



Bulletin CCH municipal de septembre 2010, Volume 12, No 3

Le Bulletin CCH municipal de septembre 2010, Volume 12, No 3, comprend les articles suivants :

1. L'application parfois incertaine de la norme de contrôle
2. L'intérêt pour agir et l'intérêt public
3. La révision de la gestion de contrats au ministère des Transports du Québec
4. Que reste-t-il de la discrétion d'un organisme public confronté à une irrégularité mineure du plus bas soumissionnaire?
5. Le système GPS : le retour de Big Brother?

Publié par CCH à 11:06  

Que reste-t-il de la discrétion d'un organisme public confronté à une irrégularité mineure du plus bas soumissionnaire?

par Jean-Benoît Pouliot, candidat à la maîtrise en droit à l'Université Laval (collaboration spéciale)

Sont encore nombreux les litiges qui portent sur la qualification de l'irrégularité d'une soumission. Selon la jurisprudence, une irrégularité majeure est celle qui fausse le jeu de la concurrence et favorise injustement l'un des soumissionnaires. Parfois, il s'agit d'un casse-tête pour les organismes publics dans le traitement des soumissions reçues. Ceci étant dit, une fois que l'organisme public est confronté à un plus bas soumissionnaire dont l'offre contient une irrégularité dite mineure, a-t-il l'obligation de permettre la correction de celle-ci? Dans l'affaire *Rimouski (Ville de) c. Structures GB Itée (1)*, la Cour d'appel du Québec a répondu à cette question.

Faits :

En juin 2004, la Ville de Rimouski (la Ville) lance un appel d'offres public pour la première phase de la construction d'un immeuble municipal. Pour un montant de 1 404 820,33 \$, Les Structures GB Itée (Structures GB) est le plus bas soumissionnaire parmi les neuf soumissions déposées. Le deuxième plus bas soumissionnaire, Marcel Charest et Fils inc. (Charest et Fils), propose une offre de 1 449 000 \$. À la suite d'un examen approfondi de la soumission de Structures GB, la Ville constate que le cautionnement fourni est de 140 483 \$, ce qui représente 9 517 \$ de moins que le montant de 150 000 \$ exigé par les documents de l'appel d'offres. Les procureurs de la Ville recommandent d'accepter la soumission de Charest et Fils, car celle de Structures GB n'est pas conforme pour cause d'une irrégularité majeure. Le 12 juillet 2004, quelques heures avant la séance du conseil municipal lors de laquelle le contrat doit être octroyé, Structures GB envoie au maire une mise en demeure annexée d'une lettre de confirmation d'une compagnie d'assurance que le cautionnement est porté à 150 000 \$. Malgré cette rectification, le conseil municipal accorde par résolution le contrat à Charest et Fils. Structures GB poursuit en dommages-intérêts la Ville de Rimouski pour la somme de 156 401 \$ en raison des profits perdus par l'adjudication du contrat à Charest et Fils. d'offres.

Jugement de première instance :

Le 2 mai 2008, le juge Jean Lemelin de la Cour supérieure du Québec a accueilli le recours de Structures GB contre la Ville de Rimouski.

D'abord, le juge Lemelin a tranché la question de la qualification de l'irrégularité. La Ville maintient que l'insuffisance du cautionnement est une irrégularité majeure. Le juge est plutôt d'avis que la mise en demeure envoyée par Structures GB qui protège la Ville contre un désistement éventuel ainsi que la correction du montant du cautionnement en temps utile sont deux événements qui font la démonstration d'une « *irrégularité mineure, accessoire et sans conséquence sur le prix*

de la soumission » (par. 32).

De plus, la preuve révèle que, malgré une évaluation interne de 1 800 000 \$ pour le coût du projet de la Ville, le montant du cautionnement a été fixé à 150 000 \$. Puisque la norme est de 10% du coût du projet pour un cautionnement, la stratégie de la Ville était d'attirer des soumissions en deçà de 1 500 000 \$, ce que les deux plus bas soumissionnaires ont fait (par. 36). Cependant, Structures GB a joint un cautionnement insuffisant qui équivaut à 10% du montant de sa soumission.

Ensuite, le tribunal doit décider si la Ville avait l'obligation de permettre la correction de l'irrégularité mineure. Selon le juge Lemelin, une fois que l'exigence du cautionnement a été atteinte par Structures GB avant la résolution du conseil municipal, la Ville a commis une faute en n'acceptant pas cette soumission conforme : « [...] un conseil de Ville ne peut pas agir arbitrairement, de manière à ignorer l'intérêt public qui dicte de choisir la plus basse soumission pour éviter de dépenser des fonds publics. » (par. 43). La Ville a fait preuve « d'une rigidité excessive et d'un formalisme qui servaient mal l'intérêt de la collectivité » (par. 44). Devant la soumission de Structures GB, la Ville n'avait pas le choix de l'accepter.

Pour la détermination des dommages-intérêts, le juge considère « imprécise et aléatoire » la preuve présentée par Structures GB et retient plutôt l'analyse de l'expert de la Ville pour condamner cette dernière à payer 76 990 \$ (par. 57).

Jugement de la Cour d'appel :

Le 8 février 2010, les juges André Brossard et Nicole Duval Hesler ont confirmé la décision du juge de première instance. Le juge André Forget est dissident en proposant de rejeter le recours de Structures GB devant les deux cours.

En premier lieu, les trois juges reconnaissent le caractère mineur de l'insuffisance du cautionnement de la soumission de Structures GB. Cette irrégularité n'a pas d'influence sur le prix et découle possiblement de l'ambiguïté résultant des documents de l'appel d'offres où, selon le type de garantie offerte, le montant requis est forfaitaire, soit 150 000 \$, ou basé sur le pourcentage usuel de 10 %. Pour le plus bas soumissionnaire, le poids du cautionnement forfaitaire est plus important que pour celui qui a déposé une soumission de plus de 1 500 000 \$: « Prétendre que ces détails concernant le montant du cautionnement constituent une question majeure ne signifierait-il pas que l'inégalité entre soumissionnaires l'est tout autant, ce qui risquerait alors de vicier l'appel d'offres lui-même? » (par. 40).

