

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-017226-069
(500-17-031725-065)

DATE : 3 JUILLET 2007

**CORAM : LES HONORABLES MARC BEAUREGARD J.C.A.
PIERRETTE RAYLE J.C.A.
JACQUES DUFRESNE J.C.A.**

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4707
APPELANT – demandeur
c.

MUNICIPALITÉ DU VILLAGE DE VAL-DAVID
INTIMÉE – mise en cause

Et
COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL
PIERRE FLAGEOLE
GILBERTE BÉCHARA
BENOÎT MONETTE
MIS EN CAUSE - défendeurs

ARRÊT

[1] LA COUR; - Statuant sur l'appel d'un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Marie St-Pierre), rendu le 27 octobre 2006, qui rejette avec dépens la requête en révision judiciaire de l'appelant et refuse d'intervenir à l'égard de la décision de la Commission des relations de travail rendue le 31 mai 2006 (les commissaires Pierre Flageole, Gilberte Béchara et Benoît Monette) qui révisé la décision de la commissaire Louise Verdone du 4 juillet 2005;

- [2] Après avoir étudié le dossier, entendu les parties et délibéré;
- [3] Pour les motifs de la juge Pierrette Rayle, auxquels souscrit le juge Jacques Dufresne;
- [4] **REJETTE** l'appel avec dépens;
- [5] Pour sa part, le juge Marc Beauregard aurait accueilli l'appel, avec dépens, infirmé le jugement de la Cour supérieure, accueilli avec dépens la requête en révision et cassé la décision de la Commission des relations de travail du 31 mai 2006.

MARC BEAUREGARD J.C.A.

PIERRETTE RAYLE J.C.A.

JACQUES DUFRESNE J.C.A.

Me Jacques Lamoureux
Lamoureux, Morin
Pour l'appelant

Me Marisa Santamaria
Me Louis Béland
Dufresne, Hébert
Pour l'intimée

Date d'audience : 4 juin 2007

MOTIFS DE LA JUGE RAYLE

[6] Depuis l'arrêt de la Cour dans *Épiciers unis Métro-Richelieu du Québec c. Régie des alcools, des courses et des jeux*¹, il est acquis que, pour constituer un vice de fond au sens de l'article 127(3) du *Code du travail*², l'erreur identifiée doit être substantielle au point de rendre invalide la décision sous examen : « it must be more than merely « substantive. » It must be serious and fundamental »³.

[7] Il est aussi acquis que la révision administrative n'est ni un appel, ni un procès *de novo*, ni une reprise complète des débats, ni une occasion pour le réviseur de substituer son opinion à celle du révisé⁴.

[8] Or, la Commission des relations de travail, siégeant en révision (CRT-2), a effectivement identifié la présence d'un vice de fond dans la démarche du premier décideur (CRT-1), soit de ne pas avoir pris en compte, dans la détermination du statut de salarié de cinq employés, les caractéristiques propres à l'intimée, celle-ci étant régie par les dispositions particulières du *Code municipal du Québec*⁵.

[9] Il s'agit d'une erreur déterminante de nature à invalider la décision rendue.

[10] En effet, le statut de salarié doit être examiné dans le contexte factuel propre à la personne employée et à son employeur. Ainsi, la municipalité ne peut s'exprimer que par résolution ou règlement adopté par le Conseil municipal. Ce dernier jouit de tous les pouvoirs confiés à la municipalité, sauf dispositions particulières, et, à moins d'une délégation de compétence expresse, seules les décisions prises par le Conseil lient la municipalité. La CRT-2 écrit ce qui suit :

[11] Dans l'affaire sous étude, la Requérante ne conteste pas la longue revue de la preuve traitant des principaux pouvoirs détenus par les Directeurs. Elle soumet plutôt que la Commission a commis une erreur de droit à ce point déterminante qu'elle constitue un vice de fond. Concrètement, la Commission n'aurait pas tenu compte de la spécificité du monde municipal.

[12] L'article 79 du Code municipal mentionne :

¹ [1996] R.J.Q. 608 (C.A.).

² L.R.Q., c. C-27.

³ Précité, note 1, p. 613.

