

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des relations du travail)

Région : Québec

Dossiers : 1344911-31-2311 1345859-31-2311

Dossier accréditation: AQ-2001-7951

Québec, le 7 mai 2024

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIVE : Myriam Bédard

FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches
Partie demanderesse

c.

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

DÉCISION

[1] Dans le cadre des journées de grève tenues à l'automne 2023, FIQ – Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches (le Syndicat) dépose deux demandes. Dans chacune d'elles, il requiert d'abord le respect par le Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches (le CISSS) des listes de services essentiels préalablement approuvées par le Tribunal, puis une déclaration du Tribunal que le CISSS a entravé les activités syndicales en empêchant les salariés d'exercer leur droit de grève. Il réclame en conséquence de cette entrave des dommages moraux et punitifs.

[2] La présente décision ne concerne que les plaintes d'entrave déposées en vertu de l'article 12 du *Code du travail*, RLRQ, c. C-27 puisque, au moment où l'affaire est entendue, les différends relatifs à l'exercice même de la grève ont été réglés.

[3] L'allégation d'entrave qui oppose les parties origine essentiellement de l'interprétation de l'employeur, dite erronée, de la clause d'urgence contenue aux listes de services essentiels approuvées par le Tribunal et du non-respect des horaires de grève en vigueur pour les jours de grève tenus les 8, 9, 23 et 24 novembre 2023 dans les établissements du CISSS, notamment à la Centrale Info-Santé, à l'Hôpital de Montmagny et à l'Hôpital Hôtel-Dieu de Lévis.

LE CONTEXTE

[4] Le CISSS exploite des établissements du réseau de la santé et des services sociaux visés par les articles 111.1 et suivants du *Code du travail*. « *Lors d'une grève des salariés d'un établissement, les parties sont tenues de maintenir des services essentiels. Ces services sont ceux dont l'interruption peut avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique* » (article 111.10).

[5] Les salariés que le Syndicat représente – le personnel en soins infirmiers et cardio-respiratoires – rendent des services essentiels à la santé ou la sécurité de la population.

[6] Ainsi, en cas de grève, les services essentiels à maintenir doivent être négociés entre les parties et respecter les critères mentionnés au *Code du travail* (article 111.10.1). Une entente ou, à défaut d'entente, la liste prévoyant ces services doit être soumise au Tribunal qui en évalue la suffisance, fait des recommandations le cas échéant ou l'approuve avec ou sans modification (articles 111.10.4, 111.10.5).

[7] « *Nul ne peut déroger aux dispositions d'une entente ou d'une liste approuvée par le Tribunal* » (article 111.10.8).

[8] Toute entente relative à un établissement du secteur public, doit prévoir la répartition des services essentiels par unité de soins et catégories de soins ou de services, le fonctionnement normal des unités de soins intensifs et d'urgence et le libre accès aux services de l'établissement (article 111.10.1). La répartition par unité ou catégories de soins est établie selon un pourcentage de services à maintenir.

[9] Le 16 juin 2023, le Tribunal rend une décision approuvant une entente intervenue entre les parties et déclare suffisants les services prévus à la liste des services essentiels à maintenir pendant la grève comme précisés et modifiés dans la décision (2023 QCTAT 2660). On peut y lire ce qui suit :

[9] Le maintien des services essentiels constitue une restriction au droit de grève qui ne peut se justifier constitutionnellement que si elle porte atteinte le moins possible à ce droit. Ainsi, **les services essentiels doivent se définir en fonction d'un danger réel, d'une « menace évidente et imminente » pour la santé ou la sécurité publique. Les craintes ou appréhensions ne peuvent suffire à neutraliser ou amoindrir le droit de grève.**

[Notes omises, emphase ajoutée]

[10] La liste des services essentiels à maintenir en cas de grève est annexée à la décision de même que la liste des « *pourcentages de services essentiels à maintenir en cas de grève par unités de soins ou catégories de soins ou de services* ». Ces pourcentages varient de 40 à 100 % selon les unités ou catégories.

[11] En cas de situation urgente, la décision précise ce qui suit :

[19] S'il survient une situation urgente mettant en cause la santé ou la sécurité publique, l'association accréditée fournit sans délai, à la demande de l'employeur, les personnes salariées nécessaires pour y faire face.

[20] Sur demande de l'une ou l'autre des parties, celles-ci se réuniront pour résoudre tout problème découlant de l'application de la présente. À défaut, l'une ou l'autre des parties avise le Tribunal afin qu'il puisse fournir l'aide nécessaire.

[12] Il est aussi prévu à la liste approuvée que « *Dans tous les cas, les demandes d'effectifs supplémentaires pour assurer les services essentiels doivent le moins possible porter atteinte au droit de grève* ».

