

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-022087-159

DATE : 20 juillet 2017

L'HONORABLE SUZANNE OUELLET, j.c.s.

ASSOCIATION DES GESTIONNAIRES DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX, corporation ayant son siège au 601, rue Adoncour, bureau 101, Longueuil, province de Québec, J4G 2M6

demanderesse

c.

GAÉTAN BARRETTE *ES QUALITÉS* DE MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, ayant son bureau au 1005, chemin Sainte-Foy, 4^e étage, Québec, province de Québec, G1S 4N4

-et-

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, ayant son bureau au 300, boul. Jean-Lesage, bureau 1.03 (Bureau du directeur général du contentieux), Québec, province de Québec, G1K 8K6

défendeurs

JUGEMENT
(sur demande en jugement déclaratoire et nullité)

1. CONTEXTE

[1] Le 7 février 2015, le projet de Loi 10, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, est adopté par l'Assemblée nationale. La loi est sanctionnée le 9 février 2015¹.

[2] Le 1^{er} avril 2015, elle entre en vigueur à l'exception de certaines dispositions qui entrent en vigueur le jour de sa sanction, le 9 février 2015².

[3] Parmi ces dispositions, se trouve l'article 189 qui prévoit l'abolition d'un grand nombre de postes de cadres du réseau de la santé en date du 31 mars 2015 (environ 3 800).

[4] Le 23 mars 2015, Gaétan Barrette, ministre de la Santé et des services sociaux (MSSS) émet l'arrêté ministériel 2015-003 qui édicte le *Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* (« Règlement du 23 mars 2015 »).

[5] Ce Règlement entre en vigueur à la date de son édicition par le ministre³.

[6] L'Association des gestionnaires des établissements de santé et des services sociaux (l'AGESSS) présente une demande en nullité du Règlement du 23 mars 2015.

[7] Les conclusions déclaratoires visent à faire déclarer que le Règlement du 23 mars 2015 :

- contrevient à l'article 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne* (liberté d'association);
- que toute modification au Règlement doit être précédée d'une consultation des Comités consultatifs de relations de travail (art. 3.1 et 3.2 du Règlement);
- que les indemnités de fin d'emploi et le congé de préretraite auxquels ont droit les cadres dont le poste est aboli le 31 mars 2015 doivent être déterminés par le règlement tel qu'il se lit en date du 31 mars 2015 en faisant abstraction du Règlement du 23 mars 2015 édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 du même jour.

[8] Subsidiairement, l'AGESSS demande de :

¹ L.Q. 2015, c. 1, maintenant RLRQ, c. O-7.2.

² Article 223.

³ Article 10 du Règlement du 23 mars 2015.

« DÉCLARER inapplicable aux cadres dont le poste a été aboli le 31 mars 2015 le Règlement du 23 mars 2015 édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 du même jour; »

[9] Le ministre et la Procureure générale contestent la demande.

[10] Ils invoquent notamment que l'interprétation littérale à laquelle se livre l'AGESSS, en particulier celle de l'article 223 selon laquelle les adaptations apportées aux mesures de stabilité d'emploi n'entrent en vigueur que le 1^{er} avril 2015, ne peut servir à « occulter » l'intention du législateur qui ressort des articles 45, 135, 136 et 189 de la Loi⁴.

[11] Ils plaident que les modifications réglementaires du 23 mars 2015 visent essentiellement à mettre un terme à la controverse résultant d'interprétations différentes du MSSS et de l'AGESSS relativement aux mesures de stabilité d'emploi⁵.

[12] De plus, selon les défendeurs, le processus de consultation prévu aux articles 3.1 et 3.2 du Règlement n'est pas applicable et ne découle pas d'une obligation constitutionnelle prévue à la Charte canadienne, s'agissant plutôt d'un choix politique. Subsidièrement, ils plaident qu'il a été respecté par les échanges entre les représentants de l'AGESSS et du MSSS lors du processus qui a mené aux modifications législatives et réglementaires⁶.

[13] L'AGESSS ne conteste pas la Loi 10 décrétant l'abolition des postes de cadres résultant de la disparition des agences régionales dans le réseau de la santé. Elle conteste uniquement la validité du Règlement du 23 mars 2015 édicté par le ministre.

[14] L'arrêté ministériel et le Règlement du 23 mars 2015 soulèvent donc un questionnement sur le pouvoir habilitant du ministre, la hiérarchie législative, l'interprétation de la Loi 10 et le processus de consultation.

2. ANALYSE ET DÉCISION

2.1 LA LOI 10

[15] L'article 1 prescrit l'objet de la Loi :

1. La présente loi modifie l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux afin de favoriser et de simplifier l'accès aux services pour la population, de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins et d'accroître l'efficacité et l'efficacités de ce réseau.

⁴ Défense, par. 50.

⁵ *Id.*, par. 65.

⁶ *Id.*, par. 80, 84, 100.

À cet effet, elle prévoit l'intégration territoriale des services de santé et des services sociaux par la mise en place de réseaux territoriaux de services de santé et de services sociaux visant à assurer des services de proximité et leur continuité, la création d'établissements à mission élargie et l'implantation d'une gestion à deux niveaux hiérarchiques.

[16] Cette vaste opération de réorganisation du réseau de la santé prévoit :

- la création, pour chaque région sociosanitaire, d'un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS);
- la mise en place d'une nouvelle gouvernance pour les CISSS;
- des dispositions d'interprétation et d'application de plusieurs lois et règlements [dont le *Règlement sur les conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*] pour tenir compte des modifications apportées à l'organisation et à la gouvernance du réseau de la santé;
- de nouveaux pouvoirs au ministre, notamment pour prescrire des règles relatives à la structure organisationnelle;
- des dispositions nécessaires à l'application de la Loi, notamment en ce qui concerne les ressources humaines, la nomination des dirigeants et membres des conseils d'administration⁷.

[17] Dans ce contexte, l'article 189 de la Loi 10 prévoit l'abolition de nombreux postes de cadres au 31 mars 2015 :

189. Les postes des hors-cadres, des cadres supérieurs et, lorsqu'ils exercent des fonctions administratives, des cadres intermédiaires des établissements fusionnés ou regroupés et les postes de directeur général des établissements non fusionnés sont abolis le 31 mars 2015. La personne qui occupe un tel poste est réputée avoir reçu les avis prévus, selon le cas, aux articles 86, 92 et 94 du Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux (chapitre S-4.2, r. 5.1) ou aux articles 92 et 94 du Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux hors-cadres des agences et des établissements publics de santé et de services sociaux (chapitre S-4.2, r. 5.2) et les délais prévus par ces articles sont réputés expirés.

Le contrat du président-directeur général d'une agence prend fin le 31 mars 2015. Il est réputé avoir reçu les avis prévus à ses conditions de travail et les délais prévus sont réputés expirés.

⁷ Loi 10, notes explicatives.

Toute personne visée par le présent article dont le poste est aboli n'a alors droit à aucune autre indemnité que celles qui sont prévues à ses conditions de travail. Le directeur général d'un établissement qui opte pour le maintien de son contrat de travail peut bénéficier de cette mesure pour une période d'au plus 12 mois.

[18] Selon l'article 223 de la Loi 10, cette disposition entre en vigueur le 9 février 2015.

[19] La Loi 10 modifie aussi certaines dispositions du *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*⁸.

[20] Les modifications visent notamment l'étalement des mesures de stabilité d'emploi (l'article 135) et l'indemnité de fin d'emploi (article 136).

[21] La Loi diminue les avantages prévus au Règlement sur certaines conditions de travail.

[22] L'article 223 prévoit cependant que les articles 135 et 136 entrent en vigueur le 1^{er} avril 2015 au lendemain de la date de l'abolition des postes de cadres (31 mars 2015) :

223. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1^{er} avril 2015, à l'exception de celles des articles 12 à 17, 34, 159, 160, 162, 163, 166, 171, 172, 188 à 194, 201, 217, 218 et 222, qui entrent en vigueur le 9 février 2015.

[23] En prévoyant la date d'entrée en vigueur de ces dispositions après le 31 mars 2015 (date de l'abolition des postes), le législateur se trouve ainsi à protéger certains acquis de l'ancien régime au profit des cadres dont le poste est aboli au 31 mars 2015. Nous y reviendrons. Précisons que la Loi 10 ne prévoit aucune disposition lui donnant un effet rétroactif.

