

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-099327-176

DATE : 6 décembre 2022

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE FRÉDÉRIC PÉRODEAU, J.C.S.

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS DU QUÉBEC (FTQ-CONSTRUCTION)

-et-

**CONSEIL PROVINCIAL DU QUÉBEC DES MÉTIERS DE LA CONSTRUCTION
(INTERNATIONAL)**

-et-

SYNDICAT QUÉBÉCOIS DE LA CONSTRUCTION (S.Q.C.)

-et-

SYNDICAT DES TRAVAILLEURS DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC (CSD)

-et-

FÉDÉRATION DE LA CSN-CONSTRUCTION

-et-

EMMANUEL LACOSTE

-et-

MARTIN BÉLANGER

-et-

MATTHEW FORTIN

-et-

MICHEL JOSEPH

-et-

PASCAL CORRIVEAULT

-et-

DAVID LESSARD

Demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Défendeur

-et-

ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION DU QUÉBEC (APCHQ)

-et-

ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC (ACQ)

-et-

ASSOCIATION DES CONSTRUCTEURS DE ROUTES ET GRANDS TRAVAUX DU QUÉBEC (ACRGQTQ)

Mises en cause

JUGEMENT

1. APERÇU

[1] Le 24 mai 2017, les syndicats demandeurs qui représentent 170 000 travailleurs de l'industrie de la construction déclenchent une grève générale illimitée puisqu'ils sont insatisfaits de l'évolution des négociations alors en cours pour le renouvellement des conventions collectives. Cette grève paralyse bien entendu l'industrie de la construction.

[2] Le 30 mai 2017, l'Assemblée nationale adopte une loi spéciale qui assure la reprise des travaux dès le lendemain. On invoque alors les conséquences économiques, humaines et sociales de cette grève et « l'intérêt supérieur du Québec ». Cette loi spéciale force les travailleurs à se présenter au travail et leur impose l'obligation d'accomplir tous les devoirs rattachés à leurs fonctions, et ce, sans arrêt, ralentissement, diminution ou altération de leurs activités normales. Les travailleurs ne peuvent refuser de fournir leurs services à un employeur comme partie à une action concertée.

[3] Les demandeurs s'adressent au Tribunal afin qu'il déclare que cette loi spéciale est inconstitutionnelle et invalide parce qu'elle porte atteinte à la liberté d'association garantie par les Chartes. Ils plaident qu'elle interdit complètement l'exercice du droit de grève et constitue une entrave substantielle à la négociation collective. Ils sont aussi d'avis que la loi spéciale porte atteinte à la liberté d'expression puisqu'elle prohibe l'exercice de la grève et entrave les activités expressives faites à son occasion. Ils réclament aussi plus de 25 millions de dollars du gouvernement du Québec à titre de dommages-intérêts en réparation du préjudice qui résulte de ces violations et à titre de dommages-intérêts punitifs.

[4] Le procureur général du Québec ne voit pas les choses du même œil. Il plaide que la loi spéciale ne perturbe pas l'équilibre entre les syndicats et les associations d'employeurs, n'entrave pas substantiellement le processus de négociation collective et ne constitue pas une atteinte aux droits et libertés garantis par les Chartes. Il ajoute que,

à tout événement, le législateur était justifié dans une société libre et démocratique d'adopter cette loi puisque l'objectif poursuivi était suffisamment important pour justifier ces atteintes.

[5] Les demandeurs en profitent pour demander au Tribunal de déclarer invalide la disposition de la loi qui encadre les relations de travail dans l'industrie de la construction qui prévoit l'absence de rétroactivité des conventions collectives et de déclarer que l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans cette même loi entrave leur droit d'association et de négociation ainsi que celui des travailleurs.

[6] Le procureur général du Québec plaide à l'encontre de cette demande que les demandeurs revendiquent un régime particulier de relations de travail alors que ce n'est pas ce que protège la liberté d'association et que, au surplus, l'absence de rétroactivité et l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève ne portent pas atteinte aux libertés fondamentales des demandeurs.

[7] Le Tribunal doit donc répondre aux questions suivantes :

- 7.1. La loi spéciale constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'association des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?
 - 7.2. La loi spéciale constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'expression des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?
 - 7.3. L'article de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* qui prévoit l'absence de rétroactivité des conventions collectives constitue-t-il une atteinte à la liberté d'association des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?
 - 7.4. L'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'association des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?
 - 7.5. Quelle est la réparation adéquate dans les circonstances ?
 - 7.6. Le gouvernement du Québec doit-il payer des dommages-intérêts compensatoires ou des dommages-intérêts punitifs aux demandeurs ?
- [8] La demande des demandeurs sera accueillie en partie.

[9] La loi spéciale sera déclarée inconstitutionnelle et invalide, car elle porte atteinte à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et que cette atteinte ne peut se justifier au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

[10] La loi spéciale interdit aux travailleurs d'exercer leur droit de grève légal et perturbe de ce fait l'équilibre des rapports de force entre les travailleurs et les employeurs et entrave de façon substantielle le processus véritable de négociation collective.

[11] Cette entrave substantielle à la négociation collective ne se justifie pas dans une société libre et démocratique. Bien que l'objectif de prévenir les conséquences économiques, humaines et sociales qui résultent ou résulteront inévitablement de la grève générale illimitée en cours était suffisamment important, le PGQ n'a pas établi que la mesure attentatoire ne porte pas atteinte de façon disproportionnée à la liberté d'association.

[12] Il en est ainsi compte tenu de l'absence d'un mécanisme véritable et efficace de règlement des différends couramment employés en relations de travail afin de remplacer le droit de grève. La loi spéciale ne porte donc pas atteinte de façon minimale au droit violé. Aussi, les effets préjudiciables de la mesure attentatoire outrepassent ses effets bénéfiques en ce qu'elle retire aux 170 000 travailleurs visés la *composante indispensable* de leur droit à la négociation collective protégé par la liberté d'association. Les avantages qui résultent de la limitation ne sont pas proportionnels à ses effets préjudiciables.

[13] Compte tenu du contexte bien particulier de cette affaire, il est raisonnable et équitable de faire droit à la demande des demandeurs de donner un effet purement prospectif à la déclaration d'invalidité de cette loi spéciale et de déclarer qu'elle est sans effet à compter de la date du présent jugement.

[14] La demande des demandeurs relative à l'absence de rétroactivité des conventions collectives sera rejetée puisqu'elle ne constitue pas une entrave substantielle à la négociation collective. Il ne s'agit pas d'une matière d'une importance telle que les travailleurs ne sont pas en mesure d'exercer collectivement leur droit à la négociation collective dans la recherche d'objectif commun et l'intégrité du processus de négociation n'est pas remise en question de ce fait. Il en est ainsi puisque l'absence de rétroactivité s'inscrit dans un cadre global, unique et complexe qui cherche tant bien que mal à préserver l'équilibre entre les parties, que l'historique des relations entre elles confirme que les travailleurs sont en mesure d'exercer leur droit à la négociation collective dans la recherche d'objectif commun et que rien n'empêche ces derniers d'adapter leur stratégie de négociation en fonction de cette réalité connue depuis plusieurs décennies.

[15] La demande des demandeurs relative à l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève sera elle aussi rejetée puisqu'une telle absence ne

constitue pas une entrave substantielle à la négociation. Il en est ainsi compte tenu du contexte particulier de l'industrie de la construction, du fait que l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève ne prive pas *de facto* les travailleurs de leur droit de participer à la grève et que la détermination du juste équilibre entre les employeurs et les travailleurs est une question délicate et essentiellement politique que le législateur est mieux en mesure de trancher que les tribunaux.

[16] La demande de condamnation à des dommages-intérêts compensatoires et à des dommages-intérêts punitifs sera rejetée. Les institutions législatives bénéficient d'une immunité à l'égard de telles demandes et les demandeurs ne se sont pas déchargés de leur lourd fardeau de démontrer le comportement clairement fautif, la mauvaise foi ou l'abus de pouvoir du législateur.

[17] Une table des matières se trouve à la fin du présent jugement.

2. LE CONTEXTE

[18] On le sait, le Tribunal ne peut pas décider des questions constitutionnelles dans un *vacuum factuel*. Le contexte revêt une grande importance.

[19] Il est ainsi nécessaire de tout d'abord s'attarder à un certain nombre de sujets, à savoir le caractère unique de l'industrie de la construction au Québec (2.1), l'encadrement des relations de travail, de la formation professionnelle et de la gestion de la main-d'œuvre dans cette industrie (2.2), son régime de négociation collective (2.3), l'intervention législative depuis la réforme de 1993 (2.4), les négociations de 2013 (2.5) et les négociations de 2016-2017 (2.6).

2.1 Le caractère unique de l'industrie de la construction au Québec

[20] L'industrie de la construction est unique par son importance économique pour le Québec, ses caractéristiques particulières et son historique.

[21] Elle est l'un des secteurs économiques les plus importants du Québec et elle joue un rôle de premier plan dans son développement économique. En 2017, l'industrie de la construction représentait approximativement 12 % du produit intérieur brut québécois avec des dépenses d'investissement de presque 47 milliards de dollars. On y compte plus de 170 000 travailleurs qui accomplissent annuellement 148 millions d'heures. Sa masse salariale est d'approximativement 6,1 milliards de dollars. On y retrouve plus de 25 000 employeurs. 82 % de ceux-ci ont cinq salariés ou moins et versent 19 % de la masse salariale, alors que 18 % d'entre eux ont plus de cinq salariés et paient 81 % des salaires versés¹. Les activités de l'industrie de la construction génèrent des retombées économiques importantes et son intégration avec les autres secteurs de l'économie en

¹ Commission de la construction du Québec, L'industrie en chiffre, 2017.

fait un moteur important de l'activité économique. Il s'agit d'un secteur stratégique et névralgique de l'économie du Québec.

[22] En plus de son importance, il est à noter que l'industrie de la construction possède certaines autres caractéristiques qui la rendent unique. On pense par exemple à l'organisation du travail par projets, à la durée limitée de ces projets, au caractère provisoire des installations, à la succession de contrats à durée variable, au nombre important de petites entreprises, à la mobilité de la main-d'œuvre et des entreprises et aux fluctuations cycliques et saisonnières. Ainsi, plusieurs travailleurs changent fréquemment d'employeur ou travaillent pour plusieurs employeurs à la fois. Un travailleur peut même réaliser des travaux dans l'un ou l'autre des différents secteurs de l'industrie au cours de la même semaine et, parfois même, au cours d'une même journée. La précarité d'emploi est typique de cette industrie compte tenu de l'absence de lien permanent d'emploi ou du fait que les travailleurs changent fréquemment d'employeur.

[23] On estime le salaire horaire moyen dans l'industrie (incluant les indemnités de congés, les primes et les heures supplémentaires) à 41,22 \$. Ce salaire horaire moyen élevé ne se traduit cependant pas nécessairement par un salaire annuel élevé. En effet, les salariés couverts par les conventions collectives travaillent en moyenne 942 heures par année. La faible moyenne d'heures travaillées a bien entendu un impact sur les salaires annuels des travailleurs de la construction. Le salaire annuel moyen est donc pour ces travailleurs de près de 39 000 \$. Un peu plus du tiers des travailleurs reçoivent un salaire annuel de 50 000 \$ et plus alors que, tous métiers confondus, le tiers des travailleurs rapporte un salaire annuel de moins de 20 000 \$².

2.2 L'encadrement des relations de travail, de la formation professionnelle et de la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction

[24] Les particularités qui rendent l'industrie de la construction unique ont mené à l'adoption d'un encadrement tout aussi unique des relations de travail, de la formation professionnelle et de la gestion de la main-d'œuvre :

Dès lors, on ne peut être surpris du fait que le modèle sur lequel repose le *Code du travail* et qui se résume par trois unités (un seul syndicat, une seule entreprise et une seule convention collective) ne pouvait s'appliquer. La stabilité du lieu de travail et des personnes ne se retrouve pas dans l'industrie de la construction, d'où la nécessité d'élaborer un régime qui tient compte de multiples mobilités de lieux, de temps et de personnes. En d'autres termes, cette triple mobilité propre à la construction devait servir de base positive à la conception du régime³.

² Commission de la construction du Québec, Statistiques annuelles de l'industrie de la construction 2017, avril 2018.

³ Jean-Yves BRIÈRE, Fernand MORIN, Dominic ROUX et Jean-Pierre VILLAGGI, *Le droit de l'emploi au Québec*, 4^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010, paragr. III-603.

[25] Le régime québécois se distingue notamment par son caractère obligatoire et sa centralisation.

[26] Il s'agit d'un encadrement complexe qui résulte d'une succession de tentatives, d'échecs et de déceptions. Il s'agit d'un régime qui est le fruit de décennies de travail visant la mise en place d'un régime approprié de négociation collective dans cette industrie⁴.

[27] Cet encadrement est à plusieurs égards beaucoup plus contraignant que celui prévu dans le régime de droit commun⁵ qu'est en quelque sorte le *Code du travail*⁶. Il s'agit d'un régime unique en Amérique du Nord.

[28] Il est utile, à ce sujet, de discuter de l'adoption de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (la « **Loi R-20** ») (2.2.1) et du rapport d'un groupe de travail sur le fonctionnement de l'industrie de la construction déposé en 2011 (2.2.2) avant de traiter des particularités de ce régime (2.2.3).

2.2.1 L'adoption de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (la « Loi R-20 »)

[29] Des auteurs résument ainsi la situation qui prévaut au début des années 90, alors que l'industrie de la construction est affectée de manière importante par le contexte économique difficile de l'époque :

De 1991 à 1993, la situation économique continue de se dégrader dans la construction. Les heures travaillées et déclarées plongent à seulement 66 millions en 1993. C'est à peine moins qu'au creux de la récession de 1982. En avril 1992, l' [Association des entrepreneurs en construction du Québec] demande en vain aux syndicats la réouverture du décret, pour bloquer la hausse de salaire de 5 % prévue le 26 du même mois. « Nous avons raté une occasion de rationaliser les coûts de construction à un moment où la situation de l'industrie est alarmante », dit Robert Brown, nouveau directeur général de l'AECQ. La prolifération du travail au noir, exacerbée par la mise en vigueur de la TPS et de la TVQ en 1991, attise l'insatisfaction des entrepreneurs, ceux du domaine résidentiel en particulier.

(...)

⁴ *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, paragr. 279.

⁵ *Québec (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux (CSN)*, 2011 QCCA 1247, paragr. 87 (Demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée).

⁶ Pier-Luc BILODEAU, « Une autonomie collective sous contraintes : l'exercice de la grève et du lock-out dans l'industrie québécoise de la construction », (2016) 57 *C. de D.* 173-203, p. 177.

Cette insatisfaction et les récriminations du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario sur les entraves à la mobilité de la main-d'œuvre forment un cocktail explosif. Les négociations de 1993 sont celles de la dernière chance pour un modèle qui n'a pas été remanié depuis 1975⁷.

[nos soulignements]

[30] Les demandes des parties sont aux antipodes et les négociations sont difficiles. Un groupe de travail composé de députés du parti au pouvoir recommande la prolongation du décret alors applicable et la tenue d'un sommet sur l'industrie de la construction. Ce sommet a lieu à la fin du mois d'octobre 1993.

[31] Il y a lieu ici d'ouvrir une courte parenthèse afin de souligner que ce sommet n'est que l'une des initiatives mises de l'avant afin de se pencher sur le fonctionnement de l'industrie de la construction depuis l'adoption en 1969 d'une loi particulière qui y régit les relations de travail. On pense à :

- 31.1. **1974-1975** : Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction (Commission Cliche)⁸.
- 31.2. **1977-1978** : Comité d'étude et de révision de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction (CERLIC)⁹.
- 31.3. **1986** : Groupe de travail sur la déréglementation (rapport Scowen)¹⁰.
- 31.4. **1990** : Commission sur la stabilisation du revenu et de l'emploi des travailleurs de l'industrie de la construction (rapport Picard-Sexton)¹¹.
- 31.5. **1993** : Groupe de travail pour évaluer l'impact des recommandations du rapport Picard-Sexton sur le champ d'application de la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction (groupe de travail Laberge-Lavallée)¹².

[32] Le sommet proposé se tient donc en octobre 1993 et le ministre du Travail présente le projet de loi 142 dès le 11 novembre 1993 :

(..) À la surprise de plusieurs, compte tenu du Sommet, le projet propose une déréglementation de la construction résidentielle dans les immeubles de huit logements et moins. Il s'agit d'une volte-face du ministre puisque, dans un premier temps, il s'est montré défavorable à l'idée devant le Conseil des ministres. Cela

⁷ Louis DELAGRAVE et Jean-Luc PILON, *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec*, Québec, PUL, 2009, p. 156.

⁸ Pièce PG-15.

⁹ Pièce PG-16.

¹⁰ Pièce PG-17.

¹¹ Pièce PG-18.

¹² Pièce PG-19.

équivalent à soustraire du décret 85 % des travaux de construction de logements. D'un autre côté, il propose un éventuel élargissement de l'assujettissement de la machinerie de production.

Au chapitre des négociations, le projet de loi initial stipule qu'elles seraient divisées en quatre secteurs, avec un tronc commun. Les syndicats représentatifs par secteur négocieraient avec les associations patronales sectorielles désignées, soutenues par l'AECQ. Le pouvoir discrétionnaire du ministre serait abrogé. Les conditions de travail seraient maintenues après l'expiration des conventions, à moins d'une grève ou d'un lock-out. Pour faciliter la mobilité interprovinciale, le projet de loi élimine l'obligation pour un entrepreneur d'avoir une place d'affaires au Québec. Il rend aussi les clauses de mobilité négociables dans les conventions (...)¹³.

[nos soulignements]

[33] Ce projet de loi est controversé, plus particulièrement en ce qui concerne la déréglementation du secteur résidentiel que dénoncent tant les syndicats que l'Association des entrepreneurs en construction du Québec, et plusieurs grèves éclatent :

C'est donc dans une atmosphère d'extrême tension qu'une commission parlementaire étudie le projet de loi à compter du 1^{er} décembre. L'identité des participants est sévèrement contrôlée. Le 6 décembre, une vingtaine de milliers de syndiqués manifestent leur colère devant le parlement. Les actes de violence hérissent les députés, l'opinion publique et les éditorialistes, mais plusieurs expriment des réserves sur cette « loi improvisée ». On soulève les effets pervers du projet sur le travail au noir, les avantages sociaux des quelque 20 000 travailleurs du résidentiel, le contrôle de la qualité des travaux, la formation professionnelle et la compétence des travailleurs de l'habitation. L'APCHQ et la CCQ se livrent à une guerre de chiffres sur la solidité financière des régimes d'avantages sociaux de l'industrie et le ministre Cherry demande au vérificateur général du Québec de lui faire un rapport exact de la situation. Face aux débrayages illégaux qui persistent, le ministre dépose le 13 décembre 1993 une loi spéciale musclée, le projet de loi 158. Il force le retour au travail sous peine de sanctions sévères et reconduit le décret jusqu'au 31 décembre 1994. Le lendemain, le projet de loi 142 est adopté à la vapeur. Pour permettre son adoption, il a fallu suspendre les règles de procédure de l'Assemblée nationale. Il a fallu aussi que le ministre dépose une cinquantaine d'amendements de dernière minute, par exemple pour permettre le maintien des avantages sociaux dans le résidentiel pendant un an encore et pour préciser le nouveau rôle de l'AECQ. L'association patronale conserve le pouvoir de négocier les conventions sectorielles, mais elle recevra ses mandats des associations sectorielles¹⁴.

[34] En juillet 1994, presque tout ce que le projet de loi 142 prévoit est en vigueur.

¹³ L. DELAGRAVE et J.-L. PILON, *supra*, note 7, p. 164.

¹⁴ *Id.*, p. 165.

[35] Un nouveau gouvernement est élu en septembre 1994 et la nouvelle ministre du Travail dépose en décembre 1994 un projet de loi qui vise à modifier la loi adoptée quelques mois plus tôt. Ce projet de loi réassujettit les immeubles résidentiels de huit logements et moins, tout en prévoyant certaines exceptions, modifie les règles de la représentation sectorielle patronale, modifie la définition du secteur résidentiel et ramène la date d'échéance des conventions collectives au 30 avril plutôt qu'au 31 décembre. La ministre du Travail souhaite que ce projet de loi mette fin à la suite ininterrompue d'interventions gouvernementales (lois, décrets, arrêtés en conseil) dans les relations du travail de l'industrie de la construction¹⁵.

[36] L'Assemblée nationale adopte ainsi la *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives*¹⁶ qui entre en vigueur en février 1995. Les auteurs décrivent ainsi le régime alors en place :

En 1995, un nouveau régime de négociation est donc en place dans la construction et c'est celui-là qui régit encore aujourd'hui l'industrie. Avec le recul, on constate que les parties syndicales et patronales se seront acclimatées sans trop de mal aux nouvelles règles, dans les secteurs non résidentiels à tout le moins, où une première convention est signée en 1997, une seconde en 1999, une troisième en 2001, une quatrième en 2004 et une cinquième en 2007. La construction résidentielle n'aura quant à elle sa propre convention collective qu'au tout début de 1999, après qu'un conseil d'arbitrage aura statué sur les conditions salariales, mais elle signera sans problème les trois conventions suivantes¹⁷.

[37] Des auteurs soulignent que ces interventions législatives sont destinées « à conférer aux parties une meilleure prise en main de la négociation collective, sans trop de béquilles étatiques »¹⁸. C'est ce régime qui est principalement en place encore aujourd'hui dans l'industrie de la construction.

2.2.2 Le groupe de travail sur le fonctionnement de l'industrie de la construction (2011)

[38] En 2011, la ministre du Travail mandate un groupe de travail afin de mener des consultations auprès des intervenants de l'industrie de la construction quant à son fonctionnement. Ces consultations visent un certain nombre de sujets, dont le régime de négociation des conventions collectives. Le groupe de travail s'intéresse de manière plus spécifique à certains sujets, dont la rétroactivité des nouvelles dispositions convenues lors des négociations collectives et la façon d'encadrer l'exercice de moyens de pression.

¹⁵ *Id.*, pp. 167-169.

¹⁶ *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives*, L. Q. 1995, c. 8.

¹⁷ L. DELAGRAVE et J.-L. PILON, *supra*, note 7, pp. 153-154.

¹⁸ J.-Y. BRIÈRE, F. MORIN, D. ROUX et J.-P. VILLAGGI, *supra*, note 3, paragr. III-606.

[39] Les associations représentatives ont alors l'occasion de faire valoir leurs positions sur ces sujets et elles en profitent pour souligner que la rétroactivité des conditions de travail négociées devrait pouvoir faire l'objet d'une négociation¹⁹.

[40] En ce qui concerne l'encadrement des moyens de pression, une des associations représentatives souligne que l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève rompt le rapport de force que le syndicat exerce en faveur du rapport de force patronal²⁰. Une autre est plutôt d'avis que « [l]es moyens de pression sont bien encadrés dans ce secteur » alors qu'une autre indique que la « Loi R- 20 encadre déjà très bien les moyens de pression; délais à respecter, le secteur a droit à la grève et non le métier, il n'y a aucune grève pour les clauses communes, etc. Le SQC considère que ces dispositions sont suffisantes et rappelle que la pratique de moyens de pression est un fait plutôt rare dans l'industrie de la construction au Québec »²¹.

[41] Elles s'entendent sur le fait que le régime de relations du travail de l'industrie de la construction fonctionne bien, qu'il est adapté aux caractéristiques de cette industrie et qu'il est porteur de paix industrielle et sociale.

[42] À la fin du mois d'août 2011, le groupe de travail remet son rapport à la ministre du Travail²². Ce rapport révèle qu'aucun intervenant n'a signalé de problèmes structurels majeurs relativement au régime de négociation des conventions collectives. Il formule neuf recommandations relatives à ce régime, dont certaines impliquent une modification de la Loi R-20. Aucune de ces recommandations ne concerne la rétroactivité des conventions collectives ou l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève. Le groupe de travail souligne :

Au cours des consultations, aucun intervenant n'a signalé de problèmes structurels majeurs au régime de négociation des conventions collectives. Nous constatons que depuis 1993 les rondes de négociation se sont généralement conclues par des renouvellements sans conflit et sans trop de perturbations sur les chantiers²³.

[nos soulignements]

2.2.3 Les particularités du régime en place dans l'industrie de la construction

[43] Il est nécessaire de s'intéresser brièvement aux particularités de l'encadrement des relations de travail, de la formation professionnelle et de la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, dont au fait que le *Code du travail* ne s'y

¹⁹ Pièce PG-24.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Pièce PG-26.

²³ *Id.*, p. 17.

applique pas (2.2.3.1), à l'adhésion syndicale obligatoire (2.2.3.2), au pluralisme syndical (2.2.3.3), au régime de qualification professionnelle obligatoire des travailleurs (2.2.3.4) et au rôle de la Commission de la construction du Québec (2.2.3.5).

2.2.3.1 Le Code du travail ne s'applique pas à l'industrie de la construction

[44] Les dispositions du *Code du travail*²⁴, de la *Loi sur les décrets de convention collective*²⁵ et de la *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre*²⁶ ne s'appliquent pas à l'industrie de la construction (à moins d'une disposition expresse à l'effet contraire)²⁷.

2.2.3.2 L'adhésion syndicale obligatoire

[45] Tout salarié doit manifester et faire connaître à la Commission de la construction du Québec (« **CCQ** ») son choix en faveur de l'une ou l'autre des cinq associations représentatives.