Selon le juge Brossard, depuis les jugements dans l'affaire *Les Entreprises de construction OPC Inc. c. Complexe hospitalier de la Sagamie* (2), il n'existe plus d'incertitude quant au caractère mineur d'une erreur dans le cautionnement d'une soumission (par. 41). Le juge Brossard réfère également au jugement *Couvertures Victo inc. c. SEBJ* (3) où le contexte factuel est similaire à l'affaire de la Ville de Rimouski (par. 44).

En second lieu, la majorité conclut que le juge de première instance n'a pas commis d'erreur en refusant à la Ville le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou non la modification du cautionnement de la soumission de Structures GB. Selon la Cour : « Le principe fondamental énoncé dans la Loi sur les cités et villes est que le contrat doit être adjugé au plus bas soumissionnaire, et non pas le concept que le contrat doit être adjugé à celui dont la soumission est la plus conforme à l'appel d'offres, l'un, cependant, n'excluant pas nécessairement l'autre. » (par. 52).

La Ville a le pouvoir discrétionnaire de refuser au plus bas soumissionnaire la possibilité de corriger une irrégularité mineure pour rendre sa soumission conforme (par. 72). Elle a également le droit « de considérer d'une façon extrêmement rigoriste les soumissions et de ne s'en tenir qu'aux soumissions absolument conformes » (par. 73). La limitation à l'exercice de cette discrétion est le respect de l'égalité entre les soumissionnaires.

Toutefois, la soumission de Charest et Fils et celle du troisième soumissionnaire, jugées conformes en première instance,

ne respectaient pas certaines exigences minimales des plans et devis en raison de la proposition de sous-traitance (par. 75). Au lieu de rejeter les soumissions, l'architecte de la Ville a plutôt communiqué avec les deux soumissionnaires pour qu'elles s'engagent à respecter toutes les exigences des plans et devis. Comme le réajustement du cautionnement par Structures GB, l'engagement formel demandé par l'architecte a été fait par Charest et Fils avant la résolution du conseil. À la lumière de ces faits, le juge Brossard conclut à un exercice arbitraire de la discrétion de la Ville. Il y a violation de deux principes fondamentaux, soit l'égalité entre soumissionnaires et l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire (par. 78). La Ville a fait preuve d'un « *rigorisme surprenant* » à l'égard de Structures GB, mais « *d'une grande souplesse* » dans le traitement de Charest et Fils et du troisième soumissionnaire (par. 79). La Ville a donc commis une faute.

Le juge Forget est dissident lorsque le juge Brossard conclut que la Ville a exercé arbitrairement son pouvoir discrétionnaire. Il souligne que le juge de première instance s'appuie sur un courant minoritaire de jurisprudence en affirmant que le maître d'oeuvre n'a pas de discrétion si la soumission la plus basse contient une irrégularité mineure (par. 95). Le juge Forget est d'avis que la Ville n'a pas commis de faute, puisque la preuve ne démontre pas que la soumission conforme de Charest et Fils a été favorisée au détriment de celle de Structures GB. Le juge Forget termine sa dissidence en partageant ses craintes à l'égard du principe du meilleur prix qui inspire le contrôle judiciaire pour limiter la discrétion des municipalités : « *Je crois toutefois que si on retire toute discrétion aux municipalités, les tribunaux vont devoir intervenir de plus en plus fréquemment pour examiner à la loupe les soumissions et déterminer si l'irrégularité est mineure ou non. Ce n'est pas le rôle des tribunaux et je suis loin d'être certain que les contribuables trouveront leur compte dans la multiplicité des procédures judiciaires.* » (par. 121).

Commentaires :

L'un des principes fondamentaux dans notre système d'appel d'offres public est l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme. Ce principe favorise la concurrence et permet une gestion efficace des deniers publics. À la suite du jugement de première instance, il est séduisant pour un soumissionnaire évincé de soulever que l'organisme public fait preuve d'une rigidité excessive et d'un formalisme qui sert mal l'intérêt de la collectivité (4).



Néanmoins, la Cour d'appel du Québec suit le courant de la jurisprudence majoritaire : en présence d'une irrégularité mineure, un donneur d'ouvrage peut accepter cette soumission imparfaite. Autrement dit, il n'existe pas d'obligation de permettre la rectification d'une soumission. Au final, le plaidoyer du juge Forget pour la discrétion des municipalités n'est pas complètement écarté par les motifs du juge Brossard. L'égalité des soumissionnaires, un autre principe fondamental, suppose une égalité de traitement des irrégularités mineures de tous les soumissionnaires, ce que la Ville de Rimouski n'a pas respecté selon la preuve.

Il nous semble périlleux pour un organisme public d'opter pour une attitude inflexible dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, parce que celui-ci doit être constant indistinctement de la nature des irrégularités mineures. L'indulgence est une approche qui nous apparaît moins risquée pour le donneur d'ouvrage, car la perfection absolue d'une soumission est pratiquement impossible. Par conséquent, le bon fonctionnement du système des appels d'offres publics nécessite de la souplesse.

Dans la recherche du meilleur intérêt des contribuables, les jugements postérieurs à celui de première instance dans l'affaire de la Ville de Rimouski illustrent particulièrement une plus grande déférence judiciaire lorsque l'organisme public permet au plus bas soumissionnaire de corriger ses irrégularités mineures (5).