[24] Le Règlement du 23 mars 2015 vient changer la donne. Voici pourquoi.

2.2 L'ARRÊTÉ MINISTÉRIEL ÉDICTANT LE RÈGLEMENT DU 23 MARS 2015

[25] Pour édicter ce Règlement, le ministre réfère et se prévaut de son pouvoir général de réglementation prévu à l'article 487.2(1) de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁹ :

487.2. Le ministre peut, par règlement, déterminer les normes et barèmes qui doivent être suivis par les agences, les établissements publics et les établissements privés conventionnés pour:

⁸ RLRQ, c. S-4.2, r. 5.1 (ci-après le « Règlement sur certaines conditions de travail »).

⁹ RLRQ, c. S-4.2.

1° la sélection, la nomination, l'engagement, la rémunération et les autres conditions de travail applicables aux hors-cadres, aux cadres supérieurs et intermédiaires; [...]

(soulignement ajouté)

[26] L'arrêté ministériel du 23 mars 2015 se lit ainsi :

« [...]

VU le premier alinéa de l'article 487.2 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), lequel prévoit notamment que le ministre peut, par règlement, déterminer les normes et barèmes qui doivent être suivis par les agences et les établissements pour la sélection, la nomination, l'engagement, la rémunération et les autres conditions de travail applicables aux cadres supérieurs et intermédiaires;

VU qu'il y a lieu de modifier ce règlement;

VU l'autorisation obtenue du Conseil du trésor conformément au troisième alinéa de l'article 487.2 de cette loi;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu d'édicter le Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux;

ARRÊTE CE QUI SUIT :

Est édicté, le Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux.

Le ministre de la Santé et des Services sociaux,

Gaétan Barrette »

2.3 LE RÈGLEMENT DU 23 MARS 2015 ET SA PROBLÉMATIQUE

[27] Ce Règlement du 23 mars 2015 comporte 10 articles.

[28] L'article 10 prévoit :

« 10. Le présent règlement entre en vigueur à la date de son édicition par le ministre [23 mars 2015]. »

[29] Les articles 1 à 4 du Règlement du 23 mars 2015 portent sur la durée cumulative maximale (36 mois) pour l'application des mesures de stabilité d'emploi suite à une

abolition de poste. Il modifie partiellement les articles 94, 95, 100 et supprime l'article 99 du Règlement sur certaines conditions de travail.

[30] En somme, la modification décrétée par le Règlement du 23 mars 2015 reprend celle prévue à l'article 135 de la Loi 10 :

135. Un cadre bénéficie des mesures de stabilité d'emploi prévues à ce règlement, mais le cumul des délais prévus pour l'ensemble de ces mesures ne peut excéder 36 mois.

[31] Le problème est que cette modification entre en vigueur le 23 mars 2015 avant la Loi 10 (1^{er} avril 2015) et devient donc applicable aux cadres dont les postes sont abolis le 31 mars 2015 en vertu de l'article 189 de cette loi.

[32] Les articles 5 et 6 du Règlement du 23 mars 2015 portent sur l'indemnité maximale de fin d'emploi (qui passe de 24 mois à 12 mois). Il modifie les articles 116 et 119.1 (pour la terminologie) du Règlement sur certaines conditions de travail.

[33] La modification quantitative (12 mois) de l'indemnité de fin d'emploi décrétée par le Règlement du 23 mars 2015 reprend celle prévue à l'article 136 de la Loi 10 :

136. Lorsqu'un poste est aboli à la suite d'une réorganisation résultant de l'application de la présente loi, le maximum de l'indemnité de fin d'emploi prévue aux articles 116 et 124 de ce règlement [Règlement sur certaines conditions de travail] ne peut excéder 12 mois.

(soulignements ajoutés)

[34] Le problème est que cette modification entre en vigueur le 23 mars 2015 avant la Loi 10 (1^{er} avril 2015) et devient donc applicable aux cadres dont les postes sont abolis le 31 mars 2015 en vertu de l'article 189 de cette loi.

[35] Les articles 7 et 8 du Règlement du 23 mars 2015 portent sur le congé de préretraite. Ils modifient les articles 124 et 125 du Règlement sur certaines conditions de travail.

[36] L'article 7 du Règlement du 23 mars 2015 prévoit :

« 7. L'article 124 de ce règlement est modifié :

1^o par le remplacement, dans le premier alinéa, de « 24 » par « 12 » [mois]

2^o par le remplacement, dans le troisième alinéa, de « 36 » par « 24 » [mois] »

[37] L'article 8 du Règlement du 23 mars 2015 prévoit :

« 8. L'article 125 de ce règlement est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« L'étalement du congé de préretraite ne peut excéder 36 mois. Le cas échéant, il est réduit de toute période de remplacement et de toute période de report du congé de retraite. »

[38] Par le Règlement du 23 mars 2015, le ministre, bien que permettant au cadre d'étaler son congé sur une période de 26 mois, en réduit cependant le montant à un maximum équivalant à 24 mois de salaire¹⁰.

[39] L'article 124, tout comme l'article 116 du Règlement sur certaines conditions de travail s'inscrit dans un contexte de départ. L'article 115 offre au cadre qui quitte le secteur les choix suivants :

115. Le cadre qui a choisi le départ du secteur peut opter pour l'une des mesures suivantes :

1. Une indemnité de fin d'emploi;
2. Un congé de préretraite et la retraite, s'il est âgé d'au moins 50 ans.

[40] Ensuite, les articles 116 et 124 régissent les modalités de traitement pour chacune de ces options.

[41] L'article 116 fait partie de la sous-section intitulée :

Indemnité de fin d'emploi

116. Le cadre qui choisit l'indemnité de fin d'emploi reçoit une indemnité dont le montant équivaut à 4 mois de salaire par année de service continu, incluant le service à titre de syndiqué ou de syndicable non-syndiqué, chez un ou plusieurs employeurs du secteur public ou parapublic. Toutefois, le minimum de cette indemnité est de 6 mois de salaire et le maximum est de 24 mois de salaire. La base du calcul de cette indemnité est le salaire que le cadre recevait à la date de l'abolition de son poste ou de son changement de choix. Le cadre à temps partiel bénéficie de cette indemnité au prorata des heures de travail effectuées au cours des 12 derniers mois précédant la date de l'abolition de son poste. Toutefois, l'indemnité ne peut être inférieure au salaire versé pour la prestation régulière de travail prévue pour son poste.

Dans le cas d'un changement de choix, l'indemnité de fin d'emploi est réduite conformément à l'article 102.

[42] L'article 124 fait partie de la sous-section intitulée :

Congé de préretraite et retraite

¹⁰ Demande introductive d'instance en jugement déclaratoire et nullité re-modifiée, par. 61.

124. Le montant total qui est versé, c'est-à-dire la somme du salaire versé pendant son congé de préretraite et du montant versé en indemnité de fin d'emploi, au moment où il prend sa retraite, au cadre qui a choisi le départ du secteur, équivalent à 24 mois du salaire qu'il avait à la date de l'abolition de son poste, redressé le cas échéant. Le cadre à temps partiel bénéficie des mêmes conditions au prorata des heures de travail effectuées au cours des 12 derniers mois précédant la date de l'abolition de son poste. Toutefois, le montant versé ne peut être inférieur au salaire versé pour la prestation régulière de travail prévue pour son poste. Pour le cadre qui choisit le congé de préretraite et la retraite, après avoir passé un temps dans la voie du remplacement, le montant total versé est réduit conformément à l'article 102.

L'indemnité de fin d'emploi prévue au premier alinéa est versée selon les critères et les conditions prévus à l'article 120.

La combinaison du montant prévu au premier alinéa et de celui qui équivaut au plus au 12 mois de salaire prévu à l'article 121 ne peut dépasser l'équivalent de 36 mois de salaire du cadre à la date de l'abolition de son poste, redressé le cas échéant.

[43] Il s'agit de deux options bien distinctes.

