

## COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC

DOSSIER N°: 1301332

DATE : 22 mai 2015

---

**DEVANT LA COMMISSAIRE : M<sup>e</sup> Sonia Wagner**

---

**MINISTÈRE DES TRANSPORTS**

REQUÉRANT

Et

**NORMAND HOULE**

INTIMÉ

---

DÉCISION  
REQUÊTE EN RÉVISION  
(Article 123, *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1)

---

### REQUÊTE

[1] Le ministère des Transports (ci-après appelé le « MTQ »), demande à la Commission de réviser la décision du commissaire Robert Hardy<sup>1</sup> accueillant en partie l'appel de monsieur Normand Houle qui contestait son congédiement.

---

<sup>1</sup> *Houle c. Ministère des Transports*, 2015 QCCFP 2.

[2] Dans sa décision, le commissaire Hardy annule le congédiement de M. Houle et lui substitue une suspension sans traitement de six mois et six semaines.

### **CONTEXTE ET DÉCISION CONTESTÉE**

[3] Le MTQ a congédié M. Houle, cadre, classe 7, de son poste de chef des opérations de nuit au Centre de services d'Anjou, à Montréal. Les motifs invoqués par l'employeur pour justifier ce congédiement sont les suivants :

- avoir favorisé un entrepreneur, M. Vincent Boulay, en demandant à l'équipe de travail sous sa supervision d'effectuer le déneigement d'une bretelle de l'autoroute 15 (la sortie Rockland) alors que cet entrepreneur était rémunéré pour ce faire en vertu du contrat 8507-12-4621 (ci-après « 4621 »);
- avoir favorisé le même entrepreneur en l'aidant dans la gestion de ses opérations de déneigement pour un autre contrat, le 8507-12-4506 (ci-après « 4506 »).

[4] La lettre de congédiement rappelle à M. Houle qu'il avait été avisé par ses supérieurs immédiat et hiérarchique de ne pas s'immiscer dans le contrat 4621. L'employeur expose ensuite sa position en ces termes :

En agissant ainsi, vous contrenevez à la Loi sur la fonction publique et aux règles d'éthique régissant le personnel de la fonction publique. La gravité de vos fautes est accentuée de par les fonctions d'encadrement que vous exercez et la figure d'autorité que vous détenez. Le gestionnaire se doit d'appliquer et de faire appliquer les règlements et les directives en vigueur au Ministère et d'être un exemple pour les employés. Les actes reprochés sont d'une gravité telle que l'employeur a perdu définitivement confiance en vos capacités à assumer vos fonctions en toute intégrité.

Cette mesure tient également compte des mesures antérieures à votre dossier, soit une suspension de 5 jours, le 4 novembre 2004, pour s'être approprié un tuyau, avoir utilisé le personnel, l'outillage et la machinerie du Ministère et en avoir fait don à un organisme externe ainsi qu'une suspension de 7 jours, le 23 mai 2013, pour avoir dormi dans un véhicule du Ministère. Dans les circonstances, je n'ai d'autre choix que de vous imposer la présente mesure.

[5] La Commission en révision rapporte, à l'égard de chacun des deux contrats en cause, les agissements reprochés à M. Houle et les conclusions du commissaire Hardy s'y rattachant.

## **Le contrat 4506**

[6] Tel que rapporté au paragraphe 11 de la décision du commissaire Hardy, le contrat 4506 entre le MTQ et l'entrepreneur, M. Vincent Boulay, a pour objet le déneigement, le transport de la neige et le déglacage sur plusieurs kilomètres de l'autoroute 40 et de l'autoroute 25. Le déclenchement d'une opération de déneigement en vertu de ce contrat est du seul ressort de l'entrepreneur et pour chaque opération, l'entreprise recevait environ 1,5 millions de dollars. Lorsque l'entrepreneur décide de déclencher une opération, il envoie un message au Service d'entretien du réseau pour les aviser du moment où il compte commencer son opération et il lui est indiqué si l'heure à laquelle il veut débiter est appropriée.

[7] À l'égard du contrat 4506, le MTQ reprochait à M. Houle d'avoir favorisé l'entrepreneur en l'aidant dans la gestion de ses opérations de déneigement.

[8] Dans sa décision, le commissaire Hardy écrit, relativement à ce contrat:

[236] Dans le contexte où le MTQ suggère à un entrepreneur de contacter son personnel pour avoir des informations de nature à l'aider dans sa prise de décision de déclencher ou pas une opération de neige, il n'est pas raisonnable de penser que des échanges à ce propos entre l'entrepreneur et un employé du MTQ constituent une immixtion dans la gestion contractuelle de la part de l'employé. Et même si un employé du MTQ devait appeler M. Boulay en premier, dans les circonstances et pour les motifs exposés en preuve, la Commission n'est pas convaincue qu'elle arriverait à la conclusion que ce faisant cet employé s'immiscerait dans la gestion du contrat avec l'entrepreneur davantage, dans le but de le favoriser, que de simplement l'informer de paramètres pour l'aider dans sa prise de décision, sachant qu'il a besoin de conseils à cet égard. Encore là, seuls les faits permettraient, au besoin, de distinguer les motifs des échanges.

