

ACPPU Bulletin juridique

Manitoba Federation of Labour et al. v The Government of Manitoba, 2020 MBQB 92

Dans une décision datée du 11 juin 2020, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, en la personne de la juge McKelvey, a conclu que le gouvernement du Manitoba a enfreint le para 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* relatif à la liberté d'association en faisant substantiellement entrave à un véritable processus de négociation collective par la promulgation de la *Loi sur la viabilité des services publics*, L.M. 2017 ch. 24 (LVSP) et que l'infraction n'était pas justifiée aux termes de l'article premier de la *Charte*.

Le recours a été introduit par la Fédération du travail du Manitoba (FTM) et 28 syndicats affiliés et non affiliés, dont les trois associations de professeurs et professeurs suivantes : University of Manitoba Faculty Association (UMFA), Brandon University Faculty Association (BUFA) et University of Winnipeg Faculty Association (UWFA).

Contexte

Le gouvernement progressiste-conservateur a annoncé dans le discours du Trône de novembre 2016 son intention de présenter un projet de loi sur les salaires du secteur public, et un comité gouvernemental (le Comité ministériel sur la rémunération dans le secteur public) a été constitué en

décembre de la même année. Le projet de loi a été déposé à l'Assemblée législative du Manitoba le 20 mars 2017 et la LVSP a reçu la sanction royale le 2 juin 2020. La LVSP prévoit son entrée en vigueur par proclamation, mais celle-ci n'a pas encore eu lieu. Le gouvernement a donc fait valoir que la Cour n'avait pas compétence pour entendre une contestation fondée sur la *Charte*, argument que la Cour a finalement rejeté, car, à toutes fins utiles, le gouvernement et les employeurs concernés traitent de toute façon la LVSP comme si elle était vigueur.

La LVSP vise à « créer un cadre » pour s'assurer que les augmentations de rémunération futures des employés du secteur public tiennent compte de la situation financière de la province, conformément à des principes de « gestion financière responsable », tout en protégeant la « viabilité des services publics ». En outre, la LVSP autorise « l'affectation d'une partie des économies réalisées » à des augmentations ultérieures de la rémunération ou des autres avantages sociaux des employés. (LVSP, article premier)

La Loi prévoit une « période protégeant la viabilité » de quatre ans en se fondant sur les taux de rémunération au 20 mars 2017. Pendant ces quatre ans, il ne peut y avoir aucune augmentation les deux

premières années et pas d'augmentation supérieure à 0,75 % la troisième année et à 1 % la quatrième année. La LVSP s'inspire d'une loi de la Nouvelle-Écosse sur la restriction salariale qui porte le même nom (Bill 148, the *Public Services Sustainability (2015) Act*) et qui fait aussi l'objet d'une contestation constitutionnelle devant la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

Témoignages

D'après l'affidavit du président de la FTM, un groupe de travail sur les finances composé de représentants des syndicats et du gouvernement a été créé en novembre 2016, après le discours du Trône, et il s'est réuni plusieurs fois avant le dépôt du projet de loi menant à la LVSP. Cependant, dès le départ, le gouvernement a refusé d'examiner d'autres solutions que des mesures législatives et, en janvier 2017, les syndicats ont appris par la presse que le projet de loi était, en fait, déjà rédigé.

Les affidavits présentés à la Cour par Greg Flemming, directeur général de l'UMFA, ainsi qu'un autre affidavit de l'ancien président, Mark Hudson, ont joué un rôle décisif dans les conclusions de la Cour sur l'incidence de la LVSP sur la négociation collective. En septembre 2016, l'Université du Manitoba a proposé une augmentation salariale générale qui, avec les rajustements selon le marché, aurait abouti à une augmentation salariale de 17,5 % sur la durée d'une convention collective de quatre ans. En octobre, le gouvernement, ayant appris l'offre de l'université, l'a informée du contrôle probable des salaires du secteur public et lui a ordonné de retirer l'offre monétaire pour la remplacer par un gel des salaires d'une année. L'université a également reçu pour ordre de ne pas mentionner l'intervention du gouvernement. Résultat, les négociations ont été rompues, une grève d'un mois a suivi en novembre 2016 et les parties ont conclu une entente d'une année prévoyant de modestes gains non pécuniaires. La pause salariale d'une année décrétée par le gouvernement s'est donc imposée.

