

Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics de la région de
Québec c. Québec (Office municipal d'habitation de)

2008 QCCS 1561

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-007979-073

DATE : 14 avril 2008

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE DOMINIQUE BÉLANGER, j.c.s.

**COMITÉ PARITAIRE DE L'ENTRETIEN D'ÉDIFICES PUBLICS DE LA RÉGION DE
QUÉBEC**

Demanderesse

c.

OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE QUÉBEC

Défenderesse

J U G E M E N T

[1] Le Comité paritaire de l'entretien d'édifices publics de la région de Québec réclame de l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ), la somme de 96 511,45 \$.

[2] Le Comité paritaire estime que l'OMHQ devait payer à tous ses employés des salaires selon le décret sur le personnel d'entretien d'édifices publics de la région de Québec¹.

[3] L'OMHQ prétend qu'elle doit être exemptée de l'application du décret.

¹ *Décret sur le personnel d'entretien d'édifices publics de la région de Québec, c. D-2, r.40*

200-17-007979-073

PAGE : 2

[4] La réclamation vise les salaires aux stagiaires en entretien ménager qui bénéficie d'un programme de réinsertion sociale et qui ont travaillé dans un immeuble géré par l'OMHQ mais dont la propriété est celle de l'Immobilière SHQ. Pour les stagiaires en entretien ménager qui ont fait le même travail dans un immeuble propriété de l'OMHQ, le décret ne s'applique pas.

[5] Le quantum de la réclamation est admis. Si la demanderesse a gain de cause, la défenderesse devra lui payer la somme de 96 511,45 \$, soit 80 092,49 \$ à titre de salaire et de congés annuels, 400,46 \$ à titre de prélèvements et 16 018,50 \$ représentant la pénalité de 20 % prévue à l'article 22 c) de la *Loi sur les décrets de convention collective*².

Le contexte

[6] Le Comité paritaire a été constitué en corporation conformément à la *Loi sur les décrets de convention collective*. La loi et le décret ont rendu obligatoire une convention collective de travail relative au personnel d'entretien d'édifices publics dans la région de Québec.

[7] Le Comité paritaire est subrogé aux droits des salariés qui ont effectué des travaux d'entretien pour le compte de l'OMHQ.

[8] Les parties ont convenu de certaines admissions qu'il est utile de reproduire ici :

Admissions :

[...] 10. *Que la défenderesse, en application de l'article 254 de la Loi portant sur la réforme de la réorganisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (L.Q. 2000, chap. 56), a succédé, le 1^{er} janvier 2002, à tout autre office municipal alors existant, notamment l'ancien Office Municipal d'Habitation de Québec et les offices municipaux d'habitation de Beauport, Charlesbourg, Val-Bélair, Sainte-Foy, Sillery et Lac St-Charles;*

11. *Que la défenderesse a pour mission d'administrer des immeubles d'habitation à loyer modique en conformité avec la Loi sur la Société d'habitation du Québec et ses règlements, et dans le respect des conventions d'exploitation signées avec la Société d'habitation du Québec;*

12. *Que la majorité des immeubles d'habitation qu'administre la défenderesse est, depuis l'an 2000, la propriété de la société Immobilière SHQ, laquelle a acquis lesdits immeubles de la Société d'habitation du Québec par effet de la Loi sur Immobilière SHQ, alors que la défenderesse est propriétaire de la balance des immeubles d'habitation de son parc immobilier;*

13. *Que la société Immobilière SHQ est devenue, par effet de la Loi sur Immobilière SHQ ayant pour objet la réforme de la comptabilité gouvernementale, propriétaire des immeubles d'habitation à loyer*

² *Loi sur les décrets de convention collective*, L.R.Q., c. D-2

modique qui appartenait à la Société d'habitation du Québec pour ensuite les mettre à la disposition de la défenderesse en vue de leur exploitation;

14. Que pour chaque immeuble d'habitation qu'elle administre, la défenderesse était tenue de signer l'une ou l'autre des conventions d'exploitation D-1, selon qu'elle détienne ou non le titre de propriété;

15. Que les immeubles d'habitation dont le titre de propriété appartenait à la Société d'Habitation du Québec et qui ont été acquis par la société Immobilière SHQ font tous l'objet d'une convention d'exploitation identique à la convention d'exploitation D-1 datée du 23 mars 1988;