[9] Le commissaire Hardy constate ensuite que les faits mis en preuve ne sont pas suffisamment précis et concordants pour lui permettre de conclure que M. Houle intervenait dans la gestion des opérations de déneigement de l'entrepreneur<sup>2</sup>. Il exclut donc ce motif comme supportant l'imposition d'une mesure disciplinaire à l'endroit de M. Houle.

[10] La conclusion du commissaire Hardy à l'égard du contrat 4506 ne fait pas l'objet de la présente requête en révision.

---

<sup>2</sup> Paragraphe 237 de la décision.

## Le contrat 4621

[11] Quant au contrat 4621 liant le MTQ et le même entrepreneur, M. Boulay, le commissaire Hardy explique, aux paragraphes 12 et 13 de la décision, qu'il a pour objet des travaux de transport de neige sur l'autoroute 40 depuis le pont d'étagement Champ-d'Eau jusqu'à Côte-de-Liesse. Il s'étend aussi à une courte section de l'autoroute 15, autrement déneigée par le MTQ, qui jouxte l'autoroute 40, incluant le viaduc surplombant la rue Gince. Ce contrat est rémunéré à forfait, soit 168 000 \$ pour chaque opération, et une opération est déclenchée à la demande du MTQ. Depuis 2014, c'est le Service d'exploitation du réseau qui a le mandat d'aviser l'entrepreneur de mettre en branle le transport de la neige. Avant, le mandat d'aviser l'entrepreneur était confié à M. Houle.

[12] À l'égard de ce contrat, le MTQ reprochait à M. Houle d'avoir favorisé l'entrepreneur en demandant à une de ses équipes de travail, celle de M. Cyr, d'effectuer le déneigement de la bretelle Rockland alors qu'un entrepreneur était rémunéré pour effectuer ces travaux.

[13] Relativement au contrat 4621, le commissaire Hardy retient de la preuve que M. Houle savait ou devait savoir qu'il n'avait pas à s'immiscer dans la gestion des contrats d'un entrepreneur<sup>3</sup>. Il évoque ensuite l'argument de M. Houle voulant qu'il n'a tiré aucun profit de ses agissements au regard de la contravention aux règles d'éthique alléguée par le MTQ:

[243] La Commission aborde en premier lieu l'argument de M. Houle fondé sur le fait qu'il n'a tiré aucun profit des gestes qu'il a posés. Le MTQ suggère qu'il ne faudrait pas en tenir compte, car ce n'est pas ce qui lui a été reproché. La Commission n'est pas d'accord avec l'objection, car l'argument est directement relié aux allégations du MTQ que la conduite de M. Houle était notamment contraire aux règles d'éthique. Or, la preuve du MTQ sur les règles d'éthique a porté en partie sur des allusions à des comportements déviants de la conduite de certains entrepreneurs en matière de pots-de-vin.

[244] C'est le MTQ qui a le premier, dans sa preuve suivant le témoignage de M. Sylvain, fait le rapprochement avec ce qui s'était passé à la Commission Charbonneau et avec la pression mise sur le ministère pour être à l'affût des contraventions aux règles d'éthique. Cela a supporté la démarche du ministère et la référence à la Commission Charbonneau a fait partie même de la plaidoirie du MTQ. Or, la Commission comprend qu'il s'est avéré, à la suite de l'enquête du ministère, qu'il n'y avait pas eu de malversations du même genre dans le cas de M. Houle, qu'il n'avait pas tiré de bénéfices d'avoir, le cas échéant, favorisé M. Boulay, puisqu'on

---

<sup>3</sup> Paragraphe 240 de la décision.

ne lui a pas reproché ce fait. Sans être fondamental, l'argument de M. Houle est recevable pour appuyer, dans une certaine mesure, sa thèse qu'il aurait agi de bonne foi.

[14] S'ensuit une analyse au mérite<sup>4</sup> par le commissaire Hardy du second motif de congédiement, soit celui d'avoir favorisé l'entrepreneur dans le cadre du contrat 4621, laquelle s'articule autour de deux questions: qu'est-ce qu'on doit, dans les circonstances, entendre par « la bretelle Rockland » et comment, s'il y a lieu, concilier le favoritisme, allégué par une immixtion de M. Houle dans le contrat, avec l'argument de sécurité invoqué par M. Houle pour s'en défendre.

[15] À la suite d'une revue de différents éléments de la preuve, le commissaire Hardy répond à la première question en concluant que la demande réellement formulée par M. Houle à l'égard du déneigement de la bretelle Rockland avait été mal comprise par M. Cyr et que les conséquences financières de cette demande étaient limitées<sup>5</sup>. Il poursuit en précisant que malgré tout, le MTQ a raison de prétendre que l'équipe de M. Houle n'avait pas à s'occuper du tout de la bretelle Rockland<sup>6</sup>, le déneigement de celle-ci relevant de l'entrepreneur.