[46] Un employeur ne peut utiliser les services d'une personne assujettie à l'application de la Loi R-20 pour l'exécution, à titre de salarié, de travaux de construction ou l'affecter à ce titre à de tels travaux, à moins qu'elle ne soit titulaire d'une carte d'allégeance syndicale qui porte la mention de l'association représentative qu'elle a choisie²⁸.

[47] Bien que l'adhésion syndicale soit obligatoire pour les travaux assujettis à la Loi R-20 et que celle-ci couvre une partie importante de l'industrie, il ne faut pas perdre de vue que certains travaux ne sont pas assujettis à celle-ci, par exemple la rénovation résidentielle.

[48] Parmi les provinces canadiennes, le Québec affiche de loin le plus haut taux de syndicalisation dans l'industrie de la construction, soit approximativement 55 %. À titre d'exemple, on retrouve l'Ontario au deuxième rang avec 31 % et la Colombie-Britannique en troisième place avec 27 %. L'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan ferment la marche avec moins de 20 %.

²⁴ *Code du travail*, RLRQ, c. C -27.

²⁵ *Loi sur les décrets de convention collective*, RLRQ, c. D -2.

²⁶ *Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre*, RLRQ, c. F-5.

²⁷ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R -20 (« **Loi R-20** »), article 124.

²⁸ Loi R-20, article 39.

2.2.3.3 Le pluralisme syndical

[49] L'adhésion syndicale obligatoire va de pair avec la liberté des travailleurs de choisir à laquelle des associations représentatives ils prêteront allégeance²⁹.

[50] Seuls les demandeurs Centrale des syndicats démocratiques (CSD-Construction), Confédération des syndicats nationaux (CSN-Construction), Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (Conseil provincial International), Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ-Construction) et Syndicat québécois de la construction (S.Q.C.) peuvent faire constater leur représentativité et agir à titre d'association représentative. Ces associations représentatives font partie de l'Alliance syndicale de la construction (l'« **Alliance syndicale** »), une association qui a comme objectif de coordonner les négociations dans les quatre secteurs de l'industrie (paragraphe [58]).

[51] La représentativité d'une association de salariés correspond au pourcentage des salariés qui ont fait leur choix en faveur de cette association par rapport au nombre total de salariés qui ont fait connaître leur choix. En 2017, la FTQ-Construction représente 44 %, le Conseil provincial International représente 24 %, le SQC représente 16 %, la CSD-Construction représente 10 % et la CSN-Construction représente 6 % des travailleurs de l'industrie de la construction.

[52] Ces associations représentent des travailleurs dans chacun des quatre secteurs de l'industrie. Elles les représentent dans la défense de leurs intérêts, notamment lors de la négociation pour la conclusion d'une convention collective applicable aux salariés³⁰.

[53] Un tel pluralisme syndical est à peu près absent des autres provinces canadiennes et le cadre législatif applicable au Québec cherche à le protéger et à s'assurer qu'il se réalise harmonieusement³¹.

2.2.3.4 Le régime de qualification professionnelle obligatoire des travailleurs de la construction

[54] Il est nécessaire de détenir un certificat de compétence émis par la CCQ (aussi connu sous le nom de « carte de compétence ») pour travailler dans l'industrie de la construction assujettie à la Loi R-20.

²⁹ Commission de la construction du Québec, *Étude comparative des régimes de relations du travail dans la construction au Canada*, mars 2006, p. 24.

³⁰ Loi R-20, article 41.3.

³¹ Commission de la construction du Québec (2006), *supra*, note 29, p. 24.

2.2.3.5 Le rôle de la Commission de la construction du Québec

[55] En contrepartie de l'adhésion syndicale obligatoire, le Québec encadre davantage l'industrie de la construction et les associations représentatives et confie à la CCQ certaines des tâches qui devraient normalement leur incomber³².

[56] C'est elle qui applique la Loi R-20 et qui est responsable de sa mise en œuvre. Elle veille, notamment, à l'application des règles relatives à l'adhésion syndicale et à la reconnaissance de la représentativité des associations représentatives, ainsi qu'à l'application des conventions collectives conclues en vertu de la Loi R-20. Elle a aussi pour fonction de vérifier et contrôler l'application de la Loi R-20 et de ses règlements, de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre et d'administrer les régimes complémentaires d'avantages sociaux conformément à la Loi R-20³³.

2.3 Le régime de négociation collective dans l'industrie de la construction

[57] Le régime de négociation collective dans l'industrie de la construction est unique et il est utile de le résumer en discutant tour à tour des quatre secteurs de l'industrie (2.3.1), des associations sectorielles d'employeurs (2.3.2), de la négociation centralisée (2.3.3) et des négociations pour la conclusion de conventions collectives (2.3.4).

2.3.1 Les secteurs

[58] L'industrie de la construction est composée de quatre secteurs aux fins de la négociation des conventions collectives :

- 58.1. Le secteur **résidentiel** concerne la construction de bâtiments dont au moins 85 % de la superficie est réservée à l'habitation et dont le nombre d'étages n'excède pas six dans le cas de bâtiments neufs ou huit dans les autres cas.
- 58.2. Le secteur **industriel** concerne la construction de bâtiments réservés principalement à la réalisation d'une activité économique par l'exploitation des richesses minérales, la transformation des matières premières et la production de biens.
- 58.3. Le secteur **génie civil et voirie** concerne la construction d'ouvrages d'intérêt général d'utilité publique ou privée, notamment la construction de routes, aqueducs, égouts, ponts, barrages, lignes électriques et gazoducs.
- 58.4. Le secteur **institutionnel et commercial** concerne la construction de bâtiments réservés principalement à des fins institutionnelles ou commerciales, ainsi que toute construction qui ne peut être comprise dans

³² *Id.*, p. 72.

³³ Loi R-20, article 4.

les secteurs résidentiel, industriel ou génie civil et voirie.

2.3.2 Les associations sectorielles d'employeurs

[59] Une association sectorielle d'employeurs est désignée pour chacun des quatre secteurs de l'industrie.

[60] Ainsi, la mise en cause Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (« **APCHQ** ») est désignée pour le secteur résidentiel, la mise en cause Association de la construction du Québec (« **ACQ** ») est désignée pour le secteur institutionnel et commercial ainsi que pour le secteur industriel (collectivement « **IC/I** »), alors que la mise en cause Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (« **ACRGTO** ») est désignée pour le secteur génie civil et voirie.

[61] Tout employeur de l'industrie de la construction est tenu d'adhérer à l'Association des entrepreneurs en construction du Québec (« **AECQ** »)³⁴.

2.3.3 La négociation centralisée

[62] Ce sont des conventions collectives qui régissent les conditions de travail des salariés de l'industrie de la construction assujettis à la Loi R-20³⁵. En fait, une convention collective est conclue pour chacun des quatre secteurs de l'industrie³⁶.

[63] Les clauses de ces quatre conventions collectives qui portent sur certaines matières leur sont communes. On les désigne généralement comme les « clauses communes » ou le « tronc commun ». On pense par exemple à la procédure de règlement des griefs, à l'exercice des recours à l'encontre des mesures disciplinaires, à l'arbitrage et au régime complémentaire d'avantages sociaux de base.

[64] Les clauses de ces quatre conventions collectives qui portent sur les autres matières leur sont spécifiques. Certaines matières sont obligatoires (comme la classification des emplois, la rémunération, le bulletin de paie, la durée du travail, les heures supplémentaires et les jours fériés) alors que d'autres sont facultatives (comme l'ancienneté, la mobilité de la main-d'œuvre et les mouvements de main-d'œuvre).

[65] La négociation des clauses communes est différente de celle des clauses spécifiques. Les associations représentatives et l'AECQ négocient les clauses communes alors que les associations représentatives³⁷ et l'association sectorielle

³⁴ *Id.*, article 40.

³⁵ *Id.*, article 27.

³⁶ *Id.*, article 47.

³⁷ Les associations représentatives font partie de l'Alliance syndicale de la construction dont l'objectif est de coordonner les négociations dans les quatre secteurs.

d'employeurs³⁸ du secteur concerné négocient les clauses spécifiques à chacune des conventions.

2.3.4 Les négociations pour la conclusion d'une convention collective³⁹

[66] Toute association représentative a le droit de participer à la négociation pour la conclusion d'une convention collective applicable aux salariés qu'elle représente. Une association représentative a, par exemple, le droit d'être présente lors des séances de négociations et de soumettre des demandes relatives au contenu de la convention collective.

[67] À cette fin, les associations représentatives interviennent à un protocole qui prévoit la manière dont elles participeront à la négociation.

[68] Au plus tard le premier jour du septième mois qui précède la date d'expiration de la convention collective, les associations représentatives peuvent aviser par écrit une association sectorielle d'employeurs que leurs représentants sont prêts à négocier pour la conclusion d'une convention collective applicable dans le secteur de cette association sectorielle. Une association sectorielle d'employeurs peut aussi aviser par écrit une ou plusieurs associations représentatives du fait que ses représentants sont ainsi prêts à négocier.

[69] L'association sectorielle d'employeurs⁴⁰ doit, dès lors, consulter les donneurs d'ouvrage afin de recueillir leurs commentaires sur la convention à renouveler, ainsi que leurs suggestions. Les commentaires et suggestions ainsi recueillis ne la lient cependant pas.

[70] Les négociations doivent commencer entre les associations représentatives et l'association sectorielle d'employeurs (pour les clauses spécifiques) ou l'AECQ (pour les clauses communes) et elles doivent se poursuivre avec diligence et bonne foi. Ces associations peuvent, à cette fin, convenir d'une structure et de modalités de négociation.

[71] Au cours des négociations, l'une des parties peut demander au ministre du Travail de désigner un conciliateur pour les aider à conclure une entente, ce qu'il doit faire à la réception de cet avis. Le ministre peut par ailleurs désigner d'office un conciliateur. Les parties sont tenues d'assister à toute réunion à laquelle le conciliateur les convoque. Le conciliateur fait rapport au ministre à sa demande.

[72] À la demande d'une partie, le ministre nomme un médiateur pour aider les parties à régler leur différend. La médiation ne peut toutefois commencer avant le soixantième jour qui précède l'expiration de la convention collective. Le médiateur a alors soixante

³⁸ Chaque association sectorielle d'employeurs est l'agent patronal unique pour son secteur.

³⁹ Loi R-20, articles 41.3 et suivants.

⁴⁰ C'est le cas pour les secteurs institutionnel et commercial, industriel et génie civil et voirie.

jours pour amener les parties à s'entendre. À la demande du médiateur, le ministre peut prolonger la période de médiation d'au plus trente jours. Les parties sont tenues d'assister à toute réunion à laquelle le médiateur les convoque. À défaut d'une entente de principe sur ce qui pourrait constituer une convention collective à l'expiration de la période de médiation, le médiateur remet aux parties un rapport dans lequel il indique les matières qui ont fait l'objet d'un accord, ainsi que les positions respectives des parties sur celles qui font toujours l'objet d'un différend. Il remet copie du rapport au ministre avec ses commentaires et rend le rapport public 10 jours plus tard.

[73] Il est à noter que la grève et le lock-out sont prohibés dans un secteur pendant la durée de la convention collective⁴¹. Aussi, la grève et le lock-out sont interdits dans un secteur à moins qu'il n'y ait eu une médiation et qu'il ne se soit écoulé au moins vingt-et-un jours depuis l'expiration de celle-ci. Une grève ou un lock-out débute le jour du dépôt auprès du ministre du Travail d'un avis à cet effet par chacune des associations représentatives qui ont acquis le droit de grève ou par l'association sectorielle d'employeurs.

2.4 L'intervention législative depuis la réforme de la Loi R-20

[74] Durant la période de 1995 à 2013, les négociations se déroulent dans un contexte de paix industrielle relative, dans des délais raisonnables et sans intervention du législateur. Il y a lieu de noter que :

- 74.1. Ce sont six rondes de négociations qui ont eu lieu dans les secteurs génie civil et voirie et IC/I et cinq rondes dans le secteur résidentiel.
- 74.2. Les parties sont parvenues à conclure des ententes négociées dans tous les secteurs et à chacune des rondes de négociations, à l'exception de la négociation de 1995 dans le secteur résidentiel (régulée en janvier 1999 par une sentence arbitrale).
- 74.3. L'industrie de la construction a connu un lock-out d'une journée en décembre 1995 dans le secteur résidentiel, une grève de deux semaines en 1996 dans ce même secteur et une grève d'une semaine en mai 2001 dans le secteur génie civil et voirie, et ce, sans que le législateur intervienne par loi spéciale.

[75] Il s'agit d'un bilan positif. Des auteurs soulignent que les données sur la conflictualité révèlent qu'il règne alors dans l'industrie de la construction québécoise, depuis deux décennies, une paix industrielle comparable voire supérieure aux autres milieux de travail syndiqués au Québec ainsi qu'à l'industrie ontarienne de la construction⁴².

⁴¹ Loi R-20, article 56.

⁴² P.-L. BILODEAU, *supra*, note 6, pp. 176, 190 et 195.

2.5 Les négociations de 2013

2.5.1 Les négociations et la grève générale

[76] Le 19 mars 2013, les parties débutent les négociations afin de conclure des conventions collectives pour la période de 2013 à 2017. Les principaux enjeux sont alors la modification des horaires, les salaires, la mobilité de la main-d'œuvre et la rémunération des heures supplémentaires.

[77] Le 17 juin 2013, l'Alliance syndicale déclenche la grève dans l'ensemble des secteurs de l'industrie.

[78] Le 24 juin 2013, l'Alliance syndicale et l'ACRGQT concluent une entente de principe en ce qui concerne la convention collective du secteur génie civil et voirie⁴³. Elles signent cette convention collective le 19 juillet 2013⁴⁴.

[79] L'Alliance syndicale et l'APCHQ concluent pour leur part une entente de principe en ce qui concerne la convention collective du secteur résidentiel. Elles signent cette convention collective le 19 juillet 2013⁴⁵.

2.5.2 La Loi spéciale de 2013

[80] Le 1^{er} juillet 2013, l'Assemblée nationale adopte la *Loi sur la reprise des travaux dans l'industrie de la construction*⁴⁶ (la « **Loi spéciale de 2013** »)⁴⁷.

[81] Elle s'applique aux employeurs, aux salariés, aux associations et aux travaux des secteurs IC/I visés par la Loi R-20 et prévoit essentiellement la reprise et l'exécution normale des travaux interrompus en raison de la grève, ainsi que des sanctions civiles et pénales en cas d'inexécution des obligations qu'elle impose.

[82] En ce qui concerne les conditions de travail, la Loi spéciale de 2013 édicte que les conventions collectives des secteurs IC/I (expirées le 30 avril 2013) sont renouvelées et lient les parties jusqu'au 30 juin 2014, mais que les taux de salaires applicables aux salariés et les frais de déplacement sont majorés de 2 % jusqu'au 30 juin 2014. Elle précise que les parties peuvent convenir, en tout temps, de modifications aux conventions collectives ainsi renouvelées.

[83] La Loi spéciale de 2013 ne prévoit aucun mécanisme de règlement des différends.

⁴³ Pièce P-15.

⁴⁴ Pièce P-22.

⁴⁵ Pièce P-22.

⁴⁶ *Loi sur la reprise des travaux dans l'industrie de la construction*, L. Q. 2013, c. 20.

⁴⁷ Pièce P-17.

2.5.3 L'entente intervenue

[84] Le 8 juillet 2014, l'Alliance syndicale et l'ACQ concluent une entente de principe en ce qui concerne les conventions collectives des secteurs IC/I⁴⁸.

[85] Cette entente porte sur toutes les clauses de ces conventions collectives, à l'exception de celle qui traite des heures supplémentaires et de celles qui concernent les indemnités de déplacement.

[86] Les parties conviennent de faire entendre, par un conseil d'arbitrage de différend, la question des montants des indemnités de déplacement payables pour 2015 et 2016, ainsi que la demande patronale concernant les heures supplémentaires (la majoration à taux et demi et non à taux double des cinq premières heures supplémentaires effectuées).

2.5.4 L'arbitrage concernant les heures supplémentaires

[87] Après avoir entendu les parties pendant plusieurs jours et examiné l'historique des dispositions qui portent sur la rémunération des heures supplémentaires depuis les années 70, l'arbitre souligne que la rémunération à taux double dès la première heure représente un avantage unique et exceptionnel comparativement à ce qui se fait partout ailleurs au Québec. Il intervient « pour corriger cette situation ».

[88] Il estime qu'il est juste, équitable et raisonnable que seule la première heure supplémentaire soit désormais rémunérée à taux et demi et précise que cette conclusion respecte la pratique et le rythme suivis par les parties depuis 40 ans en matière de changements à la convention collective et que l'on ne peut demander au conseil d'arbitrage d'en faire plus que les parties elles-mêmes⁴⁹. Ainsi, il déclare que les clauses pertinentes des conventions collectives des secteurs IC/I se lisent comme prévoyant que la première heure supplémentaire entraîne une majoration du taux de salaire de 50 %, alors que la majoration du taux de salaire passe à 100 % à compter de la deuxième heure (sauf en ce qui concerne certaines exceptions).

[89] Cette sentence arbitrale qui représente un recul pour les associations représentatives est d'intérêt pour la suite des choses pour deux raisons :

- 89.1. Premièrement, l'ACQ formulera une nouvelle demande relative aux heures supplémentaires lors des négociations de 2016-2017. Les associations représentatives perçoivent cette demande (jumelée aux demandes relatives aux intempéries, aux frais de déplacement, aux horaires de travail et à la mobilité de la main-d'œuvre) comme un affront puisqu'il s'agit d'un des enjeux qui ont mené au conflit de travail de 2013, qu'elle a fait l'objet de la sentence arbitrale ci-dessus et qu'un éventuel arbitrage est selon elles

⁴⁸ Pièce P-20.

⁴⁹ Pièce P-21.

la seule façon pour l'ACQ d'obtenir des gains à ce sujet⁵⁰.

89.2. Deuxièmement, les associations représentatives remettent en doute la bonne foi de l'ACQ et sa volonté réelle d'en arriver à une entente négociée plutôt que d'attendre l'adoption d'une loi spéciale et d'un éventuel arbitrage. Elles sont d'avis que l'ACQ cherche à obtenir par le biais de l'arbitrage des gains qu'elle n'est pas en mesure d'obtenir autrement⁵¹.

[90] L'ensemble des conditions de travail négociées entre les parties en 2013 et 2014, ainsi que celles déclarées par le conseil d'arbitrage en 2016, se retrouvent dans les conventions collectives des secteurs IC/I qui expirent le 30 avril 2017⁵².

2.6 Les négociations de 2016-2017

[91] Il est nécessaire de bien comprendre le contexte qui entoure les négociations de 2016-2017, de discuter à cette fin des échanges intervenus entre les parties et de ceux intervenus entre les parties et la ministre du Travail à l'automne 2016 (2.6.1) et à l'hiver 2017 (2.6.2) et de présenter les événements survenus en mai 2017 (2.6.3), qui ont mené au déclenchement de la grève générale illimitée le 24 mai 2017 (2.6.4), à l'adoption de la *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives* le 30 mai 2017 (2.6.5) et à la poursuite des négociations (2.6.6).

2.6.1 L'automne 2016

2.6.1.1 Les échanges entre la ministre du Travail et les associations représentatives et sectorielles

[92] En septembre et octobre 2016, la ministre du Travail rencontre les représentants des associations représentatives et des associations sectorielles. Elle occupe ses fonctions depuis quelques mois à peine et sait que les négociations pour le renouvellement des conventions collectives sont sur le point de débiter.

[93] La première de ces rencontres se tient lors du congrès annuel de l'ACQ, activité à laquelle l'ACQ convie la ministre chaque année. La ministre s'y rend donc le 30 septembre 2016 en compagnie de son directeur de cabinet et profite de l'occasion pour discuter avec la présidente et le directeur général de l'ACQ.

⁵⁰ Déclaration sous serment de Marco Patenaude (26 juin 2017), paragr. 38; Déclaration sous serment de Jules Laguë (26 juin 2017), paragr. 39; Déclaration sous serment de Yanick Longtin (26 juin 2017), paragr. 34; Déclaration sous serment de Pierre Brassard (26 juin 2017), paragr. 18; Déclaration sous serment de David Lessard (26 juin 2017), paragr. 4.

⁵¹ Pièce PG-36.

⁵² Pièce P-22.

[94] Les participants à cette rencontre discutent alors d'un certain nombre de sujets, dont les négociations des conventions collectives dans l'industrie de la construction qui viennent à échéance le 30 avril 2017. La ministre indique alors souhaiter que les parties adoptent une approche raisonnable et de bonne foi dans le cadre des négociations afin d'éviter de revivre les événements survenus lors des négociations de 2013.

[95] Puisqu'elle a eu l'occasion de rencontrer une association sectorielle, la ministre demande au personnel du ministère de lui organiser des rencontres avec les associations représentatives et avec les autres associations sectorielles pour lui permettre de leur faire part de son souhait quant aux négociations à venir.

[96] Le 17 octobre 2016, la ministre rencontre donc les représentants des associations représentatives. Son directeur de cabinet, son attachée politique, le sous-ministre associé et le sous-ministre adjoint aux relations du travail l'accompagnent.

[97] Après une discussion générale relative aux éléments qui ont mené au conflit de travail de 2013, la ministre du Travail communique aux représentants des associations représentatives le même message que celui qu'elle a communiqué à l'ACQ : elle souhaite que les parties adoptent une approche raisonnable et de bonne foi dans le cadre des négociations afin d'éviter de revivre les événements survenus lors des négociations de 2013.

[98] Les représentants des associations représentatives comprennent alors des propos de la ministre qu'elle leur demande d'avoir une approche « réservée » et « raisonnable » afin d'accroître les chances d'éviter un autre conflit de travail et d'en arriver à une entente négociée. Ils prennent alors l'engagement d'avoir une approche de réserve, une approche épurée, et de travailler en ce sens avec la partie patronale⁵³.

[99] Le porte-parole de l'Alliance syndicale témoigne lors de l'audience qu'il comprend alors que le gouvernement ne va pas tolérer un autre conflit de travail. Les associations représentatives adaptent par conséquent leur cahier de demandes pour tenir compte des commentaires de la ministre du Travail. Il en est ainsi malgré le fait que les travailleurs sont animés d'une certaine grogne et que leurs attentes sont appréciables : ils veulent de bonnes augmentations de salaire (rien en bas de 3 %) et du progrès sur certains autres aspects : régime de retraite, mobilité de la main-d'œuvre, droit de rappel, sécurité d'emploi, etc. Il est clair aussi qu'ils ne veulent pas de recul de leurs conditions de travail.

[100] Le 24 octobre 2016, la ministre tient des rencontres avec les représentants des deux autres associations sectorielles, l'APCHQ et l'ACRGQTQ, et leur communique le même message : elle souhaite que les parties adoptent une approche raisonnable et de bonne foi dans le cadre des négociations afin d'éviter de revivre les événements survenus lors des négociations de 2013.

⁵³ Interrogatoire préalable de Michel Trépanier par Me Lepage (16 avril 2018), pp. 13-15.

[101] Le 2 novembre 2016, la ministre écrit à chacune des associations représentatives et des associations sectorielles comme suite de ces rencontres et afin de réitérer ses attentes en ce qui concerne le renouvellement des conventions collectives⁵⁴. Elle mentionne tout d'abord que les rencontres tenues lui permettent de constater que les parties entrevoient le début des négociations avec la même vision, à savoir celle de parties collaboratrices qui ont comme priorité de trouver des solutions raisonnables et réalistes pour tous. Elle indique souhaiter que les négociations se déroulent rondement et permettent la conclusion de quatre conventions collectives à la satisfaction de toutes les parties. Elle précise que les rencontres tenues la convainquent que les parties aborderont la négociation de manière constructive, avec ouverture et respect. Elle ajoute qu'« [i] est clair, tel que nous l'avons tous mentionné, que ni le gouvernement, ni les parties ne peuvent se permettre de revivre les événements de la dernière négociation ». La ministre conclut en rappelant que le ministère offre des services de conciliation et de médiation, en soulignant que son cabinet est disponible en tout temps et en invitant les parties à débiter les négociations dans les meilleurs délais afin de tenter d'en arriver à des ententes de principe avant l'expiration des conventions collectives.

[102] Il n'y aura aucun échange entre la ministre et les associations représentatives ou les associations sectorielles entre cette lettre du 2 novembre 2016 et une rencontre avec les représentants des associations représentatives tenue le 30 janvier 2017 à leur demande (voir paragraphe [128]).

2.6.1.2 Les échanges entre les associations représentatives et les associations sectorielles

[103] Les négociations de 2016-2017 visent le renouvellement de conventions collectives qui expirent le 30 avril 2017. Un avis de négociation doit donc être transmis au plus tard le premier jour du septième mois qui précède leur date d'expiration, c'est-à-dire au plus tard le 1^{er} octobre 2016.

[104] Le 27 septembre 2016, l'APCHQ transmet aux associations représentatives un avis de négociation en vue du renouvellement de la convention collective dans le secteur résidentiel⁵⁵.

[105] Le 30 septembre 2016, l'Alliance syndicale transmet aux associations sectorielles d'employeurs des autres secteurs, à savoir génie civil et voirie, institutionnel et commercial ainsi qu'industriel, un avis de négociation en vue du renouvellement des conventions collectives de ces secteurs⁵⁶.

