

Le 24 mars 2020

LES SERVICES MUNICIPAUX ESSENTIELS AU TEMPS DE LA COVID-19



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

Afin de limiter la propagation de la COVID-19, le premier ministre du Québec, M. François Legault, a ordonné le 23 mars dernier la fermeture de tous les commerces et de toutes les entreprises, à l'exception de ceux **offrant des services essentiels**.

Cette mesure doit être appliquée au plus tard le 24 mars à 23 h 59 et elle devrait se terminer le 13 avril 2020.

La liste complète des entreprises qui resteront ouvertes sera ponctuellement mise à jour sur le site Internet¹ du gouvernement du Québec. Cette liste comprend, entre autres, **les ressources jugées essentielles par les organismes municipaux (administration, travaux publics, etc.)**.

Ainsi, plusieurs questions demeurent : qu'est-ce qu'une ressource jugée essentielle par un organisme municipal? Comment devons-nous appliquer cette mesure concrètement? C'est ce à quoi nous tenterons de répondre dans le présent document.

1. VOTRE OBLIGATION DE MAINTENIR LES SERVICES ESSENTIELS

Tout d'abord, une organisation municipale doit maintenir en tout temps les services essentiels.

Premièrement, nous sommes d'avis que les directeurs généraux doivent être considérés comme un service essentiel dans le contexte de pandémie de la COVID-19 puisqu'ils sont les principaux fonctionnaires des organisations municipales et que ce sont les personnes qui vont assurer la mise en place, la suffisance et la coordination des services essentiels et des ressources jugées essentielles.

1. <https://www.quebec.ca/sante/problemes-de-sante/a-z/coronavirus-2019/fermeture-endroits-publics-commerces-services-covid19/>

En date de ce jour, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (ci-après : le « MAMH ») a également indiqué que les services essentiels suivants doivent être maintenus, qu'ils soient effectués à l'interne ou à l'externe² :

- Les services de police et service d'appel 911;
- Les services d'incendie;
- Les centres de répartition d'un corps de police ou d'un service de sécurité incendie;
- Les services de collecte ou de traitement des ordures et les services de collecte sélective;
- Les services de traitement des eaux potables et usées;
- Les services de transport en commun et de transport adapté;
- Les services de déneigement;
- Les activités de production d'énergie;
- Les activités d'entretien du réseau routier et des autres infrastructures municipales.

Nous vous invitons à rester à l'affût des modifications à ladite liste puisque la situation relative à la pandémie de la COVID-19 évolue quotidiennement.

2. LA POSSIBILITÉ DE MAINTENIR DES RESSOURCES JUGÉES ESSENTIELLES ET L'EXERCICE DE VOTRE DROIT DE GÉRANCE

Les organismes municipaux doivent, dans la mesure du possible, continuer à fournir les services à la population malgré la pandémie de la COVID-19. Il s'agit alors des « ressources jugées essentielles ».

En tant qu'organisme municipal, il relève de votre droit de gérance de déterminer ce qui constitue une ressource jugée essentielle. Autrement dit, vous disposez de la discrétion pour déterminer, entre autres :

- Les services essentiels devant être offerts aux citoyens;
- Les tâches essentielles devant être réalisées par les services visés;
- Le nombre de ressources mobilisées pour desservir le service.

2. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/ministere/coronavirus-covid-19>

La réponse à chacune de ces questions peut varier d'un endroit à un autre, et ce, en fonction des caractéristiques propres à votre organisation. Pensons notamment aux caractéristiques suivantes :

- Les services offerts par l'organisation municipale et ceux qui sont sous-traités;
- Le nombre de citoyens demeurant dans votre municipalité locale ou régionale;
- Le nombre de demandes des citoyens;
- Les conditions climatiques (ex. : tombée de neige, crue des eaux, inondation, etc.);

Pour vous permettre de déterminer les ressources jugées essentielles dans votre organisation municipale, nous vous invitons à vous inspirer par analogie de la notion de « services essentiels » existant relativement à la sécurité civile ou de « services essentiels » existant dans les relations de travail, ou encore par la conjugaison des deux concepts.

a. Le maintien des ressources jugées essentielles – volet sécurité civile

D'abord, nous vous suggérons d'évaluer vos ressources jugées essentielles à la lumière des principes existants en sécurité civile.