16. Que les immeubles d'habitation dont le titre de propriété est détenu par la défenderesse font tous l'objet d'une convention d'exploitation identique à la convention d'exploitation D-1 datée du 4 mai 1973;

17. Que la défenderesse est tenue de se conformer au Guide de Gestion du Logement Social - Règlements, normes et directives de la Société d'Habitation du Québec;

18. Que l'acquisition par la société Immobilière SHQ des immeubles d'habitation de la Société d'habitation du Québec est sans conséquence pour la défenderesse, les conventions d'exploitation intervenues avec la défenderesse demeurant toutes en vigueur;

19. Que la société Immobilière SHQ a conclu en janvier 2000 un contrat avec la Société d'habitation du Québec pour l'administration de ses biens et de ses affaires courantes, la société Immobilière SHQ ne disposant d'aucun effectif pour la gestion de ses affaires;

20. Que la Société d'Habitation du Québec demeure responsable financièrement de l'exploitation des immeubles d'habitation à loyer modique administrés par la défenderesse, que cette dernière détienne ou non le titre de propriété desdits immeubles; [...]

[9] Il est acquis que les salariés ont effectué un travail d'entretien au sens du décret et que les immeubles en question constituent des édifices publics au sens du décret³.

[10] La réclamation vise uniquement les employés de l'OMHQ qui ont travaillé dans des immeubles qui n'appartiennent pas, au sens littéral du terme, à l'OMHQ. Dans le cas où l'OMHQ est propriétaire inscrit, l'exclusion s'applique.

[11] La mission de l'OMHQ est d'offrir un logement de bonne qualité à des gens à faibles revenus. Elle se qualifie comme organisme sans but lucratif à vocation sociale et communautaire.

[12] Cette vocation se retrouve également dans l'établissement d'un programme de réinsertion au travail visant à intégrer au travail des gens bénéficiant de l'aide sociale. Une formation de 360 heures leur est donnée sur les rudiments de l'entretien ménager.

³ Voir article 1.01 du décret

200-17-007979-073

PAGE : 4

Par la suite, un stage d'une année auprès de l'OMHQ est prévu en milieu de travail. Un contremaître est spécialement engagé pour les superviser.

[13] Seuls les immeubles acquis par l'OMHQ avant 1974 demeurent sa propriété. Avant 1974, la SHQ prêtait l'argent aux offices municipaux pour qu'ils acquièrent eux-mêmes des immeubles et les gèrent par la suite.

[14] À partir de 1974, la Société centrale d'hypothèques et de logement ne permettait plus à la SHQ de prêter des fonds. À compter de cette date, les immeubles abritant des logements à prix modiques ont été acquis par la Société d'habitation du Québec.

[15] En 1999, la *Loi sur Immobilière SHQ*⁴ est entrée en vigueur, ayant pour effet des transférer les immeubles appartenant jusqu'alors à la SHQ à l'Immobilière SHQ qui en est devenue propriétaire inscrite.

[16] Ainsi donc, depuis 1974, les Offices municipaux d'habitation administrent leurs propres immeubles, ainsi que ceux ayant appartenant à la SHQ et maintenant à l'Immobilière SHQ.

[17] Dans les faits, la gestion des immeubles abritant des logements sociaux, que l'OMHQ soit propriétaire inscrite au registre foncier ou non, est exactement la même. Une convention d'exploitation est en force relativement à chaque immeuble et le Guide de Gestion est appliqué exactement de la même façon.

[18] Que l'OMHQ soit propriétaire ou non des immeubles, toute décision importante relativement à ces immeubles doit être autorisée par la Société d'habitation du Québec. Que les immeubles appartiennent à l'OMHQ ou à l'Immobilière SHQ, le déficit engendré par les opérations sera supporté à 90 % par les paliers de gouvernement et à 10 % par la Ville de Québec.

prétentions des parties

[19] Claude Foster, directeur général de l'OMHQ, témoigne que cette dernière ne peut payer aux stagiaires le même salaire qu'aux autres travailleurs parce qu'ils sont en formation pour le marché du travail. Il s'agit souvent d'une clientèle difficile qui nécessite une supervision qui engendre des coûts. Selon lui, l'application du décret remet en question le programme.

[20] Bien que cet élément puisse constituer un argument à caractère social important, il n'en est pas un dont le Tribunal puisse tenir compte. La seule question que doit décider le Tribunal est de savoir si on peut assimiler l'OMHQ à un propriétaire d'un édifice public, au sens du décret.

