concerne les conditions de travail des salariés compris dans cette unité de négociation.

[122] Cette liberté d'association, consacrée par la *Charte des droits et libertés de la personne*¹² (la **Charte québécoise**), transcende ce monopole de représentation dévolu au syndicat et en contrepartie duquel il est assujéti à un devoir légal de représentation¹³.

[123] Dans l'arrêt *Noël*¹⁴, la Cour suprême s'exprime comme suit, quant à la portée de ce monopole de représentation :

[41] Parmi les principes fondamentaux du droit du travail québécois -- qu'il partage d'ailleurs avec le droit fédéral et celui des autres provinces -- se retrouve d'abord le monopole de représentation accordé à un syndicat. Ce principe s'applique à l'égard d'un groupe de salariés défini ou une unité de négociation, vis-à-vis un employeur ou une entreprise spécifique, à la suite d'une procédure d'accréditation par un tribunal ou un organisme administratif. L'octroi de cette accréditation impose des obligations importantes à l'employeur. Elle le contraint à reconnaître le syndicat accrédité et à négocier de bonne foi avec lui, dans le but de conclure une convention collective (art. 53 C.t.). Une fois conclue, la convention collective lie aussi bien les salariés que l'employeur (art. 67 et 68 C.t.). Dans l'application de cette convention collective, l'association accréditée exerce tous les recours des salariés qu'elle représente sans nécessité de justifier d'une cession de créance (art. 69 C.t.). [...]

[42] La mise en œuvre de la convention collective s'effectue de façon primordiale entre le syndicat et l'employeur. L'existence de l'accréditation, et ensuite de la convention collective, prive l'employeur du droit de négocier directement avec ses employés. En raison de sa fonction de représentation exclusive, la présence du syndicat forme un écran entre l'employeur et les salariés. L'employeur est privé de la possibilité de négocier des conditions de travail différentes avec les salariés individuels. [...]

[Nos soulignements]

[124] Afin qu'une association de salariés puisse exercer son mandat de représentation, le *Code du travail* prohibe l'entrave à sa formation et à ses activités :

12. Aucun employeur, ni aucune personne agissant pour un employeur ou une association d'employeurs, ne cherchera d'aucune manière à dominer, entraver ou financer la formation ou les activités d'une association de salariés, ni à y participer.

[Nos soulignements]

¹² RLRQ, c. C-12, art. 3.

¹³ Art. 47.2 du *Code du travail*.

¹⁴ *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, [2001] 2 R.C.S. 207.

[125] Cette protection contre l'entrave et l'ingérence dans les affaires syndicales participe directement de la liberté d'association que garantissent la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁵ (la **Charte canadienne**), la *Charte québécoise*, mais aussi l'article 3 du *Code du travail*.

[126] Cette liberté d'association comprend le droit à la négociation collective, ce que confirme la Cour suprême dans l'arrêt *Health Services*¹⁶ rendu en 2007.

[127] La notion d'entrave n'est pas définie par le *Code du travail*. On peut saisir aisément cependant que le substantif « *entrave* », s'entend d'un rempart contre l'ingérence ou encore le fait de « *mettre des bâtons dans les roues* »¹⁷ dans la formation ou les activités d'une association de salariés.

[128] L'entrave, ou encore l'ingérence dans les affaires syndicales, peut se décliner de multiples façons. Le fait pour un employeur de faire fi d'une association, de négocier des ententes individuelles avec les salariés ou encore de poser des gestes ou de prononcer des paroles qui visent et ont pour effet de discréditer, voire de déstabiliser, une telle association, pourront être assimilés à de l'ingérence ou de l'entrave aux activités syndicales. Cela met à mal l'autonomie d'action du syndicat.

[129] Toutefois, chaque cas en est un d'espèce. L'appréciation d'une situation appelle à scruter l'ensemble des circonstances ainsi que le contexte particulier de chaque affaire dans laquelle s'inscrivent les faits et gestes ainsi que les propos reprochés¹⁸.

[130] De par le libellé qu'a choisi le législateur dans cette disposition législative (« *ne cherchera d'aucune manière à entraver* »), le Tribunal doit s'assurer que l'employeur contre lequel la plainte est dirigée a eu, en quelque sorte, l'intention de commettre un geste qui y contrevient. Sur cette question, l'auteur Robert P. GAGNON écrit¹⁹ :

L'infraction d'entrave ou de tentative d'entrave requiert une intention coupable, dont la présence peut toutefois se trouver tout autant dans un acte d'imprudence grave que dans un geste délibéré, dès lors qu'un employeur raisonnable ne pouvait en ignorer les conséquences. L'interdiction ne rejoint pas la simple maladresse commise par des

¹⁵ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)], App. II, art. 2 d).

¹⁶ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391.

¹⁷ Jean GÉRIN-LAJOIE, *Les relations du travail au Québec*, 2^e éd., Montréal, Gaëtan Morin Éditeur ltée, 2004, p. 50.

¹⁸ *Syndicat québécois des employées et employés de service, section locale 298 (FTQ) c. Services à domicile de la région de Matane*, 2011 QCCRT 149.

¹⁹ Robert P. GAGNON et Langlois Kronström Desjardins, Yann BERNARD *et al.* (dir.), *Le droit du travail du Québec*, 7^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 479.

représentants de l'employeur sans la connaissance de ce dernier. Il n'est pas nécessaire que l'intervention fautive ait été fructueuse; il suffit qu'il y ait eu tentative d'entrave.

[...]

[Nos soulignements]

[131] Par ailleurs, les situations dans lesquelles une association de salariés est particulièrement vulnérable, notamment dans un contexte de démarches visant à obtenir l'accréditation ou encore en période de renouvellement d'une convention collective, sont d'une grande pertinence dans l'examen d'une plainte.

[132] Enfin, toute entrave doit être sanctionnée, si mineure soit-elle. C'est ce que remarque la Commission des relations du travail (la **CRT**), l'une des instances ayant précédé le Tribunal, dans l'affaire *Syndicat de la santé et des services sociaux d'Arthabaska-Érable (CSN) c. Centre de santé et des services sociaux d'Arthabaska-Érable*²⁰ :

[45] Nous rappelant que le requérant est le seul représentant de l'ensemble des salariés qu'il regroupe, toute atteinte, même mineure, à ce statut du syndicat, à ses rôles et à celui de représentativité en particulier, qui constitue sa raison d'être, doit être sanctionnée. Pour entraver, il n'est pas indispensable de négocier ouvertement, ni de menacer ou d'intimider; il peut suffire de créer des contraintes, de semer des obstacles, comme ici.

[Nos soulignements]

[133] Qu'en est-il en l'espèce?