S'étant réservé ce droit dans l'entente, l'UMFA a déposé auprès de la Commission du travail du Manitoba (CTM) une plainte contre l'université pour pratique déloyale de travail alléguant une négociation de mauvaise foi. La CTM a tranché en faveur du syndicat et lui a accordé 2,5 M\$ de dommages-intérêts.

L'entente d'une année est arrivée à expiration en mars 2017 et quand les parties ont entamé la négociation collective, l'université a appliqué les paramètres salariaux de quatre ans prévus par la LVSP

et refusé de mettre en œuvre l'amélioration des avantages sociaux négociée en 2016. L'entente de principe conclue en août 2017 était expressément assujettie au droit de l'UMFA de revenir à la table de négociation pour la réviser, si la LVSP était jugée inconstitutionnelle.

L'UMFA a témoigné que, même si l'entente de 2017 a été ratifiée, ses membres considéraient qu'elle représentait une perte importante. Ils exprimaient donc un manque de confiance dans l'équipe de négociation et ils étaient mécontents de devoir continuer de payer leurs cotisations syndicales. Les relations entre le syndicat et ses membres, a-t-elle expliqué, s'étaient durablement détériorées. L'expérience de l'UMFA ressemblait à celle de la section locale 3007 d'Unifor, qui a connu de la part de l'Université du Manitoba la même intransigeance fondée sur l'application de la LVSP, et dans son cas aussi, une convention collective a été ratifiée avec la même clause prévoyant la réouverture si la loi était jugée inconstitutionnelle.

Dans son affidavit, le négociateur en chef de la Brandon University Faculty Association, Jon-Tomas Godin, exposait l'entrave à la négociation collective avec l'Université de Brandon découlant de l'application de la LVSP. L'université a reconnu l'entrave dans un protocole d'entente et la nouvelle convention collective ensuite ratifiée comprenait une clause similaire relative à la constitutionnalité de la loi.

D'autres syndicats ont présenté des témoignages semblables au sujet de leurs employeurs du secteur public qui menaient des négociations en se fondant sur le plafonnement des augmentations pécuniaires énoncées dans la LVSP. Résultat, le tableau dressé par la preuve faisait apparaître une ingérence importante dans le processus de négociation collective, ainsi que le mécontentement et l'agitation qu'elle a suscités parmi les membres des syndicats concernés.

L'incidence sur la négociation collective était également le sujet de deux rapports et témoignages d'expert contradictoires. M. Robert Hebdon, de l'Université McGill, a expliqué la nature et les rouages de la négociation collective et déclaré qu'à son avis, l'application de la LVSP compromettrait considérablement le processus de négociation. L'élimination de la négociation sur les dispositions monétaires éviscèrait le processus, étant donné que les syndicats étaient privés de pouvoir de négociation, puisqu'il leur était impossible d'échanger des points

monétaires contre des points non monétaires, et qu'il était futile de faire grève uniquement sur des questions non pécuniaires. De fait, l'expérience de l'UMFA en 2016 et 2017, entre autres, corroborait le point de vue de M. Hebdon. Quant à l'expert appelé par le gouvernement, M. Richard Chaykowski, il soutenait que la LVSP ne fait pas entrave de manière substantielle à la négociation collective. Ce point de vue a été efficacement contesté en contre-interrogatoire, lorsqu'il a été souligné que M. Chaykowski avait auparavant soutenu dans ses publications académiques que les lois visant à la restriction salariale avaient, au contraire, une incidence sur la négociation collective. La juge McKelvey a pour finir conclu qu'il fallait préférer le témoignage de M. Hebdon.

Enfin, la Cour a examiné la preuve présentée par les témoins du gouvernement qui devait appuyer l'allégation selon laquelle la situation financière justifiait, en vertu de l'article premier de la *Charte*, l'entrave à la négociation collective par le contrôle des salaires dans le secteur public prévu par la LVSP. Cet argument a été contredit efficacement par l'expert des syndicats, M. Eugene Beaulieu, de l'Université de Calgary. M. Beaulieu a fait remarquer que le Manitoba n'était pas aux prises avec une crise financière en 2016 et qu'en fait, il avait pris des décisions qui ont sensiblement réduit les recettes publiques. Le gouvernement a ainsi réduit l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe sur les ventes, et il a procédé à des transferts importants dans le fonds de stabilisation de la province, alors qu'il avait aussi emprunté et qu'il ne mentionnait plus de recettes de deux organismes publics dans les recettes sous-évaluées déclarées dans ses rapports comptables.

