

EYB 2020-355823 – Résumé

Cour supérieure

Les avocats et notaires de l'État québécois (LANEQ) c. Tribunal administratif du travail
200-17-030038-194 (approx. 37 page(s))
10 juillet 2020

Décideur(s)

Hardy, Éric

Type d'action

POURVOI en contrôle judiciaire. ACCUEILLI en partie.

Indexation

TRAVAIL; ADMINISTRATIF; CONTRÔLE JUDICIAIRE; *CODE DU TRAVAIL*; ACCRÉDITATION; FONCTION PUBLIQUE PROVINCIALE; UNITÉ DE NÉGOCIATION; décision du TAT; rejet d'une demande d'inclusion de salariés dans l'unité de négociation que représente l'association LANEQ; juristes du ministère de la Justice du Québec; pourvoi en contrôle judiciaire de LANEQ visant 27 des juristes exclus; décision déraisonnable du TAT en ce qui concerne 26 des 27 juristes visés par le pourvoi; non-respect par le TAT des contraintes juridiques pertinentes auxquelles il est assujéti; décision annulée;

Résumé

Les avocats et notaires de l'État québécois (LANEQ) demande le contrôle judiciaire de la décision du TAT qui a rejeté sa demande visant à inclure dans son unité de négociation (UN) 42 juristes du ministère de la Justice du Québec (MJQ) affectés, pour une partie, au ministère du Conseil exécutif (MCE), et oeuvrant, pour l'autre, au bureau de la sous-ministre du MJQ ainsi qu'à celui de deux de ses sous-ministres associés. LANEQ remet en question la décision à l'égard de 27 de ces juristes au motif qu'elle serait déraisonnable.

Les principes de droit administratif qui doivent guider le tribunal dans son analyse sont ceux définis dans l'arrêt *Vavilov*. Personne ne conteste que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique ici et que c'est à la partie qui plaide que la décision attaquée est déraisonnable qu'il appartient de le démontrer. La Cour suprême identifie deux lacunes fondamentales qui permettent de déterminer qu'une décision est déraisonnable. La première concerne le manque de logique interne du raisonnement. La deuxième est le cas d'une décision indéfendable sous certains rapports, compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision. C'est à ce deuxième niveau que le bât blesse, en l'instance. En effet, au regard de 26 des 27 juristes visés par le pourvoi, le TAT a fait fi des contraintes juridiques pertinentes qui s'imposaient à lui.

Précisons que la première des contraintes juridiques auxquelles le TAT était assujéti ici est le rapport du comité conjoint faisant l'objet du décret qui accrédite LANEQ, rapport qui trace les limites de son UN. La deuxième contrainte est la définition de « salarié » que l'on retrouve au par. 1 l) C.t. La troisième est celle selon laquelle toute exception doit être interprétée restrictivement. La quatrième est le corollaire de la règle précédente selon laquelle le fardeau de démontrer l'application d'une exclusion incombe à l'employeur. La cinquième a trait à la portée de l'exception de confidentialité faisant l'objet du sous-paragraphe 3 du par. 1 l) C.t. La jurisprudence constante l'a bien circonscrite. La sixième se retrouve à l'art. 51 de la *Loi sur la fonction publique*.

Le TAT a exclu de l'UN les 19 juristes nommés par le MJQ, mais affectés au MCE, pour les trois mêmes motifs, à savoir : ils sont affectés au Conseil exécutif (par. 4 du rapport du comité conjoint) et sont des fonctionnaires du MCE (sous-paragraphe 3.1 du par. 1 l) C.t.). Le TAT retient aussi le caractère confidentiel de leur emploi en lien avec la fonction exécutive (sous-paragraphe 3 du par. 1 l) C.t.). Or, l'application de ces trois exclusions à ces 19 juristes est déraisonnable. Il convient donc d'accueillir le pourvoi en ce qui les concerne.

La décision d'exclure les six juristes travaillant au bureau du sous-ministre associé Paquette est également déraisonnable, en ce qu'aucun des deux motifs d'exclusion retenus à leurs égards ne peut s'appliquer. Il sera donc aussi fait droit au pourvoi en ce qui concerne ces six juristes.

Restent les deux juristes de la Direction du droit administratif au MJQ, M^{es} Boily-Dupuis et Grondin. Le TAT a conclu que ces juristes devaient être exclues de l'UN en raison du caractère confidentiel de l'emploi qu'elles occupent en lien avec la fonction exécutive et les relations du travail (sous-paragraphe 3 du par. 1 l) C.t.). Il a eu raison de conclure ainsi en ce qui concerne M^e Grondin, mais pas en ce qui concerne M^e Boily-Dupuis. Clairement, l'exception de confidentialité en lien avec les relations du travail ne s'applique pas à elle. Ainsi, il sera fait droit au pourvoi en ce qui concerne cette juriste également.

En conclusion, il sera fait droit au pourvoi en ce qui concerne tous les juristes visés par celui-ci, à l'exception de M^e Grondin. Par ailleurs, puisque le tribunal considère ici qu'une seule interprétation raisonnable est possible en raison de l'ensemble des facteurs pertinents qui militent très fortement en faveur d'une interprétation particulière, il est inutile de retourner l'affaire au TAT. Sa décision est annulée et le tribunal déclare que tous les juristes visés par le pourvoi, à l'exception de M^e Grondin, font partie de l'UN que représente LANEQ.

Suivi

- Nos recherches n'ont révélé aucun suivi relativement au présent jugement.

Décision(s) antérieure(s)

- T.A.T. nos CQ-2018-1580, AQ-1004-4370, 16 août 2019, [EYB 2019-316293](#)

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-030038-194

DATE : 10 juillet 2020

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE ÉRIC HARDY, j.c.s. (JH 5512)

LES AVOCATS ET NOTAIRES DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS (LANEQ)

Demanderesse

c.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

Défendeur

et

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
(ministère de la Justice du Québec et ministère du Conseil exécutif)

Mise en cause

JUGEMENT

(sur demande de pourvoi en contrôle judiciaire)

L'APERÇU

[1] Le 16 août 2019, le Tribunal administratif du travail (« **TAT** ») rejette la demande de LANEQ visant à inclure dans son unité de négociation 32 juristes du ministère de la Justice du Québec (« **MJQ** ») affectés, pour une partie, au ministère du Conseil exécutif (« **MCE** »), et œuvrant, pour l'autre, au bureau de la sous-ministre du MJQ ainsi qu'à celui de deux de ses sous-ministres associés.

[2] LANEQ se pourvoit en contrôle judiciaire (« **Pourvoi** ») à l'encontre de cette décision (« **Décision** »)¹.

[3] Elle remet en question la Décision à l'égard de 27 de ces juristes au motif qu'elle serait déraisonnable.

[4] La seule question en litige est la suivante :

- le TAT a-t-il appliqué de façon déraisonnable les critères d'exclusion de ces juristes de leur unité de négociation?

[5] Le Tribunal fait droit au Pourvoi à l'égard de 26 de ces 27 juristes. Il conclut qu'en ce qui les concerne, la Décision est déraisonnable en ce qu'elle fait fi de contraintes juridiques incontournables.

1. LE CONTEXTE

[6] Le 10 janvier 1996, LANEQ est accréditée, par décret² (« **Décret** »), pour représenter tous les avocats et tous les notaires de la fonction publique classés dans le corps d'emploi 115, à l'exception des personnes exclues en vertu de l'article 1, paragraphe l) du *Code du travail*³, du rapport du Comité conjoint (« **Comité conjoint** »)⁴ et de celles qui pourraient être exclues conformément au quatrième alinéa de l'article 66 de la *Loi sur la fonction publique*⁵.

[7] Le Comité conjoint auquel le Décret réfère est celui constitué le 20 avril 1994 en vertu de l'article 66 de la *Loi sur la fonction publique*. On y lit que l'accréditation des salariés membres de différents ordres professionnels, dont ceux des avocats et des notaires, n'est accordée que sur la recommandation d'un comité conjoint constitué par le gouvernement et formé pour moitié de représentants du groupe intéressé.

[8] Dans le présent dossier, les membres du Comité conjoint, au terme d'un processus de concertation, ont convenu d'exclure de l'unité de négociation 80 avocats

¹ Pièce P-1, décision du 16 août 2019.

² Pièce MC-1.

³ RLRQ, c. C-27.

⁴ Pièce P-5.

⁵ RLRQ, c. F-3.1.1.

et 3 notaires en raison de la nature de leurs fonctions⁶. Les salariés exclus se regroupent en sept catégories. Celle pertinente aux fins du présent pourvoi est la suivante :

- les juristes relevant du MJQ qui sont affectés au Conseil exécutif (« **CE** ») au bureau d'un sous-ministre associé et au Secrétariat du Conseil du trésor (Relations du travail).

[9] 95 % des avocats qui œuvrent au sein des divers ministères du gouvernement relèvent du MJQ⁷.

[10] Le 10 avril 2018, LANEQ dépose devant le TAT une demande en inclusion dans l'unité de négociation de 31 salariés⁸.

[11] À l'audience devant le TAT, ce nombre passe à 42. Tous ces salariés sont des juristes appartenant au corps d'emploi 115. Ils ont tous été nommés par le sous-ministre de la Justice.

[12] Neuf journées sont consacrées à l'instruction.

[13] Lors de la première, la procureure générale du Québec (« **PGQ** ») énonce ses motifs de contestation. Ils sont au nombre de trois⁹ :

- les juristes affectés au MCE sont des employés du MCE. Partant, l'exclusion prévue à l'article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3.1 du *Code du travail* s'applique;
- l'exclusion contenue au paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint faisant référence au CE doit plutôt s'entendre du MCE puisque le CE n'a aucun employé;
- de façon subsidiaire, le MCE est le véritable employeur des juristes affectés à ce dernier même si leur acte de nomination émane du MJQ.

[14] La PGQ n'invoque alors pas l'exclusion de la confidentialité contenue à l'article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3 du *Code du travail*. Pourtant, il s'agit d'un motif d'exclusion que le TAT retient à l'égard de tous les juristes visés par le Pourvoi.

⁶ Pièce P-5.

⁷ Notes sténographiques, audience du 1 février 2019, contre-interrogatoire de Yan Paquette, p. 127. Voir aussi Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 28.

⁸ L'article 66, alinéa 4 de la *Loi sur la fonction publique* accorde au TAT la compétence pour entendre un tel litige.

⁹ Voir les propos préliminaires contenus aux notes sténographiques, audience du 19 juillet 2018, p. 19-20; notes sténographiques, audience du 17 janvier 2019, p. 69-70.

[15] Aucun juriste ne témoigne. M^e Luc Bruneau est le seul témoin que LANEQ fait entendre. Il est un des membres du Comité conjoint¹⁰. Du côté de l'employeur, il fait entendre plusieurs hauts fonctionnaires.

[16] La preuve démontre que l'acte de nomination de certains juristes œuvrant au sein du MCE émane du MCE¹¹ et non du MJQ. Ils ne font pas d'ailleurs l'objet de la demande en inclusion de LANEQ.