[16] Le commissaire Hardy analyse alors l'argument de sécurité invoqué par M. Houle pour justifier ses demandes à M. Cyr concernant le déneigement de la bretelle Rockland et constate l'absence de preuve à cet égard (paragraphe 266 à 270 de la décision).

[17] Il rapporte ensuite que M. Houle a reconnu à l'audience avoir commis une erreur et entreprend d'établir la teneur de la faute de M. Houle à l'égard du contrat 4621 (paragraphe 271 de la décision).

[18] Selon le commissaire Hardy, « [l]a faute de M. Houle est de s'être introduit mal à propos et indûment dans l'exécution du contrat 4621<sup>7</sup> ». Il retient de la preuve que la gestion des opérations de déneigement est une activité très importante pour le MTQ et que la surveillance du réseau par ce dernier repose sur les renseignements fournis par les personnes concernées, ce que M. Houle savait<sup>8</sup>. Il retient également que M. Houle devait aussi connaître l'importance de la transmission de tous les renseignements pertinents à son supérieur et, par ricochet, au Service d'exploitation du réseau (paragraphe 275 de la décision).

---

<sup>4</sup> Paragraphe 246 de la décision.

<sup>5</sup> Paragraphes 257 à 262 de la décision.

<sup>6</sup> Paragraphe 263 de la décision.

<sup>7</sup> Paragraphe 273 de la décision.

<sup>8</sup> Paragraphe 274 de la décision.

[19] Dans le cas de la bretelle Rockland, le commissaire Hardy conclut que M. Houle s'est adjugé le soin de décider si l'information qu'il détenait méritait d'être connue, ce qui constitue une faute grave parce qu'elle compromettrait l'efficacité des services du MTQ, en plus de donner le mauvais exemple à son équipe (paragraphe 276 de la décision).

[20] Après avoir examiné la nature de cette inconduite en l'absence de preuve de l'intention de M. Houle d'agir au détriment des intérêts du MTQ<sup>9</sup>, le commissaire Hardy conclut que le congédiement doit être annulé<sup>10</sup> et il substitue au congédiement une suspension de six mois et six semaines, laquelle tient compte des deux antécédents disciplinaires de M. Houle (paragrapes 289 et 290 de la décision).

### CRITÈRES D'INTERVENTION EN RÉVISION

[21] L'article 123 de la *Loi sur la fonction publique*<sup>11</sup> (ci-après appelée la « Loi ») permet à la Commission de réviser une décision qu'elle a rendue. Cet article se lit comme suit :

**123.** Une décision de la Commission doit être rendue par écrit et motivée. Elle fait partie des archives de la Commission.

La Commission peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue:

- 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 n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;
- 3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

Dans le cas visé au paragraphe 3° du deuxième alinéa, la décision ne peut être révisée ou révoquée par le membre qui l'a rendue.

[22] Au sujet du vice de fond ou de procédure de nature à invalider une décision, les tribunaux supérieurs ont établi que le pouvoir du tribunal à cet égard n'équivaut pas à un droit d'appel et qu'il ne saurait être une invitation à substituer son opinion ou son appréciation de la preuve à celle du premier décideur, ou encore une occasion pour une partie d'ajouter de nouveaux arguments<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Paragraphe 281 de la décision.

<sup>10</sup> Paragraphe 282 de la décision.

<sup>11</sup> RLRQ, c. F-3.1.1.

<sup>12</sup> *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.), au paragraphe 136; *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, [2003] R.J.Q. 2411 (C.A.), au paragraphe 22.

[23] Le pouvoir de révision interne est un pouvoir de redressement ou de réparation de certaines irrégularités ou d'erreurs commises à l'égard d'une première décision afin qu'elle soit conforme à la loi.

[24] L'erreur identifiée dans la première décision doit être suffisamment fondamentale et sérieuse pour invalider la décision. « [I]l y a une erreur manifeste et déterminante lorsqu'une conclusion n'est pas supportée par la preuve et repose plutôt sur des hypothèses, lorsqu'elle s'appuie sur de fausses prémisses, fait une appréciation manifestement erronée de la preuve ou adopte une méthode qui crée une injustice certaine<sup>13</sup> » indiquait la Cour supérieure dans une décision de 2012 sur le pouvoir de révision de la Commission des lésions professionnelles à l'égard de ses propres décisions.

[25] La Commission a souligné à quelques reprises que le vice de fond, assimilé à l'erreur de droit ou de fait, doit être déterminant et présenter des caractéristiques de gravité et d'évidence<sup>14</sup>.

## LES MOTIFS DE RÉVISION

### Argumentation du MTQ

[26] Le MTQ demande la révision de la décision du commissaire Hardy au motif qu'un vice de fond est de nature à l'invalider, conformément au troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 123 de la Loi.

