

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

DOSSIERS N^{os} : 1301462
1301463

DATE : 16 décembre 2015

DEVANT LA COMMISSAIRE : M^e Louise Caron

PATRICK ALLARD

**FRATERNITÉ DES CADRES AGENTS DE LA PAIX DES SERVICES
CORRECTIONNELS DU QUÉBEC**

Appelants

et

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Intimé

DÉCISION

(Article 127, *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1)

L'APPEL

[1] M. Patrick Allard, qui est cadre dans un établissement de détention, conteste la décision du ministère de la Sécurité publique (ci-après le « MSP ») de refuser de lui verser la prime de nuit pour ses journées de vacances, tel que prévu à l'article 126 de la *Directive concernant les conditions de travail des cadres oeuvrant en établissement de*

*détention à titre d'agent de la paix à l'exclusion des directeurs des établissements de détention*¹ (ci-après la « Directive »).

[2] La Fraternité des cadres agents de la paix des services correctionnels du Québec (ci-après la « Fraternité ») conteste pour sa part, au nom de tous ses membres, le refus du MSP de verser aux cadres en vacances les primes de soir et de nuit.

[3] La Fraternité est l'association reconnue par le gouvernement pour représenter, aux fins des relations de travail, « les fonctionnaires classés à l'une des classes d'emplois de la classification des cadres et travaillant en établissement de détention », à l'exception de ceux agissant à titre d'administrateur d'établissement de détention ou de directeur des services à la clientèle ou de directeur des services administratifs et dont les fonctions d'encadrement sont effectuées dans un établissement de détention².

[4] Ces deux appels ont été joints car ils portent sur l'interprétation de l'article 126 de la Directive, qui se lit comme suit :

126. Un cadre en vacances continue de recevoir le traitement qui lui est versé régulièrement tous les 2 jeudis ainsi que les primes, allocations, indemnités, la rémunération additionnelle et les montants forfaitaires auxquels il a droit.

[La Commission souligne]

[5] Lors d'une conférence préparatoire téléphonique, le MSP indique qu'il soulève un moyen préliminaire concernant la compétence de la Commission pour entendre l'appel de la Fraternité. Il mentionne également qu'il soulèvera possiblement le même moyen préliminaire dans le dossier de M. Allard, si la procureure de ce dernier confirme qu'il n'existe aucune correspondance particulière du MSP informant M. Allard du refus de lui payer sa prime de nuit.

[6] Ce n'est que le matin de l'audience que la Commission et le MSP sont informés de l'absence de correspondance particulière adressée à M. Allard. La Commission indique alors aux parties qu'elle désire les entendre sur sa compétence à l'égard de l'appel de M. Allard. Elle permet aux parties de soumettre une argumentation écrite à cet égard, afin de leur fournir l'occasion de se faire entendre.

[7] En outre, concernant certains arguments soulevés de part et d'autre par les parties quant au fond du litige, il est convenu que celles-ci pourront compléter leur argumentation par écrit.

[8] La Commission expose d'abord les faits qui sont assez simples et non contestés. Elle aborde par la suite la question de sa compétence pour entendre l'appel de la

¹ C.T. 170451 du 11 avril 1989 et ses modifications.

² Décret 648-2012 du 27 juin 2012, lequel remplace le décret numéro 438-99 du 21 avril 1999, tel que modifié par les décrets numéros 1408-2001 du 28 novembre 2001 et 644-2002 du 5 juin 2002 concernant la reconnaissance, aux fins de relations de travail, de certaines associations.

Fraternité puis examine la question de sa compétence pour entendre l'appel de M. Allard. Elle analyse ensuite le fond du litige.

FAITS

[9] La Commission entend plusieurs témoins en regard du paiement des primes de soir et de nuit lors des vacances des cadres oeuvrant en établissement de détention :

- M^{me} Annie Dussault, agente de bureau au MSP depuis février 1998 et responsable notamment du versement des primes de soir et de nuit aux cadres oeuvrant en établissement de détention;
- M. Allard, employé au MSP depuis le 10 juin 1992, et occupant le poste de chef d'unité depuis le 19 décembre 1992;
- M. Claude Fiset, président de la Fraternité depuis 2008, après en avoir occupé la vice-présidence de 2002 à 2008;
- M. Charles Ferron, conseiller en ressources humaines aux relations du travail au MSP, responsable de l'application des conditions de travail et, à cet effet, de l'interprétation de la Directive. Il conseille les gestionnaires sur l'application de la Directive.

[10] Il ressort des témoignages et des documents fournis que la Fraternité, dans une lettre transmise le 9 avril 2015, avec copie à tous ses membres, demande à la partie patronale (représentée par M^{me} Martine Tremblay, M. Charles Ferron et M. Jean-François Longtin) que soient versées par le MSP les primes de soir et de nuit à tous les cadres en vacances. Plus précisément, la Fraternité mentionne :

[...] Suite à différentes interrogations des membres de la Fraternité des Cadres Agents de la Paix, cette dernière s'est penchée sur l'application de l'article 126 de la Directive régissant les conditions de travail des cadres.

Or, il appert que le ministère ne verse pas les primes de soir et/ou de nuit aux cadres en vacances, et ce, à l'encontre de l'article 126 de la Directive qui stipule qu'un cadre en vacances continue de recevoir le traitement qui lui est versé régulièrement tous les deux jeudis, ainsi que les primes auxquelles il a droit.

Nous vous demandons de corriger la situation et de verser les primes auxquelles ont droit les cadres en vacances, et ce, conformément à l'article 126 de la Directive. [...]

[11] En réponse à cette lettre, M. Ferron confirme à M. Fiset, dans une lettre du 23 avril 2015, la position du MSP, exprimée lors du dernier comité de relations professionnelles, selon laquelle le cadre en vacances n'a pas le droit de recevoir la prime de soir ni celle de nuit.

[12] Il ressort du témoignage de M^{me} Dussault qu'elle n'a jamais versé, au cours de ses 17 années de service au MSP dans les mêmes fonctions, la prime de soir ni celle de nuit aux cadres agents de la paix en vacances, pas plus qu'aux directeurs ou directeurs adjoints.

[13] Son témoignage est corroboré par celui de M. Ferron qui explique que, selon l'interprétation constante donnée par le MSP de l'article 126 de la Directive, ces primes sont reliées à la prestation de travail. Ainsi, un cadre agent de la paix en vacances ne peut y avoir droit puisqu'il n'exerce pas, durant cette période, sa prestation de travail. Il distingue le paiement de ces primes, du versement de la prime (ou allocation) allouée, par exemple, dans le cadre d'une désignation provisoire laquelle, étant liée à la fonction et non à la prestation de travail, continue d'être versée aux cadres en vacances.

