

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-088176-154

DATE : Le 26 juillet 2016

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE SERGE GAUDET, j.c.s.

VILLE DE MONTRÉAL

Demanderesse

c.

COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL

Défenderesse

et

FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL

et

FRANCOEUR, YVES

GENDRON, ANDRÉ

POIRIER, PASCAL

GENDRON, YVES

LANOIE, MARIO

POTVIN, JEAN-FRANÇOIS

Mis en cause

JUGEMENT

(pourvoi en contrôle judiciaire)

1. Contexte général

[1] En juin 2014, le gouvernement du Québec déposait devant l'Assemblée nationale le projet de loi 3¹, qui visait notamment à permettre aux municipalités de modifier les conditions du régime de retraite de leurs employés, et ce, au grand mécontentement des policiers de la Ville de Montréal.

[2] Or, cette année-là, il y a eu une baisse importante du nombre de constats d'infraction émis par ceux-ci.

[3] La Ville est d'avis que cette diminution du nombre de constats d'infraction est une action concertée des policiers et qu'il s'agit là d'un des moyens utilisés par ceux-ci afin de faire pression sur le gouvernement ainsi que sur les dirigeants de la Ville en rapport avec le projet de loi 3.

[4] Estimant que la sécurité du public était menacée, la Ville a demandé à la Division des services essentiels de la Commission des relations du Travail (CRT) d'intervenir pour ordonner que cesse un tel moyen de pression et que les policiers émettent « *de façon normale et habituelle des constats d'infraction aux contrevenants sur le territoire de la Ville* ».

[5] Devant la CRT, la Fraternité des policiers et policières de Montréal (« Fraternité ») a vigoureusement nié que cette baisse du nombre de constats soit le fruit d'une action concertée de la part des policiers. La Fraternité n'a jamais donné de mot d'ordre en ce sens et elle ne le fait d'ailleurs jamais, estimant qu'un tel moyen de pression est inapproprié et contreproductif. Pour la Fraternité, il n'y a pas eu d'action concertée et ce sont d'autres facteurs qui expliquent la baisse du nombre de constats survenue en 2014, notamment des travaux routiers d'une ampleur sans précédent qui se sont étendus d'avril à décembre et qui ont eu pour effet d'empêcher les policiers d'émettre autant de constats qu'à l'accoutumée.

[6] Le 2 avril 2015, le commissaire Gaëtan Breton a rendu la décision de la CRT. Il a rejeté la demande d'intervention de la Ville, estimant que cette dernière ne s'était pas déchargée de son fardeau de prouver que la baisse du nombre de constats était le résultat d'une action concertée de la part des policiers. Pour le commissaire Breton, puisque d'autres facteurs peuvent tout aussi bien expliquer cette baisse, notamment l'importance des travaux routiers en 2014 et leur impact sur le travail des policiers, on ne retrouve pas en l'espèce de faits « graves, précis et concordants » permettant de conclure, par présomption de fait, à l'existence d'une action concertée de la part des policiers.

¹ Ce projet de loi a donné lieu à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, RLRQ c. S-2.1.1.

[7] La Ville se pourvoit en contrôle judiciaire, étant d'avis que cette décision de la CRT est déraisonnable.

2. La norme de contrôle

[8] En matière de contrôle judiciaire, la première question à examiner est celle de la norme de contrôle.

[9] En l'espèce, il ne fait aucun doute que la norme applicable est celle de la décision raisonnable. La question que devait trancher la CRT, soit celle de savoir s'il y a ou non action concertée de la part des policiers montréalais susceptible de priver le public de services essentiels, est manifestement au cœur de sa compétence spécialisée².

[10] Selon la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, il y a une présomption que la révision judiciaire doit se faire selon le critère de la décision raisonnable lorsqu'un organisme administratif applique et interprète sa loi habilitante, comme c'est le cas en l'espèce³. Or, rien ne vient ici renverser cette présomption.

[11] Soulignons que les procureurs de la Ville ne prétendent d'ailleurs pas que la norme de la décision correcte soit ici applicable.

[12] Le Tribunal en conclut que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable.

[13] Il s'agit donc de vérifier, non pas si la décision rendue est correcte, mais plutôt si elle est raisonnable, c'est-à-dire si elle fait partie des « *issues possibles acceptables* », selon le principe énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir*⁴.

3. La décision de la CRT

[14] L'audition devant la CRT a duré plusieurs jours et une preuve volumineuse a été produite par de nombreux témoins. La décision du commissaire Breton est très détaillée (275 paragraphes, 48 pages) et indique clairement la preuve administrée devant lui et les étapes de son raisonnement.