[44] La distinction s'illustre ainsi¹¹ :

Indemnité de fin d'emploi (art. 116 à 120)	Congé de préretraite et retraite (art. 121 à 128.1)
Règle de détermination du quantum : 4 mois de salaire par année de service. Plafond maximal de 24 mois de salaire (art. 116).	Congé de préretraite d'une durée fixe de 24 mois de salaire (art. 124), lequel peut être précédé d'une période d'avant préretraite de 12 mois, le tout totalisant 36 mois de salaire.
Aucune possibilité de redressement.	Redressements annuels de salaire applicables sur le salaire versé pendant toute la durée de la période d'avant préretraite et du congé de préretraite (art. 125).
Rupture du lien d'emploi à la date d'abolition du poste (art. 118).	Maintien du lien d'emploi pendant toute la durée du congé de préretraite avec le maintien de la participation aux régimes collectifs d'assurance à l'exception des régimes d'assurance salaire et du RRPE (art. 127).
Aucune possibilité d'étalement.	Possibilité d'étalement du congé de préretraite

¹¹ Lettre de l'AGESSS du 27 février 2015, pièce P-6.

	sans limites de temps (art. 126).
Engagement à ne pas occuper un poste dans les secteurs public et parapublic pendant une période deux fois plus longue que la durée à laquelle correspond l'indemnité de fin d'emploi (art. 119).	Engagement à ne pas occuper aucun poste dans les secteurs public et parapublic pendant toute la durée du congé et 24 mois suivant le départ à la retraite (art. 122).

[45] L'article 136 de la Loi 10 réfère spécifiquement et uniquement à la notion d'indemnité de fin d'emploi et non à celle du congé préretraite et retraite. L'article 136 ne comporte qu'un simple renvoi à l'article 124 qui traite de cette option.

[46] À l'instar de ce que prétend l'AGESSS, ce renvoi à l'article 124 du Règlement sur certaines conditions de travail « *était nécessaire puisque cette disposition permet au gestionnaire ayant choisi le congé de préretraite d'y mettre fin avant l'expiration des 24 mois dudit congé. C'est dans ce contexte que le solde du congé de préretraite est alors versé au gestionnaire sous forme d'indemnité de fin d'emploi et en fonction de la séquence de versement prévue à l'article 120 du règlement* »¹².

[47] Ici, le problème est double.

[48] Premièrement, l'article 136 de la Loi 10, tel que rédigé, ne vise que l'indemnité de fin d'emploi et ne modifie pas expressément la valeur du congé de préretraite prévu à l'article 124 du Règlement sur certaines conditions de travail (24 mois) qui s'additionne à une année d'utilisation. Par le Règlement du 23 mars 2015, le ministre modifie l'article 124 du Règlement sur certaines conditions de travail et, par conséquent, la Loi 10.

[49] Deuxièmement, cette modification entre en vigueur le 23 mars 2015, avant la date prévue par la Loi 10 (1^{er} avril 2015) et devient applicable aux cadres dont les postes sont abolis au 31 mars 2015 en vertu de l'article 189 de la même loi.

[50] Le ministre ne pouvait agir ainsi le 23 mars 2015. Voici pourquoi.

2.4 LA PORTÉE DE L'ARTICLE 223 DE LA LOI 10

[51] Les défendeurs plaident le principe de l'interprétation législative contextuelle réitérant que « *la méthode moderne reconnaît que l'interprétation d'une disposition législative ne peut reposer uniquement sur son libellé* »¹³.

¹² Lettre d'Yves Bolduc de l'AGESSS du 16 février 2015, pièce P-4.

¹³ *Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*, [2004] 1 R.C.S. 727, par. 26.

[52] L'examen doit tendre à la « conciliation du libellé de la disposition concernée et du contexte législatif »¹⁴. Il faut ainsi partir à la recherche de l'intention du législateur, de l'esprit et de l'objet de la Loi¹⁵.

[53] Rappelons l'article 1 qui en prescrit l'objet :

1. La présente loi modifie l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux afin de favoriser et de simplifier l'accès aux services pour la population, de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins et d'accroître l'efficience et l'efficacité de ce réseau.

À cet effet, elle prévoit l'intégration territoriale des services de santé et des services sociaux par la mise en place de réseaux territoriaux de services de santé et de services sociaux visant à assurer des services de proximité et leur continuité, la création d'établissements à mission élargie et l'implantation d'une gestion à deux niveaux hiérarchiques.

[54] En plus de l'article 1, l'article 45 de la Loi 10 prévoit également :

45. Le présent chapitre vise à adapter, à préciser et, dans certains cas, à modifier l'application de différentes dispositions législatives et réglementaires compte tenu des modifications apportées par la présente loi à l'organisation et à la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux.

À cet effet, il prévoit des dispositions générales d'interprétation ainsi que, lorsque nécessaire, des dispositions particulières d'application. De telles dispositions doivent se lire compte tenu des adaptations nécessaires à leur application.

[55] L'article 223 vise uniquement et spécialement la date d'entrée en vigueur de la Loi :

223. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1^{er} avril 2015, à l'exception de celles des articles 12 à 17, 34, 159, 160, 162, 163, 166, 171, 172, 188 à 194, 201, 217, 218 et 222, qui entrent en vigueur le 9 février 2015.

[56] Le législateur y indique expressément les dispositions qui exceptent la date d'entrée en vigueur du 1^{er} avril 2015. Parmi ces dispositions qui entrent en vigueur le jour de la sanction de la Loi 10 (9 février 2015), se trouvent :

- l'article 189 qui décrète l'abolition de postes au 31 mars 2015;
- les articles 12 à 17 et 159 qui établissent la nouvelle gouvernance;
- l'article 34 concerne les conditions de travail du président-directeur général;

¹⁴ *Id.*, par. 31.

¹⁵ *Montréal c. 2952-1366 Québec inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 12; *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, par. 77.

- les articles 159, 160, 162, 166 visent certaines adaptations de terminologie;
- les articles 171, 172 sont des mesures de transition;
- les articles 188 à 194 visent la terminaison de mandat des membres du conseil d'administration des Agences, l'abolition de postes au 31 mars 2015 et d'autres mesures concernant la nouvelle gouvernance;
- l'article 201 vise le budget de fonctionnement;
- l'article 217 prévoit le pouvoir réglementaire du gouvernement quant aux « *mesures nécessaires ou utiles à l'application de la présente loi ou la réalisation efficace de son objet* ». Il confirme aussi le principe de la non-rétroactivité de tout règlement adopté en vertu de cet article à une date antérieure au 1^{er} avril 2015;
- l'article 218 concerne la cessation des activités d'une association d'employeurs du réseau ou d'un groupement d'établissements;
- l'article 222 confie au ministre de la Santé et des services sociaux la responsabilité de l'application de la Loi.

[57] Toutes ces dispositions concernent la mise en place de la nouvelle structure. Il s'agit de dispositions diverses et transitoires nécessaires à l'application de la Loi 10¹⁶. Il est logique qu'elles entrent en vigueur au moment de la sanction de la Loi.

[58] Les défendeurs plaident la règle d'interprétation voulant qu'il y ait lieu d'écarter le sens ordinaire des mots d'une disposition législative pour assurer la cohérence de l'ensemble du texte législatif ou lorsqu'il y a absence d'adéquation entre l'objectif législatif et le libellé de cette disposition.

[59] Ils citent à cet effet l'extrait suivant de l'affaire *Air Canada c. Ontario (Minister of Revenue)*¹⁷ :

« **43.** The problem raised in ground (2) flows from the wording of s. 4(3)(b) of the Gasoline Tax Act before its re-enactment by S.O. 1991, c. 13, vol. 2, s. 3. Both versions are set forth at the beginning of these reasons. The earlier form of the provision had been enacted by S.O. 1989, c. 45, s. 3. Although s. 4(3) by its opening terms is concerned with the entry into Ontario of aviation fuel, gasoline or propane, cl. (b) refers only to «the tax payable by the importer under subsection 2(1)», which is concerned only with the tax payable with respect to gasoline. Subsection 2(2) deals with the tax relating to aviation fuel. Accordingly, the submission is that there

¹⁶ Loi 10, notes explicatives.

¹⁷ (1996) 133 D.L.R. (4th) 83, par. 47 (C.A. Ont.).

was no time specified for the payment of the tax relating to aviation fuel.

[...]