[27] Le MTQ a congédié M. Houle pour avoir favorisé un entrepreneur dans les contrats 4621 et 4506, et ce, contrairement aux règles d'éthique dans la fonction publique. Selon le MTQ, le commissaire Hardy devait donc répondre aux deux questions suivantes :

- 1° Est-ce que le MTQ a réussi à prouver, selon la balance des probabilités, les fautes au soutien du congédiement?
- 2° Si la réponse à la première question est positive, est-ce que le congédiement était la mesure appropriée selon toutes les circonstances de l'affaire?

[28] Comme premier motif de révision, le MTQ invoque que le commissaire Hardy aurait commis une erreur de droit déterminante en

---

<sup>13</sup> *Rona inc. c. Commission des lésions professionnelles*, 2012 QCCS 3949, au paragraphe 94.

<sup>14</sup> Voir notamment *Ministère des Transports c. Bérubé*, 2011 QCCFP 13, au paragraphe 20; *Centre de services partagés du Québec c. Dussault*, 2012 QCCFP 48, au paragraphe 27.

concluant que pour qu'il y ait contravention aux règles d'éthique, il faut absolument que les fonctionnaires en tirent un profit personnel.

[29] En effet, pour le contrat 4621, le commissaire Hardy reconnaît que M. Houle a commis une faute grave mais non pas pour le motif d'avoir favorisé l'entrepreneur contrairement aux règles d'éthique mais en s'étant « introduit mal à propos et indûment dans l'exécution du contrat 4621 »<sup>15</sup> parce « qu'il s'est adjudgé le soin de décider si l'information qu'il détenait et qui l'amenait à intervenir méritait d'être connue ou non de son organisation qui doit compter de façon importante sur les observations que ses employés lui transmettent » (paragraphe 276 de la décision).

[30] Selon le MTQ, le commissaire Hardy ne répond pas à la première question en fonction des règles d'éthique dont le MTQ s'est doté mais plutôt en fonction de « la réserve qu'un subordonné doit adopter par rapport à l'autorité »<sup>16</sup>. Il reproduit le paragraphe 243 de la décision pour étayer cette affirmation :

[243] La Commission aborde en premier lieu l'argument de M. Houle fondé sur le fait qu'il n'a tiré aucun profit des gestes qu'il a posés. Le MTQ suggère qu'il ne faudrait pas en tenir compte, car ce n'est pas ce qui lui a été reproché. La Commission n'est pas d'accord avec l'objection, car l'argument est directement relié aux allégations du MTQ que la conduite de M. Houle était notamment contraire aux règles d'éthique. Or, la preuve du MTQ sur les règles d'éthique a porté en partie sur des allusions à des comportements déviants de la conduite de certains entrepreneurs en matière de pots-de-vin.

[31] Or, selon le MTQ, du moment où M. Houle faisait déneiger la bretelle Rockland par son équipe, il favorisait l'entrepreneur au détriment des autres même si lui-même n'en tirait pas profit. Ce faisant, il contrevenait aux règles d'éthique et le MTQ n'avait aucunement besoin de prouver qu'il avait reçu une quelconque rémunération pour faire la preuve d'une contravention à ces règles. Le commissaire Hardy n'avait dès lors aucune autre issue possible que de déclarer que M. Houle avait contrevenu aux règles d'éthique en favorisant l'entrepreneur.

[32] Comme second motif de révision, le MTQ prétend que le commissaire Hardy s'appuie sur la fausse prémisse que la faute de M. Houle est d'avoir omis de demander l'autorisation à son supérieur immédiat ou hiérarchique de faire souffler ou autrement déneiger la bretelle Rockland au lieu de conclure que M. Houle avait favorisé l'entrepreneur contrairement aux règles d'éthique. Ce faisant, le commissaire Hardy

---

<sup>15</sup> Paragraphe 273 de la décision.

<sup>16</sup> Paragraphe 284 de la décision.

n'évaluerait pas la gravité de la faute en fonction des règles d'éthique mais en fonction de la contravention à la ligne hiérarchique, ce qui créerait un impact sur l'analyse de la proportionnalité de la mesure.

[33] En conséquence, selon le MTQ, si le commissaire Hardy n'avait pas commis d'erreur de droit en qualifiant la faute et avait conclu que M. Houle avait enfreint les règles d'éthique, il n'aurait eu d'autre choix que de maintenir le congédiement compte tenu des autres conclusions auxquelles il est arrivé.

### **Argumentation de M. Houle**

[34] En réponse à cette requête, M. Houle soumet que le MTQ n'a pas fait la démonstration d'une erreur dans la décision contestée et n'a pas démontré de vice de fond au sens du paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 123 de la Loi.

[35] Au soutien de sa position, M. Houle cite la décision *Brodeur c. Centre de services partagés du Québec*<sup>17</sup>, dans laquelle la Commission rappelle les principes applicables en matière de révision d'une décision alléguant un vice de fond, et la décision *Centre de services partagés du Québec c. Dussault*<sup>18</sup>, dans laquelle la Commission donne des exemples d'erreurs fondamentales et sérieuses qui pourraient justifier l'intervention en révision. Il reprend également de larges extraits de la décision de la Cour d'appel procédant à une analyse exhaustive de la notion de vice de fond dans l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*<sup>19</sup>.