[15] Les parties s'entendent pour dire qu'il y avait un conflit entre elles en raison du projet de loi 3. Il est également clair qu'il y a eu une baisse importante du nombre de constats en 2014. La question en litige était celle de savoir si cette baisse est la conséquence d'une action concertée de la part des policiers, comme le croit la Ville, ou si d'autres facteurs sont en jeu, comme le prétend la Fraternité.

² Cf. art. 111.16 et suiv. du *Code du travail*, RLRQ, c. C-27

³ *Alberta (Information and Privacy Commission) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61; *Commission scolaire Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8.

⁴ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190.

a) *Résumé de la preuve établie devant la CRT et de la position des parties*

[16] En s'en tenant aux grandes lignes, on peut résumer comme suit la preuve établie devant la CRT.

[17] Pour l'essentiel, la preuve de la Ville a consisté à produire divers tableaux statistiques indiquant le nombre de constats d'infraction émis à diverses périodes. Selon la Ville, ces tableaux démontrent que la baisse du nombre de constats en 2014 est concomitante au dépôt du projet de loi 3. La Ville en tire une présomption de fait que la baisse du nombre de constats est une action concertée des policiers, en lien avec d'autres moyens de pression mis en place par ceux-ci pour protester contre ce projet de loi.

[18] M. Éric Lalonde, inspecteur à la division de la sécurité routière au SPVM, est venu présenter les tableaux en question.

[19] Un premier tableau couvre la période du 1^{er} janvier au 15 juin pour les années 2011, 2012, 2013 et 2014. Les données sont colligées pour les 60 principales unités émettrices de constats et les résultats sont présentés de manière globale pour l'ensemble de la période. Ce tableau montre qu'en 2014, du 1^{er} janvier au 15 juin, il y a eu une progression du nombre de constats de 3 % par rapport à 2013 et de 12 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes (2011, 2012, 2013)⁵.

[20] M. Lalonde présente ensuite trois autres tableaux pour le reste des années 2014, 2013, 2012 et 2011. Le premier couvre la période du 16 juin au 21 septembre de ces années; le second, la période du 22 septembre au 2 novembre et le troisième, celle du 2 novembre au 31 décembre. La méthodologie pour ces trois tableaux est différente de celle utilisée pour la première partie de l'année (du 1^{er} janvier au 15 juin) puisque les résultats sont alors présentés sur une base *hebdomadaire* plutôt que globale⁶.

[21] Ces trois derniers tableaux font voir une baisse importante du nombre de constats émis en 2014 : pour la période du 16 juin au 21 septembre, il y a une baisse moyenne de 38 % par rapport à 2013 et de 32 % par rapport aux trois années antérieures; pour la période du 22 septembre au 2 novembre, ces baisses moyennes sont respectivement de 37 % et de 32 % et, pour la période du 2 novembre au 31 décembre, elles sont de l'ordre de 35 % et de 28 %.

[22] De son côté, la Fraternité a fait entendre plusieurs policiers œuvrant sur le terrain. Ceux-ci sont venus expliquer que la baisse du nombre de constats en 2014 est plutôt due aux travaux routiers qui ont été d'une ampleur exceptionnelle en 2014 et que cela a affecté la capacité des policiers à émettre des contraventions.

⁵ Pièce E-2.

⁶ Pièces E-3, E-4 et E-6.

[23] L'agent Denis Côté est agent de quartier en sécurité routière (AQSR) pour le poste de quartier 22. Les AQSR sont, de loin, les plus gros donneurs de contraventions des postes de quartiers. Dans son témoignage, il a expliqué qu'en 2014 les nombreux travaux routiers ont considérablement nui à l'émission de constats d'infraction. D'une part, les policiers ont alors fait face à de nombreux embouteillages et ils évitent de donner des contraventions lorsque la circulation est bloquée, pour ne pas aggraver les choses. D'autre part, en raison des travaux, on retrouvait de nombreux « policiers en commercialisation », soit des policiers qui sont assignés après leurs heures régulières de travail pour assurer la fluidité du trafic dans les zones de construction ou à problèmes. La présence de ces policiers incite évidemment les automobilistes à la prudence, ce qui diminue la possibilité de donner des constats. Selon l'agent Côté, il y a eu des policiers en commercialisation à chacune des intersections majeures de son quartier pendant tout l'été 2014. Dès avril 2014, il avait indiqué à son supérieur que les travaux routiers auraient une incidence négative importante sur le nombre de constats qu'il pourrait émettre.

[24] D'autres agents ont rendu des témoignages concordants quant à l'effet des travaux sur leur capacité à émettre des contraventions⁷.