⁴ *Loi sur Immobilière SHQ*, L.R.Q. c. I-0.3

200-17-007979-073

PAGE : 5

[21] Le Comité paritaire soumet que l'OMHQ devait payer ses employés selon les taux prévus au décret. L'OMHQ prétend qu'elle doit bénéficier de l'exclusion prévue à l'article 2.03, 4^e paragraphe du décret.

[22] Le Comité paritaire propose que le Tribunal applique littéralement l'exclusion. Il soumet que la disposition étant claire, elle ne nécessite aucune interprétation.

[23] L'OMHQ, pour sa part, suggère au Tribunal que c'est pour une pure question comptable que la propriété des immeubles est inscrite à l'Immobilière SHQ. Elle suggère l'application de la théorie de l'*alter ego*.

Question en litige

[24] La question en litige est la suivante : L'OMHQ peut-elle se prévaloir de l'exclusion prévue à l'article 2.03, 4^e paragraphe du décret, même si elle n'est pas propriétaire inscrit au registre foncier des édifices publics dans lesquels les salariés ont effectué un travail d'entretien ?

[25] La question devient donc de savoir si l'OMHQ est l'*alter ego* de l'Immobilière SHQ ou si elle peut lui être assimilée de quelque façon, de manière à entrer dans le champ d'application de l'exclusion prévue à l'article 2.03, 4^e paragraphe du décret.

L'analyse

[26] Les dispositions pertinentes du décret sont les suivantes :

[...] 2.02. **Champ industriel:** Le décret s'applique à **tout travail d'entretien effectué pour autrui.**

Pour les fins du premier alinéa, le travail d'entretien effectué pour autrui comprend également le travail d'entretien effectué:

1° **par le salarié du propriétaire ou du gestionnaire d'un édifice public pour les locataires de cet édifice dans les locaux loués et dans les espaces communs aux locataires;**

2° sous la direction d'une personne qui n'est pas à l'emploi du locataire d'un local, du propriétaire ou du gestionnaire d'un édifice public.

2.03. **Exclusions:** Le présent décret ne s'applique pas:

1° au travail d'entretien effectué dans les chambres d'un hôtel ou d'un motel;

2° à un artisan qui, faisant affaires seul, contracte directement et pour son propre avantage avec le propriétaire ou le locataire d'un édifice public et qui exécute seul ou avec son conjoint ou avec les enfants de l'un ou de l'autre qui habitent avec eux, du travail d'entretien d'édifices publics;

3° au travail d'entretien effectué par un salarié du gouvernement du Québec, du gouvernement du Canada ou d'une municipalité dans les locaux loués et dans les espaces communs aux locataires d'un édifice public dont l'un de ces organismes est le propriétaire;

4° **au travail d'entretien effectué par un salarié d'un des organismes ci-après mentionnés, propriétaire d'un édifice public**, pour les locataires de cet édifice dans les locaux loués et les espaces communs aux locataires de cet édifice: une commission scolaire, un collège institué en vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, un établissement d'enseignement de niveau universitaire au sens de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire, un établissement au sens de l'article 94 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, une association de salariés au sens du Code du travail (L.R.Q., c. C-27) et un **organisme sans but lucratif à vocation sociale et communautaire**;

5° au travail d'entretien effectué par un salarié d'une des coopératives et d'un des organismes sans but lucratif ci-après mentionnés, propriétaire d'un édifice public, pour les locataires de cet édifice dans les locaux loués et dans les espaces communs aux locataires de cet édifice: une garderie, une halte-garderie, un jardin d'enfants et un centre de la petite enfance au sens de la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance. [...]

(les reliefs sont de la soussignée)

[27] En principe, le décret s'applique à tout travail d'entretien effectué par le salarié d'un propriétaire ou un gestionnaire d'immeuble public pour les locataires de cet édifice, tant dans les locaux loués que dans les espaces communs aux locataires. Voilà le principe établi à l'article 2.02 du décret.

[28] L'OMHQ étant gestionnaire des immeubles, en principe le décret s'applique.

[29] Le Tribunal est d'avis que l'OMHQ ne peut bénéficier de l'exclusion prévue à l'article 2.03, 4^e paragraphe du décret, pour les raisons suivantes.

[30] Tout d'abord, soulignons que le texte de l'exclusion est fort clair. Pour en bénéficier, l'organisme doit être propriétaire d'un édifice public, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Si la loi est claire, on ne doit pas l'interpréter. Tel est le premier énoncé de la règle de l'interprétation littérale⁵.