L'application aux faits

[134] Nul ne conteste que la liste d'attente des enfants dont le dossier doit être évalué et faire l'objet d'une orientation, une fois un signalement retenu par la DPJ, a atteint un niveau alarmant en 2023. Cette situation est préoccupante, d'autant qu'elle ne date pas d'hier et qu'elle s'aggrave constamment.

[135] Le gouvernement a fait de cet enjeu une priorité. La question qui se pose, cependant, est celle de savoir si le moyen qu'il a retenu pour atteindre un tel objectif entrave les activités syndicales de l'APTS, de la FSSS-CSN et de la FP-CSN, dans le contexte ici décrit.

[136] On a fait valoir, du côté patronal, que le recours retenu par les organisations syndicales pour contester la directive ministérielle n'est pas le véhicule approprié pour en

²⁰ 2006 QCCRT 276.

« contrôler la conformité ou la légalité ». On argue aussi que les conventions collectives échues et appelées à être éventuellement renouvelées ne contiennent aucune stipulation relative au paiement d'un montant pour couvrir les frais d'adhésion à un ordre professionnel. Partant, l'employeur conserve son droit de direction, est-il invoqué, faisant ainsi échec aux plaintes d'entrave en cause.

[137] D'abord, s'il n'est pas exclu qu'une même situation que celle qui nous occupe puisse donner lieu à un autre recours, tel le grief, il n'en demeure pas moins que la seule question à laquelle le Tribunal doit répondre consiste en l'existence ou non d'une contravention à l'article 12 du *Code du travail*, compétence qui lui est exclusive²¹.

[138] Ensuite, la protection contre l'entrave s'apprécie de façon globale dans le contexte où une association de salariés accréditée est détentrice d'un monopole de représentation des salariés faisant partie de son unité de négociation. L'argument patronal laisse penser qu'il faudrait circonscrire la protection contre l'entrave aux seules matières conventionnées entre les parties.

[139] Or, il n'en est rien.

[140] Cette protection ratisse beaucoup plus large que le seul contenu de la convention collective. Elle s'applique à l'ensemble de la relation entre un employeur et son partenaire syndical.

[141] Examinons l'ensemble des faits et des circonstances de la présente affaire afin de déterminer si la règle de la prohibition de l'entrave aux activités syndicales a été respectée.

[142] L'octroi d'un montant de 900 \$ aux salariés qui répondent aux exigences qu'énonce la directive ministérielle constitue une condition de travail. Partant, l'interlocuteur obligé de la partie patronale, c'est l'agent négociateur que sont, pour les personnes qu'elles représentent, l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN. Le CPNSSS en est bien conscient, puisqu'il leur propose la mesure temporaire que le gouvernement souhaite implanter dès que possible et cherche à obtenir leur assentiment.

[143] Les représentants patronaux avaient-ils envisagé que cette proposition passerait comme une lettre à la poste? Peut-être. Mais ce ne fut pas le cas. Les agents négociateurs se sont, de prime abord, montrés froids vis-à-vis de cette proposition qui constitue une offre particularisée pour les seuls salariés de l'Évaluation/Orientation de la DPJ, sans aucune considération pour les autres.

²¹ *Travailleurs unis du pétrole du Canada, section locale 121 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Shell Canada Ltée*, 2010 QCCRT 0558, par. 45.

[144] L'APTS, qui représente le plus grand nombre de salariés visés par la mesure temporaire proposée ici, s'est montrée ouverte à déroger à sa position initiale. Elle a examiné différents scénarios, invitant aussi la partie patronale à en discuter dans le cadre de séances du comité paritaire de la Lettre d'entente n° 24. Elle s'est employée à tenter de trouver un compromis en suggérant des élargissements d'une telle mesure.

[145] En vain, la partie patronale est demeurée campée sur sa position initiale.

[146] En effet, les mandats des représentants patronaux ne laissent place à quelque discussion que ce soit, hormis sur la question très accessoire des « modalités ». Bref, sur le *fond*, on impose; il n'y a matière à discussion que sur les « modalités ».

[147] Après que l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN eurent signifié à la partie patronale qu'elles refusent de donner leur aval à ce qui est proposé – sans aucun mouvement dans la position patronale, faut-il le rappeler –, on les avise de la mise en place de la directive ministérielle.

[148] Qu'il suffise de constater ici que les représentants patronaux ont ignoré, contourné et écarté les interlocuteurs syndicaux avec lesquels la loi leur impose de transiger. Il en est résulté, dès le 8 mai 2023, une modification aux conditions de travail, imposée par la seule volonté patronale en contournant le monopole de représentation syndical.

[149] Maintenant, est-ce pour autant de l'entrave, ou une tentative d'entrave, contrevenant au *Code du travail*?

[150] Puisque dans ce type de dossier, tout est affaire de contexte et de circonstances, les parties défenderesses invoquent que la directive ministérielle dont il est question ici s'inscrit dans le cadre du pouvoir général du Ministre de mettre en œuvre les fonctions qui lui sont dévolues par la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*²².

[151] Elles se réfèrent également à la *Loi sur les services de santé et des services sociaux*²³ (la **LSSSS**), laquelle lui confie la responsabilité de déterminer les priorités, les objectifs et les orientations en matière de santé et de services sociaux tout en veillant à leur application. Ce faisant, le Ministre « prend les mesures propres à assurer aux usagers la prestation sécuritaire de services de santé et de services sociaux »²⁴.

[152] On invite donc le Tribunal, en défense, à considérer les deux arguments suivants :

²² RLRQ, c. M-19.2.

²³ RLRQ, c. S-4.2.

²⁴ Art. 431, par. 6.1, de la LSSSS.

- l'objectif ou l'intérêt poursuivi avec la mise en place d'une telle mesure est légitime;
- il n'y a aucun effet concret ni négatif découlant de la mesure.

[153] Voyons ces moyens.

L'objectif légitime

[154] Le procureur patronal souligne que l'objectif que poursuivent les parties défenderesses consiste à « *agir sur une problématique aigue et sans précédent de liste d'attente d'enfants vulnérables au secteur de [l'Évaluation/Orientation]* », ajoutant :

106. Contrairement à un contexte "classique", le péril qui guette n'est pas la perte d'un contrat ou la banqueroute d'une entreprise, mais bien l'absence de services sociaux qui doivent être prodigués, en l'espèce d'évaluation de la situation d'enfants dont il y a des raisons de croire que la sécurité ou le développement est ou peut être compromis.

[155] Il rappelle que des responsabilités incombent au Ministre, comme on l'a vu ci-dessus. En outre, il remarque le contexte propre à la protection de la jeunesse tout comme l'importance des enfants, un groupe vulnérable, renvoyant ainsi à la LPJ ainsi qu'à l'article 39 de la *Charte québécoise*.