[25] M. Bigras, un ancien AQSR du poste 27 aujourd'hui à la retraite, explique que ce qui a le plus occupé son temps en 2014 ce sont les travaux routiers effectués dans les limites de son quartier. Il y avait selon lui au moins dix chantiers qui touchaient aux artères principales et il a passé le plus clair de son temps à assurer la fluidité de la circulation. Il affirme n'avoir jamais vu une situation pareille en trente années de service. Il a pris sa retraite le 14 novembre 2014 et les travaux étaient toujours en cours à ce moment-là⁸.

[26] Les policiers en moto sont également de gros donneurs de contraventions. L'agent Lebœuf, qui fait partie de l'unité des motards, est venu expliquer qu'à compter de l'automne 2013, leurs tâches ont cependant été modifiées, ce qui leur laissait moins de temps pour émettre des constats, alors qu'auparavant cela était leur priorité⁹.

[27] M. Yves Francœur, président de la Fraternité, est venu préciser que la position du syndicat a toujours été de s'opposer à tout moyen de pression concernant les constats d'infraction et de rappeler aux membres leurs responsabilités à cet égard. En ce qui concerne les autres moyens de pression (pantalons de camouflage, casquettes rouges, autocollants), ceux-ci ont été mis en place à compter du 4 juillet 2014.

⁷ Voir les témoignages de l'agent Noisieux, poste 22 (décision de la CRT, par. 54); de l'agent Viau, poste 22 (*idem*, par. 60), de l'agent Bernier, poste 20 (*idem*, par. 80) et de l'agent Dupont, poste 27 (*idem*, par. 85).

⁸ *Idem*, par. 86 et suiv.

⁹ *Idem*, par. 102.

[28] M. Claude Bussière, directeur adjoint au SPVM, est venu déposer les objectifs annuels de constats fixés pour les unités de circulation et de services à la communauté de l'ouest, du sud, du nord et de l'est de l'Île. On constate que certaines unités ont atteint les objectifs fixés à plus de 90 %, mais que la moyenne est de 77 % pour 2014.

[29] Le commissaire Breton résume ensuite la position des parties.

[30] Pour la Ville de Montréal, les chiffres sont éloquentes et démontrent qu'il y a ici action concertée. Jusqu'au 15 juin 2014, la situation est normale et il y a même légère progression du nombre de constats. Puis, suite au dépôt du projet de loi 3, la situation change du tout au tout, et il y a alors une baisse très importante du nombre de constats émis. Pour les représentants de la Ville, il n'y a aucune raison opérationnelle qui justifie une telle baisse. La Ville en conclut qu'il y s'agit là de faits graves, précis et concordants qui permettent d'établir, par présomption de fait, l'existence d'une action concertée de la part des policiers quant à la diminution du nombre de constats d'infraction.

[31] La Ville considère par ailleurs que les témoignages des policiers quant à l'impact des travaux ou de la réaffectation des motards à de nouvelles tâches sont exagérés et non crédibles.

[32] Pour la Fraternité, les tableaux statistiques produits par la Ville ont été stratégiquement conçus de manière à montrer que le début de la diminution coïncide avec le dépôt du projet de loi 3. Ainsi, les données sont globales du 1^{er} janvier au 15 juin (et non pas hebdomadaires comme dans les trois autres tableaux), ce qui ne permet pas de voir si la diminution du nombre de constats n'aurait pas plutôt débuté en mars ou avril, comme l'ont indiqué plusieurs policiers dans leur témoignage, alors que l'impact des travaux routiers se faisait déjà sentir. Pour la Fraternité, il est clair que de nombreux facteurs expliquent la baisse du nombre de constats, notamment l'impact majeur des nombreux travaux routiers qui ont engorgé le réseau routier montréalais à compter du printemps 2014, et la Ville n'a donc pas fait la preuve d'une action concertée.

b) Les motifs et les conclusions du commissaire Breton

[33] Le commissaire Breton commence par expliquer que la Ville cherche à établir l'action concertée par présomption de fait. Pour la Ville, l'existence du conflit en rapport avec le projet de loi 3 et la baisse draconienne et soudaine du nombre de constats à compter de juin 2014, soit tout juste après le dépôt de ce projet de loi, « *sont des indices permettant d'inférer que cette baisse résulte d'une action concertée* ». Selon la Ville, il y a là des faits « *graves précis et concordants* », qui permettent donc d'établir par présomption l'existence de cette action concertée, même s'il n'y a pas de preuve directe.

[34] À cet égard, le commissaire Breton indique que le fardeau de preuve repose sur la Ville : soit elle réussit à démontrer l'existence de faits graves, précis et concordants

indiquant qu'il y a eu action concertée, et alors il y aura preuve par présomption de celle-ci, soit elle ne réussit pas à établir de tels faits graves, précis et concordants, et alors il n'y aura pas de preuve par présomption d'une action concertée¹⁰.