La Décision

[17] Pour les fins de son analyse, le TAT regroupe les salariés visés par la demande en inclusion en neuf catégories. Les motifs retenus par le TAT pour la rejeter sont propres à chacune d'elles.

[18] Ceux pertinents aux fins du présent Pourvoi sont les suivants :

- le juriste est affecté au CE;
- il est un fonctionnaire du MCE;
- le caractère confidentiel de son emploi en lien avec la fonction exécutive;
- le caractère confidentiel de son emploi en lien avec la fonction exécutive et les relations du travail;
- le rôle du salarié en tant que représentant de l'employeur;
- le salarié a accès et participe au volet « relations du travail » avec un sous-ministre associé (« **SMA** »).

2. L'ANALYSE ET LA DÉCISION

2.1 Les principes de droit propres au contrôle judiciaire

[19] Les principes de droit administratif qui doivent guider le Tribunal sont ceux que la Cour suprême vient de définir dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*¹².

[20] Il convient de rappeler ceux qui apparaissent les plus pertinents aux enjeux que soulève le Pourvoi.

¹⁰ Pièce MC-1.

¹¹ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 58.

¹² 2019 CSC 65.

Le fardeau de la démonstration

[21] D'abord, il existe une présomption selon laquelle la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable¹³. Les parties au Pourvoi conviennent que c'est cette norme qui s'applique ici.

[22] Il appartient à la partie qui conteste la décision administrative d'en démontrer le caractère déraisonnable¹⁴.

La considération de l'expertise dans le processus décisionnel administratif

[23] Étant donné que la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable constitue le point de départ, la Cour suprême précise que l'expertise n'est plus pertinente pour déterminer la norme de contrôle applicable¹⁵. Ainsi, les considérations tenant de l'expertise du décideur étant désormais incorporées dans la nouvelle présomption, il n'est plus nécessaire pour le juge siégeant en révision judiciaire de les examiner¹⁶. Cela n'a pas pour objet de retirer à l'expertise la place qu'elle occupe dans le processus décisionnel administratif¹⁷. Au contraire, la prise en compte de l'expertise est tout simplement incorporée dans le nouveau point de départ¹⁸.

Le rôle de la cour de révision

[24] Le rôle des cours de justice consiste à réviser la décision administrative et, en général à tout le moins, à s'abstenir de trancher elles-mêmes la question en litige. Ainsi, une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'éventail des conclusions qu'il aurait pu tirer, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution correcte¹⁹. En somme, la norme de la décision raisonnable exige de la cour de révision qu'elle fasse preuve de déférence envers la décision administrative²⁰. Les lacunes reprochées ne doivent pas être simplement superficielles ou accessoires. Une erreur mineure ne saurait suffire à rendre déraisonnable une décision administrative. Les lacunes identifiées doivent être suffisamment capitales ou importantes pour mener à une telle conclusion²¹.

¹³ *Id.*, par. 16.

¹⁴ *Id.*, par. 100.

¹⁵ *Id.*, par. 31.

¹⁶ *Id.*, par. 58.

¹⁷ *Id.*, par. 31.

¹⁸ *Id.*, par. 31 et 58.

¹⁹ *Id.*, par. 83.

²⁰ *Id.*, par. 85.

²¹ *Id.*, par. 100.

La limite de la déférence

[25] Le caractère raisonnable d'une décision s'apprécie en fonction de sa justification²². Les motifs constituent le mécanisme principal par lequel le décideur administratif démontre que sa décision possède cet attribut, tant aux parties touchées qu'aux cours de révision²³.

[26] Une décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle²⁴.

[27] Un résultat par ailleurs raisonnable ne saurait être tenu pour valide s'il repose sur un fondement erroné²⁵.

[28] Lorsque les motifs fournis par le décideur administratif pour justifier sa décision comportent une lacune fondamentale ou révèlent une analyse déraisonnable, il ne convient habituellement pas que la cour de révision élabore ses propres motifs pour appuyer la décision administrative²⁶. La cour de révision ne peut donc reconstruire le raisonnement de manière à rendre la conclusion raisonnable²⁷.

[29] La cour de révision doit s'assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si sa décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si sa décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci²⁸.

Le manque de logique interne et les contraintes factuelles et juridiques

[30] Quant à l'application de la norme de la décision raisonnable, la Cour suprême identifie deux lacunes fondamentales qui permettent de déterminer qu'une décision est déraisonnable. La première concerne le manque de logique interne du raisonnement. La deuxième est le cas d'une décision indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision²⁹. Elle ajoute :

[...] Il n'est toutefois pas nécessaire que les cours de révision déterminent si les problèmes qui rendent la décision déraisonnable appartiennent à l'une ou à l'autre

²² *Id.*, par. 74.

²³ *Id.*, par. 81.

²⁴ *Id.*, par. 85.

²⁵ *Id.*, par. 86.

²⁶ *Id.*, par. 96.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*, par. 99.

²⁹ *Id.*, par. 101.

catégorie. Ces désignations offrent plutôt un moyen pratique d'analyser les types de questions qui peuvent révéler qu'une décision est déraisonnable.³⁰

[31] Relativement à la première catégorie, une décision raisonnable doit être fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent³¹. La cour de révision doit être en mesure de suivre le raisonnement du décideur administratif sans se buter sur une faille décisive dans sa logique globale³². Les motifs qui ne font que reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments avancés et formuler ensuite une conclusion péremptoire permettent rarement à la cour de révision de comprendre le raisonnement qui justifie une décision³³.

[32] En outre, si les motifs sont entachés d'erreurs manifestes sur le plan rationnel – comme lorsque le décideur suit un raisonnement tautologique ou a recours à de faux dilemmes, à des généralisations non fondées ou à une prémisse absurde, la logique interne d'une décision peut également être remise en question³⁴.

[33] Quant à la deuxième catégorie, la Cour suprême énumère sept facteurs non exhaustifs pouvant généralement être utiles pour déterminer le caractère raisonnable d'une décision :

[...] Il s'agit notamment du régime législatif applicable et de tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, des principes d'interprétation des lois, de la preuve portée à la connaissance du décideur et des faits dont le décideur peut prendre connaissance d'office, des observations des parties, des pratiques et décisions antérieures de l'organisme administratif et, enfin, de l'impact potentiel de la décision sur l'individu qui en fait l'objet. Ces éléments ne doivent pas servir de liste de vérification pour l'exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable et leur importance peut varier selon le contexte. L'objectif est simplement d'insister sur certains éléments du contexte pouvant amener la cour de révision à perdre confiance dans le résultat obtenu.³⁵

[Le Tribunal souligne]

Le décideur administratif ne peut ignorer ou réécrire les lois

[34] Une décision raisonnable doit être justifiée au regard de l'ensemble du droit et des faits pertinents³⁶. Le fait que le décideur participe, avec les cours de justice, à l'élaboration du contenu précis des régimes qu'il administre, ne devrait pas être interprété comme une licence qui lui est accordée pour ignorer ou réécrire les lois qu'il

³⁰ *Id.*, par. 101.

³¹ *Id.*, par. 102.

³² *Id.*

³³ *Id.*

³⁴ *Id.*, par. 104.

³⁵ *Id.*, par. 106.

³⁶ *Id.*, par. 105.

doit appliquer³⁷. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne permet pas au décideur administratif de s'arroger des pouvoirs que le législateur n'a jamais voulu lui conférer³⁸.

Si le décideur choisit de s'écarter d'une jurisprudence interne constante, il doit s'expliquer

[35] Lorsque la loi habilitante prévoit l'application d'une norme bien connue en droit et dans la jurisprudence, une décision raisonnable sera généralement conforme à l'acception consacrée de cette norme³⁹. La décision d'un organisme administratif peut être déraisonnable en raison de l'omission d'expliquer ou de justifier une dérogation à un précédent contraignant dans lequel a été interprétée la même disposition⁴⁰. Lorsque le décideur s'écarte d'une pratique de longue date ou d'une jurisprudence interne constante, c'est sur ses épaules que repose le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs. S'il ne le fait pas, sa décision est déraisonnable⁴¹.

Les principes d'interprétation législative

[36] Sur une question d'interprétation législative, la cour de révision ne procède pas à une analyse *de novo* de la question soulevée ni ne se demande ce qui aurait été la décision correcte⁴².

[37] Les termes d'une loi doivent être interprétés par les cours de justice dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur⁴³. C'est également de cette façon que le décideur administratif doit les interpréter « compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause »⁴⁴.

[38] Lorsque le libellé d'une disposition est « précis et non équivoque », son sens ordinaire joue normalement un rôle plus important dans le processus d'interprétation⁴⁵.

[39] Le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité – mais plausible – simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. Il lui incombe de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la

³⁷ *Id.*, par. 108.

³⁸ *Id.*, par. 109.

³⁹ *Id.*, par. 111.

⁴⁰ *Id.*, par. 112.

⁴¹ *Id.*, par. 131.

⁴² *Id.*, par. 116.

⁴³ *Id.*, par. 117.

⁴⁴ *Id.*, par. 121.

⁴⁵ *Id.*, par. 120.

disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité⁴⁶.

[40] D'ailleurs, à la lumière de ces principes, la juge Chantal Masse énonce dans son jugement *Benoit c. Commission scolaire des Hautes-Rives* :

Le Tribunal doit néanmoins s'assurer que l'interprétation retenue n'est pas indéfendable parce que la Commission aurait omis de tenir compte d'un élément clef du texte législatif, de son contexte ou de son objet de façon à faire perdre confiance dans le résultat de la décision. Adopter une interprétation qui lui paraît opportune en fonction du résultat souhaité en faisant abstraction de l'intention claire du législateur n'est pas une avenue qui est ouverte à la Commission.⁴⁷

[Le Tribunal souligne; références omises]

[41] La Cour suprême écrit que « s'il est manifeste que le décideur administratif aurait pu fort bien arriver à un résultat différent s'il avait pris en compte un élément clé du texte, du contexte ou de l'objet d'une disposition législative, le défaut de tenir compte de cet élément pourrait alors être indéfendable et déraisonnable dans les circonstances »⁴⁸.

[42] Bien qu'elle n'ait pas à rechercher la décision correcte, il peut arriver que la cour de révision en vienne à la conclusion qu'une seule interprétation raisonnable de la disposition contestée était possible⁴⁹.

2.2 Les contraintes juridiques qui s'imposaient au TAT

[43] Il y a lieu maintenant de cerner les contraintes juridiques qui s'imposaient au TAT.

[44] La **première** est le rapport du Comité conjoint faisant l'objet du Décret⁵⁰. Il trace ainsi les limites de l'unité de négociation :

L'unité de négociation appropriée regrouperait tous les avocats et tous les notaires de la fonction publique, classés dans le corps d'emploi 115 au sens de la classification en vigueur au 2 septembre 1992, salariés au sens du Code du travail à l'exception des personnes exclues en vertu de l'article 1, paragraphe I) du Code du travail, de celles exclues par les membres du comité conjoint et de celles qui pourraient être exclues conformément au 4^e paragraphe de l'article 66 de la Loi sur la fonction publique. Déjà l'Association des juristes de l'État est reconnue par le gouvernement pour fins de consultation dans la détermination des conditions de travail de ces personnes sans toutefois être formellement accréditée selon la Loi sur la fonction publique.