[156] Il existe un lien logique entre l'objectif poursuivi, en l'occurrence réduire la liste d'attente à l'Évaluation/Orientation à la DPJ, et le moyen retenu pour ce faire, soit d'octroyer un montant forfaitaire de 900 \$ devant servir notamment à acquitter le coût d'une adhésion à un ordre professionnel pour les personnes salariées qui répondent aux conditions de la directive ministérielle. L'efficacité de cette mesure n'est pas remise en cause, d'affirmer le procureur patronal.

[157] Plus encore, il plaide l'urgence qui ne permettait pas d'attendre davantage, considérant l'impasse dans laquelle se trouvaient les parties.

[158] Qu'en est-il?

[159] Faut-il rappeler que le *Code du travail* s'applique à l'État, lequel est nommément identifié dans la définition d' « *employeur* »²⁵ qu'il renferme, d'autant que la *Loi sur le régime de négociation* prévoit expressément qu'elle « *s'applique à la négociation et à la*

²⁵ Voir l'article 1 k) du *Code du travail*.

conclusion d'une convention collective au sens du Code du travail (chapitre C-27) »²⁶ dans les secteurs public et parapublic.

[160] Donc, l'État-employeur doit s'assurer d'exercer les différentes missions publiques qui lui échoient en conformité avec la loi, incluant le *Code du travail* auquel il est assujéti.

[161] Avec égards, la façon habile avec laquelle cet argument est présenté donne à croire qu'il pourrait exister une incompatibilité entre les obligations qui incombent au Ministre, vis-à-vis des enfants qui sont des usagers, et la liberté d'association dont peuvent se réclamer les agents négociateurs en vertu de l'article 12 du *Code du travail*.

[162] Ce n'est pas le cas.

[163] Au contraire, s'attaquer à la liste d'attente dont il est question n'est pas du tout incompatible avec une négociation qui devait être engagée par le biais d'un dialogue authentique avec les interlocuteurs syndicaux.

[164] Ce n'est toutefois pas ce qui s'est produit. Comme on le verra ci-dessous, cette façon d'agir est en contravention de l'obligation du *Code du travail* de négocier avec diligence et bonne foi.

[165] Au risque de se répéter, les représentants du CPNSSS présentent une mesure temporaire à leurs homologues syndicaux, dont seules les « modalités » peuvent être négociées. L'APTS tente d'amorcer la discussion sur le *fond* de la mesure en faisant montre d'ouverture au compromis, mais c'est peine perdue. Le mandat patronal est immuable. Et quoi qu'il arrive, on laisse entendre qu'à défaut d'un assentiment, la mesure sera de toute façon imposée par le gouvernement.

[166] Par ailleurs, le texte de la directive ministérielle a été conçu et rédigé par l'équipe du CPNSSS en marge des discussions patronales-syndicales. Elle l'a ensuite fait cheminer au MSSS ainsi qu'au SCT. Le gouvernement avait fait son lit bien avant quelques heures de la signature de la directive ministérielle le 5 mai 2023.

[167] Dans ces circonstances, le Tribunal ne peut prêter foi à la prétention patronale selon laquelle « *la position stricte adoptée par les Demanderesses, malgré leur reconnaissance de la problématique, rendait illusoire toute perspective d'en arriver à une entente dans un délai acceptable* ».

²⁶ Art. 1 de la *Loi sur le régime de négociation*.

[168] Il n'y a pas d'impasse. En vérité, les organisations syndicales rechignent parce qu'on cherche, du côté patronal, à les mettre devant un fait accompli. C'est à prendre ou à laisser. Au mieux, il y a assentiment. Au pire, on impose la mesure.

[169] L'argument d'urgence pour justifier la directive ministérielle, sans entente avec l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN, étonne. L'idée sous-jacente est que le temps ne permettait pas d'entamer de véritables négociations.

[170] Pourtant, les listes d'attente à la DPJ, qui sont en augmentation depuis plusieurs années, sont corrélées avec la rareté de main-d'œuvre qui afflige ce secteur depuis belle lurette et qui a été mise au jour dans le rapport de la Commission Laurent en 2021.

[171] Par surcroît, ce rapport et ses constats ont constitué un thème majeur de l'ancienne ronde des négociations collectives. On a même mis en place une lettre d'entente dans chacune des conventions signées par l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN visant la question de la main-d'œuvre dans la mission « Centre jeunesse ».

[172] Alors que le nombre d'enfants en attente augmente sans cesse, c'est en 2023 qu'on sonne l'alarme et que la situation est devenue critique, insiste-t-on.

[173] Enfin, la preuve est bien mince quant aux mesures mises en place pour réduire une telle liste au niveau national. On a fait dans les généralités, hormis pour l'Estrie.

[174] Bref, si légitime soit le but poursuivi par le gouvernement, la fin ne justifie pas les moyens.

[175] Cet argument n'est pas retenu.

Les effets découlant de la mesure

[176] La partie patronale soulève que cette mesure unilatérale est à l'avantage des personnes salariées visées et que, de toute façon, aucune stipulation de la convention collective n'est enfreinte. En d'autres mots, personne ne perd rien. Au contraire, les gens qui en bénéficient y gagnent, sans qu'aucune contrepartie ne soit exigée d'eux.

[177] Au risque de se répéter, de par l'existence d'une accréditation, un « *cadre collectif se substitue au mécanisme contractuel traditionnel, fondé sur des rapports individuels entre l'employeur et ses salariés* »²⁷.

²⁷ *Supra*, note 14, par. 43.

[178] Poussé à l'extrême, ce postulat patronal ferait que dès qu'une mesure se révélerait à l'avantage d'un salarié donné, par rapport à ses collègues faisant partie de la même unité de négociation, il ne saurait y avoir d'entrave.

[179] Ce serait là faire abstraction du monopole de représentation qu'accorde l'accréditation à l'association de salariés, à laquelle il incombe d'agir et de promouvoir l'intérêt *collectif* du groupe qu'elle représente.

[180] Il est pourtant bien connu que cet intérêt, pris collectivement, peut parfois être en porte-à-faux avec celui d'un individu donné ou d'un sous-groupe de gens faisant partie de l'unité de négociation. C'est justement la prérogative d'une association de salariés d'arbitrer les intérêts de celles et ceux qui la composent, qui peuvent inévitablement être appelés à s'entrechoquer. C'est d'autant plus vrai lorsqu'une unité de négociation, comme celles qui nous occupent, regroupe de nombreux titres d'emploi dans le réseau de la santé et des services sociaux.

[181] Sans conteste, un employeur qui interviendrait dans l'arbitrage de ces intérêts qui peuvent diverger s'ingérerait dans les affaires syndicales et entraverait les activités de l'association de salariés. Il coule de source qu'un tel avantage accordé unilatéralement à certains au détriment d'autres dans le même groupe ne peut que semer la zizanie, voire des guerres intestines, et avoir pour effet de discréditer le syndicat.