⁴ *La Compagnie Wal-Mart du Canada c. Commission des relations de travail*, [2006] R.J.Q. 950 (C.A.).

⁵ L.R.Q., c. C-27.1.

« Toute municipalité régie par le présent code est représentée par son conseil; ses droits sont exercés et ses devoirs sont remplis par ce conseil et ses officiers. »

[13] Commentant cette disposition, les auteurs Jean Hétu et Yvon Duplessis, *Droit municipal, Principes généraux et contentieux*, 2005, Publications CCH Itée, 2^e édition, paragraphes 2.1, écrivent :

« Sous réserve d'une disposition particulière, c'est le conseil municipal qui exerce tous les pouvoirs confiés à la municipalité et qui peut la lier (*Jenkins c. Boucher*, J.E. 2000-1794 (C.S.)). »

Et plus loin :

« La municipalité est une personne morale qui ne peut s'exprimer que par règlement ou résolution adoptée en séance du conseil... »

[14] Dans l'affaire *Sept-Îles (Ville de) et Syndicat des salariés(es) de la ville de Sept-Îles section locale 1930 (S.C.F.P.)* (D.T.E. 91T-1340), le commissaire Louis Garant reconnaît explicitement l'existence de cette spécificité du monde municipal quant il s'agit de déterminer si une personne est cadre ou salariée. Voici comment il l'exprime :

« (Page 6) Nous sommes dans le domaine de la fonction publique municipale et les lois et règlements encadrent, de façon serrée, les prises de décisions. »

Et plus loin, à la même page :

S'il fallait se rattacher au pouvoir d'embaucher et à celui d'imposer des mesures disciplinaires, le monde municipal et celui de la fonction publique et parapublique aurait très peu de gestionnaire. Il faut s'attarder aux pouvoirs que le salarié peut posséder dans son milieu et s'il les exerce.

[15] Dans l'affaire *Ville de Pierrefonds c. Syndicat des fonctionnaires de Pierrefonds*, (D.T.E. 89T-1079), le juge Bernard Prud'homme du Tribunal du travail, écrit :

(Page 20) Il est évident que le Commissaire exigeait que Ladouceur détienne plus que des pouvoirs de recommandations pour le déclarer non salarié. Ceci est reflété particulièrement aux passages de sa décision où il dit que «les recommandations de monsieur Ladouceur sont généralement considérées par les autorités de la Ville», alors qu'ultimement il déclarera Ladouceur salarié. En cela, le Commissaire a

fait fausse route. Dans une ville, tous le savent, c'est le Conseil qui a le mot final en quantité de sujets, dont ceux des embauchages, des congédiements, de l'octroi de la permanence.

[16] On ne retrouve nulle part dans la Décision attaquée, une affirmation selon laquelle il aurait été décidé de ne pas tenir compte de la spécificité du monde municipal. On ne mentionne pas le contraire non plus. C'est donc en analysant les éléments de preuve pertinents que la Commission pourra déterminer s'il en a été tenu compte.

[11] Ainsi, si la CRT-1 avait tenu compte des contraintes propres à une entité municipale en tant qu'employeur, elle n'aurait pas vu dans l'absence de pouvoir discrétionnaire en matière d'embauche, de contrôle, de surveillance, de gestion, de discipline et en matière budgétaire, des indices de subordination compatibles avec un statut de salarié. De plus, la commissaire a écarté toute suggestion d'un caractère représentatif de l'employeur chez les cinq employés visés par le litige, en examinant leur situation par rapport aux membres du Conseil municipal plutôt que par rapport aux employés subalternes. Pourtant, c'est à l'égard de ceux-ci et des tiers, et non à l'égard du Conseil, que le caractère représentatif ou non d'un employé doit se manifester.

[12] La juge de la Cour supérieure a eu raison d'identifier la norme de révision applicable à cette étape de l'exercice comme étant celle de la décision raisonnable *simpliciter*⁶.

[13] Cette étape franchie, la décision CRT-2 était elle-même protégée par la norme imposant la plus grande retenue, soit celle de la décision manifestement déraisonnable⁷.