[14] M. Ferron indique en outre que c'est la première fois qu'il a des discussions avec la Fraternité, en avril 2015, relativement à l'interprétation de l'article 126 de la Directive en ce qui a trait au paiement des primes de soir et de nuit.

[15] Pour sa part, M. Fiset confirme connaître très bien la Directive et mentionne que, à sa connaissance, elle n'a pas été modifiée depuis 1989. Il ajoute que, si la Directive avait été modifiée au cours des 15 années durant lesquelles il a occupé la vice-présidence puis la présidence de la Fraternité, il aurait très certainement été consulté.

[16] Concernant plus précisément l'appel de M. Allard, ce dernier mentionne que ce n'est que depuis le 13 janvier 2015 qu'il travaille selon un horaire 7/7, soit sept jours de travail suivis de sept jours de congé. Ainsi, il travaille de 23 heures à 7 heures 30 du lundi au vendredi et la fin de semaine, de 19 heures 30 à 7 heures 30. Auparavant, il travaillait selon un horaire 5/2, soit du lundi au vendredi de 12 heures à 20 heures.

[17] Il explique que, après avoir pris connaissance des échanges de lettres entre la Fraternité et le MSP concernant le versement des primes de soir et de nuit aux cadres en vacances, et ayant prévu prendre des vacances du 4 au 10 mai 2015, il a appelé M^{me} Dussault pour lui demander si ces primes étaient versées durant les jours de vacances. C'est la première fois qu'il prenait des vacances depuis qu'il est soumis à l'horaire de travail 7/7. Il ressort de son témoignage et de celui de M^{me} Dussault que, pendant ce court entretien où seule la question du versement de ces primes fut abordée, cette dernière lui a répondu négativement. M. Allard mentionne qu'il a alors noté la date et l'heure de son appel téléphonique, soit le 28 avril 2015 à 15 h 10. M^{me} Dussault indique que c'est la première fois que cette question lui était posée.

[18] Enfin, les parties reconnaissent que l'allocation d'isolement (article 64 de la Directive), de même que l'allocation de rétention (article 76 de la Directive) continuent d'être versées aux cadres en vacances.

1. COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

1.1 Intérêt juridique de la Fraternité

Argumentation du MSP

[19] Le MSP soutient que la Commission doit décliner compétence relativement à l'appel de la Fraternité, au motif que cette dernière n'a pas l'intérêt juridique requis pour déposer le présent appel devant la Commission.

[20] Le MSP rappelle que la Commission est un tribunal administratif qui ne peut exercer que la compétence qui lui est attribuée par sa loi constitutive ou par une autre loi et que, en conséquence, elle ne peut se saisir d'un recours que de la manière prévue pour le faire.

[21] Ainsi, au soutien de ses prétentions, le MSP fait un survol des premier et troisième alinéas de l'article 1, et des articles 115 et 127 de la LFP, de même que des articles 1, 2, 3 et 7 du *Règlement sur un recours en appel pour les fonctionnaires non régis par une convention collective* (ci-après le « Règlement »), pour démontrer que seul un fonctionnaire, une personne physique en l'occurrence, peut en appeler d'une décision en vertu de ce règlement. L'article 127 de la LFP prescrit le pouvoir du gouvernement de prévoir par règlement les matières sur lesquelles un recours en appel pour les fonctionnaires non régis par une convention collective est possible. Cet article se lit comme suit :

127. Le gouvernement prévoit par règlement, sur les matières qu'il détermine, un recours en appel pour les fonctionnaires qui ne sont pas régis par une convention collective et qui ne disposent d'aucun recours sur ces matières en vertu de la présente loi. Ce règlement établit, en outre, les règles de procédure qui doivent être suivies.

La Commission de la fonction publique entend et décide d'un appel. Le paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 116, en ce qui concerne les règles de procédure, ne s'applique pas à cet appel.

[22] L'article 2 du Règlement énonce pour sa part :

2. Un fonctionnaire qui se croit lésé peut en appeler d'une décision rendue à son égard en vertu des directives suivantes du Conseil du trésor à l'exception des dispositions de ces directives qui concernent la classification, la dotation et l'évaluation du rendement sauf, dans ce dernier cas, la procédure relative à l'évaluation du rendement :

[...]

3° la Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des cadres oeuvrant en établissement de détention à titre d'agents de la paix à l'exclusion des directeurs des établissements de détention;

[...]

[La Commission souligne]

[23] Plus précisément, le MSP prétend qu'il apparaît clairement que le recours en appel appartient uniquement à un fonctionnaire qui se croit lésé d'une décision rendue à son égard et non à la Fraternité, personne morale, qui ne subit aucun préjudice et à l'égard de qui aucune décision n'est rendue.

[24] Au surplus, le MSP ajoute que la procédure prévue à l'article 3 du Règlement ne laisse aucun doute à cet égard puisqu'il y est prescrit, au deuxième alinéa, que le fonctionnaire doit transmettre une copie de son avis d'appel à son supérieur immédiat. Encore là, on y retrouve un argument indiquant que seule une personne physique peut faire un appel devant la Commission puisque la Fraternité n'a évidemment pas de supérieur immédiat.

[25] Enfin, le MSP distingue le cas de la Fraternité avec celui de l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales (ci-après l'« APPCP »), pour laquelle l'article 16 de la *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur le régime de négociation collective*³ (ci-après la « LPPCP ») reconnaît expressément le droit de déposer un recours devant la Commission, en cas de mésentente. Cet article énonce :

16. Toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une entente doit être soumise par l'employeur ou l'association à la Commission de la fonction publique conformément aux dispositions de l'Entente [...]

[La Commission souligne]

[26] Le MSP en conclut qu'*a contrario* la Fraternité ne peut déposer un appel devant la Commission puisque ce droit n'est pas prévu expressément à la LFP ni au Règlement.

Argumentation de la Fraternité

[27] En premier lieu, la Fraternité revient sur les arguments de texte du MSP, plus particulièrement sur l'article 127 de la LFP et sur l'article 2 du Règlement. Elle prétend que rien dans la LFP ni le Règlement n'empêche la Fraternité d'agir au nom de ses membres.