[106] Le 14 décembre 2016, l'Alliance syndicale propose :

⁵⁴ Pièce P-50.

⁵⁵ Pièce P-25.

⁵⁶ Pièces P-33 et P-41.

106.1. À l'ACQ une première rencontre de négociation le 11 janvier 2017 à 9 h et indique souhaiter y déposer un projet de protocole de négociation⁵⁷.

106.2. À l'ACRGQTQ une première rencontre de négociation le 11 janvier 2017 à 11 h et indique souhaiter y déposer un projet de protocole de négociation⁵⁸.

106.3. À l'APCHQ une première rencontre de négociation le 11 janvier 2017 à 14 h et indique souhaiter y déposer un projet de protocole de négociation⁵⁹.

[107] Les négociations entre les parties ne commencent donc qu'à l'hiver 2017.

2.6.2 L'hiver 2017

[108] Les demandeurs plaident que les demandes déposées par les associations sectorielles d'employeurs dans le cadre des négociations de 2017 reprennent notamment celles qui ont entraîné la grève de 2013 et constituent d'importants reculs dans les droits des travailleurs. Ils ajoutent que les associations sectorielles d'employeurs ne pouvaient ignorer que de telles demandes exorbitantes étaient inacceptables et en tirent la conclusion que leur but dès lors est de bloquer la négociation⁶⁰.

[109] La situation est plus nuancée. Les négociations dans les secteurs résidentiels et génie civil et voirie se sont généralement bien déroulées et ont permis aux parties d'en arriver à certaines ententes. Elles ont cependant été plus difficiles dans les secteurs IC/I.

[110] Les prochaines sections discutent distinctement des échanges survenus entre les associations représentatives et l'APCHQ (2.6.2.1), l'ACRGQTQ (2.6.2.2) et l'ACQ (2.6.2.3) entre les mois de janvier et mai 2017.

2.6.2.1 Les échanges entre les associations représentatives et l'APCHQ

[111] Le 17 janvier 2017, l'Alliance syndicale et l'APCHQ signent un protocole de négociation⁶¹.

[112] Le 8 février 2017, elles échangent leur cahier de demandes respectif.

[113] Le 1^{er} mars 2017, l'Alliance syndicale demande à la ministre du Travail de nommer un médiateur. On l'a vu, la médiation ne peut commencer avant le soixantième jour qui précède l'expiration de la convention collective le 30 avril 2017 et la grève est interdite à

⁵⁷ Pièce P-42.

⁵⁸ Pièce P-35.

⁵⁹ Pièce P-26.

⁶⁰ Paragraphes 152 à 155 de la Demande de pourvoi en contrôle judiciaire et demande de jugement déclaratoire.

⁶¹ Pièce P-27.

moins qu'il n'y ait eu une médiation et qu'il ne se soit écoulé au moins 21 jours depuis l'expiration de celle-ci⁶².

[114] Le 3 mars 2017, le gouvernement nomme une médiatrice⁶³. La période de médiation prévue par la loi se termine le 2 mai 2017. Les parties tiennent ensuite des rencontres les 16, 22, 24 et 31 mars 2017, les 4, 10, 21, 24, 26 avril, ainsi que le 1^{er} mai 2017. Bien que les discussions permettent d'avancer la négociation, elles ne permettent pas d'en arriver à un règlement. Dans son rapport, la médiatrice souligne la collaboration des membres des comités de négociation, constate que les échanges ont permis aux parties de mieux saisir les enjeux et de progresser vers la recherche de solutions réalistes et réalisables. Elle termine en indiquant que l'ouverture dont les parties ont fait preuve tout au long de la médiation et la volonté de chacune d'en arriver à une entente sont des atouts pour la poursuite de la négociation⁶⁴.

[115] Le 2 mai 2017, le gouvernement nomme la médiatrice pour agir à titre de conciliatrice⁶⁵. Au cours du mois de mai 2017, les parties se rencontrent à plusieurs reprises en sa présence. Ces négociations se sont généralement bien déroulées et elles ont permis aux parties d'en arriver à certaines ententes sauf en ce qui concerne les demandes salariales et celles liées aux avantages sociaux.

2.6.2.2 Les échanges entre les associations représentatives et l'ACRGTQ

[116] Le 27 janvier 2017, l'Alliance syndicale et l'ACRGTQ signent un protocole de négociation⁶⁶.

[117] Le 8 février 2017, elles se rencontrent et échangent leur cahier de demandes respectif. Elles fixent alors les dates des prochaines rencontres, à savoir les 17 et 20 février 2017. L'Alliance syndicale demande éventuellement d'annuler ces rencontres.

[118] Le 1^{er} mars 2017, l'Alliance syndicale demande à la ministre du Travail de nommer un médiateur.

[119] Le 3 mars 2017, le gouvernement nomme un médiateur⁶⁷. La période de médiation prévue par la loi se termine le 2 mai 2017.

[120] Le 16 mars 2017, les parties tiennent la première véritable rencontre de négociation. Les parties tiennent ensuite des rencontres les 24 et 31 mars, ainsi que les

⁶² Pièce P-28.

⁶³ Pièce P-29.

⁶⁴ Pièce P-32.

⁶⁵ Pièce P-31.

⁶⁶ Pièce P-36.

⁶⁷ Pièce P-38.

5, 11, 14, 24, 26 et 28 avril 2017⁶⁸. Bien que les discussions permettent d'avancer la négociation, elles ne permettent pas d'en arriver à un règlement.

[121] Vers la mi-avril 2017, le représentant de l'ACRGTQ à la table de négociations laisse entendre aux représentants de l'Alliance syndicale qu'il n'a pas peur du fait que la partie syndicale puisse déclencher la grève, sachant bien que celle-ci sera coupée court. Ces propos sont tenus dans le contexte où l'ACRGTQ perçoit que l'Alliance syndicale souhaite déclencher une grève dans ce secteur peu importe les compromis qu'elle est prête à faire, et ce, par solidarité intersectorielle⁶⁹.

[122] Dans son rapport, le médiateur mentionne que plusieurs sujets n'ont pas fait l'objet d'un accord, mais souligne que les échanges ont permis aux parties de mieux saisir les enjeux et de progresser vers la recherche de solutions réalistes et réalisables. Il souligne la collaboration des membres des comités de négociation durant tout le processus⁷⁰.

[123] Le 2 mai 2017, le gouvernement nomme le médiateur pour agir à titre de conciliateur⁷¹. Au cours du mois de mai 2017, les parties se rencontrent à plusieurs reprises en présence du conciliateur. Ces négociations se sont généralement bien déroulées et elles ont permis aux parties d'en arriver à certaines ententes, sauf en ce qui concerne les demandes salariales.

2.6.2.3 Les échanges entre les associations représentatives et l'ACQ

[124] Les négociations entre l'ACQ et l'Alliance syndicale ont été plus difficiles que les négociations entre cette dernière et l'APCHQ ou l'ACRGTQ. Chaque partie adresse à l'autre des reproches et tente de lui imputer la responsabilité de ces difficultés.

[125] Le 17 janvier 2017, l'Alliance syndicale et l'ACQ se rencontrent afin de discuter des modalités d'un protocole de négociation. Les parties ne parviendront pas à s'entendre sur ses termes. Selon l'ACQ, l'Alliance syndicale est responsable du fait que les parties ne s'entendent pas sur un protocole. Elle souligne que la proposition de l'Alliance syndicale accorde à cette dernière des droits supplémentaires comparativement aux protocoles intervenus par le passé et elle fait alors une proposition à l'Alliance syndicale. Après analyse de la proposition de l'ACQ, l'Alliance syndicale ajourne la rencontre vu l'impossibilité d'en arriver à une entente satisfaisante pour les parties⁷². Selon l'Alliance syndicale, c'est l'ACQ qui est responsable du fait que les parties ne

⁶⁸ Pièce P-40.

⁶⁹ Paragraphe 229 de la Défense de l'ACRGTQ. Les parties admettent que c'est le témoignage qu'aurait rendu le représentant de l'ACRGTQ s'il était venu témoigner lors de l'audience.

⁷⁰ Pièce P-40.

⁷¹ Pièce P-39.

⁷² Déclaration sous serment modifiée de Marc-Antoine Paquette (11 décembre 2018), paragraphes 10 et 11.

s'entendent pas. Elle souligne que l'ACQ lui fait alors part de son refus total de signer le protocole, quel que soit son contenu, alors qu'il ne s'agit généralement que d'une formalité.

[126] L'Alliance syndicale s'adresse alors à la ministre du Travail, dénonce le manque de collaboration de l'ACQ et sollicite une rencontre dans les meilleurs délais afin de discuter de l'impasse quant à la conclusion d'un protocole avec l'ACQ et de trouver une solution⁷³.

[127] Le 27 janvier 2017, la ministre du Travail désigne une conciliatrice pour les aider à conclure une entente⁷⁴.

[128] Le 30 janvier 2017, la ministre rencontre les représentants des associations représentatives en compagnie de son directeur de cabinet, de son attachée politique et du sous-ministre associé au Travail. Cette rencontre ne porte que sur la question du protocole avec l'ACQ. Les représentants des associations représentatives dénoncent l'approche de l'ACQ qui refuse de conclure le protocole proposé, à leur grande surprise et malgré les commentaires formulés par la ministre lors des rencontres tenues à l'automne 2016. Ils dénoncent aussi l'attitude adoptée par l'ACQ lors de la rencontre tenue avec cette dernière, attitude qu'ils décrivent comme agressive⁷⁵. La ministre est alors en mode écoute et ne prend pas position en faveur de l'une ou l'autre des parties⁷⁶.

[129] Il n'y aura aucun échange entre la ministre et les associations représentatives ou les associations sectorielles entre le 30 janvier 2017 et une rencontre avec les représentants des associations représentatives tenue le 11 mai 2017 à leur demande (paragraphes [142] à [144]).

[130] Le 10 février 2017, les parties parviennent à s'entendre sur un protocole avec l'aide de la conciliatrice.

[131] Le 13 février 2017, l'Alliance syndicale et l'ACQ se rencontrent et échangent leur cahier de demandes respectif.

[132] L'Alliance reproche alors à l'ACQ de ne pas déposer de « demandes », mais de plutôt déposer des « enjeux ». Elle recherche le dépôt de demandes concrètes et claires avant de poursuivre les discussions. Le porte-parole de l'Alliance syndicale témoigne lors de l'audience que le dépôt de « demandes » est essentiel, compte tenu du mode de négociation collective qui rend primordial à leurs yeux le dépôt simultané dans tous les

⁷³ Pièce P-43.

⁷⁴ Pièce P-44.

⁷⁵ Interrogatoire préalable de Michel Trépanier par Me Lepage (16 avril 2018), pp. 22-24.

⁷⁶ Interrogatoire préalable de Michel Trépanier par Me Lepage (16 avril 2018), pp. 22-24; Déclaration sous serment de Normand Pelletier (30 mai 2018), paragraphes 19 à 23; Déclaration sous serment de Pierre Milette (29 mai 2018), paragr. 20 à 24.

secteurs. L'ACQ rétorque que le protocole intervenu entre les parties prévoit effectivement le dépôt d'« enjeux ».

[133] Il devient alors évident, si ce n'était pas déjà le cas, que la négociation sera difficile, puisque l'ACQ a déjà formulé dans le passé certains des enjeux importants mis de l'avant sans que les parties parviennent à s'entendre à leur sujet : intempéries, frais de déplacement, horaires de travail, mobilité de la main-d'œuvre et heures supplémentaires. Ce dernier sujet a même fait l'objet d'une sentence arbitrale en 2016 (paragraphes [87] et suivants). La position de l'ACQ est incompatible avec le mandat confié par les travailleurs aux associations représentatives.

[134] Le 20 février 2017, la conciliatrice convoque les parties afin de discuter des rencontres à venir et de la présentation des demandes de l'ACQ. L'Alliance syndicale est insatisfaite de l'approche que propose alors l'ACQ.

[135] Le 22 février 2017, l'Alliance syndicale demande à la ministre de nommer un médiateur à compter du 1^{er} mars 2017 afin de les aider à régler leur différend⁷⁷.

[136] Le 1^{er} mars 2017, le gouvernement nomme une médiatrice⁷⁸. La période de médiation prévue par la loi se termine le 30 avril 2017.

[137] Le 2 mars 2017, les parties participent à une première séance de médiation. Les parties tiennent ensuite des rencontres les 10, 16, 21, 24, 27 et 30 mars 2017, ainsi que les 5, 7, 12, 13, 20, 21, 25, 26 et 27 avril 2017⁷⁹.

[138] Le 20 avril 2017, le représentant de l'ACQ à la table de négociations tient des propos qui font l'objet de versions contradictoires. Il aurait, selon les demandeurs, mentionné que les inconvénients subis en raison de la grève de 2013 avaient valu la peine compte tenu des gains obtenus à la suite de l'arbitrage de différend et qu'il était par conséquent prêt à attendre une loi spéciale afin que cela se reproduise⁸⁰. L'ACQ nuance ces propos et précise que son porte-parole a plutôt formulé un appel à négocier en prenant en considération la décision rendue en 2016 afin d'éviter aux parties l'imposition d'une solution par le biais d'un arbitrage de différend.

[139] Dans son rapport, la médiatrice souligne la coopération exceptionnelle de l'ensemble des participants et indique que le climat dans lequel s'est déroulée la médiation, l'engagement et l'ouverture d'esprit des participants ont permis une analyse plus poussée des problèmes soumis. Elle les remercie de leur constante collaboration. Elle ajoute que les parties ont su se dégager de l'argumentation et aborder les sujets avec une approche

⁷⁷ Pièce P-46.

⁷⁸ Pièce P-47.

⁷⁹ Pièce P-49.

⁸⁰ Déclaration sous serment de Gilles Dicaire (9 décembre 2021), paragr. 20; Déclaration sous serment de Michel Trépanier (9 décembre 2021), paragr. 41; Déclaration sous serment de Patrick Bérubé (26 juin 2017), paragr. 35.

de résolution de problèmes. Elle termine en indiquant que l'ouverture dont les parties ont fait preuve tout au long de la médiation et la volonté de chacune d'en arriver à une entente sont des atouts pour la poursuite de la négociation⁸¹.

[140] Le 28 avril 2017, le gouvernement nomme la médiatrice pour agir à titre de conciliatrice à compter du 1^{er} mai 2017⁸². Les parties se rencontrent à plusieurs reprises en présence de la conciliatrice au cours du mois de mai pour négocier et s'échanger plusieurs demandes amendées ou offres.

2.6.3 Mai 2017

[141] La tension monte d'un cran à compter du 11 mai 2017. Il en sera ainsi jusqu'au déclenchement de la grève générale dès la pointe du jour le 24 mai 2017.

[142] Le 11 mai 2017, les présidents des cinq associations représentatives rencontrent la ministre du Travail afin de lui remettre une pétition. Il s'agit d'une pétition signée par près de 40 000 personnes qui demandent au gouvernement de modifier la Loi R-20 pour y inclure des dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève et permettre la négociation de clauses rétroactives dans les conventions collectives de l'industrie de la construction.

[143] Lors de cette brève rencontre, la ministre informe les associations représentatives que ces demandes relatives à la Loi R-20 ne seront pas discutées compte tenu des négociations en cours⁸³.

[144] En ce qui concerne ces négociations, les associations représentatives informent la ministre qu'elles ont l'intention de donner un ultimatum s'il n'y a pas de développement. Ils présentent à haut niveau les « items qui accrochent », à savoir les heures supplémentaires, la conciliation travail-famille ainsi que le déroulement général de la négociation⁸⁴.

[145] Toujours le 11 mai 2017, les associations représentatives révèlent publiquement le résultat des votes qui porte sur l'exercice du droit de grève : près de 95 % des travailleurs sont en faveur du déclenchement éventuel de la grève.

[146] Le 12 mai 2017, La Presse rapporte que le premier ministre du Québec aurait enjoint aux parties, le vendredi précédent, d'en venir rapidement à une entente négociée et mentionné qu'il n'allait pas rester les bras croisés devant un ralentissement des activités avec des conséquences économiques importantes (sans évoquer une loi spéciale pour le moment). On y rapporte aussi que le premier ministre aurait recommandé aux parties d'en venir rapidement à une entente négociée en soulignant que c'est

⁸¹ Pièce P-49, p. 9.

⁸² Pièce P-48.

⁸³ Déclaration sous serment de Pierre Milette (29 mai 2018), paragr. 25 à 28.

⁸⁴ Interrogatoire préalable de Michel Trépanier par Me Lepage (16 avril 2018), pp. 28-32.

« toujours préférable à une autre méthode » et en précisant que « [c]'est valide des deux côtés » et que « [c]e n'est pas vrai que cela donne un chèque en blanc à l'une des parties »⁸⁵.

[147] Des témoins rapportent avoir entendu le premier ministre déclarer à des journalistes que « l'adoption d'une loi spéciale pour mettre fin à toute grève dans l'industrie de la construction était plus qu'une possibilité, voire même une certitude »⁸⁶ alors que d'autres ont compris de cette déclaration que le gouvernement allait effectivement mettre un terme à une grève⁸⁷.

[148] L'Alliance syndicale et les travailleurs de l'industrie de la construction reçoivent très mal cette déclaration. Elle a l'effet d'une douche froide. Le porte-parole de l'Alliance syndicale témoigne lors de l'audience qu'elle a un effet dévastateur.

[149] Le 16 mai 2017, les associations représentatives tiennent une assemblée extraordinaire à laquelle des milliers de travailleurs assistent en direct ou en visioconférence et les représentants de l'Alliance syndicale y annoncent publiquement leur intention de déclencher la grève à partir du 24 mai 2017 si aucune entente ne survient d'ici là.

[150] Un blitz de négociations débute alors.

[151] Le 23 mai 2017, la majorité des éléments font l'objet d'ententes. Les médias rapportent que la ministre du Travail considère le dépôt d'une loi spéciale en cas d'impasse dans les négociations⁸⁸.

[152] Les représentants de l'ACRGQTQ constatent pour leur part que ce sont des difficultés dans le secteur IC/I qui semblent bloquer les négociations dans leur secteur. Ils demeurent longuement dans l'attente d'un retour de la part des représentants de l'Alliance syndicale, qui étaient visiblement en attente d'un changement dans le secteur IC/I avant de poursuivre les échanges dans le secteur génie civil et voirie⁸⁹.

[153] Les demandeurs expliquent cette situation du fait que l'ACQ présente alors une offre qui constitue selon eux un recul majeur par rapport aux offres précédentes. L'ACQ retire certaines de ses demandes mais, en contrepartie, offre une augmentation salariale inférieure à celle proposée dans ses offres antérieures.

⁸⁵ Pièce P-52.

⁸⁶ Déclaration sous serment de Marco Patenaude (26 juin 2017), paragr. 22; Déclaration sous serment de Jules Laguë (26 juin 2017), paragr. 23.

⁸⁷ Déclaration sous serment de Pierre Brassard (26 juin 2017), paragr. 15;

⁸⁸ Pièce P-54.

⁸⁹ Paragraphe 245 de la Défense de l'ACRGQTQ. Les parties admettent que c'est le témoignage qu'aurait rendu le représentant de l'ACRGQTQ s'il était venu témoigner lors de l'audience.

[154] En parallèle, le porte-parole de l'Alliance syndicale et le directeur de cabinet de la ministre du Travail ont des échanges lors desquels ce dernier lui demande de faire des concessions afin d'en arriver à une entente et d'éviter une grève générale illimitée dans l'industrie de la construction. Les versions sont contradictoires quant aux propos précis du directeur de cabinet. Les demandeurs soutiennent que ce dernier les aurait incités à retirer certaines demandes, soulignant qu'il allait faire les mêmes demandes aux employeurs. Le directeur de cabinet indique plutôt que son rôle se limite alors à une écoute active sans aucun caractère directif.

2.6.4 La grève générale illimitée

[155] Aucune entente n'intervient malgré le blitz de négociations tenu au cours des jours qui précèdent.

[156] Le mercredi 24 mai 2017, dès la pointe du jour, les associations représentatives déclenchent une grève générale illimitée.

[157] La ministre convoque rapidement les parties à une rencontre qui doit se tenir le jour même, en après-midi.

[158] Elle s'adresse ensuite aux médias à l'occasion d'une mêlée de presse. La ministre mentionne avoir toujours espoir que les parties pourront en arriver à une entente négociée et souligne les avoir convoquées à une rencontre le jour même pour faire le point sur la suite des choses. En ce qui concerne l'éventualité d'une loi spéciale, elle souligne que le gouvernement n'en est toujours pas à déposer une telle loi, mais ajoute qu'elle sera cependant prête à le faire si le premier ministre le lui demande. En ce qui a trait à l'échéancier, la ministre précise que c'est le premier ministre qui va en décider et qu'elle sera prête lorsqu'il le sera. Par suite d'un commentaire d'un interlocuteur indiquant que « [r]apidement, il va falloir qu'il y ait quelque chose qui se passe à la table des négociations, sinon ça va être une loi spéciale », la ministre répond « [v]ous avez rigoureusement raison. C'est la raison pour laquelle je quitte dès maintenant pour Montréal, pour aller rencontrer toutes les parties ». Elle ajoute souhaiter un règlement négocié pour que la grève prenne fin le plus rapidement possible⁹⁰.

[159] Le directeur de cabinet de la ministre du Travail témoigne lors de l'audience que c'est alors que s'enclenche la mécanique qui va mener, si besoin est, au dépôt d'un projet de loi spéciale au cours des jours qui suivent.

[160] La rencontre convoquée plus tôt le jour même se tient en après-midi. Le porte-parole de l'Alliance syndicale est déçu du résultat et il communique avec le directeur de cabinet de la ministre du Travail afin de solliciter une rencontre avec cette dernière.

⁹⁰ Pièce P-75.

[161] Le 25 mai 2017, les représentants de l'Alliance syndicale rencontrent effectivement la ministre du Travail et lui font part de leur position sur les négociations.

[162] Le même jour, la ministre du Travail nomme un conciliateur spécial dans le secteur IC/I.

[163] Le vendredi 26 mai 2017, l'ACQ modifie ses demandes pour y inclure de nouveau la majorité des éléments qu'elle demandait au début de la négociation, incluant ceux pour lesquels elle avait fait des concessions en cours de négociation. Le porte-parole de l'Alliance syndicale témoigne lors de l'audience du recul des employeurs sur plusieurs sujets. Les demandeurs comprennent de la stratégie de négociation de l'ACQ que cette dernière préfère attendre une loi spéciale qui pourrait lui permettre d'obtenir plus que ce qu'elle pourrait autrement obtenir par le biais de la négociation.

[164] Les efforts des participants à la conciliation spéciale ne permettent pas de résoudre les différends qui opposent alors les parties.

2.6.5 La loi spéciale

2.6.5.1 Les travaux parlementaires

[165] Le lundi 29 mai 2017, le gouvernement dépose en avant-midi un projet de loi spéciale qui vise à assurer la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives.

[166] Toujours le 29 mai 2017, les parlementaires se réunissent en séances extraordinaires afin de permettre la présentation de ce projet de loi et afin de procéder à toutes les étapes de son étude⁹¹.

[167] Les travailleurs sont en colère et manifestent à l'extérieur de l'Assemblée nationale.

[168] Les travaux débutent par une déclaration du premier ministre qui indique que les parties ne semblent pas avoir d'intérêt ou de volonté réelle à régler ce dossier. Il ajoute qu'elles s'en remettent encore une fois au gouvernement afin qu'il intervienne dans un conflit privé dans lequel il ne devrait pas avoir à s'immiscer et qu'il vienne régler leurs problèmes.

[169] Le premier ministre indique que le projet de loi est nécessaire dans l'intérêt supérieur du Québec, compte tenu des conséquences économiques et humaines du conflit : des travailleurs pourraient perdre leur emploi et des familles, qui ont déjà annulé leur bail, attendent la livraison de leur domicile. Il souligne souhaiter que l'adoption éventuelle du projet de loi corrige ce défaut perpétuel dans les relations de travail dans

⁹¹ Pièce P-59.

l'industrie de la construction et donne un nouvel élan à une négociation réelle qui se conclura par une entente. Il précise que « chaque partie constatera réellement qu'elle est mieux de régler plutôt que de régler autrement ».

[170] La ministre du Travail précise, pour sa part, que la volonté du gouvernement est d'aider les travailleurs, les entreprises qui subissent les contrecoups de la grève et les entreprises qui sont « satellitaires » du secteur de la construction (les fournisseurs, les quincaillers, etc.). Sa volonté est aussi d'appuyer les couples et jeunes familles qui attendent la livraison de leur maison et les municipalités qui ont des travaux à réaliser. Toutes ces personnes, groupes et entreprises vivent un préjudice qu'elle qualifie de social.

[171] Elle fait aussi état des conséquences économiques importantes de la grève et ajoute que « le Québec et les Québécois n'ont pas les moyens de tolérer encore plus longtemps cette grève qui est très coûteuse pour les Québécois ».

