

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des services essentiels)

Région : Montréal
Dossier : CM-2016-0386
Dossier accréditation : AM-1005-2091
Montréal, le 7 avril 2016

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF : André Bussière

Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP, 301)
Requérant

c.

Ville de Montréal
Intimée

DÉCISION RELATIVE À UNE REQUÊTE EN RÉVISION

[1] Par requête présentée le 22 janvier 2016 en vertu de l'article 48 (3) de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail* (la **Litat**)¹, le requérant demande la révision d'une décision rendue le 23 décembre 2015², par laquelle la Commission des relations du travail (la **Commission**) rejetait sa requête en intervention et demande d'ordonnance du 21 décembre 2015.

[2] Le requérant s'en prend essentiellement à l'interprétation et à l'application que fait la Commission des articles 111.16, 111.17 et 111.18 du *Code du travail* (le **Code**)³, qu'il

¹ RLRQ, c. T-15.1.

² 2015 QCCRT 0712.

³ RLRQ, c. C-27.

qualifie « *d'incorrectes* ». Il prétend que ces erreurs de droit constituent des vices de fond de nature à invalider la décision rendue.

LE CONTEXTE FACTUEL

[3] Comme le relate la Commission dans sa décision du 23 décembre dernier, le 8 décembre 2015, pas moins de 2 000 membres du requérant participent à une assemblée convoquée par celui-ci pendant les heures de travail, privant la population des services auxquels elle a droit, et ce, en contravention claire de l'ordonnance prononcée la veille par la Commission⁴.

[4] En réaction à cette action concertée et illégale, l'intimée décide d'imposer des suspensions à ceux de ses salariés qui y ont participé. Les premières suspensions sont imposées à compter du 17 décembre 2015.

[5] Dans au moins un arrondissement, ces suspensions sont étalées sur une période de quatre mois, tandis qu'ailleurs, l'échéancier est plus serré, de sorte que plusieurs salariés doivent s'absenter en même temps pour servir leur suspension. À son tour, le requérant s'adresse donc à la Commission pour lui demander d'ordonner à l'intimée de surseoir aux suspensions jusqu'à ce qu'elle lui ait communiqué « *un échéancier qui respecte l'intégralité des services à rendre à la population* ».

LA DÉCISION CONTESTÉE

[6] Aux paragraphes 31 à 35 de la décision contestée, la Commission reproduit les articles pertinents du Code et situe le cadre juridique dans lequel elle peut être appelée à intervenir :

[31] Lorsqu'un conflit survient dans un service public, la Commission peut utiliser les pouvoirs de redressement qui sont établis aux articles 111.16, 111.17 et 111.18 du Code :

111.16. Dans les services publics et les secteurs public et parapublic, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, faire enquête sur un lock-out, une grève ou un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services essentiels prévus à une liste ou une entente ne sont pas rendus.

La Commission peut également tenter d'amener les parties à s'entendre ou charger une personne qu'elle désigne de tenter de les amener à s'entendre et de faire rapport sur l'état de la situation.

111.17. Si elle estime que le conflit porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit ou que les services essentiels prévus à une liste ou à

4

2015 QCCRT 0647.

une entente ne sont pas rendus lors d'une grève, la Commission peut, après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations, rendre une ordonnance pour assurer au public un service auquel il a droit, ou exiger le respect de la loi, de la convention collective, d'une entente ou d'une liste sur les services essentiels.

La Commission peut:

1° enjoindre à toute personne impliquée dans le conflit ou à toute catégorie de ces personnes qu'elle détermine de faire ce qui est nécessaire pour se conformer au premier alinéa du présent article ou de s'abstenir de faire ce qui y contrevient;

2° exiger de toute personne impliquée dans le conflit de réparer un acte ou une omission fait en contravention de la loi, d'une entente ou d'une liste;

3° ordonner à une personne ou à un groupe de personnes impliquées dans un conflit, compte tenu du comportement des parties, l'application du mode de réparation qu'elle juge le plus approprié, y compris la constitution et les modalités d'administration et d'utilisation d'un fonds au bénéfice des utilisateurs du service auquel il a été porté préjudice; un tel fonds comprend, le cas échéant, les intérêts accumulés depuis sa constitution;

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;

5° ordonner le cas échéant que soit accélérée ou modifiée la procédure de grief et d'arbitrage à la convention collective;

6° ordonner à une partie de faire connaître publiquement son intention de se conformer à l'ordonnance de la Commission.

111.18. La Commission peut, de la même manière, exercer les pouvoirs que lui confèrent les articles 111.16 et 111.17 si, à l'occasion d'un conflit, elle estime qu'une action concertée autre qu'une grève ou un ralentissement d'activités porte préjudice ou est susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit.