[35] Le commissaire Breton analyse ensuite les divers indices qui ont été mis en preuve par les parties pour établir, ou pour combattre, l'existence d'une telle présomption de fait.

[36] Il commence par examiner l'indice principal de la Ville, soit la concomitance (que les procureurs de la Ville qualifient de « quasi parfaite ») entre le dépôt du projet de loi 3 devant l'Assemblée nationale (le 12 juin 2014) et le début de la baisse du nombre de constats (à compter du 16 juin 2014).

[37] Le commissaire Breton retient cependant à cet égard l'argument de la Fraternité selon lequel les tableaux présentés par la Ville ont été stratégiquement confectionnés de manière à faire apparaître une telle concomitance « quasi parfaite », mais que celle-ci n'existe pas vraiment, lorsque les données sont examinées plus en détail.

[38] En effet, le premier tableau indique les résultats de manière globale, pour l'ensemble de la période. Les données mensuelles¹¹ par unité sont cependant jointes au tableau et on peut donc vérifier sur une base mensuelle, unité par unité, s'il y a eu progression ou diminution du nombre des constats émis.

[39] Examinant attentivement les données mensuelles accompagnant le premier tableau, le commissaire Breton remarque que, déjà en mai 2014, il y a eu une baisse globale de 9 % du nombre de constats, suivie d'une très légère hausse pour la première moitié de juin¹².

[40] Par ailleurs, si on se concentre sur les cinq unités des plus grands donneurs de constats, une baisse de 1 % du nombre de constats survient dès le mois de mars, suivie d'une diminution plus importante de 9 % en avril et encore plus importante de 17 % en mai, puis survient une hausse de 14 % pour la première quinzaine de juin¹³. Des constats similaires s'appliquent quant aux données mensuelles concernant le poste de quartier 22¹⁴.

[41] Le commissaire Breton en conclut que l'argument de la Ville quant à la « concomitance quasi parfaite » du dépôt du projet de loi 3, au 12 juin 2014, et du début de la baisse du nombre de constats ne peut être retenu puisque, dans les faits, la diminution de l'émission du nombre de constats s'était déjà amorcée en avril ou mai,

¹⁰ *Idem*, par. 230 et suiv.

¹¹ Sauf pour le mois de juin, où les données ne concernent que la première quinzaine du mois, étant donné que la période couverte par le tableau s'arrête au 15 juin 2014.

¹² Décision de la CRT, par. 239.

¹³ *Idem*, par. 240-241.

¹⁴ *Idem*, par. 242.

soit avant le dépôt du projet de loi 3. En outre, si c'est le dépôt du projet de loi 3 qui est la cause de la baisse, il est plutôt curieux que le nombre de constats augmente en juin, alors que le projet de loi 3 est sur le point d'être déposé à l'Assemblée nationale¹⁵.

[42] Or, le fait que la diminution du nombre de constats s'amorce en avril ou mai concorde avec la position de la Fraternité, ainsi qu'avec le témoignage de nombreux policiers, selon lesquels c'est principalement l'impact des travaux routiers qui a mené à la diminution du nombre de constats d'infraction en 2014. En effet, ces travaux routiers ont débuté au printemps 2014.

[43] L'impact des travaux routiers est d'ailleurs le second élément qu'examine le commissaire Breton. Il mentionne à cet égard que la preuve démontre que les travaux routiers, en 2014, étaient d'une ampleur sans précédent, et qu'ils visaient des artères importantes, ce qui entraînait de graves problèmes de circulation. Le commissaire Breton estime que les témoignages des policiers quant à l'impact de ces importants travaux routiers sur leur capacité d'émettre des constats d'infraction étaient crédibles et concordants. Il note par ailleurs que la Ville n'a pas mené d'enquête quant à la cause de la diminution, s'en tenant, comme seule explication, à l'action concertée des policiers à titre de moyen de pression.

[44] Le troisième élément important pour le juge Breton, qui recoupe le second, est la situation des gros donneurs de contraventions. Comme il le mentionne, tous les policiers ne sont pas égaux en matière de contravention, certains en donnant beaucoup plus que les autres, soit les AQSR et les motards.

[45] Or, les témoins de la Fraternité sont venus expliquer que le travail des AQSR avait été passablement modifié en 2014, compte tenu du nombre de chantiers et d'entraves sur le territoire de la Ville et qu'ils ont dû consacrer de nombreuses heures à faire autre chose qu'à émettre des contraventions. Au surplus, comme l'ont indiqué de nombreux témoins, il n'est pas recommandé d'émettre des constats d'infraction lorsqu'il y a congestion routière, ce qui est susceptible d'aggraver la situation.