[172] Elle ajoute que le projet de loi prévoit la fin de ce conflit à compter du 31 mai 2017, une augmentation de salaire pour les employés de la construction, une période de médiation et, en l'absence d'une entente, un mécanisme d'arbitrage. Elle souligne à ce sujet :

Maintenant, il y a certains sujets, sur recommandation du médiateur, qui seront donc recommandés auprès de la ministre pour être déferés à l'arbitrage. Il y a une nébuleuse autour de ça. Et on veut que les syndicats comprennent qu'il est toujours plus payant de négocier et de s'asseoir ensemble que tout autre moyen, M. le Président. Et, compte tenu du délai de se mettre à la table et de commencer à négocier, M. le Président, nous avons la fâcheuse impression qu'on attend que le gouvernement y aille d'une loi spéciale pour déterminer ce qu'on n'a pas voulu ou qu'on n'a pas pu négocier entre deux parties. Ce n'est pas ce que nous voulons. Ce que nous voulons, c'est que les deux parties prennent leurs responsabilités, et leurs responsabilités, c'est de se rasseoir et de recommencer à négocier.

[nos soulignements]

[173] La question du mécanisme d'arbitrage ainsi proposé a fait l'objet de discussions lors de ces travaux. L'opposition officielle fait par exemple référence à des éléments « inusités » et au « pouvoir sans précédent que s'arroge le gouvernement ». On souligne aussi qu'il « se pourrait même que ce soit anticonstitutionnel ». Elle ajoute plus tard que le contexte a changé depuis la Loi spéciale de 2013, que la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Saskatchewan* critique vertement les lois spéciales qui forcent les retours au travail et qu'il s'agit d'une erreur de ne pas en tenir compte. Questionnée à ce sujet, la ministre du Travail mentionne connaître l'arrêt *Saskatchewan* mais souligne qu'il vise le secteur public, alors que le conflit visé par le projet de loi est plutôt de nature privée. Elle ajoute faire le pari de prioriser les intérêts supérieurs du Québec et faire le pari que le projet de loi n'enfreint aucune loi avant de préciser ne pas penser que l'arrêt *Saskatchewan* soit un frein à son adoption.

[174] La ministre du Travail est la dernière à prendre la parole à 3 h 30 du matin le 30 mai 2017. Elle conclut :

Si, d'aventure, il ne devait pas y avoir d'entente, M. le Président, nous avons prévu l'arbitrage. Eh oui, il y a une nébuleuse autour de ça. C'est vrai, on ne le nie pas. Ce qu'on souhaite, c'est forcer les parties à négocier, à s'asseoir et à ne pas répéter l'erreur, qui s'est commise entre octobre et février, de penser que tout va se régler tout seul, puis, si ça ne fait pas, il y aura une loi spéciale. On ne veut pas ça, on veut casser ce moule-là, et on sait que l'arbitrage est un incitatif, justement, pour forcer les parties à négocier.

[nos soulignements]

[175] L'Assemblée nationale adopte la motion qui propose l'adoption du projet de loi et adopte par conséquent ce dernier.

2.6.5.2 Le contenu de la *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives*

[176] Le 30 mai 2017, l'Assemblée nationale adopte donc la *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives*⁹² (la « **Loi spéciale de 2017** »)⁹³.

[177] Les notes explicatives de la Loi spéciale de 2017 mentionnent qu'elle « vise à mettre fin aux grèves en cours dans l'industrie de la construction pour y assurer la reprise des travaux ». Son article 1 indique en effet qu'elle « a pour objet d'assurer la reprise des travaux dans les secteurs visés par la Loi [R-20] ».

[178] Les notes explicatives ajoutent que la Loi spéciale de 2017 prévoit :

178.1. La reprise des travaux interrompus par les grèves;

178.2. Les obligations et les interdictions qui s'imposent aux salariés, aux associations représentatives, aux employeurs et aux associations d'employeurs quant à la reprise et au maintien des travaux;

178.3. Le maintien des conditions de travail en vigueur le 30 avril 2017 dans les conventions collectives des quatre secteurs jusqu'à la conclusion de nouvelles conventions collectives;

178.4. Une majoration des taux de salaires de 1,8 %; et

⁹² *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives*, L. Q. 2017, c. 9.

⁹³ Pièce P-1.

178.5. Des sanctions civiles et pénales en cas d'inexécution des obligations qu'elle impose.

[179] Les notes explicatives mentionnent aussi que la Loi spéciale de 2017 « vise également à assurer le renouvellement de la convention collective applicable à chaque secteur en prévoyant une période de médiation, suivie d'un arbitrage en cas d'échec de la médiation ». Son article 1 indique en effet qu'elle « vise également à assurer le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives liant les associations sectorielles d'employeurs et les associations représentatives visées par [la Loi R-20] ».

[180] La Loi spéciale de 2017 suit un modèle bien connu qu'un auteur a déjà qualifié de pièce d'une « collection de prêt-à-porter »⁹⁴ et comporte huit sections : Objet, Application et interprétation, Reprise des travaux, Conditions de travail, Médiation, Arbitrage, Sanctions et Dispositions finales.

[181] Les dispositions de la section « Reprise des travaux » édictent notamment qu'un salarié doit à compter du 31 mai 2017 se présenter au travail conformément à son horaire habituel et aux autres conditions de travail qui lui sont applicables et qu'il doit accomplir tous les devoirs attachés à ses fonctions sans arrêt, ralentissement, diminution ou altération de ses activités normales. Il ne peut refuser, comme partie à une action concertée, de fournir ses services à un employeur.

[182] Les dispositions de la section « Conditions de travail » prévoient notamment que les conditions de travail en vigueur le 30 avril 2017 contenues dans chaque convention collective s'appliquent jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective qui la remplace prenne effet. Les taux de salaire applicables aux salariés en vigueur le 30 avril 2017 sont cependant majorés de 1,8 % à compter du 31 mai 2017.

[183] La Loi spéciale de 2017 prévoit ensuite une médiation pour chacun des secteurs.

[184] Dans chacun des cas, la ministre nomme le médiateur après consultation des parties. La médiation se termine au plus tard le 30 octobre 2017. Le médiateur peut mettre fin à la période de médiation à la demande conjointe des parties qui désirent déférer leur différend à l'arbitrage, conformément aux dispositions de la Loi spéciale de 2017.

⁹⁴ Jean-Louis DUBÉ, « Les lois spéciales de retour au travail adoptées au Québec - description et fondement », (1977-78) 8 *R.D.U.S.* 360-369, p. 362 : « [I] es plus récentes ont beaucoup plus l'allure de pièces d'une collection de prêt-à-porter. En effet, bien que le tissu et la coupe puissent être plus ou moins rudes et harmonieux, le législateur utilise maintenant la plupart du temps le même patron ». Voir au même effet : Renée-Claude DROUIN et Gilles TRUDEAU, « Les lois spéciales de retour au travail : enjeux institutionnels et constitutionnels », (2015) 61:2 *R.D. McGill* 387-444, p. 400.

[185] À défaut d'une entente à l'expiration de la période de médiation, le médiateur remet aux parties un rapport qui fait état des matières qui ont fait l'objet d'un accord, ainsi que leurs positions respectives sur celles qui font encore l'objet d'un différend. Le médiateur remet une copie de ce rapport à la ministre et lui fait part de ses commentaires et recommandations quant à certains sujets, dont les matières qui devraient faire l'objet d'un arbitrage.

[186] À la demande conjointe des parties ou sur réception d'un rapport du médiateur qui fait état de l'échec de la médiation, la ministre défère le différend à l'arbitrage et en avise les parties.

[187] Le ministre détermine le mode d'arbitrage applicable (soit par un arbitre unique ou par un conseil d'arbitrage composé de trois membres, dont un président) après consultation des parties et indique le mode qu'elle retient dans l'avis d'arbitrage qu'elle transmet aux parties.

[188] Dans les 15 jours de la réception de l'avis d'arbitrage, les parties doivent s'entendre sur le choix de l'arbitre ou des membres et sur celui de son président, ainsi que sur la détermination des honoraires et des frais auxquels ils auront droit. Elles doivent en informer la ministre dans ce délai. À défaut d'entente, la ministre nomme l'arbitre ou les membres du conseil d'arbitrage selon une procédure qui y est prévue.

[189] Les articles 23 et 24 de la Loi spéciale de 2017 sont de la plus haute importance dans le litige qui oppose les parties. Il est utile de les reproduire :

23. À la suite des recommandations formulées par le médiateur suivant l'article 17, le ministre peut, dans les 15 jours de la transmission de l'avis prévu à l'article 18, déterminer par arrêté ministériel :

1° les matières devant faire l'objet de l'arbitrage, après avoir consulté les parties;

2° la méthode d'arbitrage pouvant consister, notamment, en celle de la meilleure offre finale qui s'apprécie clause par clause ou globalement;

3° les critères que doit examiner l'arbitre ou le conseil d'arbitrage pour fonder sa décision, tels la capacité de payer des donneurs d'ouvrage, les conditions de travail et l'évolution des taux de salaire de corps d'emploi comparables au Québec et ailleurs au Canada, le maintien du pouvoir d'achat des travailleurs de l'industrie de la construction, l'équilibre entre le besoin de flexibilité dans l'organisation du travail et les contraintes occasionnées par des horaires variables.

L'arbitre ou le conseil d'arbitrage décide de la méthode d'arbitrage et des critères qu'il doit examiner pour fonder sa décision si le ministre ne les a pas déterminés en application des paragraphes 2° ou 3° du premier alinéa.

Seules les matières déterminées suivant le paragraphe 1° du premier alinéa peuvent faire l'objet de l'arbitrage.

24. L'arbitre ou le conseil d'arbitrage est lié par les dispositions de l'arrêté ministériel prévu à l'article 23.

[nos soulignements]

[190] Les parties peuvent, à tout moment, s'entendre sur toute matière qui fait l'objet d'un différend et les stipulations correspondantes sont consignées à la sentence arbitrale sans que l'arbitre ou le conseil d'arbitrage ne puisse les modifier.

[191] La Loi spéciale de 2017 prévoit que l'arbitre ou le conseil d'arbitrage est tenu de rendre sa sentence au plus tard le 30 avril 2018, que cette dernière lie les parties jusqu'au 30 avril 2021 et qu'elle ne peut avoir d'effet rétroactif.

[192] La section « Sanctions », comme son titre l'indique, fait état des sanctions (responsabilité civile et dispositions pénales) auxquelles s'exposent les salariés, employeurs, associations représentatives, associations d'employeurs et l'association sectorielle d'employeurs ainsi que leurs dirigeants, employés ou représentants en cas d'inexécution des obligations que la loi impose.

[193] La Loi spéciale de 2017 n'a pas de caractère permanent en ce qu'elle ne s'intéresse qu'aux négociations 2016-2017 qui visent le renouvellement des conventions collectives qui viennent à échéance le 30 avril 2021.

[194] Le 31 mai 2017, les travaux dans l'industrie de la construction reprennent en application de la Loi spéciale de 2017.

2.6.6 La poursuite des négociations entre les parties

2.6.6.1 Le secteur résidentiel

[195] Le 16 octobre 2017, l'Alliance syndicale et l'APCHQ concluent une entente de principe dans le secteur résidentiel⁹⁵. Elles signent une convention collective ratifiée à 89 % le 19 décembre 2017⁹⁶. Le recours au processus d'arbitrage prévu par la Loi spéciale de 2017 n'est pas nécessaire.

2.6.6.2 Le secteur génie civil et voirie

[196] Le 20 juillet 2017, les associations représentatives et l'ACRGQTQ concluent une entente de principe au sujet des clauses générales⁹⁷. Elles concluent une entente de

⁹⁵ Pièce PG-36.

⁹⁶ Pièces APCHQ-1 et PG-36.

⁹⁷ Pièce PG-36.

principe au sujet de clauses particulières en octobre 2017 et signent une convention collective ratifiée à 91 % le 19 décembre 2017⁹⁸. Le recours au processus d'arbitrage prévu par la Loi spéciale de 2017 n'est pas nécessaire.

2.6.6.3 Les secteurs IC/I

[197] L'Alliance syndicale et l'ACQ se rencontrent à treize reprises durant la période de médiation, mais aucune entente de principe n'intervient. Un désaccord subsiste quant à une quinzaine de dispositions de chacune des conventions collectives des secteurs IC/I.

[198] Le 3 novembre 2017, le médiateur dépose son rapport. Il y dresse la liste des matières qui font l'objet d'un accord ou d'un retrait, ainsi que la liste des matières qui font l'objet d'un différend. Il souligne la précieuse collaboration des membres des deux comités de négociation durant tout le processus, dont particulièrement celle des porte-paroles.

[199] Le 10 novembre 2017, la ministre défère le dossier à l'arbitrage. Elle précise qu'il a été déterminé après consultation des parties que l'arbitrage se fera par un conseil d'arbitrage composé de trois membres et qu'il visera les secteurs IC/I⁹⁹.

[200] Le 25 novembre 2017, la ministre procède à la nomination des trois membres du Conseil d'arbitrage (pour lesquels les parties s'étaient entendues) et détermine par arrêté ministériel que l'arbitrage portera uniquement sur la question des salaires pour la période d'application des conventions collectives qui lieront les parties jusqu'au 30 avril 2021¹⁰⁰. Les parties conviennent qu'il s'agit essentiellement de déterminer les taux de salaires applicables aux différentes catégories d'emploi visées par les conventions collectives¹⁰¹.

[201] Le directeur de cabinet de la ministre du Travail témoigne lors de l'audience que c'est à la suite de rencontres avec les parties et sur la base des suggestions des experts de son ministère que la ministre prend cette décision. Il ajoute que l'objectif de ne soumettre que la question des salaires à l'arbitrage n'est pas de punir les parties, mais précise que « c'est politiquement un bon dommage collatéral ». Il explique que les parties ont eu plusieurs mois pour négocier et qu'elles n'arrivent pas à une entente, et ce, dans un contexte où elles ne se sont pas parlé rapidement, où l'on fait état de demandes exagérées et où elles ne semblent pas vouloir s'entendre. Le message est clair : « La prochaine fois, négociez ».

[202] La ministre ne détermine ni la méthode d'arbitrage ni les critères que le Conseil doit examiner pour fonder sa décision, et ce, malgré les pouvoirs que lui accorde l'article 23 de la Loi spéciale de 2017.

⁹⁸ Pièces D-1 et PG-36.

⁹⁹ Pièce PG-37

¹⁰⁰ Pièce PG-38.

¹⁰¹ Pièce PG-40.

[203] Le 27 novembre 2017, la ministre annonce la nomination d'un conseil d'arbitrage chargé de trancher les différends concernant les secteurs IC/I.

[204] Au moment de cette annonce, la ministre indique que le gouvernement ne négociera pas à la place des parties, qu'elles doivent prendre leurs responsabilités pour que les conventions collectives puissent s'appliquer de façon harmonieuse sur les chantiers et que seule la clause des salaires sera soumise à l'arbitrage.

[205] Le 19 mars 2018, le conseil d'arbitrage rend sa sentence arbitrale de différend. Après examen des arguments des deux parties et de l'ensemble des circonstances, il décide que les taux de salaire des travailleurs des secteurs IC/I seront majorés de 2,1 % (2017-2018), 2,1 % (2018-2019), 2,1 % (2019-2020), et 2,15 % (2020-2021) pour un total de 8,45 %. Le conseil d'arbitrage est d'avis que c'est ce que les parties auraient négocié en personnes raisonnables, réalistes et équitables. On note que l'offre de l'Alliance syndicale était de 8,55 %, alors que celle de l'ACQ était de 8,30 %.

[206] Pour tenir compte des contraintes administratives et informatiques qui entourent le calcul et le versement des salaires, les parties conviennent que ces taux de salaire s'appliqueront à compter du 29 avril 2018, sans calcul de rétroactivité sur les salaires entre cette date et celle de la sentence arbitrale de différend.

3. L'OBJECTION À LA PRODUCTION DU RAPPORT D'EXPERT

[207] Les demandeurs veulent produire un rapport de Me Michel Coutu à titre de rapport d'expert. Ce rapport traite principalement de l'intervention du législateur dans la négociation collective dans l'industrie de la construction, des lois spéciales dans cette industrie et du droit international du travail.

3.1 La position des parties

[208] Le PGQ est d'avis que le rapport est irrégulier et irrecevable et qu'il devait être rejeté puisqu'il constitue une opinion juridique qui porte essentiellement sur des questions de droit que le Tribunal a pour mission de trancher¹⁰². Il ajoute que le Tribunal n'a aucunement besoin d'un tel rapport, que celui-ci ne contient pas de données techniques ou scientifiques qui peuvent justifier sa recevabilité, que le Tribunal possède les connaissances suffisantes pour décider des questions constitutionnelles qui lui sont soumises et qu'il s'agit essentiellement d'une plaidoirie en droit en faveur des demandeurs.

[209] Les demandeurs plaident pour leur part que le rapport est pertinent, qu'il fournit un éclairage nécessaire pour aider le Tribunal quant aux faits législatifs, au contexte

¹⁰² Paragr. 6 de la « Demande en rejet d'un rapport d'expertise et la radiation des allégations qui s'y rattachent » du 10 novembre 2017.

sociohistorique et au droit international et qu'une telle preuve d'expert permet justement de présenter ces aspects.

[210] Le PGQ a demandé avant l'instruction le rejet du rapport et la radiation des paragraphes de la demande introductive d'instance des demandeurs qui s'y rattachent. Le Tribunal a alors rejeté cette demande préliminaire puisque le PGQ ne lui avait pas démontré que le rapport devait être rejeté pour cause d'irrégularité, d'erreur grave ou de partialité et qu'il était prudent et opportun à ce stade des procédures de s'en remettre au juge du fond à qui il appartient plutôt de prendre une telle décision¹⁰³.

3.2 Le droit applicable

[211] L'article 22 C.p.c. prévoit que l'expert a pour mission d'éclairer le Tribunal dans sa prise de décision. Il précise que cette mission prime les intérêts des parties et souligne que l'expert doit accomplir sa mission avec objectivité, impartialité et rigueur.

[212] L'article 231 C.p.c. prévoit pour sa part que l'expertise a pour but d'éclairer le Tribunal et de l'aider dans l'appréciation d'une preuve en faisant appel à une personne compétente dans la discipline ou la matière concernée. Il ajoute que l'expertise consiste à donner un avis sur des éléments factuels ou matériels liés à la preuve en tenant compte des faits relatifs au litige.

[213] La Cour suprême du Canada a énoncé le cadre légal applicable au témoignage d'expert dans l'arrêt *Mohan*¹⁰⁴ avant de le clarifier quelques années plus tard dans l'arrêt *White Burgess*¹⁰⁵. Bien que ces arrêts tirent leur origine de provinces de *common law*, les critères qui y sont exposés sont néanmoins utiles pour statuer sur l'admissibilité d'un témoignage d'expert au Québec¹⁰⁶.

[214] L'application du cadre ainsi énoncé permet d'éviter qu'un procès ne se transforme en un « procès instruit par des experts » et assure que le juge demeure capable de procéder à un examen critique de la preuve¹⁰⁷. En ce sens, il permet de parer aux risques associés au témoignage d'expert¹⁰⁸. Dans ce contexte, le juge agit comme gardien du processus judiciaire et veille à ce que les témoignages d'expert viennent renforcer le processus de détermination des faits et non le fausser¹⁰⁹.

¹⁰³ *Fédération des travailleurs du Québec (FTQ - Construction) c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 4548, paragr. 22-25.

¹⁰⁴ *R. c. Mohan*, [1994] 2 R.C.S. 9.

¹⁰⁵ *White Burgess Langille Inman c. Abbott and Haliburton Co.*, 2015 CSC 23.

¹⁰⁶ *Cardinal c. Bonnaud*, 2018 QCCA 1357, paragr. 31.

¹⁰⁷ *White Burgess Langille Inman c. Abbott and Haliburton Co.*, *supra*, note 105, paragr. 17-18.

¹⁰⁸ *R. c. Bingley*, 2017 CSC 12, paragr. 13.

¹⁰⁹ *Ibid.*

[215] L'analyse du témoignage d'expert se divise en deux étapes :

215.1. Premièrement, il doit satisfaire quatre critères : 1) la pertinence, 2) la nécessité, 3) l'absence de toute autre règle d'exclusion et 4) la qualification suffisante de l'expert¹¹⁰. Il appartient à la partie qui cherche à faire admettre le témoignage de l'expert de démontrer qu'il satisfait à ces quatre critères¹¹¹. Cette étape vise à déterminer si le témoignage est admissible.

215.2. Deuxièmement, si et seulement si le témoignage d'expert satisfait à ces conditions préalables et est admissible, le juge soupèse les risques et les avantages que présente son admission en preuve et décide si ces avantages justifient ces risques¹¹². Ainsi, le juge dispose d'un pouvoir discrétionnaire résiduel qui lui permet d'exclure un témoignage d'expert admissible lorsque cette analyse coût-bénéfice révèle que son effet préjudiciable sur le déroulement du procès surpasse sa valeur probante¹¹³. On s'intéressera par exemple au délai, au préjudice et à la confusion qui peuvent résulter de son admission en preuve¹¹⁴.

[216] Notons que la preuve par expert de faits législatifs ou sociaux peut être utile ou nécessaire dans un litige de nature constitutionnelle¹¹⁵. Cela ne permet pas pour autant à l'expert de se prononcer sur les questions juridiques auxquelles le Tribunal doit répondre. Lorsqu'une telle preuve est permise, l'expert ne pourra donc aller jusqu'à se prononcer sur l'application d'un texte de loi au contexte particulier de l'affaire soumise par les parties au Tribunal¹¹⁶.

3.3 Le rapport de Me Coutu

[217] Il est tout d'abord nécessaire de s'intéresser au contenu du rapport de Me Coutu pour pouvoir ensuite décider s'il satisfait aux quatre critères énoncés par la Cour suprême du Canada.

¹¹⁰ *R. c. Mohan, supra*, note 104, p. 20.

¹¹¹ *White Burgess Langille Inman c. Abbott and Haliburton Co., supra*, note 105, paragr. 19.

¹¹² *R. c. Bingley, supra*, note 108, paragr. 14; *White Burgess Langille Inman c. Abbott and Haliburton Co., supra*, note 105, paragr. 24.

¹¹³ *White Burgess Langille Inman c. Abbott and Haliburton Co., supra*, note 105, paragr. 19; *R. c. Mohan, supra*, note 104, p. 21.

¹¹⁴ *R. c. Bingley, supra*, note 108, paragr. 50; *R. c. J.-L.J., 2000 CSC 51*, paragr. 47.

¹¹⁵ *Centrale des syndicats du Québec (CSQ) c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 428, paragr. 29, citant *Presse Itée (La) c. Poulin*, 2012 QCCA 2030, paragr. 15-16.

¹¹⁶ *Centrale des syndicats démocratiques (CSD) c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 1468, paragr. 64-66 (Déclaration d'appel, 200-09-700042-226); *Québec (Procureur général) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 849, paragr. 10-15.

3.3.1 Le rapport d'expertise (juin 2017)

[218] Outre son introduction, le rapport est composé de deux parties. La première concerne l'intervention du législateur dans la négociation collective dans l'industrie de la construction et la seconde concerne les lois spéciales dans cette industrie ainsi que le droit international du travail.

3.3.1.1 L'intervention du législateur dans la négociation collective dans l'industrie de la construction

[219] L'expert explique tout d'abord pourquoi le modèle traditionnel qui fonde les relations de travail en Amérique du Nord n'est pas selon lui adapté à l'industrie de la construction et procède ensuite à un survol historique de l'évolution du régime de négociation en place dans cette industrie.

[220] Il y explique pourquoi le régime actuel, en comparaison au régime général du *Code du travail*, crée un certain déséquilibre dans la position des organisations syndicales face aux employeurs dans le contexte de la négociation collective. Il souligne notamment l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève, le fait que l'exercice du droit de grève est soumis à des conditions plus contraignantes et le fait qu'une convention collective rétroagit à la date de sa signature et non à la date d'expiration de la convention précédente. Il explique que ces éléments présentent de fortes contraintes et contribuent au déséquilibre des forces dans l'industrie de la construction.

[221] Il s'intéresse par la suite à l'intervention de l'État dans la détermination des conditions de travail via des décrets gouvernementaux ou des lois spéciales. Il procède ensuite à un examen plus détaillé de la Loi spéciale de 2013 et de la Loi spéciale de 2017 avant d'identifier certaines dispositions identiques ou équivalentes, mais aussi certaines distinctions (qu'il qualifie d'innovations). En ce qui concerne ces dernières, il s'intéresse à la médiation et à l'arbitrage de différends prévus par la Loi spéciale de 2017, mais qui ne se retrouve pas dans la Loi spéciale de 2013. Il souligne que ces « innovations visent à répondre – *mais de manière très insuffisante à notre avis* – à l'évolution du droit constitutionnel du travail en la matière, à la suite du jugement de la Cour suprême du Canada dans *Saskatchewan Federation of Labour* ».

[222] Son rapport explique ensuite l'interventionnisme de l'État dans l'industrie de la construction par un certain nombre de facteurs (lutte contre la criminalité, la fraude et la corruption, conflictualité des rapports de travail, importance de l'industrie, rôle de l'État comme donneur d'ouvrage). Cette section réfère principalement à un article de doctrine avec lequel il se dit en accord quant à certains aspects et en désaccord quant à d'autres (c'est-à-dire celui selon lequel les contraintes établies par la Loi R-20 ne constituent pas une entrave substantielle à la négociation collective et celui selon lequel, si les lois spéciales constituent des entraves substantielles, le législateur peut substituer l'arbitrage de différends à l'exercice de la grève ou du lock-out).

3.3.1.2 Les lois spéciales dans l'industrie de la construction et le droit international du travail

[223] Cette partie du rapport ne relève pas de la sociologie du droit, mais bien de la science normative du droit.