[182] En conséquence, la preuve démontre de manière prépondérante des effets concrets qui ont découlé de l'imposition de la directive ministérielle. En effet, elle a mis les agents négociateurs devant un fait accompli. Le comité de négociation de l'APTS n'avait pas le mandat d'accepter des offres différentes pour leurs membres non plus que ceux de la FSSS-CSN et de la FP-CSN.

[183] Or, la mise en place de la directive, sans accord syndical, crée une situation de fait où il existe une condition de travail différente pour les personnes qui travaillent à l'Évaluation/Orientation de la DPJ par rapport à l'ensemble des autres collègues faisant partie de l'unité de négociation.

[184] Et cela, par la seule volonté du gouvernement qui a tenté d'obtenir à l'arraché un consentement à la mesure, à défaut de quoi il l'a imposée. D'ailleurs, ses représentants ne s'en sont pas cachés.

[185] On ne peut passer sous silence que les syndicats se trouvent encore plus vulnérables qu'à l'habitude, parce que les conventions collectives sont expirées et que les négociations sont entamées en vue de leur renouvellement.

[186] Plus encore, de tels faits et gestes placent les agents négociateurs et les associations de salariés dans une position délicate, les amenant à devoir gérer des

situations problématiques, voire litigieuses, en lien avec l'interprétation et l'application de la directive ministérielle, qu'ils n'ont pas négociée et qu'ils réprouvent. C'est d'ailleurs ce qui se dégage des témoignages entendus à l'audience des différents porte-paroles et représentants syndicaux.

En conclusion sur la plainte d'entrave

[187] Comme le Tribunal²⁸ l'a rappelé en 2021 dans une décision statuant sur une plainte d'entrave dirigée contre le CPNSSS, les questions pécuniaires incluant l'octroi de primes ou de montants forfaitaires constituent un sujet sensible et névralgique traité à l'échelle nationale :

[66] L'annexe A.1 de la [*Loi sur le régime de négociation*] est celle qui définit la liste des matières négociées et agréées à l'échelle locale ou régionale dans le secteur des affaires sociales, ce qui inclut notamment les établissements publics au sens de la [*Loi sur les services de santé et les services sociaux*]. Cette liste exclut nommément tout ce qui touche entre autres les taux et la rémunération (le « *monétaire* »), des sujets discutés à l'échelle nationale.

[67] Le Tribunal n'a pas à recourir à sa compétence spécialisée pour identifier d'emblée que tout aspect lié de près ou de loin aux aspects monétaires, notamment l'octroi de primes ou de montants forfaitaires à certains corps d'emploi, est un sujet sensible et névralgique dans les secteurs public et parapublic, d'où sa considération nationale, et non locale ou régionale, dans la [*Loi sur le régime de négociation*]. À plus forte raison lorsque cet octroi n'est destiné qu'à l'égard de certains corps d'emploi.

[Notes omises]

[188] Dans notre dossier, certes, les représentants patronaux indiquent que cette situation ne dispose en rien des demandes syndicales de remboursement de la cotisation versée à un ordre professionnel par les gens qu'ils représentent. Des tentatives d'en négocier le *fond* se heurtent à une fin de non-recevoir patronale. En raison du refus des agents négociateurs d'accepter la proposition, on l'impose.

[189] Donc, le CPNSSS et le MSSS ont fait fi du monopole de représentation des agents négociateurs qui leur résulte du *Code du travail* et de la [*Loi sur le régime de négociation*]. Les arguments qu'ils mettent de l'avant pour justifier leurs actions, s'ils participent évidemment du contexte, ne leur sont d'aucun secours.

[190] Le Tribunal ne peut souscrire au moyen de défense patronal selon lequel il n'y a aucune intention d'entraver. Encore que ce soit le cas, ces faits et gestes constituent une

²⁸ *Regroupement des syndicats SCFP, section locale 899 et section locale 1226 (FTQ) c. Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)*, 2021 QCTAT 1358.

imprudence grave dont les intervenants patronaux ne pouvaient ignorer les conséquences.

[191] Les porte-paroles et les gens du CPNSSS sont rompus aux relations du travail et en connaissent, ou devraient en connaître les tenants et les aboutissants, particulièrement la portée de l'article 12 du *Code du travail*. La jurisprudence foisonne de cas où le Tribunal est intervenu pour sanctionner des situations similaires à celle en cause en l'espèce²⁹.

[192] Dès que l'APTS a été mise au parfum que le gouvernement irait de l'avant de toute façon, ses procureurs ont sans délai transmis une mise en demeure directement à la directrice des négociations du CPNSSS ainsi qu'au ministre responsable des Services sociaux au MSSS. Cette missive fait expressément référence aux articles 12 et 53 du *Code du travail*, mais aussi à l'article 59 prévoyant le maintien des conditions de travail jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention collective nationale. Cette mise en demeure reste lettre morte.

[193] Mais il y a plus.

[194] Le CPNSSS, le MSSS, le Ministre ainsi que des établissements de santé et de services sociaux ont déjà été sanctionnés pour avoir commis des gestes similaires, faisant fi de l'interlocuteur syndical obligé³⁰. Nous y reviendrons au chapitre des mesures de réparation, puisque le caractère récidivant de tels comportements est manifeste et doit entraîner des conséquences.

[195] Par conséquent, les faits et gestes du CPNSSS et du MSSS, qui agissent pour les employeurs qu'ils représentent conformément à la *Loi sur le régime de négociation*, constituent de l'entrave aux activités syndicales de l'APTS, de la FSSS-CSN et de la FP-CSN en contravention de l'article 12 du *Code du travail*.

²⁹ Voir p. ex.: *Syndicat de la santé et des services sociaux d'Arthabaska-Érable (CSN) c. Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-Érable*, 2006 QCCRT 0276; *Syndicat des employés du CISSSMO-SCFP 3247 c. Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Ouest*, 2020 QCTAT 3056; *Syndicat des infirmières, infirmières auxiliaires et inhalothérapeutes de l'Est du Québec (CSQ) c. Centre intégré de santé et de services sociaux de la Gaspésie*, 2020 QCTAT 3986; *Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec inc. (SPIHQ) c. Hydro-Québec*, 2021 QCTAT 3113; *Syndicat national des travailleurs des pâtes et papiers de Pont-Rouge inc. (CSD) c. Cie Matériaux de construction BP Canada, usine de Pont-Rouge*, 2022 QCTAT 2111.

³⁰ *Supra*, note 28. Voir aussi *Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec- FIQ c. Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)*, *supra*, note 11 et *Fédération de la santé et des services sociaux- CSN c. Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, 2022 QCTAT 3712, pourvoi en contrôle judiciaire pendant, C.S. Montréal, 500-17-122211-223, 16 septembre 2022.