[28] Au soutien de ses prétentions, elle met en garde la Commission quant à l'interprétation faite par le MSP voulant que l'utilisation du terme « fonctionnaire » dans

³ RLRQ, c. P-27.1.

la LFP et dans le Règlement exclut le droit pour la Fraternité d'intenter un recours devant la Commission. Selon la Fraternité, il s'agit d'une interprétation basée sur le raisonnement *a contrario*. Elle rappelle que les tribunaux ont maintes fois déclaré qu'un raisonnement *a contrario* est l'un des arguments interprétatifs « les plus sujets à caution »⁴.

[29] La Fraternité fonde son deuxième argument sur la *Loi sur les syndicats professionnels*⁵. La Fraternité souligne qu'elle est une personne morale sans but lucratif, constituée en vertu de cette loi et ayant pour mandat notamment la défense et la représentation « des intérêts sociaux économiques des cadres »⁶. Elle est l'association reconnue par le gouvernement pour représenter, aux fins de relations de travail, les cadres agents de la paix en service correctionnel⁷.

[30] La Fraternité prétend ainsi que, en tant que syndicat professionnel, les articles 6 et 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels* lui accordent le droit d'ester en justice et celui d'exercer, devant toutes cours de justice, tous les droits appartenant à ses membres, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de leur profession. Ces articles énoncent :

6. Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de leurs membres.

9. Les syndicats professionnels ont le droit d'ester en justice et d'acquérir, à titre gratuit ou à titre onéreux, les biens propres à leurs fins particulières.

Sujet aux lois en vigueur, ils jouissent de tous les pouvoirs nécessaires à la poursuite de leur objet et ils peuvent notamment :

[...]

11° exercer devant toutes cours de justice tous les droits appartenant à leurs membres, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent.

[La Commission souligne]

[31] La Fraternité soumet que les trois conditions du paragraphe 11° de cet article 9 sont respectées et qu'en conséquence elle peut interjeter le présent appel devant la Commission. Ainsi, elle prétend que la Commission est une « cour de justice » au sens de cet article. Concernant la deuxième condition, elle soutient que le droit d'appel qu'elle exerce est le droit d'appel qui est accordé à ses membres, à titre de

⁴ CÔTÉ, Pierre-André, *Interprétation des lois*, 4^e édition, Montréal, Les éditions Thémis, 2009, pages 385 à 391.

⁵ RLRQ, c. S-40.

⁶ État de renseignements d'une personne morale au registre des entreprises (NEQ : 1160574688).

⁷ Décret 648-2012 du 27 juin 2012, précité, note 2.

fonctionnaire, par l'article 2 du Règlement. Elle soutient que le présent appel conteste une décision du MSP qui cause un préjudice à l'intérêt collectif de ses membres.

[32] Au soutien de son argumentation voulant que la *Loi sur les syndicats professionnels* lui reconnaisse l'intérêt juridique d'ester en justice pour les droits appartenant à ses membres, la Fraternité dépose à la Commission différentes décisions de la Cour supérieure⁸.

[33] La Fraternité reconnaît par ailleurs qu'elle n'a pas l'intérêt requis pour contester devant la Commission une décision relative à l'intérêt individuel d'un membre, tels un congédiement ou une suspension.

[34] Enfin, la Fraternité expose à la Commission différentes règles d'interprétation des lois et elle renvoie à cet effet à l'auteur Pierre-André Côté⁹.

[35] Elle soutient ainsi que, en présence de deux textes de loi qui s'opposent, à savoir la *Loi sur les syndicats professionnels*, qui permet à la Fraternité d'ester en justice, et la LFP et le Règlement qui ne prévoient pas explicitement ce droit, l'interprète doit résoudre la contradiction et harmoniser les deux textes. Ainsi, l'interprétation de l'article 2 du Règlement doit amener la Commission à une très grande prudence, celle-ci devant rechercher l'harmonisation de deux textes de loi en conflit.

[36] La Fraternité continue son argumentation en alléguant que la hiérarchisation des sources de droit doit amener la Commission à conclure que le Règlement ne peut aller à l'encontre de la *Loi sur les syndicats professionnels*. Ainsi, elle rappelle à cet effet les enseignements de Pierre-André Côté¹⁰ et ceux du professeur Patrice Garant, dans son traité *Droit administratif*¹¹. La Fraternité renvoie de plus à différentes décisions de tribunaux judiciaires¹².

⁸ *Fraternité des policiers de Montréal c. La Ville de Montréal* (1962) 458 (C.S.), p. 459 et 460; *Fédération des médecins résidents du Québec c. Université de Montréal* (1994) R.J.Q. 1650 (C.S.), p. 2 et 3; *Association des policiers de Sherbrooke c. Delorme*, SOQUIJ AZ-97021837 (C.S.), p. 3 à 5 et 15 à 17; *Association des policiers provinciaux du Québec c. Procureur général du Québec*, SOQUIJ AZ-99029049 (C.S.) p. 1 à 6; *Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec c. Financière agricole du Québec*, 2012 QCCS 3449, par. 17, 21, 24 à 31, 34 à 37, 40, 42, 43, 46 et 49.

⁹ Précité, note 4. La Fraternité renvoie la Commission à différents passages de cet ouvrage : l'interprétation contextuelle (p. 52 à 54); les arguments logiques et le raisonnement *a contrario* (p. 385 à 391); la cohérence des lois entre elles (p. 395 à 397); l'harmonisation des lois entre elles et la solution de conflit (p. 405, 406, 408, 409 et 411).

¹⁰ Précité, note 4, p. 413.

¹¹ GARANT, Patrice, *Droit administratif*, 6^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2010, p. 290.

¹² *Municipalité régionale de comté de la côte de Gaspé c. La compagnie Gaspésia Ltée et als*, 1992, SOQUIJ AZ-9201156 (C.A.) p. 6; *Houde c. Ville de Saguenay*, 2005, SOQUIJ AZ-50313422 (C.S.), par. 52 à 57; *Coulombe c. Ville de Sept-Îles*, 2012 QCCS 3564, par. 45 à 47.

[37] La Fraternité souligne qu'une interprétation trop restrictive d'une loi ne favorise pas l'exercice de droits, contrairement à ce qui est prescrit à l'article 41 de la *Loi d'interprétation*¹³, lequel énonce :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

[38] En terminant, la Fraternité allègue que la Commission doit donner une interprétation large et libérale aux textes de loi qui lui sont soumis et reconnaître l'intérêt de la Fraternité pour interjeter le présent appel.