[224] L'expert y procède à ce qu'il décrit comme une « interprétation normative » des règles de l'Organisation internationale du Travail par rapport à la question de l'arbitrage de différends et souligne qu'elle vise à permettre une certaine évaluation du recours aux lois spéciales en contexte de services non essentiels. Il ajoute toutefois ne tirer aucune conclusion de son exposé du droit international du travail quant à la validité interne du droit québécois et, en particulier, du régime de négociation en place dans l'industrie de la construction. Il précise s'abstenir d'émettre quelque opinion que ce soit quant à la validité constitutionnelle de ce régime.

[225] D'entrée de jeu dans son rapport, il indique y examiner la validité en droit international de la Loi spéciale de 2017. Il mentionne aussi s'intéresser à certains aspects de la Loi R-20 (non-rétroactivité des conventions collectives et absence d'interdiction des briseurs de grève) qui « seraient également susceptibles de porter atteinte à la liberté syndicale ».

[226] C'est ainsi qu'il annonce la conclusion à laquelle il en arrive à ce sujet :

À notre avis, la construction ne représentant nullement, en règle générale, un secteur essentiel à la vie, à la santé et à la sécurité de la population, tant la Loi R-20, par certaines de ses dispositions, que les lois spéciales, dont la Loi de 2017 par l'ensemble de ses dispositions, entrent en conflit avec le droit international du travail (...)

[227] Il réfère ensuite aux conventions no 87 et no 98 de l'Organisation internationale du Travail et expose de façon plus détaillée l'interprétation que fait le Comité de la liberté syndicale (« CLS ») de la protection du droit de grève et de l'institution de l'arbitrage de différends.

[228] Il traite donc du droit de grève en décrivant des principes généraux et en discutant de la question des services essentiels et de l'imposition d'un service minimum lorsque les circonstances l'exigent. Il présente ensuite la jurisprudence du CLS concernant l'arbitrage de différends en traitant tour à tour de l'accès à l'arbitrage, du mode de désignation de l'arbitre, de la nature de l'arbitrage, des critères applicables, des matières visées et de la portée de la sentence arbitrale.

[229] Il applique par la suite ces principes à la Loi R-20 et à la Loi spéciale de 2017 et souligne pourquoi selon lui cette dernière ne rencontre pas les exigences du droit international du travail.

[230] Il termine en mettant en lumière dix-sept éléments, dont :

- 230.1. L'interventionnisme de l'État a érigé nombre d'entraves substantielles à la négociation collective et à l'exercice du droit de grève du fait notamment des nombreuses lois spéciales qui mettent fin aux grèves dans cette industrie.
- 230.2. Les articles 1, 3, 4, 5, 6 et 10 et 11 de la Loi spéciale de 2017 entrent directement en conflit avec les dispositions des Conventions no 87 et no 98 de l'OIT, telle qu'interprétées par le CLS.
- 230.3. La Loi R-20 exclut du champ de la négociation collective la question de la rétroactivité des conditions de travail, laquelle constitue pourtant un objet légitime de négociation en vertu du *Code du travail* et cette exclusion n'est pas compatible avec les normes internationales du travail relatives à la négociation collective.
- 230.4. La Loi R-20, à la différence du régime général, n'interdit pas le recours aux briseurs de grève en cas de cessation du travail sur les chantiers. Les travailleurs de la construction font face à une contrainte additionnelle dans l'exercice du droit de grève par rapport aux salariés régis par le *Code du travail*.

3.3.2 Le complément d'expertise (décembre 2021)¹¹⁷

[231] L'expert y fait mention de certaines précisions formulées dans la sixième édition du recueil de décisions et de principes du CLS quant au recours aux briseurs de grève. Il paraphrase ensuite certains des principes énoncés dans cette compilation avant de référer à certaines décisions du CLS qu'il a consultées. Il applique ensuite ces principes à la Loi R-20 et conclut que le fait d'autoriser les employeurs à avoir recours à des briseurs de grève en cas de grève affaiblit leur rapport de force. Il termine en indiquant que l'industrie de la construction n'est pas un service essentiel, que l'utilisation de briseurs de grève n'est pas une pratique admissible du point de vue des conventions internationales, que ce moyen est susceptible d'affaiblir grandement l'efficacité du recours à la grève et qu'il peut en résulter, selon le CLS, une grave violation de la liberté syndicale.

3.4 L'analyse

[232] L'analyse de ces rapports révèle que, d'une part, certains passages tiennent du contexte factuel, législatif et sociohistorique et relèvent effectivement de la sociologie du droit alors que, d'autre part, de longs passages tiennent plutôt du compte rendu législatif, doctrinal et réglementaire ou même de l'analyse juridique.

¹¹⁷ Pièce P-66.

[233] Ces derniers passages ne satisfont pas le critère préalable de nécessité et ne sont, de ce fait, pas admissibles. Il en est notamment ainsi des passages qui concernent le *Code du travail*, les ouvrages de doctrine, la jurisprudence des tribunaux québécois et canadiens, les principes du droit international applicables et les décisions du Comité de la liberté syndicale du Bureau international du travail.

[234] D'une part, il n'appartient pas à un expert d'en faire un compte rendu au Tribunal sous le couvert d'un « rapport d'expertise »¹¹⁸.

[235] D'autre part, il n'y a rien dans ces passages dont le Tribunal n'aurait pu prendre connaissance d'office ou considérer à titre d'autorités doctrinales et jurisprudentielles.

[236] Enfin, certains des constats qu'y dresse l'expert sont plutôt, directement ou indirectement, des réponses juridiques aux questions auxquelles le Tribunal doit répondre.

[237] Par exemple, c'est au Tribunal et non à l'expert qu'il appartient de déterminer si le mécanisme de règlement des différends prévu à la Loi spéciale de 2017 répond de façon suffisante « à l'évolution du droit constitutionnel du travail en la matière, à la suite du jugement de la Cour suprême du Canada dans *Saskatchewan Federation of Labour* ». C'est aussi au Tribunal de déterminer si les « contraintes » établies par la Loi R-20 constituent ou non une entrave substantielle à la négociation collective et si le législateur peut ou non substituer l'arbitrage de différends à l'exercice du droit de grève ou de lock-out.

[238] Le Tribunal accueille donc en partie l'objection soulevée par le PGQ et la mise en cause ACQ. Il considérera cependant comme de la doctrine les parties de ces rapports qui ne relèvent pas de la sociologie du droit puisqu'il est laborieux de séparer de tout le reste ce qui relève effectivement de l'expertise en cette matière¹¹⁹.

4. LA LOI SPÉCIALE DE 2017 CONSTITUE-T-ELLE UNE ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION DES DEMANDEURS ? LE CAS ÉCHÉANT, CETTE ATTEINTE EST-ELLE JUSTIFIÉE DANS UNE SOCIÉTÉ LIBRE ET DÉMOCRATIQUE ?

4.1 La position des parties

4.1.1 Les demandeurs

¹¹⁸ *Centrale des syndicats démocratiques (CSD) c. Procureur général du Québec*, *supra*, note 116, paragr. 69.

¹¹⁹ *Centrale des syndicats démocratiques (CSD) c. Procureur général du Québec*, *supra*, note 116, paragr. 73; *Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCS 5076, paragr. 103.

[239] Les demandeurs demandent au Tribunal de déclarer invalide, inopérante et inapplicable la Loi spéciale de 2017.

[240] Ils plaident que la loi porte atteinte à la liberté d'association protégée par l'alinéa 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il en est ainsi puisque ses composantes principales constituent une entrave substantielle à la négociation collective : interdiction du droit de grève, imposition unilatérale du salaire, détermination possible par la ministre du Travail des matières qui doivent faire l'objet de l'arbitrage de différends, de la méthode d'arbitrage et même des critères que l'arbitre doit appliquer.

[241] Les demandeurs ajoutent que ces atteintes ne sont pas justifiées dans une société libre et démocratique. Ils précisent qu'il n'y avait aucune urgence ou nécessité réelle d'ainsi restreindre les libertés fondamentales des travailleurs, qu'il n'y a pas de lien rationnel entre les mesures adoptées et les objectifs du législateur, que la loi ne porte pas atteinte minimalement aux libertés fondamentales des travailleurs et que les avantages qui découlent de la limitation ne sont pas proportionnels à ses effets préjudiciables.

4.1.2 Le procureur général du Québec

[242] Le PGQ plaide pour sa part que La Loi spéciale de 2017 ne perturbe pas l'équilibre entre les syndicats et les associations d'employeurs, n'entrave pas substantiellement le processus de négociation collective et ne constitue pas une atteinte aux libertés fondamentales garanties par les Chartes.

[243] Il souligne que les parties disposaient de plusieurs mois pour négocier avant que les conventions collectives ne viennent à échéance et que l'exercice du droit de grève pendant sept jours ainsi que la menace de grève qui l'a précédée ont permis aux salariés et aux associations représentatives d'exercer une pression économique et politique sur les employeurs et de faire valoir leur rapport de force.

[244] Il ajoute que la Loi spéciale de 2017 prévoit la poursuite des négociations par le biais de moyens véritables de mettre fin à l'impasse entre les parties, tels la médiation et l'arbitrage, qu'elle permet aux parties de continuer à faire front commun par la voie de la négociation collective et qu'elle n'entrave pas substantiellement la négociation collective.

[245] Le PGQ ajoute qu'une telle atteinte, le cas échéant, est justifiée dans une société libre et démocratique puisque l'interruption des travaux de construction entraîne des conséquences économiques, humaines et sociales considérables compte tenu de l'ampleur de l'activité en cause et en raison de son impact possible sur l'économie du Québec. Il souligne que l'objectif poursuivi est suffisamment important et qu'il existe un lien rationnel entre ce dernier et l'adoption de la Loi spéciale de 2017 qui vise notamment la reprise des travaux dans l'industrie de la construction. Il précise que cette atteinte est

minimale en ce que les moyens employés sont soigneusement adaptés de façon à ce qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour la réalisation de cet objectif.

4.1.3 L'Association de la construction du Québec

[246] La mise en cause ACQ ne prend pas position quant à la demande des demandeurs de déclarer invalide, inopérante et inapplicable la Loi spéciale de 2017.

[247] Elle est toutefois d'avis que son article 23 al. 1 entrave substantiellement sa liberté d'association protégée par l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne et par l'article 3 de la Charte québécoise en ce qu'il donne au ministre du Travail le pouvoir de déterminer les matières devant faire l'objet de l'arbitrage. Elle souligne que cette disposition fausse complètement le processus de négociation, vide le processus d'arbitrage de tout effet utile et porte une atteinte substantielle à son droit de négocier. Cette atteinte ne peut selon elle se justifier dans une société libre et démocratique puisque ce mécanisme ne permet pas une résolution équitable, efficace et prompte des différends qui opposent les travailleurs et les employeurs.

4.2 Le droit applicable

[248] La liberté d'association protège le droit des salariés de prendre part à un processus véritable de négociation collective, processus qui comprend le droit des salariés de se regrouper en vue d'atteindre des objectifs liés au travail, de faire des représentations collectives à leur employeur et de les voir prises en compte de bonne foi. Un tel processus ne peut être véritable lorsque les salariés n'ont pas la liberté de choix et l'indépendance voulues pour décider de leurs intérêts collectifs et les poursuivre¹²⁰.

[249] L'alinéa 2 d) de la Charte canadienne garantit le droit des salariés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs aux conditions de travail et cette protection inclut un droit de négocier collectivement¹²¹. La liberté d'association protège donc le droit à la négociation collective qui demeure cependant un droit à portée restreinte. Il garantit un processus plutôt qu'un résultat. Il ne garantit pas le droit de revendiquer un modèle particulier de relations du travail, une méthode particulière de négociation, l'atteinte de résultats particuliers ou le maintien en place de conditions particulières¹²².

¹²⁰ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, paragr. 1 citant *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20 et *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27.

¹²¹ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, paragr. 67.

¹²² *Ibid.*; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée, 2021-10-14), paragr. 73.

[250] L'alinéa 2 d) de la Charte canadienne empêche l'État d'entraver substantiellement la faculté des salariés d'agir de manière concertée par l'entremise de leur syndicat afin d'exercer une influence véritable sur leurs conditions de travail dans le cadre d'un processus de négociation collective¹²³.

[251] Pour y contrevenir, l'entrave créée par une loi doit être substantielle. Ainsi, les différents aspects de la négociation collective ne jouissent pas également de la protection constitutionnelle et certaines contraintes ou restrictions de moindre importance ne constituent pas des « entraves substantielles ». En cas d'entrave, on doit donc répondre à la question de savoir si les mesures adoptées perturbent l'équilibre des rapports de force entre les salariés et l'employeur de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective¹²⁴.

[252] En ce qui concerne plus spécifiquement le droit de grève, on note qu'il constitue une composante indispensable d'un processus véritable de négociation collective¹²⁵ et qu'il est protégé constitutionnellement en raison de sa fonction unique¹²⁶.

[253] Les tribunaux utilisent plusieurs expressions fortes afin de mettre en relief son importance : une « composante essentielle » de la négociation collective¹²⁷, un « minimum irréductible »¹²⁸, une « composante cruciale de la promotion de la paix industrielle et partant, socio-économique »¹²⁹, une « mesure unique et fondamentale »¹³⁰, un « moteur » de la négociation collective¹³¹ et une « composante indispensable » du droit à la négociation collective¹³².

[254] En présence d'une *entrave* législative au droit de grève, il faut donc se demander si celle-ci équivaut ou non à une entrave substantielle à la négociation collective¹³³. La

¹²³ *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, *supra*, note 120, par. 90.

¹²⁴ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 121, paragr. 72; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, *supra*, note 120, paragr. 90.

¹²⁵ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, *supra*, note 120, paragr. 3.

¹²⁶ *Id.*, paragr. 77.

¹²⁷ *Id.*, paragr. 46.

¹²⁸ *Id.*, paragr. 61.

¹²⁹ *Id.*, paragr. 48.

¹³⁰ *Id.*, paragr. 52.

¹³¹ *Id.*, paragr. 55.

¹³² *Association des cadres de la Société des casinos du Québec c. Société des casinos du Québec*, 2022 QCCA 180, paragr. 112 (Demandes d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada accueillies, 2022-09-29, 40 123).

¹³³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, *supra*, note 120, paragr. 78.

suppression législative du droit de grève est quant à elle une entrave substantielle à la négociation collective et à la liberté d'association¹³⁴.

[255] En bref, l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne garantit aujourd'hui aux salariés un processus de négociation véritable, ce qui inclut le droit de grève ou, à défaut, un mécanisme de règlement des différends qui soit constitutionnellement valide¹³⁵ :

Lorsque le législateur limite le droit de grève d'une manière qui entrave substantiellement un processus véritable de négociation collective, il doit le remplacer par l'un ou l'autre des mécanismes véritables de règlement des différends couramment employés en relations de travail. La loi qui prévoit un tel mécanisme de rechange voit sa justification accrue au regard de l'article premier de la *Charte*¹³⁶.

[256] En présence d'une entrave substantielle à la liberté d'association, il devient nécessaire pour le PGQ de prouver selon la balance des probabilités que l'atteinte est raisonnable au sens de l'article premier de la Charte canadienne et de l'article 9.1 de la Charte québécoise en appliquant les directives de l'arrêt *Oakes*¹³⁷.

[257] Il s'agit d'une démarche en deux étapes.

[258] Premièrement, on s'intéresse à l'objectif poursuivi par le législateur afin de vérifier s'il est suffisamment important pour justifier l'atteinte aux droits et libertés garantis. Il doit s'agir de préoccupations urgentes et réelles dans une société libre et démocratique. Cette norme est sévère afin que les objectifs peu importants ou contraires aux principes qui constituent l'essence même d'une société libre et démocratique ne bénéficient pas de la protection de l'article premier¹³⁸. Il s'agit d'une condition préalable dont l'analyse s'effectue sans tenir compte de la portée de l'atteinte, du moyen retenu ou des effets de la mesure¹³⁹.

[259] Deuxièmement, on applique le test de la proportionnalité. Le gouvernement doit alors établir que, dans la poursuite de cet objectif suffisamment important, la mesure attentatoire ne porte pas atteinte de façon disproportionnée au droit en cause¹⁴⁰. Ce test comporte trois volets :

¹³⁴ *Id.*, paragr. 46; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, *supra*, note 122, paragr. 98.

¹³⁵ *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 4105, paragr. 47 (Déclaration d'appel, 2021-11-18, et déclaration d'appel incident, 2021-11-29, 500-09-029779-212).

¹³⁶ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, *supra*, note 120, paragr. 25.

¹³⁷ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, paragr. 137-138; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

¹³⁸ *Id.*, paragr. 69

¹³⁹ *R. c. K.R.J.*, [2016] 1 R.C.S. 906, paragr. 61

¹⁴⁰ *Procureur général du Québec c. Gallant*, 2021 QCCA 1701, paragr. 182.

- 259.1. **Le lien rationnel** – Ce volet vise à vérifier qu’il existe un lien rationnel entre la mesure attentatoire et l’objectif du gouvernement. Ce critère n’est pas particulièrement exigeant. Une inférence raisonnable que les moyens adoptés aideront effectivement à réaliser l’objectif suffit. Il n’est pas nécessaire d’établir que la mesure permettra inévitablement d’atteindre l’objectif visé¹⁴¹. Le Tribunal doit à cette étape vérifier que la mesure n’est pas arbitraire, inéquitable ou fondée sur des considérations irrationnelles¹⁴².
- 259.2. **L’atteinte minimale** – Ce volet vise à vérifier que l’atteinte se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire pour permettre au gouvernement d’atteindre son objectif ou s’il existe des moyens moins préjudiciables afin d’y parvenir¹⁴³. Dans le cas spécifique d’une loi qui supprime le droit de grève de travailleurs qui exercent leur liberté d’association, le législateur a l’obligation de simultanément leur offrir en échange un mécanisme de règlement des différends qui doit être véritable et efficace¹⁴⁴. Il doit le *remplacer* par l’un ou l’autre des mécanismes véritables de règlement des différends couramment employés en relations de travail¹⁴⁵. Un mécanisme véritable et efficace de règlement d’un différend comportera nécessairement un élément d’indépendance ou d’impartialité¹⁴⁶.
- 259.3. **Les effets bénéfiques et les effets préjudiciables** – Ce volet vise à déterminer si les avantages qui découlent de la limitation sont proportionnels à ses effets préjudiciables, mesurés à l’aune des valeurs consacrées par les Chartes¹⁴⁷. L’État doit démontrer que les avantages de la mesure attentatoire l’emportent sur ses effets préjudiciables¹⁴⁸. Alors que les volets précédents portent sur l’objectif de la mesure attentatoire, ce volet s’intéresse à un examen de ses effets¹⁴⁹.

¹⁴¹ *Association de la police montée de l’Ontario c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 121, paragr. 143.

¹⁴² *R. c. Oakes*, *supra*, note 137, p. 139.

¹⁴³ *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, paragr. 102.

¹⁴⁴ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l’État québécois*, *supra*, note 122, paragr. 112.

¹⁴⁵ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, *supra*, note 120, paragr. 75.

¹⁴⁶ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l’État québécois*, *supra*, note 122, paragr. 116.

¹⁴⁷ *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877, paragr. 125.

¹⁴⁸ *Procureur général du Québec c. Gallant*, *supra*, note 140, paragr. 182.

¹⁴⁹ *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, [2009] 2 R.C.S. 567, paragr. 76.

4.3 L'analyse

4.3.1 La Loi de 2017 constitue-t-elle une entrave substantielle à la négociation collective ?

[260] Le pouvoir des travailleurs de cesser collectivement le travail aux fins de la négociation de leurs conditions de travail constitue une composante essentielle de la poursuite par ces derniers d'objectifs liés au travail¹⁵⁰.

[261] Il ne fait aucun doute que la Loi spéciale de 2017 interdit complètement le droit de grève légal des travailleurs. Il ne fait aussi aucun doute que cette interdiction a perturbé l'équilibre des rapports de force entre les travailleurs et les employeurs et qu'elle a interféré de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective :

[L]a libre négociation collective suppose d'éventuelles concessions mutuelles des parties pour parvenir à une entente. Ces concessions indispensables sont induites par le risque que représente le recours aux moyens de pression économique. L'assurance qu'une loi de retour au travail sera adoptée dès lors que la grève est imminente ou qu'elle dure au-delà d'un certain point élimine ce risque et l'empêche de jouer son rôle. Les parties, et notamment l'employeur, pourraient être tentées de ne plus négocier véritablement dans ces circonstances¹⁵¹.

[262] Contrairement à ce que plaide le PGQ, il ne s'agit pas ici que de « suspendre temporairement l'exercice du droit de grève » après quelques jours de grève¹⁵². Il est plutôt juste d'affirmer qu'on coupe rapidement court à l'exercice légal par les travailleurs de la « composante indispensable » de leur droit à la négociation collective et qu'on néantise du même coup un outil puissant et essentiel à l'exercice du rapport de force que les syndicats préparent méticuleusement depuis des mois.

[263] La Loi spéciale de 2017 qui interdit aux travailleurs l'exercice de leur droit de grève légal constitue ainsi une entrave substantielle à une négociation collective véritable et à la liberté d'association.

[264] Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'on tient compte des propos tenus par le premier ministre et la ministre du Travail dans les jours qui ont précédé l'adoption de la Loi spéciale de 2017. Tous comprennent avant même son adoption qu'une intervention législative qui force le retour au travail est imminente (surtout que le législateur a aussi adopté une loi spéciale dans les jours suivant le déclenchement de la grève en 2013). Ces déclarations limitent sans contredit les impacts sur les employeurs de la menace par les travailleurs de déclencher la grève, perturbent l'équilibre des rapports de force au

¹⁵⁰ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, supra, note 120, paragr. 46; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, supra, note 122, paragr. 98.

¹⁵¹ R.-C. DROUIN et G. TRUDEAU, supra, note 94, p. 406.

¹⁵² Plan d'argumentation du procureur général du Québec, paragr. 3.

détriment des travailleurs et exacerbent l'importance de l'entrave à la négociation collective.

[265] Le Tribunal note par ailleurs au passage que, contrairement aux demandeurs, il n'est pas d'avis que les interventions de la ministre du Travail auprès des parties à l'automne 2016 (paragraphe [92] à [102]) s'inscrivent dans cette même dynamique et ont perturbé l'équilibre des rapports de force.

[266] L'interdiction du droit de grève (qui, on le verra, n'est pas compensé par un mécanisme de règlement des différends adéquat) rompt le rapport de force, soulage les employeurs de la pression imposée par la grève et ne permet pas la poursuite d'un processus véritable de négociation collective volontaire.

[267] L'approche préconisée par l'ACQ au moment où il est devenu évident que le gouvernement allait ainsi adopter une loi spéciale est un des exemples qui témoignent bien du fait que cette dernière influence effectivement le rapport de force entre les parties.

[268] En bref, l'exercice de la grève est désormais considéré comme un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective. Il en constitue une composante indispensable et jouit de ce fait de la protection de l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne. La Loi spéciale de 2017 qui interdit aux travailleurs d'exercer leur droit de grève légale constitue sans aucun doute une entrave substantielle à la négociation collective qui porte atteinte aux libertés fondamentales garanties par l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne¹⁵³ et par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

4.3.2 La mesure attentatoire est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?

[269] La mesure attentatoire ne se justifie pas dans une société libre et démocratique.

[270] Bien que l'objectif d'assurer la reprise des travaux et, ce faisant, d'éviter les conséquences économiques, humaines et sociales qui résultent ou résulteront inévitablement de la grève générale illimitée est suffisamment important lorsque l'Assemblée nationale adopte la Loi spéciale de 2017 (4.3.2.1), le PGQ n'a pas établi que la mesure attentatoire ne porte pas atteinte de façon disproportionnée au droit à la liberté d'association (4.3.2.2). Il en est ainsi puisque la Loi spéciale de 2017 ne porte pas atteinte de façon minimale à la liberté d'association des travailleurs (4.3.2.2.2) et que les effets préjudiciables de la mesure attentatoire outrepassent ses effets bénéfiques en ce qu'elle retire aux 170 000 travailleurs la composante indispensable du droit à la négociation collective protégé par la liberté d'association, et ce, après quelques jours de grève seulement (4.3.2.2.3).

¹⁵³ P.-L. BILODEAU, *supra*, note 6, p. 199.

4.3.2.1 Le but poursuivi par le législateur est-il suffisamment important pour justifier l'atteinte aux droits garantis ?

[271] Il faut tout d'abord cerner correctement l'objectif de la mesure attentatoire¹⁵⁴. Autrement, l'opération n'est pas utile pour l'analyse exigée par l'article premier de la Charte canadienne¹⁵⁵.

[272] Les notes préliminaires de la Loi spéciale de 2017 indiquent qu'elle « vise à mettre fin aux grèves en cours dans l'industrie de la construction ». Pourquoi veut-on y mettre fin ? Pour assurer la reprise des travaux dans l'industrie de la construction. Pourquoi veut-on assurer la reprise des travaux ? Pour prévenir les conséquences économiques, humaines et sociales qui résultent ou résulteront inévitablement de l'exercice du droit de grève par les travailleurs.

[273] Ainsi, l'objectif de la mesure attentatoire est principalement de prévenir les conséquences économiques, humaines et sociales qui résultent ou résulteront inévitablement de la grève générale illimitée en cours depuis la pointe du jour le 24 mai 2017.

[274] S'agissait-il d'un objectif « réel et urgent » ?