(soulignement ajouté)

[32] L'article 111.16 du Code s'applique lorsque nous sommes en présence d'un lock-out, d'une grève ou d'un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services essentiels prévus à une liste ou à une entente ne sont pas rendus.

[33] Rappelons que le rôle de la Commission en dehors de l'exercice d'une grève légale, tel que prévu à 111.16 du Code, est d'enquêter « sur un lock-out, une grève ou un ralentissement d'activités qui contrevient à une disposition de la loi ou au cours duquel les services essentiels prévus à une liste ou une entente ne sont pas rendus ». L'article 111.17 indique que si « le conflit porte préjudice ou est vraisemblablement susceptible de porter préjudice », la Commission peut rendre les ordonnances qui y sont énumérées.

[34] Quant à l'article 111.18 du Code, ce dernier élargit le pouvoir d'intervention de la Commission pour l'étendre à toute action concertée autre qu'une grève ou un ralentissement d'activités qui porte préjudice ou est susceptible de porter préjudice à un service auquel le public a droit.

[35] La Commission ne peut donc intervenir que si elle se trouve en présence d'un lock-out, d'une grève, d'un ralentissement d'activités, d'un conflit ou d'une action concertée.

[7] Aux paragraphes 38 à 41, la Commission dispose de la prétention du requérant voulant que l'article 111.17 du Code puisse être appliqué de façon autonome, sans nécessairement faire un lien avec l'article 111.16, en cas de conflit de quelque nature que ce soit, dès qu'un service auquel la population a droit risque de ne pas être rendu :

[38] Une telle interprétation ferait fi non seulement de la jurisprudence constante de la Commission (voire celle du Conseil des services essentiels), mais également à celle des cours supérieures voulant que les articles 111.16 et 111.17 du Code doivent se lire ensemble.

[39] Le conflit auquel réfère l'article 111.17 du Code est nécessairement celui décrit à l'article 111.16 du Code (lock-out, grève, ralentissement d'activités) puisque le texte spécifie « **le** conflit » et non « un conflit ». D'ailleurs, toute la jurisprudence soumise par le Syndicat réfère soit à une grève ou à une action concertée.

[40] D'ailleurs, dans *Syndicat des employés de Clair Foyer c. Conseil des services essentiels*, [1997] AZ-97011688 (C.A.), la Cour d'appel est venue confirmer que ces articles doivent être lus en conjonction :

Cependant, le Code du travail l'autorisait expressément à agir de son propre chef dans l'imposition d'une mesure de réparation. Les dispositions de l'article 111.17 C.t. devaient être lues conjonctivement avec celles de l'article 111.16. Celui-ci lui confère le droit d'agir de sa propre initiative. Pour apprécier l'étendue des pouvoirs d'intervention du Conseil, il faut prendre en compte ces deux dispositions. L'enquête déclenchée à l'initiative du Conseil pourrait déboucher sur une mesure de réparation, qui devient la conséquence de ses constatations.
(soulignement ajouté)

[41] Au surplus, faire droit à la prétention du Syndicat qui plaide que l'existence de n'importe quel conflit donne ouverture à l'application de l'article 111.17 du Code aurait pour effet de substituer la Commission aux employeurs dans la gestion quotidienne de leur entreprise. Ce qui n'est pas son rôle.

[8] Au paragraphe 48, la Commission écrit « *qu'il faut se trouver en présence de plusieurs personnes pour parler d'action concertée* » et que « *la preuve ne démontre aucune action concertée de la part de la Ville avec qui que ce soit.* » Au paragraphe 48, elle ajoute que, « *si action concertée il y a eu, c'est de la part des salariés membres du Syndicat* ».

[9] Enfin, aux paragraphes 51 à 53, la Commission écarte la prétention du requérant voulant que l'imposition d'autant de suspensions en un si court laps de temps puisse être assimilée à un ralentissement d'activités au sens de l'article 111.16 du Code :

[51] En dehors d'une grève légale où le maintien des services essentiels est requis, l'employeur gère les services à la population en tenant compte des aléas qui surviennent, cela peut être, entre autres, une épidémie, des maladies, des bris d'équipements et des suspensions. C'est à lui à décider de l'allocation de ses ressources.

[52] La Ville ne refuse pas de donner du travail à ses salariés, elle utilise son droit de gérance en appliquant des suspensions. Un employeur ne fait pas un ralentissement d'activités lorsqu'il décide de suspendre un ou des salariés pour ne pas avoir respecté les règles du contrat de travail, il exerce son droit de gérance.