Ces politiques et mesures du gouvernement, ainsi que la surestimation de 10 à 30 % par an des déficits budgétaires, ne pouvaient pas, de l'avis de M. Beaulieu, justifier l'attaque contre les salaires du secteur public. Le gouvernement ne pouvait pas non plus, selon M. Beaulieu, prétendre qu'il cherchait à protéger sa cote de crédit en vue d'emprunts en maîtrisant les dépenses – argument que contredit aussi la décision de réduire les recettes. Pour finir, la preuve montre que le gouvernement cherchait à créer une situation financière qui lui permettrait de justifier le contrôle des salaires du secteur public. Il s'agissait, autrement dit, d'une « crise » fabriquée à des fins politiques.

La juge McKelvey a conclu, après avoir examiné l'ensemble de la preuve, que les employeurs du secteur

public traitaient la LVSP comme si elle était en vigueur et applicable à leur négociation collective; que les syndicats avaient démontré que la loi entraînait une entrave importante à la négociation collective; que le témoignage des experts corroborait la conclusion d'entrave; et que les politiques et mesures du gouvernement relevaient d'un choix politique et ne lui avaient pas été imposées par la situation financière en 2016 ou par la suite.

Le droit et son application

La Cour a d'abord tranché la question de la compétence, le gouvernement soutenant que la LVSP n'avait pas force de droit, car elle n'avait pas été promulguée. La Cour a examiné la jurisprudence afin d'établir à quel moment une loi prend force de droit et conclu que c'est lorsqu'elle a été adoptée et qu'elle a reçu la sanction royale, et que la promulgation n'est pas impérative à cet égard. En outre, la preuve montrait que le gouvernement et les employeurs traitaient tous la LVSP comme si elle était en vigueur et qu'elle régissait la négociation collective – la Cour a qualifié avec clairvoyance la LVSP de « sujet qui fâche ».

La Cour a, cependant, déclaré que le gouvernement n'était pas tenu, contrairement à ce qu'affirmaient les syndicats, de les consulter, ou d'entamer avec eux une négociation collective, avant de promulguer la loi. La juge McKelvey considérait que la Cour suprême du Canada avait expressément rejeté l'existence d'une obligation de consultation prélegislative dans la décision *BC Health Services* et qu'il ne pouvait pas non plus y avoir d'obligation de négociation collective avant la promulgation. En fait, la constitutionnalité de la loi est déterminée par son contenu, pas par un manquement à une obligation de consulter avant la promulgation. Toutefois, cela ne signifie pas que la consultation n'est pas prise en compte dans les litiges fondés sur la *Charte*, car cela est pertinent dans l'évaluation relative à l'article premier visant à établir s'il y a une atteinte minimale à un droit garanti par la *Charte* et, en particulier, si d'autres solutions ont été examinées comme c'est le cas dans un véritable processus de consultation. La conclusion suivante de la Cour selon laquelle il y avait eu une consultation limitée et « sommaire » qui n'était pas véritable et selon laquelle aussi le gouvernement n'avait aucune intention d'examiner sérieusement d'autres options que la loi, n'établissait pas un manquement au para 2d) pour défaut de consultation, mais elle était importante dans l'évaluation de la justification par le

gouvernement de l'infraction au para 2d) aux termes de l'article premier.

L'examen de la liberté d'association prévue au para 2d) portait sur les décisions de la Cour suprême du Canada *BC Health Services, Association de la police montée de l'Ontario et Meredith*¹. La Cour s'est concentrée sur *BC Health Services* en adoptant le critère à deux volets pour établir une entrave importante dans le processus de négociation collective : l'importance de la question dans le processus de négociation collective et l'incidence même de la loi sur le droit collectif à des négociations et des consultations de bonne foi.