[46] La même chose peut être dite des motards, dont les fonctions ont été modifiées à l'automne 2013, faisant en sorte que les autres tâches qu'ils ont dû effectuer en 2014 les ont éloignés de ce qui était jusqu'alors leur travail prioritaire, soit l'émission de constats. Le commissaire Breton indique à cet égard que, pour 2014, ces autres tâches ont entraîné un déficit d'environ 20 000 constats pour la seule unité des motards.

[47] Ces éléments, de même que le début de la diminution, en avril ou mai 2014, militent plutôt en faveur d'une explication voulant que ce soient d'abord et avant tout l'impact des travaux routiers en 2014, ainsi que la réaffectation des motards à d'autres tâches, qui ont été à l'origine de la baisse importante du nombre de constats, et non pas une action concertée des policiers.

¹⁵ *Idem*, par. 243 et 239.

[48] D'autres éléments de la preuve, tout en étant pertinents, sont cependant jugés de moindre importance par le commissaire Breton dans son analyse, soit la gestion des objectifs quant au nombre de constats, la position historique de la Fraternité contre ce genre de moyen de pression ainsi que le fait que certains employés ont pu être absents en 2014.

[49] Le commissaire Breton conclut son analyse par les deux paragraphes suivants, qui résument à la fois son raisonnement et sa conclusion :

[273] Alors que certains des indices mis en preuve ont un impact relativement neutre quant à l'identification de la cause de la diminution du nombre de constats délivrés en 2014 (la gestion des objectifs, la position historique du syndicat ou l'absence du personnel), d'autres sont plus déterminants. Il en va ainsi de l'existence d'un conflit, de la date du dépôt du PL3, de la diminution exceptionnelle du nombre de constats délivrés en 2014, de la date où cette diminution a débuté, de la date où les travaux majeurs sur la voie publique ont été mis en place, de l'impact sur le travail des policiers de ces travaux, des exigences supplémentaires faites aux motards diminuant d'autant leur capacité à délivrer des constats. Lorsque tous ces indices sont mis en perspective, on ne peut raisonnablement prétendre qu'ils suscitent l'inférence puissante ou prépondérante et que la diminution du nombre de constats à compter de l'été 2014 résulte d'une action concertée. Les faits ne sont pas concordants, précis, ni coordonnés vers cette conclusion que la Ville voudrait que la Commission retienne.

[274] Considérant que la preuve présentée par la Fraternité permet d'inférer qu'il est tout aussi probable que la diminution du nombre de constats résulte de circonstances totalement étrangères à l'action concertée; considérant que les faits mis en preuve par la Fraternité n'ont aucunement été contredits par la Ville qui s'est limitée à proposer que les données statistiques rendent probable l'action concertée; la Commission ne peut retenir que la présomption est établie que la diminution des constats délivrés en 2014 résulte d'une action concertée. L'analyse de la preuve ne permet pas d'écarter que les travaux majeurs en place sur plusieurs artères principales de la Ville et la sollicitation des grands donneurs de constats à d'autres tâches peuvent tout aussi bien expliquer la baisse en question.

[50] En conséquence, il rejette la demande d'intervention de la Ville.

4. Les motifs du pourvoi en contrôle judiciaire

[51] La Ville considère que la décision rendue par la CRT est déraisonnable et invoque deux motifs qui se recourent.

[52] Le premier motif est en lien avec la question du fardeau de preuve. La Ville invoque qu'à partir du moment où il y a arrêt ou ralentissement de travail simultané d'un certain nombre d'employés, il y a présomption que ceux-ci agissent de manière concertée. Or, selon la Ville, il y a des indices graves, précis et concordants d'une forte concomitance de la diminution du nombre de constats d'infraction avec l'éclosion du conflit relatif au projet de loi 3. Le point de départ de cette diminution importante, qui s'est maintenue pendant 6 mois, coïncide avec la mise en place des moyens de pression par les policiers, soit juste après le dépôt du projet de loi 3.

[53] Selon la Ville, « aucune preuve probante n'a été produite pour faire échec à la présomption d'une action concertée ». En outre, la CRT, selon la Ville, omet complètement de considérer les moyens de pression mis en place par les policiers de manière concomitante à la baisse du nombre de constats, n'en faisant même pas mention dans sa décision.

[54] En second lieu, la Ville est d'avis que l'analyse de la CRT, quant à chacun des trois indices qu'elle qualifie de déterminants, repose sur des erreurs manifestes.