47. The airlines have submitted that it is not open to this court to come to a like conclusion on the basis of the legislation in this case. They submit that it is difficult to imply a time for payment of the tax on aviation fuel when the statute expressly deals with the time for payment of tax on gasoline by virtue of ss. 4(3)(b) and 2(1). In my view, it is clear that there was a drafting error in s. 4(3)(b) in the reference to s-s.2(1) only. What clearly was intended in s. 4(3)(b) was to refer to the whole of s. 2 - so that it would include the tax relating to aviation fuel which is dealt with in s. 2(2). The legislation before the 1989 amendment (Gasoline Tax Act, R.S.O. 1980, c. 186, s. 4(1)) and that after it (S.O. 1991, c. 13, vol. 2, s. 3, re-enacting s. 4(3)(b)) make this clear. Further, the explanatory note in Bill 24, which became S.O. 1989, c. 45, to s. 4 states that : »

[60] Ils réfèrent aussi à l'arrêt *Banque de Montréal c. Dufour*¹⁸ portant sur l'article 553.2 *a.C.p.c.* qui prévoit l'insaisissabilité d'un immeuble servant de résidence principale au débiteur d'une créance inférieure à 10 000 \$.

[61] Ce litige résultait de certaines modifications législatives « *faites afin d'harmoniser le Code de procédure civile avec le Code civil du Québec* » au niveau de la « *concordance de termes* »¹⁹.

[62] La Cour d'appel conclut :

« Quoiqu'il en soit, on se trouve devant une erreur technique du législateur. Donner son sens littéral au texte adopté rendrait son interprétation absurde ou le priverait de toute utilité. On méconnaîtrait ses finalités et son rôle propre dans l'aménagement du droit des sûretés, en vertu du *Code civil du Québec*.

Il paraît que le législateur n'a pas entendu abroger l'exception d'insaisissabilité de la résidence familiale, dans tous les cas où une créance résultait d'un jugement, bien qu'il aurait dû sans doute apporter plus de soin à la concordance entre le nouveau droit des sûretés et le *Code de procédure civile du Québec*. »²⁰

[63] Les principes d'interprétation s'appliquent dans la mesure où le texte présente une ambiguïté. En l'espèce, l'exercice ne consiste pas à interpréter les mots ou le texte de l'article 223 parce qu'ils sont clairs. Les dates qui s'y trouvent sont non équivoques par rapport aux autres dispositions de la Loi 10.

¹⁸ J.E. 95-1177 (C.A.).

¹⁹ *Id.*, p. 7.

²⁰ *Id.*, p. 10.

[64] La Loi 10 contient de multiples dispositions où le législateur réfère spécifiquement à la date d'entrée en vigueur du 1^{er} avril 2015 (art. 171, 172, 191, 195, 198, 199, 201, 219).

[65] Les articles 217, 171, 172 de la Loi 10 illustrent plus clairement l'absence d'erreur du législateur et la cohérence sur la date d'entrée en vigueur de la Loi :

171. Afin de permettre au ministre d'exercer les nouvelles fonctions qui découlent de la présente loi, les employés des agences, des établissements publics et des associations d'employeurs du réseau de la santé et des services sociaux, en fonction le 9 février 2015, et identifiés par le Conseil du trésor après recommandation du ministre deviennent, sans autre formalité et à compter du 1er avril 2015, des employés du ministère de la Santé et des Services sociaux.
[...]

172. [...] Les employés sont informés par l'agence du nom de leur nouvel employeur et deviennent, sans autre formalité et à compter du **1^{er} avril 2015**, des employés de cet établissement.

(soulignements et caractères en surimpression ajoutés)

[66] Contrairement à l'affaire *Air Canada* et l'arrêt *Banque de Montréal c. Dufour*, nous ne sommes pas ici en présence d'un exercice de concordance boiteux, d'une erreur technique du législateur, d'une erreur de rédaction (drafting error) ou d'une ambiguïté de texte justifiant que l'on écarte le sens ordinaire des mots et des dates.

[67] La date du 1^{er} avril 2015 constitue un choix délibéré du législateur.

[68] Concrètement, les personnes qui subissent la réorganisation et exercent leur option après le 1^{er} avril 2015 seront assujetties aux dispositions des articles 135 et 136 de la Loi 10. Les personnes dont le poste est aboli au 31 mars 2015 bénéficient des avantages de l'ancien règlement. Dans les deux scénarios, les articles 135 et 136 de la Loi trouvent leur sens.

[69] Par ailleurs, le choix du législateur sur les dates d'entrée en vigueur de la loi correspond à un objectif louable relié à la protection des acquis reconnu par la Cour suprême, notamment dans l'arrêt *Dikranian c. Procureur général du Québec*²¹ et par l'article 12 de la Loi d'interprétation²².

²¹ [2005] 3 R.C.S. 530.

²² L.Q., ch. I-16. En droit transitoire, la modification de la règle de droit s'analyse comme opérant la suppression de la règle ancienne et l'édiction d'une nouvelle règle. Son application temporelle requiert donc l'analyse des effets de l'abrogation de la règle ancienne ainsi que de ceux de l'édiction de la règle nouvelle, le cas échéant : Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, par. 370.

[70] L'arrêt *Dikranian* porte sur l'impact de l'entrée en vigueur de modifications apportées à la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* sur les modalités de remboursement des prêts étudiants.

[71] La majorité écrit :

« Le principe des droits acquis est reconnu en droit canadien depuis fort longtemps. Il fait partie des nombreuses intentions attribuées au Parlement et aux assemblées législatives. [...]»²³

Depuis, les lois d'interprétation ont codifié ce principe. La *Loi d'interprétation* ne fait pas exception :

12. L'abrogation d'une loi ou de règlements faits sous son autorité n'affecte pas les droits acquis [...]; les droits acquis peuvent être exercés [...] nonobstant l'abrogation.²⁴

Notre Cour a souligné par le passé que la présomption contre l'atteinte aux droits acquis ne pouvait s'appliquer que si le texte législatif pertinent était ambigu, c'est-à-dire que la loi était logiquement susceptible de deux interprétations. [...]

Cet énoncé doit être quelque peu nuancé à la lumière de la jurisprudence récente de notre Cour.

[72] La Cour cite la professeure Sullivan :

« [TRADUCTION] [...] »

Les valeurs inhérentes à la présomption contre l'empiètement sur des droits acquis, soit éviter l'injustice et observer la règle de droit, guident l'interprétation dans tous les cas, pas seulement lorsque le tribunal dit constater une ambiguïté. Le tribunal doit d'abord déterminer l'intention du législateur et [...] à cette fin, il doit s'appuyer sur tous les principes d'interprétations législatives, y compris les présomptions [p. 576]. »²⁵

[73] La Cour d'appel a récemment repris ce principe dans l'arrêt *Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances c. Tremblay*²⁶ :

« [7] Ce n'est pas parce qu'une loi a un effet expressément rétroactif qu'elle porte nécessairement atteinte aux droits acquis [ce qui n'est pas le cas en l'espèce]. En application de l'article 12 de la *Loi d'interprétation* et en l'absence d'une intention claire du législateur de porter atteinte aux droits acquis, ceux-ci sont protégés. La présomption contre l'atteinte aux droits acquis s'applique, par ailleurs, même en présence d'un texte non ambigu. Il faut, à cette étape,

²³ *Dikranian c. Procureur général du Québec*, précité, note 20, par. 32.

²⁴ *Id.*, par. 34.

²⁵ *Id.*, par. 35, 36.

²⁶ J.E. 2016-728 (C.A.).

considérer le « contexte global » de la disposition en jeu afin de « déterminer si elle est raisonnablement susceptible de plusieurs interprétations ». Afin de déterminer si une personne détient un droit acquis, deux critères doivent être satisfaits : une situation juridique (1) individualisée et concrète (2) qui était constituée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. »

(soulignement ajouté)

[74] Comme la Loi 10 n'entre en vigueur que le 1^{er} avril 2015, les prescriptions des articles 135 et 136 qui ne sont pas encore en vigueur au 31 mars 2015 ne régissent pas les droits des cadres dont le poste est aboli à cette date. Ces derniers bénéficient toujours des droits découlant du Règlement sur certaines conditions de travail : une situation juridiquement constituée au moment de l'entrée en vigueur de la Loi 10 et individualisée en ce qu'elle existe concrètement²⁷. « *Le droit est acquis à une personne en particulier* »²⁸ : le cadre visé par l'article 189 de la Loi 10.

[75] D'ailleurs, l'article 189 de la Loi 10 prévoit à son troisième alinéa :

189. [...] Toute personne visée par le présent article dont le poste est aboli [au 31 mars 2015] n'a alors droit à aucune autre indemnité que celles qui sont prévues à ses conditions de travail.