[14] La CRT-2 conclut de son analyse que quatre des cinq employés de l'intimée sont des représentants de l'employeur auprès des salariés, qu'ils sont exclus de l'unité de négociation et s'en explique. Cette décision n'est pas manifestement déraisonnable.

[15] Pour ces motifs, je suis d'avis que l'appel doit être rejeté avec dépens.

PIERRETTE RAYLE J.C.A.

⁶ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

⁷ *Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscaan inc.*, [2004] R.J.Q. 40, paragr. 62 (C.A.).

MOTIFS DU JUGE BEAUREGARD

[16] Depuis l'abolition du Tribunal du travail il n'y a plus d'appel des décisions comme celle qui est à la base du présent dossier. Ces décisions, quelles que soient leurs vertus, sont réputées bien fondées en fait et en droit.

[17] Mais le législateur n'a quand même pas voulu empêcher tout recours contre ces décisions dans le cas où elles seraient invalides, c'est-à-dire légalement nulles. Voir l'article 127 du *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27 :

La Commission peut, sur demande, réviser ou révoquer une décision, un ordre ou une ordonnance qu'elle a rendu :

1. lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;
2. lorsqu'une partie intéressée n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations ou se faire entendre;
3. **lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à l'invalider.**

[18] Probablement par souci de célérité et d'économie, le législateur a voulu que ces décisions invalides soient cassées, non pas par la Cour supérieure, mais par la Commission des relations du travail elle-même à qui il a donné le pouvoir de réviser ses propres décisions dans le cas où celles-ci présenteraient un vice de procédure ou un vice de fond qui seraient de nature à invalider la décision.

[19] Je ferai mien le résumé de la jurisprudence fait M^e Denis Lemieux dans *JUSTICE ADMINISTRATIVE, Loi annotée*¹, à la p.212 :

Pour qu'il y ait vice de fond, « il faut un vice suffisamment fondamental et sérieux qu'il doit nécessairement entraîner la nullité d'une décision. Une erreur grossière, un accroc sérieux et grave, une décision qui ne peut raisonnablement s'appuyer sur la preuve ou une décision qui ne rencontre pas les conditions de fond requises par la loi peuvent constituer un vice de fond.

(j'ai souligné)

[20] On aurait tort à mon avis de dire que ce pouvoir de révision se situe à mi-chemin entre un pouvoir de statuer en appel et un pouvoir de statuer *en certiorari*. Il s'agit

¹ Édition révisée.

véritablement d'un pouvoir de casser une décision parce qu'elle est nulle et non pas seulement mal fondée.

[21] En l'espèce, avec égards pour l'avis contraire, je suis d'avis que la première décision de la Commission (la décision Verdone) n'était pas entachée d'un vice de procédure ou d'un vice de fond qui faisait qu'elle était légalement nulle. Même si je n'ai pas à exprimer un avis sur le bien fondé ou le mal fondé de cette décision, je constate qu'il s'agit d'un travail très soigné qui paraît très sensé et qui ne prêtait nullement le flanc à la critique qu'en a faite la deuxième décision de la Commission (la décision Flageole).

[22] Le principal argument de la décision Flageole est que la commissaire Verdone n'a pas tenu compte que l'employeur n'était pas une société ordinaire mais qu'elle était une ville.

[23] Avec égards, je suis d'avis que ce reproche est non seulement mal fondé, mais qu'il est déraisonnable. À supposer qu'était pertinent le fait que l'employeur était une ville et non une société ordinaire, le fait jouait beaucoup plus en faveur de la conclusion de la commissaire Verdone puisqu'une ville n'agit que par son conseil ou ses dirigeants supérieurs et qu'elle ne peut déléguer ses pouvoirs. Si dans une société ordinaire le conseil d'administration peut déléguer à différentes personnes le droit d'embaucher, de fixer les salaires et de congédier, et si, en conséquence, ces différentes personnes peuvent être considérées comme des représentants de l'employeur, il n'en est pas ainsi dans le cas d'une ville. Pour cette raison on aura moins tendance à déclarer qu'un employé est le représentant de l'employeur lorsque celui-ci est une ville plutôt qu'une société ordinaire qui a délégué des pouvoirs de représentation à son salarié.