[31] Deuxièmement, l'uniformité du droit étant une valeur importante lorsqu'une disposition présente un caractère d'exception, il faut lui prêter une interprétation stricte. Toutefois, il ne s'agit pas d'interpréter les exceptions ou exclusions de la façon la plus étroite possible ni de les vider de leur sens. En cas de doute, il vaut mieux appliquer la règle générale⁶.

[32] Examinons toutefois si l'approche téléologique peut être adoptée et peut être utile à l'OMHQ. Cette approche favorise que l'on tienne compte de l'intention du législateur, à la lumière du contexte de la loi et de son objet. L'approche privilégie le fond sur la forme dans la mesure où cela est compatible avec le texte et l'objet de la loi.

⁵ Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3^e éd., Les Éditions Thémis, 1999, p. 358

⁶ Pierre-André CÔTÉ, *op. cit.*, note 5, p. 633

200-17-007979-073

PAGE : 7

[33] L'OMHQ demande d'utiliser cette approche comme l'a fait la Cour suprême dans l'affaire de la *Buanderie centrale de Montréal inc.*⁷ :

« En somme, il faut reconnaître l'existence d'un principe de base qui, lorsque judicieusement appliqué, aura pour effet de privilégier la réalité des événements, alors que dans bien des cas, la seule considération de la structure formelle appellerait une lecture autrement différente d'une situation donnée. Je rappelle néanmoins que cette règle ne prend son véritable sens que si elle s'inscrit dans la recherche de l'intention du législateur. »

[34] Dans cette affaire, la *Loi sur la fiscalité municipale* prévoyait qu'un établissement public était exempté de toutes taxes municipales. Les établissements hospitaliers bénéficiaient donc des exemptions.

[35] En 1973, les établissements hospitaliers, dans un effort de rationalisation des coûts, ont décidé de regrouper leurs services de buanderie en une seule buanderie communautaire. La question était donc de savoir si cette nouvelle entité pouvait bénéficier des mêmes exemptions dont bénéficiaient les établissements hospitaliers, car la nouvelle entité ne serait qu'une extension de ces derniers.

[36] La Cour, bien qu'elle ait retenu que la buanderie et le conseil étaient des organismes indépendants et non contrôlés par les établissements pour le bénéfice desquels ils agissent, a déterminé que d'un point de vue patrimonial, il y avait entre eux une identité quasi entière. De là, le juge Gonthier conclut que le législateur n'avait pas l'intention, en imposant la création d'une buanderie communautaire, d'affecter le statut d'exemption fiscale qui avait prévalu à l'endroit des établissements publics auparavant⁸.

[37] Bien entendu, les hôpitaux et établissements bénéficiaient eux-mêmes de l'exemption fiscale. Il s'agissait de prolonger cette exemption à un de leur bras, créé par le législateur, soit à la Buanderie centrale de Montréal.

[38] Dans l'affaire *Le Repos Saint-François d'Assise*⁹, la Cour d'appel du Québec a repris le même principe. Dans cette affaire, la Cour d'appel est allée au-delà d'une interprétation littérale de la définition du terme « fabrique » et a conclu qu'une corporation, contrôlée en totalité par des fabriques, devait bénéficier de la même compensation que les fabriques, car elle en est le prolongement.

[39] Ainsi, la jurisprudence nous invite à examiner les liens qui existent entre deux organismes à but non lucratif en allant au-delà de la forme ou de l'apparence et à rechercher, en examinant le lien patrimonial, si la proximité est telle que les entités devraient être traitées de la même manière, pour les fins du bénéfice réclamé et en

⁷ *CSSRMN c. La ville de Montréal et al*, 3 R.C.S. 29, page 22 du jugement.

⁸ *Id.*, note 7, p. 30

⁹ *Le Repos Saint-François d'Assise c. Le sous-ministre du Revenu du Québec*, C.A. Montréal, no 500-09-001540-913, 25 juin 2002, j. Delisle, j. Robert, j. Dalphond

200-17-007979-073

PAGE : 8

conformité avec l'intention du législateur. Pour reprendre l'expression du juge Jacques Delisle, si l'une est le prolongement de l'autre¹⁰.