[76] Logiquement, il ne peut s'agir que de conditions de travail en vigueur à la date de l'abolition de leur poste, c'est-à-dire au 31 mars 2015. Rappelons aussi que la date de l'abolition du poste constitue la pierre d'assise de la mise en œuvre des indemnités ou avantages prévus au Règlement sur certaines conditions de travail.

[77] Le choix offert au cadre suite à l'avis de l'abolition de son poste (remplacement dans le secteur (art. 95 et 99) ou départ du secteur (art. 115-116)) « *prend effet à compter de la date de l'abolition de son poste* » (art. 94 du Règlement sur certaines conditions de travail).

[78] De plus, l'article 118 du Règlement sur certaines conditions de travail prévoit que la date d'abolition de poste marque la date de la rupture du lien d'emploi.

[79] Enfin, l'article 123 du Règlement sur certaines conditions de travail fixe notamment le début du congé de retraite en fonction de la date de l'abolition du poste.

[80] Une interprétation contextuelle amène le Tribunal à conclure que le choix du législateur est non seulement compatible avec le principe du respect des droits acquis mais aussi avec le contexte dans lequel se trouvent plusieurs cadres du réseau de la santé au moment de la réforme :

- ils subissent abruptement l'abolition de leur poste;

²⁷ P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 21, par. 612 et suiv.

²⁸ *Dikranian c. Procureur général du Québec*, précité, note 20, 549.

- ils subissent massivement l'abolition de leur poste;
- ils se voient contraints à faire des choix ayant un impact majeur sur leur carrière et leur vie;
- et ce, dans un très court laps de temps (entre le 9 février et le 31 mars 2015).

[81] En cela, l'interprétation de la Loi quant à la protection des droits acquis mène à un résultat qu'il est possible de « *rattacher à la volonté d'un législateur raisonnable et équitable* »²⁹.

[82] Le Tribunal n'y voit pas d'incompatibilité ou d'absence d'adéquation avec l'objectif de la Loi qui vise à « *accroître l'efficience et l'efficacité du réseau de la santé* »³⁰.

2.5 POUVOIR HABILITANT ET HIÉRARCHIE LÉGISLATIVE

- LE POUVOIR HABILITANT

[83] L'article 487.2(1) de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*³¹ prévoit :

487.2. Le ministre peut, par règlement, déterminer les normes et barèmes qui doivent être suivis par les agences, les établissements publics et les établissements privés conventionnés pour:

1° la sélection, la nomination, l'engagement, la rémunération et les autres conditions de travail applicables aux hors-cadres, aux cadres supérieurs et intermédiaires; [...]

[84] La Loi 10 prévoit une seule modification à l'article 487.2 de la LSSSS, celle du paragraphe 1^o du premier alinéa pour remplacer l'expression « *directeurs généraux* » par « *hors-cadres* » :

166. L'article 487.2 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 1^o du premier alinéa, de « *directeurs généraux* par « *hors-cadres* ».

[85] Selon les défendeurs, cette adaptation à la nouvelle terminologie n'affecte en rien le pouvoir réglementaire du ministre de déterminer les conditions de travail applicables au personnel d'encadrement. Ils prétendent ainsi qu'en « *l'absence de toute*

²⁹ P.-A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 21, p. 522; repris dans *Corporation d'Urgences-Santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-Santé (CSN)*, 2015 QCCA 315, par. 57.

³⁰ Article 1 de la Loi 10.

³¹ RLRQ, c. S-4.2.

autre indication dans la Loi, l'article 217 n'est pas présumé limiter ou restreindre le pouvoir réglementaire du Ministre, alors que l'article 166 est muet sur le sujet »³².

[86] Par contre, l'article 217 de la Loi 10 prévoit :

217. Le gouvernement peut, par règlement, prendre toute mesure nécessaire ou utile à l'application de la présente loi ou à la réalisation efficace de son objet.

Un règlement pris en application du présent article n'est pas soumis à l'obligation de publication ni au délai d'entrée en vigueur prévus aux articles 8 et 17 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1); il peut, en outre, une fois publié et s'il en dispose ainsi, s'appliquer à compter de toute date non antérieure au 1^{er} avril 2015.

(soulignements ajoutés)

[87] Au 23 mars 2015, l'article 217 de la Loi 10 est en vigueur depuis le 9 février 2015³³.

[88] Les défendeurs soutiennent aussi que l'adoption et la modification concomitante des articles 166 et 217 de la Loi 10 emporte la présomption de compatibilité³⁴. Ils concluent ainsi :

« 61. Cette concomitance confirme également qu'il s'agit de deux pouvoirs réglementaires distincts et indépendants l'un de l'autre. Le premier confère au gouvernement un pouvoir général de prendre les mesures utiles ou nécessaires à la mise en œuvre de la Loi et à la réalisation efficace de son objet alors que le second attribue non pas au gouvernement, mais au ministre un pouvoir spécifique de déterminer les conditions de travail applicables aux cadres. »³⁵

[89] Or, l'article 61 de la *Loi d'interprétation*³⁶ définit le terme « gouvernement » :

61. Dans toute loi, à moins qu'il n'existe des dispositions particulières à ce contraire :

12. les mots « gouvernement » ou « gouvernement exécutif » signifient le lieutenant-gouverneur et le Conseil exécutif du Québec; [...]

[90] Nul besoin de rappeler que le conseil exécutif du Québec est composé de plusieurs personnes³⁷.

³² Argumentation écrite des défendeurs, par. 59.

³³ Art. 223 de la Loi 10.

³⁴ Argumentation écrite des défendeurs, par. 60.

³⁵ Argumentation écrite des défendeurs, par. 61

³⁶ RLRQ, c. I-16.

³⁷ *Loi sur l'exécutif*, RLRQ, c. E-18; Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 22.

[91] Mais qu'elle est la nature de l'intervention du ministre lorsqu'il décrète le Règlement du 23 mars 2015?

[92] Les défendeurs proposent la justification suivante :

« 16. Les différentes interprétations véhiculées par les intervenants avaient notamment pour effet de créer un climat d'incertitude chez les cadres, alors que ceux-ci devaient exercer leur choix entre le remplacement ou le départ du secteur, conformément à l'article 94 du Règlement.

17. À cet effet, la demanderesse a elle-même dénoncé au MSSS que la mésentente entourant l'interprétation des mesures de stabilité d'emploi plaçait les cadres dans un *imbroglio* alors que ceux-ci devaient exercer leur choix au plus tard le 31 mars 2015 (correspondance du 27 février pièce P-6).

18. C'est dans ce contexte que le ministre de la Santé et des Services sociaux a édicté le *Règlement du 23 mars 2015* en vertu des pouvoirs réglementaires qui lui sont dévolus par l'article 487.2 de la LSSSS.

19. L'édition de ce règlement avait pour objectif d'assurer la concordance entre les dispositions du Règlement et celles de la Loi en vue de mettre fin à l'incertitude vécue par les cadres au moment de faire le choix d'option entre les mesures de stabilité d'emploi. »³⁸

[93] Le Règlement du 23 mars 2015 porte spécifiquement sur la mise en œuvre et l'application de la Loi 10 qui comprend une section intitulée « *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* ». S'y trouvent les articles 135 et 136 de la Loi 10.

[94] À supposer que la justification énoncée par les défendeurs soit conforme à la réalité, le règlement du 23 mars 2015 ne s'inscrit pas dans la sphère de l'article 217 de la Loi 10, c'est-à-dire une « *mesure nécessaire ou utile à l'application de la présente loi ou à la réalisation efficace de son objet* ». Les termes « application » et « réalisation » ne sont pas synonymes de modification de la loi. Ces notions s'apparentent à la mise en œuvre de la loi d'un point de vue technique.

[95] Même s'il s'agissait d'une telle mesure, le pouvoir réglementaire en cette matière serait expressément conféré au gouvernement et non au ministre. Le pouvoir du ministre serait à ce titre limité à compter du 9 février 2015 uniquement aux fins de l'application³⁹ de cette loi spéciale ayant un objet précis et qui est postérieure à la loi générale sur la santé et les services sociaux.

[96] Le Règlement du 23 mars 2015 présente ainsi une réelle incompatibilité avec la Loi 10 au niveau du pouvoir réglementaire habilitant.

³⁸ Argumentation écrite des défendeurs, par. 17-19 et défense, par. 69-70.

³⁹ Article 222 de la Loi 10.

[97] Mais il y a plus.