[24] Je peux très bien comprendre qu'on puisse dire que ce n'est pas parce qu'une personne est salariée d'une ville qu'elle ne peut pas représenter celle-ci dans ses relations avec les autres salariés. Mais je ne comprends pas qu'on puisse dire que, puisqu'une personne est à l'emploi d'une ville, on sera moins exigeant en concluant qu'elle représente l'employeur dans ses relations avec ses salariés. La spécificité dont parle la décision Flageole est un élément négatif et non un élément positif lorsqu'il s'agit de conclure qu'un salarié est un représentant de l'employeur.

[25] Dans le paragraphe 21 de la décision Flageole on trouve ceci :

En concluant de cette façon, la Commission banalise et mésestime les mécanismes de fonctionnement du monde municipal et en ignore la réalité et la spécificité. Si on devait s'en tenir à ce raisonnement, il n'y aurait pas de cadres dans les municipalités car personne ne peut embaucher, discipliner ou congédier sauf le conseil. Dans une municipalité, toutes les décisions qui touchent l'embauche, la discipline et la fin d'emploi des salariés doivent faire l'objet de résolutions du conseil municipal.

[26] Avec égards, le fait que dans les villes toutes les décisions qui touchent l'embauche, la discipline et la fin d'emploi des salariés doivent faire l'objet de résolutions du conseil municipal, et qu'en conséquence il y aurait moins de cadres dans les municipalités que dans une société commerciale, n'entraîne pas qu'il faille déclarer « cadres » des salariés qui en réalité ne représentent pas l'employeur.

[27] Dans les paragraphes 23 à 28 de la décision Flageole on prête à la commissaire Verdone un raisonnement que celle-ci n'a pas fait où on pousse à la limite de l'absurde ce raisonnement pour ensuite conclure qu'il n'a pas d'assise juridique. La commissaire Verdone n'a jamais écrit qu'un salarié qui a été embauché à cause de ses compétences professionnelles ne peut être un représentant de l'employeur. Ce que la commissaire Verdone a voulu dire c'est que le fait d'avoir été embauché pour ses compétences professionnelles n'entraînent pas qu'un salarié est un représentant de l'employeur.

[28] Bref, nous sommes devant deux décisions : une première qui est singulièrement bien pensée, structurée, motivée et rédigée; une seconde qui dénature les motifs de la première et qui invoque contre elle un argument qui, au contraire, la conforte. Ce disant, je ne conclus pas que la conclusion de la décision Flageole est manifestement déraisonnable. Je conclus seulement que la décision Verdone ne l'est pas et qu'en conséquence la Commission des relations du travail a abusé de sa compétence en révisant, par sa décision du 31 mai 2006, celle du 4 juillet 2005.

[29] L'intimée ne saurait plaider que la décision Verdone est invalide du fait que la commissaire a écrit deux phrases probablement malheureuses à la fin de sa décision, phrases dans lesquelles elle mentionne que le fonctionnaire Lesage n'a jamais fait partie du conseil municipal et qu'il n'est pas un membre du CCU. Ces deux phrases n'ont absolument aucune importance dans la décision de la commissaire quant au statut du fonctionnaire.

[30] Dans le paragraphe 33 de la décision Flageole on trouve ceci :

La Commission en vient donc à la conclusion que la Décision attaquée comporte des erreurs qui sont non seulement manifestes, mais aussi déterminantes puisque ses conclusions s'appuient sur un raisonnement dont les prémisses fondamentales sont erronées. La décision doit, en conséquence, être révisée.

[31] À mon avis, il s'agit là d'une norme de contrôle qui trouve application en présence d'un appel lorsqu'il s'agit de voir si la décision d'un tribunal de première instance est bien fondée. Ici il aurait fallu que la décision Flageole constate une erreur de la commissaire Verdone qui aurait entraîné la nullité de sa décision. Bref, il aurait fallu que la décision Flageole constate que la décision Verdone était absurde.

[32] J'accueillerais le pourvoi, avec dépens, infirmerais le jugement de la Cour supérieure, accueillerais avec dépens la requête en révision et casserais la décision de la Commission des relations du travail du 31 mai 2006.

MARC BEAUREGARD J.C.A.