[53] Suivre la prétention du Syndicat ferait en sorte que des salariés qui se rendraient délibérément coupables de gestes contraires à la convention collective ou à leurs obligations dans leur contrat de travail ne pourraient pas être sanctionnés comme le désire l'employeur sous prétexte que cela causerait un ralentissement des activités. Cela n'a pas de sens puisque soutenir la position du Syndicat viendrait pratiquement éliminer le droit d'un employeur de suspendre puisqu'inévitablement cela aurait un impact sur le service.

LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

[10] Selon le requérant, « *en refusant de donner effet aux pouvoirs autonomes de l'article 111.17 du Code* » et en interprétant les notions de « *conflit* » et de « *ralentissement d'activités* » comme elle l'a fait, la Commission aurait commis des erreurs de droit déterminantes et, en quelque sorte, refusé d'exercer sa compétence.

[11] Devant le Tribunal, le requérant reprend essentiellement les arguments qu'il avait fait valoir devant la Commission, ajoutant que celle-ci aurait eu tort de s'appuyer sur l'arrêt de la Cour d'appel qu'elle cite au paragraphe 40 de la décision pour conclure que les articles 111.16 et 111.17 du Code « *doivent être lus en conjonction* ». Selon le requérant, ce serait le cas uniquement lorsque l'organisme chargé d'assurer le maintien des services essentiels agit de son propre chef, comme le Conseil des services essentiels l'avait fait à l'époque, dans ce cas auquel la Cour d'appel était confrontée.

[12] Comme le souligne l'intimée dans sa réponse à la requête, sur la notion de conflit, le requérant reprend essentiellement ses arguments sur le caractère « *autoporteur* » de l'article 111.17 du Code. Enfin, le requérant plaide qu'il peut y avoir « *action concertée* » des représentants d'un employeur provoquant un ralentissement d'activités au sens de l'article 111.16 et que, dans le cas qui nous occupe, la Commission aurait dû s'attarder à analyser le comportement des représentants de l'intimée ainsi que l'effet de ce comportement sur les services à la population.

[13] Pour sa part, l'intimée fait valoir qu'une demande de révision n'est pas de la nature d'un appel. Or, cette nouvelle interprétation des règles de droit à laquelle le requérant invite le Tribunal à se livrer constitue ni plus ni moins un appel déguisé, plaide-t-elle. Et le Tribunal serait d'autant moins justifié d'intervenir que l'interprétation adoptée au départ « suit la jurisprudence constante de la CRT sur le sujet », alors que celle recherchée par le requérant, elle, est inédite.

[14] L'intimée concède que, dans l'arrêt cité par la Commission, la Cour d'appel ne va pas jusqu'à dire que les dispositions des articles 111.16 et 111.17 « ne peuvent survivre l'une sans l'autre », soulignant qu'elle n'avait pas à répondre à cette question, mais ajoute du même souffle que la Commission a toujours retenu qu'il y avait interrelation entre ces dispositions.

[15] Enfin, l'intimée soutient que la Commission devait forcément se pencher sur les notions d'action concertée et de ralentissement d'activités, la qualification des gestes dénoncés par le requérant se situant au cœur du débat. C'est avec raison que la Commission a décidé qu'un employeur ne pouvait se concerter avec lui-même et qu'en l'occurrence, elle se trouvait en présence d'un simple cas d'exercice du droit de gérance, d'ajouter l'intimée.

LES MOTIFS ET LE DISPOSITIF

[16] L'article 49 (3) de la Litat est identique à l'article 127 (3) du Code, qu'il remplace depuis le 1^{er} janvier dernier. Or, sur le fardeau qui incombe à celui qui demande la révision d'une décision pour cause de vice de fond de nature à l'invalidier, dans *Giliberti c. Syndicat des professionnels du Collège Ahuntsic*⁵, la Commission écrit ce qui suit :

[9] Les critères permettant la révision d'une décision pour vice de fond ou de procédure sont bien établis par la jurisprudence et appliqués de façon constante. La Commission, dans la décision *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4479 c. Syndicat des travailleuses et travailleurs des Centres jeunesse de Montréal (CSN)*, 2003 QCCRT 0142, écrit ceci :

[24] Donc, lorsqu'on demande à la Commission de réviser une de ses propres décisions en vertu du paragraphe 3 du 1^{er} alinéa de l'article 127, on ne peut pas lui demander de substituer son interprétation à celle déjà faite, on doit plutôt lui démontrer la présence d'un vice fondamental et sérieux qui doit nécessairement entraîner la nullité de la décision.

[25] La doctrine et la jurisprudence enseignent que, peuvent entre autres constituer un vice de fond ou de procédure une erreur grossière, un accroc sérieux et grave à la procédure, une décision *ultra vires*, c'est-à-dire rendue sans que la Commission ait eu la compétence pour le faire, une décision rendue en l'absence de preuve ou en ignorant une preuve évidente. Il faut aussi que soit démontrée la nécessité d'une correction à cause de ce vice sérieux.