⁴⁶ *Id.*, par. 121.

⁴⁷ 2020 QCCS 1098, par. 44.

⁴⁸ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc., note 12, par. 122.

⁴⁹ *Id.*, par. 124.

⁵⁰ Pièce MC-1.

Les membres du Comité se sont entendus sur la liste des salariés devant être visés par l'unité de négociation au 3 septembre 1992. Pour ce faire, ils ont convenu d'exclure 80 avocats ainsi que 3 notaires de l'unité de négociation en raison de la nature de leurs fonctions. À cet égard, nous joignons au présent rapport une liste des salariés avocats (Annexe I) et une autre des salariés notaires (Annexe II) convenues par le comité avec l'indication des personnes qui ont fait l'objet d'une exclusion ainsi que des motifs ayant mené à cette exclusion. Les principales exclusions peuvent être regroupées comme suit :

1. Les juristes d'un cabinet de ministre ou d'un bureau de sous-ministre;
2. Les juristes de l'Office des ressources humaines, à l'exception de ceux mutés à cet organisme à l'occasion d'une mise en disponibilité;
3. Les juristes du Directeur général des élections;
4. Les juristes relevant du ministère de la Justice qui sont affectés au Conseil exécutif au bureau d'un sous-ministre associé et au secrétariat du Conseil du trésor (Relations du travail);
5. Un maximum de 15 juristes appartenant à la Direction du contentieux de Montréal, à la Direction du contentieux de Québec, à la Direction du droit constitutionnel ou à la Direction du droit administratif du ministère de la Justice, selon l'entente intervenue entre le Gouvernement et l'Association des juristes de l'État, laquelle est annexée au présent rapport (Annexe III);
6. Un maximum d'un juriste pour chacun des bureaux de président d'organisme et pour chacun des secrétariats d'organisme (ce maximum est porté à trois dans le cas du secrétariat de la Commission de la santé et de la sécurité du travail);
7. Les juristes désignés et agissant comme directeurs intérimaires ou qui exercent des fonctions de gérance;

[Le Tribunal souligne]

[45] Le Tribunal constate qu'aux termes de ce rapport, le simple fait pour un juriste de l'État de prodiguer des conseils à ceux qui occupent les plus hautes fonctions de l'appareil gouvernemental ne lui fait pas perdre son statut de salarié à moins qu'il ne soit visé par l'une ou l'autre des exclusions prévues au rapport du Comité conjoint ou au *Code du travail* auquel il réfère.

[46] La **deuxième** est le *Code du travail* et plus spécifiquement, la définition de « salarié » que l'on retrouve à son article 1, paragraphe I) :

« salarié » : une personne qui travaille pour un employeur moyennant rémunération, cependant ce mot ne comprend pas:

- 1° une personne qui, au jugement du Tribunal, est employée à titre de gérant, surintendant, contremaître ou représentant de l'employeur dans ses relations avec ses salariés;

[...]

3° un fonctionnaire du gouvernement dont l'emploi est d'un caractère confidentiel au jugement du Tribunal ou aux termes d'une entente liant le gouvernement et les associations accréditées conformément au chapitre IV de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) qui sont parties à une convention collective qui autrement s'appliquerait à ce fonctionnaire; tel est l'emploi d'un conciliateur, d'un médiateur et d'un médiateur arbitre du ministère du Travail, d'un fonctionnaire du Conseil exécutif, du vérificateur général, de la Commission de la fonction publique, du cabinet d'un ministre ou d'un sous-ministre ou d'un fonctionnaire qui, dans un ministère ou un organisme du gouvernement, fait partie du service du personnel ou d'une direction du personnel;

3.1° un fonctionnaire du ministère du Conseil exécutif sauf dans les cas que peut déterminer, par décret, le gouvernement;

[Le Tribunal souligne]

[47] Le Tribunal fait ici deux constats.

[48] D'une part, le *Code du travail* exclut de la notion de « salarié » le « fonctionnaire du Conseil exécutif » et le « fonctionnaire du ministère du Conseil exécutif », mais non le fonctionnaire qui est affecté à l'un ou à l'autre.

[49] D'autre part, cette notion d'affectation n'existe qu'au paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint où l'on indique que sont exclus de l'unité de négociation les juristes relevant du MJQ qui sont affectés au CE au bureau d'un sous-ministre associé et au secrétariat du Conseil du trésor (Relations du travail). Elle n'a pas son équivalent à l'article 1, paragraphe I) du *Code du travail*.

[50] La **troisième** est celle selon laquelle toute exception doit être interprétée restrictivement⁵¹.

[51] La **quatrième** est le corollaire de la règle précédente selon laquelle le fardeau de démontrer l'application d'une exclusion incombe à l'employeur⁵².

[52] Le Tribunal souligne que les troisième et quatrième règles s'imposent naturellement. Le droit à la syndicalisation est un droit fondamental et en cas de doute,

⁵¹ *Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec Inc. c. P.G. du Québec*, [1975] T.T. 148, p. 156; *Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec Inc. c. Québec (Procureur général)*, [1991] T.T. 423, p. 427; *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec Inc. et Agence du revenu du Québec*, 2014 QCCRT 0252, par. 104-109.

⁵² *Syndicat du personnel de bureau technique et professionnel du RTC, section locale 2231 c. Réseau de transport de la capitale*, 2005 QCCRT 0045, par. 27; *Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM) et Montréal (Ville de)*, 2007 QCCRT 0241, par. 44-47; *Syndicat des travailleuses et travailleurs du Centre de santé et de services sociaux de la Côte-de-Gaspé — CSN et Centre de santé et de services sociaux de la Côte-de-Gaspé*, 2011 QCCRT 0062, par. 24.

il vaut mieux en assurer la promotion que la négation, comme le souligne la Cour d'appel dans l'affaire *Natrel inc. c. Tribunal du travail*⁵³. Le TAT reconnaît d'ailleurs l'existence de l'une et l'autre de ces règles⁵⁴ dans sa Décision.

[53] La **cinquième** a trait à la portée de l'exception de confidentialité faisant l'objet de l'article 1, paragraphe l), sous-paragraphe 3 du *Code du travail*. La jurisprudence constante⁵⁵ l'a bien circonscrite.

[54] De cette jurisprudence, le Tribunal retient que cette notion de confidentialité doit s'entendre de la façon suivante :

- la notion de confidentialité est limitée à un état de connaissances privilégiées en rapport avec l'exercice des droits de gérance ou, tout au moins reliées aux relations patronales-syndicales;
- la confidentialité peut aussi être reliée au traitement de dossiers confidentiels pouvant mettre en conflit d'intérêts de façon formelle le salarié avec son allégeance syndicale;
- la confidentialité qui est un motif d'exclusion vise les informations que le gouvernement doit garder secrètes au syndicat accrédité chez lui;
- le simple fait que le salarié ait accès à des informations confidentielles n'est pas en soi un motif d'exclusion;
- la preuve doit révéler que le conflit d'intérêts est réel et actuel et non seulement hypothétique.

[55] Donner une définition plus large à la notion de confidentialité ferait perdre à tous les juristes de l'État le statut de salarié. Par définition, un juriste reçoit, dans l'exercice de sa profession, les confidences de son client⁵⁶. Cela est aussi vrai pour de nombreux

⁵³ [2000] R.J.Q. 1039 (C.A.).

⁵⁴ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 161-162.

⁵⁵ *Le syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec Inc. c. Le procureur général de la province de Québec*, T.T. Québec, n° 77-1385, 20 octobre 1977, j. Aubé p. 5-6; *Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec c. P.G. du Québec*, [1982] n° AZ-82147118, p. 8 (T.T.); *Syndicat de professionnelles et de professionnels du gouvernement du Québec c. Procureur général de la province de Québec*, [1991] n° AZ-91147038, p. 50-52 (T.T.); *Association des juristes de l'État c. Procureur général du Québec*, [1997] n° AZ-97147023, p. 10 et 20 (T.T.); *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. et Agence du revenu du Québec*, préc., note 51, par. 110; *Commissaire à l'éthique et à la déontologie et Syndicat de professionnelles et professionnels du Québec*, 2014 QCCRT 0196; *Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec et Gouvernement du Québec, Direction des relations professionnelles, Conseil du Trésor*, 2018 QCTAT 2048, par. 13.

⁵⁶ *Le syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec Inc. c. Le procureur général de la province de Québec*, T.T. Québec, n° 78-1798, 15 mai 1979, j. Beaudry p. 10.

fonctionnaires. D'ailleurs, à ses articles 5 et 6, la *Loi sur la fonction publique* impose à tout fonctionnaire un devoir de loyauté et de discrétion.

[56] La **sixième** se retrouve à l'article 51 de la *Loi sur la fonction publique*. Lors de son entrée en fonction et à chaque fois qu'il change d'emploi, le fonctionnaire est nommé par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme dont relève l'emploi à combler. Il s'agit d'une formalité d'ordre public⁵⁷. Chaque fois qu'il y a un changement de ministère, il doit y avoir un nouvel acte de nomination par le sous-ministre concerné.

[57] Par exemple, pour être fonctionnaire du MCE, il faut être nommé par le sous-ministre de celui-ci, soit le secrétaire général du CE. Un juriste nommé par le sous-ministre du MJQ, même s'il est affecté au MCE, ne devient pas pour autant un fonctionnaire du MCE.

2.3 L'application des principes juridiques faisant l'objet des rubriques 2.1 et 2.2

[58] Le Tribunal examinera maintenant la Décision faisant l'objet du Pourvoi dont il est saisi.

2.3.1 Les 19 juristes affectés au MCE

[59] Pour les fins de son analyse, le TAT a réparti en quatre catégories les 19 juristes nommés par le MJQ, mais affectés au MCE faisant l'objet du Pourvoi.

[60] Il s'agit de :

- M^e Magdalena Kawinska;
- M^{es} Ariel G. Boileau, Isabelle Brochu, Benoit Charbonneau, Jean-François Couture, Kathryn-Ann Dawson, Andrée Drouin, Isabelle Giguère, Isabelle Lafond, Natacha Lavoie et Vicky Ouellet;
- M^{es} Louise Allen, Pascale Brière, Guylaine Lebel et France Trudel;
- M^{es} Annie Blais-Delagrave, Christian Duquette, Jean-Philippe Miville-Deschênes et Pierre Vallée.

[61] Le TAT les a tous exclus de l'unité de négociation pour des motifs identiques :

⁵⁷ *Bouchard et Québec (Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles)*, 2013 QCCFP 21, par. 445, 500 et 502 (ce point n'a pas été contesté : fixation d'une indemnité, 2015 QCCFP 3; requête en révision accueillie, 2015 QCCFP 11; pourvoi en contrôle judiciaire accueilli, 2016 QCCS 3830; requête pour permission d'appeler accueillie, 2016 QCCA 1666; appel accueilli, 2018 QCCA 661). Voir également *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec Inc. et Agence du revenu du Québec*, préc., note 51, par. 20; René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 2, Québec, PUL, 1986, p. 292-293.