Rimouski (Ville) c. Structures GB ltée
2010 QCCA 219
Réf. : 7-150, 8-000, 8-020

2. *Entreprises de construction OPC inc. c. Complexe hospitalier de la Sagamie* [2005] J.Q. no 331; *Entreprises de construction OPC inc. c. Complexe hospitalier de la Sagamie* [2005] J.Q. no 17266.
3. *Couvertures Victo inc. c. Société d'Énergie de La Baie James* [2004] J.Q. no 10715.
4. *Bonhomet c. Québec (Ville de)* [2010] J.Q. no 380.
5. *Groupe Benoît c. Agence métropolitaine de transport* [2009] J.Q. no 1274; *Specs Audio (1990) inc. c. Centre de services partagés du Québec* [2009] J.Q. no 15331.

Publié par CCH à 09:30  

Libellés : [Contrats des organismes publics](#)

La révision de la gestion de contrats au ministère des Transports du Québec



par [Me Denis Lemieux](#) et [Me Pierre Giroux](#)

Dans son plus récent rapport, le Vérificateur général du Québec a examiné des contrats octroyés par le ministère des Transports de juin 2008 à août 2009.

Il convient de rappeler que le MTQ a attribué des contrats d'une valeur de 2.7 milliards durant cette période. Il est le plus grand donneur d'ouvrage au niveau du gouvernement du Québec. Plus des deux tiers de ces contrats visent des travaux de construction.

L'analyse des pratiques de gestion du ministère durant la période couverte par la vérification a permis au Vérificateur général de faire certaines constatations assorties de recommandations. Le MTQ révisé actuellement ses pratiques à la lumière de ces recommandations.

– Attribution de contrats sans appels d'offres

La réglementation applicable prévoit certaines exceptions à l'exigence de l'appel d'offres.

- *Situation d'urgence*

L'on peut conclure un contrat sans appel d'offres lorsque la sécurité des personnes ou des biens est en cause, avec l'autorisation du sous-ministre. Dans la moitié des cas relevés, le ministère a cependant procédé par appel d'offres sur invitation et non de gré à gré. Cependant, le ministère n'a pas suffisamment précisé ni diffusé les critères permettant aux gestionnaires de déterminer s'il y a ou non une situation d'urgence. Ceci a pour conséquence l'absence d'uniformité.

Par ailleurs, des travaux réalisés en situation d'urgence se sont ensuite poursuivis sans appel d'offres public. Des contrats ont aussi été octroyés préalablement à l'autorisation du sous-ministre.

Le Vérificateur a également recommandé de s'assurer que les conditions de réalisation des contrats en situation d'urgence sont clairement définies et que ces contrats donnent lieu à des mesures de contrôle adéquates.

- *Le recours à un fournisseur unique*

La réglementation prévoit ce recours lorsqu'un seul fournisseur remplit les exigences du contrat ou est en mesure de présenter une offre à des conditions économiques avantageuses, en raison de sa proximité.

Le Vérificateur a constaté que plusieurs contrats ainsi octroyés n'avaient pas été précédés d'une recherche suffisante d'alternative. Toute décision de recours à un fournisseur unique doit être justifiée adéquatement.

- *Le montant estimé inférieur aux seuils requis pour procéder par appel d'offres*

L'examen des contrats octroyés durant la période de vérification a révélé que plusieurs contrats avaient été fractionnés, évitant ainsi au ministère de lancer un appel d'offres.

– La réception d'une seule offre conforme

Lorsqu'une seule offre est conforme ou jugée acceptable par le comité de sélection, le choix de ce soumissionnaire doit être préalablement autorisé par le sous-ministre. Il y a peu d'explications fournies relativement à l'existence de plusieurs cas de cette nature dans les contrats examinés. Comme cette situation empêche en pratique la comparaison de prix, le Vérificateur recommande au ministère d'analyser ces situations et de veiller à ce que le sous-ministre dispose de l'information requise pour exercer son pouvoir d'autorisation.

Il convient de noter qu'une constatation analogue a été faite récemment au niveau municipal, laissant planer la possibilité de collusion ou de contraintes parmi les fournisseurs potentiels.

– Estimation et contrat

Avant d'attribuer un contrat, le ministère estime la valeur du marché afin d'éviter de payer un prix déraisonnable pour le bien ou le service requis.

Le Vérificateur a constaté que plusieurs contrats excédaient de plus de 10% l'estimé du ministère. Dans un tel cas, le contrat doit être autorisé par le sous-ministre adjoint ou le sous-ministre après que le gestionnaire concerné ait fourni des explications suffisantes sur ce dépassement de coûts par rapport à l'estimé.

Il pourra aussi survenir que le montant de la soumission retenue soit substantiellement inférieur à l'estimé du ministère, ce qui doit également faire l'objet d'une analyse de situation.

– Autorisations pour travaux imprévus

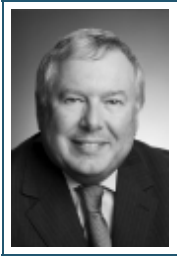
En cas de travaux imprévus, il est prévu qu'un avenant soit apporté au contrat, après que le gestionnaire ait obtenu les autorisations requises pour approuver ces travaux et leurs modalités d'exécution. Souvent ces exigences ne sont complétées qu'après que les travaux ont été exécutés.

Les dépassements de coûts sont également souvent importants. Aussi, le Vérificateur général recommande-t-il que les travaux imprévus et les dépassements de coûts soient autorisés avant leur paiement. Il recommande également au ministère de revoir ses procédures d'autorisation lorsque des dépassements de coûts significatifs sont dus à des variations de quantité. En effet, de telles variations peuvent être occasionnées par des déficiences au niveau des documents préparatoires au contrat.

Le Vérificateur recommande aussi de veiller à ce que les paiements ne soient pas effectués avant qu'il y ait une attestation de réalisation des travaux et des précisions suffisantes quant aux travaux précis effectués, relativement aux éléments figurant au bordereau de soumission.