[36] Selon M. Houle, ces décisions montrent bien le caractère exigeant du critère du vice de fond. De plus, le simple fait pour le tribunal siégeant en révision d'être en désaccord avec le raisonnement ou même les conclusions de la décision initiale ne saurait justifier une intervention.

[37] Se prononçant plus particulièrement sur les motifs de révision allégués dans la requête, M. Houle prend d'abord acte du fait que le MTQ ne fait valoir aucun motif de révision à l'égard de la conclusion du commissaire Hardy relative au contrat 4506 voulant qu'il « n'a pas favorisé l'entrepreneur en l'aidant dans la gestion de ses opérations de

---

<sup>17</sup> 2014 QCCFP 17, aux paragraphes 7 à 9.

<sup>18</sup> Précitée, note 14, au paragraphe 26.

<sup>19</sup> 2005 QCCA 775, aux paragraphes 48 à 51.

déneigement et [que] ce motif ne peut supporter l'imposition d'une mesure disciplinaire »<sup>20</sup>.

[38] Il conclut que les motifs de révision du MTQ ne concernent donc que la portion de la décision du commissaire Hardy portant sur le contrat 4621.

[39] À cet égard, M. Houle retient essentiellement deux motifs de révision soulevés par le MTQ: premièrement, le commissaire Hardy aurait fait défaut d'analyser le motif de congédiement retenu par le MTQ; deuxièmement, le commissaire Hardy aurait posé une exigence de profit personnel pour qu'une contravention aux règles d'éthique soit établie. Pour le MTQ, ces deux erreurs seraient déterminantes quant à l'issue du litige.

[40] Selon M. Houle, ces deux arguments sont mal fondés.

[41] D'abord, le commissaire Hardy n'a pas imposé une exigence de profit personnel pour qu'une contravention aux règles d'éthique soit établie; il n'a fait qu'affirmer que la question de l'absence de profit personnel présente une pertinence au regard des reproches faits par le MTQ. La fin du paragraphe 244 et le paragraphe 245 de la décision sont limpides à ce sujet :

[244] [...] Sans être fondamental, l'argument de M. Houle est recevable pour appuyer, dans une certaine mesure, sa thèse qu'il aurait agi de bonne foi.

[245] Mais cela étant dit, la question d'avoir favorisé M. Boulay dans le cadre du contrat 4621 demeure pertinente et la Commission se doit de l'analyser au mérite.

(M. Houle souligne)

[42] Or, selon M. Houle, le MTQ faisant valoir qu'il avait fait défaut de ses obligations de loyauté et d'honnêteté, il était éminemment pertinent de souligner qu'il n'avait tiré aucun profit personnel des gestes reprochés. Selon M. Houle, c'est ce que reconnaît le commissaire Hardy au paragraphe 243 et rien d'autre. Ainsi, selon M. Houle, il est faux de dire que le commissaire Hardy a posé l'exigence de démontrer qu'un fonctionnaire a tiré un profit personnel de certains gestes pour établir un manquement aux règles d'éthique.

[43] Par ailleurs, selon M. Houle, même si le commissaire Hardy avait posé une telle exigence, cela ne constituerait pas en soi une erreur déraisonnable. En effet, les obligations de loyauté et d'honnêteté sur

---

<sup>20</sup> Paragraphe 238 de la décision.

lesquelles s'appuyait le MTQ pour conclure à une faute de la part de M. Houle sont des concepts qui requièrent une interprétation de la part du tribunal appelé à décider si le comportement d'une personne équivaut à un manquement auxdites obligations.

[44] Quant à l'allégation selon laquelle le commissaire Hardy ait fait défaut d'analyser le motif de congédiement retenu par le MTQ, c'est-à-dire avoir favorisé un entrepreneur en contravention des règles d'éthique, M. Houle est d'avis qu'elle est sans fondement.

[45] Pour appuyer sa position, il expose que dès le début de son analyse relative au contrat 4621 au paragraphe 239 de la décision, le commissaire Hardy rappelle que le reproche à l'égard de ce contrat est d'avoir favorisé l'entrepreneur en demandant à l'une de ses équipes d'effectuer le transport et l'enlèvement de la neige dans la bretelle Rockland. M. Houle indique que le paragraphe 245 de la décision est également explicite à cet effet.

[46] À l'égard du motif de congédiement invoqué par le MTQ, M. Houle rappelle que le commissaire Hardy conclut d'abord que ses gestes n'ont « pas procuré davantage de revenus » à l'entrepreneur, mais que celui-ci a pu en retirer certains profits indirects<sup>21</sup>. Le commissaire Hardy se penche donc sur la nature de la faute commise par M. Houle et, se fondant notamment sur l'affaire *Syndicat des croupiers du Casino du Lac-Leamy*<sup>22</sup>, le commissaire Hardy conclut, au paragraphe 281 de la décision, que « la preuve n'a pas démontré que M. Houle avait objectivement eu l'intention d'agir au détriment des intérêts du MTQ ».