[55] Tout d'abord, selon la Ville, la CRT ne peut se fonder sur des tableaux qu'elle confectionne elle-même pour déterminer qu'il y aurait une baisse du nombre de constats dès avril ou mai 2014. La diminution ainsi constatée ne tient pas compte de l'ensemble de la situation, puisque la CRT ne compare pas avec les années 2011 et 2012 et que la diminution constatée chez les grands donneurs de constat ou au poste de quartier 22 ne montre qu'une partie de la réalité. Or, si on tient compte de l'ensemble des policiers, il y a eu progression du nombre de constats jusqu'au 15 juin et ensuite une baisse brutale, concomitante au dépôt du projet de loi 3.

[56] En ce qui concerne l'impact des travaux routiers, la Ville considère que la preuve démontre que les travaux débutaient au printemps et se terminaient en novembre. Or, la diminution du nombre de constats se poursuit après le moment où les travaux se terminent, soit après novembre.

[57] Enfin, en ce qui concerne les autres activités des motards, la Ville indique que la CRT appuie ses conclusions sur des chiffres couvrant l'année complète, alors que la diminution du nombre de constats de cette unité ne survient qu'à compter de juin. Si les autres activités des motards étaient une explication valable à la diminution du nombre de constats émis par cette unité, il devrait également y avoir une baisse pour la première partie de l'année, ce qui n'est pas le cas.

5. Analyse et décision

[58] Dans *Dunsmuir*, la Cour suprême établit que le caractère raisonnable d'une décision « *tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit* »¹⁶.

[59] Dans un arrêt récent, la Cour d'appel vient préciser ce qu'implique cette notion fondamentale d'« *appartenance aux issues possibles* » dans les situations où le décideur a devant lui plusieurs éléments de preuve à jauger, allant dans un sens ou un autre. Il s'agissait dans ce cas d'une décision de la CRT tranchant la question de savoir s'il y avait eu, ou non, concession ou aliénation d'entreprise au sens du *Code du travail*. Après avoir relevé les divers éléments pertinents révélés par la preuve, le juge Yves-Marie Morissette écrit :

Bref, il y avait ici du pour et du contre, comme c'est fréquemment le cas lorsque survient un litige de ce genre. Vu l'état du dossier, il ne pouvait être déraisonnable pour la CRT de conclure, après avoir soupesé le pour et le contre, que le pour (il y a eu concession d'une entreprise avec aliénation de certains actifs) l'emportait sur le contre (il n'y a eu ni concession ni aliénation d'entreprise).

Le rôle du premier décideur n'est pas d'emporter l'adhésion enthousiaste de toutes les parties qui s'affrontent devant lui mais d'apporter une solution raisonnable à un différend qui survient en application de la loi. Or, on ne mesure pas toujours ce qu'implique ce principe pourtant fermement ancré en droit administratif. Il implique notamment ceci. Dès lors qu'une pluralité de critères est en jeu, que chacun d'entre eux relève en priorité de l'appréciation de ce décideur, et qu'il se dégage de part et d'autre du litige quelque chose comme une équipollence des solutions, il faut accepter qu'un résultat faisant partie des issues possibles puisse consister en une chose de même que son contraire. Selon les circonstances, il peut également être raisonnable dans une même affaire présentant ce genre de profil de conclure qu'il y eu aliénation d'entreprise, ou de conclure qu'il n'y a pas eu aliénation d'entreprise : l'une et l'autre de ces issues peuvent résulter d'une appréciation raisonnable des circonstances de l'espèce¹⁷.

[60] Selon le Tribunal, cet énoncé se transpose aisément à la situation du présent dossier.

¹⁶ Op. cit., par. 47.

¹⁷ *Béton Brunet ltée. c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), section locale 700*, 2015 QCCA 188, par. 40 et 41.

[61] Puisqu'il n'y avait aucune preuve directe d'action concertée, la CRT devait déterminer si la Ville a fait la preuve de faits « graves, précis et concordants » établissant que la diminution du nombre de constats était le résultat d'une telle action concertée.

[62] Certains éléments vont dans le sens d'une telle présomption de fait : la présence d'un conflit en raison du dépôt du projet de loi 3, la mise en place de moyens de pression par les policiers à ce moment et la baisse drastique du nombre de constats intervenus en 2014.

