

**CONSEIL DES SERVICES ESSENTIELS
PROVINCE DE QUÉBEC**

Québec, le 25 juillet 2008

VILLE DE QUÉBEC

2, rue des Jardins, bureau 205
Québec (Québec) G1R 4S9

«L'EMPLOYEUR» OU « LA VILLE »

et

**FRATERNITÉ DES POLICIERS ET
POLICIÈRES DE LA VILLE DE
QUÉBEC INC.**

Accréditation : AQ-1005-2170

600, boul. Pierre-Bertrand, bureau 210
Québec (Québec) G1M 3W5

«LE SYNDICAT» OU « LA
FRATERNITÉ »

DÉCISION SUR LA DEMANDE D'ORDONNANCE PROVISOIRE

Le Conseil est composé de M^c Edmund Tobin, président, M^e Françoise Gauthier, vice-présidente, M^{me} Anne Parent et M. Raymond Désilets, membres.

- [1] Le 15 juillet 2008, le Conseil reçoit une requête en intervention de la Ville de Québec alléguant que les membres de la Fraternité des policiers et policières de la ville de Québec inc. exercent des moyens de pression ayant pour effet de porter préjudice au service auquel la population a droit.
- [2] Parmi ces moyens de pression, la Ville allègue notamment que les constables émettent, de façon concertée, un nombre moindre de contraventions, ce qui aurait pour effet de porter atteinte au service auquel le public a droit. Selon une étude commandée par la Ville, la diminution du nombre de constats d'infraction émis par le Service de police de la Ville de Québec entraînerait une augmentation du nombre de collisions avec blessures.
- [3] La Ville demande donc au Conseil de faire enquête et d'ordonner aux membres de la Fraternité d'émettre de façon normale et habituelle des contraventions aux contrevenants.
- [4] Dès la réception de cette requête en intervention, le Conseil convoque les parties à une séance de médiation afin de tenter de les amener à résoudre leurs difficultés. Cette séance se tient le 17 juillet 2008 à Québec.

- [5] La médiation n'ayant pas permis d'en arriver à une entente, le Conseil convoque le jour même les parties à une audience publique fixée au mercredi 23 juillet 2008 à Québec, permettant ainsi à la Fraternité de prendre connaissance de la volumineuse étude du professeur Étienne Blais que la Ville a déposée au soutien de sa requête en intervention.
- [6] Le 21 juillet 2008, le Conseil reçoit copie d'une lettre adressée à la Fraternité par la Ville, l'informant qu'elle demanderait lors de l'audience du 23 juillet, l'émission d'une ordonnance provisoire de la même nature qu'une injonction interlocutoire dont les conclusions se liraient de la façon suivante :

ORDONNER provisoirement à la Fraternité de prendre toutes les mesures nécessaires pour que ses membres émettent de façon normale et habituelle des contraventions aux contrevenants;

ORDONNER de façon provisoire aux membres de la Fraternité d'émettre de façon normale et habituelle des contraventions aux contrevenants;

ORDONNER de façon provisoire à la Fraternité d'informer ses membres de la teneur de la décision à être rendue et de son dépôt en vertu de l'article 111.20 du Code du travail;

QU'IL SOIT DÉCLARÉ que les ordonnances provisoires entrent en vigueur immédiatement et le demeurent jusqu'à ce que le Conseil des services essentiels ait statué sur la présente requête en intervention.