LES 8 ET 9 NOVEMBRE 2023

[13] Les 8 et 9 novembre sont les premières journées de grève à survenir dans les établissements depuis des dizaines d'années. Les horaires de grève ont été négociés et approuvés, selon les règles applicables depuis 2015 à la suite d'importantes modifications législatives.

[14] La convention collective est échue depuis le 31 mars 2023. La situation est tendue dans tout le réseau et la grève est l'occasion pour les syndiqués de manifester leur mécontentement certes, mais aussi de rencontrer leurs représentants syndicaux afin de poser des questions et faire valoir leur position.

[15] Or, rapidement des difficultés surgissent dans au moins trois établissements.

La Centrale info-Santé

[16] La Centrale Info-Santé offre un service gratuit de consultation téléphonique qui permet de joindre une infirmière ou un infirmier 24 heures par jour en cas de crainte ou de problème de santé non urgent. Selon la liste des pourcentages de services à maintenir en cas de grève, celui concernant Info-Santé est de 60 %.

[17] Invoquant le manque de personnel lors des jours de grève, le CISSS ampute, sans autre avis, l'horaire de grève de certains salariés. Prévu pour une durée de trois heures, le temps de grève est réduit par l'employeur de deux heures ou d'une heure trente selon les salariés qui, craignant les représailles, obtempèrent.

L'Hôpital de Montmagny

[18] Selon la liste des pourcentages de services à maintenir en cas de grève, celui concernant l'unité de Médecine-Chirurgie est de 85 %.

[19] Le 8 novembre, en raison d'un déficit de personnel allégué sur des quarts de travail, on interdit à certains salariés d'exercer leur droit de grève qui, craignant les représailles, obtempèrent.

[20] Le 9 novembre des salariés sont encore visés par l'interdiction imposée par l'employeur. Informé de la situation, un représentant syndical se présente sur les lieux et insiste auprès du gestionnaire en poste pour que le droit de grève soit exercé en conformité des horaires établis. À la suite de cette intervention, une modification est faite à l'horaire et le nombre de salariés interdits de grève est alors réduit.

L'Hôpital Hôtel-Dieu de Lévis

[21] Le pourcentage de services à maintenir en cas de grève à l'unité de Cardiologie-Hématologie, déterminé dans la liste, est de 85 %.

[22] Certains salariés se sont vu interdire d'exercer leur droit de grève, en raison d'un manque de personnel allégué. Le gestionnaire aurait de plus interdit le droit de grève en fonction des titres d'emploi, ce qui n'est pas prévu à la liste approuvée par le Tribunal.

LA PREMIÈRE REQUÊTE DU 16 NOVEMBRE (DOSSIER 1344911)

[23] La première requête syndicale, concernant la grève tenue les 8 et 9 novembre 2023, est transmise au Tribunal le 16 novembre. Elle est amendée une première fois le 20 novembre pour substituer une demande d'intervention à la demande d'ordonnance de sauvegarde. L'objectif poursuivi demeure toutefois le même. Le Syndicat cherche à empêcher le CISSS de modifier unilatéralement les horaires de grève prédéterminés en invoquant l'application de la clause d'urgence.

[24] Pour le Syndicat, aucune situation d'urgence n'existait ni ne justifiait une telle restriction imposée par le CISSS à ses salariés grévistes.

[25] Le 19 novembre, le CISSS adresse aussi au Tribunal une demande d'intervention invoquant que le Syndicat ne respecte pas la liste des services essentiels en ce que les représentants syndicaux auraient incité les salariés à faire la grève entraînant le non-respect des seuils minimaux d'employés requis.

[26] Ainsi, chacune des deux parties se plaint que l'autre ne respecte pas la liste approuvée par le Tribunal. Le Syndicat y voit en plus de l'entrave à ses activités syndicales.

[27] À la suite d'une séance de conciliation, une entente intervient. Elle prévoit essentiellement le processus de communication que les parties doivent suivre en cas d'urgence. Il y est aussi prévu ce qui suit :

3. Relativement à la clause d'urgence prévue à la Liste, une situation de manque de personnel ou d'augmentation du nombre de patients sur une unité de soins ne fait pas automatiquement naître une urgence permettant d'y recourir.

[28] Le 22 novembre, le Tribunal prend acte d'une entente intervenue entre les parties (2023 QCTAT 4908) réglant la question des horaires de grève. La plainte pour entrave, est-il décidé à ce moment, sera entendue plus tard.

[29] Le 30 janvier 2024, un deuxième amendement à la requête sera déposé pour inclure une réclamation de dommages moraux et punitifs.

LES 23 ET 24 NOVEMBRE 2023

[30] Une autre séquence de grève se déroule les 23 et 24 novembre.

La Centrale Info-Santé

[31] Invoquant que le seuil minimal établi de personnel en poste n'était pas respecté, l'employeur a interdit ou réduit le droit de grève de quatre salariés.