[275] L'analyse de la jurisprudence révèle, bien que la norme soit sévère, que rares sont les cas dans lesquels l'État ne parvient pas à franchir cette première étape¹⁵⁶. Les tribunaux acceptent généralement que l'objectif légitime invoqué par l'État soit suffisamment important pour leur permettre de procéder à l'examen de sa proportionnalité. La question à cette étape consiste donc à déterminer si le gouvernement a invoqué un tel objectif. La question de savoir si la mesure contestée contribue effectivement à la réalisation de cet objectif doit pour sa part être examinée dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité¹⁵⁷.

[276] Dans certains cas, la conclusion qu'un objectif est urgent et réel repose sur la démonstration d'un problème particulier que la mesure vise à résoudre. Dans d'autres cas, le législateur peut adopter la mesure à des fins préventives seulement. En effet, le législateur n'a pas à attendre que le préjudice appréhendé se réalise avant d'adopter des mesures propres à le prévenir ou à y remédier et le PGQ n'a pas à faire la preuve d'un préjudice concret pour établir le caractère réel et urgent de chaque objectif¹⁵⁸. Les gouvernements sont autorisés à agir immédiatement en prévision de l'avenir¹⁵⁹.

¹⁵⁴ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paragr. 46.

¹⁵⁵ *R. c. Brown*, 2022 CSC 18, paragr. 116.

¹⁵⁶ Robert J. SHARPE et Kent ROACH, *The Charter of Rights and Freedoms*, 6^e éd., Toronto, Irwin Law, 2017, p. 72.

¹⁵⁷ *Harper c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 827, paragr. 25.

¹⁵⁸ *Id.*, paragr. 93, 98.

¹⁵⁹ *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, *supra*, note 149, paragr. 43.

[277] Des auteurs expriment ainsi la retenue dont font généralement preuve les tribunaux à ce sujet :

XII-3.78 – Donc les tribunaux ont en pratique fait preuve de retenue à ce chapitre. Et c'est tant mieux : contrôler le législateur dans les objectifs qu'il choisit est une tâche si politique que les tribunaux doivent en refuser l'exercice, si ce n'est dans le cas des interventions les plus manifestement extravagantes. En tout cas l'usage à cette fin d'un critère d'urgence ne pouvait pas être plus débilant pour un législateur qui entendait prévenir les coups et non pas seulement guérir des maux. La Cour suprême a enfin expressément reconnu cette réalité voulant que le législateur puisse poursuivre des objectifs de prévention ne correspondant pas à une situation d'urgence présente (...) ¹⁶⁰.

[278] Compte tenu du contexte particulier de cette affaire, le Tribunal est d'avis que l'objectif d'assurer la reprise des travaux et, ce faisant, d'éviter les conséquences économiques, humaines et sociales qui résultent ou résulteront inévitablement de la grève générale illimitée était suffisamment important pour justifier une entrave à la liberté d'association au moment où l'Assemblée nationale adopte la Loi spéciale de 2017.

4.3.2.2 La proportionnalité

4.3.2.2.1 Existe-t-il un lien rationnel entre les moyens choisis et l'objectif ?

[279] Il existe un lien rationnel entre les moyens choisis et l'objectif.

[280] Ce critère peu exigeant est satisfait puisqu'il existe un lien rationnel entre, d'une part, la mesure attentatoire à laquelle s'en prennent les demandeurs et, d'autre part, l'objectif de prévenir les conséquences économiques, humaines et sociales qui résultent ou résulteront inévitablement de l'exercice du droit de grève.

[281] La mesure attentatoire met effectivement fin aux grèves. Le 31 mai 2017, les travaux dans les secteurs visés par la Loi R-20 ont effectivement repris et les négociations se sont poursuivies dans tous les secteurs.

[282] On peut certes raisonnablement inférer que les moyens choisis aident à réaliser l'objectif.

4.3.2.2.2 La loi porte-t-elle atteinte de façon minimale au droit violé ?

[283] La Loi spéciale de 2017 ne porte pas atteinte de façon minimale au droit des travailleurs à la liberté d'association.

¹⁶⁰ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2014, paragr. XII-3.78.

[284] Afin de porter atteinte de façon minimale au droit à la liberté d'association, le législateur avait l'obligation d'offrir un mécanisme véritable et efficace de règlement des différends couramment employés en relations de travail. Ce n'est pas ce qu'il a fait. Il leur a plutôt offert ce qu'il qualifie lui-même de « nébuleuse », une « nébuleuse » que tant les demandeurs que la mise en cause ACQ décrient.

[285] Trois aspects du mécanisme offert interpellent plus particulièrement le Tribunal.

[286] Premièrement, le mécanisme offert n'est pas un mécanisme véritable et efficace de règlement des différends. Il laisse une trop grande discrétion à la ministre du Travail, un tiers, afin de pouvoir « remplacer » le droit de grève légal dont la Loi spéciale de 2017 prive les travailleurs et de rétablir le rapport de force entre les parties.

[287] Elle détermine :

287.1. Le mode d'arbitrage applicable (soit par un arbitre unique ou par un conseil d'arbitrage composé de trois membres, dont un président).

287.2. La méthode d'arbitrage.

287.3. Les matières qui doivent faire l'objet de l'arbitrage (seules ces matières peuvent faire l'objet de l'arbitrage).

287.4. Les critères que doit examiner l'arbitre ou le conseil d'arbitrage pour fonder sa décision.

[288] Ce mécanisme permet donc à la ministre, notamment, d'exclure des sujets importants susceptibles de faire l'objet de négociations entre les parties.

[289] Deuxièmement, le mécanisme offert n'est pas un mécanisme couramment employé dans les relations de travail. La ministre du Travail reconnaît elle-même le caractère pour le moins particulier de ce mécanisme lors des travaux parlementaires qui ont mené à l'adoption de la Loi spéciale de 2017.

[290] Troisièmement, le mécanisme offert ne vise aucunement à (et n'a pas pour effet de) « remplacer » le droit de grève légal dont la Loi spéciale de 2017 prive les travailleurs et à rétablir le rapport de force initial entre les parties.

[291] Il vise plutôt à régler un problème, à forcer les parties à négocier et à les astreindre à trouver un terrain d'entente. Alors que le premier ministre indique : « chaque partie constatera réellement qu'elle est mieux de régler » (paragraphe [169]), la ministre du Travail mentionne pour sa part : « Et on veut que les syndicats comprennent qu'il est toujours plus payant de négocier et de s'asseoir ensemble que tout autre moyen » (paragraphe [172]). L'analyse d'impact réglementaire du projet de loi spéciale souligne que l'un des avantages de ce mécanisme est de comporter une incertitude liée à la

sentence arbitrale à être rendue qui aura un effet dissuasif et incitera les parties à conclure une entente négociée¹⁶¹.

[292] Essentiellement, le mécanisme offert par la Loi spéciale de 2017 en est un par lequel le législateur force les travailleurs à retourner négocier après avoir annihilé à l'avantage des employeurs le rapport de force établi par l'exercice du droit de grève légal. À défaut d'entente entre les parties, c'est la ministre du Travail qui décide, dans le contexte de ce qu'elle décrit comme une « nébuleuse », du mode et de la méthode d'arbitrage, des seules matières qui feront l'objet de cet arbitrage et même des critères que devra examiner l'arbitre ou le conseil d'arbitrage pour fonder sa décision. Le législateur ne se limite pas ici à structurer l'exercice d'adjudication¹⁶². Il va beaucoup plus loin.

[293] Ce n'est pas ce que la Cour suprême avait à l'esprit comme mécanisme de règlement des différends constitutionnellement valide. La Cour d'appel pour sa part « souligne l'emploi des mots « processus », « impartial », « efficace », « indépendant », « adéquat » et « impasse », car ils fournissent des indications additionnelles sur l'aune à laquelle on doit mesurer la validité de dispositions qui portent atteinte à la liberté d'association »¹⁶³.

[294] Le législateur rate la cible. Il avait l'obligation d'offrir un mécanisme véritable et efficace de règlement des différends couramment employés en relations de travail non pas afin de régler ce que le gouvernement considère être un problème ou une impasse entre les parties¹⁶⁴, mais afin de rétablir, artificiellement et par ce moyen de substitution, le rapport de force initial¹⁶⁵, de le rééquilibrer. Il ne l'a pas fait.

[295] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal ne peut retenir l'argument du PGQ selon lequel l'arbitrage de différends prévu à la section VI de la Loi spéciale de 2017 « (...) constitue un véritable mécanisme de règlement des différends, neutre et impartial, couramment employé en relations de travail »¹⁶⁶.

[296] Le Tribunal est donc d'avis que la solution mise de l'avant par le législateur ne fait pas partie de celles qui sont acceptables et qu'il n'a pas à faire preuve de retenue face au choix de ce dernier.

¹⁶¹ Pièce PG-41.

¹⁶² *Fédération des policiers et policières municipaux du Québec c. Procureur général du Québec, supra*, note 135, paragr. 84.

¹⁶³ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois, supra*, note 122, paragr. 77.

¹⁶⁴ Plan d'argumentation du procureur général du Québec, paragr. 247.

¹⁶⁵ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois, supra*, note 122, paragr. 69.

¹⁶⁶ Défense de la défenderesse procureure générale du Québec, paragr. 378.

[297] Mais il y a plus. La Loi spéciale de 2017 ne porte pas atteinte de façon minimale au droit des travailleurs à la liberté d'association aussi parce qu'elle s'applique de façon globale et générale à chaque travailleur visé par la Loi R-20 sans distinguer par exemple en fonction du métier qu'il exerce, de la nature des travaux qu'il réalise ou du secteur dans lequel il évolue. Elle vise tous ces travailleurs de la même façon.

[298] Il est donc inexact de prétendre que les moyens mis de l'avant par la Loi spéciale de 2017 sont soigneusement adaptés de façon que l'atteinte n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour la réalisation de ses objectifs.

[299] Ce volet du test de proportionnalité n'est pas satisfait. L'atteinte au droit des travailleurs à la liberté d'association ne saurait donc pas être raisonnable au sens de l'article premier de la Charte canadienne et de l'article 9.1 de la Charte québécoise.

4.3.2.2.3 Les effets préjudiciables et les effets bénéfiques de la loi sont-ils proportionnels entre eux ?

[300] La troisième étape de l'analyse de la proportionnalité donne l'occasion d'apprécier, à la lumière des éléments d'ordre pratique et contextuel dégagés lors de l'analyse des premier et deuxième volets, si les avantages qui découlent de la limitation sont proportionnels aux effets préjudiciables, mesurés au regard des valeurs consacrées par la Charte canadienne¹⁶⁷.

[301] La Loi spéciale de 2017 a bien entendu des effets bénéfiques en ce qu'elle permet de prévenir les conséquences économiques, humaines et sociales qui résultent ou résulteront inévitablement de l'exercice par les travailleurs de leur droit de grève légal.

[302] Nul ne remet en question l'importance économique de l'industrie de la construction pour le Québec. Elle génère des retombées importantes et son intégration avec les autres secteurs de l'économie en fait un moteur important de son activité économique. Il s'agit sans contredit d'un secteur stratégique et névralgique et le Tribunal le tient pour acquis.

[303] Le premier ministre souligne d'ailleurs dès le début des travaux parlementaires que le projet de loi est nécessaire dans l'intérêt supérieur du Québec compte tenu des conséquences économiques et humaines du conflit : des travailleurs pourraient perdre leur emploi et des familles qui ont déjà annulé leur bail attendent la livraison de leur domicile.

¹⁶⁷ *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, supra, note 149, paragr. 77; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, supra, note 147, paragr. 125.

[304] Bien qu'on invoque des conséquences « humaines » et « sociales », ce sont malgré tout les considérations économiques qui apparaissent ici prépondérantes¹⁶⁸.

[305] La Loi spéciale de 2017 a cependant des effets préjudiciables en ce qu'elle porte atteinte aux libertés fondamentales des demandeurs.

[306] Les effets préjudiciables de la limitation doivent se mesurer au regard des valeurs consacrées par les Chartes, telles que la liberté, la dignité humaine, l'égalité, l'autonomie et la promotion de la démocratie. La plus fondamentale de ces valeurs, et celle sur laquelle repose le pourvoi, est la liberté dont la liberté d'association. Celle-ci implique en l'espèce la possibilité d'exercer une véritable influence sur les conditions de travail par l'entremise d'un processus de négociation collective dont le droit de grève constitue une composante indispensable¹⁶⁹.

[307] Le Tribunal considère que, dans les circonstances particulières de cette affaire et sans en faire une règle générale, les effets préjudiciables et les effets bénéfiques ne sont pas proportionnels entre eux lorsque le législateur adopte la Loi spéciale de 2017 et retire aux travailleurs la « composante indispensable » du droit à la négociation collective. Les effets bénéfiques de la mesure sont réels, mais les effets préjudiciables les outrepassent.

[308] D'une part, il ne faut pas perdre de vue que les travailleurs disposent d'un droit de grève légal et qu'ils peuvent tout à fait cesser de fournir leurs services. Il en résulte bien entendu des pressions et préjudices économiques aux employeurs et, indirectement, aux tiers qui font affaire avec eux¹⁷⁰.

[309] Ces répercussions ne doivent toutefois pas être considérées comme des tares rédhibitoires. L'exercice de pressions économiques et l'infliction d'un préjudice économique lors d'un conflit de travail sont le prix d'un système qui encourage les parties à résoudre leurs différends d'une manière acceptable pour chacune d'elles¹⁷¹.

[310] C'est ainsi que les conflits de travail peuvent toucher des secteurs importants de l'économie et entraîner des répercussions sur des villes, des régions et, parfois, sur la province en entier. C'est ainsi qu'ils peuvent aussi engendrer des coûts importants pour les parties et le public. L'objectif supérieur de la résolution des conflits de travail et du maintien de la paix économique et sociale justifie toutefois ces coûts¹⁷².

¹⁶⁸ Voir par exemple l'analyse d'impact réglementaire (pièce PG-41) et le rapport d'expert « Impacts économiques d'un arrêt de travail dans l'industrie de la construction » (pièce PG-45).

¹⁶⁹ *Les avocats et notaires de l'État québécois c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCS 3897, paragr. 251 (Appels principal et incident rejetés, *supra*, note 122; demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée, 2021-10-14).

¹⁷⁰ *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156, paragr. 24.

¹⁷¹ *Id.*, paragr. 25.

¹⁷² *Ibid.*

La grève dans ces secteurs économiquement névralgiques est permise par la loi et nécessaire au fonctionnement effectif de la négociation collective. Qu'elle perturbe l'économie du secteur d'activité où elle survient en est une conséquence inévitable. S'il en était autrement, la grève n'aurait pas lieu d'être¹⁷³.

[nos soulignements]

[311] L'arrêt de travail prolongé craint par le gouvernement n'était alors qu'une conjecture et les répercussions, bien qu'ennuyeuses, n'étaient que normales dans le contexte. Le préjudice économique que des tiers risquaient de subir n'était alors pas « considérable, immédiat et concentré dans ses effets » au point de justifier la restriction de la liberté d'association de tous ces travailleurs¹⁷⁴.

[312] Il est par ailleurs important de souligner que des arrêts de travail sectoriels sont survenus par le passé dans l'industrie de la construction, sans que le législateur intervienne. On pense à :

312.1. Une grève de deux semaines dans le secteur résidentiel en 1996. Il s'agit du secteur le plus important de l'industrie et de celui qui a directement un impact sur la livraison des maisons pour la période estivale à laquelle réfère le premier ministre dans ses propos lors des travaux parlementaires et le PGQ dans ses procédures¹⁷⁵.

312.2. Une grève d'une semaine dans le secteur génie civil et voirie en 2001. Ce secteur a directement un impact sur les ouvrages d'intérêt général d'utilité publique, dont les routes auxquelles réfère la ministre du Travail dans ses propos lors des travaux parlementaires¹⁷⁶.

312.3. La grève générale illimitée de 2013 lors de laquelle des ententes de principe sont intervenues dans ces deux mêmes secteurs environ une semaine après son déclenchement (paragraphe [76] et suivants).

[313] D'autre part, le gouvernement se méprend lorsqu'il considère que la grève déclenchée en 2017 témoigne de l'échec du processus de négociation entre les parties.

[314] La grève légale ne représente pas la fin du processus de négociation ou un constat d'échec. Elle constitue plutôt une étape parfois nécessaire de celui-ci, étape lors de laquelle les travailleurs se prévalent d'un des outils dont ils disposent dans l'exercice de leur rapport de force, d'un outil qui leur permet d'imposer aux employeurs des coûts économiques afin d'atteindre certains de leurs objectifs et de parvenir à la résolution du

¹⁷³ R.-C. DROUIN et G. TRUDEAU, *supra*, note 94, p. 436.

¹⁷⁴ *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 RCS 460, pp. 477-478.

¹⁷⁵ Défense de la défenderesse procureure générale du Québec, paragr. 361.

¹⁷⁶ Défense de la défenderesse procureure générale du Québec, paragr. 360.

différend. La négociation collective est essentiellement un rapport de force et ce rapport de force repose fondamentalement sur la grève¹⁷⁷.

[315] Les demandeurs ont raison lorsqu'ils soutiennent que l'exercice du droit de grève n'est pas « l'issue d'un processus de dialogue, mais bien (...) une composante même de ce processus véritable de dialogue qu'est la négociation collective. L'exercice de moyens de pression fait partie intégrante du processus de négociation ».

[316] La grève légale exercée pendant quelques jours en 2017 participait de ce rapport de force et de ce processus et c'est prématurément que le législateur y a mis un terme. Il était nécessaire de donner à ce moyen de pression économique l'occasion de produire ses effets sur la négociation collective et d'amener éventuellement les parties à régler elles-mêmes leur différend¹⁷⁸ comme elles l'ont déjà fait dans le passé.

[317] Ceci est d'autant plus vrai que les rapports des médiateurs confirment que les parties font preuve d'ouverture, veulent en arriver à des ententes et progressent dans la recherche de solutions réalistes et réalisables (paragraphe [114], [115], [122], [123] et [139]).

[318] Il n'est pas suffisant de plaider que les travailleurs ont malgré tout été en mesure de tirer profit de l'obtention d'un mandat de grève, de la menace d'y recourir et du recours à celle-ci pendant quelques jours après plusieurs mois de négociations infructueuses. En fait, rien ne laisse croire que la grève ne peut plus contribuer au processus de négociation d'autant plus que les décisions de la Cour suprême du Canada en la matière ne fixent pas de limite temporelle au droit de grève¹⁷⁹.

[319] Le premier ministre se méprend pour sa part lorsqu'il mentionne qu'il est nécessaire d'intervenir puisque l'habitude des parties « de s'asseoir sur leurs mains et d'attendre que le gouvernement règle pour eux » vicie le processus. Ce n'est pas ce que l'historique des relations entre les parties démontre.

[320] Aussi, il y a lieu de distinguer la situation qui nous intéresse de celles discutées dans certaines décisions rendues par les tribunaux à ce sujet. Elle se distingue :

320.1. Des affaires où l'arrêt de travail perdure depuis plusieurs semaines sans qu'aucun déblocage ne soit survenu.

320.2. Des affaires où le gouvernement est, directement ou indirectement, l'employeur des travailleurs visés par les mesures contestées et où il a l'obligation d'assurer des services publics à la population. On pense par

¹⁷⁷ Jean BOIVIN, « Règles du jeu et rapport de force dans les secteurs public et parapublic québécois », (1979) *Relations industrielles / Industrial Relations*, 34(1), 3–21, p. 19.

¹⁷⁸ R.-C. DROUIN et G. TRUDEAU, *supra*, note 94, p. 433.

¹⁷⁹ *Les avocats et notaires de l'État québécois c. Procureure générale du Québec*, *supra*, note 169, paragr. 107 et 119.

exemple aux ressources intermédiaires et aux ressources familiales¹⁸⁰, aux employés des secteurs publics et parapublics¹⁸¹ ou aux avocats et notaires de l'État québécois¹⁸².

320.3. Des affaires qui impliquent des services essentiels, c'est-à-dire des services dont l'interruption menacerait de causer un préjudice grave au public en général ou à une partie de la population¹⁸³. L'industrie de la construction ne se qualifie pas au chapitre des « services essentiels » malgré son importance économique pour le Québec.

[321] Il s'agit ici de négociations collectives qui n'impliquent ni l'État ni une entreprise publique et qui ne concernent pas des services essentiels.

[322] Il est vrai que les conflits de travail dans l'industrie de la construction présentent un aspect spectaculaire, mais la conflictualité des rapports de travail ne s'y révèle pas plus grande que dans les autres milieux syndiqués du Québec ou même en Ontario. Il règne dans l'industrie de la construction au Québec une paix industrielle comparable à celle de ces milieux¹⁸⁴.

[323] Enfin, accepter sans nuances l'argument du PGQ relatif à l'intérêt supérieur du Québec et aux conséquences économiques, humaines et sociales de la grève reviendrait à nier aux travailleurs leur droit de recourir à la grève (et aux employeurs de recourir au lock-out) comme moyen de pression, comme moyen d'exercer leur rapport de force. La Loi R-20 accorde aux travailleurs un droit de grève réel et non un droit de grève artificiel ou factice.

[324] L'industrie de la construction est ce qu'elle est et elle a l'importance qu'elle a. Ses activités ont généré, génèrent et généreront des retombées économiques importantes et son intégration avec les autres secteurs de l'économie en a fait, en fait et en fera un moteur important de l'activité économique. Elle demeurera un secteur stratégique et névralgique de l'économie du Québec.

[325] C'était aussi le cas au moment de l'adoption de la Loi R-20 en 1993, au moment de l'adoption de la Loi spéciale de 2013 et au moment de l'adoption de la Loi spéciale de 2017. C'est toujours le cas aujourd'hui.

¹⁸⁰ *Centrale des syndicats démocratiques (CSD) c. Procureur général du Québec*, *supra*, note 116.

¹⁸¹ *Centrale des syndicats du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCS 32.

¹⁸² *Les avocats et notaires de l'État québécois c. Procureure générale du Québec*, *supra*, note 179.

¹⁸³ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, pp. 374-375.

¹⁸⁴ P.-L. BILODEAU, *supra*, note 6, pp. 194-196, 198.

[326] Aussi, les conditions qui permettent aux travailleurs de déclencher une grève et l'expiration des conventions collectives le 30 avril¹⁸⁵ font en sorte que le droit de grève des travailleurs de la construction sera toujours acquis dans les quelques semaines qui précèdent le 1^{er} juillet, c'est-à-dire au moment où les « couples et jeunes familles attendent la livraison de leur maison » (paragraphe [170]).

[327] Le Tribunal considère donc que la balance penche du côté des effets préjudiciables. Ceux-ci pèsent davantage puisque la Loi spéciale de 2017 impose un lourd fardeau aux 170 000 travailleurs visés. L'atteinte à la liberté d'association et la négation du droit de grève sans compensation adéquate l'emportent sur les avantages dont la population a alors tiré profit.

4.3.3 Les obligations internationales du Canada au regard de la liberté syndicale

[328] Dans le contexte et compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire de discuter de l'argument des demandeurs selon lequel les obligations internationales du Canada font en sorte que le droit de grève ne peut être restreint ou interdit que dans des situations très limitées¹⁸⁶, c'est-à-dire lorsque sa poursuite entraîne des conséquences si graves que la vie, la sécurité ou la santé de la population risquent d'être mises en danger¹⁸⁷. Le cadre constitutionnel canadien permet au Tribunal de répondre à la question qui lui est soumise sans avoir à répondre à cette question plus spécifique.

5. LA LOI SPÉCIALE DE 2017 CONSTITUE-T-ELLE UNE ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION DES DEMANDEURS ? LE CAS ÉCHÉANT, CETTE ATTEINTE EST-ELLE JUSTIFIÉE DANS UNE SOCIÉTÉ LIBRE ET DÉMOCRATIQUE ?

[329] Puisque le Tribunal conclut que l'interdiction du recours à la grève porte atteinte aux droits des travailleurs de la construction garantis à l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne et à l'article 3 de la Charte québécoise, il n'est pas nécessaire de décider de la question de savoir si la Loi spéciale de 2017 entrave aussi la liberté d'expression garantie à l'alinéa 2 b) de la Charte canadienne¹⁸⁸ et à l'article 3 de la Charte québécoise.

¹⁸⁵ Loi R-20, article 47.

¹⁸⁶ Réplique des demandeurs, paragr. 144.

¹⁸⁷ Plan d'argumentation des demandeurs, paragraphes 326-350, 366-367.

¹⁸⁸ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, *supra*, note 120, paragr. 98; *Les avocats et notaires de l'État québécois c. Procureure générale du Québec*, *supra*, note 169.

6. L'ARTICLE 48 DE LA LOI R-20 CONSTITUE-T-IL UNE ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION DES DEMANDEURS ? LE CAS ÉCHÉANT, CETTE ATTEINTE EST-ELLE JUSTIFIÉE DANS UNE SOCIÉTÉ LIBRE ET DÉMOCRATIQUE ?

6.1 La position des demandeurs

[330] Les demandeurs demandent au Tribunal de déclarer invalide, inopérant et inapplicable en partie l'article 48 de la Loi R-20.

[331] Cet article prévoit notamment qu'une convention collective ne prend effet qu'à compter de son dépôt, que ce dépôt a un effet rétroactif à la date prévue dans la convention collective pour son entrée en vigueur et que, toutefois, « cette date ne peut en aucun cas être antérieure à la date de la signature de la convention collective ».