[196] Les plaintes sont accueillies.

LA PLAINTÉ DE MANQUEMENT À L'OBLIGATION DE NÉGOCIER AVEC DILIGENCE ET BONNE FOI

Le cadre juridique

[197] L'obligation de négocier avec diligence et bonne foi se trouve au cœur du régime de négociation des conventions collectives qu'instaure le *Code du travail*. Elle est partie intégrante de la liberté d'association garantie constitutionnellement³¹.

[198] Revoyons certains passages tirés du jugement de la Cour suprême dans *Health Services*³² portant sur cette obligation de négocier de bonne foi afin de mieux en saisir la portée :

98. L'examen de l'obligation de négocier de bonne foi, qui se trouve au cœur de la négociation collective, permet de mieux cerner la notion d'ingérence induite dans le droit de négociation collective. Il vaut la peine de se référer de nouveau au principe H de l'OIT sur la négociation collective, qui souligne la nécessité de la bonne foi pour faire respecter le droit de négociation collective et son importance dans le déroulement des négociations collectives. Ce principe H est ainsi formulé :

Le principe de la bonne foi dans la négociation collective implique les points suivants : reconnaître les organisations représentatives, faire des efforts pour parvenir à un accord, procéder à des négociations véritables et constructives, éviter des retards injustifiés dans la négociation et respecter réciproquement les engagements pris et les résultats obtenus grâce à des négociations de bonne foi.

(Reproduit dans Gernigon, Odero et Guido, p. 51)

99. Conformément à ce principe, le Code canadien du travail et les lois de chaque province confèrent le droit et imposent l'obligation aux employeurs et aux syndicats de négocier de bonne foi (voir, en général, Adams, p. 10-91 et 10-92). L'obligation de négocier de bonne foi prévue dans les codes du travail possède une nature essentiellement procédurale et ne dicte pas le contenu des ententes susceptibles d'être conclues à l'issue d'une négociation collective. Elle vise à réunir les parties autour de la table pour discuter mais, comme l'illustrent ces remarques du sénateur Walsh, président du comité sénatorial sur la *Loi Wagner*, selon la règle générale [TRADUCTION] « la loi ne fait que conduire les représentants syndicaux à la porte de l'employeur ». (Remarques du sénateur Walsh, 79 Cong. Rec. 7659; voir F. Morin et J.-Y. Brière et D. Roux, *Le droit de l'emploi au Québec* (3^e éd. 2006), p. 1026-1027).

[...]

104. En principe, la vérification de l'exécution de l'obligation de négocier de bonne foi ne s'étend pas au contrôle du contenu des propositions présentées dans le cadre de la négociation collective; leur contenu demeure fonction du rapport de force entre les parties (Carter et autres, p. 300). Toutefois, lorsque l'examen du contenu démontre qu'une partie manifeste de l'hostilité envers le processus de négociation collective, l'existence de cette

³¹ *Supra*, note 16.

³² *Ibid.*

hostilité constitue un manquement à l'obligation de négocier de bonne foi. Dans certaines circonstances, même si une partie participe à la négociation, les propositions et positions qu'elle présente peuvent être « inflexible[s] et intransigeante[s] au point de mettre en péril l'existence même de la négociation collective » (Royal Oak Mines Inc., par. 46). Cette attitude d'inflexibilité est souvent décrite sous le vocable de « négociation de façade ».

[Nos soulignements]

[199] En droit québécois, c'est l'article 53 du *Code du travail* qui édicte cette règle. Il se lit comme suit :

53. La phase des négociations commence à compter du moment où l'avis visé à l'article 52 a été reçu par son destinataire ou est réputé avoir été reçu suivant l'article 52.2.

Les négociations doivent commencer et se poursuivre avec diligence et bonne foi.

[Notre soulignement]

[200] Dans *Nexans Canada inc.*³³, la CRT définit ainsi la notion de « *diligence* » :

[48] La diligence correspond à un « empressement mesuré et prudent que l'on adopte à l'occasion de la poursuite de négociations avec une partie en vue d'éviter des délais voulus et non nécessaires [...] » (Gérard Dion, Dictionnaire canadien des relations du travail, Québec, P.U.L., 2^e éd., 1986, à « diligence raisonnable »).

[49] La diligence à laquelle réfère le Code est de même nature que « l'effort raisonnable » que doit faire une partie, une fois l'avis de négociation reçu, en application de l'alinéa 50 a) ii) du Code canadien du travail. (Conseil des relations du travail), [1996] 1 R.C.S. 369, (monsieur le juge Cory), aux para. 42 et 43).

[50] Cet empressement s'étend donc au-delà du simple respect des délais. Il correspond à un ensemble de gestes à poser dans le meilleur intérêt de la partie pour laquelle on agit et, dans le cas d'une association accréditée, des salariés qu'elle représente. Cet empressement ou « effort raisonnable » implique qu'on cherche à prévoir les conséquences de ses gestes avant de les poser et des décisions prises et à prendre. Ce comportement s'apprécie en regard d'une personne raisonnable ayant des capacités, des compétences et une expertise semblables dans des circonstances analogues.

[51] En fait, la diligence oblige à prévoir les risques pouvant découler d'une situation et à prendre les mesures raisonnables pour gérer ces risques. La gestion de ces risques consiste essentiellement à examiner soigneusement la situation et se demander ce qui peut mal tourner et prévoir le préjudice en conséquence. Cela signifie aussi qu'il faut identifier les mesures pratiques à prendre pour empêcher le préjudice ou encore en contrôler et délimiter le plus possible les conséquences négatives. En fait, le tout est fondé sur le bon sens, soit de l'ensemble des connaissances et de l'expérience mises en commun.

³³

Nexans Canada inc. c. Syndicat des Métallos, section locale 6687, 2006 QCCRT 545.

[52] En somme, la diligence est davantage qu'une simple comparution à une séance de négociation ou de conciliation. Elle implique de considérer l'ensemble d'une situation, de mesurer l'impact de ses décisions et de le faire avec un « empressement mesuré et prudent ».

[Nos soulignements]

[201] La notion de « *bonne foi* » à laquelle réfère aussi l'article 53 du *Code du travail* est intimement liée à celle de « *diligence* », comme l'exprime le juge Bernard Lesage du Tribunal du travail³⁴ :

Il faut bien en percevoir l'essence qui est de s'efforcer à une rencontre des volontés. La diligence, qui est faite de promptitude et d'application et la bonne foi, qui veut dire l'honnêteté, sont des éléments constitutifs d'un effort véritable. Ce que le Code impose, à ce tournant crucial des relations de travail entre un employeur et ses salariés, c'est de véritablement négocier, sans demi-mesure. Rien de moins n'est exigé mais rien de plus. Il n'y a qu'un seul devoir imposé, sans exigence précise de poser une série de gestes distincts. Le législateur a voulu marquer avec insistance le caractère impérieux et inéluctable de l'obligation de négocier et c'est pour en illustrer la substance et prévenir les échappatoires qu'il a parlé de bonne foi et de diligence. Ces éléments sont implicites dans le concept de base. Pour inciter au respect absolu et souligner la gravité de toute dérogation, on a estimé opportun de souligner les mentions essentielles de l'obligation.

