

# L'UMFA indemnisée pour l'ingérence indue du gouvernement dans les négociations et la liberté d'association

En février 2022, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a ordonné au gouvernement du Manitoba de verser à l'association du personnel académique de l'Université du Manitoba (UMFA) et à ses membres d'importants dommages-intérêts découlant de l'intervention subreptice du gouvernement dans la ronde de négociations collectives de 2016. Les dommages-intérêts ont été accordés à la suite de la confirmation par la Cour d'appel que la conduite du gouvernement du Manitoba avait considérablement entravé le droit d'association des membres de l'UMFA en vertu de la *Charte des droits et libertés*. Bien qu'il soit troublant que la Cour d'appel du Manitoba ait conclu que la loi régressive du gouvernement sur les restrictions salariales ne violait pas la liberté d'association garantie par la *Charte*, la condamnation de l'ingérence du gouvernement dans les négociations et les dommages-intérêts subséquents constituent une victoire importante, particulièrement à la lumière de

l'ingérence croissante du gouvernement dans les négociations entre les associations de personnel académique et les établissements postsecondaires dans plusieurs provinces.

Cet avis fait suite à l'[Avis juridique de l'ACPPU de juillet 2020](#).

## Contexte

En 2017, le gouvernement Pallister du Manitoba a adopté une vaste loi sur les restrictions salariales intitulée *Loi sur la viabilité des services publics* (LVSP).<sup>1</sup> La LVSP a limité les augmentations salariales possibles pour tous les travailleurs du secteur public au Manitoba, y compris ceux des établissements d'enseignement postsecondaire. Les salaires ont été gelés pendant deux ans, et les augmentations salariales ont été limitées à 0,75 % la troisième année et à 1 % la quatrième année. L'UMFA et de nombreux autres syndicats du secteur public ont contesté cette loi, estimant qu'elle violait l'alinéa 2d) de

1. L.M. 2017, c. 24. La loi a été introduite et adoptée, mais n'est jamais entrée en vigueur. Le 4 novembre 2021, le gouvernement a annoncé que la loi serait abrogée.

la *Charte* (la liberté d'association). L'UMFA a affirmé que les ordres secrets du gouvernement et son implication tardive dans les négociations de 2016 violaient également les droits de ses membres en vertu de l'alinéa 2d) de la *Charte*. Les syndicats ont obtenu gain de cause au procès : la juge de première instance a estimé que la loi interférait avec le droit de négociation collective (qui fait partie de la liberté d'association). La Cour d'appel a annulé cette décision en ce qui concerne la constitutionnalité de la loi, mais a confirmé la conclusion de la juge de première instance selon laquelle le gouvernement du Manitoba avait violé l'alinéa 2d) de la *Charte* pendant les négociations de l'UMFA de 2016.

### Décision de la Cour d'appel – *Manitoba Federation of Labour et al v The Government of Manitoba, 2021 MBCA 85*

#### Analyse de la LVSP au titre de la *Charte*

La Cour d'appel du Manitoba a statué que la LVSP du Manitoba n'interférait pas de façon substantielle avec les droits prévus à l'alinéa 2d) parce qu'elle laissait intact un certain niveau de négociation collective de bonne foi. La Cour d'appel a tenu compte de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Meredith v. Canada (A.G.), 2015 SCC 2*.

Dans l'affaire *Meredith*, la Cour suprême avait conclu que la *Loi sur le contrôle des dépenses, L.C. 2009, c. 2* – une loi sur les restrictions salariales qui a annulé les augmentations salariales prévues pour les membres de la GRC (et d'autres fonctionnaires fédéraux) sans consultation préalable – ne violait pas l'alinéa 2d). La Cour suprême a confirmé qu'une

loi qui limite la négociation collective viole la *Charte* uniquement si elle interfère substantiellement avec la poursuite d'objectifs communs relatifs au milieu de travail.<sup>2</sup> L'analyse examine les droits collectifs particuliers auxquels la loi porte atteinte, évalue l'importance de l'atteinte, détermine si la loi nie effectivement les droits généraux des travailleurs à la négociation collective ou à la grève, et évalue si la loi préserve un certain niveau de consultation et de négociation de bonne foi.<sup>3</sup> Selon la Cour, l'accent doit être mis sur le type de processus qui reste intact malgré la loi.<sup>4</sup> Les droits prévus à l'alinéa 2d) ne garantissent pas un type particulier de processus ou de résultat. Dans l'affaire *Meredith*, la Cour suprême a jugé que la loi sur les restrictions salariales ne violait pas l'alinéa 2d) de la *Charte* parce que les limites imposées s'appliquaient à tous les fonctionnaires fédéraux, étaient compatibles avec les augmentations obtenues ailleurs dans l'administration publique centrale et n'interdisaient pas la consultation sur d'autres questions liées à la rémunération.<sup>5</sup> Trois cours d'appel ont suivi l'arrêt *Meredith* en rejetant les demandes d'autres fonctionnaires affectés par la *Loi sur le contrôle des dépenses*.<sup>6</sup>

Suivant le raisonnement de l'arrêt *Meredith*, la Cour d'appel du Manitoba a statué que la LVSP du Manitoba n'entrave pas substantiellement les droits prévus à l'alinéa 2d) parce qu'elle laisse intact un certain niveau de négociation collective de bonne foi. La Cour a apprécié le fait que la loi n'interdit pas les grèves et que, hormis les salaires, les syndicats sont toujours en mesure de négocier de nombreuses questions liées au milieu de travail, telles que la santé et la sécurité, les droits d'ancienneté, la discipline, les procédures de grief et la sous-traitance.<sup>7</sup> Bien qu'il n'y ait pas eu de

2. *Meredith v. Canada (A.G.), 2015 SCC 2*, aux paragraphes 24 et 25.