L'Hôpital de Montmagny

[32] Le 23 novembre, invoquant une augmentation du nombre de patients, l'employeur a empêché toutes les infirmières de l'unité Médecine-Chirurgie du quart de soir d'exercer leur droit de grève, et ce, dès le début du quart de travail. Seules les infirmières auxiliaires ont pu faire la grève.

LA SECONDE REQUÊTE DU 24 NOVEMBRE (DOSSIER 1345859)

[33] Dès le 24 novembre, le Syndicat s'adresse à nouveau au Tribunal alléguant que le CISSS ne respecte pas la liste de services essentiels applicable et, de ce fait, entrave les activités syndicales. La clause d'urgence est encore une fois en cause et il y est à nouveau question des horaires de grève qui ne seraient pas respectés par le CISSS.

[34] Le jour de l'audience relative à cette requête, tenue le jour même de son dépôt, soit le 24 novembre, le CISSS se plaint à nouveau du non-respect de la liste des services essentiels par le Syndicat en que ce que certaines procédures ne seraient pas accomplies et que les actions syndicales auraient perturbé les activités. Il requiert l'intervention du Tribunal.

[35] Une décision est rendue le 1^{er} décembre 2023 (20223 QCTAT 5022). Le Tribunal conclut que le CISSS a contrevenu à la liste des services essentiels et que le Syndicat l'a respectée.

[36] Dans sa décision, le Tribunal conclut « *que l'employeur a fait défaut de démontrer une situation d'urgence mettant en cause la santé ou la sécurité publique* » et qu'il a « *enfreint la décision du Tribunal en empêchant les salariées d'exercer leur droit de grève* » (paragraphe 11 de la décision 2023 QCTAT 5022).

[37] À l'égard de l'application de la clause d'urgence, le Tribunal affirme qu'elle « *doit recevoir une interprétation limitative tout en produisant son plein effet* » (paragraphe 26). Il mentionne ce qui suit :

[16] La décision approuvant la liste de services essentiels prévoit également une « clause d'urgence » visant à rendre rapidement disponibles les effectifs nécessaires pour éviter de mettre en danger la santé ou la sécurité publique.

[17] Cette clause octroie à l'employeur le droit de décider unilatéralement du personnel nécessaire pour faire face à une telle situation,

[18] Elle constitue une exception, permettant de déroger aux pourcentages de temps de travail jugés suffisants au maintien des services essentiels, qu'on retrouve à la décision du Tribunal approuvant la liste.

[19] Son application entraîne donc une restriction supplémentaire au droit de grève. Une telle entrave, lorsqu'elle est substantielle, porte atteinte à la liberté d'association protégée par la constitution¹¹.

[Note omise]

[38] Sur l'utilité et les effets d'une telle clause, il s'exprime en ces termes :

[29] Contrairement à l'évaluation de la suffisance des services essentiels qui se fait en fonction d'une grève dont la date et la durée sont inconnues, la clause d'urgence permet de répondre à une situation effective ou en voie de l'être à très court terme. Elle n'a d'effet que jusqu'à ce que la situation mettant en danger la santé ou la sécurité publique ait pris fin. Dès lors que la présence de personnes salariées qui seraient normalement en grève n'est plus requise pour y faire face, elles doivent être libérés de l'obligation de fournir une prestation de travail contrairement à l'horaire de grève¹⁸.

[30] Il appartient alors à l'employeur qui en réclame l'application de démontrer qu'il est nécessaire de restreindre le droit de grève de personnes salariées au-delà de ce que la liste prévoit et que la menace pour la santé ou sécurité publique est imminente au point où il ne peut pas en discuter avec l'association au préalable.

[31] À défaut, la décision du Tribunal déclarant que les services proposés à la liste sont suffisants doit être respectée jusqu'à ce que les parties ou le Tribunal en décide autrement.

[Note omise]

[39] Puis, en ce qui concerne la Centrale Info-Santé, il conclut que la situation ayant eu cours le 23 novembre ne justifiait pas le recours à la clause d'urgence. D'abord, rien n'indique qu'il ait eu un débordement le 23 novembre en soirée. En fait, le gestionnaire ne disposait pas de ces données au moment de retirer le droit de grève aux salariées visées. Puis, subsidiairement, « *l'employeur prétend qu'il y a nécessairement danger pour la santé ou la sécurité publique et urgence d'agir lorsque les services offerts pendant la grève sont inférieurs aux « seuils minimaux » que prévoit la décision sur les services essentiels* » (paragraphe 48). Le Tribunal écarte ce dernier argument en ces termes :

[49] Cet argument repose sur une interprétation des décisions du Tribunal qui a déjà été écartée dans l'affaire du *Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale*²⁶. À raison, le Tribunal y rappelle que la liste approuvée par sa décision de juin réfère à des pourcentages de temps travaillé par les personnes salariées et non à un minimum d'heures à effectuer par catégorie de soins. Il ajoute que les pourcentages approuvés par sa décision ne sont pas nécessairement des seuils minimaux :

[28] Il est aussi faux de prétendre que les pourcentages prévus en annexe de la décision sont tous des seuils minimaux pour assurer le maintien des services essentiels, la grande majorité d'entre eux ayant été convenus entre les parties. Le Tribunal a plutôt considéré qu'ils étaient suffisants pour éviter de mettre en danger la santé et la sécurité publique. Aurait-ils pu être abaissés pour certaines unités de soins ou catégories de soins ou de services si la question lui avait été soumise ? Peut-être.