[...] Parler de bonne foi et de diligence, tout comme si l'on mentionnait l'honnêteté et l'effort véritable, c'est marquer la gravité de l'obligation de négocier, inviter à scruter tout échappatoire, mettre en garde contre toute simulation. Dans la perspective particulière du monde du travail et de l'histoire de ses relations juridiques, cela allait sans dire mais, en pratique, vu la nature humaine tant des justiciables que des juges, cela allait mieux en le disant.

[Nos soulignements]

L'application aux faits

[202] Une mesure temporaire est présentée par le CPNSSS aux représentants syndicaux. Seules les « *modalités* » sont négociables. La position patronale n'est pas appelée à bouger. À défaut de l'APTS, de la FSSS-CSN et de la FP-CSN de donner leur aval, une directive ministérielle l'imposera.

[203] Au même moment, le texte de la directive ministérielle est conçu et rédigé par l'équipe même du CPNSSS. Sans l'ombre d'un doute, le gouvernement avait fait son lit bien avant quelques heures de sa signature le 5 mai 2023.

³⁴ *North Island Laurentian Teacher's Union c. Commission scolaire Laurenval*, [1981] T.T. 237, p. 246.

[204] Ce qui devait arriver arriva.

[205] La partie patronale a *feint* de tenter de négocier quelque chose. En réalité, il n'y avait rien à négocier sur le *fond* de la mesure. On a mis l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN devant le fait accompli.

[206] Le tout a été initié avec l'APTS dans le cadre des négociations nationales, bien que les discussions se soient poursuivies lors de rencontres du comité paritaire sur la Lettre d'entente n° 24.

[207] Avec la FSSS-CSN et la FP-CSN, les échanges, quoique très brefs, ont aussi eu lieu au cours des négociations nationales.

[208] Rappelons qu'il s'agit d'un enjeu de rémunération, traité à l'échelle nationale selon la *Loi sur le régime de négociation*. Au surplus, le remboursement d'une cotisation professionnelle est une revendication syndicale bien connue.

[209] Compte tenu de l'ensemble des circonstances, le manquement à l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi saute aux yeux.

[210] Les plaintes sont accueillies.

LES MESURES DE RÉPARATION

[211] Les pouvoirs généraux du Tribunal sont notamment prévus à l'article 9 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*³⁵ (la **LITAT**), mais aussi à l'article 111.33 du *Code du travail*, lequel se lit comme suit :

111.33. Outre les pouvoirs que lui attribuent le présent code et la Loi instituant le Tribunal administratif du travail (chapitre T-15.1), le Tribunal peut aussi aux fins du présent code:

1° ordonner à une personne, à un groupe de personnes, à une association ou à un groupe d'associations de cesser de faire, de ne pas faire ou d'accomplir un acte pour se conformer au présent code;

2° exiger de toute personne de réparer un acte ou une omission fait en contravention d'une disposition du présent code;

3° ordonner à une personne ou à un groupe de personnes, compte tenu du comportement des parties, l'application du mode de réparation qu'il juge le plus approprié;

[...]

[Notre soulignement]

[212] Le Tribunal dispose donc de vastes pouvoirs dans l'exercice de sa compétence d'attribution, laquelle est, entre autres, « *d'assurer l'application diligente et efficace du Code du travail (chapitre C-27) et d'exercer les autres fonctions que ce code et toute autre loi lui attribuent* »³⁶.

[213] En l'espèce, c'est la liberté d'association pourtant garantie constitutionnellement qui est enfreinte par les faits et gestes commis par les parties défenderesses en contravention flagrante des articles 12 et 53 du *Code du travail*. Comme le remarquent les auteurs Michel COUTU *et al.*³⁷ :

[...] [L]e TAT (tout comme les plaideurs qui agissent devant lui) devra tenir compte du fait que les situations d'entrave, d'ingérence, de domination, etc., mettent en question un droit fondamental de portée quasi constitutionnelle (art. 3 C.d.l.p.). Ceci implique la possibilité pour le TAT de mettre en œuvre les mesures réparatrices prévues par la Charte québécoise. Autrement dit, des dommages moraux en cas de préjudice de cette nature, mais aussi des dommages-intérêts punitifs en cas d'atteinte illicite et intentionnelle à la liberté d'association pourraient être accordés aux plaignants par le TAT.

[Notre soulignement]

[214] L'article 49 de la *Charte québécoise* prévoit :

49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs.

[Nos soulignements]

[215] Le *Code civil du Québec*³⁸, à son article 1621, édicte ce qui suit quant aux dommages punitifs :

1621. Lorsque la loi prévoit l'attribution de dommages-intérêts punitifs, ceux-ci ne peuvent excéder, en valeur, ce qui est suffisant pour assurer leur fonction préventive.

Ils s'apprécient en tenant compte de toutes les circonstances appropriées, notamment de la gravité de la faute du débiteur, de sa situation patrimoniale ou de l'étendue de la réparation à laquelle il est déjà tenu envers le créancier, ainsi que, le cas échéant, du fait

³⁶ Art. 1 de la LITAT.

³⁷ Michel COUTU *et al.*, *Droit des rapports collectifs du travail au Québec – Le régime général*, vol. 1, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2019, p. 225.

³⁸ RLRQ, CCQ-1991.

que la prise en charge du paiement réparateur est, en tout ou en partie, assumée par un tiers.

[216] Dans l'arrêt *Fortier*³⁹, la Cour d'appel décrit le cadre juridique applicable à l'octroi de dommages punitifs :

[95] L'article 1621 C.c.Q. énonce que l'octroi de tels dommages punitifs n'est possible que dans les cas où la Loi l'autorise. Il précise également que ces dommages s'apprécient en tenant compte de toutes les circonstances appropriées, notamment de la gravité de la faute commise, de la situation patrimoniale de celui qui a commis cette faute et de la réparation à laquelle il est déjà tenu envers la victime. [...]

[...]

[96] Il en est ainsi dans les cas où il est porté atteinte à un droit reconnu par la *Charte*. L'article 49 de la *Charte* prévoit en effet que la victime d'une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu peut non seulement réclamer des dommages pour le préjudice moral que lui cause cette atteinte, mais également des dommages punitifs lorsque l'auteur de l'atteinte agit de façon intentionnelle. [...]

[...]