La juge McKelvey a conclu que la LVSP « supprime en fait les droits syndicaux à la négociation collective de toute modalité monétaire ou avantage social » (*MFL*, para 307) et que, par conséquent, il était répondu au premier volet du critère pour ce qui est d'établir une entrave importante à la négociation collective. Il a été répondu au second par la preuve de l'incidence négative sur le processus de négociation collective véritable. Pour arriver à la conclusion sur ce deuxième élément, la savante juge devait prendre en compte la série de décisions, y compris la décision *Meredith* et les décisions de cours d'appel provinciales² qui ont conclu que la *Loi sur le contrôle des dépenses* (LCD) fédérale ne portait pas atteinte à la négociation collective protégée en vertu du para 2d).

Le gouvernement du Manitoba soutenait que les dispositions de la LVSP étaient semblables à celles de la LCD et que les conclusions dans ces affaires devraient donc s'appliquer dans l'évaluation de la LVSP. La juge McKelvey, qui n'était pas de cet avis, a d'abord fait remarquer que les parties concernées avaient mené des négociations collectives avant l'adoption de la LCD et qu'il y avait des différences notables dans l'incidence sur les aspects monétaires et non monétaires de la LVSP et de la LCD en ce qui concerne la négociation collective. La savante juge a fourni une longue liste de motifs pour conclure à une entrave importante (*MFL*, para 348).

Ayant conclu que la LVSP enfreint le para 2d), la Cour a ensuite examiné l'application de l'article premier de la *Charte*, qui est ainsi libellé :

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le critère des limites raisonnables, que définit la Cour suprême du Canada, est connu sous le nom de critère de la décision *Oakes*³, et la Cour l'a examiné en fonction des éléments qui s'appliquaient.

L'objectif de la loi contestée doit être urgent et réel

La Cour a convenu que le gouvernement avait fait une série de choix qui réduisaient ses recettes, qu'il rendait compte de façon erronée de celles-ci et que cette baisse des recettes avait pour effet de creuser les déficits. La Cour a souligné que la seule réduction substantielle des dépenses concernait la rémunération du secteur public.

En rejetant l'argument du gouvernement selon lequel son objectif était urgent et réel, la juge McKelvey a déclaré que la preuve n'établissait pas que le Manitoba se trouvait dans une situation financière difficile. Rien n'indiquait une crise ou une nécessité financière. Cependant, par souci d'exhaustivité, la Cour a également examiné le reste de l'analyse en vertu de l'article premier.

Lien rationnel entre l'objectif du gouvernement et la loi

En l'espèce, la Cour a tranché en faveur du gouvernement, estimant que si le choix législatif est contestable, il existait un lien rationnel en ceci que la LVSP aiderait à contrôler la rémunération dans le secteur public.

Atteinte minimale

Cet élément du critère relatif à l'article premier est une analyse de proportionnalité qui vise à vérifier que la loi porte atteinte de façon minimale à la liberté fondamentale. La Cour souligne qu'il incombe au gouvernement de montrer que l'atteinte que constitue le contrôle des salaires en vertu de la LVSP représentait le moyen le moins draconien. La juge a

1. *Health Services and Support – Facilitators Subsector Bargaining Assn c. Colombie-Britannique*, 2007 RCS 27; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 RCS 1; *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 RCS 2.

2. *Meredith c. Canada: Gordon v. Canada (Attorney General)* 2016 ONCA 625; *The Federal Government Dockyard Trades and Labour*

Council v. Canada (Attorney General), 2016 BCCA 156; *Canada (Procureur général) v. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163

3. *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103.

conclu que la preuve établissait que le gouvernement n'avait pas « véritablement envisagé d'autres solutions » que la loi. C'est là qu'intervient l'absence de consultation, comme il est dit plus haut, la Cour ayant rejeté une obligation de consulter ou d'entamer une négociation collective avant de déposer le projet de loi.

La Cour a également conclu à l'absence de proportionnalité entre les effets délétères de la loi sur les droits garantis par le para 2*d*) et les objectifs du gouvernement en faisant adopter la LVSP. Là encore, la Cour a souligné les choix politiques du gouvernement de réduire les recettes disponibles et d'en rendre compte de façon erronée.