[39] La Fraternité conclut que, puisqu'elle a le pouvoir d'ester en justice pour défendre les droits appartenant à ses membres en présence d'un préjudice à leur intérêt collectif et compte tenu notamment, dans l'interprétation des textes de loi en cause, de l'importance de respecter la cohérence des lois entre elles, de leur harmonisation et de la hiérarchisation des règles de droit, elle a l'intérêt juridique pour interjeter appel devant la Commission dans le présent litige.

[40] Elle ajoute que, d'un côté pratique, ce droit tend vers une saine administration de la justice et évite de nombreuses audiences.

Réplique du MSP

[41] En réponse aux règles d'interprétation soumises par la Fraternité à l'appui de ses prétentions, le MSP prétend que la Commission n'a pas à y recourir. En effet, la première règle dégagée par la doctrine énonce qu'on n'a pas à interpréter un texte clair qui ne souffre d'aucune ambiguïté¹⁴. En l'espèce, le Règlement et la LFP sont clairs.

[42] Le MSP poursuit son argumentation en attirant l'attention de la Commission sur l'évolution historique du Règlement. Ainsi, il note qu'il fut ajouté en 2001, à l'article 2, les mots « à son égard » après les mots « décision rendue ». Il note de plus que, lors de ces modifications, l'article 7 fut ajouté. Cet article énonce :

7. Sont parties devant la Commission, l'appelant et le ministère ou l'organisme concerné ou, dans le cas où le secrétaire du Conseil du trésor estime qu'il s'agit d'une question d'intérêt gouvernemental, le Secrétariat du Conseil du trésor.

¹³ RLRQ, c. I-16.

¹⁴ P.-A. Côté, précité, note 4, p. 325.

[43] Quant au *Décret concernant la reconnaissance aux fins de relations de travail de certaines associations*¹⁵, le MSP souligne que nulle part dans ce décret, dont la dernière version est assez récente (2012), on ne prévoit pour la Fraternité le droit de déposer un recours devant la Commission. L'objet de ce décret est d'obliger le gouvernement à reconnaître la Fraternité comme représentante de tous les employés du groupe décrit en annexe.

[44] Enfin, concernant plus particulièrement le paragraphe 11° de l'article 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels*, le MSP soutient que les prétentions de la Fraternité basées sur cet article souffrent d'un vice « fatal ». Ainsi, il soumet que les tribunaux administratifs ne sont pas des « cours de justice » et qu'en conséquence ce paragraphe n'accorde aucun droit à la Fraternité pour interjeter appel devant la Commission.

[45] Plus précisément, le MSP souligne qu'il est bien enchâssé dans le droit canadien qu'une « cour de justice » est un tribunal exerçant un contrôle sur les tribunaux administratifs. À l'appui de ses prétentions, il renvoie la Commission à la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir*¹⁶, de même qu'à la décision de la Cour d'appel dans l'arrêt *Barreau de Montréal*¹⁷. Il rappelle aussi les enseignements du professeur Patrice Garant, lequel dans son traité *Droit administratif*¹⁸ énonce ce principe en ces termes :

La Cour suprême insiste sur le fait que les tribunaux administratifs ne sont pas des tribunaux judiciaires ou cours de justice parce « qu'ils ne remplissent pas la même fonction constitutionnelle que ceux-ci » [...].

[La Commission souligne]

[46] Le MSP conclut qu'aucune contradiction n'existe entre la LFP et *Loi sur les syndicats professionnels*. Aucune de ces lois ne donne un droit de recours à la Fraternité devant la Commission.

Supplique de la Fraternité

[47] La Fraternité prétend pour sa part qu'un tribunal administratif peut s'assimiler à une cour de justice et que conclure le contraire priverait de sens l'article 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels*.

¹⁵ Précité, note 2.

¹⁶ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9.

¹⁷ *Québec c. Barreau de Montréal*, 2001 CanLII 20651 (QC CA).

¹⁸ Précité, note 11. Dans ce passage, l'auteur fait référence au *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 105.

Analyse et motifs

[48] La Fraternité en appelle de la décision générale du MSP de ne pas verser à ses membres en vacances les primes de soir et de nuit en application de l'article 126 de la Directive.

[49] Pour se saisir de cet appel, la Commission doit décider si la Fraternité a l'intérêt juridique requis pour intenter ce recours. Plus précisément, la Commission doit déterminer si la LFP, le Règlement ou la *Loi sur les syndicats professionnels* reconnaissent cet intérêt à la Fraternité.

[50] Après avoir entendu les parties et analysé leurs arguments respectifs, la Commission conclut qu'elle ne peut se saisir de cet appel. La doctrine et la jurisprudence ont maintes fois reconnu qu'un tribunal administratif ne détient pas une compétence générale. Il ne peut exercer que la compétence qui lui est attribuée par sa loi constitutive ou par une autre loi¹⁹:

La portée de l'intervention du tribunal administratif et par conséquent l'étendue de sa compétence sont donc déterminées par la formulation des dispositions législatives créant le recours au tribunal.

[51] Or, tel qu'il appert des textes soumis devant elle, la Commission constate que ni la LFP, ni le Règlement, ni la *Loi sur les syndicats professionnels* ne reconnaissent le droit à la Fraternité d'en appeler d'une décision du MSP devant elle.

[52] Il n'est pas contredit que le droit d'appel d'une décision rendue en vertu de la Directive est prévu à l'article 2 du Règlement. Cet article accorde un droit d'appel au fonctionnaire qui se croit lésé d'une décision rendue à son égard. La Commission doit déterminer si, malgré les termes utilisés, un droit d'appel est aussi accordé à la Fraternité.

[53] À la lecture de l'article 1 de la LFP, il apparaît clairement, et ceci n'est pas contredit, qu'un fonctionnaire est une personne physique. L'article 1 énonce :

1. La présente loi s'applique aux personnes qui sont nommées suivant celle-ci.

Les personnes admises dans la fonction publique en vertu d'une loi antérieure à la présente loi sont réputées avoir été nommées suivant celle-ci.

Toute personne visée dans le présent article est un fonctionnaire.