[63] Cependant, d'autres facteurs peuvent expliquer cette baisse importante du nombre de constats, notamment l'impact des travaux routiers. Or, ces travaux routiers, qui ont débuté au printemps et se sont poursuivis jusqu'en décembre, ont été d'une ampleur exceptionnelle en 2014. Les témoignages des policiers concordent à l'effet que ces travaux routiers ont eu un impact négatif important sur l'émission de constats puisque, d'une part, il est contre-indiqué de donner une contravention au beau milieu d'une congestion routière, car cela ne fait qu'aggraver les choses, et, d'autre part, il y avait beaucoup plus de « policiers en commercialisation » (qui assurent la fluidité de la circulation près des zones de travaux) que normalement, ce qui incite évidemment les automobilistes à davantage respecter le *Code de sécurité routière* et diminue donc le nombre de constats d'infraction émis. Enfin, l'importance des travaux et des entraves a fait en sorte que les policiers, et notamment les AQSR (qui sont de gros donneurs de contraventions), ont eu moins de temps à consacrer à émettre des contraventions, étant surtout occupés à gérer la circulation et les diverses entraves à celle-ci.

[64] En outre, la CRT a jugé que la Ville n'avait pas établi l'élément essentiel sur lequel reposait pratiquement toute son argumentation, soit une concomitance « quasi parfaite » entre le dépôt du projet de loi 3 et le début de la diminution du nombre de constats émis.

[65] La CRT a jugé que la démonstration de la Ville quant à cette « concomitance quasi parfaite » n'était pas convaincante.

[66] Il y a d'abord lieu de souligner, comme l'a noté le commissaire Breton, que la Ville a utilisé une méthodologie distincte pour comparer les résultats du 1^{er} janvier au 15 juin 2014, et ceux à partir du 16 juin 2014, avec les années antérieures. En effet, puisque les résultats de la première période sont présentés de manière globale, il n'est pas possible de vérifier si la diminution du nombre de constats pourrait s'être amorcée avant le 16 juin. Ces méthodologies différentes pour comparer deux choses semblables sont susceptibles de créer un doute chez le décideur car il est alors permis de se demander si cela ne sert pas à camoufler le fait que la diminution du nombre de constats ait pu débuter avant le dépôt du projet de loi 3. La Fraternité suggérerait d'ailleurs que les tableaux produits par la Ville avaient précisément été conçus pour faire apparaître une concomitance « quasi parfaite » qui n'était peut-être que factice.

[67] Or, selon le commissaire Breton, l'analyse des données mensuelles de cette période permet de constater que la diminution débute en avril ou mai, notamment pour les principaux donneurs de contraventions, ce qui correspond davantage à la proposition du syndicat voulant que ce soit notamment l'impact des travaux routiers qui explique la diminution importante du nombre de constats d'infraction en 2014.

[68] Jugeant l'ensemble des éléments révélés par la preuve, la CRT a donc déterminé que la Ville ne s'était pas déchargée de son fardeau de démontrer l'existence de faits « graves, précis et concordants » menant à la conclusion qu'il y avait action concertée de la part des policiers, d'autres facteurs étant tout autant susceptibles d'expliquer la diminution importante du nombre de constats d'infraction en 2014, notamment l'impact de travaux routiers d'une ampleur exceptionnelle.

[69] À la lumière des faits et du droit, le Tribunal ne voit pas en quoi cette conclusion ne ferait pas partie des issues possibles acceptables.

[70] L'argument de la Ville en ce qui a trait au fardeau de preuve est non fondé. Certes, la Ville a raison de dire qu'en cas d'arrêt ou de ralentissement de travail simultané de la part d'un certain nombre d'employés, il y a une présomption que cet arrêt ou ralentissement est une action concertée. Cependant en l'espèce, la question est précisément de savoir si oui ou non il y a eu ralentissement de travail de la part des policiers ou si ce sont d'autres facteurs qui expliquent la baisse du nombre de constats émis. Le fardeau de démontrer l'existence d'un ralentissement repose sur la Ville, comme l'a souligné à bon droit le commissaire Breton. Celle-ci a cherché à le faire en apportant la preuve de faits « graves, précis et concordants », créant une inférence d'action concertée pour expliquer la baisse du nombre de contraventions, mais puisque d'autres facteurs peuvent tout aussi bien expliquer le phénomène, le commissaire Breton a conclu que cette preuve par présomption n'a pas été établie.

[71] Rien de cela n'est déraisonnable.

[72] En ce qui a trait aux erreurs manifestes qu'aurait commises le commissaire Breton dans son analyse des trois indices qu'il qualifie de déterminants, les procureurs de la Fraternité ont raison de soutenir que les motifs invoqués par la Ville équivalent en fait à reprendre du tout au tout l'analyse du commissaire par le menu détail, ce qui n'est pas le rôle d'un tribunal qui siège en révision judiciaire.