[Notre soulignement]

[50] En conséquence, l'écart entre le nombre de salariés au travail à un moment donné et celui prévu n'est pas nécessairement synonyme de danger pour la santé

ou sécurité publique. **L'employeur l'a d'ailleurs reconnu le 22 novembre, dans l'engagement reproduit au paragraphe 40 de la présente décision.**

[Note omise, emphase ajoutée]

[40] En ce qui concerne l'Hôpital de Montmagny, le Tribunal conclut que la situation relative à l'hébergement d'un nombre maximum de patients ne correspond pas à la notion d'urgence pour la santé ou la sécurité publique et si l'application de la liste soulevait des difficultés, les parties devaient en discuter.

[41] La plainte d'entrave n'est toutefois pas décidée à ce moment. Le 30 janvier 2024, la requête est amendée pour préciser la somme réclamée à titre de dommages moraux et punitifs.

LES EFFETS DES RESTRICTIONS IMPOSÉES

[42] Les restrictions imposées à l'exercice de la grève ont eu de nombreuses conséquences.

[43] D'abord, le fait que certains salariés n'ont pu manifester sur les lignes de piquetage alors qu'ils devaient le faire selon les horaires de grève convenus a fait en sorte que plusieurs d'entre eux ont douté du pouvoir syndical à faire respecter les ententes et qui plus est à obtenir de meilleures conditions de travail. La crédibilité du Syndicat s'en est trouvée minée.

[44] Ensuite, les salariés, conscients de l'importance de cette négociation pour l'avenir de leurs conditions de travail se sont retrouvés empêchés d'exprimer publiquement leur mécontentement, ce qui pour certains revêtait une très grande importance.

[45] Aussi, ils ont été privés d'une occasion de rencontrer leurs représentants syndicaux et de discuter avec eux de leurs préoccupations dans un contexte des plus propices à ce type d'échanges.

[46] Par ailleurs, le Syndicat a dû intervenir dans certaines unités pour que soient respectés les horaires de grève alors qu'aucune urgence n'était en cause. Certains représentants ont été rabroués par les gestionnaires en place, devant leurs membres, ce qui n'est assurément pas de nature à créer ou renforcer un lien de confiance.

[47] Les représentants syndicaux ont dû répondre à de nombreuses questions des membres en plus de devoir justifier et défendre les actions syndicales dans le contexte de grève.

[48] De nombreuses demandes ont dû être présentées au Tribunal en urgence pour faire respecter le droit de grève auxquelles beaucoup de temps et d'énergie ont été consacré.

[49] Les comportements du CISSS ont donc forcé le Syndicat à déployer de grands efforts qui n'ont pu être dédiés à l'exercice de la grève.

LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

[50] Dans ce contexte, restait donc au Tribunal à décider si le CISSS a entravé l'action syndicale en interprétant la clause d'urgence de façon à restreindre, voire empêcher, le droit de grève de certains salariés, et, le cas échéant, déterminer si des dommages doivent être accordés.

[51] Or, le matin de l'audience portant sur l'entrave alléguée, le CISSS informe le Tribunal que, considérant les conclusions de la décision rendue le 1^{er} décembre, il admet que les décisions prises pendant la grève peuvent constituer de l'entrave. Il prétend toutefois que cette entrave est « *mineure* » et ne justifie pas l'octroi de dommages.

[52] Par ailleurs, s'il ne s'oppose pas à l'amendement visant à préciser les sommes réclamées à titre de dommages dans la seconde requête syndicale (celle du 24 novembre), il considère que l'amendement soumis au regard de la demande initiale du 16 novembre 2023 visant à réclamer de tels dommages la dénature et est donc irrecevable.

[53] Essentiellement, l'employeur reconnaît que sa gestion des événements puisse être considérée comme de l'entrave. Mais, ajoute-t-il, c'est à la lumière de la décision du 1^{er} décembre du Tribunal qu'il l'a compris. Jusque-là, son interprétation de la clause d'urgence permettait, selon lui, qu'il cherche à respecter les seuils fixés et les pourcentages de services prévus à la liste.