[98] Le pouvoir règlementaire du ministre relève du pouvoir exécutif. Par le Règlement du 23 mars 2015, il modifie la Loi 10 sur deux aspects importants :

- la date d'entrée en vigueur;
- une modification de l'article 124 du Règlement sur certaines conditions de travail que ne prévoit pas la Loi 10 à son article 136.

[99] Or, ces modifications sont du ressort du pouvoir législatif : les modifications à une loi doivent être apportées par une autre loi⁴⁰. L'article 11 de la loi d'interprétation prévoit d'ailleurs:

« Une loi est réputée réserver au Parlement, lorsque le bien public l'exige, le pouvoir de l'abroger, et également de révoquer, restreindre ou modifier tout pouvoir, privilège ou avantage que cette loi confère à une personne. »⁴¹

(soulignements ajoutés)

[100] Voilà deux écueils à la validité du Règlement du 23 mars 2015.

- **LA HIÉRARCHIE LÉGISLATIVE**

[101] Les principes applicables en la matière se résument ainsi :

1. « L'habilitation à faire des règlements est limitée par une exigence de non-contradiction avec les autres lois du même législateur en raison de leur rang hiérarchique.⁴²
2. Quant au conflit qui peut exister entre les normes d'un règlement et celles d'une loi autre que celle dont il dépend, les tribunaux ont jugé qu'il devait se résoudre au profit de cette dernière.⁴³
3. Une règle de droit bien établie veut que la loi, à moins qu'elle n'édicte expressément une autre solution, ait priorité sur le règlement de l'autorité déléguée qui le contredit. »⁴⁴

⁴⁰ Denis LEMAY et Martin THIBOUTOT, *Documentation juridique: recherche, rédaction et références*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, p. 36.

⁴¹ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16; P.A. CÔTÉ, *op. cit.*, note 21, p. 195.

⁴² Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 595.

⁴³ René DUSSAULT, *Traité de droit administratif*, Tome 1, 2^e éd., Ste-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1984, p. 525.

⁴⁴ *Côte de Gaspé (Municipalité régionale de comté de la) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 92-735 (C.A.), p. 9.

[102] Récapitulons.

[103] Le Règlement du 23 mars 2015 fut adopté en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁴⁵.

[104] Il modifie le Règlement sur certaines conditions de travail qui fait l'objet d'une modification par une autre loi provinciale : la Loi 10.

[105] La Loi 10 prévoit que les articles 135 et 136 touchent les articles 116 et 124 du Règlement sur certaines conditions de travail entrent en vigueur le 1^{er} avril 2015⁴⁶.

[106] Le Règlement du 23 mars 2015 prévoit que les modifications aux articles 116 et 124 du Règlement sur certaines conditions de travail entrent en vigueur le 23 mars 2015⁴⁷.

[107] Outre le pouvoir réglementaire accordé spécifiquement au gouvernement, l'article 217 de la Loi 10 prévoit également qu'un règlement « *pris en application du présent article peut [...] s'appliquer à compter de toute date **non antérieure au 1^{er} avril 2015*** », réitérant ainsi la règle de la non-rétroactivité d'un règlement qui vise notamment la protection des droits antérieurs acquis⁴⁸.

[108] Dans cette optique, l'incompatibilité et la contradiction entre le Règlement du 23 mars 2015 et la Loi 10 quant à la prise d'effet des mesures sont évidentes.

[109] En édictant le Règlement du 23 mars 2015, le ministre change, en la devantant, la prise d'effet des dispositions des articles 135 et 136 de la Loi 10. Il ignore de plus les articles 217 et 223 de la Loi 10 (en vigueur depuis le 9 février 2015) à laquelle il est subordonné.

[110] Voilà un autre écueil à la validité du Règlement du 23 mars 2015.

2.6 LA CONSULTATION

[111] L'AGESSS est une corporation constituée en vertu de la *Loi sur les syndicats professionnels*⁴⁹.

[112] Les membres de l'AGESSS sont des cadres embauchés par les agences et les établissements de santé et de services sociaux au Québec.

[113] L'AGESSS a notamment pour mission :

⁴⁵ RLRQ, c. S-4.2, a. 487.2.

⁴⁶ Article 223 de la Loi 10.

⁴⁷ Règlement du 23 mars 2015, article 10.

⁴⁸ Patrice GARANT, *op. cit.*, note 36, p. 274.

⁴⁹ RLRQ, c. S-40.

- d'informer et influencer les acteurs en participant aux réflexions et débats concernant les principaux enjeux du réseau de la santé et des services sociaux, de même que les enjeux à caractère sociétal;
- de représenter, promouvoir et défendre les intérêts et les droits des membres⁵⁰.

[114] Elle représente donc les gestionnaires du réseau de la santé et des services sociaux et est reconnue à ce titre par un décret de reconnaissance du Gouvernement du Québec⁵¹.

[115] Les articles 2 à 4 de ce décret de reconnaissance prévoient :

« 2. L'« Association des cadres intermédiaires des affaires sociales inc. » ci-après désignée comme l'Association est reconnue comme représentante, pour fins de relations de travail, de tous les employés du groupe défini à l'article 1, à l'exception : [...]

3. le ministre des Affaires sociales est habilité :

a) à vérifier le caractère représentatif de l'Association ou de toute nouvelle association; [...]

4. Le ministre des Affaires sociales où ses représentants **consultent obligatoirement** l'Association préalablement à la détermination ou à la modification des conditions de travail des cadres intermédiaires représentés par cette dernière. »

(soulignements et caractères en surimpression ajoutés)

[116] De plus, les articles 3.1 et 3.2 du Règlement sur certaines conditions de travail en vigueur depuis 2001 prévoient :

3.1 Deux comités consultatifs de relations professionnelles **sont institués** pour discuter des problèmes d'interprétation et d'application des conditions de travail, des projets de modifications de ces conditions de travail ainsi que de tout autre sujet connexe.

3.2 Ces deux comités sont composés de représentants des associations d'employeurs et du ministre : le premier incluant des représentants de l'Association des cadres supérieurs de la santé et des services sociaux et le second des représentants de l'Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux et l'APER santé et services sociaux. Ils peuvent être convoqués à la demande de l'une ou l'autre des parties.

⁵⁰ Témoignage de monsieur Yves Bolduc, président directeur général de l'AGESSS.

⁵¹ Décret du Gouvernement du Québec du 1^{er} août 1984, no 1721-84, pièce P-1.

(soulignements et caractères en surimpression ajoutés)

[117] Le pouvoir de représentation de l'AGESSS est indéniable et reconnu par le Gouvernement.

[118] En l'espèce, la consultation n'est pas un processus facultatif.

[119] Les cadres représentés par l'AGESSS bénéficient aussi de la protection constitutionnelle de la *Charte canadienne des droits et libertés* relativement à la liberté d'association (article 2d)), qui comprend le droit à la négociation collective reconnu par la Cour suprême dans l'arrêt *Health Services*⁵² que le juge Christian Brunelle, j.c.q.⁵³ commentait ainsi :

« [...] la liberté constitutionnelle d'association, dans le contexte du travail, ne saurait être limitée aux syndicats et aux seules personnes qui jouissent de la représentation syndicale; elle devrait également s'étendre aux employés qui ne sont pas syndiqués, mais qui cherchent, d'une certaine manière, à agir collectivement afin d'améliorer leurs conditions de travail. »⁵⁴

[120] La Cour suprême reprend la définition du concept de négociation collective de Bora Laskin :

« [...] Il y a plus de 60 ans, le professeur Bora Laskin (plus tard juge en chef du Canada) définissait avec justesse la négociation collective :

[TRADUCTION] La négociation collective est un processus par lequel les travailleurs expriment leurs opinions, par l'entremise des représentants de leur choix, et non des représentants choisis, nommés ou autorisés par les employeurs. Plus que cela, il s'agit d'un processus par lequel l'employeur et ses employés peuvent négocier pour s'entendre sur les conditions de travail, pourvu que leur pouvoir respectif de négociation soit de force relativement égale. »⁵⁵

[121] Cette définition inclut forcément la consultation dans un contexte où, comme en l'espèce, le Gouvernement s'y est volontairement et expressément assujéti par décret et règlement.

[122] La Cour poursuit :

⁵² *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 39, 80, 89;

⁵³ Lorsqu'il était professeur.