L'application parfois incertaine de la norme de contrôle



par [Me Denis Lemieux](#)

L'arrêt *Dunsmuir* a mis de l'avant une approche plus claire relativement au degré de déférence qu'une cour de justice doit manifester à l'égard d'une mesure contestée devant elle. La situation apparaît claire pour les questions de faits de même que pour les questions générales de droit qui ne participent pas du champ d'expertise du décideur initial. En revanche, une certaine incertitude existe en ce qui a trait à la qualification des autres questions de droit. L'erreur de droit alléguée porte-t-elle sur une question de compétence? S'agit-il d'une question qui n'est pas de nature purement technique mais qui est susceptible de revenir dans d'autres contextes? La question est-elle une question mixte de faits et de droit?

Le jugement de la Cour d'appel dans *Syndicat de Autobus Terremont Ltée c. Autobus Terremont Ltée* montre que la Cour d'appel du Québec n'est pas toujours unanime quant à la détermination de la norme de contrôle dans ce type de situation.

Faits :

La *Loi concernant les propriétaires, exploitants et conducteurs de véhicules lourds* (L.R.Q., c. P-30.3) prévoit (art. 22) que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) doit constituer un dossier sur tout propriétaire ou exploitant de véhicules lourds.

Ce dossier comporte cinq volets, dont l'un vise la sécurité des opérations routières. La SAAQ y inscrit les infractions au *Code de la sécurité routière* commises par les employés du transporteur. Elle évalue le comportement de l'entreprise en tenant compte de toutes les infractions, même celles où la culpabilité de l'auteur n'est pas encore déterminée.

La SAAQ fixe des seuils de points d'inaptitude que, collectivement, les employés d'un transporteur ne doivent pas atteindre. L'entreprise est responsable à cet égard du comportement de ses employés. Si le seuil de points d'inaptitude est atteint, la SAAQ transmet le dossier à la Commission des transports du Québec pour que des sanctions administratives soient imposées par cette dernière au transporteur.

Dans la présente affaire, la SAAQ a transmis à Autobus Terremont Ltée un rapport d'évaluation du comportement des conducteurs d'autobus scolaires de l'entreprise. Ce rapport comporte un état détaillé des infractions commises par des conducteurs identifiés, ainsi que le nombre de points d'inaptitude attribués dans chaque cas.

L'entreprise a affiché intégralement ce rapport d'évaluation sur des babillards accessibles aux employés.

Quatorze d'entre eux ont logé des griefs individuels, réclamant un dédommagement monétaire du fait de la divulgation de renseignements personnels et confidentiels les concernant.

L'arbitre a rejeté les griefs, estimant que cette divulgation n'était pas contraire à l'article 13 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (L.R.Q., c. P-39.1), puisqu'elle n'a pas été faite à des « tiers », au sens de cet article.

Cette décision a fait l'objet d'une requête en révision judiciaire. Cette requête a été rejetée, monsieur le juge Mongeau estimant que l'interprétation et l'application de l'article 13 par l'arbitre n'étaient pas déraisonnables, même si lui-même aurait pu être d'un avis différent.

Jugé :

Les questions soumises à la Cour d'appel concernent la détermination de la norme de contrôle applicable en l'espèce et celle de savoir si le transporteur avait ou non violé la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

La Cour s'est montrée divisée sur la norme de contrôle à appliquer.

Pour les juges majoritaires, soit monsieur le juge Doyon et madame la juge Côté, « *la question en jeu est complètement étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre et l'on ne peut prétendre que la Cour supérieure soit forcément en moins bonne position que l'arbitre pour interpréter la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (la Loi). Bref, je ne suis pas prêt à conclure que la norme d'intervention soit nécessairement celle de la décision raisonnable.* » (par. 76).

Toutefois, les juges majoritaires estiment que, quelle que soit la norme applicable, la décision de l'arbitre était entachée d'une erreur de droit donnant ouverture à la révision judiciaire (par. 77).

Dans son opinion dissidente, monsieur le juge Léger rejette la prétention de l'appelant à l'effet de restreindre le débat à une pure question de droit, qui serait hors du domaine d'expertise de l'arbitre. Pour lui, il s'agit plutôt d'une question mixte de droit et de fait (par. 42). Au surplus, il est d'avis que « *la question posée ne soulève pas de questions d'une importance capitale pour le système juridique, la décision arbitrale en cause ne réglant qu'un litige particulier soumis à l'arbitre choisi par les parties.* » (par. 43).

Sur le fond, les juges majoritaires remarquent d'abord que certaines infractions publicisées sur les babillards n'avaient pas entraîné de reconnaissance de culpabilité au moment de leur affichage et plusieurs ne comportaient pas de caractère public.

Même un renseignement accessible au public peut demeurer personnel.

Pour les juges majoritaires, l'entreprise aurait pu « dénominaliser » les renseignements avant de les afficher et sensibiliser ou sanctionner autrement les conducteurs d'autobus scolaires à son emploi. Il n'était donc pas nécessaire de divulguer ces renseignements nominatifs.

La notion de « tiers » utilisée à l'article 13 inclut toute personne autre que la personne visée. Les autres employés du transporteur étaient donc des « tiers » au sens de l'interdiction de divulgation établie par cet article.

Cet article doit être interprété de manière à assurer le droit à la vie privée, consacré par les articles 3 et 35 à 41 du *Code civil du Québec*, de même que par l'article 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Monsieur le juge Léger a considéré que les rapports d'infraction s'inscrivaient dans le cadre du processus décisionnel mis en place par la *Loi sur les propriétaires et exploitants de véhicules lourds*. L'arbitre n'avait donc pas, selon lui, à s'en tenir à une interprétation stricte de l'article 13, contenue dans une loi dont la finalité est différente.

Commentaires :

Ce jugement manifeste que la détermination de la norme de contrôle dépend essentiellement du contexte de la question soumise. Or, ce contexte peut être apprécié différemment par les juges qui en sont saisis. Dans la présente affaire, messieurs les juges Mongeau et Léger ont perçu la question soumise dans le contexte du droit du travail et du régime administratif de régulation du transport par véhicules lourds. L'article 13 devenait donc une disposition accessoire qui devait s'accorder avec la responsabilité du transporteur-employeur. Ils se sont donc attachés aux faits particuliers de



l'affaire soumise avant de déterminer que l'arbitre avait eu raison, en l'espèce, de rejeter les griefs des employés visés.