[54] Pour le Syndicat, le CISSS savait que l'interprétation qu'il faisait de la clause en question était erronée. Il ne pouvait l'ignorer puisque cette question a été longuement discutée lors des différentes séances de conciliation, qu'elle a été l'objet de précisions dans la décision du 16 juin, dans l'entente entérinée par le Tribunal le 22 novembre, qui contient d'ailleurs une reconnaissance du CISSS à cet effet, et finalement, réitérée dans la décision du 1^{er} décembre.

[55] Ainsi, selon le Syndicat, c'est sciemment que l'employeur a bafoué le droit fondamental des salariés de faire la grève.

L'ANALYSE ET LES MOTIFS

[56] Le CISSS reconnaît donc que ses comportements puissent être considérés comme de l'entrave au sens de l'article 12 al. 1 du *Code du travail*.

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.

[57] La notion d'entrave n'est pas définie dans la loi, mais les pourtours en ont été délimités tant par la doctrine que par la jurisprudence.

[58] Dans *Le droit du travail du Québec*, Robert P. GAGNON et Langlois avocats, s.e.n.c.r.l., 8^e éd., Éditions Yvon Blais, 2022, p. 477, traitent de la raison d'être de cette disposition :

481 - *Absence d'entrave et d'ingérence – L'autonomie syndicale suppose à la fois l'absence d'entrave à l'action collective légitime et celle d'une ingérence induite dans cette action. Le groupement syndical qu'est l'association de salariés doit ainsi pouvoir se former, s'organiser et s'administrer sans obstacle ni ingérence de la part de l'employeur, sous le seul contrôle et par la seule volonté des salariés dont il est destiné à défendre les intérêts*¹⁸⁰. C'est cette dimension proprement collective du droit d'association que le législateur avait en vue, en édictant l'article 12, al. 1 C.t. Ce dernier interdit en effet à l'employeur et à toute personne agissant pour lui de chercher, de quelque manière, à entraver, dominer ou financer la formation ou les activités d'une association de salariés, ou à y participer¹⁸¹.

[Emphase ajoutée, notes omises]

[59] La Commission des relations du travail (la Commission), dans *Syndicat de la santé et des services sociaux d'Arthabaska-Érable (CSN) c. Centre de santé et des services sociaux d'Arthabaska-Érable*, 2006 QCCRT 0276, rappelle ce qui suit :

[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.

[60] Puis, dans l'ouvrage *Le droit du travail du Québec* précité, il est précisé ce qui suit à la page 480 :

482 – [...]

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**¹⁹⁷, dès lors qu'un employeur raisonnable ne pouvait en ignorer les conséquences. L'interdiction ne rejoint pas la simple maladresse commise par des représentants de l'employeur sans la connaissance de ce dernier ¹⁹⁸. Il n'est pas nécessaire que l'intervention fautive ait été fructueuse; il suffit qu'il y ait eu tentative d'entrave¹⁹⁹.

[Emphase ajoutée, notes omises]

[61] Malgré l'admission du CISSS à l'égard de l'entrave, il y a lieu d'examiner les événements survenus pour décider des mesures de réparation appropriées. La situation ici en cause est en soi singulière en ce que, dans ce secteur d'activités, l'employeur peut empêcher l'exercice du droit de grève en certaines circonstances urgentes pour assurer la santé ou la sécurité publique.

[62] Il reste que le secteur de la santé, depuis quelques années, a vu de nombreux litiges surgir au regard du non-respect de l'autonomie syndicale à la suite d'interventions patronales de différents ordres. Le CISSS devait donc être sensible à cette question d'entrave, et ce, même s'il n'a pas été confronté à l'exercice du droit de grève depuis de nombreuses années. Il devait savoir que toute ingérence dans l'exercice de ce droit fondamental entraîne des conséquences.

[63] Au cours des événements de novembre 2023, le CISSS n'a toutefois pas accordé au droit de grève toute l'importance qui doit lui être conférée. Il a plutôt minimisé son importance, le ramenant au rang d'une absence du travail volontaire qu'il ne pouvait accepter dès que le nombre d'employés en poste ne correspondait pas aux seuils qu'il a établis. Il a donc exigé des salariés de remédier à la situation en demeurant au travail plutôt que de faire la grève, et ce, sans autre discussion avec les représentants syndicaux.

[64] Or, le Tribunal lui a rappelé à différentes reprises que ses demandes d'effectifs supplémentaires pour assurer les services essentiels devaient le moins possible porter atteinte au droit de grève et que seule une situation urgente mettant en cause la santé ou la sécurité publique pouvait justifier de telles demandes.