[54] En matière d'interprétation, il se dégage toutefois des décisions des tribunaux supérieurs que l'interprétation ne doit pas se confiner au texte de loi et que « même en

¹⁹ ISSALYS, Pierre et LEMIEUX, Denis, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2009, p. 421-422.

présence d'un texte en apparence clair et concluant, il importe néanmoins d'examiner le contexte global dans lequel s'inscrit la disposition sous étude ».²⁰

[55] Les tribunaux reprennent ainsi le « principe moderne » d'interprétation élaboré par Elmer A. Driedger²¹ :

Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[56] Ainsi, dans sa lecture de l'article 2 du Règlement, la Commission s'attarde au contexte global et prend en compte non seulement le sens ordinaire des mots mais aussi l'esprit de la LFP et du Règlement, leur objet et l'intention du législateur.

[57] Il appert de l'article 127 de la LFP et de l'article 2 du Règlement que le législateur a voulu accorder un recours devant la Commission aux fonctionnaires non régis par une convention collective. Le droit d'appel est accordé au fonctionnaire qui « se croit lésé » par « une décision rendue à son égard » en vertu d'une directive énumérée à l'article 2. Sans reprendre tous les arguments de texte soulevés par le MSP, la Commission rappelle que l'article 3 du Règlement prescrit, au deuxième alinéa, que le fonctionnaire doit transmettre une copie de son avis d'appel à son supérieur immédiat.

[58] Pour la Commission, les textes de la LFP et du Règlement, pris dans leur globalité, démontrent que le droit d'appel est accordé au fonctionnaire uniquement, à titre individuel. Comme le note plus loin la Commission dans l'analyse de l'appel de M. Allard, pour avoir le droit de présenter un appel devant la Commission, une décision doit avoir été rendue à l'égard d'un fonctionnaire en particulier et un préjudice doit avoir été subi par ce dernier.

[59] La Commission ne voit, ni dans le texte de la LFP, ni dans celui du Règlement, aucune indication permettant de conclure que l'objet de la loi est aussi d'accorder un droit d'appel à la Fraternité à l'encontre d'une interprétation donnée de manière générale par le MSP à une Directive. Tout démontre le contraire et la Commission n'a pas à s'écarter du sens ordinaire des mots pour s'assurer de la cohérence de l'ensemble du texte législatif. La Commission est plutôt d'avis qu'en s'écarter du sens ordinaire des mots, elle n'assure pas la cohérence de l'ensemble des textes.

²⁰ *Pharmascience inc. c. Binet*, [2006] 2 R.C.S. 51. Ce principe a été repris récemment par la Cour d'appel dans l'arrêt *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, 2015 QCCA 315.

²¹ Voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 41, citant Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd., collection « Canadian legal manual series », Toronto, Butterworths, 1983, p. 87.

[60] La Commission souligne par ailleurs, comme l'a soulevé le MSP, que le législateur a expressément reconnu à l'APPCP, à l'article 16 de la LPPCP, le droit de déposer un recours devant la Commission. Ce droit appartient à l'association et non à ses membres. Un autre mécanisme a été retenu par la LFP; le droit de déposer un appel devant la Commission est accordé aux fonctionnaires et non aux associations représentatives.

[61] Les cadres ne perdent aucun droit d'appel devant la Commission du fait que la Fraternité ne peut, pour sa part, déposer un tel recours.

[62] Le paragraphe 11° de l'article 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels* n'accorde pas non plus le droit à la Fraternité de déposer un appel devant la Commission. Il n'est pas contesté que le paragraphe 11° de cet article permet à la Fraternité d'exercer devant toutes cours de justice « tous les droits appartenant à [ses] membres, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif » des employés qu'elle représente. Il n'est pas contesté non plus que la Fraternité est l'association reconnue comme représentante des cadres oeuvrant en établissement de détention²².

[63] Toutefois, comme l'a démontré le MSP, il ne faut pas confondre le décideur administratif (comme la Commission) et une cour de justice (comme la Cour supérieure). Les enseignements du professeur Garant²³ nous rappellent cette distinction importante. La cour de justice est d'ailleurs chargée de traiter des demandes de contrôle judiciaire de décisions des tribunaux administratifs.

[64] Qu'il suffise à cet égard de rappeler certains passages de la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir*²⁴. Dans cet arrêt, la cour est appelée à se pencher sur la démarche qu'il convient d'adopter pour le contrôle judiciaire des tribunaux administratifs. Ainsi, les juges Bastarache et Lebel reprennent les propos du juge Thomas Cromwell : « la primauté du droit est consacrée par le pouvoir d'une cour de justice de statuer en dernier ressort sur l'étendue de la compétence d'un tribunal administratif [...] »²⁵.

[65] Plus loin, la cour énonce :

[122] [...] Le redoutable qualificatif « fonctionnel » peut simplement être interprété comme conférant généralement aux cours de justice de décider en fin de compte ce qui, à leur avis, constitue la bonne décision sur le plan juridique (leur « fonction » étant de statuer sur les questions de droit), alors que le décideur administratif devrait généralement avoir le dernier mot dans l'exercice de sa fonction, qui consiste à trancher en matière administrative. [...]

²² Décret 648-2012 du 27 juin 2012, précité, note 2.

²³ Précité, note 18.

²⁴ Précité, note 16.

²⁵ *Ibid.*, par. 30.

[66] La Commission note au surplus que la notion de « cour » est ainsi définie dans le *Dictionnaire de droit québécois et de droit canadien*²⁶ :

1. Juridiction constituée de personnes ayant le pouvoir d'entendre des litiges et de rendre des décisions fondées sur des règles de droit et qui fait partie de l'appareil judiciaire traditionnel (par opposition aux tribunaux et organismes administratifs spécialisés).

[La Commission souligne]

[67] Il ne fait aucun doute pour la Commission qu'elle ne peut être assimilée à une « cour de justice ». Conséquemment, force est de conclure que le paragraphe 11° de l'article 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels* ne peut être interprété comme accordant à la Fraternité l'intérêt juridique pour déposer un appel devant la Commission.

[68] Contrairement à ce que prétend la Fraternité, ceci ne veut pas dire que le droit accordé par la *Loi sur les syndicats professionnels* d'exercer les droits appartenant à ses membres, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession, perd toute application. Au contraire. D'ailleurs, la Fraternité l'a démontré par la jurisprudence qu'elle a soumise²⁷. Il s'agit, pour la majorité de ces décisions, de recours interjetés devant la Cour supérieure pour des sujets ne relevant pas d'un tribunal administratif bien qu'ils concernent l'intérêt collectif des membres des associations ayant déposé un recours.