- ils sont affectés au CE (paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint);
- ils sont des fonctionnaires du MCE (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3.1 du *Code du travail*);
- le caractère confidentiel de leur emploi en lien avec la fonction exécutive (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3 du *Code du travail*).

[62] Le TAT décrit ainsi le contexte propre à chacune de ces quatre catégories.

M^e Kawinska

[63] M^e Kawinska est une avocate du MJQ affectée au Secrétariat du Conseil exécutif, l'un des cinq secrétariats qui secondent le secrétaire général et le greffier du CE⁵⁸. Elle est la seule avocate du MJQ affectée à ce secrétariat⁵⁹. Elle travaille en étroite collaboration avec le secrétaire général associé du Secrétariat du Conseil exécutif, M^e Marc-Antoine Adam. Ce dernier lui attribue les mandats à exécuter, dirige, évalue son travail, gère son horaire et autorise ses absences.

[64] Elle veille à la cohérence et à la conformité des décrets soumis au CE autre que les projets de loi. En l'absence de M^e Adam, elle le remplace aux réunions du CE pour prendre les notes permettant ensuite de rédiger les procès-verbaux⁶⁰.

[65] Elle dispose d'un accès complet à la documentation contenue dans DOSSDEC⁶¹. Il s'agit d'un vaste répertoire du système informatique sécurisé du gouvernement. Les documents qu'il contient sont ceux qui sont nécessaires aux décisions prises par le CE. Certains d'entre eux sont hautement confidentiels⁶². Les accès à ces documents sont contrôlés et limités⁶³.

[66] Le TAT conclut que l'accès à ces documents peut potentiellement placer Me Kawinska en situation de conflit d'intérêts. Elle a la connaissance de l'ensemble des décisions du gouvernement concernant les négociations du secteur public, dont la *Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et permettant la poursuite de la négociation ainsi que le renouvellement de la convention collective des salariés assurant la prestation de ses aides juridiques (Loi forçant le retour au travail des juristes)*⁶⁴.

⁵⁸ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 36 et 62.

⁵⁹ *Id.*, par. 32.

⁶⁰ *Id.*, par. 65-67.

⁶¹ *Id.*, par. 68, 71 et 208.

⁶² *Id.*, par. 69 et 208.

⁶³ *Id.*, par. 37.

⁶⁴ L.Q. 2017, c. 2.

[67] Enfin, le TAT souligne que c'est le MCE qui a décidé de recruter M^e Kawinska et qui lui assigne son travail⁶⁵.

M^{es} Boileau, Brochu, Charbonneau, Couture, Dawson, Drouin, Giguère, Lafond, Lavoie et Ouellet

[68] Ces dix juristes travaillent au sein du Secrétariat à la législation, l'un des cinq secrétariats qui secondent le secrétaire général et le greffier du CE⁶⁶. Leur acte de nomination émane du sous-ministre du MJQ. Ils relèvent de M^e Josée De Bellefeuille, secrétaire générale associée à la législation⁶⁷ nommée au MCE.

[69] Le rôle de son secrétariat en est un de soutien au Comité de législation. Ce dernier est composé de cinq membres du CE, soit cinq ministres et de toutes autres personnes désignées par le gouvernement. Il est présidé par le ministre de la Justice⁶⁸.

[70] Le TAT explique que de façon générale, la première rédaction de projets de loi émane de la direction des affaires juridiques d'un ministère donné⁶⁹. Ils doivent ensuite franchir l'étape du Comité de législation. C'est alors qu'ils sont analysés par le personnel du Secrétariat à la législation⁷⁰ dont le rôle est d'assurer la « cohérence gouvernementale législative »⁷¹.

[71] Les projets de loi soumis à l'attention de ces dix juristes du Secrétariat à la législation comprennent ceux en matière de relations du travail avec les employés de l'État. La *Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et permettant la poursuite de la négociation ainsi que le renouvellement de la convention collective des salariés assurant la prestation de ses aides juridiques (Loi forçant le retour au travail des juristes)* adoptée en 2017⁷² en a d'ailleurs fait partie.

[72] Tous les membres du personnel du Secrétariat à la législation ont accès à l'ensemble des documents déposés dans DOSSDEC ayant trait aux projets de loi, y compris les avis du Conseil du trésor ou d'autres comités, tous constitués de ministres du gouvernement⁷³.

⁶⁵ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 210.

⁶⁶ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 36.

⁶⁷ *Id.*, par. 78.

⁶⁸ *Id.*, par. 73.

⁶⁹ *Id.*, par. 74.

⁷⁰ *Id.*, par. 75.

⁷¹ *Id.*, par. 76.

⁷² L.Q. 2017, c. 2.

⁷³ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 79.

[73] Les juristes sous la direction de M^e De Bellefeuille assistent aux délibérations du Comité de législation et y participent, au besoin, pour soutenir la décision ministérielle. Les projets de loi étudiés sont ensuite déferés au CE⁷⁴.

[74] Le TAT écrit que ces juristes occupent « un rôle privilégié au cœur du pouvoir décisionnel de l'État »⁷⁵. Selon lui, l'accès qu'ils ont à l'ensemble du répertoire DOSSDEC est susceptible de les placer en conflit d'intérêts⁷⁶.

M^{es} Allen, Brière, Lebel et Trudel

[75] Ces quatre juristes appartiennent tous au Secrétariat aux emplois supérieurs. Le rôle de ce secrétariat est de seconder le CE⁷⁷.

[76] M^{es} Allen, Brière, Lebel et Trudel sont impliqués dans le processus de nomination des titulaires d'emplois supérieurs. Ils rencontrent les candidats, valident les informations fournies, déterminent la rémunération applicable selon les échelles salariales et rédigent les décrets à soumettre au Conseil des ministres⁷⁸.

[77] Le TAT souligne que les juristes de LANEQ peuvent évidemment être nommés à un emploi supérieur, que ce soit au sein d'un tribunal administratif ou pour occuper un poste d'administrateur public⁷⁹.

[78] Aussi, la secrétaire générale associée obtient les avis de l'un ou l'autre de ces quatre juristes lorsqu'il est nécessaire de résilier le contrat d'un titulaire d'un emploi supérieur. Dans une telle situation, le rôle-conseil du juriste est essentiel au plan stratégique. Au besoin, la secrétaire générale associée peut requérir un avis juridique « auprès des juristes syndiqués du MJQ »⁸⁰.

[79] Ces quatre juristes, bien que nommés par le sous-ministre du MJQ, n'ont aucun lien fonctionnel avec ce ministère⁸¹. Le TAT retient de la preuve entendue que c'est la secrétaire générale associée qui exerce à leur égard un pouvoir de direction et de gérance.

[80] En 2010, un litige semblable à celui dont le Tribunal est saisi est survenu au sujet de quatre juristes du MJQ affectés au MCE. L'employeur avait invoqué le paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint et aucun recours n'avait finalement été intenté par LANEQ pour contester leur exclusion de l'unité de négociation⁸². Le TAT

⁷⁴ *Id.*, par. 81.

⁷⁵ *Id.*, par. 213.

⁷⁶ *Id.*, par. 214.

⁷⁷ *Id.*, par. 89 et 93.

⁷⁸ *Id.*, par. 93.

⁷⁹ *Id.*, par. 94.

⁸⁰ *Id.*, par. 98.

⁸¹ *Id.*, par. 100.

⁸² *Id.*, par. 102.

s'appuie notamment sur le comportement des parties datant de 2010 pour conclure qu'ils doivent être exclus de l'unité de négociation⁸³.

[81] Le TAT conclut également que le conflit d'intérêts potentiel est évident. Ils œuvrent au sein de ce qu'il qualifie la « direction des ressources humaines » pour les titulaires d'emplois supérieurs dont la nomination relève du gouvernement.

M^{es} Blais-Delagrave, Duquette, Miville-Deschênes et Vallée

[82] Leur acte de nomination émane du sous-ministre du MJQ.

[83] Ils œuvrent au sein du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (« **SAIRID** »).

[84] Le secrétaire général associé de celui-ci est M^e Martin-Philippe Côté.

[85] Le SAIRID compte 19 employés, dont quatre juristes. Aucun n'est syndiqué⁸⁴.

[86] Sur le volet accès à l'information, l'équipe de M^e Côté se compose de sept personnes, dont deux des quatre juristes dont il est ici question. Deux juristes assistent M^e Côté dans le volet de la réforme des institutions. Ils travaillent en étroite collaboration avec lui afin de guider les orientations ministérielles⁸⁵.

[87] Dans une courte analyse, le TAT écrit que le SAIRID est rattaché au MCE et que c'est ce dernier qui exerce les prérogatives de l'employeur à l'égard de ces quatre juristes⁸⁶.

[88] Le TAT ajoute que le rôle de ces quatre juristes en est un d'analyse qui est indissociable du volet hautement politique lié à la mission du SAIRID, donc de la fonction exécutive. De plus, ces quatre juristes ont un accès élargi au répertoire DOSSDEC tout comme leur supérieur M^e Côté. Le TAT n'indique pas si cet accès inclut les dossiers ayant trait aux relations du travail⁸⁷.

[89] Analysons maintenant les trois motifs invoqués par le TAT pour exclure ces 19 juristes de l'unité de négociation.

Ils sont affectés au CE (paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint)

[90] Avec égards, le Tribunal est d'avis que l'application de cette exclusion à ces 19 juristes est déraisonnable, et ce, pour les deux raisons que voici.

⁸³ *Id.*, par. 220.

⁸⁴ *Id.*, par. 106.

⁸⁵ *Id.*, par. 109.

⁸⁶ *Id.*, par. 222-224.

⁸⁷ *Id.*, par. 107, 223-224.

La première raison

[91] Le TAT conclut qu'ils sont affectés au CE au sens du paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint.

[92] Voici comment il s'exprime :

[...] la quatrième exclusion du rapport du Comité conjoint vise les juristes « *affectés au Conseil exécutif, au bureau d'un sous-ministre associé* ». À n'en pas douter, les juristes affectés aux secrétariats du Conseil exécutif, du Comité de législation et aux Emplois supérieurs sont nommément visés par l'exclusion, puisque ces secrétariats sont institués par le décret « *Concernant l'organisation du soutien administratif du Conseil exécutif* ». D'ailleurs, lors de la confection de la liste de salariés, les personnes affectées à ces secrétariats ont été exclues au motif de « confidentialité ».⁸⁸

[93] Au paragraphe 188 de la Décision, le TAT interprète ainsi le paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint :

[...] la portée intentionnelle découlant du paragraphe 4 vise les juristes du MJQ travaillant au bureau d'un sous-ministre associé qu'il soit lié au CE ou au MCE [...].

[94] Un peu plus loin, au paragraphe 236 de la Décision, il lui donne une portée plus restreinte :

[...] il faut considérer l'ensemble de cette expression dans son contexte, soit qu'elle vise « *les juristes affectés à un bureau de sous-ministre associé au Conseil exécutif....* »

[95] Que l'on retienne l'une ou l'autre de ces deux interprétations, une difficulté demeure.

[96] Nulle part le TAT ne conclut-il que ces 19 juristes sont affectés à un bureau de sous-ministre associé, que ce soit au sein du CE ou du MCE.