[65] D'abord, la décision du Tribunal du 16 juin déclarant la liste suffisante le précise. Puis, l'entente entérinée par le Tribunal le 22 novembre le mentionne en ces termes : « *Relativement à la clause d'urgence prévue à la Liste, une situation de manque de personnel ou d'augmentation du nombre de patients sur une unité de soins ne fait pas automatiquement naître une urgence permettant d'y recourir.* » Le Tribunal rappelle d'ailleurs au CISSS, dans la décision du 1^{er} décembre, qu'il a reconnu dans cette entente du 22 novembre que « *l'écart entre le nombre de salariés au travail à un moment donné et celui prévu n'est pas nécessairement synonyme de danger pour la santé ou la sécurité publique* » et que

l'interprétation qu'il en a faite a été écartée dans une affaire impliquant le CIUSSS de la Capitale-Nationale, précitée.

[66] De plus, ces questions ont été l'objet de longues discussions entre les parties tout au long du processus.

[67] Dans ces circonstances, force est de conclure que le CISSS ne pouvait ignorer que les restrictions qu'il a imposées à l'exercice du droit de grève, soit en en réduisant la durée, soit en l'interdisant tout simplement, portaient atteinte à un droit fondamental et constituaient de l'entrave au sens du *Code du travail*.

[68] Faut-il rappeler toute l'importance du droit de grève consacré par la Cour suprême dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4 :

[3] L'histoire, la jurisprudence et les obligations internationales du Canada confirment que, dans notre régime de relations de travail, le droit de grève constitue un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective. Otto Kahn-Freund et Bob Hepple l'ont d'ailleurs reconnu :

[traduction] Le pouvoir des travailleurs de cesser le travail équivaut à celui de la direction de cesser la production, de la réorienter, de la déplacer. **Le régime juridique qui supprime la liberté de grève met les salariés à la merci de l'employeur. Là réside tout simplement l'essentiel.**
(Laws Against Strikes (1972), p. 8)

Le droit de grève n'est pas seulement dérivé de la négociation collective, il en constitue une composante indispensable. **Le temps me paraît venu de le consacrer constitutionnellement.**

[Emphase ajoutée]

LES DOMMAGES

[69] Comme déjà mentionné, le CISSS admet, à la lumière de la décision du 1^{er} décembre du Tribunal, que son comportement lors des journées de grève ici visées puisse constituer de l'entrave aux activités syndicales. Reste donc la question des mesures de réparation.

[70] En plus d'ordonnances déclarant des infractions à l'article 12 du *Code du travail*, exigeant le respect des dispositions de la loi et la cessation des comportements reprochés, le Syndicat réclame pour chacune des deux séquences de grève (celle des 8 et 9 novembre et celle des 23 et 24 novembre) des dommages moraux et des dommages punitifs.

Les dommages moraux

[71] En vertu des articles 111.33 du *Code du travail* et 9 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1, le Tribunal jouit de larges pouvoirs l'autorisant à ordonner le paiement de dommages moraux visant à compenser l'atteinte subie par une partie notamment à sa crédibilité et sa réputation.

[72] Dans l'affaire *Daghmizian c. Transitaires David Kirsch Itée*, 2019 QCTAT 4969, le Tribunal s'exprime en ces termes :

[64] Un préjudice moral est, par son essence, intangible. En évaluer la valeur ne relève pas d'une science exacte. Le Tribunal doit déterminer le montant qui lui semble juste et raisonnable pour le compenser, **compte tenu de la preuve qui lui a été soumise.**

[Emphase ajoutée]

Les dommages punitifs

[73] C'est en application de l'article 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, que le Tribunal peut accorder de tels dommages :

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.

[74] L'article 3 prévoit ce qui suit :

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et **la liberté d'association.**

[Emphase ajoutée]

[75] Par ailleurs, le *Code civil du Québec*, CCQ-1991, traite de l'appréciation de ces dommages :

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

[76] Les auteurs BAUDOIN et JOBIN dans *Les obligations*, par Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina, 7^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, n^o 803, p. 984, décrivent la nature de ces dommages :

803 - Notion et fonctions - On attribue traditionnellement une double fonction au dommages-intérêts punitifs, fort différente de celle des dommages-intérêts compensatoires. En effet, leur but n'est pas de réparer le préjudice subi, mais essentiellement de **dissuader l'auteur** de la faute de répéter les gestes qu'il a posés **et les tiers** qui seraient tentés d'adopter un tel comportement, **tout en punissant l'auteur** du comportement visé au moyen d'une peine privée. Dans certains domaines, comme le droit de la consommation, l'objectif de dissuasion prédomine ; dans d'autres, tels les droits et libertés de la personne, c'est l'objectif de punition qui ressort surtout. Plus récemment, la Cour suprême a été amenée à dégager une troisième fonction, soit celle de **dénoncer des comportements choquants que la société réproouve**, même en dehors de toute fonction strictement dissuasive ou punitive. Ces fonctions se complètent, tout en se recoupant dans une certaine mesure.