[47] Pour M. Houle, le commissaire Hardy a bel et bien analysé l'argument du MTQ. Il a toutefois jugé que les profits indirects que l'entrepreneur a pu retirer en raison des gestes de M. Houle n'emportaient pas la conclusion que ce dernier a eu l'intention d'agir au détriment des intérêts du MTQ.

[48] Le commissaire Hardy conclut par ailleurs à la commission d'une autre faute, soit « s'être introduit mal à propos et indûment dans l'exécution du contrat 4621<sup>23</sup> » en s'adjudgeant « le soin de décider si l'information qu'il détenait et qui l'amenait à intervenir méritait d'être connue ou non de son organisation qui doit compter de façon importante sur les observations que ses employés lui transmettent.<sup>24</sup> »

---

<sup>21</sup> Paragraphe 262 de la décision.

<sup>22</sup> *Syndicat des croupiers du Casino du Lac-Leamy c. Société des casinos du Québec inc.*, SOQUIJ AZ-50865010.

<sup>23</sup> Paragraphe 273 de la décision.

<sup>24</sup> Paragraphe 276 de la décision.

[49] Ce faisant, le commissaire Hardy tire de son analyse fouillée de la preuve une conclusion éminemment raisonnable qui s'inspire de l'approche retenue par l'arbitre dans l'affaire *Syndicat des croupiers du Casino du Lac-Leamy*. Selon M. Houle, le MTQ ne fait pas voir en quoi la démarche du commissaire Hardy, guidée par une jurisprudence étudiant des questions analogues, serait si fondamentalement erronée, si rationnellement indéfendable, qu'elle justifierait sa révision.

[50] M. Houle soumet donc que la décision du commissaire Hardy à l'égard de la faute est raisonnable et ne contient aucune erreur de droit. Toutefois, même si le commissaire Hardy avait commis une erreur de droit à l'égard de la question de la faute de M. Houle, cela ne suffirait pas pour mettre de côté sa décision.

[51] En effet, le commissaire Hardy, en vertu du deuxième alinéa de l'article 34 de la Loi, possède toute la discrétion requise pour décider de la mesure « qui lui paraît juste et raisonnable compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire ».

[52] De plus, la Cour suprême enseigne dans l'arrêt *McKinley c. BC Tel*<sup>25</sup> que même lorsque la malhonnêteté de l'employé est en cause, le congédiement ne s'impose pas nécessairement comme mesure disciplinaire. Le tribunal doit examiner « la nature de l'inconduite et les circonstances l'ayant entourée<sup>26</sup> » et faire reposer le choix de la mesure sur le principe de la proportionnalité<sup>27</sup>.

[53] Selon M. Houle, c'est précisément en vertu de ces principes que le commissaire Hardy a décidé que le congédiement n'était pas une mesure proportionnée en l'espèce, mais que la faute requérait malgré tout une sanction sévère, à savoir une suspension de six mois et six semaines. La conclusion du commissaire Hardy à l'égard de la mesure disciplinaire est juste et raisonnable dans les circonstances, elle est conforme à la jurisprudence applicable et elle est fondée sur une analyse méticuleuse des faits.

[54] Pour M. Houle, le MTQ ne démontre aucune erreur fondamentale du commissaire Hardy dans son application des principes de droit en cause ni dans son appréciation de la preuve. Il n'y a donc pas non plus de motif pour intervenir sur la base du critère du vice de fond à l'égard de cet aspect de la décision.

---

<sup>25</sup> [2001] 2 R.C.S. 161.

<sup>26</sup> *Ibid.*, au paragraphe 51.

<sup>27</sup> *Ibid.*, au paragraphe 53.

[55] La requête en révision soumise est, selon M. Houle, de la nature d'une procédure d'appel, le MTQ cherchant à ce que le tribunal siégeant en révision substitue son opinion à celle du premier décideur, ce que la jurisprudence applicable en matière de vice de fond rejette en des termes qui ne souffrent d'aucune ambiguïté.

### **Réplique du MTQ**

[56] Dans sa réplique, le MTQ réitère qu'il a mis fin au lien d'emploi de M. Houle pour le seul motif qu'il a favorisé un entrepreneur, et ce, en contravention aux règles d'éthique.

[57] Selon le MTQ et contrairement à ce que prétend M. Houle dans son argumentation, il est manifeste que le commissaire Hardy a exigé la démonstration d'un profit personnel pour établir un manquement aux règles d'éthique dans la fonction publique. En effet, le commissaire Hardy, au paragraphe 243, mentionne :

[243] La Commission aborde en premier lieu l'argument de M. Houle fondé sur le fait qu'il n'a tiré aucun profit des gestes qu'il a posés. Le MTQ suggère qu'il ne faudrait pas en tenir compte, car ce n'est pas ce qui lui a été reproché. La Commission n'est pas d'accord avec l'objection, car l'argument est directement relié aux allégations du MTQ que la conduite de M. Houle était notamment contraire aux règles d'éthique. Or, la preuve du MTQ sur les règles d'éthique a porté en partie sur des allusions à des comportements déviants de la conduite de certains entrepreneurs en matière de pots-de-vin.