[97] La référence au décret « Concernant l'organisation du soutien administratif du Conseil exécutif »⁸⁹ n'est pas plus éclairante. Sa lecture ne permet pas de déduire qu'ils sont affectés au bureau d'un sous-ministre associé.

[98] En somme, la Décision ne permet pas de comprendre comment le TAT a pu conclure à l'application de l'exclusion du paragraphe 4 dans leur cas.

[99] Sur cette question, le Tribunal a cru nécessaire d'ordonner une réouverture des débats⁹⁰ puisqu'elle n'avait pas été débattue à l'audience.

⁸⁸ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 196 et sa note infrapaginale 15.

⁸⁹ Voir le paragraphe [92] du présent jugement.

[100] Des plaidoiries écrites lui ont été transmises par LANEQ et la PGQ et une audition s'est tenue le 19 juin 2020.

[101] La PGQ a démontré que les secrétaires généraux associés respectifs de ces 19 juristes, qu'il s'agisse de M^e Adam, M^e De Bellefeuille, Mme Bérubé ou M^e Côté, avaient des conditions de travail correspondant au rang de sous-ministre ou de sous-ministre adjoint.

[102] Examinons d'abord le décret de nomination de M^e Adam comme secrétaire général associé chargé du Secrétariat du Conseil exécutif au MCE⁹¹. On y lit que les « Règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein adoptées par le gouvernement par le décret numéro 450–2007 du 20 juin 2007 s'appliquent à M^e Marc-Antoine Adam comme sous-ministre adjoint du niveau 2 ».

[103] Le décret 450-2007⁹² a pour but d'établir les règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein. À son article 26, on y lit que le secrétaire général associé du Conseil exécutif qui n'a pas, par son acte de nomination, le rang et les privilèges d'un sous-ministre acquiert le classement d'administrateur d'État II. Tel est le cas de M^e Adam.

[104] L'acte de nomination de M^e De Bellefeuille la désigne en tant que secrétaire générale associée à la législation au MCE. Il est indiqué dans celui-ci qu'elle est une administratrice d'État I avec le rang et les privilèges d'une sous-ministre. Il est précisé que les règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein faisant l'objet du décret 450–2007 s'appliquent à M^e De Bellefeuille comme sous-ministre du niveau 3.

[105] Celui de Mme Bérubé la désigne comme secrétaire générale associée du MCE chargée du Secrétariat aux emplois supérieurs⁹³. Tout comme M^e De Bellefeuille, elle a le rang et les privilèges d'une sous-ministre. Le décret 450–2007 s'applique à Madame Bérubé comme sous-ministre du niveau 4.

[106] Enfin, l'acte de nomination de M^e Côté le désigne comme secrétaire général associé à l'information et à la réforme des institutions démocratiques au MCE⁹⁴. Le décret 450-2007 s'applique à lui comme sous-ministre adjoint du niveau 2. Ses conditions de travail correspondent à celles d'un sous-ministre adjoint du niveau 2.

[107] Selon la PGQ, cette preuve aurait démontré que l'expression « secrétaire général associé » est synonyme de « sous-ministre associé » au sens du paragraphe 4

⁹⁰ En vertu de l'article 323 du *Code de procédure civile*.

⁹¹ Pièce MC-37.

⁹² Pièce MC-35.

⁹³ *Id.*, par. 92. Voir également la pièce MC-34.

⁹⁴ *Id.*, par. 105. Voir aussi la pièce MC-28.

du rapport du Comité conjoint. C'est ainsi que le TAT aurait conclu que ces 19 juristes sont affectés au CE « au bureau d'un sous-ministre associé ».

[108] De son côté, LANEQ plaide que le fait que les conditions de travail de M^{es} Adam, De Bellefeuille et Côté et de Mme Bérubé soient celles d'un sous-ministre adjoint ou d'un sous-ministre, selon le cas, ne fait pas d'eux des sous-ministres ni des sous-ministres associés.

[109] Pour s'en convaincre plaide-t-elle, il suffit de lire l'article 10 de la *Loi sur l'exécutif* qui distingue nettement le secrétaire général associé d'un sous-ministre :

Le secrétaire général, les secrétaires généraux associés et les secrétaires adjoints du Conseil exécutif sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

Le secrétaire général assiste le Conseil dans l'exercice de ses fonctions; il exerce à l'égard des fonctionnaires du Conseil, les pouvoirs que cette loi attribue à un sous-ministre.

Le secrétaire général peut, par écrit, aux conditions, dans la mesure et pour la période qu'il indique, déléguer ou subdéléguer tout ou partie des responsabilités qui lui incombent en application du présent article.

Le gouvernement peut conférer à tout secrétaire général associé du Conseil exécutif le rang et les privilèges d'un sous-ministre, sans que le titulaire cesse pour autant d'exercer ses fonctions sous l'autorité du secrétaire général du Conseil exécutif.

[110] LANEQ souligne également que cet article doit être lu en conjonction avec l'article 1.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* :

Le secrétaire général du Conseil exécutif est d'office le sous-ministre du ministère du Conseil exécutif.

[111] Ainsi, les secrétaires généraux associés du MCE ne bénéficient que du rang et des privilèges d'un sous-ministre sans en être un.

[112] LANEQ ajoute que les secrétaires généraux associés sont nommés en vertu du paragraphe 1 de l'article 55 de la *Loi sur la fonction publique* alors que les sous-ministres ou sous-ministres adjoints ou associés le sont en vertu de son paragraphe 3 :

Une personne acquiert le classement d'administrateur d'État lorsqu'elle est nommée:

1° secrétaire général, secrétaire général associé ou secrétaire adjoint du Conseil exécutif;

2° secrétaire ou secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor;

3° sous-ministre ou sous-ministre adjoint ou associé;

4° (paragraphe abrogé).

[113] Le titre de secrétaire général associé n'est donc pas synonyme de celui de sous-ministre associé plaide-t-elle.

[114] À ce sujet, LANEQ réfère à la décision du Tribunal du travail dans l'affaire *Syndicat de professionnels du Gouvernement du Québec c. P.G. du Québec*⁹⁵ où l'on a décidé que l'on devait s'en remettre à la *Loi sur la fonction publique* pour déterminer ce qu'il fallait entendre par « sous-ministre ».

[115] Le Tribunal souscrit en tout point aux arguments que LANEQ fait valoir.

[116] Le Tribunal conclut que la Décision sur ce point ne repose pas sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle.

[117] S'il est implicite, comme le suggère la PGQ, que le TAT a conclu que « secrétaire général associé » était synonyme de « sous-ministre associé » au sens du paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint, sa conclusion demeure déraisonnable puisqu'elle fait fi des contraintes juridiques pertinentes. Un secrétaire général associé n'est manifestement pas un sous-ministre associé même si les conditions de travail de l'un et de l'autre sont identiques ou équivalentes.

[118] Les exceptions au droit à la syndicalisation doivent être interprétées respectivement telles que le TAT le reconnaît d'emblée au paragraphe 161 de sa Décision. Ainsi, même si un doute existait sur cette question, il devait bénéficier aux salariés.

[119] Pour ces motifs, le Tribunal conclut que cette partie du raisonnement du TAT est déraisonnable. Une seule conclusion est possible. L'exclusion prévue au paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint ne s'applique pas à ces 19 juristes.

La seconde raison

[120] L'autre partie du raisonnement suivi par le TAT pour conclure à l'application de cette exception est la suivante.

[121] D'abord, le TAT constate que les exclusions faisant l'objet des paragraphes 1, 4 et 5 du rapport du Comité conjoint « sont en accord avec celles prévues au Code [du travail] »⁹⁶. Cette conclusion est incontestable dans la mesure où les premières exclusions ne contredisent pas les secondes. Plutôt, elles s'y ajoutent.

⁹⁵ [1982] T.T. 449.

⁹⁶ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 165.

[122] Ensuite, le TAT interprète le paragraphe l) de l'article 1 du *Code du travail* à la lumière de l'amendement que le législateur a apporté en 1990 par l'insertion du sous-paragraphe 3.1 :

3.1° un fonctionnaire du ministère du Conseil exécutif sauf dans les cas que peut déterminer, par décret, le gouvernement;

[123] Le TAT y voit la volonté manifeste du législateur de soustraire à une unité de négociation de fonctionnaires du gouvernement du Québec « le personnel intimement lié à la fonction exécutive, donc politique, afin d'éviter les situations potentielles de conflit d'intérêts »⁹⁷.

[124] Le TAT conclut que depuis l'ajout de ce sous-paragraphe 3.1, il n'y a plus lieu de suivre la jurisprudence⁹⁸ antérieure à cet amendement qui distinguait le CE et le MCE :

De ce fait, il faut conclure que la distinction issue de la jurisprudence entre un fonctionnaire du CE ou un fonctionnaire du MCE n'a plus sa raison d'être, puisque le législateur a clairement précisé les exclusions en élargissant leur portée.⁹⁹

[125] Selon le TAT, cette conclusion en emporte une autre selon laquelle les mots « Conseil exécutif » au paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint désignent à la fois le CE et le MCE¹⁰⁰.

[126] De l'avis du TAT, ces 19 juristes seraient donc affectés au CE bien qu'aucun acte d'affectation ou de prêt de service n'en fasse état.

[127] Avec respect, il y a une faille dans le raisonnement du TAT qui fait en sorte que sa conclusion est déraisonnable.

[128] Voici pourquoi.

[129] L'ajout du sous-paragraphe 3.1 signifie qu'il n'y a plus d'intérêt pratique de distinguer le CE du MCE aux fins de l'application des exclusions prévues au sous-paragraphe 3. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a plus lieu de le faire à d'autres fins. L'une n'est pas la conséquence logique de l'autre. Au contraire, l'ajout d'une exclusion suggère fortement que son objet est distinct de celles qui existaient déjà. Autrement, le législateur aurait parlé pour ne rien dire. La Cour suprême rappelle d'ailleurs cet important principe d'interprétation dans *Vavilov*¹⁰¹.

⁹⁷ *Id.*, par. 16 et 18.

⁹⁸ *Id.*, par. 175-182.

⁹⁹ *Id.*, par. 187.

¹⁰⁰ *Id.*, par. 189.

¹⁰¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc., note 12, par. 45.

[130] De plus, le législateur est censé maintenir une cohérence dans l'ensemble des lois qu'il adopte. L'harmonie des lois entre elles doit être favorisée, en particulier dans le cas où les lois en question portent sur la même matière. Le professeur Pierre-André Côté explique ainsi cette présomption de cohérence et l'usage qu'il peut être fait des lois connexes ou analogues :

On suppose qu'il règne, entre les divers textes législatifs adoptés par une même autorité, la même harmonie que celle que l'on trouve entre les divers éléments d'une loi : l'ensemble des lois est censé former un tout cohérent. L'interprète doit donc favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies.

Plus concrètement, la présomption de cohérence des lois entre elles se manifeste avec d'autant plus d'intensité que les lois en question portent sur la même matière, sont « *in pari materia* », comme on a l'habitude de dire. D'autre part, il peut apparaître certains conflits entre différentes lois, conflits que l'interprète devra résoudre de manière à rétablir l'harmonie.