[Notes omises, emphase ajoutée]

Les réclamations

[77] À l'égard de la grève des 8 et 9 novembre, la requête initiale du 16 novembre 2023 ne prévoyait aucune demande de dommages pas plus que la requête amendée du 20 novembre. Ce n'est que dans la demande réamendée du 30 janvier 2024 qu'apparaissent les réclamations de 5 000 \$ en dommages moraux et 5 000 \$ en dommages punitifs.

[78] Pour l'employeur, ces réclamations sont irrecevables en ce qu'elles dénaturent la réclamation initiale et constituent une toute nouvelle demande.

[79] Sur cette question, la Cour d'appel prône une interprétation large du droit à l'amendement qui ne devrait être refusée que de façon exceptionnelle. Dans *Leblanc Robotique inc. c. Ferme Graveline*, 2022 QCCA 40, elle écrit :

[9] Le droit à la modification doit recevoir une interprétation large et libérale et c'est par exception qu'une modification sera refusée, soit si (1) elle est de nature à retarder le déroulement de l'instance, (2) elle heurte les intérêts de la justice, intérêts mesurés notamment à l'aune des articles 9 et 18 à 20 du *C.p.c.*, ou encore (3) elle résulte d'une demande entièrement nouvelle, sans rapport avec la demande initiale³.

[Note omise]

[80] Pour le Syndicat, la réclamation constitue une simple conclusion à tirer des mêmes faits présentés. Le Tribunal, en vertu des larges pouvoirs que lui confère l'article 9 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, devrait donc permettre l'amendement.

[81] La jurisprudence, surtout arbitrale, plaidée par le CISSS réfère à des principes particuliers applicables en matière de grief qui, pour le Tribunal, ne peuvent être transposés à la présente affaire.

[82] Malgré ce qui précède, la réclamation de dommages relative aux jours de grève des 8 et 9 novembre est rejetée.

[83] La grève dans les établissements ici visés est en quelque sorte une nouvelle réalité découlant de modifications apportées au *Code du travail* en 2015. Le droit de grève, en fonction de ces modifications, est mis en œuvre pour la première fois les 8 et 9 novembre 2023. Bien que les listes aient été négociées et approuvées et qu'elles prévoient que les demandes d'effectifs doivent porter atteinte le moins possible au droit de grève, la mécanique d'exercice de la grève n'est pas un processus familier pour les parties et laisse planer une grande part d'inconnu. Dans ce contexte, la compréhension des principes applicables est à parfaire et les interprétations peuvent diverger.

[84] Quand les gestionnaires inquiets et inexpérimentés en la matière empêchent certains salariés d'exercer leur droit de grève les 8 et 9 novembre, sans discussion avec les représentants syndicaux, ils commettent une grave imprudence. Ils ne pouvaient ignorer les conséquences de l'interdiction qu'ils posaient. Ils entravent alors les activités syndicales au sens de l'article 12 du *Code du travail*. Cette entrave, cependant, ne justifie pas l'octroi de dommages moraux ou punitifs dans le contexte décrit.

[85] La requête déposée au Tribunal le 16 novembre visant le respect de la liste de services essentiels a suscité la discussion, l'éclaircissement des positions de chacun, l'établissement d'un processus plus détaillé de mise en œuvre de la clause d'urgence et la reconnaissance d'une interprétation de ce que constitue une situation d'urgence. Une entente entérinée par le Tribunal en a résulté le 22 novembre. L'objectif du *Code du travail* de donner aux parties des moyens permettant la négociation de bonne foi sans entrave dans le respect de l'autonomie syndicale dans le but de conclure une convention collective est ainsi atteint.

[86] Le Tribunal rejette donc cette portion de la réclamation.

[87] La situation est toutefois fort différente en ce qui concerne la réclamation relative aux journées de grève des 23 et 24 novembre.

[88] D'abord, il faut souligner que la requête initiale contenait des demandes de dommages moraux et punitifs dont la somme est précisée dans la demande amendée du

30 janvier. Le Syndicat réclame 5 000 \$ à titre de dommages moraux et 10 000 \$ à titre de dommages punitifs. La recevabilité de la demande n'est pas ici en cause.

[89] Puis, l'atteinte à sa réputation et sa crédibilité subie par le Syndicat est démontrée. Au lendemain d'une entente par laquelle on affirme avoir obtenu le respect des droits des salariés, le droit de grève est à nouveau restreint. Les salariés doutent de la compétence syndicale et le font savoir. Ces ratés dans l'application des horaires de grève sont source de nombreux commentaires négatifs des membres auprès des représentants qui doivent défendre leur réputation et celle du Syndicat.

[90] Pour contrer cette atteinte à sa crédibilité et faire respecter les droits des salariés, le Syndicat a dû entreprendre de nombreuses procédures urgentes auprès du Tribunal qui ont exigé temps et énergie.

[91] La demande de dommages moraux s'élevant à 5 000 \$ apparaît donc tout à fait justifiée.