En revanche, les juges Doyon et Côté ont porté leur attention sur le sens et la portée du mot « tiers », utilisé à l'article 13 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, une loi qui comporte une certaine préséance sur les autres lois, vu qu'elle vient consacrer un droit fondamental à portée générale, reconnu par le droit commun et une loi quasi constitutionnelle.

L'on voit donc toute l'importance de bien situer le débat avant même de recourir à l'analyse de la norme de contrôle, effectuée à la lumière de l'arrêt *Dunsmuir*.

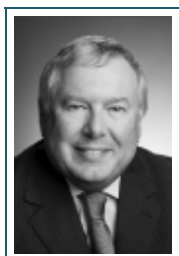
Il peut être intéressant de noter que même si les juges majoritaires de la Cour d'appel ont conclu que la décision de l'arbitre était de toute manière déraisonnable, leur analyse en profondeur de la question ne comportait guère de déférence envers la décision arbitrale contestée.

Syndicat de Autobus Terremont ltée (CSN) c. Autobus Terremont
2010 QCCA 1050
Réf. : 70-100, 70-125

Publié par CCH à 08:21  

Libellés : [Contrôle judiciaire de l'action gouvernementale](#)

L'intérêt pour agir et l'intérêt public



par [Me Denis Lemieux](#)

Certains jugements récents ont traité de l'intérêt pour agir de différents organismes publics à titre de partie demanderesse. Cette situation amène la mise en place d'une problématique particulière pour les tribunaux. Par ailleurs, la portée de l'intervention judiciaire dans les recours dits d'intérêt public institués par des personnes ou des groupes d'intérêts soulève certaines interrogations. Pour la commodité du lecteur, nous traiterons de plusieurs jugements dans le présent texte.

– L'autorité administrative comme partie demanderesse :

Le contrôle judiciaire ainsi que l'appel sont perçus en droit administratif comme des voies de recours pour les citoyens et les groupes qui contestent des décisions relevant de l'Exécutif et d'organismes exerçant une fonction administrative ou juridictionnelle.

Il arrive cependant que, dans ce dernier cas, c'est l'Administration qui utilise ces recours. Quelle est alors l'attitude des tribunaux?

Si l'organisme demandeur exerce une fonction juridictionnelle, il existe une jurisprudence constante qui limite le recours judiciaire aux seules parties devant cet organisme. L'organisme lui-même ne pourra avoir que le statut d'intervenant sur des questions de compétence.

Qu'en est-il des organismes qui exercent une fonction administrative au sens de la Loi sur la justice administrative? Leurs décisions sont souvent soumises au Tribunal administratif du Québec puis, dans certains cas, à la Cour du Québec. Selon une jurisprudence récente, ces organismes doivent faire preuve de prudence et n'utiliser la révision judiciaire ou l'appel que lorsque la question est d'importance générale.

Dans *C.T.Q. c. Villeneuve*, 2009 QCCA 1558 (1), le TAQ avait accueilli l'appel d'une décision de la C.T.Q. qui avait annulé le permis d'un propriétaire de taxi qui avait été déclaré coupable d'ivresse au volant de son taxi.

Le TAQ a jugé que les deux dispositions de la Loi sur les services de transport par taxi invoquées par la Commission ne s'appliquaient pas. L'infraction n'a pas été commise grâce à l'exploitation du permis au sens de l'article 18 (1°) de la Loi.

Par ailleurs, l'article 18 (3°) qui permet de sanctionner un propriétaire pour une infraction ayant un lien avec l'aptitude et la conduite requise pour l'exploitation d'une entreprise de transport par taxi n'est pas en vigueur.

La C.T.Q. ne pouvait plus sanctionner un titulaire de permis dans certaines situations.

En révision judiciaire, la Cour supérieure a accueilli une requête en irrecevabilité, estimant que la C.T.Q. était un tribunal administratif et, à ce titre, ne pouvait prendre l'initiative d'un tel recours.

La Cour d'appel a accueilli l'appel de ce jugement mais la majorité de la Cour a limité la requête en révision judiciaire à la seule question d'entrée en vigueur de la Loi. Elle a estimé que l'autre conclusion du TAQ ne portait pas sur une question de compétence. Pourtant, comme l'a fait remarquer le troisième juge, il n'y avait pas d'autre partie. L'article 111 de la Loi sur la justice administrative identifie bien la Commission comme une « partie » au sens de l'article 846 C.p.c. au même titre que la personne visée par sa décision. Le Procureur général n'était pas impliqué dans le dossier.

Dans *Régie des rentes c. P.R.*, 2010 QCCA 66, la demande de révision judiciaire concernait l'octroi d'une rente de conjoint survivant à la conjointe de fait du défunt plutôt qu'à son épouse séparée de corps. La Régie estimait que seule la séparation judiciaire permettait l'octroi de la rente à un conjoint de fait.

La Cour d'appel a confirmé la décision du TAQ pour le motif qu'en Ontario une séparation peut être conventionnelle. La Cour a jugé qu'il ne s'agissait pas d'une question d'importance générale et a fortement recommandé à la Régie des rentes de payer à l'intimé le double des honoraires judiciaires payables dans le cadre d'un tel pourvoi.

La Cour précise que l'exercice de la révision judiciaire par un organisme public qui bénéficie de moyens presque illimités ne doit pas devenir disproportionné par rapport à l'importance de la question et la conséquence de sa décision pour la mise en œuvre de la Loi, d'une part, et les ressources juridiques et matérielles du citoyen, d'autre part.

Sans y référer, la Cour d'appel avait adopté une position semblable dans *C.P.T.A. c. Tremblay*, 2007 QCCA 1135. La question était alors de savoir si la Cour du Québec, lorsqu'elle infirme une décision du TAQ, doit lui retourner le dossier pour une nouvelle décision.