[69] Ainsi, la Cour supérieure, dans le jugement *Fédération des médecins résidents du Québec c. Université de Montréal*²⁸, reconnaît que la *Loi sur les syndicats professionnels* accorde à la Fédération l'intérêt juridique pour présenter une requête en jugement déclaratoire au nom des médecins résidents touchés par une hausse des frais de scolarité. Ces frais découlaient des « règles budgétaires et calculs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec 1993-1994 ». La Cour supérieure a alors considéré que l'intérêt collectif des résidents en médecine était en jeu.

[70] De la même façon, la Cour supérieure a reconnu à l'Association des policiers de Sherbrooke l'intérêt requis pour intenter devant elle une action en diffamation pour atteinte à la réputation et à la crédibilité de ses membres.²⁹ La Cour analyse si l'Association a subi des dommages à la suite de propos tenus et accorde à l'Association, et non aux membres, une somme de 5 000 \$ à titre de dommages-intérêts exemplaires.

²⁶ REID, Hubert, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 4^e édition, Montréal, Wilson & Lafleur, Ltée., 2010, p. 158.

²⁷ Voir note 8.

²⁸ Précité, note 8.

²⁹ *Association des policiers de Sherbrooke c. Delorme*, précité, note 8.

[71] Dans le jugement *Association des policiers provinciaux du Québec c. Procureur général du Québec*³⁰, la Cour supérieure reconnaît à l'Association l'intérêt d'agir au nom de ses membres, mais déclare qu'elle n'a pas compétence pour entendre le litige, ce dernier relevant d'un arbitre. Elle n'aborde toutefois pas directement l'intérêt d'agir d'une association devant un tribunal administratif³¹.

[72] La Commission considère que toutes ces décisions ne sont d'aucune utilité pour appuyer les prétentions de la Fraternité.

[73] En conclusion, en vertu de la LFP et du Règlement, seul un fonctionnaire peut en appeler devant la Commission d'une décision prise à son égard. De son côté, la *Loi sur les syndicats professionnels* reconnaît l'intérêt juridique de la Fraternité d'intenter des recours devant une cour de justice et non pas devant un tribunal administratif comme la Commission. Aucune contradiction ni aucun conflit n'existent entre ces lois, aucune harmonisation n'est donc nécessaire.

[74] La Commission, tribunal administratif ayant une compétence d'attribution, ne peut faire naître un recours qui n'est pas par ailleurs prévu. Conséquemment, la Commission doit décliner compétence pour se saisir de l'appel de la Fraternité.

1.2 Intérêt juridique de M. Patrick Allard

[75] La Commission s'interroge quant à sa compétence pour entendre l'appel de M. Allard, cet appel ayant été présenté avant même qu'il prenne ses vacances et alors qu'aucune décision écrite ne lui ait été transmise à titre particulier lui refusant le versement de la prime de nuit durant sa période de vacances. La Commission demande à M. Allard et au MSP de lui soumettre leur argumentation respective à cet égard.

Argumentation du MSP

[76] En considérant le contexte particulier du présent appel, le MSP prétend essentiellement que la Fraternité et M. Allard ont tenté, par leur demande respective au MSP, de générer une nouvelle décision quant à l'interprétation de l'article 126 de la Directive, interprétation qui par ailleurs est demeurée la même depuis 17 ans et qui, avant les présents appels, n'a jamais été contestée.

[77] Le MSP soutient que chaque fois qu'une interprétation lui est ainsi demandée, cela ne peut constituer une décision prise à l'égard d'un employé. Si tel était le cas, un employé pourrait s'adresser à tout moment à l'employeur pour connaître l'interprétation

³⁰ Précité, note 8.

³¹ Pas plus d'ailleurs que le juge Denis Jacques dans le jugement *Fraternité des cadres agents de la paix des services correctionnels du Québec*, «*La Fraternité*», c. Québec (*Procureure générale*), 2015 QCCS 1882.

d'une disposition de la Directive, décision pouvant être contestée en appel devant la Commission.

[78] Or, en vertu de l'article 2 du Règlement, le droit d'appel appartient à un fonctionnaire qui se croit « lésé » à la suite d'« une décision rendue à son égard » en vertu de la Directive. Deux conditions qui, selon les prétentions du MSP, ne sont pas remplies.

[79] Ainsi, le MSP prétend que, en l'espèce, lorsque M. Allard a appelé M^{me} Dussault le 28 avril 2015 pour lui demander si les primes de soir et de nuit sont versées aux cadres en vacances et que cette dernière lui répond négativement, il ne peut prétendre avoir subi un préjudice au moment où M^{me} Dussault lui fait part de cette réponse, puisqu'il n'a pas encore pris ses vacances (prévues pour le début du mois de mai).

[80] Concernant la deuxième condition, le MSP ajoute que la réponse de M^{me} Dussault ne peut être considérée comme une décision prise à l'égard de M. Allard, s'agissant plutôt de la confirmation de l'interprétation du MSP de l'article 126 de la Directive depuis 17 ans.

Argumentation de M. Allard

[81] M. Allard prétend que la réponse donnée par M^{me} Dussault, lors de leur conversation téléphonique du 28 avril 2015, qui lui confirme alors que ses primes de nuit ne lui seraient pas versées durant ses vacances, constitue une décision prise à son égard, tel que prévu à l'article 2 du Règlement et, en conséquence, est l'évènement qui a donné ouverture à son recours conformément à l'article 3 du Règlement.

[82] Cet article indique que le recours est formé par la transmission d'un avis écrit dans les 30 jours de l'évènement qui y donne ouverture. M. Allard soutient que l'évènement qui donne ouverture au recours ne peut être limité à une décision écrite ou à un talon de paie confirmant le non-paiement des primes de nuit puisqu'aucune disposition du Règlement ou de la LFP n'exige que l'évènement qui donne lieu à une décision soit consigné par écrit. Conclure autrement ferait en sorte que le MSP pourrait refuser de mettre par écrit ses décisions et qu'ainsi aucun recours ne pourrait être formé par les membres de la Fraternité.

[83] Au soutien de ses prétentions, M. Allard s'appuie sur deux décisions de la Commission : *Fraternité des cadres agents de la paix des services correctionnels du Québec c. Ministère de la Sécurité publique*³² et *Bertrand c. Ministère de la Sécurité publique*³³.

[84] Dans son argumentation, M. Allard écrit :

³² 2015 QCCFP 6.

³³ 2013 QCCFP 14.