[97] Le caractère intentionnel de la faute au sens de l'article 49 de la *Charte* n'est pas limité aux seuls cas où l'auteur de l'atteinte manifeste un état d'esprit qui dénote un désir ou une volonté arrêtée de causer les conséquences de sa conduite. L'atteinte intentionnelle couvre également les situations où celui qui la commet pose ses gestes en toute connaissance des conséquences immédiates et naturelles ou au moins extrêmement probables qu'ils engendreront²².

[...]

[98] Une fois le caractère intentionnel de la faute prouvé, le montant des dommages punitifs doit être établi en tenant compte de trois objectifs : la punition, la dissuasion et la dénonciation. Contrairement aux dommages compensatoires, les dommages punitifs ne visent pas à réparer le préjudice résultant d'une faute. Ces dommages expriment plutôt l'avis de la justice sur la gravité d'une atteinte intentionnelle et la nécessité de la punir, la décourager et la dénoncer²³.

[Nos soulignements et notes omises]

L'application aux faits

Les différentes ordonnances

[217] L'APTS demande au Tribunal d'annuler la directive ministérielle dont la diffusion et l'application constituent de l'entrave à ses activités syndicales, de même qu'un

³⁹ *Fortier c. Québec (Procureure générale)*, 2015 QCCA 1426.

manquement à l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi. Pour leur part, la FSSS-CSN et la FP-CSN n'en demandent pas l'annulation.

[218] Vu qu'il accueille les plaintes, le Tribunal prononce une ordonnance de cesser d'entraver les activités de l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN, sans plus.

[219] L'un ou l'autre du CPNSSS, du MSSS ou encore le Ministre devra diffuser la présente décision, dans les cinq (5) jours de sa notification, à l'ensemble des personnes salariées au nom desquelles négocient l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN, ainsi qu'au personnel d'encadrement œuvrant dans la mission « Centre jeunesse » dans les établissements de santé et de services sociaux concernés. Cette diffusion pourra être faite par courrier électronique, pour le personnel ayant dès lors accès à une adresse de courriel professionnelle, et par courrier régulier pour les autres.

Les dommages punitifs

[220] L'APTS réclame la somme de 15 000 \$ à titre de dommages punitifs, alors que la FSSS-CSN et la FP-CSN demandent respectivement 25 000 \$.

[221] Les contraventions constatées ci-dessus n'ont rien de banal. Il s'agit d'atteintes illicites et importantes à la liberté d'association de l'APTS, de la FSSS-CSN et de la FP-CSN ainsi que des syndicats qu'ils représentent comme agents négociateurs et leurs membres.

[222] Ces atteintes se manifestent par de l'entrave à l'exercice de leur monopole de négociation des conditions de travail et, au surplus, par un manquement à l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi.

[223] Comme on l'a vu, on a complètement fait abstraction du rôle de l'APTS, de la FSSS-CSN et de la FP-CSN en imposant ultimement la directive ministérielle.

[224] Par surcroît, ces violations du *Code du travail* et de la *Charte québécoise* se produisent à un moment crucial, alors que les négociations nationales visant le renouvellement des conventions collectives échues sont amorcées.

[225] Cette conduite est d'autant plus répréhensible qu'elle est en passe d'être un *modus operandi*.

[226] Des décisions récentes ont été rendues par le Tribunal, mettant en cause le CPNSSS et le MSSS ou encore le gouvernement, en matière d'entrave aux activités syndicales.

[227] En 2021, dans *Regroupement des syndicats SCFP, section locale 899 et section locale 1226 (FTQ)*⁴⁰, le Tribunal reproche au CPNSSS d'avoir entravé les activités syndicales en implantant temporairement un programme de rémunération additionnelle afin de pallier une pénurie de main-d'œuvre, et ce, en l'absence de négociation et de la conclusion d'une entente avec les syndicats en cause.

[228] En 2022, dans *Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec – FIQ*⁴¹, le Tribunal condamne l'entrave syndicale commise, entre autres par le CPNSSS et le MSSS en accordant des primes à des salariés du réseau de la santé et des services sociaux, sans même en aviser au préalable leur syndicat. Le Tribunal a également réprouvé la négociation de mauvaise foi à laquelle se sont prêtés les acteurs gouvernementaux, s'affairant à mettre en place un système de primes en marge des conventions collectives qui venaient tout juste d'être renouvelées. Bien que faisant l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire, cette décision jouit d'une présomption de validité.

[229] Toujours en 2022, dans *Fédération de la santé et des services sociaux – CSN*⁴², le Tribunal déclare que le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine a violé l'article 12 du *Code du travail*. Ce qui pose problème est la mise en place d'une série de mesures modifiant – unilatéralement et sans discussion avec les syndicats en cause – les conditions de travail des salariés des centres de la petite enfance, dans le but de favoriser l'attraction et la rétention de la main-d'œuvre. De nouveau, quoiqu'un pourvoi en contrôle judiciaire ait été intenté, cette décision est présumée valide.

[230] Au cours de son délibéré, le Tribunal a rouvert l'enquête⁴³ afin d'obtenir les commentaires des parties sur une décision rendue le 14 décembre 2023 dans l'affaire *Fédération de la santé et des services sociaux – CSN c. Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux*⁴⁴.

[231] Cette affaire concerne des recours dirigés contre le CPNSSS, le MSSS et le Ministre, entre autres parties défenderesses, par plusieurs associations syndicales, dont l'APTS, la FSSS-CSN et la FP-CSN. Ces dernières leur reprochaient de l'entrave à leurs activités ainsi qu'un manquement à l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi, se manifestant – encore ici – par des modifications unilatérales des conditions de travail des salariés syndiqués. Le Tribunal condamne ces faits et gestes, faisant droit aux plaintes syndicales et ordonnant le paiement de dommages punitifs fort substantiels.

⁴⁰ *Supra*, note 28.

⁴¹ *Supra*, note 11.

⁴² *Supra*, note 30.

⁴³ La réouverture d'enquête a eu lieu le 20 décembre 2023 et l'affaire a été mise en délibéré le 12 janvier 2024.

⁴⁴ 2023 QCTAT 5205, requête en révision pendante.

[232] Ces recours ont été institués en août 2022, donc bien avant les faits en cause dans les présents dossiers, survenant en 2023, faut-il le rappeler. La partie patronale ne peut donc plaider l'ignorance, sans oublier les décisions en sa défaveur dont il est question ci-devant.

[233] Pourtant, rien n'y fait.

[234] Le CPNSSS, le MSSS et le Ministre persistent à reproduire un comportement illégal et antisyndical dans une période relativement courte.

[235] Sans l'ombre d'un doute, dans le contexte décrit plus haut, de telles atteintes ne peuvent être qu'intentionnelles. En effet, le CPNSSS, le MSSS et le Ministre ne pouvaient raisonnablement ignorer les conséquences de leurs faits et gestes et qu'ils auraient un effet perturbateur pour les syndicats.