3. *Meredith v. Canada (A.G.), 2015 SCC 2*, aux paragraphes 28-30.

4. *Manitoba Federation of Labour et al v The Government of Manitoba, 2021 MBCA 85*, au paragraphe 95.

5. *Meredith c. Canada (P.G.), 2015 CSC 2*, aux paragraphes 28-30.

6. *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675, 2016 OCCA 163* (Syndicat canadien), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 36914 (25 août 2016); *Federal Government Dockyard Trades and Labour Council v Canada (Attorney General), 2016 BCCA 156* (Dockyard Trades), autorisation

de pourvoi à la C.S.C. refusée, 35569 (1<sup>er</sup> décembre 2016);

et *Gordon v Canada (Attorney General), 2016 ONCA 625*,

autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 37254 (16 février 2017), tous résumés dans *Manitoba Federation of Labour et al v The Government of Manitoba, 2021 MBCA 85*, aux paragraphes 62-71.

7. *Manitoba Federation of Labour et al v The Government of Manitoba, 2021 MBCA 85* au paragraphe 119.

consultations avant l'adoption de la loi, cette mesure législative a eu pour effet de préserver de nombreux aspects non salariaux de la négociation collective. La Cour d'appel a statué que la juge de première instance avait indûment dissocié l'arrêt *Meredith* de l'affaire en cause.

### Ingérence du gouvernement dans les négociations de l'UMFA

La Cour d'appel a convenu avec la juge de première instance que la conduite du gouvernement à l'égard des négociations de l'UMFA avec l'Université a porté atteinte de manière substantielle aux droits des membres en vertu de l'alinéa 2d) de la *Charte* de deux façons : (1) le gouvernement a imposé de nouvelles directives à l'administration de l'Université à un stade avancé du processus de négociation (et le mandat était sensiblement différent de celui qui avait déjà été offert par l'administration); et (2) le gouvernement a demandé à l'Université de ne pas révéler ces directives.<sup>8</sup>

### Dommages-intérêts pour l'ingérence indue du gouvernement dans les négociations – *Manitoba Federation of Labour et al v. The Government of Manitoba, 2022 MBQB 32*

Suite à la décision de la Cour d'appel, la question de la réparation est retournée devant la juge de première instance.<sup>9</sup> L'UMFA a réclamé des dommages-intérêts de plusieurs millions de dollars en compensation de la conduite du gouvernement provincial et des pertes qui en ont résulté pour l'UMFA et ses membres.<sup>10</sup>

La juge McKelvey a trouvé particulièrement flagrant que le gouvernement provincial ait ordonné à l'Université de garder le secret sur ses réunions et ses directives. Elle a estimé que l'ordre donné à l'Université de retirer la proposition d'augmentation salariale de 17,5 % alors que cette dernière avait déjà été acceptée a grandement nui à la confiance entre l'UMFA et l'administration, ainsi qu'entre les membres de l'UMFA et l'équipe de négociation.<sup>11</sup> Ainsi, les dommages-intérêts au titre de la *Charte* pourront servir à promouvoir la valeur des droits prévus à l'alinéa 2(d).<sup>12</sup>

La juge a accordé 19 432 277,45 \$ en dommages-intérêts :

- 15 M\$ aux membres (pour compenser le pourcentage d'augmentation salariale qu'ils auraient pu obtenir autrement);
- 2 829 081,80 \$ à l'UMFA en compensation des frais de grève (indemnités de grève provenant du fonds de grève, frais supplémentaires, indemnité en cas de maladie et coordination d'un bureau de grève à l'extérieur du campus); et
- 1 603 195,63 \$ en perte de salaire pour les membres de l'UMFA en raison de la grève.

Si le gouvernement du Manitoba n'avait pas exigé un mandat tardif et imposé le secret, la grève aurait pu être évitée.<sup>13</sup> L'UMFA et ses membres ont subi des pertes réelles, et leurs droits méritent d'être défendus. En outre, les dommages-intérêts pourront avoir un effet dissuasif sur d'éventuelles activités gouvernementales similaires à l'avenir.<sup>14</sup> La juge McKelvey a conclu qu'une déclaration ne serait pas suffisante.<sup>15</sup>

8. Aux paragraphes 148 et 153.

9. La décision relative aux dommages-intérêts a été renvoyée à la juge de première instance parce que l'évaluation de la perte et de la causalité sont des déterminations factuelles. Les cours d'appel ne s'engagent généralement pas dans des investigations factuelles.

10. Auparavant, dans l'affaire *University of Manitoba Faculty Association v University of Manitoba*, 2018 CanLII 5426 (MB LB), la Commission du travail du Manitoba a ordonné à l'Université du Manitoba de verser 2,5 M\$ en dommages-intérêts à l'UMFA pour avoir omis de négocier de bonne foi. L'échec tenait au fait que l'Université n'avait pas divulgué les nouvelles directives émises

par le gouvernement. Aucune indemnité au titre de la *Charte* n'a été accordée, et le gouvernement du Manitoba n'agissait pas comme partie.

11. *University of Manitoba Faculty Association v University of Manitoba*, 2022 MBQB 32, au paragraphe 23.

12. Dans *Ward v. Vancouver (City)*, 2010 CSC 27, au paragraphe 44.

13. *University of Manitoba Faculty Association v University of Manitoba*, 2022 MBQB 32, au paragraphe 51.

14. *University of Manitoba Faculty Association v University of Manitoba*, 2022 MBQB 32, au paragraphe 44.

15. *University of Manitoba Faculty Association v University of Manitoba*, 2022 MBQB 32, au paragraphe 44.