Équilibrage final

Dans l'examen de l'incidence générale de la LVSP sur la négociation collective, la juge McKelvey a constaté que la preuve établissait que les relations entre les syndicats et leurs membres et entre les syndicats et les employeurs se sont détériorées et que cela pourrait paralyser de futures négociations collectives. Surtout, la savante juge a déclaré :

Le gouvernement facilite des mesures populaires de réduction des recettes fiscales sur le dos des travailleurs du secteur public. Il n'y a pas de proportionnalité. (*MFL*, para 422)

Signification de la décision *Manitoba of Federation of Labour*

Il s'agit évidemment d'une décision importante pour la protection de la négociation collective en application du para 2*d*) sur la liberté d'association de la *Charte des droits et libertés*. De plus, la décision relative à la compétence selon laquelle il n'était pas nécessaire que la LVSP soit officiellement en vigueur est importante, car elle empêchera le gouvernement de mettre des lois à l'abri de contestation en ne les promulguant pas, mais en veillant quand même à les appliquer.

Nous ne savons pas encore si le gouvernement fera appel de la décision devant la Cour d'appel du Manitoba, mais cette décision de la Cour du Banc de la Reine aidera dans deux autres contestations constitutionnelles de lois restreignant la négociation collective et imposant un contrôle des salaires dans d'autres provinces, à savoir la Nouvelle-Écosse (Bill 148, *the Public Services Sustainability (2015) Act*) et l'Ontario (projet de loi 124, *Loi de 2019 visant à préserver la viabilité du secteur public pour les générations futures*).

Le cas néo-écossais est un renvoi constitutionnel et, comme tel, il a été directement soumis à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. La loi a reçu la sanction royale en décembre 2015 et elle a été promulguée presque deux ans après, en août 2017. Aussitôt, le gouvernement l'a renvoyée devant la Cour d'appel afin d'en déterminer la constitutionnalité. Les retards s'accumulent, car le gouvernement cherche à empêcher les huit syndicats intervenants qui seront entendus à l'audience de présenter des affidavits et il fait obstacle à la divulgation de documents du Cabinet relatifs au moment choisi pour faire adopter la loi.

La cour néo-écossaise devra donc prendre des décisions préliminaires avant qu'une date puisse être fixée pour l'audience sur le bien-fondé et que celle-ci puisse avoir lieu. Cette loi ayant servi de modèle au gouvernement du Manitoba pour la rédaction de la LVSP – jusque dans son intitulé –, la décision *MFL* présentera une similitude d'ordre factuel avec les dispositions législatives néo-écossaises et probablement dans son incidence sur la négociation collective. En fait, étant donné la preuve et les conclusions subséquentes de la cour manitobaine, il est possible que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse redouble d'efforts pour éviter que des éléments de preuve relatifs aux répercussions du projet de loi 148 soient présentés à la Cour d'appel.

En Ontario, le projet de loi 124 prévoit le plafonnement de la rémunération de quantité de travailleurs du secteur public et plusieurs contestations séparées ont été déposées par quatre syndicats de l'enseignement de la province, une coalition dirigée par la Fédération du travail de l'Ontario dont fait partie l'Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario (OCUFA), l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario, le Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario et la Carleton University Academic Staff Association (CUASA).

La Cour supérieure de justice de l'Ontario instruira toutes les contestations ensemble et la décision *MFL* sera un ajout important à l'argument qui lui sera présenté. À cet égard, l'analyse de la cour manitobaine est particulièrement importante, car la juge McKelvey a fait la distinction entre les décisions concernant la *Loi sur le contrôle des dépenses* (LCD) sur lesquelles le gouvernement du Manitoba s'appuyait dans l'examen de la jurisprudence relative au para 2*d*). En outre, la conclusion relative à l'article premier selon laquelle il n'a pas été établi qu'il y avait un objectif urgent et réel,

mais plutôt qu'il y avait une nécessité financière qui était le produit de politiques du gouvernement, peut être importante en ce qui concerne les faits pour les cas néo-écossais et ontarien aussi. L'argument inspiré du « bootstrapping » a été rejeté au Manitoba!

L'UMFA, la BUFA et l'UWFA doivent être félicitées pour leur rôle dans la décision *MFL* et nous pouvons tous souhaiter avec l'OCUFA, la CUASA et le mouvement syndical en général un résultat aussi positif aux prochaines contestations fondées sur la *Charte*.