Selon la Cour, le citoyen se trouve pris en otage dans un débat où la C.P.T.A. demande l'intervention de la Cour supérieure qui a pour mission de la superviser. La Cour avait donc fortement recommandé que l'État accorde un dédommagement au citoyen entraîné dans ce débat.

Un autre jugement récent de la Cour d'appel illustre qu'un organisme public doit justifier une demande en justice par l'intérêt public. Dans *Montréal (Ville) c. Montréal-Ouest (Ville)*, 2009 QCCA 2172, la Ville de Montréal a contesté par voie d'injonction la décision de Montréal-Ouest de fermer une partie d'une rue à la circulation routière, sauf pour des services d'urgence. Elle allègue que cette fermeture a un impact sur la circulation en provenance ou en direction de Montréal.

La Cour d'appel a soulevé d'elle-même l'absence d'intérêt de la Ville pour le motif que seuls certains résidents de Montréal étaient touchés par la décision. À quel moment les problèmes de circulation affectent-ils l'intérêt public?

Ce que l'on peut retirer de ces jugements est que quel que soit le libellé de la loi relativement au statut de partie et aux responsabilités d'un organisme public, celui-ci doit justifier qu'il agit dans l'intérêt public. Il ne doit pas paraître agir au soutien d'intérêts privés ou comme adversaire d'une personne.

– La portée des recours d'intérêt public :

La notion d'intérêt pour les recours d'intérêt public a, en revanche, été élargie dans la jurisprudence récente.

Ainsi, dans *Mines Alerte Canada c. Canada*, 2010 CSC 2, une ONG a pu attaquer le refus jugé illégal du ministre des Pêches et Océans d'ordonner une étude environnementale approfondie avant d'autoriser la construction de bassins pour le dépôt de résidus miniers.

La Cour d'appel du Québec a, pour sa part, refusé de se prononcer sur l'intérêt pour agir d'une association qui alléguait que le ministre de l'Agriculture ne prenait pas les mesures appropriées pour faire respecter la Loi sur la protection de la santé animale, plus particulièrement à l'égard d'un chenil d'élevage de chiens [*Teja's Animal Refuge c. Québec (P.G.)*, 2009 QCCA 2310].

Elle a rejeté le recours, estimant qu'elle ne pouvait pas dire au ministre comment il devait appliquer la loi sans usurper un rôle politique qui n'est pas le sien.

Les recours d'intérêt public sont donc utiles pour forcer l'exécution d'un devoir légal précis mais non pour obtenir qu'une responsabilité soit exercée de manière adéquate, même lorsque la loi précise, comme en l'espèce, que le ministre « doit voir à ce que soit assuré un niveau approprié de protection sanitaire des animaux ».



En matière environnementale, la reconnaissance législative et judiciaire du concept de patrimoine collectif de la nation appliquée à des éléments constitutifs de l'environnement tels que l'air, l'eau, la faune, les paysages naturels consacre un nouveau rôle de l'État, soit celui de fiduciaire ou de gardien. Ce rôle lui confère à la fois des pouvoirs d'intervention et des responsabilités.

Un arrêt récent de la Cour suprême du Canada dans *Bande indienne d'Ermineskin c. Canada*, [2009] 1 R.C.S. 222, 2009 CSC 9 indique que la notion d'obligation fiduciaire est susceptible de s'appliquer à l'État dans des contextes autres que celui des droits des autochtones. L'on y réfère à l'arrêt *Authorson c. Canada (P.G.)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40, où la Cour suprême avait reconnu l'obligation fiduciaire de l'État envers les anciens combattants pour le paiement d'intérêts pour leurs pensions et allocations. La Cour applique au fiduciaire le test de la personne prudente et diligente pour savoir s'il a rempli ou non son obligation.

Deux études publiées sur Internet dans le cadre d'un projet de recherche nous paraissent de quelque intérêt à cet égard. [Raphaëlle groulx-julien (sous la direction de Denis Lemieux), *Les obligations fiduciaires de l'État pour la protection de l'environnement et Les notions d'État gardien et d'État fiduciaire dans la Loi sur l'eau*, <http://www.crcde.ulaval.ca/11138.html>].

Réf. : 15-250

1. L'auteur était le procureur de la Commission des transports du Québec devant la Cour d'appel.

Publié par CCH à 09:07  

Libellés : [Contrôle judiciaire de l'action gouvernementale](#)

Le système GPS : le retour de Big Brother?



Par [Me Frédéric Poirier](#) et Mme Stéphanie Lalande, stagiaire.

Il est reconnu par la jurisprudence que la surveillance effectuée par l'employeur durant les heures de travail est légitime dans la mesure où elle n'est pas exercée de façon déraisonnable. Dans cette optique, il est de plus en plus répandu pour les municipalités d'avoir recours à des systèmes de positionnement par satellite (GPS) comme moyen de contrôle des effectifs. En effet, dans le but d'assurer l'efficacité du processus de répartition des tâches parmi les nombreux employés qui doivent se déplacer dans le cadre de leurs fonctions, les véhicules sont munis de systèmes GPS qui permettent de localiser rapidement leur position exacte. Par le fait même, ce système permet à l'employeur de vérifier si les employés effectuent bel et bien le travail qui leur a été confié en fonction des instructions données. Toutefois, on peut se demander si les principes jurisprudentiels relatifs à la surveillance des salariés permettent à un employeur de se servir d'un tel dispositif.

I. Principes généraux sur la surveillance

En matière de surveillance durant les heures de travail, il faut concilier le droit de gérance de l'employeur en vertu duquel il peut exercer un certain contrôle sur ses employés, et le droit des salariés à la vie privée⁽¹⁾ et à des conditions de travail justes et raisonnables⁽²⁾. La confrontation de ces droits dans le contexte des relations de travail permet à l'employeur de surveiller ses employés pour des motifs légitimes. Selon la jurisprudence, l'employeur peut effectuer une surveillance dans les cas suivants :

- Situations de vol⁽³⁾ ou de vandalisme⁽⁴⁾;
- Sécurité des lieux / surveillance des installations⁽⁵⁾;
- Doutes raisonnables sur le comportement des employés et sur la qualité du travail fourni⁽⁶⁾;
- Doutes sur la véracité des allégations d'un employé quant à l'existence d'une lésion professionnelle⁽⁷⁾;
- Protection des intérêts commerciaux et économiques⁽⁸⁾.