- [7] Dès le début de l'audience du 23 juillet 2008, le procureur de la Fraternité indique au Conseil que la Fraternité conteste les conclusions de l'étude du professeur Blais. Il demande au Conseil de lui accorder un délai pour qu'il puisse consulter un expert afin de mieux préparer ses observations et ses contre-interrogatoires. Le procureur de la Ville ne fait pas objection au délai demandé par le procureur syndical, mais demande au Conseil d'émettre l'ordonnance précitée.
- [8] Après avoir délibéré, le Conseil informe les parties qu'il juge prématuré d'entendre la requête pour une ordonnance provisoire. Il leur demande de commencer leurs observations sur la requête en intervention et de plaider l'ordonnance provisoire au moment opportun.
- [9] Le procureur de la Ville commence sa preuve et trois témoins sont entendus. Lorsqu'il appelle le professeur Blais à témoigner, le procureur de la Fraternité fait objection, à ce stade-ci, non seulement au témoignage

de monsieur Blais mais également à sa qualification à titre d'expert puisqu'il ne bénéficie pas de la présence de son propre expert. Il demande donc au Conseil d'ajourner la poursuite de l'audience à une date ultérieure afin de lui permettre de trouver un expert.

[10] Le procureur de la Ville est d'accord avec le report de l'audience mais demande au Conseil d'émettre une ordonnance provisoire avec les conclusions précédemment décrites et ce, « jusqu'à ce que la preuve de part et d'autre soit complétée. »

[11] Après avoir délibéré, le Conseil demande aux parties de faire leurs représentations sur les points suivants :

- Le Conseil a-t-il juridiction pour émettre des ordonnances provisoires?
- Dans l'affirmative, est-il opportun pour le Conseil d'émettre une telle ordonnance?

LE CONSEIL A-T-IL JURIDICTION POUR ÉMETTRE DES ORDONNANCES PROVISOIRES?

[12] Le procureur de la Ville convient que le Conseil n'a pas d'autre choix que de donner un délai raisonnable à la Fraternité des policiers et policières de la ville de Québec inc. pour qu'elle puisse trouver et consulter un expert qui la conseillera dans la poursuite de l'audience puisqu'il a lui-même choisi cette voie au soutien de sa propre preuve.

[13] Toutefois, compte tenu de ce délai, il demande au Conseil d'émettre une ordonnance provisoire de la même nature qu'une requête en injonction interlocutoire dont les conclusions recherchées ont été précédemment reproduites.

[14] Les procureurs ont plaidé sur l'existence ou non du pouvoir pour le Conseil d'émettre une telle ordonnance provisoire et dans l'affirmative, sur l'opportunité d'émettre l'ordonnance recherchée compte tenu de la preuve dont il dispose.

PRÉTENTIONS DE LA VILLE DE QUÉBEC

[15] Le procureur de la Ville considère que le Conseil tient son pouvoir d'émettre pareille ordonnance des articles 111.16, 111.17 et 111.18 du Code du travail et plus particulièrement à l'alinéa 4 du deuxième paragraphe de l'article 111.17 qui prévoit :

4° Ordonner à toute personne impliquée dans le conflit de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il lui paraît raisonnable d'ordonner compte tenu des circonstances dans le but d'assurer le maintien de services au public;

[16] De plus, il ajoute que les pouvoirs d'ordonnance du Conseil se trouvent également confirmés à la section IV du Code du travail intitulée « Pouvoirs de redressement » et que le rôle du Conseil étant de protéger la sécurité du public, cette section comprend le pouvoir d'émettre des ordonnances provisoires malgré que ce dernier n'y soit pas expressément écrit.

[17] Il insiste sur l'urgence pour le Conseil d'intervenir, puisque selon lui, le Code de sécurité routière ne reçoit pas sa pleine application sur le territoire de la Ville de Québec en raison des moyens de pression exercés par la Fraternité.

PRÉTENTIONS DE LA FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE LA VILLE DE QUÉBEC INC .

[18] Le procureur de la Fraternité admet pour sa part que le Conseil a de larges pouvoirs qui lui sont conférés par sa loi habilitante mais que ceux-ci n'incluent pas le pouvoir d'émettre des ordonnances provisoires.