(soulignement ajouté)

[10] Dans *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, la Cour d'appel cible la notion de vice de fond :

[50] En ce qui concerne les caractéristiques inhérentes d'une irrégularité susceptible de constituer un vice de fond, le juge Fish note qu'il doit s'agir d'un « defect so fundamental as to render [the decision] invalid », « a fatal error ». Une décision présentant une telle faiblesse, note-t-on dans l'arrêt *Bourassa*, est « entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige ». Le juge Dalphond, dans l'arrêt *Batiscan*, effectue le rapprochement avec l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam inc.* de la Cour suprême du Canada, où le juge Iacobucci apportait plusieurs éclaircissements utiles sur les attributs de deux notions voisines, l'erreur manifeste et la décision déraisonnable. Il s'exprimait en ces termes :

Même d'un point de vue sémantique, le rapport étroit entre le critère de la décision « manifestement erronée » et la norme de la décision raisonnable *simpliciter* est évident. Il est vrai que bien des choses erronées ne sont pas pour autant déraisonnables; mais quand le mot « manifestement » est accolé au mot « erroné », ce dernier mot prend un sens beaucoup plus proche de celui du mot « déraisonnable ». Par conséquent, le critère de la décision manifestement erronée marque un déplacement, du critère de la décision correcte vers un critère exigeant l'application de retenue. Cependant, le critère de la décision manifestement erronée ne va pas aussi loin que la norme du caractère manifestement déraisonnable.

On voit donc que la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire « un vice de fond de nature à invalider [une] décision ».

[51] En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond de cet ordre, la jurisprudence est univoque. Il s'agit de rectifier les erreurs présentant les caractéristiques qui viennent d'être décrites. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première. Intervenir en révision pour ce motif commande la réformation de la décision de la Cour supérieure car le tribunal administratif « commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decision merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions ». L'interprétation d'un texte législatif « ne conduit pas nécessairement au dégagement d'une solution unique » mais « comme il appart(ient) d'abord aux premiers décideurs spécialisés d'interpréter » un texte, c'est leur interprétation qui, toutes choses égales d'ailleurs, doit prévaloir. Saisi d'une demande de révision pour cause de vice de fond, le tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d'autres termes, il importe qu'il s'abstienne d'intervenir s'il ne peut d'abord établir l'existence d'une erreur manifeste et déterminante dans la première décision). Enfin, le recours en révision « ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits » : il s'en distingue notamment parce que seule l'erreur manifeste de fait ou de droit habilite la seconde formation à se prononcer sur le fond et parce qu'une partie ne peut « ajouter de nouveaux arguments » au stade de la révision.

(soulignement ajouté et références omises)

[11] Ainsi, une demande de révision n'est pas de la nature d'un appel. Une formation en révision ne doit pas évaluer à nouveau la preuve déjà présentée afin d'y substituer son appréciation. La requérante se doit plutôt d'établir non seulement que la décision contestée est entachée d'un vice de fond ou de procédure, mais que celui-ci est de nature à l'invalidier.

[17] Dans le cas qui nous occupe, l'intimée a parfaitement raison de prétendre que le requérant demande au Tribunal de « *substituer son interprétation à celle déjà faite* », et ce, en l'absence de quelque « *erreur manifeste* » de droit susceptible d'avoir un effet sur l'issue du litige. En effet, non seulement la décision attaquée n'est-elle entachée d'aucune erreur grossière, mais l'interprétation des dispositions pertinentes du Code retenue par la Commission est-elle conforme à une jurisprudence constante. L'arrêt de la Cour d'appel auquel on lui reproche d'avoir donné une trop grande extension n'est que l'une de ces décisions. Toutes vont dans le même sens.

[18] À vrai dire, par sa requête, le requérant cherchait à créer un précédent, à amener la Commission à le suivre dans son élan de créativité en matière d'interprétation. À l'étape de l'argumentation, il fût d'ailleurs bien forcé d'admettre qu'il ne pouvait citer aucune décision à l'appui de ses prétentions. Or, en cas d'échec d'une telle tentative, la partie dont l'interprétation a été rejetée n'a aucune raison objective de demander la révision de la décision rendue.

[19] En somme, puisque sa décision attaquée n'est entachée d'aucune erreur manifeste, que l'interprétation retenue est au contraire conforme à la jurisprudence et trouve certainement un appui rationnel dans le texte, il n'y a pas matière à intervenir.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

REJETTE la requête.

André Bussière

M^e Yves Morin
LAMOUREUX, MORIN, LAMOUREUX, AVOCATS
Pour le requérant

M^e Michel Maranda
DAGENAIS GAGNIER BIRON AVOCATS
Pour l'intimée

Date de l'audience : 11 mars 2016

/aml