Or, dans la présente, l'évènement n'est pas la journée où [il] a reçu son relevé de paie, puisque dès lors qu'il prend connaissance de la position de l'employeur dans la correspondance du 28 [sic] avril 2015 adressée à la Fraternité et que la position lui est confirmée personnellement par M^{me} Dussault, tel qu'admis lors de son témoignage, [il] a tous les éléments en mains, et cela constitue le premier jour où il peut agir pour faire valoir son droit conformément à la décision de la Commission.

[La Commission souligne]

[85] M. Allard conclut ainsi :

Par conséquent, il est faux de prétendre qu'aucune décision [n'a été rendue à son égard.] En effet, bien que le relevé de paie puisse dans certains cas être l'évènement permettant de constater qu'une indemnité ou une prime ne sera pas versée, rien n'empêche que l'évènement soit antérieur. En effet, dans le présent cas, l'évènement est effectivement antérieur au relevé de paie, soit la réponse de M^{me} Dussault à M. Allard n'ayant pas droit à sa prime, soit le moment où il peut agir pour la première fois pour faire valoir son droit.

[La Commission souligne]

Analyse et motifs

[86] La Commission doit décider si M. Allard remplit les conditions prescrites à l'article 2 du Règlement pour interjeter le présent appel. Plus précisément, elle doit répondre aux questions suivantes :

1° Une décision a-t-elle été rendue à l'égard de M. Allard concernant le non-paiement de la prime de nuit? La réponse verbale donnée par M^{me} Dussault lors de leur conversation téléphonique du 28 avril 2015 peut-elle constituer cette décision?

2° M. Allard pouvait-il se croire lésé par cette décision même si ses vacances n'avaient pas encore été prises, celles-ci étant prévues pour le début du mois de mai 2015 (soit du 4 au 10 mai)?

[87] Concernant la première question, la Commission croit utile de rappeler ses propos émis dans la décision *Bertrand*³⁴, dans laquelle elle fait un lien entre l'évènement donnant ouverture au recours d'un fonctionnaire et la décision prise à l'égard de celui-ci :

[37] Bien que l'article 3 du Règlement utilise l'expression évènement qui donne ouverture à un recours, l'article 2 de ce même Règlement qui accorde ce droit de recours indique qu'un fonctionnaire qui se croit lésé peut en appeler d'*une décision rendue à son égard*. Selon toute vraisemblance, l'évènement réfère généralement à la décision prise à l'endroit du fonctionnaire.

³⁴ *Ibid.*

[88] Il n'est pas contesté que ni la LFP ni le Règlement n'exigent que la décision rendue par l'employeur et donnant ouverture au recours en appel soit par écrit.

[89] D'ailleurs, la Commission énonce dans la décision *Carter*³⁵, portant sur un appel interjeté en vertu de l'article 127 de la LFP :

L'appelante soutient que le délai ne débute qu'à partir de la confirmation par écrit de la décision de l'employeur. Cependant, la Commission n'est pas de cet avis et elle a déjà établi, dans ses décisions antérieures, que la forme ne doit pas l'emporter sur le fond et qu'il n'est pas requis d'avoir une décision écrite pour que le droit d'appel existe et que le délai de prescription débute.

[La Commission souligne]

[90] En l'espèce, M. Allard s'est adressé personnellement à M^{me} Dussault, par téléphone, pour se faire confirmer l'interprétation du MSP de l'article 126 de la Directive, quelques jours avant de prendre ses vacances. Pour la Commission, la réponse que lui fournit M^{me} Dussault lors de leur conversation téléphonique peut être considérée, dans le contexte actuel, comme étant la décision prise à l'égard de M. Allard, et ce, même si la question posée par M. Allard était générale et visait aussi le versement de la prime de soir³⁶.

[91] La Commission reconnaît que chaque fois qu'un fonctionnaire demande une interprétation de la Directive au MSP, cela ne constitue pas automatiquement une décision prise à son égard. Souvent, la décision de l'employeur ou l'évènement donnant ouverture à un appel en matière de rémunération est le relevé de paie. Toutefois, la Commission doit prendre en compte les circonstances particulières à chaque affaire. Dans le cas présent, les vacances de M. Allard étaient imminentes et on peut penser que ce dernier a décidé de contacter M^{me} Dussault plutôt que d'attendre son relevé de paie pour se faire confirmer que sa prime de nuit ne lui serait pas versée durant ses vacances, et ce, malgré la connaissance qu'il avait de l'interprétation donnée quelques jours plus tôt à la Fraternité. Du moins, aucune preuve ne permet de soutenir le contraire. C'est donc à partir de ce moment qu'il pouvait agir.

[92] La Commission distingue cette conversation téléphonique de la lettre adressée à la Fraternité le 23 avril 2015, dans laquelle le MSP réitère son interprétation de l'article 126 de la Directive. Une telle interprétation générale ne peut constituer une décision prise à l'égard d'un fonctionnaire. Aussi, un fonctionnaire ne pourrait baser un appel sur une lettre d'interprétation adressée à la Fraternité et non à lui personnellement.

³⁵ *Carter c. Ministère de la Sécurité publique*, 2001 CanLII 27775 (QC CFP).

³⁶ Il n'a par ailleurs pas été mis en preuve si M. Allard avait droit à une prime de soir lorsqu'il travaillait selon un horaire 5/2 (12 h à 20 h), conformément à l'article 60 de la Directive, auquel cas il connaissait déjà la position du MSP à l'égard du versement de la prime de soir durant ses vacances.

[93] La réponse téléphonique de M^{me} Dussault constituant une décision rendue à l'égard de M. Allard au sens de l'article 2 de la Directive, la Commission doit maintenant déterminer si celui-ci pouvait se croire lésé par cette décision.

[94] La Commission n'est pas d'accord avec les prétentions du MSP selon lesquelles, lorsque M^{me} Dussault répond à M. Allard, ce dernier ne peut soutenir avoir subi à ce moment un préjudice, ses vacances n'ayant pas encore été prises.