(Le MTQ souligne)

[58] Le commissaire Hardy poursuit en mentionnant que « [l]a faute de M. Houle est de s'être introduit mal à propos dans l'exécution du contrat 4621, dans la gestion des opérations de déneigement<sup>28</sup> ».

[59] Selon le MTQ, il est donc évident à l'analyse de la décision, et particulièrement des passages précités, que le commissaire Hardy exigeait du MTQ qu'il démontre que M. Houle avait tiré un profit personnel de son intrusion dans le contrat pour pouvoir invoquer une contravention aux règles d'éthique.

[60] Donc, comme cette démonstration n'a pas été faite, cela n'étant pas reproché à M. Houle, le commissaire Hardy a conclu que la faute de M. Houle n'est pas d'avoir favorisé un entrepreneur en contravention aux règles d'éthique, mais plutôt de s'être introduit mal à propos et indûment dans l'exécution du contrat.

---

<sup>28</sup> Paragraphe 273 de la décision.

[61] Or, selon le MTQ, cette conclusion est déraisonnable parce que si M. Houle s'est effectivement introduit mal à propos et indûment dans le contrat, c'est la preuve qu'il a favorisé l'entrepreneur au détriment des autres entrepreneurs, et ce, contrairement aux règles d'éthique. Aucune preuve d'un quelconque profit personnel n'était alors nécessaire.

[62] Ni dans la *Loi sur la fonction publique*<sup>29</sup>, ni dans le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*<sup>30</sup>, il est fait mention que pour contrevenir aux règles d'éthique, les fonctionnaires doivent absolument en tirer un profit personnel.

[63] Pour illustrer ces propos, le MTQ donne l'exemple d'un fonctionnaire qui, tout comme M. Houle, s'introduit mal à propos ou indûment dans l'exécution du contrat de l'entrepreneur pour l'unique et seule raison qu'il aime aider les gens qui ont la même religion que lui ou qui sont membres du même parti politique que lui. Contreviendrait-il aux règles d'éthique de la fonction publique? Poser la question, c'est y répondre selon le MTQ.

[64] En conclusion, le MTQ rappelle qu'en s'introduisant mal à propos et indûment dans l'exécution du contrat de l'entrepreneur, M. Houle contrevenait ainsi aux règles d'éthique en le favorisant au détriment des autres entrepreneurs.

[65] Aussi, partant de la fausse prémisse que M. Houle n'avait pas contrevenu aux règles d'éthique puisqu'il n'en a pas tiré un profit personnel, le commissaire Hardy voyait son raisonnement vicié relativement à la proportionnalité de la mesure disciplinaire. Selon le MTQ, si le commissaire Hardy ne s'était pas trompé quant à la qualification de la faute et avait conclu à un manquement aux règles d'éthique de la part de M. Houle, il aurait maintenu le congédiement compte tenu des autres conclusions auxquelles il est arrivé.

[66] Le MTQ réitère donc que les erreurs de droit du commissaire Hardy sont déterminantes et constituent un vice de fond de nature à invalider la décision.

## **ANALYSE ET MOTIFS**

[67] Le MTQ demande à la Commission de réviser la décision rendue par le commissaire Hardy au motif que celle-ci serait entachée d'un vice de fond. Dans sa demande de révision, le MTQ soulève deux erreurs

---

<sup>29</sup> Précitée, note 11.

<sup>30</sup> RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3.

déterminantes de nature à invalider sa décision. La seconde erreur découlant de la première, la Commission en révision les traite globalement.

[68] La Commission a déjà statué<sup>31</sup> que, dans l'exercice de son pouvoir de révision, elle doit faire preuve d'une grande retenue à l'égard de l'appréciation des faits et du droit par le commissaire ayant rendu la décision qui fait l'objet de la révision puisqu'elle ne siège pas en appel de cette décision.

[69] Il ressort de la décision du commissaire Hardy que les faits reprochés à M. Houle par le MTQ relativement au contrat 4621 ont effectivement été prouvés et qu'ils ont même été l'objet d'un aveu judiciaire<sup>32</sup> : M. Houle a, de sa propre initiative et sans en informer ses supérieurs, fait réaliser par une équipe de travail sous sa responsabilité une partie du travail de déneigement sous-contracté par le MTQ à l'entrepreneur Boulay.

[70] C'est la qualification de la faute résultant de ces faits qui diffère selon que l'on se place du point de vue de l'employeur ou de celui du commissaire Hardy, le MTQ y voyant une contravention aux règles d'éthique alors que le commissaire Hardy y voit une contravention à la ligne hiérarchique.