[...]

En pratique, on a recours aux lois connexes ou analogues soit pour en inférer le sens d'un terme, soit pour mieux préciser l'objet d'une loi. De même qu'on présume que règne dans une loi une certaine uniformité dans l'expression, on fait aussi l'hypothèse que le législateur maintient cette uniformité dans l'ensemble des lois sur une matière donnée. Le même terme est censé avoir le même sens dans toutes les lois connexes. Par exemple, le sens du terme « congédiement » que l'on trouve dans la *Loi sur la fonction publique* a pu être inféré du sens de ce même terme dans le *Code du travail*, ou encore on a pu faire appel au *Code de la route* pour arrêter le sens du terme « automobile » utilisé dans la *Loi d'indemnisation des victimes d'accident d'automobile*. [...] ¹⁰²

[131] Ce n'est pas seulement le *Code du travail* qui distingue le CE du MCE. Cette distinction existe ailleurs aussi dans notre corpus législatif. Il n'y a qu'à consulter leurs lois constitutives pour le constater. Le CE existe en vertu de la *Loi sur l'exécutif* ¹⁰³ tandis que le MCE est créé par la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* ¹⁰⁴. Tel que le TAT le souligne, le CE est le Conseil des ministres ¹⁰⁵. Il n'emploie aucun fonctionnaire ¹⁰⁶. Quant au MCE, il s'agit du ministère qui emploie les fonctionnaires nécessaires à l'exercice des fonctions du premier ministre. Ces fonctionnaires sont nommés en vertu de la *Loi sur la fonction publique* ¹⁰⁷. Le secrétaire général du CE est d'office le sous-ministre du MCE ¹⁰⁸.

¹⁰² Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, par. 1269-1270 et 1278, p. 395 et 398; voir au même effet l'art. 41.1 de la *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16.

¹⁰³ RLRQ, c. E-18.

¹⁰⁴ RLRQ, c. M-30.

¹⁰⁵ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 30.

¹⁰⁶ *Id.*, par. 31.

¹⁰⁷ RLRQ, c. M-30, art. 1.5.

¹⁰⁸ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 46.

[132] Ainsi, à moins d'une indication contraire, l'expression « Conseil exécutif » doit avoir la même signification, peu importe la loi ou le décret où elle est utilisée. De la même façon, l'expression « Conseil exécutif » ne peut être synonyme de « ministère du Conseil exécutif »¹⁰⁹.

[133] Le CE et le MCE demeurent donc deux entités distinctes malgré l'ajout du sous-paragraphe 3.1 au *Code du travail*. Cela ne fait aucun doute.

[134] Cette présomption de cohérence s'impose d'autant plus que le secrétaire général associé du CE, M^e Marc-Antoine Adam, a affirmé devant le TAT que le rapport du Comité conjoint avait certainement fait l'objet d'une analyse pour s'assurer de sa cohérence juridique et de sa cohérence politique par rapport aux orientations gouvernementales¹¹⁰.

[135] Enfin, si un doute doit subsister sur le sens à donner à l'expression CE au paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint, il doit bénéficier à LANEQ, une exclusion devant recevoir une interprétation restrictive comme le TAT le reconnaît d'ailleurs¹¹¹.

[136] Si l'on envisage plutôt le rapport du Comité conjoint sous l'angle d'une entente plutôt que d'un décret, la démarche interprétative et la conclusion que l'on doit en tirer demeurent identiques.

[137] De plus, le TAT ne rapporte aucune preuve selon laquelle les auteurs du rapport du Comité conjoint se seraient mal exprimés. Il aurait été bien difficile de le faire puisque le seul coauteur entendu à l'audience devant le TAT, M^e Luc Bruneau, a affirmé, à plusieurs reprises, que les mots « Conseil exécutif », au paragraphe 4, ne réfèrent qu'au CE et non au MCE¹¹².

[138] Le TAT avait évidemment compétence pour interpréter le rapport du Comité conjoint et, plus particulièrement, son paragraphe 4. Cependant, il devait le faire dans le respect du « principe moderne » d'interprétation des lois auquel la Cour suprême réfère dans *Vavilov*¹¹³.

[139] L'interprétation que le TAT fait du paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint est donc déraisonnable. Toutes les règles d'interprétation militent en faveur d'une seule conclusion : celle que CE veut bien dire CE.

¹⁰⁹ P.-A. CÔTÉ, préc., note 102, par. 1282, p. 400.

¹¹⁰ Notes sténographiques, audience du 7 décembre 2018, contre-interrogatoire de Marc-Antoine Adam, p. 149-152.

¹¹¹ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 161.

¹¹² Voir notes sténographiques, audience du 19 juillet 2018, contre-interrogatoire de Luc Bruneau, p. 80, 86, 88, 144, 154, 155, 171, 177-179; notes sténographiques, audience du 6 décembre 2018, interrogatoire de Luc Bruneau, p. 198; notes sténographiques, audience du 6 juin 2019, interrogatoire de Luc Bruneau, p. 265-267.

¹¹³ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc., note 12, par. 117-120.

[140] En concluant comme il l'a fait, le TAT a élargi l'exclusion prévue au paragraphe 4 du rapport du Comité conjoint en ajoutant, après les mots « Conseil exécutif », « ou ministère du Conseil exécutif », ce qu'il ne pouvait évidemment pas faire.

[141] Pour ces deux raisons, le Tribunal conclut donc que sur ce premier motif d'exclusion, la Décision est déraisonnable.

Ils sont des fonctionnaires du MCE (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3.1 du Code du travail);

[142] Après avoir conclu que ces 19 juristes relevant du MJQ sont affectés au CE, le TAT retient comme autre motif d'exclusion qu'ils seraient des fonctionnaires du MCE.

[143] Ils seraient simultanément des juristes du MJQ affectés au CE ainsi que des fonctionnaires du MCE.

[144] Le TAT considère que le lien qui unit au MJQ un juriste affecté au CE ou MCE n'est qu'administratif. Dans la réalité des choses, c'est le MCE « qui exerce toutes les prérogatives d'un employeur. Pour le [TAT], c'est ce qui importe »¹¹⁴.

[145] Le TAT ajoute, au paragraphe 192, qu'il ne lui appartient pas de décider si la nomination de fonctionnaire est conforme ou non à la *Loi sur la fonction publique*. Aux fins de déterminer le statut de salarié, ce sont les fonctions réellement exercées auprès de l'entité qui exerce les prérogatives de l'employeur qui permettent au TAT de décider si les juristes sont des fonctionnaires du CE ou du MCE, et ce, sans égard au traitement administratif de leur situation au sein du gouvernement.

[146] Avec respect, le TAT fait fi d'une contrainte juridique incontournable, soit celle que l'appartenance d'un fonctionnaire à un ministère est déterminée en fonction de son acte de nomination. Or, dans le cas de ces 19 juristes, leur acte de nomination émane du MJQ et non du MCE. L'article 51 de la *Loi sur la fonction publique* ne souffre d'aucune ambiguïté. Le TAT ne pouvait passer outre à cette règle d'ordre public¹¹⁵.

[147] La seule conclusion raisonnable est que ces 19 juristes ne sont pas des fonctionnaires du MCE.

[148] De plus, le peu d'importance que le TAT accorde au lien qui unit tous les juristes du corps d'emploi 115 au MJQ, sans égard au ministère au sein duquel ils sont affectés, fait abstraction de toute l'organisation des services juridiques au sein de l'appareil gouvernemental québécois.

¹¹⁴ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 194-195.

¹¹⁵ Voir les paragraphes [56] et [57] du présent jugement.

[149] L'appartenance des juristes de l'État au ministère de la Justice n'est pas qu'une technicité. Il suffit de lire la *Loi sur le ministère de la Justice*¹¹⁶ pour s'en convaincre.

[150] Le ministre de la Justice est le jurisconsulte du lieutenant-gouverneur et le membre jurisconsulte du CE. Il donne son avis au ministre titulaire des divers ministères du gouvernement du Québec sur toutes les questions de droit qui concerne ses ministères¹¹⁷. Le gouvernement nomme, conformément à la *Loi sur la fonction publique*, tout autre fonctionnaire et employé nécessaires à la bonne administration du ministère¹¹⁸. Il s'agit notamment des juristes membres de LANEQ qui assistent le ministre dans son rôle de jurisconsulte.

[151] La logique de les réunir au sein d'un même ministère répond à un besoin évident de cohérence sur lequel le SMA du MJQ, M^e Yan Paquette s'est exprimé lors de l'instruction¹¹⁹.

[152] Quant à ce second motif d'exclusion, le Tribunal conclut donc que la conclusion du TAT est déraisonnable en ce qu'elle a fait fi d'une contrainte juridique incontournable.

En raison du caractère confidentiel de leur emploi en lien avec la fonction exécutive (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3 du Code du travail)

[153] La pierre angulaire du raisonnement du TAT se retrouve aux extraits suivants de la Décision :

Notons ici que l'exclusion 3.1° visant un fonctionnaire du MCE a été ajoutée au Code le 20 décembre 1990 et l'exclusion 3.2° visant un fonctionnaire du Conseil du trésor a été ajoutée le 17 juin 1994.

Dès maintenant, un constat s'impose. Il est manifeste pour le Tribunal que cette exclusion spécifique des fonctionnaires du MCE vise à dissocier le personnel intimement lié à la fonction exécutive, donc politique, afin d'éviter les situations potentielles de conflit d'intérêts peu importe l'organisation syndicale qui pourrait représenter ces fonctionnaires.

Il en est de même à l'égard du personnel du Conseil du trésor.

[...]

Une remarque préliminaire s'impose. Bien que les fonctionnaires soient tous tenus aux règles inhérentes de confidentialité liées à leurs fonctions et les juristes à leur Code de déontologie, en raison de leur statut d'avocat ou de notaire, il est manifeste

¹¹⁶ RLRQ, c. M-19.

¹¹⁷ *Id.*, art. 3.

¹¹⁸ *Id.*, art. 8.

¹¹⁹ Notes sténographiques, audience du 1 février 2019, contre-interrogatoire de Yan Paquette, p. 126-128.

que le travail au cœur des plus hautes instances du gouvernement les amène à collaborer à la prise de décision. Ils jouent donc un rôle spécialisé, d'analyse, de rédaction d'avis ou participent à la rédaction législative, mais ils ont également accès et peuvent contribuer à enrichir l'analyse politique des membres de l'exécutif. Ainsi, ils participent à la fonction exécutive de l'État.

[...]

Mais pour bien cerner la portée de cette exclusion, il faut également considérer le rôle des juristes dans la participation au processus d'élaboration de décisions privilégiées, donc politiques. Il est utile de reproduire l'extrait suivant de l'ouvrage « *Le droit du travail du Québec* » : [...]¹²⁰

[Le Tribunal souligne; références omises]

[154] Le TAT conclut à l'application du motif d'exclusion prévue à l'article 1, paragraphe l), sous-paragraphe 3 du *Code du travail* à l'égard de ces 19 juristes étant donné le lien qu'il fait entre d'une part, les renseignements confidentiels auxquels ils ont accès et d'autre part, leur participation, à un très haut niveau, à la fonction exécutive voire « politique » de l'État.