⁵⁴ Christian BRUNELLE, *La liberté d'association se porte mieux : un commentaire de l'arrêt Health Services*, dans Vert, le droit?, Conférence des juristes de l'État, 2009, XVIIIe Conférence, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 14-15.

⁵⁵ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, précité, note 51, par. 29.

« Il nous apparaît tout à fait possible de protéger le « processus » appelé négociation collective sans aller jusqu'à accorder une protection constitutionnelle aux fruits du processus de négociation. C'est pourquoi qualifier la négociation collective d'« objectif » d'une association ne fournit aucune raison de principe permettant de lui refuser une protection constitutionnelle. »⁵⁶

[123] La Cour suprême écrit aussi :

« [...]

L'alinéa 2d) [de la Charte] ne protège pas les objectifs particuliers que les employés cherchent à atteindre par cette activité associative. Il protège toutefois le processus de réalisation de ces objectifs. Cela signifie que les employés ont le droit de s'unir, de présenter collectivement des demandes à leurs employeurs du secteur de la santé et de participer à des discussions en vue d'atteindre des objectifs liés au milieu de travail. L'alinéa 2 d) impose aux employeurs du secteur public des obligations correspondantes d'accepter de rencontrer les employés pour discuter avec eux. »⁵⁷

[124] Me Eugène Abarrategui, coordonnateur aux affaires juridiques à l'AGESSS, confirme que le processus de consultation prévu aux articles 3.1 et 3.2 du Règlement fut toujours respecté. Il commente à cet effet un volumineux document qui renferme des ordres du jour, des procès-verbaux de réunions du comité consultatif de relations professionnelles, des échanges épistolaires entre l'AGESSS et le MSSS, des comptes-rendus de rencontres, des documents de travail, etc.⁵⁸

[125] Ces documents couvrent plus de 12 ans de travaux (d'octobre 2002 à novembre 2014) et touchent notamment les modifications au Règlement sur certaines conditions de travail⁵⁹.

[126] Historiquement, le processus de consultation était géré par le ministère.

[127] Me Abarrategui a participé à la rédaction du mémoire déposé en vue des audiences publiques sur le projet de Loi 10 auxquelles il a participé le 5 novembre 2014⁶⁰.

[128] Le mémoire contient d'ailleurs les recommandations suivantes :

« • L'Association demande que les articles 116 et 119 du projet de loi fassent l'objet de consultations entre l'Association et le MSSS par le biais de rencontres du comité consultatif de relations professionnelles.

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.*, par. 89.

⁵⁸ Pièce P-17, p. 1-243.

⁵⁹ Pièce P-17, p. 1-243; par exemple : p. 108, 137, 199, 201.

⁶⁰ Pièce PG-2.

[...]

- L'Association demande qu'il y ait dans les meilleurs délais possible des consultations au sein du comité consultatif des relations professionnelles (CCRP) afin de définir les orientations et les modalités destinées à mettre sur pied une offre de services-conseils de transition de carrière et d'aide à la réflexion sur la carrière. »⁶¹

[129] Depuis la rencontre avec le ministre en août 2014 jusqu'à l'adoption de la Loi 10, le 7 février 2015, plusieurs demandes de consultation ont été formulées par l'AGESSS⁶².

[130] Des représentations furent également faites par les représentants du MSSS, dont celle contenue au courriel du sous-ministre adjoint Marco Thibault du 28 janvier 2015 :

« Bonjour à vous,

Vous serez prochainement convoqué par les membres de mon équipe pour l'organisation d'une rencontre de travail.

Salutations, »⁶³

[131] Ces représentations sont demeurées lettre morte et le 7 février 2015, la Loi 10 est adoptée et sanctionnée le 9 février 2015.

[132] Ceci dit, ce n'est toutefois pas à ce niveau que le contrôle de la légalité de la consultation se situe en l'espèce. L'AGESSS ne conteste pas la validité de la Loi 10.

[133] L'analyse de l'argument basé sur la consultation se pose plutôt au niveau de l'adoption du Règlement du 23 mars 2015.

⁶¹ Mémoire de l'Association des gestionnaires des établissements de santé et de services sociaux, pièce PG-2, p. 11

⁶² Témoignages de Yves Bolduc et de Me Eugène Abarrategui; lettre de Yves Bolduc du 16 décembre 2014, pièce P-14; courriel de Yves Bolduc du 15 janvier 2015, pièce P-14 :

« Bonjour M. Thibeault [sic],

J'aimerais besoin [sic] de savoir où vous en êtes rendu dans la convocation d'un comité de travail et/ou du CCRP en lien avec le PL-10. Suite à notre passage à la commission parlementaire, vous m'aviez indiqué qu'une telle rencontre serait convoquée sous peu.

Je tiens à vous rappeler que l'AGESSS comme par le passé est toujours ouverte à travailler conjointement avec le MSSS à l'amélioration des conditions de travail des gestionnaires, et ce principalement dans le contexte actuel si l'on souhaite attendre les objectifs du projet de loi.

Au plaisir »

⁶³ Pièce P-14.

[134] À partir du 9 février 2015, le compte à rebours débute et survient la controverse entourant le congé préretraite et retraite, l'interprétation et la portée de l'article 136 de la Loi 10 et de l'article 124 du Règlement sur certaines conditions de travail⁶⁴.

[135] Les représentations du MSSS, au cours du processus d'adoption du projet de Loi 10, étaient contraires à la portée qu'il donne à l'article 136 au lendemain de l'adoption de la Loi 10⁶⁵.

[136] Le 16 février 2015, le président directeur général par intérim de l'AGESSS écrit pourtant ce qui suit au sous-ministre adjoint :

« Permettez-nous d'ailleurs de vous rappeler vos propos tenus lors de notre entretien téléphonique, lequel suivait le dépôt de l'amendement de l'article 119.1 [136 de la Loi]. Vous nous aviez alors confirmé, sans l'ombre d'un doute, que cet amendement ne visait que le quantum de l'indemnité de fin d'emploi et n'avait aucun impact sur la durée du congé de préretraite, laquelle demeurerait à 24 mois de salaire. »⁶⁶

[137] À l'instruction, Me Abaratregui réitère les représentations faites à cet effet par Yves Lapointe du MSSS⁶⁷.

[138] Le 27 février 2015, le MSSS informe par courriel qu'il reste sur sa position⁶⁸.

[139] Dans un bulletin d'information du 27 février 2015 publié par le MSSS, il écrit :

« [...] Nous tenons à préciser l'application de cette disposition précédemment mentionnée [art. 136] en regard de l'article 124 du Règlement. Le montant total versé en vertu de cet article comprend aussi les montants versés en congé de préretraite, puisque celui-ci représente la conversion de l'indemnité de fin d'emploi en un congé avec solde. Donc, en aucun temps, la combinaison de l'indemnité de fin d'emploi et de congé de préretraite ne peuvent dépasser 12 mois de salaire.

[...]

Il n'existe aucune référence aux articles 116 à 128.1 du règlement précité à l'effet qu'un cadre qui bénéficie d'une indemnité de fin d'emploi au sens de

⁶⁴ Lettre du MSSS du 13 février 2015, pièce P-3; lettre de l'AGESSS du 16 février 2015, pièce P-4; lettre de rappel de l'AGESSS du 19 février 2015, pièce P-15; réponse du MSSS du 27 février 2015, pièce P-5; lettre de Me Abaratregui de l'AGESSS du 27 février 2015, pièce P-6; lettre de l'AGESSS du 3 mars 2015, pièce PG-9.

⁶⁵ Lettre et annexes du sous-ministre adjoint, Marco Thibault, du 13 février 2015, pièce P-3; bulletin d'information intitulé « Au fil de la réorganisation », vol. 4, publié par le MSSS le 27 février 2015, pièce P-7.

⁶⁶ Pièce P-4.

⁶⁷ Monsieur Lapointe est directeur de la Direction des professionnels de la santé et du personnel d'encadrement au MSSS.