Toutefois, il faut souligner que même lorsqu'elle est effectuée pour des raisons légitimes, la surveillance complète et constante d'un employé constitue une condition de travail déraisonnable⁽⁹⁾.

Par ailleurs, eu égard à l'admissibilité en preuve d'éléments provenant de systèmes de surveillance électronique ou autres types de surveillance, il est important de mentionner que même si un tribunal en venait à conclure qu'il y a eu atteinte à la vie privée d'un salarié, elle pourrait être justifiable si l'exclusion de l'élément de preuve aurait pour effet de déconsidérer l'administration de la justice et ce, en vertu de l'article 2858 du *Code civil du Québec*⁽¹⁰⁾.

II. Cas spécifique du système de positionnement par satellite (gps)

Le droit de gérance de l'employeur lui permet de gérer son entreprise par les moyens qu'il juge appropriés et ce, dans la mesure où ces moyens sont raisonnables. Par conséquent, il a été reconnu que l'utilisation d'un GPS par l'employeur est légitime lorsqu'elle est justifiée par la nature des activités de l'entreprise.

Dans la décision récente *Union des employés et employées de service, section locale 800 et Université McGill*⁽¹¹⁾, l'arbitre Louise Viau a dû statuer sur l'admissibilité en preuve de plusieurs rapports provenant du système GPS à la suite d'une objection de la partie syndicale relativement au dépôt en preuve de ces documents.

i. Faits

Au moment des faits ayant donné lieu au litige, le plaignant occupait un poste de chauffeur-livreur pour le service de l'imprimerie à l'Université McGill. Plus particulièrement, il devait s'occuper des livraisons des commandes de matériel effectuées par les divers départements et facultés situés sur le campus montréalais de l'Université. Pour faciliter la répartition du travail parmi les différents livreurs, tous les camions sont munis d'un système de positionnement GPS, au vu et au su des employés qui les conduisent. En effet, le plaignant a reconnu qu'il était au courant de l'existence de ce système et que cela faisait partie de ses conditions de travail.

Pour sa part, l'employeur a expliqué que ce système de repérage était essentiel pour des raisons d'efficacité, dans la mesure où il lui est possible de confier rapidement une commande urgente à un livreur situé dans le secteur du campus d'où provient la demande. Il faut toutefois spécifier que lorsqu'un camion sort du campus de l'Université, il n'est plus possible de localiser sa position exacte, le système GPS étant limité à ce territoire.

Or, en l'espèce, le tribunal devait disposer de cinq (5) griefs visant à contester des mesures disciplinaires (suspensions) imposées au plaignant en raison de divers manquements dans l'exécution de ses tâches. En effet, on lui reprochait d'avoir omis de se conformer aux consignes données par l'employeur dans l'exécution de ses livraisons. Entre autres, les instructions données à tous les chauffeurs étaient à l'effet qu'à la fin de leur quart de travail, ils devaient toujours stationner leur véhicule à l'arrière de l'immeuble abritant le service d'imprimerie et rapporter les manifestes de livraison ainsi que le matériel non livré, et ce, dans le but de garder un certain contrôle sur les livraisons effectuées. De même, ils devaient toujours retourner au bureau lorsqu'ils avaient terminé d'effectuer les livraisons de la journée afin de demeurer disponibles pour d'autres demandes ponctuelles.

Malgré des directives précises de la part de l'employeur, il arrivait souvent que le plaignant y dérogeait. Ainsi, l'employeur l'a sanctionné à plusieurs occasions en raison de ce qui suit :

- Ne pas rapporter les manifestes de livraison au bureau en fin de journée;
- Ne pas retourner au bureau lorsque les livraisons pour lesquelles il était assigné étaient terminées;
- Avoir omis de stationner son véhicule à l'endroit prévu à la fin de son quart de travail;
- Prendre des périodes de repas excédant la durée prévue et des pauses non autorisées;
- Se trouver en dehors du périmètre du campus durant les heures de travail.

Afin de démontrer le bien-fondé des sanctions (suspensions) imposées au plaignant en raison des manquements précédemment énoncés, l'employeur a déposé en preuve plusieurs rapports générés par le système GPS. En effet, ce système permet d'identifier les coordonnées de positionnement par satellite du véhicule, mais également de savoir si le véhicule est en mouvement ou non et si le moteur est en marche ou non. Or, en comparant ces rapports avec les manifestes de livraison, l'employeur était en mesure de démontrer les manquements reprochés au plaignant.

Toutefois, la partie syndicale a formulé une objection au dépôt de ces rapports de localisation au motif que l'employeur avait violé l'article 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne* en surveillant les déplacements du plaignant, ce qui contrevient à son droit de bénéficier de conditions de travail justes et raisonnables. Le tribunal a quand même autorisé la production de ces documents, sous réserve de l'objection.

ii. Décision sur l'objection

Le tribunal rejette l'objection du syndicat et conclut que le système de repérage par GPS a été installé pour des fins légitimes, soit pour permettre à l'employeur d'assigner des nouvelles tâches aux livreurs dont la position sur le campus permet de répondre le plus rapidement possible aux demandes urgentes. Qui plus est, le tribunal souligne que les livreurs sont au courant de l'existence de ce système. Ainsi, l'utilisation des rapports générés par celui-ci dans un objectif, notamment, d'évaluation de la performance du plaignant, ne constitue pas un usage abusif de ces rapports et, par le fait même, ne contrevient pas à l'article 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Par ailleurs, le tribunal mentionne aussi que la non-divulgaration des rapports GPS au plaignant lors des rencontres disciplinaires n'a pas enfreint son droit à une défense pleine et entière dans la mesure où l'employeur les a utilisés par la suite afin de vérifier l'exactitude des explications données par le plaignant relativement aux manquements reprochés.