[332] Il plaide que cet article contrevient à la liberté d'association protégée par l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne ainsi que par l'article 3 de la Charte québécoise.

[333] Il en est ainsi parce qu'il interdit aux parties de négocier des conditions de travail qui ont un effet rétroactif au-delà de la date de sa signature. Ainsi, le versement rétroactif d'augmentations salariales ne peut pas compenser les délais encourus dans la conclusion d'une convention collective. Cet article modifie selon eux le rapport de force entre les parties en ce qu'il place les travailleurs dans une position où ils ont avantage à régler rapidement et les employeurs dans une position où ils ont un avantage monétaire à retarder la conclusion d'une entente.

[334] Ils demandent au Tribunal de déclarer que cet article doit être lu comme ne contenant pas les termes « Toutefois, cette date ne peut en aucun cas être antérieure à la date de la signature de la convention collective ».

6.2 L'analyse

[335] L'article 48 de la Loi R-20 ne constitue pas une entrave substantielle à la négociation collective.

[336] En effet, l'absence de rétroactivité des conventions collectives ne constitue pas une matière d'une importance telle que les travailleurs ne sont pas en mesure d'exercer collectivement leur droit à la négociation collective dans la recherche d'objectif commun et l'intégrité du processus de négociation n'est nullement remise en question de ce fait.

[337] Il est vrai que la rétroactivité des conventions collectives pourrait autrement faire partie des sujets susceptibles d'être l'objet de négociations. Il est aussi vrai que l'article 48 de la Loi R-20 empêche les parties de négocier ce sujet qui revêt une importance certaine pour les travailleurs. Cela est particulièrement évident pour les augmentations salariales, mais aussi pour certains autres avantages monétaires et non monétaires. Il est vrai aussi

que les travailleurs subissent de ce fait les conséquences financières des délais dans la signature des conventions collectives.

[338] Cela n'est toutefois pas suffisant afin de conclure que l'absence de rétroactivité empêche les travailleurs d'agir de manière concertée afin d'exercer une influence véritable sur leurs conditions de travail ou qu'elle déstabilise le rapport de force entre les parties.

[339] Quatre éléments méritent d'être considérés plus amplement.

[340] Premièrement, et comme on l'a vu, l'industrie de la construction est unique par son importance économique pour le Québec, ses caractéristiques particulières et son historique. Ce sont ces éléments distinctifs qui ont mené à l'adoption d'un encadrement tout aussi unique en matière de relations de travail, de formation professionnelle et de gestion de la main-d'œuvre.

[341] L'absence de rétroactivité antérieurement à la date de signature de la convention collective s'inscrit dans ce cadre global, unique et complexe qui cherche tant bien que mal à établir et préserver l'équilibre entre les parties.

[342] Elle peut par ailleurs se comprendre du fait que la rétroactivité salariale est extrêmement difficile à appliquer dans l'industrie de la construction compte tenu des caractéristiques qui lui sont propres. On n'a qu'à penser au fait que plusieurs travailleurs changent fréquemment d'employeur, travaillent pour plusieurs employeurs à la fois ou réalisent des travaux dans l'un ou l'autre des différents secteurs de l'industrie au cours de la même semaine et parfois même au cours d'une même journée.

[343] On notera ainsi que :

- 343.1. L'absence de rétroactivité existe dans sa forme actuelle depuis l'adoption de la Loi R-20 en 1993 et existait déjà à l'époque où c'est le gouvernement qui décrétrait les conventions collectives dans l'industrie de la construction en application de la *Loi sur les décrets de conventions collectives*.
- 343.2. Un groupe de travail sur le fonctionnement de l'industrie de la construction mandaté par la ministre du Travail a revisité en 2011 la question de savoir si l'on devait envisager une forme de rétroactivité des nouvelles dispositions convenues lors des négociations collectives. Ce groupe de travail n'a formulé aucune recommandation à ce sujet.
- 343.3. Les parties ont elles-mêmes convenu que les taux de salaire établis par la sentence arbitrale de 2018 (paragraphe [205] et [206]) allaient s'appliquer sans calcul de rétroactivité compte tenu des contraintes administratives et informatiques qui entourent le calcul et le versement des salaires.

[344] Deuxièmement, l'historique des relations entre les parties confirme que les travailleurs sont en mesure d'exercer collectivement leur droit à la négociation collective dans la recherche d'objectif commun, et ce, malgré cette disposition :

- 344.1. **2001** - Des ententes sur le renouvellement des conventions collectives sont conclues deux semaines après leur expiration dans les secteurs IC/I et résidentiel moins d'un mois après son expiration dans le secteur génie civil et voirie.
- 344.2. **2004** - Des ententes sur le renouvellement des conventions collectives sont conclues avant leur expiration pour tous les secteurs.
- 344.3. **2007** - Des ententes sur le renouvellement des conventions collectives sont conclues avant leur expiration pour tous les secteurs.
- 344.4. **2010** - Des ententes sur le renouvellement des conventions collectives sont conclues pour tous les secteurs moins de quatre mois suivant l'expiration des conventions collectives.
- 344.5. **2011** – Un groupe de travail sur le fonctionnement de l'industrie de la construction mandaté par le ministre du Travail constate que depuis 1993 les rondes de négociation se sont généralement conclues par des renouvellements sans conflit et sans trop de perturbations sur les chantiers¹⁸⁹.
- 344.6. **2013** – Voir les paragraphes [77] à [86] du présent jugement.
- 344.7. **2021** – Des conventions collectives sont intervenues entre les parties sans conflit de travail, sans loi spéciale et sans arbitrage. Ces conventions de travail sont en vigueur jusqu'au 30 avril 2025.

[345] Troisièmement, rien n'empêche les demandeurs d'adapter leur stratégie de négociation en fonction de cette réalité connue depuis plusieurs décennies. Le porte-parole de l'Alliance syndicale témoigne lors de l'audience qu'il s'agit d'un des éléments dont les demandeurs tiennent effectivement compte et dont ils veulent atténuer les effets.

[346] Quatrièmement, rien ne les empêche non plus de négocier une compensation afin de tenir compte de l'absence de rétroactivité antérieurement à la date de signature de la convention collective, comme le paiement d'un montant forfaitaire. Il est vrai que les associations sectorielles doivent cependant être disposées à en discuter ce qui ne semble pas avoir été le cas dans le passé.

¹⁸⁹ Rapport du groupe de travail sur le fonctionnement de l'industrie de la construction, rapport remis à la ministre du Travail Mme Lise Thériault, Montréal, 30 août 2011, p. 17.

[347] La demande des demandeurs de déclarer que l'article 48 de la Loi R-20 est invalide, inapplicable et inopérant en partie et qu'il doit être lu comme ne contenant pas les termes « Toutefois, cette date ne peut en aucun cas être antérieure à la date de la signature de la convention collective » sera donc rejetée puisque cette contrainte ne constitue pas une « entrave substantielle » à la négociation collective¹⁹⁰.

7. L'ABSENCE DE DISPOSITIONS QUI INTERDISENT LE RECOURS À DES BRISEURS DE GRÈVE DANS LA LOI R-20 CONSTITUE-T-ELLE UNE ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION DES DEMANDEURS ? LE CAS ÉCHÉANT, CETTE ATTEINTE EST-ELLE JUSTIFIÉE DANS UNE SOCIÉTÉ LIBRE ET DÉMOCRATIQUE ?

7.1 La position des demandeurs

[348] Les demandeurs plaident que l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 et l'exclusion du régime général de protection à cet égard entravent le droit d'association et de négociation des travailleurs de la construction et de leurs associations représentatives en violation de la liberté d'association.

[349] Il en est ainsi puisque les employeurs peuvent embaucher des salariés assujettis à la Loi R-20 pendant l'exercice d'une grève, continuer leurs activités et ne souffrir d'aucun préjudice (ou ne souffrir que d'un préjudice limité) alors que les travailleurs qui font la grève souffrent d'un préjudice économique important.

[350] Cette réalité réduit considérablement l'efficacité de la grève comme moyen d'établir un rapport de force dans la négociation collective, rompt l'équilibre des rapports de force et cause un préjudice aux travailleurs et aux associations qui les représentent.

[351] Ils ne demandent pas au Tribunal de déclarer invalide, inopérant et inapplicable tout ou partie de la Loi R-20. Ils lui demandent plutôt, par le biais d'une demande pour jugement déclaratoire, de déclarer que l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 entrave le droit d'association et de négociation des travailleurs de la construction et de leurs associations représentatives en violation de la liberté d'association et que cette atteinte n'est pas justifiée dans une société libre et démocratique.

7.2 L'analyse

[352] L'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 ne constitue pas une entrave substantielle à la négociation collective.

¹⁹⁰ P.-L. BILODEAU, *supra*, note 6, p. 199.

[353] Il est important de s'intéresser à cette question en gardant à l'esprit le contexte particulier de l'industrie de la construction et non de façon abstraite, livresque ou théorique.

[354] Il est vrai que la finalité des dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève est de s'assurer que l'utilisation de briseurs de grève pendant une grève ne modifie pas le rapport de force et d'éliminer des pratiques qui sont source de tension (et parfois de violence) lors des conflits de travail.

[355] Qu'en est-il du contexte particulier de l'industrie de la construction ?

[356] La preuve révèle quatre éléments particulièrement pertinents.

[357] Premièrement, ce contexte particulier rend difficile le recours significatif et efficace par les employeurs aux briseurs de grève.

[358] Il en est ainsi puisque 1) le régime de qualification professionnelle (2.2.3.4) et l'adhésion syndicale obligatoire (2.2.3.2) font en sorte que tous les travailleurs assujettis à la Loi R-20 doivent détenir des certificats de compétence et être membres d'une association représentative et 2) la grève est permise à la condition qu'elle soit déclarée pour la totalité des salariés qui œuvrent dans un secteur donné¹⁹¹.

[359] Deuxièmement, l'historique des relations entre les parties démontre que les demandeurs ont été en mesure dans le passé de recourir à la grève et d'ultimement conclure des ententes de principes et des conventions collectives avec les employeurs, après l'exercice de ce moyen de pression. Ce fut le cas en 1996, en 2013 et en 2017.

[360] Troisièmement, la majorité des associations représentatives ne considérait pas en 2011 qu'il s'agissait là d'un enjeu important et étaient plutôt d'avis que Loi R-20 encadre très bien les moyens de pression (paragraphe [38] et suivants).

[361] Quatrièmement, la pratique de moyens de pression est un fait plutôt rare dans l'industrie de la construction¹⁹².

[362] Les demandeurs plaident que plusieurs salariés ont vécu des pressions de la part de leur employeur pour travailler malgré le déclenchement de la grève et rapportent certains cas de figure afin de soutenir un argument selon lequel l'absence de disposition anti-briseurs de grève prive *de facto* les travailleurs de leur droit de participer à la grève : employeurs qui exercent des pressions sur des travailleurs pour les forcer à travailler, discrimination à l'embauche lors de contrats ultérieurs en raison de leur participation à la grève, réduction considérable du droit à la réintégration si le travail est réalisé malgré la grève, etc.

¹⁹¹ Loi R-20, article 45.4.

¹⁹² Pièce PG-24.

[363] Le Tribunal ne retient pas non plus cet argument pour les quatre raisons suivantes.

[364] Premièrement, la preuve indique que les travailleurs étaient hautement mobilisés, qu'ils ont voté à plus de 93 % en faveur de la grève, qu'ils ont en très grande majorité été en arrêt de travail pendant la grève et que les chantiers étaient fermés.

[365] Deuxièmement, elle révèle aussi que certains incidents de la nature de ceux décrits peuvent être effectivement survenus, mais elle est insuffisante afin de conclure qu'ils surviennent à une fréquence telle que l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève prive effectivement les travailleurs de leur droit de participer à la grève.

[366] Troisièmement, la Loi R-20 prévoit explicitement que de tels comportements sont interdits et qu'une personne intéressée peut soumettre une plainte au Tribunal administratif du travail :

101. Nul ne doit intimider une personne ou exercer à son égard des mesures discriminatoires, des représailles ou toute menace ou contrainte ayant pour but ou pour effet de porter atteinte à sa liberté syndicale, de la pénaliser en raison de son choix ou de son adhésion syndical, de la contraindre à devenir membre, à s'abstenir de devenir membre ou à cesser d'être membre d'une association ou du bureau d'une association, de la pénaliser pour avoir exercé un droit lui résultant de la présente loi ou de l'inciter à renoncer à l'exercice d'un tel droit.

Contrevient au premier alinéa la personne qui, pour les fins ou raisons mentionnées à cet alinéa, notamment :

a) refuse d'embaucher, licencie ou menace de licencier une personne;

b) impose une mesure disciplinaire à un salarié, diminue sa charge de travail, le rétrograde, lui refuse l'avancement auquel il aurait normalement droit ou use de favoritisme à son égard dans tout mouvement de main-d'œuvre ou dans la répartition du travail.

En outre, intimide une personne celui qui exerce des pressions de quelque façon que ce soit sur un tiers pour l'inciter à adopter l'un des comportements prohibés par le premier alinéa.

[nos soulignements]

[367] Le régime législatif en place prévoit donc un mécanisme qui interdit de tels comportements et comporte des réparations adéquates dans l'éventualité d'une contravention. Rien dans la preuve ne révèle que les moyens prévus afin de prévenir, l'intimidation, les mesures discriminatoires, les mesures de représailles, les menaces ou la contrainte sont inefficaces.

[368] Quatrièmement, il apparaît difficile de prétendre, d'une part, que la suppression du droit de grève par la Loi spéciale de 2017 a rompu l'équilibre entre les parties et

déséquilibré le rapport de force en faveur des employeurs et, d'autre part, que l'absence de disposition qui interdisent le recours à des briseurs de grève prive *de facto* les travailleurs de leur droit de participer à la grève.

[369] La grève demeure ainsi efficace et son exercice constitue une pression réelle sur les employeurs malgré l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève.

[370] Les demandeurs ne se sont pas déchargés de leur fardeau de prouver de façon prépondérante que le rapport de force entre les parties est affecté, encore moins rompu, par l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20. L'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 ne constitue pas une entrave substantielle à la négociation collective.

[371] On le sait, la détermination du juste équilibre entre les employeurs et travailleurs est une question délicate et essentiellement politique. L'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève s'inscrit dans un cadre global, unique et complexe qui cherche tant bien que mal à établir et préserver l'équilibre entre les parties. Il s'agit d'un de ces cas que le législateur est mieux à même de trancher. Il serait hasardeux pour le Tribunal d'intervenir à la pièce sur les éléments individuels qui favorisent le maintien de cet équilibre au risque justement de perturber le rapport de force qui existe entre les parties.

[372] Ces propos de la Cour suprême du Canada trouvent aussi application en l'espèce, avec les adaptations nécessaires :

Notre Cour est appelée à déterminer la validité d'un régime législatif complexe né d'une succession de tentatives, d'échecs et de déceptions. Au début du présent litige, cette loi représentait l'aboutissement d'environ 30 ans de travail législatif visant à créer un régime approprié de négociation collective dans l'industrie. Ce processus de rajustement se poursuit depuis le début du présent litige. D'ailleurs, les appelants contestent maintenant des dispositions législatives qui ont été modifiées considérablement depuis le dépôt des accusations. Il faut faire preuve de beaucoup de retenue envers la législature, compte tenu des difficultés inhérentes à l'art de gouverner dans un environnement traditionnellement aussi conflictuel. L'intervention de notre Cour risquerait d'affecter des composantes délicates d'un régime soigneusement équilibré et n'est pas justifiée dans les circonstances de la présente affaire¹⁹³.

[nos soulignements]

[373] La demande des demandeurs de déclarer que l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 entrave le droit d'association et de négociation des travailleurs de la construction et des associations

¹⁹³ R. c. *Advance Cutting & Coring Ltd.*, *supra*, note 4, paragr. 279.

représentatives sera donc rejetée puisque cette contrainte ne constitue pas une « entrave substantielle » à la négociation collective¹⁹⁴.

7.3 Les obligations internationales du Canada au regard de la liberté syndicale

[374] Les demandeurs réfèrent aux décisions du Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail et soulignent que, en droit international, le recours aux briseurs de grève n'est pas compatible avec les principes de la liberté syndicale, sauf en cas de grève illégale dans les services essentiels ou, en cas de grève prolongée, lorsque celle-ci résulte en une crise nationale aiguë. Comme il faut présumer que la Charte canadienne accorde une protection au moins aussi grande que les instruments internationaux ratifiés par le Canada en matière de droits de la personne¹⁹⁵, ils plaident qu'elle doit être interprétée à la lumière des instruments internationaux et de ces principes. L'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 serait contraire aux instruments internationaux ratifiés par le Canada et contreviendrait à la Charte canadienne.

[375] La Cour d'appel résume ainsi les principes d'interprétation internationaux tels que mis de l'avant par la Cour suprême du Canada :

- il faut présumer que la Charte canadienne accorde une protection au moins aussi grande que les instruments internationaux ratifiés par le Canada en matière de droits de la personne;

- pour l'interprétation de l'al. 2d), les textes internationaux les plus utiles sont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical;

(...)¹⁹⁶.

[nos soulignements]

[376] Il est par ailleurs nécessaire de souligner que :

376.1. La présomption de conformité ne demeure qu'une simple présomption qui ne permet pas d'écarter l'intention claire du législateur¹⁹⁷;

¹⁹⁴ P.-L. BILODEAU, *supra*, note 6, p. 199.

¹⁹⁵ *Québec (Procureure générale) c. 9147-0732 Québec inc.*, 2020 CSC 32; *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, *supra*, note 120; *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, *supra*, note 120.

¹⁹⁶ *Association des cadres de la Société des casinos du Québec c. Société des casinos du Québec*, *supra*, note 132, paragr. 112.

¹⁹⁷ *Kazemi (Succession) c. République islamique d'Iran*, 2014 CSC 62, paragr. 59-60.

376.2. Ce n'est que lorsqu'une impasse subsiste après une analyse du droit interne que le Tribunal puisera dans le droit international à des fins interprétatives;

376.3. Le droit international n'est que l'un des facteurs que le Tribunal pourra considérer¹⁹⁸; et

376.4. Il sera pertinent dans la mesure où il appuie ou confirme le résultat auquel en arrive le Tribunal à l'issue d'une analyse téléologique du droit interne¹⁹⁹.

[377] Le Tribunal ne retient pas l'argument des demandeurs puisqu'il dispose de l'arsenal méthodologique d'interprétation²⁰⁰ suffisant afin de se prononcer sur la question qui lui est soumise (paragraphe [352] à [373]) et que le recours aux décisions du Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail et aux instruments internationaux ratifiés par le Canada ne lui est d'aucune aide afin de déterminer si l'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 contrevient ou non à la liberté d'association protégée par l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne.

[378] Aussi, la singularité de l'industrie de la construction et de son régime d'encadrement des relations de travail, de la formation professionnelle et de la gestion de la main-d'œuvre milite contre l'importation sans nuances du droit international. Ceci est d'autant plus vrai lorsque ce qu'on propose est d'y implanter un élément spécifique en faisant abstraction des particularités de son architecture globale²⁰¹.

8. QUELLE EST LA RÉPARATION ADÉQUATE DANS LES CIRCONSTANCES ?

8.1 Le Tribunal doit-il annuler la Loi spéciale de 2017 dans sa totalité ou accorder une réparation adaptée ?

[379] La première étape de l'élaboration de la réparation qu'il convient d'accorder dans un cas donné consiste à déterminer l'étendue de l'incompatibilité de la loi et de la Constitution puisque la portée de la réparation dépend notamment de l'étendue de la violation²⁰². Le choix d'annuler une loi dans sa totalité ou d'accorder une réparation

¹⁹⁸ Pierre-André CÔTÉ et Mathieu DEVINAT, *L'interprétation des lois*, 5^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2021, par. 1307, p. 425.

¹⁹⁹ Québec (*Procureure générale*) c. 9147-0732 Québec inc., *supra*, note 195, par. 22; Mélanie SAMSON, « L'interprétation de la Charte canadienne », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 2, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, n° 24, à jour au 15 juillet 2021.

²⁰⁰ Stéphane BEAULAC et Frédéric BÉRARD, *Précis d'interprétation législative*, 2^e éd., Montréal, LexisNexis, 2014, p. 465.

²⁰¹ Fédération des policiers et policières municipaux du Québec c. Procureur général du Québec, *supra*, note 135, paragr. 47.

²⁰² Ontario (*Procureur général*) c. G, 2020 CSC 38, paragr. 108.

adaptée dépend de la réponse à la question de savoir si l'intention du législateur était telle qu'une cour de justice peut raisonnablement conclure qu'il aurait adopté la loi telle que modifiée :

[116] Les tribunaux doivent définir toute l'étendue de l'inconstitutionnalité et corriger celle-ci en examinant la nature et la portée précises de la violation de la Charte canadienne. Pour garantir le droit du public au bénéfice des lois qui sont adoptées conformément à notre système démocratique, l'interprétation atténuée, l'interprétation large et la dissociation, qui sont des réparations adaptées à l'étendue de la violation, devraient être utilisées dans la mesure du possible afin de préserver les aspects constitutionnels des lois (*Schachter*, p. 700; *Vriend*, par. 149 -150). Pour respecter les rôles différents des tribunaux et des législateurs, un principe fondamental de notre architecture constitutionnelle, le choix d'annuler une loi dans sa totalité ou d'accorder une réparation adaptée en donnant à cette loi une interprétation large, une interprétation atténuée ou en retranchant une de ses dispositions dépend de la réponse à la question de savoir si l'intention du législateur était telle qu'une cour peut raisonnablement conclure qu'il aurait adopté la loi telle que l'a modifiée la cour. Pour ce faire, la cour doit déterminer si l'objet général de la loi peut être réalisé sans qu'il y ait violation des droits. Si une réparation adaptée peut être accordée sans que la cour empiète sur le rôle du législateur, une telle réparation permettra de préserver les effets conformes sur le plan constitutionnel d'une loi ainsi que le bénéfice que cette loi procure au public. La primauté du droit est donc respectée si l'on veille à la conformité des lois avec la Constitution et si l'on s'assure que le public bénéficie des lois dans la mesure du possible²⁰³.

[nos soulignements]

[380] Qu'en est-il spécifiquement de la Loi spéciale de 2017 ?

380.1. Les articles 1 et 2 précisent son objet ainsi que le fait qu'elle s'applique aux employeurs, aux salariés, aux associations et aux travaux dans les secteurs IC/I, résidentiel et génie civil et voirie visés par la Loi R-20.

380.2. Les articles 3 à 11 concernent spécifiquement la reprise des travaux interrompus en raison de la grève (paragraphe [181]).

380.3. L'article 12 concerne les conditions de travail (paragraphe [182]).

380.4. Les articles 13 à 17 concernent la médiation sur le renouvellement des conventions collectives (paragraphe [183] à [185]) alors que les articles 18 à 30 concernent l'arbitrage auquel la ministre du Travail défère le ou les différends à la demande conjointe des parties d'un secteur suivant l'expiration de la médiation ou à la réception par le ministre d'un rapport du médiateur qui fait état de l'échec de la médiation (paragraphe [186] à

²⁰³ *Id.*, paragr. 116.

[191]).

380.5. Les articles 31 à 34 concernent les sanctions applicables, dont les dispositions pénales qui s'appliquent à quiconque contrevient à une disposition des articles 3 à 11 (paragraphe [192]).

[381] La Loi spéciale de 2017 est composée de sections difficilement dissociables et il n'est pas possible de préserver l'application de certains de ses aspects qui seraient constitutionnels, le cas échéant.

[382] La pierre d'assise de la Loi spéciale de 2017 comporte deux composantes : 1) l'obligation qu'elle impose aux travailleurs de se présenter au travail conformément à leur horaire habituel et aux autres conditions de travail qui leur sont applicables et d'accomplir tous les devoirs attachés à leurs fonctions sans arrêt, ralentissement, diminution ou altération de leurs activités normales et 2) l'interdiction de refuser, comme partie à une action concertée, de fournir leurs services à un employeur.

[383] Les autres mesures sont périphériques à celles-ci et sont à l'évidence rendues nécessaires par leur adoption. On pense bien entendu aux obligations imposées aux associations représentatives, aux employeurs et aux associations sectorielles, au mécanisme de règlement des différends offert par le législateur ainsi qu'aux sanctions qui visent à assurer le respect des dispositions relatives à la reprise des travaux interrompus en raison de la grève.

[384] Les circonstances de cette affaire ne se prêtent pas à une réparation adaptée puisque l'objet général de la Loi spéciale de 2017 ne peut pas être réalisé sans la mesure attentatoire et il semble peu probable que le législateur aurait adopté une version de la loi qui ne contient pas cette mesure ainsi que celles rendues nécessaires par son adoption. Ainsi, l'adaptation de la réparation ne serait pas conforme au choix de politique du gouvernement et porterait atteinte à la souveraineté parlementaire²⁰⁴.

[385] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal accueillera en partie la « Demande de pourvoi en contrôle judiciaire visant à déclarer inapplicable, invalide et inopérante une loi et une partie de loi et demande de jugement déclaratoire » des demandeurs et déclarera inconstitutionnelle et invalide la Loi spéciale de 2017.

8.2 La déclaration d'invalidité doit-elle avoir un effet immédiat et rétroactif ou un effet prospectif ?

[386] Une déclaration fondée sur le paragraphe 52 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982 a généralement un effet immédiat et rétroactif.