[236] Les ordonnances rendues et discutées ci-devant ne pourraient, à elles seules, servir à assurer que le CPNSSS, le MSSS et le Ministre respectent dorénavant les dispositions d'ordre public du *Code du travail* et incidemment celles de la *Charte québécoise*.

[237] Le Tribunal estime qu'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire d'ordonner le paiement de dommages punitifs afin de punir, dissuader, mais aussi dénoncer les contraventions en cause dans la présente affaire.

[238] Quel doit en être le montant pour qu'ils assurent réellement leur fonction préventive?

[239] Il importe que ces dommages punitifs ne soient pas simplement symboliques. Autrement, l'objectif de leur octroi, qui est finalement de prévenir la répétition d'un manquement répréhensible, serait réduit à néant. Le Tribunal doit donc s'assurer que le montant accordé est en phase avec l'importance des manquements, en fonction du contexte de l'affaire, mais surtout du caractère récidivant de la conduite illégale.

[240] Il faut également considérer que le réseau de la santé et des services sociaux, en cause en l'espèce, emploie un nombre très important de salariés. En ce sens, il est tout à fait normal que dans une société fondée sur la primauté du droit, l'État prêche par l'exemple et soit respectueux des lois qui s'appliquent à tous. Si l'on veut éviter qu'il ne s'agisse que d'un vœu pieux, le message de dissuasion qu'envoie ici le Tribunal doit être porteur et signifiant.

[241] Pour le Tribunal, étant donné l'ensemble de ce qui précède, la somme de 25 000 \$ sera accordée à la FSSS-CSN et à la FP-CSN. Quoique ce montant pour chaque plainte

selon les articles 12 et 53 du *Code du travail* soit suffisant pour faire comprendre l'importance du respect des dispositions d'ordre public en cause ici et envoyer un message clair de dissuasion de comportements illégaux, l'APTS ne se verra accorder que 15 000 \$, conformément à sa réclamation.

Les autres mesures de réparation

[242] Comme entendu avec les parties, le Tribunal réservera ses pouvoirs quant aux autres mesures de réparation qui pourraient trouver application dans les circonstances.

[243] Il réservera aussi ses pouvoirs pour résoudre toute difficulté qui pourrait découler des ordonnances prononcées dans la présente décision, le cas échéant.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

ACCUEILLE les plaintes de l'**Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)** déposées en vertu des articles 12 et 53 du *Code du travail*;

ACCUEILLE les plaintes de la **Fédération de la santé et des services sociaux – CSN** déposées en vertu des articles 12 et 53 du *Code du travail*;

ACCUEILLE les plaintes de la **Fédération des professionnelles – CSN** déposées en vertu des articles 12 et 53 du *Code du travail*;

DÉCLARE que le **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, le **Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)** ainsi que **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, ont contrevenu à l'article 12 du *Code du travail* en entravant les activités de l'**Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)**, de la **Fédération de la santé et des services sociaux – CSN** et de la **Fédération des professionnelles – CSN**;

DÉCLARE que le **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, le **Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)** ainsi que **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, ont contrevenu à l'article 53 du *Code du travail* en faisant défaut de négocier avec diligence et bonne foi avec l'**Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)**, la **Fédération de la santé et des**

services sociaux – CSN et la Fédération des professionnelles – CSN;

ORDONNE au **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, au **Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)** ainsi qu'à **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, de même qu'à toute personne agissant pour eux, de cesser et de s'abstenir de chercher à entraver les activités de l'**Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)**, de la **Fédération de la santé et des services sociaux – CSN** et de la **Fédération des professionnelles – CSN**;

ORDONNE au **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, à **Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)** ainsi qu'à **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, de même qu'à toute personne agissant pour eux, de cesser et de s'abstenir de manquer à l'obligation de négocier avec diligence et bonne foi prévue à l'article 53 du *Code du travail* à l'endroit de l'**Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)**, de la **Fédération de la santé et des services sociaux – CSN** et de la **Fédération des professionnelles – CSN**;

ORDONNE à l'un ou l'autre du **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, du **Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)** ou à **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, de diffuser la présente décision, dans les cinq (5) jours de sa notification, en transmettant copie à l'ensemble des personnes salariées au nom desquelles négocient l'**Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)**, la **Fédération de la santé et des services sociaux – CSN** et la **Fédération des professionnelles – CSN**, ainsi qu'au personnel d'encadrement œuvrant dans la mission « Centre jeunesse » dans les établissements de santé et de services sociaux concernés, et ce, par courriel pour le personnel ayant accès à une adresse de courrier électronique professionnelle, et par courrier régulier pour les autres;

ORDONNE conjointement et solidairement au **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, au

Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux) ainsi qu'à **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, de payer à l'**Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)**, dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision, la somme de **15 000 \$** à titre de dommages punitifs, le tout portant intérêt au taux fixé suivant l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, à compter de la notification de la présente décision;

ORDONNE conjointement et solidairement au **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, au **Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services Sociaux)** ainsi qu'à **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, de payer à la **Fédération de la santé et des services sociaux – CSN**, dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision, la somme de **25 000 \$** à titre de dommages punitifs, le tout portant intérêt au taux fixé suivant l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, à compter de la notification de la présente décision;

ORDONNE conjointement et solidairement au **Comité patronal de négociation du secteur de la santé et des services sociaux (CPNSSS)**, au **Gouvernement du Québec (Ministère de la Santé et des Services sociaux)** ainsi qu'à **monsieur Christian Dubé, ès qualités de ministre de la Santé et des Services sociaux**, de payer à la **Fédération des professionnelles – CSN**, dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision, la somme de **25 000 \$** à titre de dommages punitifs, le tout portant intérêt au taux fixé suivant l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, à compter de la notification de la présente décision;

RÉSERVE ses pouvoirs quant aux autres mesures de réparation applicables;

RÉSERVE ses pouvoirs pour résoudre toute difficulté pouvant découler des ordonnances prononcées dans la présente décision.



Pierre-Étienne Morand

M^e Sophie Cloutier & M^e Jean-Luc Dufour
POUDRIER, BRADET SOCIÉTÉ D'AVOCATS
Pour la partie demanderesse, Alliance du personnel
professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)

M^e Olivier Carrier
LAROCHE MARTIN (SERVICE JURIDIQUE DE LA CSN)
Pour les parties demanderesse, Fédération de la santé et des services sociaux – CSN
et Fédération des professionnelles - CSN

M^e Jean-François Tardif & M^e Alexie Lafond-Veilleux
LAVOIE, ROUSSEAU (JUSTICE - QUÉBEC)
Pour les parties défenderesses

Date de la mise en délibéré : 12 janvier 2024

PEM/nt