III. Commentaires

À la lumière de cette décision et après une analyse de la jurisprudence traitant de l'utilisation du système de positionnement par satellite (GPS), nous pouvons affirmer qu'en installant un tel système de surveillance, l'employeur s'expose à deux types de contestation de la part de ses employés.

La première a trait à l'utilisation du GPS de façon générale, qui est susceptible de porter atteinte à la vie privée des employés et à leur droit de bénéficier de conditions de travail justes et raisonnables. C'est dans ce contexte que l'employeur devra justifier cette atteinte à la vie privée en démontrant que l'installation d'un tel système n'est pas faite dans le seul but de surveiller les moindres faits et gestes des employés, mais bien dans l'intention d'assurer une meilleure gestion des effectifs. En effet, tel que l'illustre la décision dont il est fait état précédemment, ce dispositif de localisation s'avère être un outil de travail indispensable au niveau de la gestion des employés et de la répartition des tâches, puisque la nature des activités exercées implique le déplacement des employés ainsi que le traitement de commandes qui sont souvent imprévues et urgentes.



Le deuxième type de contestation auquel l'employeur s'expose en utilisant un système GPS concerne les cas particuliers où un employé spécifique serait visé par le système de surveillance. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, un GPS constitue nécessairement un moyen pour l'employeur de vérifier l'exécution des tâches ou le rendement de ses employés dans l'exécution de leurs fonctions, ce qui pourrait s'avérer illégal s'il était prouvé que cela constitue le seul objectif visé par l'employeur en installant un tel dispositif(12). Encore une fois, pour justifier l'atteinte à la vie privée de l'employé, l'employeur devra soit démontrer que l'utilisation du GPS est justifiée pour assurer l'efficacité au niveau de la répartition des tâches, soit prouver que dans le cas précis de l'employé visé, il avait des motifs raisonnables de douter du comportement ou de la qualité du travail effectué par ce dernier.

Par ailleurs, dans une autre décision relative à l'utilisation du GPS par l'employeur, il a été reconnu que le degré d'autonomie du salarié dans l'exécution de ses fonctions et le fait qu'il ne soit pas soumis à une surveillance immédiate lorsqu'il est appelé à se déplacer, ajoutent au caractère raisonnable de l'installation d'un GPS sur le véhicule de l'entreprise(13). De même, dans une décision impliquant la Ville de Montréal, il a été décidé que l'installation d'un système de repérage sur un véhicule de la Ville qui circule dans les rues publiques, et ce, durant les heures de travail, ne porte pas atteinte à la vie privée du salarié(14). Cependant, la jurisprudence étant peu abondante au sujet du GPS, il sera intéressant d'examiner l'évolution de cette question, et ce, tant au niveau opérationnel que disciplinaire.

Ainsi, nous pouvons résumer comme suit les principes applicables à l'installation d'un système GPS sur un véhicule appartenant à un employeur :

- Afin d'installer un système GPS, l'employeur doit être en mesure de justifier cette installation en raison de ses opérations;
 - Pour être en mesure de se servir des données qu'offre un système GPS, et ce, afin de discipliner un salarié, un employeur doit avoir des motifs qui justifient cette utilisation.
1. Article 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne*
 2. Article 46 de la *Charte des droits et libertés de la personne*
 3. *Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleuses et travailleurs du Canada (TCA-Canada) et BMW Canbec (grief collectif)*, D.T.E 2007T-697
 4. *Bombardier inc. – Canadair et Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, loge d'avionnerie de Montréal, section locale 712*, D.T.E. 96T-375
 5. *Vifan Canada inc. et Syndicat des travailleuses et travailleurs de Vifan Canada inc. (CSN), (Robert Martin et grief syndical)*, D.T.E. 2007T-698
 6. *Syndicat des travailleurs unis du Québec – STUQ (FTQ) et Pomatek inc. (Nicolas Pieffer-Pagé)*, D.T.E. 2007T-784
 7. *Mittal Canada St-Patrick, s.e.c. et Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 9399 (Christian Cadieux)*, D.T.E. 2008T-128
 8. *Poulies Maska inc. et Syndicat des employés de Poulies Maska inc.*, D.T.E. 2001T-620
 9. *Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal, section locale 301 et Montréal (Ville de) (arrondissement Côte-St-Luc-Hampstead-Montréal-Ouest), (griefs syndicaux)*, D.T.E. 2005T-507
 10. *Travailleurs québécois de la pétrochimie et Ultramar (Stéphane Marchand)*, D.T.E. 2009T-711

11. *Union des employées et employés de service, section locale 800 et Université McGill (George Forbes)*, D.T.E. 2010T-412
12. Il convient de souligner que dans la décision *Travailleuses et travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 501 et Provigo distribution*, D.T.E. 2009T-712, l'arbitre a semblé tenir compte du fait que le système GPS ne permettait pas de localiser les camions en temps réel, ce qui militait en faveur du caractère raisonnable de la surveillance effectuée. Pourtant, dans la décision *Union des employés et employées de service, section locale 800 et Université McGill*, précitée note 11, le tribunal n'a pas considéré que le fait de pouvoir localiser le plaignant en tout temps à l'aide du GPS était déraisonnable.
13. *Syndicat des employées et employés de métiers d'Hydro-Québec, section locale 1500 - SCFP (FTQ) et Hydro-Québec (François Boucher)*, D.T.E. 2009T-273
14. *Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal, section locale 301 et Montréal (Ville de) (Jean-Claude Bourdon)*, D.T.E. 2009T-466

Publié par CCH à 09:06  

Libellés : [Relations du travail en milieu municipal](#)

Inscription à : [Messages \(Atom\)](#)