[19] À l'appui de cette affirmation, il indique au Conseil que lorsque le législateur a voulu donner pareil pouvoir à un organisme, il l'a mentionné spécifiquement. Ainsi, pour l'arbitre de grief, l'article 100.12 paragraphe g) du Code du travail prévoit :

g) rendre toute autre décision, y compris une ordonnance provisoire, propre à sauvegarder les droits des parties.

et pour la Commission des relations du travail, le troisième paragraphe de l'article 118 du Code du travail indique :

3^o rendre toute ordonnance, y compris une ordonnance provisoire, qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties;.

[20] De plus, il soumet que le Conseil, lorsqu'il siège en redressement peut rendre toute ordonnance qu'il juge à propos seulement après avoir donné aux parties l'occasion de présenter leurs observations, ce qui n'est pas encore le cas.

[21] Après son analyse, le Conseil en vient à la conclusion qu'il n'a pas le pouvoir d'émettre une ordonnance provisoire telle que demandée par la Ville.

MOTIFS

[22] Le Conseil est un organisme hybride, c'est-à-dire qu'il a un pouvoir administratif lorsqu'il agit comme organisme de régulation notamment en détermination de services essentiels et, des pouvoirs quasi judiciaires lorsqu'il rend des ordonnances en redressement. À ce sujet, l'Honorable juge Pierre Viau de la Cour supérieure¹ nous enseigne :

Par ailleurs, même si le législateur a voulu que le Conseil assure une protection adéquate du public et que pour ce faire, il lui a confié un pouvoir administratif important, il n'est pas dit qu'il ne lui a pas attribué en sus un champ de compétence comme organisme quasi-judiciaire ...

[23] Manifestement, dans le présent dossier, le Conseil exerce des pouvoirs quasi judiciaires car il répond aux quatre critères déterminés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Coopers c. Lybrand*², à savoir :

- 1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision ne soit prise?

¹ *Syndicat des chauffeurs de la Société de transport de la Ville de Laval c. Conseil des services essentiels*, (requête en révision judiciaire rejetée : D.T.E. 91T-621 (C.S.)). Appel rejeté : [1995] R.D.J. 597. Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée : C.S. Can., 25029.

² [1979] 1 R.C.S. 495.

- 2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?
- 3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?
- 4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fonds à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

[24] Partant du fait que le Conseil agit comme un organisme quasi judiciaire, il se doit de demeurer dans les limites des pouvoirs que le législateur lui a donnés.

[25] L'article 111.17 du Code du travail énumère les types d'ordonnances que le Conseil peut émettre mais en aucun cas le législateur n'y a prévu celui d'émettre une ordonnance provisoire comme c'est le cas pour l'arbitre de grief ou la Commission des relations du travail.

[26] De plus, le Conseil est d'avis qu'il ne peut rendre les ordonnances énumérées à l'article 111.17 du Code du travail qu'après avoir « préalablement fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations... » ce qui inclut le droit de faire entendre des témoins et de contre-interroger ceux des autres parties.

[27] À cet effet, l'Honorable juge Viau³ s'exprimait comme suit:

En pratique, le Conseil a procédé à toutes fins utiles comme s'il avait entendu un débat judiciaire sauf quant à l'assermentation de témoins.

[...]

C'est donc ainsi que le Conseil conçoit et exerce son pouvoir lorsqu'il convoque des parties pour lui « fournir des observations ». Le tribunal croit que c'est ainsi qu'il faut exercer ce pouvoir, c'est-à-dire, pour reprendre les mots de M. le juge Dickson, par « la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise.

[28] La Cour d'appel⁴ a par ailleurs écrit :

...la décision que le Conseil prend quant aux ordonnances appropriées ne peut être prise

³ Idem, note 1.

⁴ Idem, note 1.

« qu'après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs arguments ».

Cette même Cour⁵ a rappelé l'obligation du Conseil « d'entendre les parties comme la loi l'y oblige ».