[387] Les demandeurs plaident cependant que cette déclaration ne devrait pas avoir d'effet rétroactif dans les circonstances puisqu'ils ne veulent pas remettre en cause

²⁰⁴ *Id.*, paragr. 114.

l'application passée des conventions collectives conclues en 2016 et de la sentence arbitrale rendue en 2018. Le PGQ est lui aussi d'avis qu'il n'est pas souhaitable que cette déclaration soit rétroactive. Les associations sectorielles mises en cause ne se prononcent pas sur le sujet.

[388] Le Tribunal donnera suite à la demande compte tenu des circonstances particulières de cette affaire.

[389] Premièrement, la Loi spéciale de 2017 a produit des effets et mené à une majoration des taux de salaires de 1,8 %, des conventions collectives et une sentence arbitrale en vertu desquelles les parties se sont gouvernées jusqu'au 30 avril 2021. Il serait extrêmement complexe, voire impossible, de rétro pédaler jusqu'au 30 mai 2017.

[390] Deuxièmement, la Loi spéciale de 2017 a eu une durée de vie limitée vu sa nature et ses dispositions. Les travailleurs et les employeurs ont depuis conclu de nouvelles conventions collectives pour le cycle 2021-2025 et la Loi spéciale de 2017 ne produit plus d'effets législatifs.

[391] Il est donc raisonnable et équitable dans ce contexte bien particulier de faire droit à cette demande des demandeurs de donner un effet purement prospectif à la déclaration d'invalidité de la Loi spéciale de 2017 et de déclarer qu'elle est sans effet à compter de la date du présent jugement²⁰⁵.

9. LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DOIT-IL PAYER DES DOMMAGES-INTÉRÊTS COMPENSATOIRES OU DES DOMMAGES-INTÉRÊTS PUNITIFS AUX DEMANDEURS ?

9.1 La position des demandeurs

[392] Les passages pertinents de la demande des demandeurs à ce sujet sont plutôt succincts. Ils ne représentent au total que huit de ses 540 paragraphes. Les demandeurs plaident essentiellement :

486. Le gouvernement connaissait ou devait connaître l'état du droit en matière de liberté d'association;

487. Le gouvernement a porté atteinte aux droits fondamentaux des travailleurs de la construction et c'est la troisième loi spéciale qu'il fait adopter;

488. Le gouvernement a agi de manière abusive, de mauvaise foi et de manière intentionnelle;

²⁰⁵ *R. c. Albashir*, 2021 CSC 48; *Canada (Procureur général) c. Hislop*, 2007 CSC 10, [2007] 1 R.C.S. 429.

489. Il s'agit d'un cas où l'octroi de dommages est nécessaire pour accorder une compensation réelle et effective aux travailleurs et aux associations représentatives;

490. Le gouvernement a porté atteinte à la dignité humaine des travailleurs et à leur autonomie;

491. La Loi porte atteinte aux droits fondamentaux des travailleurs;

[393] Les demandeurs demandent donc au Tribunal de condamner le gouvernement du Québec à payer aux associations représentatives 50 000 \$ chacune et 100 \$ pour chaque travailleur qui y a adhéré à titre de dommages-intérêts en réparation du préjudice subi qui résulte de la violation des droits garantis par les Chartes des associations représentatives et des travailleurs qu'elles représentent. Cette demande totalise 17 617 300 \$.

[394] Ils lui demandent aussi de condamner le gouvernement du Québec à payer aux associations représentatives la somme de 50 \$ par travailleur qui y a adhéré à titre de dommages-intérêts punitifs aux fins de dissuasion et de dénonciation. Cette demande totalise 8 650 000 \$.

[395] Ils plaident essentiellement que le gouvernement a agi de manière abusive, de mauvaise foi et de manière intentionnelle puisqu'il connaissait ou devait connaître l'état du droit en matière de liberté d'association au moment où il a adopté la Loi spéciale de 2017. Ils soulignent que les parlementaires ont même discuté de l'arrêt *Saskatchewan* de la Cour suprême du Canada lors des travaux qui ont mené à son adoption.

[396] Ils ajoutent que le gouvernement porte atteinte aux droits fondamentaux des travailleurs, que c'est la troisième loi spéciale qu'il adopte, qu'il suit le même *pattern*, qu'il déséquilibre le rapport de force avant même le recours à la grève alors qu'il est le plus important donneur d'ouvrage et qu'il a mis en place un système volontairement nébuleux intenable pour la négociation collective.

9.2 Le droit applicable

[397] Deux dispositions régissent les réparations qui peuvent être accordées en cas de violation de la Charte canadienne : le paragraphe 24 (1) de la Charte canadienne et le paragraphe 52 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982²⁰⁶.

[398] Le paragraphe 52 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada et qu'elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. Il ne confère aucun pouvoir discrétionnaire aux juges.

²⁰⁶ Il n'est pas nécessaire d'ici référer au paragraphe 24 (2) de la Charte canadienne qui permet d'écartier des éléments de preuve obtenus en contravention de la Charte canadienne.

[399] Lorsqu'une partie prétend qu'une disposition contrevient à la Charte canadienne et qu'un tribunal juge ou « déclare » que c'est effectivement le cas, le paragraphe 52 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982 a pour effet de rendre cette disposition inopérante²⁰⁷. On dit généralement alors que le tribunal « invalide » la disposition. Il s'agit du premier et du plus important recours en cas de violation de la Charte canadienne²⁰⁸.

[400] Le paragraphe 24 (1) de la Charte canadienne prévoit pour sa part que toute personne victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que ce tribunal estime « convenable et juste » eu égard aux circonstances.

[401] Sera « convenable et juste » la réparation qui permet de défendre utilement les droits et libertés du demandeur, fait appel à des moyens légitimes dans le cadre de notre démocratie constitutionnelle, défend le droit en cause tout en mettant à contribution le rôle et les pouvoirs d'un tribunal et est équitable pour la partie visée par l'ordonnance²⁰⁹.

[402] On a généralement recours à cette disposition pour accorder réparation non pas lorsque des dispositions législatives sont inconstitutionnelles, mais lorsque des actes gouvernementaux inconstitutionnels sont commis en vertu de régimes légaux reconnus comme constitutionnels²¹⁰, c'est-à-dire pour les actes inconstitutionnels des mandataires du gouvernement qui agissent en vertu de régimes licites dont la constitutionnalité n'est pas contestée.

[403] En bref, la validité des lois relève de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982, tandis que la validité des actes du gouvernement relève de l'article 24 de la Charte canadienne²¹¹.

[404] La jurisprudence de la Cour suprême du Canada semble cependant permettre d'associer une réparation fondée sur le paragraphe 24 (1) de la Charte canadienne à une déclaration d'invalidité prononcée en application du paragraphe 52 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982, et ce, dans les cas exceptionnels où la réparation additionnelle fondée sur le paragraphe 24 (1) est nécessaire pour accorder une réparation efficace au demandeur²¹².

[405] Les dommages-intérêts octroyés à un demandeur en réparation de la violation de ses droits garantis par la Charte ne sont pas des dommages-intérêts de droit privé, mais bien une réparation distincte en matière constitutionnelle²¹³. Il s'agit d'une réparation de

²⁰⁷ *R. c. Ferguson*, [2008] 1 R.C.S. 96, paragr. 35.

²⁰⁸ *Vancouver (Ville) c. Ward*, [2010] 2 R.C.S. 28, paragr. 1.

²⁰⁹ *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, paragr. 55-58.

²¹⁰ *R. c. Ferguson*, *supra*, note 207, paragr. 60.

²¹¹ *Id.*, paragr. 61.

²¹² *Id.*, paragr. 63.

²¹³ *Vancouver (Ville) c. Ward*, *supra*, note 208, paragr. 22.

droit public tout à fait particulière, qui peut répondre à l'un ou l'autre de trois objectifs : indemniser le demandeur du préjudice et des souffrances qui résultent de la violation du droit, défendre le droit en cause en soulignant son importance et la gravité de la violation et dissuader les agents de l'État de porter atteinte au droit à l'avenir²¹⁴.

[406] L'État peut cependant y opposer d'autres considérations en raison desquelles une telle réparation ne serait pas « convenable et juste ». On pense par exemple à l'existence d'autres recours et aux préoccupations relatives au bon gouvernement, c'est-à-dire au souci de l'efficacité gouvernementale²¹⁵. Il en est ainsi lorsque l'État démontre que l'octroi de dommages-intérêts en vertu de la Charte canadienne nuirait au bon gouvernement. Il devrait être limité aux cas où sa conduite atteint un seuil minimal de gravité²¹⁶.

[407] L'immunité accordée aux institutions législatives est plus particulièrement pertinente à notre affaire. Les institutions législatives bénéficient en effet d'une immunité à l'égard des demandes en dommages-intérêts dont le fondement est l'invalidité d'un texte législatif et les tribunaux n'accordent pas, règle générale, de tels dommages-intérêts pour le préjudice qui résulte de l'adoption ou de l'application d'une loi subséquentement déclarée inconstitutionnelle²¹⁷. Il s'agit cependant d'une immunité restreinte. L'État et ses représentants doivent exercer leurs pouvoirs de bonne foi et respecter les règles de droit établies et incontestables qui définissent les droits constitutionnels des individus²¹⁸. Cette immunité restreinte crée un équilibre entre la protection des droits constitutionnels et la nécessité d'avoir un gouvernement efficace²¹⁹. En son absence, l'effectivité et l'efficacité de l'action gouvernementale seraient exagérément contraintes²²⁰.

Dans notre régime parlementaire, il est impensable que le Parlement puisse être déclaré responsable civilement en raison de l'exercice de son pouvoir législatif. La loi est la source des devoirs, tant des citoyens que de l'Administration, et son inobservation, si elle est fautive et préjudiciable, peut pour quiconque faire naître une responsabilité. Il est difficilement imaginable cependant que le législateur en tant que tel soit tenu responsable du préjudice causé à quelqu'un par suite de l'adoption d'une loi²²¹.

[nos soulignements]

²¹⁴ *Id.*, paragr. 31.

²¹⁵ *Id.*, paragr. 35.

²¹⁶ *Id.*, paragr. 39.

²¹⁷ *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405, paragr. 78.

²¹⁸ *Id.*, paragr. 79.

²¹⁹ *Ibid.*; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347, paragr. 15.

²²⁰ *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c. Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 217, paragr. 78-79.

²²¹ René DUSSAULT et Louis BORGÉAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., 1989, t. III, p. 959.

[408] Il serait néfaste pour la primauté du droit que la crainte d'être éventuellement tenus de verser des dommages-intérêts par suite de l'invalidation d'une loi dissuade les institutions législatives de les adopter ou d'en assurer l'application. L'adoption des lois est le rôle fondamental du législateur et les tribunaux ne doivent pas paralyser leur action à cet égard²²².

[409] Ainsi, sa responsabilité ne sera pas engagée lorsqu'il agit de bonne foi et sans abuser de son pouvoir eu égard à l'état du droit, mais que ses actes sont par la suite jugés inconstitutionnels. L'invalidité n'est pas le critère de la faute et ne devrait par conséquent pas être le critère de la responsabilité.

[410] Sa responsabilité sera toutefois engagée et des dommages-intérêts pourront être accordés en cas de comportement clairement fautif, de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir.

[411] La Cour suprême du Canada a affirmé ce principe de l'immunité restreinte de l'État en matière de législation à plusieurs reprises au cours des vingt dernières années²²³.

[412] Bref, il n'est pas possible d'affirmer que le Tribunal ne peut jamais accorder de dommages-intérêts à la suite d'une déclaration d'inconstitutionnalité, mais, en règle générale, une action en dommages-intérêts présentée en vertu du paragraphe 24 (1) de la Charte canadienne ne pourra être jumelée à une action en déclaration d'invalidité fondée sur l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982²²⁴ que dans des cas exceptionnels qui reposent sur des allégations factuelles précises²²⁵.

[413] Les mêmes principes devraient s'appliquer aux articles 49 et 52 de la Charte québécoise²²⁶.

9.3 L'analyse

[414] Les demandes des demandeurs seront rejetées puisqu'il s'agit de dispositions législatives qui violent un droit garanti par la Charte canadienne et que la réparation appropriée est celle prévue au paragraphe 52 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

²²² *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, paragr. 176.

²²³ *Procureure générale du Canada c. Sarrazin*, 2018 QCCA 1077, paragr. 25.

²²⁴ *Vancouver (Ville) c. Ward*, *supra*, note 208, paragr. 39; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 217, paragr. 80-81; *Guimond c. Québec (Procureur général)*, *supra*, note 219, paragr. 18-19.

²²⁵ *D'Amico c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1922, paragr. 30-31 (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 2020-05-14, 39 013), qui rejette l'appel de *D'Amico c. Procureur général du Québec*, 2018 QCCS 841, paragr. 120.

²²⁶ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 R.C.S. 789, paragr. 19 et suivants.

[415] À tout événement, et si tant est que les demandeurs aient effectivement un recours en application du paragraphe 24 (1) de la Charte canadienne, ils ne se sont pas déchargés de leur lourd fardeau de démontrer le comportement clairement fautif (« clearly wrong »), la mauvaise foi (« bad faith ») ou l'abus de pouvoir (« abuse of power ») qui lui donne ouverture.

[416] Il est simple d'isoler des propos et de rétrospectivement conclure à un comportement clairement fautif, à de la mauvaise foi ou à de l'abus de pouvoir. Le Tribunal doit plutôt considérer la situation globalement en gardant à l'esprit que le recours au « rétroscoposcope » présente des risques.

[417] Il est vrai que les enseignements de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Saskatchewan* ont fait l'objet de discussions lors des travaux parlementaires qui ont mené à l'adoption de la Loi spéciale de 2017 et que l'opposition officielle a indiqué que le projet de loi ne respectait pas cet arrêt et le droit de grève des travailleurs. Il est vrai aussi que la ministre du Travail mentionne « faire le pari » de prioriser les intérêts supérieurs du Québec et « faire le pari » que le projet de loi n'enfreint aucune loi.

[418] Quatre éléments appuient cependant la conclusion selon laquelle l'Assemblée nationale est alors soucieuse de respecter les enseignements de la Cour suprême du Canada.

[419] Premièrement, l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi spéciale souligne que l'un des avantages du projet de loi est de limiter l'atteinte à la liberté d'association protégée par les Chartes en prévoyant un mode de résolution des différends neutre et impartial²²⁷.

[420] Deuxièmement, l'analyse des travaux parlementaires révèle que les parlementaires sont au courant de l'arrêt *Saskatchewan* et de ses exigences et que le gouvernement est d'avis que le projet de loi les respecte.

[421] Il ne dispose alors pas d'autres guides quant à la portée et l'étendue des obligations que l'arrêt *Saskatchewan* lui impose. Les tribunaux québécois n'ont alors rendu aucune décision quant à ces exigences²²⁸ et la situation factuelle à laquelle il est confronté est bien différente de celle de l'arrêt *Saskatchewan*. Tout cela dans un contexte où les contours de la liberté d'association protégée par l'alinéa 2 d) de la Charte canadienne ont beaucoup évolué depuis 1987, où la Cour suprême du Canada a elle-

²²⁷ Pièce PG-41.

²²⁸ Sauf à certains égards *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163, paragr. 46-47 (Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 2016-08-25, 36 914).

même modifié sa position à ce sujet, notamment en ce qui concerne le droit de grève, et où on peut certainement parler d'une redéfinition de ces droits constitutionnels²²⁹.

[422] Des parlementaires mentionnent bien que le projet porte atteinte au droit à la liberté d'association, mais ceci est en soi insuffisant afin de supporter les accusations des demandeurs à l'effet que le législateur a agi de manière abusive, de mauvaise foi et de manière intentionnelle.

[423] Troisièmement, la Loi spéciale de 2017 comporte effectivement un mécanisme de règlement des différends alors que la loi spéciale adoptée quelques mois plus tôt dans le dossier des avocats et notaires de l'État québécois²³⁰ ne comporte aucun tel mécanisme.

[424] Comme dans cette dernière affaire, on peut peut-être reprocher au législateur une lecture trop hâtive de l'arrêt *Saskatchewan* et son inflexibilité devant les craintes exprimées et propositions formulées par les oppositions. On ne peut toutefois pas conclure qu'il s'agit d'un cas dans lequel sa bonne foi est remise en cause²³¹.

[425] Quatrièmement, la Loi spéciale de 2017 comporte effectivement un mécanisme de règlement des différends alors que la Loi spéciale de 2013 ne prévoit aucun tel mécanisme.

[426] L'Assemblée nationale prend acte des enseignements de la Cour suprême du Canada, modifie son approche et démontre le souci de mettre en place un mécanisme de la nature de ceux décrits par la Cour suprême du Canada.

[427] Il est vrai que le résultat n'est pas à la hauteur et que le mécanisme de règlement des différends mis de l'avant ne suffit pas pour remplacer le droit de grève et rééquilibrer le rapport de force entre les parties. Ce n'est pas cependant faute pour le législateur d'avoir tenté de le faire. L'invalidité de la Loi spéciale de 2017 n'est pas le critère de la faute et ne devrait pas par conséquent être le critère de la responsabilité. Le fait que le législateur ait erré dans l'interprétation des enseignements constitutionnels de la Cour suprême du Canada n'est pas suffisant en lui-même pour donner ouverture à une condamnation à des dommages-intérêts ou à des dommages-intérêts punitifs.

[428] Les demandeurs insistent aussi sur le fait que c'est la troisième fois que le législateur a recours à une loi spéciale afin de mettre un terme à un conflit de travail dans l'industrie de la construction. Ils y voient un *pattern* par lequel le principal donneur d'ouvrage déséquilibre le rapport de force avant même le recours à la grève. La preuve

²²⁹ *2431-9006 Québec inc. (Alma Toyota) c. Québec (Procureure générale)*, 2015 QCCS 6118, paragr. 47.

²³⁰ *Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et permettant la poursuite de la négociation ainsi que le renouvellement de la convention collective des salariés assurant la prestation des services juridiques*, LQ 2017, ch. 2.

²³¹ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, *supra*, note 122, paragr. 130-132.

ne supporte pas ces allégations relatives à un tel *pattern* qui déséquilibre le rapport de force entre les parties. Ces allégations sont, en elles-mêmes ou lues en conjonction avec les autres reproches formulés, insuffisantes afin de lever l'immunité dont bénéficient les institutions législatives.

10. L'EXÉCUTION PROVISOIRE NONOBTANT APPEL

[429] Les demandeurs demandent au Tribunal d'ordonner l'application immédiate de sa décision, nonobstant appel.

[430] L'article 355 C.p.c. édicte la règle générale selon laquelle l'appel régulièrement formé suspend l'exécution du jugement sauf dans les cas où l'exécution provisoire est ordonnée et ceux où la loi y pourvoit. L'article 660 C.p.c. prévoit les cas où l'exécution provisoire du jugement rendu a lieu de plein droit. Aucune des situations qu'énumère cet article ne s'applique ici.

[431] L'article 661 C.p.c. prévoit quant à lui que le juge peut, sur demande, ordonner l'exécution provisoire (même partielle) du jugement lorsque le fait de porter une affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable à une partie. Il s'agit d'une exception au principe générale qui doit, de ce fait, être interprétée restrictivement. On recherchera des circonstances qui rendent impérative la dérogation au principe général²³² et il appartient à celui qui demande l'exécution provisoire du jugement de faire la démonstration des faits qui autorisent le Tribunal à exercer ce pouvoir discrétionnaire. Il doit dépasser le stade des allégations vagues, générales ou hypothétiques et étayer son dossier de faits précis, clairs et concrets²³³.

[432] Cette demande ne sera pas accordée puisque les demandeurs n'allèguent aucun fait précis, clair et concret quant au préjudice sérieux ou irréparable que risque de leur causer le fait que ce jugement soit porté en appel, le cas échéant. Dans les circonstances particulières de cette affaire, rien ne permet par ailleurs de penser que la suspension de l'exécution du présent jugement qui déclare inconstitutionnelle et invalide la Loi spéciale de 2017 soit effectivement susceptible de leur causer un tel préjudice.

11. LES FRAIS DE JUSTICE

[433] L'article 340 C.p.c. prévoit que les frais de justice sont dus à la partie qui a gain de cause. Ils sont payés par la partie qui a failli dans sa contestation des prétentions de la partie adverse²³⁴. Le Tribunal peut toutefois en décider autrement.

[434] Compte tenu du sort mitigé de cette affaire, chaque partie supportera ses frais de justice, incluant les frais d'expertise.

²³² *Duchesneau c. Footmaxx of Canada Inc.*, 2019 QCCA 124, paragr. 5-6.

²³³ *Droit de la famille - 172 312*, 2017 QCCA 1554, paragr. 23.

²³⁴ *Neptune Security Services Inc. c. Ville de Montréal*, 2021 QCCS 1027, paragr. 246.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

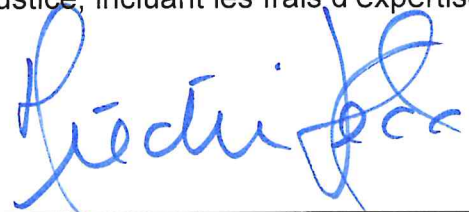
[435] **ACCUEILLE** en partie la « Demande de pourvoi en contrôle judiciaire visant à déclarer inapplicable, invalide et inopérante une loi et une partie de loi et demande de jugement déclaratoire » des demandeurs.

[436] **DÉCLARE** que *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives*, L.Q. 2017, c. 9, est inconstitutionnelle et invalide car elle porte atteinte à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et que cette atteinte ne peut se justifier au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

[437] **DÉCLARE** que la *Loi assurant la reprise des travaux dans l'industrie de la construction ainsi que le règlement des différends pour le renouvellement des conventions collectives*, L.Q. 2017, c. 9, est sans effet à compter de la date du présent jugement.

[438] **REJETTE** la « Demande de pourvoi en contrôle judiciaire visant à déclarer inapplicable, invalide et inopérante une loi et une partie de loi et demande de jugement déclaratoire » des demandeurs pour le reste.

[439] **LE TOUT**, chaque partie payant ses frais de justice, incluant les frais d'expertise.



FRÉDÉRIC PÉRODEAU, J.C.S.

Me Claude Tardif

Me Catherine Massé-Lacoste

Rivest, Schmidt

Procureurs des demandeurs

Fédération des travailleurs du Québec (FTQ-Construction)

Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International)

Syndicat québécois de la construction (S.Q.C.)

Fédération de la CSN-Construction

Emmanuel Lacoste

Martin Bélanger

Matthew Fortin

Michel Joseph

Pascal Corriveau

David Lessard

Me Pascale Racicot
Poudrier Bradet, Avocats s.e.n.c.
Procureure de la demanderesse
Centrale des syndicats démocratiques (CSD)

Me Bruno Lepage
Me Mathilde Bhérer
Me Anne-Sophie Ouellet
Beauvais, Truchon s.e.n.c.r.l.
Procureurs du procureur général du Québec

Me Marc Bergeron
Services juridiques de l'APCHQ inc.
Procureur de la mise en cause
Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec

Me Guy Tremblay
Me Marc-André Groulx
BCF s.e.n.c.r.l.
Procureurs de la mise en cause
Association de la construction du Québec

Me Jean-François Belisle
Bourque, Tétreault, Bélisle et ass. ACRGTQ
Procureur de la mise en cause
Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec

Dates d'audience : 31 janvier 2022, 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10 et 11 février 2022.

Table des matières

1. Aperçu.....	2
2. Le contexte	5
2.1 Le caractère unique de l'industrie de la construction au Québec.....	5
2.2 L'encadrement des relations de travail, de la formation professionnelle et de la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction	6
2.3 Le régime de négociation collective dans l'industrie de la construction	14
2.4 L'intervention législative depuis la réforme de la Loi R-20	17
2.5 Les négociations de 2013	18
2.6 Les négociations de 2016-2017	20
3. L'objection à la production du rapport d'expert.....	38
3.1 La position des parties	38
3.2 Le droit applicable.....	39
3.3 Le rapport de Me Coutu	40
3.4 L'analyse.....	43
4. La Loi spéciale de 2017 constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'association des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?.....	44
4.1 La position des parties	44
4.2 Le droit applicable.....	46
4.3 L'analyse.....	50
5. La Loi spéciale de 2017 constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'expression des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?	61
6. L'article 48 de la Loi R-20 constitue-t-il une atteinte à la liberté d'association des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?.....	62
6.1 La position des demandeurs	62
6.2 L'analyse.....	62
7. L'absence de dispositions qui interdisent le recours à des briseurs de grève dans la Loi R-20 constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'association des demandeurs ? Le cas échéant, cette atteinte est-elle justifiée dans une société libre et démocratique ?.....	65
7.1 La position des demandeurs	65
7.2 L'analyse.....	65
7.3 Les obligations internationales du Canada au regard de la liberté syndicale	69
8. Quelle est la réparation adéquate dans les circonstances ?.....	70
8.1 Le Tribunal doit-il annuler la Loi spéciale de 2017 dans sa totalité ou accorder une réparation adaptée ?	70
8.2 La déclaration d'invalidité doit-elle avoir un effet immédiat et rétroactif ou un effet prospectif ?	72
9. Le gouvernement du Québec doit-il payer des dommages-intérêts compensatoires ou des dommages-intérêts punitifs aux demandeurs ?.....	73

9.1	La position des demandeurs	73
9.2	Le droit applicable.....	74
9.3	L'analyse.....	77
10.	L'exécution provisoire nonobstant appel	80
11.	Les frais de justice	80