⁶⁸ Courriel du 27 février 2015 de Marco Thibault, sous-ministre adjoint, pièce P-5.

l'article 116 dudit règlement puisse la convertir en un congé de préretraite dont la durée est égale au nombre de mois obtenu par l'application de l'article 116. »⁶⁹

[140] Le même jour, Yves Bolduc de l'AGESSS écrit ce qui suit en réponse à un courriel au même effet du sous-ministre adjoint Thibault :

« Nous sommes d'avis que vous confondez les règles applicables à l'indemnité de départ prévues aux articles 129.5 à 129.10 avec celles de l'option du « congé de préretraite et retraite » prévue aux articles 121 à 128.1. Ce faisant, vous écarterez la pratique passée concernant l'application de l'option du « congé de préretraite et retraite » à l'effet d'octroyer un congé de 24 mois de salaire, le tout pouvant être précédé d'une période d'utilisation de 12 mois. »⁷⁰

[141] L'obligation de consultation prenait donc tout son sens à la veille de l'adoption d'un règlement qui aura un impact sur les congés de préretraite et retraite et qui reprend l'interprétation du ministère sur l'article 136 de la Loi 10 par la modification de l'article 124 du Règlement sur certaines conditions de travail.

[142] Le 9 mars 2015, M. Bessette du MSSS transmet à Me Abarrategui de l'AGESSS le courriel suivant :

« Bonjour,

Je vous transmet [sic] une proposition de modifications réglementaires concernant les mesures de stabilité d'emploi.

Aujourd'hui, je souhaite m'entretenir avec vous pour échanger sur la proposition de modifications.

Je vous invite à me transmettre par courriel vos disponibilités pour la journée pour un entretien téléphonique.

Bonne journée et à bientôt

Patrick Bessette

Direction des professionnels de la santé

Et du personnel d'encadrement

Ministère de la Santé et des Services sociaux »⁷¹

[143] Une conférence téléphonique est tenue le même jour.

[144] Interrogé au préalable, Me Abarrategui déclare :

⁶⁹ Courriel de Marco Thibault du 27 février 2015, pièce P-5.

⁷⁰ Lettre de Yves Bolduc du 27 février 2015, pièce P-6.

⁷¹ Pièce PG-5.

« Q. Donc, écoutez, on réfère, au paragraphe 44 notamment, à une conversation téléphonique qui intervient le neuf (9) mars deux mille quinze (2015) entre les représentants de l'AGESSS et les représentants du Ministère. Avez-vous souvenir de cette conversation téléphonique là?

R. Très bien.

Q. Vous étiez partie à cette conversation téléphonique là?

R. Tout à fait.

Q. C'était entre qui et qui?

R. Monsieur Patrick Bessette et moi-même.

[...]

Q. Les échanges ont porté sur quoi?

R. Ben, premièrement, monsieur Bessette m'a dit : « Écoute, c'est un peu par politesse que... que... que je t'ai fait parvenir le... », parce qu'on se tutoie, il me connaît : « C'est un peu par politesse qu'on vous a envoyé, à l'Association, les modifications au Règlement. J'ai toujours eu des bonnes relations avec les associations, alors pour moi, c'est important de vous transmettre la proposition. »

Et je lui ai demandé ce que c'était, ce qu'est-ce que ça constituait, et il m'a répondu exactement ce que je... ce qui est écrit au paragraphe... C'est lequel encore?

[...]

R. Et, c'est ça :

« Cet entretien visait à informer l'AGESSS que le projet de règlement visait à corriger l'erreur concernant l'entrée en vigueur de l'article 136 de la loi. »

Me François-Olivier Barbeau,

Pour la défense :

Q. À quelle erreur on réfère ici?

R. Ben, les erreurs étant que, à cette date-là, pour nous, l'article 136 n'avait pas d'effet sur la durée du congé de préretraite. Alors, c'est les échanges qui ont eu lieu par écrit avec monsieur Thibault, Marco Thibault et l'Association, c'est-à-dire les lettres sous P-4, P-5, P-6.

Q. Donc...

R. Donc, c'est vraiment le mot, les mots que monsieur Bessette a utilisés et... voilà.»⁷²

[145] Entre le 9 mars et le 23 mars 2015, il n'y a aucun échange entre le MSSS et l'AGESSS, si ce n'est que l'AGESSS apprend par « un message aux abonnés » que le Règlement du 23 mars 2015 est adopté⁷³.

[146] Ce n'est que le vendredi 27 mars 2015 en après-midi, à quelques jours du 31 mars 2015, que l'arrêté ministériel et le texte du Règlement du 23 mars 2015 est communiqué à l'AGESSS⁷⁴.

[147] Interrogé au préalable, monsieur Bessette déclare :

« Q. Le neuf (9) mars, monsieur Bessette, pourquoi est-ce que vous ne convoquez pas un comité en vertu de l'article 3.2 du Règlement?

R. Bien, une des raisons, c'est que j'étais... je ne pouvais pas... j'étais en mauvaise position pour me déplacer. L'autre raison, c'est le court délai, qu'on n'a pas convoqué le comité le temps de convoquer... trouver les dates de dispo, puis ainsi de suite, on ne l'a pas fait. Une des... une des raisons, c'est pour ça, il fallait que ça soit fait assez... assez rapidement avant le premier (1^{er}) avril, d'ailleurs, que l'adoption du Règlement soit fait pour pouvoir permettre une gestion efficace des mesures de stabilité d'emploi sans que ça soit incompris par toutes les parties. »⁷⁵

[148] Le Tribunal conclut que le processus de consultation fut ignoré par le MSSS. La course contre la montre ne justifiait pas le MSSS d'enfreindre l'obligation de consultation prévue au décret de reconnaissance, au Règlement sur certaines conditions de travail et à la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne* par l'article 2 d).

[149] Il s'agit là d'un autre écueil à la validité du Règlement du 23 mars 2015.

2.7 LE RÈGLEMENT DU 23 MARS 2015 ET LES ARTICLES 2091-2092 DU CODE CIVIL DU QUÉBEC

[150] La nature des points de droit traités précédemment qui mènent à la conclusion en nullité du Règlement du 23 mars 2015 rend académique l'analyse de la question soulevée en lien avec les articles 2091-2092 C.c.Q.

⁷² Notes sténographiques de l'interrogatoire au préalable de Me Eugène Abarrategui de l'AGESSS du 17 juillet 2015, p. 49, 51, 52.

⁷³ Pièce P-10.

⁷⁴ Courriel de Patrick Bessette du MSSS, pièce P-12.

⁷⁵ Notes sténographiques de l'interrogatoire au préalable de Patrick Bessette du 10 décembre 2015, conseiller en relations de travail au MSSS, p. 65.

[151] Puisque les cadres dont les postes sont abolis au 31 mars 2015 bénéficient des droits acquis sous l'ancien régime par l'entrée en vigueur des articles 135 et 136 au 1^{er} avril 2015, il n'est pas opportun de statuer sur cette question pour trancher le litige⁷⁶.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[152] **DÉCLARE** invalide et nul le *Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015;

[153] **ANNULE** le *Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015;

[154] **DÉCLARE** que le *Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015 a été adopté en violation de l'article 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*;

[155] **DÉCLARE** que toute modification réglementaire au *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* doit être précédée d'une consultation véritable des comités consultatifs de relations professionnelles prévus aux articles 3.1 et 3.2 du *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux*;

[156] **DÉCLARE** que les indemnités de fin d'emploi payables aux cadres dont le poste a été aboli en date du 31 mars 2015 en application de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (L.Q., 2015, ch.1), sont déterminées par le *Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* tel que celui-ci se lit en date du 31 mars 2015 en faisant abstraction du *Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux* édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015;

[157] **DÉCLARE** que le congé de préretraite auquel ont droit les cadres dont le poste a été aboli en date du 31 mars 2015 en application de la *Loi modifiant l'organisation et la*

⁷⁶ *Procureur général du Québec c. Cumming*, [1978] 2 R.C.S. 605, 611; repris dans *Philips c. Nouvelle-Écosse (commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 111, 112.

gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (L.Q., 2015, ch. 1) est déterminé par le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux tel que celui-ci se lit en date du 31 mars 2015 en faisant abstraction du Règlement modifiant le Règlement sur certaines conditions de travail applicables aux cadres des agences et des établissements de santé et de services sociaux édicté par l'arrêté ministériel 2015-003 en date du 23 mars 2015;

[158] **Avec frais de justice.**



SUZANNE OUELLET, j.c.s.

Me Michel Jolin
Me Paule Veilleux
Me Mélanie Sauriol
Langlois Avocats
Procureurs de la demanderesse
Casier 115

Me François-Olivier Barbeau
Lavoie Rousseau
Procureurs des défendeurs
Casier 134

Dates de l'instruction : 21, 22, 23, 24 et 25 novembre 2016, délibéré le 21 janvier 2017