[73] Soulignons cependant que la Ville est mal venue de reprocher au commissaire de confectionner lui-même de nouveaux tableaux à partir des données mensuelles brutes, lorsque les tableaux qu'elle lui a présentés ne permettent pas de déceler si la diminution du nombre de constats serait susceptible de débiter avant la mi-juin. Or, selon le Tribunal, l'analyse des données brutes mensuelles permet *raisonnablement* de conclure que le début de la diminution coïncide davantage avec le début des travaux routiers qu'avec le dépôt du projet de loi 3, ce qui confirme ce que plusieurs policiers ont dit dans leur témoignage. Ainsi, l'agent Côté a averti son supérieur dès le mois

d'avril que les travaux routiers importants auraient un impact négatif important sur l'émission de constats d'infraction¹⁸.

[74] Par ailleurs, il est inexact de dire que la décision de la CRT omet de référer à l'existence de moyens de pression de la part des policiers, le commissaire Breton mentionnant ceux-ci au paragraphe 124 de ses motifs.

[75] Il est également inexact de dire que la preuve révèle que les travaux se sont terminés en novembre 2014 et qu'il y aurait dû y avoir dès ce moment un retour à la normale si les travaux, et non une action concertée, sont à la source de la diminution. En effet, dans son témoignage l'agent Côté indique que les travaux se sont terminés le 15 décembre et cela est compatible avec le témoignage de l'agent Bigras qui mentionne qu'au moment où il a pris sa retraite à la mi-novembre 2014, les travaux étaient toujours en cours. Ainsi, le fait que la diminution du nombre de constats ait perduré jusqu'à la fin de l'année 2014 est tout autant compatible avec une explication fondée sur l'impact des travaux routiers que sur l'existence d'une action concertée de la part des policiers.

[76] Enfin, en ce qui concerne les activités des motards, même si la Ville a raison de soulever que les chiffres énoncés par le commissaire Breton sont sur une base annuelle et ne distinguent pas selon la première et la seconde moitié de l'année, il n'en reste pas moins que les fonctions des motards ont effectivement été modifiées à compter de l'automne 2013 et que cela a eu un impact sur leur capacité à émettre des contraventions en 2014, ce qui, en plus de l'ampleur des travaux routiers, est l'un des facteurs pouvant expliquer la diminution importante du nombre des constats émis par les policiers de Montréal en 2014 par rapport aux années précédentes. Ainsi, en supposant qu'il y ait là une erreur (ce sur quoi le Tribunal ne se prononce pas), celle-ci ne serait aucunement déterminante, compte tenu des autres éléments étayant la conclusion de la CRT.

[77] Bref, la décision de la CRT est rationnelle et intelligible, son analyse est détaillée, repose sur la preuve et sa conclusion résulte de son appréciation de divers éléments entrant en ligne de compte afin de déterminer si oui ou non des faits graves, précis et concordants créent une inférence claire que la diminution du nombre de constats en 2014 résulte d'une action concertée de la part des policiers. Soupesant les arguments et jugeant les documents et les témoignages de part et d'autre, la CRT a jugé que la Ville ne s'est pas déchargée de son fardeau de preuve, la diminution du nombre de constats pouvant aussi bien s'expliquer par la présence d'autres facteurs, dont des travaux routiers d'une ampleur exceptionnelle en 2014.

¹⁸ Décision de la CRT, par. 44.

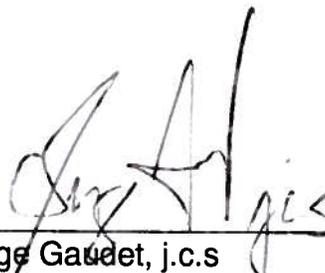
[78] La question qui se pose en l'espèce n'est pas de savoir si un autre décideur aurait pu juger autrement¹⁹, mais bien de déterminer si la conclusion à laquelle en est arrivée la CRT fait partie des « issues possibles acceptables ».

[79] À la lumière de ce qui précède, le Tribunal n'a aucune hésitation à conclure que c'est le cas.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

REJETTE la Requête introductive d'instance en révision judiciaire amendée de la demanderesse en date du 8 juillet 2015;

LE TOUT, avec les frais de justice en faveur des mis en cause.



Serge Gaudet, j.c.s

¹⁹ Pour cette raison, le fait que d'autres décideurs, à la lumière d'autres circonstances, aient pu juger qu'une diminution importante du nombre de constats d'infraction ait été le résultat d'une action concertée de la part de policiers n'est pas très pertinent. Lorsque la question qui se pose est celle de savoir si une décision est raisonnable ou non, la jurisprudence est d'une utilité somme toute assez limitée.

Me Karine Martel
Me Michel Maranda
DAGENAIS GAGNIER BIRON
Procureurs de la demanderesse

Me Laurent Roy
Me Félix Martineau
ROY BÉLANGER DUPRAS
Procureurs des mis en cause

Date d'audience : 17 mars 2016