[71] Or, que la faute reconnue par le commissaire Hardy ne soit pas celle qu'invoquait le MTQ comme motif de congédiement n'est pas déterminant au point de vicier la décision rendue, la reconnaissance d'une faute de la nature d'une contravention à la ligne hiérarchique étant une des conclusions auxquelles pouvait raisonnablement arriver le tribunal.

[72] Par ailleurs, le commissaire Hardy n'a pas écarté la faute invoquée par le MTQ en raison de l'absence d'un profit personnel. Il a simplement vu dans les faits prouvés une autre faute que celle qu'invoquait le MTQ, tout comme il aurait pu reconnaître que ces faits n'étaient pas de la nature d'une faute, à l'instar de sa conclusion à l'égard du contrat 4506.

[73] Il appartenait au commissaire Hardy d'évaluer la preuve qui lui était présentée et d'en tirer les conclusions qui en découlent. La Commission en révision ne peut substituer son appréciation de la preuve à celle du commissaire Hardy en l'absence d'une erreur déterminante. Or, la Commission en révision ne voit pas, dans la conclusion du commissaire

---

<sup>31</sup> Voir notamment *Casandroui c. Ministère du Revenu*, 2004 CanLII 59906 (QC CFP) et *Centre de services partagés du Québec c. Dussault*, précitée, note 14.

<sup>32</sup> Paragraphe 118 de la décision.

Hardy quant à la nature de la faute, une absence de lien rationnel entre la preuve présentée et la conclusion tirée.

[74] Quant à l'analyse de la proportionnalité de la sanction, la Commission en révision souligne d'abord que le MTQ invoquait au départ devant le commissaire Hardy deux motifs pour justifier le congédiement de M. Houle: un premier motif lié au contrat 4506 et un second lié au contrat 4621.

[75] Quant au motif lié au contrat 4506, le commissaire Hardy conclut qu'il n'y a pas là motif pour supporter l'imposition d'une mesure disciplinaire<sup>33</sup>, ce que le MTQ ne remet pas en cause dans la présente requête en révision.

[76] Il s'ensuit qu'un seul motif aurait pu justifier le congédiement de M. Houle, soit celui à l'égard du contrat 4621.

[77] Ainsi, malgré ce qu'avance le MTQ dans sa requête, la Commission en révision est d'avis que même si le commissaire Hardy avait retenu que la faute de M. Houle constituait une contravention aux règles d'éthique, sa conclusion quant à la proportionnalité de la mesure n'aurait vraisemblablement pas été différente. En effet, il n'y a pas d'automatisme associant le congédiement à un comportement particulier<sup>34</sup>, pas plus dans le cas d'un manquement aux règles d'éthique que dans le cas d'un manquement au respect de la ligne hiérarchique. Même en présence d'un vol ou d'une fraude de la part de l'employé, le congédiement n'est pas automatiquement justifié<sup>35</sup>.

[78] Ce que le MTQ n'a pas réussi à prouver au commissaire Hardy, c'est que le seul manquement lié au contrat 4621, quelle que soit l'étiquette qu'on lui appose, pouvait justifier la décision du MTQ de congédier M. Houle.

[79] Le commissaire Hardy reconnaît dans sa décision que la faute commise par M. Houle est grave, qu'elle compromet l'efficacité du service du MTQ et qu'elle est empirée considérant l'exemple qu'il doit donner aux membres de ses équipes<sup>36</sup>. Il conclut néanmoins que celle-ci ne mérite pas la mesure disciplinaire imposée par l'employeur.

---

<sup>33</sup> Paragraphe 238 de la décision.

<sup>34</sup> *Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc. c. Communauté urbaine de Montréal*, D.T.E. 85T-611, [1985] 2 R.C.S. 74.

<sup>35</sup> Précitée, note 22.

<sup>36</sup> Paragraphe 277 de la décision.

[80] Conformément à la compétence que lui octroie le deuxième alinéa de l'article 34 de la Loi, le commissaire Hardy a donc substitué la décision de l'employeur de congédier M. Houle par une suspension de six mois et six semaines, ce qui lui semblait plus juste et raisonnable compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. Pour ce faire, le commissaire Hardy a considéré les critères appropriés (antécédents disciplinaires et exemplarité) et il a appliqué les principes reconnus (gradation des sanctions et effet dissuasif).

[81] La Commission en révision ne voit pas dans l'analyse de la proportionnalité de la mesure effectuée par le commissaire Hardy une erreur déterminante de nature à invalider sa décision. En l'absence d'une telle erreur, la Commission en révision ne peut refaire l'exercice d'évaluer le caractère raisonnable de la mesure disciplinaire au regard des circonstances de l'affaire, cette compétence relevant du premier décideur.

[82] **POUR CES MOTIFS**, la Commission en révision rejette la requête en révision du ministère des Transports.

---

Sonia Wagner, avocate  
Commissaire

M<sup>e</sup> Micheline Tanguay  
Procureure pour le ministère des Transports  
Requérant

M<sup>e</sup> Pierre Grenier  
Procureur pour M. Normand Houle  
Intimé

Requête prise en délibéré : 3 avril 2015