- [29] La spécificité et l'originalité d'un organisme comme le Conseil des services essentiels résident dans son obligation d'intervenir avec célérité lors d'une situation conflictuelle pouvant faire en sorte que la population soit susceptible ou vraisemblablement susceptible de se voir priver d'un service auquel elle a droit, est portée à son attention.
- [30] La pratique veut également que le Conseil soit plus souvent qu'autrement appelé à intervenir dans une situation d'urgence et en conséquence, il se doit de rendre une décision rapidement.
- [31] Toutefois, il doit néanmoins avant de pouvoir émettre de telles ordonnances permettre aux parties de présenter leurs observations portant habituellement sur des faits et ce, en respectant les règles de justice naturelle.
- [32] Dans le dossier dont est actuellement saisi le Conseil et afin justement de respecter les règles de justice naturelle devant permettre aux parties de présenter une défense pleine et entière, il s'avère nécessaire d'octroyer à la Fraternité un délai suffisant pour préparer adéquatement sa preuve, délai qui par ailleurs n'a pas été contesté par l'Employeur.
- [33] À cet effet, la Fraternité s'est engagée à communiquer avec l'Employeur et le Conseil d'ici la fin du mois d'août pour les informer de l'état d'avancement de sa préparation. À la lumière de cette information, le Conseil pourra évaluer l'opportunité de convoquer à nouveau les parties en audience avant la date avancée lors de l'audience du 23 juillet, soit le 20 octobre prochain.
- [34] Rappelons de plus que le Conseil est un tribunal administratif qui a pour mission première de protéger le public contre toutes perturbations injustifiées des services auxquels il a droit. Dans le cas présent, il s'agit de la sécurité de la population. Tenant compte de cet aspect fondamental de sa mission, le Conseil demeure fortement préoccupé par la situation à la ville de Québec concernant le mauvais climat de travail entre la Ville et

⁵ Communauté urbaine de Montréal c. Fraternité des policiers et policières de Communauté urbaine de Montréal, [1995] R.J.Q. 2549 (C.A.).

ses policiers. Selon l'employeur, la Fraternité des policiers et policières de la ville de Québec inc. et ses membres exercent des moyens de pression qui se traduisent, entre autres choses, par une diminution importante du nombre de constats d'infraction émis en vertu du Code de la sécurité routière, ce que nie la Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec inc.

[35] Il est opportun, croyons-nous, de rappeler l'article 48 de la Loi sur la Police du Québec (L.R.Q., chapitre P-13.1) qui se lit comme suit :

« 48. Les corps de police, ainsi que chacun de leurs membres, ont pour mission de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et, selon leur compétence respective énoncée aux articles 50 et 69, les infractions aux lois ou aux règlements pris par les autorités municipales, et d'en rechercher les auteurs.

Pour la réalisation de cette mission, ils assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et les libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins, coopèrent avec la communauté dans le respect du pluralisme culturel. Dans leur composition les corps de police favorisent une représentativité adéquate du milieu qu'ils desservent. »

[36] Soulignons aussi que les policiers, selon le Code du travail, n'ont pas le droit de grève et qu'en cas d'impasse pour le renouvellement de leur convention collective, la loi prévoit un mécanisme d'arbitrage de différend.

[37] La Ville de Québec et la Fraternité des policiers et policières de la ville de Québec inc. sont présentement devant un arbitre qui statuera sur le contenu de la prochaine convention collective.

[38] Le Conseil souhaite ardemment voir accélérer cette procédure d'arbitrage afin que soit déterminé le plus rapidement possible le contenu de la convention collective des policiers de la ville de Québec.

[39] **Pour tous ces motifs**, le Conseil rejette la demande d'ordonnance provisoire de la Ville et compte tenu de cette conclusion, il n'y a pas lieu, pour le Conseil, de se prononcer sur l'opportunité d'émettre ladite ordonnance.

[40] Les parties seront donc convoquées pour la suite de l'audience laquelle est fixée au 20 octobre 2008 ou à une date plus rapprochée.

LE CONSEIL DES SERVICES ESSENTIELS

Me Edmund Tobin, président

M^c Yvan Bujold, procureur de l'Employeur
M^c Claude Leblanc, procureur de la Fraternité