Bien que la *Loi sur la sécurité civile*³ ne soit pas explicite quant à la définition de ce que constitue un « service essentiel », le MAMH indique dans son *Guide pour l'élaboration d'un plan particulier d'épidémie et de pandémie à l'intention des municipalités* ce que sont des services essentiels dans le un contexte municipal :

« Des services, des activités, des équipements relevant d'une municipalité ou d'un organisme municipal, et dont l'interruption, même pour un bref délai, **aurait des conséquences sérieuses pour le citoyen, la collectivité ou la municipalité**⁴. »

Cette méthode privilégie une approche basée sur une notion plus flexible que celle existante dans le contexte des relations de travail, mais tout aussi importante des besoins d'une population les plus souvent observés lors d'un sinistre (santé, sécurité, hébergement, alimentation, transport, etc.).

Pour arriver à déterminer les conséquences de l'interruption de certains services, vous devez évaluer les services, les activités des différents départements de votre organisation

3. RLRQ, c. S-2.3;

4. En ligne : https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/COVID-19/covid19_guide_aux_municipalites.pdf, p. 15 (consulté le 24 mars 2020);

municipale, en fonction des risques qui peuvent affecter les citoyens, la collectivité ou votre organisation, ainsi que les équipements requis pour le maintien des services essentiels.

N'oublions pas que les municipalités locales et régionales ont été reconnues comme des gouvernements de proximité et qu'elles seront nécessairement l'un des premiers points de contact auprès des citoyens et donc, elles devraient se gouverner en conséquence.

Par exemple, vous pourriez considérer que la personne occupant le poste de secrétaire-réceptionniste qui reçoit un volume d'appel important de citoyen anxieux, y compris les personnes âgées, est une ressource jugée essentielle puisque l'interruption de ce service aurait des conséquences sérieuses sur le citoyen ou la collectivité. Vous pourriez donc, par exemple, demander à votre réceptionniste de travailler au bureau municipal afin de répartir les demandes des citoyens aux personnes concernées. Ce choix permettrait qu'elle puisse réaliser d'autres tâches, dont le classement de dossiers et l'organisation des archives. Vous pourriez également prendre une approche contraire et attribuer cette tâche à l'employé qui effectue la paie. Ainsi, une personne réalise deux tâches essentielles.

Bien évidemment, en tant qu'employeur, vous devez également continuer à respecter vos obligations de santé et sécurité au travail et vous devez maintenir en place des mesures préventives face à la pandémie de la COVID-19. Cela implique également de vous assurer que ces mesures sont respectées par vos travailleurs. Nous vous invitons à consulter la [*Directive temporaire de mesures en cas d'épidémie*](#) pour vous inspirer à ce sujet.

b. Le maintien des services essentiels – volet relations du travail

Ensuite, nous vous suggérons également d'évaluer vos ressources jugées essentielles à la lumière des principes existants dans le domaine des relations du travail

Pour les employeurs moins familiers, le seul critère pertinent de la notion de services essentiels dans le domaine des relations du travail est l'impact que la fourniture ou la non-fourniture des services pourrait avoir sur la santé ou la sécurité du public, soit des citoyens, auquel les prestations doivent être fournies.

Notons qu'une forte proportion des services municipaux est considérée comme un service essentiel.

En plus de certains services déjà visés par le MAMH, les services suivants sont généralement reconnus comme étant essentiels :

- Les aqueducs et les égouts;
- L'entretien et la réparation des voies publiques;
- L'entretien et la réparation des feux et panneaux de signalisation;
- L'entretien et la réparation de l'éclairage des rues;
- Les services d'inspection hygiéniques;
- Le support aux services d'urgences;
- La réparation des véhicules et équipements requis pour effectuer les travaux essentiels;
- L'entretien et la réparation des bâtiments municipaux;
- L'opération des sites d'enfouissement;
- Les communications;
- Le service de paie pour payer les employés en service essentiel.

Bien évidemment, il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

Fait important à noter : le Tribunal administratif du travail a précisé que ce ne sont pas toutes les tâches qui entourent un service essentiel qui sont automatiquement considérées comme essentielles. **Au contraire, elles ne le seront pas si le fait de ne pas les exécuter n'a pas pour effet de mettre en cause la protection de la santé et de la sécurité du public⁷.**

Par exemple, plusieurs tâches susmentionnées sont effectuées par les travailleurs des travaux publics. Cependant ce ne sont pas toutes les tâches réalisées par les employés des travaux publics qui sont essentielles. Plus précisément, prenons le cas du déneigement en exemple. Les opérations de déblaiement des trottoirs, rues et endroits publics devraient être maintenues, mais pas nécessairement les opérations de chargement de neige.