[92] Ensuite, la deuxième séquence de grève – celle des 23 et 24 novembre - est entreprise le lendemain de l'entente intervenue à l'égard de la première requête adressée au Tribunal. Dans cette entente du 22 novembre, le CISSS reconnaît que le manque de personnel ou l'augmentation du nombre de patients ne fait pas automatiquement naître une situation d'urgence, et donc, que son interprétation de la clause d'urgence était erronée. Mais dès le lendemain, soit le 23 novembre, il répète le même comportement et continue de restreindre le droit de grève des salariés.

[93] Faut-il ici rappeler que déjà le 16 juin 2023, dans la décision approuvant la liste des services essentiels à maintenir, il est mentionné que les demandes d'effectifs doivent « *le moins possible porter atteinte au droit de grève* ».

[94] Dans le secteur d'activités dans lequel œuvre le CISSS, ce droit est déjà fort amoindri en raison de l'obligation de maintien des services essentiels. Par son comportement, le CISSS a à l'évidence cherché à minimiser encore davantage les effets d'une grève sur les services. Or, comme le mentionne le Syndicat, la grève est la pierre angulaire des négociations. En minimisant les effets, le CISSS modifie le rapport de force établi par les règles prévues au *Code du travail* et contribue à faire perdurer le conflit.

[95] Le CISSS qualifie l'entrave aux activités syndicales, dans les circonstances décrites, de mineure. Pour le Tribunal, une atteinte au droit de grève, élevé au rang de droit fondamental, ne peut être qualifiée de mineure.

[96] Par ailleurs, le contexte d'exercice de ce droit selon les nouvelles conditions en vigueur s'avère crucial puisque déterminant pour la suite des choses.

[97] Il faut aussi considérer que le CISSS exploite des établissements publics au nom de l'État qui a un devoir d'exemplarité en matière de respect des lois, et tout particulièrement, de respect des droits fondamentaux.

[98] En résumé, non seulement le CISSS récidive dès le lendemain de l'entente intervenue le 22 novembre et, ce faisant, contrevient à son propre engagement, comme le souligne le Tribunal dans la décision du 1^{er} décembre, mais en plus, il mine la crédibilité du Syndicat, contribue à faire perdurer le conflit et se montre insouciant à l'égard du respect de droits fondamentaux.

[99] Dans ces circonstances, l'octroi de dommages punitifs visant à dissuader la répétition d'un tel comportement et faire œuvre d'exemplarité auprès des tiers s'avère nécessaire. La réclamation de la somme de 10 000 \$, en tenant compte de l'ensemble des circonstances, notamment celles indiquées à l'article 1621 du *Code civil du Québec*, est justifiée.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

- ACCUEILLE** les plaintes fondées sur l'article 12 du *Code du travail*;
- CONSTATE** que **Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches** a contrevenu à l'article 12 du *Code du travail* en entravant les activités syndicales de **FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches**;
- ORDONNE** au **Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches**, ses officiers et représentants, de cesser de s'ingérer ou d'entraver les activités de **FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches**, de cesser d'intimider ou d'exercer à l'égard de ses représentants ou de ses membres toute mesure de représailles contrairement aux dispositions du *Code du travail*;
- ORDONNE** au **Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches** de publier, sur la page d'accueil de son site web, l'intégralité de la présente décision, et ce, pour toute la durée de la présente négociation;
- ORDONNE** au **Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches** de verser à **FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches** dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision, la somme de **5 000 \$** à titre de dommages moraux, le tout portant

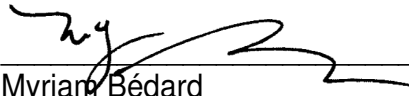
intérêt au taux fixé suivant l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale* à compter de la notification de la présente décision;

ORDONNE

au **Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches** de payer à **FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches**, dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision, la somme de **10 000 \$**, à titre de dommages punitifs, le tout portant intérêt au taux fixé suivant l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale* à compter de la notification de la présente décision;

DÉCLARE

qu'à défaut d'être indemnisé dans les délais prescrits, **FIQ - Syndicat des professionnelles en soins de Chaudière-Appalaches** sera en droit d'exiger du **Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches**, pour chaque journée de retard, un intérêt sur l'indemnité due au taux fixé suivant l'article 28 de la *Loi sur l'administration fiscale*.


Myriam Bédard

M^{es} Mathieu St-Pierre Castonguay et Thierry Noiseux
FÉDÉRATION INTERPROFESSIONNELLE DE LA SANTÉ DU QUÉBEC - FIQ
Pour la partie demanderesse

Me Jean-Philippe Boivin
CONTENTIEUX DU CISSS DE CHAUDIÈRE-APPALACHES
Pour la partie défenderesse

Date de la mise en délibéré : 9 février 2024

/nt