[155] Pourtant, le critère de la « fonction exécutive » n'est pas applicable à l'exception de confidentialité telle que la jurisprudence constante en a défini la portée. Le fait que ces 19 juristes rendent leurs services juridiques aux plus hautes instances gouvernementales, qu'ils occupent, pour dix d'entre eux, un « rôle privilégié au cœur du pouvoir décisionnel de l'État » et qu'ils aient accès à des renseignements confidentiels ne sont pas des motifs pour les exclure de l'unité de négociation à moins que leur emploi ne soit visé par l'une ou l'autre des exclusions prévues au rapport du Comité conjoint ou au *Code du travail*.

[156] Certes, l'interprétation que fait le TAT de l'objectif poursuivi par l'ajout du sous-paragraphe 3.1 n'est pas déraisonnable.

[157] Par contre, il est déraisonnable de voir dans l'ajout du sous-paragraphe 3.1 un amendement implicite du sous-paragraphe 3 relatif à la confidentialité afin d'étendre son objet à la « fonction exécutive ».

[158] Comme le juge Paul Yergeau du Tribunal du travail le souligne avec justesse dans *Syndicat de professionnelles et de professionnels du gouvernement du Québec c. Procureur général de la province de Québec*¹²¹, les professionnels à l'emploi du gouvernement ne sont pas embauchés pour décider, mais pour conseiller ceux qui sont appelés à prendre des décisions. Ils sont véritablement des conseillers de l'État dans sa mission étatique. Cela s'applique évidemment aux juristes de l'État : ce ne sont pas des décideurs ni des conseillers politiques, mais bien des conseillers juridiques.

¹²⁰ Pièce P-1, décision du 16 août 2012.

¹²¹ Préc., note 55, p. 50.

[159] Au soutien de son raisonnement, le TAT cite l'extrait suivant de l'ouvrage *Le droit du travail du Québec* :

395 - Confidentialité et discrétion - Le caractère de confidentialité de certaines fonctions se distingue de l'obligation générale de discrétion du fonctionnaire. Il ne suffit pas en somme que l'exercice des fonctions de l'employé lui donne l'occasion de prendre connaissance d'informations qui ne doivent pas être révélées. La véritable confidentialité s'attache à une forme de participation quelconque au processus d'élaboration de décisions privilégiées. Elle s'apprécie essentiellement en fonction de la perception d'une possibilité ou non de conflits d'intérêts pour le fonctionnaire entre l'exercice de ses fonctions et son appartenance syndicale. Il faut aussi signaler que l'exclusion pour cause de confidentialité dans la fonction publique ne vise que les fonctionnaires dont le travail se rapporte à la fonction exécutive de l'État, sans atteindre ceux qui servent plutôt la fonction judiciaire comme les secrétaires des juges de la Cour supérieure.¹²²

[Notre soulignement]

[160] Visiblement, le TAT retient de cet extrait que l'exception de la confidentialité s'applique lorsque d'une part, le salarié a accès à des informations confidentielles et d'autre part, que ses tâches s'inscrivent dans la fonction exécutive de l'État.

[161] Avec respect, ce n'est pas ce que ces auteurs écrivent. Ils utilisent l'expression « fonction exécutive » simplement pour la distinguer de la « fonction judiciaire » et non pour affirmer que tous ceux qui participent à la « fonction exécutive » et qui ont, à ce titre, accès à des informations confidentielles, ne sont pas des salariés.

[162] Le Tribunal est d'avis que sous le volet « confidentialité en lien avec la fonction exécutive », la Décision du TAT est déraisonnable.

[163] L'élaboration par le TAT d'un nouveau critère d'exclusion, soit celui de la confidentialité en lien avec la fonction exécutive, équivaut à une réécriture de la loi. À tout le moins, il s'agit d'une rupture avec une jurisprudence constante pour laquelle le TAT ne s'explique pas.

[164] La notion de confidentialité doit plutôt s'entendre de la façon dont le Tribunal l'énonce au paragraphe [54].

[165] Or, ce n'est pas cette notion de confidentialité que le TAT retient pour exclure ces 19 juristes de l'unité de négociation, mais uniquement « celle en lien avec la fonction exécutive ». Il ne s'agit pas ici d'une question de sémantique. Le TAT a très bien fait la distinction entre le concept de la confidentialité « en lien avec la fonction exécutive » qu'il a développé et celui de la confidentialité « en lien avec les relations du

¹²² Robert P. GAGNON, *Le droit du travail du Québec*, 7^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013.

travail » qu'il applique à l'égard de trois juristes, soit M^{es} Boily-Dupuis et Grondin¹²³ et Me Deschênes¹²⁴.

[166] Le Tribunal doit donc en déduire que le TAT a jugé que la preuve administrée devant lui ne justifiait pas l'application de l'exception de confidentialité en lien avec les relations du travail à l'égard de ces 19 juristes. Il n'appartient pas au Tribunal de décider s'il avait raison de conclure ainsi. L'objet du Pourvoi est la Décision rendue et non celle qui aurait pu l'être.

[167] À la lumière de la preuve considérée par le TAT, la seule conclusion raisonnable est que cette exclusion fondée sur la confidentialité est inapplicable.

[168] Le Tribunal fera donc droit au Pourvoi en ce qui concerne ces 19 juristes affectés au MCE.

2.3.2 Les juristes travaillant au bureau du SMA Paquette

M^{es} Aurélie Bujold, Pascal Painchaud, François Gilbert, Élise Labrecque, Jean-Philippe Lebrun et Michel Paquette

[169] À leur égard, le TAT retient les deux motifs d'exclusion suivants :

- le caractère confidentiel de leur emploi en lien avec la fonction exécutive (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3 du *Code du travail*);
- leur rôle de représentant de l'employeur (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 1 du *Code du travail*).

[170] M^e Bujold relève directement du SMA du MJQ, M^e Yan Paquette. Elle gère son agenda et coordonne toutes ses activités. Elle le soutient dans l'implantation et la gestion des dossiers stratégiques. Elle lui fournit des conseils sur des sujets complexes et d'importance majeure concernant la réalisation des priorités, des orientations, des objectifs et des politiques et contribue à leur réalisation¹²⁵. Elle a accès à l'ensemble des messages qui lui sont destinés dont ceux concernant la gestion du personnel¹²⁶.

[171] M^e Painchaud conseille M^e Paquette dans la prise de décision concernant les dossiers de litige d'importance, comme celui de l'aide médicale à mourir et les demandes de renvoi devant les tribunaux. Il recueille les informations pertinentes auprès d'autres ministères, des procureurs plaidants ou d'autres juristes tels des

¹²³ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 249-255.

¹²⁴ *Id.*, par. 256-259.

¹²⁵ *Id.*, par. 131.

¹²⁶ *Id.*, par. 132.

constitutionnalistes de la Direction des affaires juridiques. Il remplace M^e Paquette à certains comités¹²⁷.

[172] M^e Gilbert conseille M^e Paquette sur la réforme du droit de la famille et sur les orientations stratégiques et politiques¹²⁸.

[173] Ni M^e Painchaud ni M^e Gilbert n'ont de responsabilités à l'égard des relations du travail au MJQ¹²⁹.

[174] M^{es} Labrecque, Lebrun et M. Paquette œuvrent au sein de la Direction des services aux ministères du MJQ. Ils recueillent l'information nécessaire pour permettre au SMA Paquette de préparer les réunions qu'il a avec la ministre de la Justice relativement aux séances du Comité de législation ou pour toute autre question se rapportant à son rôle de jurisconsulte¹³⁰.

[175] M^e M. Paquette conseille le SMA Paquette sur le suivi des projets de règlement. Il s'assure de leur cohérence et évalue les difficultés juridiques qu'ils soulèvent¹³¹.

[176] Quant à M^{es} Lebrun et Labrecque, ils conseillent le SMA Paquette dans son rôle de coordination législative afin d'assurer la cohérence gouvernementale dans les avis fournis à la jurisconsulte. Aussi, ils représentent le SMA Paquette auprès des directions des affaires juridiques¹³².

[177] M^{es} Lebrun, Labrecque et M. Paquette participent à une rencontre hebdomadaire de planification avec le SMA Paquette ainsi qu'à une rencontre préparatoire du Comité de législation¹³³.

[178] Le TAT conclut que M^e Bujold est le prolongement du SMA Paquette. Elle a accès à l'ensemble des informations qui lui sont destinées dont celles concernant les relations du travail visant les juristes sous la responsabilité de M^e M. Paquette. De plus, elle détient plusieurs informations liées la fonction exécutive, soit l'accès à tous les rapports du SMA Paquette avec la ministre concernant son rôle de jurisconsulte¹³⁴.

[179] Quant à M^{es} Painchaud et Gilbert, le TAT considère que c'est leur rôle de répondant au personnel du cabinet de la ministre de la Justice « qui les place dans un volet particulièrement confidentiel ». De plus, afin de répondre au cabinet, le SMA Paquette les a formellement désignés pour « entrer en communication avec les

¹²⁷ *Id.*, par. 135.

¹²⁸ *Id.*, par. 136.

¹²⁹ *Id.*, par. 137.

¹³⁰ *Id.*, par. 139-141.

¹³¹ *Id.*, par. 142.

¹³² *Id.*, par. 143.

¹³³ *Id.*, par. 144.

¹³⁴ *Id.*, par. 240.

personnes responsables des dossiers pour obtenir d'elles les informations et avis nécessaires à la réalisation des mandats qui leur sont confiés. Par cette délégation, ces conseillers peuvent intervenir directement auprès de toute personne au MJQ afin d'obtenir l'information nécessaire sur tout dossier, incluant celui qui pourrait impliquer un collègue »¹³⁵.

[180] Le TAT ajoute qu'en « plus d'avoir accès aux informations confidentielles destinées au cabinet de la ministre, M^{es} Painchaud et Gilbert exercent un rôle de représentant de l'employeur, puisque le SMA Paquette les a formellement désignés pour agir en son nom »¹³⁶.

[181] En ce qui a trait à M^{es} Lebrun, Labrecque et M. Paquette, le TAT applique à leur égard l'exclusion fondée sur le fait qu'il serait des représentants de l'employeur (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 1 du *Code du travail*) sans pour autant conclure qu'ils le représentent dans ses relations avec ses salariés. D'ailleurs, nulle part le TAT n'indique-t-il que ces trois juristes auraient une quelconque implication dans les dossiers de relations du travail.

[182] Le Tribunal considère que la décision prise à l'égard de ces six juristes est déraisonnable.

[183] Quant au premier motif d'exclusion qui est fondée sur la confidentialité, le lien qui doit exister n'est pas celui avec l'exercice de la fonction exécutive, mais plutôt avec les relations du travail. De plus, le simple accès à des informations confidentielles n'est pas suffisant pour leur retirer leur statut de salarié. Sur cette question, l'analyse et les conclusions du Tribunal dans le cas des 19 juristes affectés au MCE contenues aux paragraphes [153] à [168] du présent jugement s'appliquent *mutatis mutandis* à ces six juristes.