3. LA « SUFFISANCE » DES RESSOURCES JUGÉES ESSENTIELLES

Une fois que vous avez déterminé les ressources jugées essentielles, vous pourriez vous interroger sur vos besoins en main-d'œuvre eu égard aux services déterminés. Il est possible que ce ne soit pas tous les membres du personnel qui soient appelés à travailler.

7. Ambulances Repentigny inc. et Fraternité des travailleurs et travailleuses du préhospitalier du Québec, section locale 592 (FTQ), 2017 QCTAT 476;

Vous devez vous demander combien de personnes dont vous avez besoin pour assurer ses services, et ce, à la lumière de plusieurs facteurs, dont :

- La nature de la ressource essentielle visée;
- La période d'interruption de trois semaines des services non essentiels;
- La période de l'année en cours (ex. : tombée de neige, crue des eaux, effondrement d'une structure, etc.);
- L'existence de services de substitution existants (ex. : la MRC assure une partie de la prestation de ce service);
- L'équipement requis pour réaliser les tâches.

Nous savons que la réponse à cette question est particulièrement nuancée, mais vous êtes ceux qui connaissez le mieux votre organisation municipale ainsi que ses besoins. N'hésitez pas à faire appel à vos travailleurs qui œuvrent sur le terrain afin d'avoir leurs commentaires à ce sujet et vous permettre de prendre une décision éclairée.

4. LA DÉTERMINATION DES RESSOURCES JUGÉES ESSENTIELLES EN CONTEXTE SYNDIQUÉ

En contexte syndiqué, nous vous conseillons tout d'abord de discuter de ce qui précède avec la partie syndicale et de vous servir comme base, le cas échéant, de votre liste de services essentiels.

Néanmoins, soulignons que la jurisprudence québécoise a reconnu le principe selon lequel « à l'impossible nul n'est tenu ». Ce principe trouve application aux situations visées par une convention collective, sans qu'il ne soit nécessaire de le stipuler. Ainsi, à défaut d'entente avec la partie syndicale, vous pourriez prendre une décision et invoquer la pandémie de la COVID-19 comme une force majeure et ainsi suspendre l'application de votre convention collective à cet égard.

En cas de désaccord avec votre décision, la partie syndicale peut déposer un grief afin de contester l'exercice de votre droit de gérance. Le cas échéant, vous devrez démontrer que votre décision n'était pas déraisonnable, arbitraire ou de mauvaise foi dans un contexte de pandémie de la COVID-19.

5. LES ORGANISATIONS MUNICIPALES QUI ONT LA POSSIBILITÉ DE FAIRE DU TÉLÉTRAVAIL PEUVENT-ELLES POURSUIVRE LEURS ACTIVITÉS?

Lors de son point de presse du 23 mars dernier, le premier ministre du Québec a affirmé : « **[Le télétravail], c'est la situation idéale.** » Cela est confirmé par le MAMH qui indique que le télétravail demeure permis en tout temps pour l'ensemble des services et activités des organismes municipaux.

Par conséquent, si vous jugez que certains de vos services ne sont pas essentiels, mais que le télétravail est possible, vous pouvez tout de même maintenir leurs activités, pourvu que ces travailleurs ne se présentent pas sur les lieux du travail.

Dans ce contexte, nous vous invitons fortement à user de votre créativité pour trouver du travail pouvant être réalisé en télétravail, que ce soit, par exemple, par la création de nouveaux outils de travail, la création d'un guide de transfert de connaissances ou de l'aide aux citoyens.

Dans les cas où le télétravail est impossible, vous pouvez offrir à un employé d'utiliser ses heures de vacances accumulées ou leurs congés divers (ex. : maladie, mobile ou heures supplémentaires) avant de les mettre à pied. En effet, certains travailleurs peuvent décider de le faire puisque leur salaire serait alors plus élevé que ce qu'ils toucheraient avec des prestations de l'assurance-emploi. Notons toutefois qu'il s'agit du choix du travailleur.

Néanmoins, il est possible que vous deviez procéder à des mises à pied temporaires. Pour plus d'informations à ce sujet, nous vous invitons à prendre connaissance du [Guide synthèse à l'intention de l'employeur municipal en cas de manque de travail](#) produit par la FQM.

Nous suivons les développements et nous vous tiendrons informés.

Pour toute question relative à la COVID-19 en milieu de travail, nous vous invitons à contacter nos professionnels du service en ressources humaines et relations du travail au **1 866 951 3343**.