[40] Dans notre cas, pour pouvoir bénéficier de l'exclusion de l'article 2.03 il faut que le travail d'entretien soit effectué par un salarié d'un organisme sans but lucratif à vocation sociale et communautaire qui soit propriétaire d'un immeuble.

[41] Or, la SHQ n'est pas propriétaire des immeubles et l'Immobilière SHQ n'est pas un organisme sans but lucratif à vocation sociale et communautaire¹¹. De plus ce ne sont pas les salariés de ces entités qui font l'entretien ménager, ce sont les employés de l'OMHQ.

[42] L'OMHQ soumet que ce n'était pas l'intention du législateur, lorsqu'il a transféré la propriété des immeubles de la SHQ à l'Immobilière SHQ de faire perdre le bénéfice de l'exclusion. Il ne s'agissait que d'une réorganisation comptable.

[43] Mais rien ne démontre que lorsque la SHQ était propriétaire des immeubles, l'OMHQ bénéficiait de l'exclusion. Même lorsque la SHQ était propriétaire des immeubles, ce ne sont pas ses salariés qui faisaient l'entretien ménager mais ceux de l'OMHQ.

[44] L'OMHQ n'a pas démontré que l'adoption de la *Loi sur l'Immobilière SHQ* ait changé la situation juridique en cours.

[45] Au surcroît, l'OMHQ n'est pas le prolongement ou un bras de la SHQ ou de l'Immobilière SHQ.

[46] Les articles 4 et 4.1 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*¹² prévoit que la SHQ est une personne morale, mandataire de l'État, et que ses biens font partie du domaine de l'État.

[47] Quant à l'Immobilière SHQ, cette société est une personne morale à fond social, mandataire de l'État, et dont les biens font partie du domaine de l'État. La mission de la société est d'acquérir les immeubles d'habitation, notamment ceux appartenant à la SHQ et moyennant contrepartie, mettre ces immeubles à la disposition des offices d'habitations ou d'autres organismes sans but lucratif en vue de leur exploitation.

[48] Les affaires de l'Immobilière SHQ sont administrées par un conseil d'administration composé d'au plus cinq membres nommés par le gouvernement pour une période d'au plus trois ans.

[49] Par ailleurs, les offices municipaux d'habitation sont constitués en vertu de l'article 57 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* et sont constitués après la délivrance par le lieutenant gouverneur, sous le grand sceau du Québec de lettres patentes.

¹⁰ id, paragraphe [27]

¹¹ voir le rapport annuel 2001, pièce D-8.

¹² *Loi sur la société d'habitation du Québec*, L.R.Q., c. S-8

200-17-007979-073

PAGE : 9

[50] L'office municipal est un agent de la municipalité qui en a demandé la constitution. L'OMHQ est administrée par un conseil d'administration de neuf membres, dont cinq sont nommés par le conseil municipal de la nouvelle ville de Québec, deux sont élus par l'ensemble des locataires et deux sont nommés par le ministre des Affaires municipales.

[51] Toutefois, les acquisitions, locations ou aliénations d'immeubles, de même que les emprunts, ne peuvent être effectués sans autorisation de la SHQ. Les offices municipaux gèrent les immeubles appartenant maintenant à une société mandataire de l'État en vertu d'une convention de gestion des immeubles.

[52] Le Tribunal est d'avis que si le législateur avait voulu exclure du champ d'application du décret, les employés d'entretien qui effectuent leur travail pour un gestionnaire d'immeuble à habitation modique, il l'aurait clairement indiqué, ce qu'il n'a pas fait.

[53] Soulignons que c'est seulement dans le cadre de son programme particulier de réinsertion sociale que l'OMHQ demande à être exclue de l'application du décret. Dans le cadre habituel de ses opérations d'entretien ménager, elle a conclu avec ses employés une convention collective plus généreuse que le décret.

[54] **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[55] **CONDAMNE** la défenderesse à payer à la demanderesse la somme de 96 511,45 \$, avec intérêts au taux légal à compter de l'assignation, ainsi que l'indemnité additionnelle prévue au *Code civil du Québec*.

[56] **LE TOUT** avec dépens.

DOMINIQUE BÉLANGER, j.c.s.

Me Jacques Cantin
Joli-Cœur Lacasse Geoffrion
Casier no 6
Procureurs de la demanderesse

Me Pierre Caouette
Caïn Lamarre Casgrain
Casier no 52
Procureurs de la défenderesse

200-17-007979-073

PAGE : 10

-

Date d'audience : 20 février 2008