[184] Quant au second motif d'exclusion retenu, soit leur rôle de représentant de l'employeur (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 1 du *Code du travail*), le Tribunal estime également que la conclusion à cet égard est déraisonnable. Selon le texte même du *Code du travail*, la personne exclue est celle qui représente l'employeur « dans ses relations avec ses salariés ».

[185] En ce qui a trait à M^e Bujold, le TAT ne justifie pas son application de ce second motif d'exclusion. Le fait qu'elle gère l'agenda du SMA Paquette, coordonne ses activités, le soutient dans l'implantation et la gestion des dossiers stratégiques et qu'elle ait accès à l'ensemble des messages qui lui sont destinés ne mène pas à la conclusion qu'elle est une représentante de l'employeur dans ses relations avec ses salariés.

¹³⁵ *Id.*, par. 241.

¹³⁶ *Id.*, par. 242.

[186] Quant à M^{es} Painchaud et Gilbert, l'application de cette exclusion est également déraisonnable alors que le TAT conclut qu'ils n'ont aucune responsabilité à l'égard des relations du travail.

[187] En ce qui a trait à M^{es} Lebrun, Labrecque et M. Paquette, le TAT ne conclut pas qu'ils représentent l'employeur dans ses relations avec ses salariés ni qu'ils auraient une quelconque implication dans les dossiers de relations du travail.

[188] Sur le tout, la décision du TAT à l'égard de ces six juristes est déraisonnable. En fonction de la preuve exposée dans la Décision, la seule conclusion raisonnable est que les deux exclusions invoquées pour le retrait de leur statut de salarié sont inapplicables.

[189] Le Tribunal fera donc droit au Pourvoi en ce qui les concerne.

2.3.3 Les juristes de la Direction du droit administratif au MJQ

[190] Il s'agit de M^{es} Lydia Boily-Dupuis et Nancy Grondin.

[191] En ce qui les concerne, le TAT conclut qu'elles doivent être exclues de l'unité de négociation en raison :

- du caractère confidentiel de l'emploi qu'elles occupent en lien avec la fonction exécutive et les relations du travail (article 1, paragraphe I), sous-paragraphe 3 du *Code du travail*).

[192] Le Tribunal souligne de nouveau¹³⁷ qu'il s'agit des deux seules juristes, avec M^e Deschênes, pour lesquelles le TAT justifie sa décision, quant à l'exception de confidentialité, non seulement en raison du lien avec la fonction exécutive, mais également avec celui des relations du travail¹³⁸.

[193] M^{es} Boily-Dupuis et Grondin œuvrent au sein de la Direction du droit administratif et des affaires juridiques du MJQ. Celle-ci vient en appui à la Direction des affaires juridiques des différents ministères ainsi qu'aux divers secrétariats du MCE.

[194] La Direction du droit administratif et des affaires juridiques est appelée à soutenir les légistes ou les plaideurs en matière de droit administratif¹³⁹. Ponctuellement, elle collabore avec le MCE dans des dossiers présentant des enjeux d'éthique et de déontologie ou encore lorsqu'il s'agit de la destitution d'un fonctionnaire. Également, on requiert de cette direction des avis en matière d'accès à l'information¹⁴⁰.

¹³⁷ Voir le paragraphe [165] du présent jugement.

¹³⁸ Dans le cas de M^e Deschênes, l'argument de la confidentialité est fait en rapport avec les relations du travail seulement.

¹³⁹ Pièce P-1, décision du 16 août 2019, par. 145.

¹⁴⁰ *Id.*, par. 146.

[195] Les juristes de la Direction du droit administratif et des affaires juridiques ont un accès limité au répertoire DOSSDEC¹⁴¹.

[196] En ce qui concerne M^e Boily-Dupuis, elle « conseille la partie gouvernementale au niveau juridique quant à l'élaboration des orientations en matière de conditions de travail et de rémunération des juges. Elle veille à la mise en œuvre législative des rapports des comités de rémunération, dont la rédaction des décrets et la résolution de l'Assemblée nationale. Elle assure la coordination et les liens avec le Secrétariat du Conseil du trésor, Retraite Québec, le ministère des Finances et les juristes du droit constitutionnel. Finalement, elle soutient les plaideurs dans les litiges entrepris par les juges concernant leurs conditions de travail »¹⁴².

[197] Quant à M^e Grondin, elle est responsable des contrats de services juridiques confiés à des juristes de la pratique privée, notamment les dossiers litigieux concernant les relations du travail qui opposent le gouvernement à des syndicats, dont le présent dossier¹⁴³.

[198] M^e Grondin vérifie tous les comptes d'honoraires reçus et approuve leur paiement y compris les comptes d'honoraires transmis par les avocats de la mise en cause.

[199] Le TAT exclut M^e Boily-Dupuis de l'unité de négociation pour les deux raisons suivantes :

- le travail qu'elle effectue dans le dossier de la rémunération des juges la place en situation conflit d'intérêts avec LANEQ;
- sa participation à la stratégie globale du gouvernement concernant la politique de rémunération du personnel de l'État, dont la gestion des régimes de retraite, étant donné qu'elle a accès à des informations confidentielles en lien avec les relations du travail.

[200] En ce qui a trait à l'exclusion de confidentialité en lien avec la fonction exécutive, l'analyse et les conclusions du Tribunal en ce qui a trait aux 19 juristes affectés au MCE contenues aux paragraphes [153] à [168] du présent jugement s'appliquent *mutatis mutandis* à ces deux juristes.

[201] Relativement à l'exclusion de confidentialité en lien avec les relations du travail, les faits retenus par le TAT ne permettent pas de conclure que les fonctions occupées par M^e Boily-Dupuis et le traitement des informations confidentielles qui sont portées à son attention dans le dossier de la rémunération des juges sont susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts avec son allégeance syndicale.

¹⁴¹ *Id.*, par. 147.

¹⁴² *Id.*, par. 149.

¹⁴³ *Id.*, par. 153.

[202] Les juges ne sont pas des fonctionnaires. Leurs rémunération et conditions de travail sont définies au terme d'un processus qui leur est propre et qui est étranger à celui des juristes appartenant au corps d'emploi 115¹⁴⁴.

[203] Certes, le TAT indique, au paragraphe 250 de la Décision, que M^e Boily-Dupuis participe à la stratégie globale du gouvernement concernant la politique de rémunération du personnel de l'État dans la gestion des régimes de retraite. Cependant, au paragraphe 150 de celle-ci, le TAT précise qu'il s'agit de la stratégie globale concernant la rémunération des juges et des autres personnes dont il est question à l'article 246.42, paragraphe 8, de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. On y lit que le comité sur la rémunération des juges prend en considération, notamment « l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées sur les fonds publics ».

[204] Une seule conclusion s'impose, soit celle que l'exception de confidentialité en lien avec les relations du travail ne s'applique pas à M^e Boily-Dupuis.

[205] Quant à M^e Grondin, l'enjeu de confidentialité liée aux relations du travail est bien réel. Elle revoit et approuve tous les comptes d'honoraires reçus des avocats de la pratique privée y compris dans le présent dossier. Le contenu de comptes d'honoraires est par définition confidentiel. Elle pourrait donc, une journée donnée, prendre connaissance d'informations stratégiques émanant de l'employeur et le lendemain, prendre la parole ou participer à un vote lors de l'assemblée des membres du syndicat.

[206] Il n'est pas déraisonnable, dans le cas de M^e Grondin, de conclure à l'application de l'exception de confidentialité.

[207] Ainsi, le Tribunal fera droit au Pourvoi en ce qui concerne M^e Boily-Dupuis, mais non M^e Grondin.

3. CONCLUSION

[208] Le Tribunal fera donc droit au Pourvoi en ce qui concerne tous les juristes visés par celui-ci à l'exception de M^e Grondin.

La réparation

[209] Dans *Vavilov*, la Cour suprême souligne que lorsque la norme de la décision raisonnable ne peut être confirmée, il conviendra le plus souvent de renvoyer l'affaire au décideur pour qu'il revoie la décision, mais à la lumière cette fois des motifs donnés par la cour de révision¹⁴⁵.

¹⁴⁴ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, art. 246.42.

¹⁴⁵ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc., note 12, par. 141.

[210] Par contre, si le Tribunal considère qu'une seule interprétation raisonnable est possible en raison de l'ensemble des facteurs pertinents qui militent très fortement en faveur d'une interprétation particulière, il n'a pas à renvoyer la décision au décideur initial qui en a retenu une autre¹⁴⁶. Selon la Cour suprême, le renvoi de l'affaire ne servirait à rien lorsqu'il devient évident, aux yeux de la cour de révision, qu'un résultat donné est inévitable¹⁴⁷.

[211] Dans le présent cas, le Tribunal ne remet en question aucune conclusion de faits du TAT. À la lumière du résumé de la preuve contenue dans la Décision, il conclut que les conclusions juridiques que le TAT en tire sont déraisonnables sauf à l'égard de M^e Grondin. Plus précisément, le Tribunal conclut que l'interprétation que le TAT fait des diverses exclusions invoquées est déraisonnable soit parce qu'elle ne tient pas compte des contraintes juridiques applicables, soit parce qu'elle fait fi de règles d'interprétation incontournables. Étant d'avis qu'une seule interprétation raisonnable de celles-ci est possible, il est alors inutile de retourner l'affaire devant le TAT.

[212] Le Tribunal déclarera donc que tous les juristes visés par le Pourvoi, à l'exception de M^e Grondin, font partie de l'unité de négociation que représente LANEQ.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[213] **CASSE** et **ANNULE** la décision du défendeur rendue le 16 août 2019 (Pièce P-1);

[214] **DÉCLARE** que M^{es} Magdalena Kawinska, Ariel G. Boileau, Isabelle Brochu, Benoit Charbonneau, Jean-François Couture, Kathryn-Ann Dawson, Andrée Drouin, Isabelle Giguère, Isabelle Lafond, Natacha Lavoie, Vicky Ouellet, Louise Allen, Pascale Brière, Guylaine Lebel, France Trudel, Annie Blais-Delagrave, Christian Duquette, Jean-Philippe Miville-Deschênes, Pierre Vallée, Aurélie Bujold, Pascal Painchaud, François Gilbert, Élise Labrecque, Jean-Philippe Lebrun, Michel Paquette et Lydia Boily-Dupuis font partie de l'unité de négociation que représente la demanderesse;

[215] **AVEC FRAIS** de justice.

ÉRIC HARDY, j.c.s.

M^e Jean-Luc Dufour
Poudrier Bradet Avocats S.E.N.C.

¹⁴⁶ *Id.*, par. 124.

¹⁴⁷ *Id.*, par. 124 et 142.

70, rue Dalhousie, bureau 100
Québec (Québec) G1K 4B2

Pour la demanderesse

M^e Marie-France Bernier

Bernier Charbonneau

Tribunal administratif du travail

900, place d'Youville, bureau 700

Québec (Québec) G1R 3P7

Pour le défendeur

M^e Jean-François Dolbec

Bouchard Dolbec Avocats SENCRL (Casier 154)

Pour la mise en cause

Dates d'audience : Les 26 février et 19 juin 2020