[95] L'article 2 du Règlement est clair. Il prévoit qu'un « fonctionnaire qui se croit lésé peut en appeler d'une décision rendue à son égard ». M. Allard se croit lésé dès que M^{me} Dussault lui confirme que sa prime de nuit ne lui sera pas versée pendant ses vacances. Pour la Commission, cette interprétation est conforme à l'esprit de la loi. Nous ne sommes pas dans un cas où les vacances de M. Allard ne sont pas encore prévues. Ce dernier doit les prendre quelques jours après avoir parlé à M^{me} Dussault. D'ailleurs, au moment où la Commission entend le présent appel, elle n'est pas devant un cas purement hypothétique ou théorique. M. Allard a pris ses vacances et sa prime ne lui a pas été versée. Il ne serait pas dans l'intérêt de la justice de conclure que M. Allard aurait dû attendre de recevoir son relevé de paie, quelques semaines plus tard, pour interjeter appel. Selon la Commission, interpréter autrement l'article 2 de la Directive et conclure qu'elle ne peut se saisir de l'appel de M. Allard irait, compte tenu des circonstances de la présente affaire, à l'encontre de l'article 41 de la *Loi d'interprétation*³⁷.

[96] Pour tous ces motifs, la Commission conclut qu'elle peut décider de l'appel de M. Allard.

2. Interprétation de l'article 126 de la Directive

[97] La Commission ayant statué qu'elle a compétence pour entendre l'appel de M. Allard, elle doit maintenant décider si celui-ci a droit au versement de la prime de nuit pour la période durant laquelle il était en vacances, soit du 4 au 10 mai 2015.

[98] M. Allard prétend que, en vertu de l'article 126 de la Directive, il a droit au versement de cette prime. Pour faciliter la compréhension de sa décision, la Commission reprend ici le libellé de cet article :

126. Un cadre en vacances continue de recevoir le traitement qui lui est versé régulièrement tous les 2 jeudis ainsi que les primes, allocations, indemnités, la rémunération additionnelle et les montants forfaitaires auxquels il a droit.

[La Commission souligne]

[99] Les articles 60 et 61.1 énoncent pour leur part :

³⁷ Précitée, note 13.

60. Le cadre, dont la moitié ou plus de l'horaire régulier est comprise entre 16 h et 24 h, a droit à la prime de soir pour les heures effectivement travaillées et prévues à son horaire [...]

61.1 Le cadre dont la totalité ou une partie de l'horaire régulier est comprise entre 23 h et 7 h ou entre 0 h et 8 h a droit à la prime de nuit pour chaque heure effectivement travaillée entre 23 h et 7 h ou entre 0 h et 8 h. La prime de nuit est établie de la façon suivante : [...]

[La Commission souligne]

Argumentation de M. Allard

[100] M. Allard prétend tout d'abord que les primes de soir et de nuit doivent être versées aux cadres en vacances, au même titre que le sont d'autres allocations en vertu de l'article 126 de la Directive. M. Allard cite comme exemple l'allocation d'isolement (article 64 de la Directive) et l'allocation de rétention (article 76 de la Directive).

[101] De même, M. Allard renvoie la Commission à l'article 59 de la Directive, lequel prescrit une rémunération additionnelle sur une base annuelle en cas de désignation temporaire, rémunération qui serait aussi visée par l'article 126 de la Directive.

[102] Par la suite, reconnaissant que les dispositions de la Directive doivent s'interpréter les unes par rapport aux autres, M. Allard s'attarde sur la définition de la notion de « traitement » énoncée à l'article 2 de la Directive, pour conclure que l'article 126 vient créer une exception à cette définition générale. L'article 2 de la Directive définit ainsi ce qui constitue le « traitement ».

2. [...]

« Traitement » : le traitement régulier, à l'exclusion notamment des primes, des allocations, des indemnités, de la rémunération additionnelle, du boni au rendement, du montant forfaitaire et d'une majoration de traitement aux fins de compenser l'absence d'avantages sociaux.
[...]

[La Commission souligne]

[103] Selon M. Allard, l'article 126 de la Directive est clair. À sa lecture, il ne soulève aucune ambiguïté et la Commission n'a pas à l'interpréter. À l'appui de ses prétentions, M. Allard reprend la règle d'interprétation suivant laquelle « si le texte est clair, on ne doit pas l'interpréter »³⁸.

[104] Dans son argumentation écrite, M. Allard prétend que « l'article 126 crée déjà une exception à la règle de l'article 2, où le traitement exclut les primes et les allocations, car il précise d'inclure au traitement d'autres rémunérations possibles, soit

³⁸ P.-A. Côté, précité, note 4.

les primes, allocations, indemnités, la rémunération additionnelle et les montants forfaitaires ». Il en conclut que les primes de soir et de nuit sont incluses dans la notion de « traitement », aux fins de l'article 126 de la Directive, et qu'elles doivent donc être versées aux cadres en vacances.

[105] M. Allard ajoute que « le but et la finalité des articles 60 et 61.1 de la Directive sont d'établir le mode de calcul d'une prime selon la méthode prescrite ». Selon M. Allard, ces « articles viennent donc préciser quelles seront les heures considérées dans un quart de travail dans le but d'établir la rémunération applicable et n'excluent aucunement le paiement des primes à l'occasion des vacances. Les articles 60 et 61.1 de la Directive sont dans une section différente et précédente à l'article 126 qui crée l'exception en traitant spécifiquement du paiement des primes d'un cadre en vacances ».

[106] M. Allard reconnaît qu'il est possible que les primes de soir et de nuit n'aient jamais été versées aux cadres en vacances, mais ceci s'explique, selon lui, par le fait que cette question n'a jamais été soumise à l'employeur avant 2015.

[107] Pour terminer, M. Allard prétend que l'interprétation faite par le MSP de l'article 126 de la Directive lui refusant le versement de la prime de nuit pour ses journées de vacances est préjudiciable aux cadres qui travaillent annuellement de nuit; leur paie de vacances est alors inférieure à leur paie bonifiée par la prime. Une telle interprétation a comme conséquence d'enlever des droits à ces cadres et est donc contraire à l'article 41 de la *Loi d'interprétation*³⁹.

[108] Il complète en mentionnant que la Directive n'est pas une convention collective, mais un contrat d'adhésion lequel doit s'interpréter en faveur des membres de la Fraternité.

[109] En supplique, M. Allard soulève un nouvel argument qui n'a pas été annoncé dans sa plainte ni dans son argumentation principale. Il prétend que l'interprétation que fait le MSP de l'article 126 de la Directive, en ne versant pas la prime de soir ni celle de nuit pendant la période de vacances, contrevient à la *Loi sur les normes du travail*⁴⁰ (ci-après la « LNT »), laquelle est d'ordre public.

[110] Plus précisément, M. Allard prétend que l'interprétation donnée par le MSP est contraire à la définition de « salaire » prévue au paragraphe 9° de l'article 1 de la LNT qui, pour sa part, inclut expressément les primes. Le « salaire » y est défini ainsi :

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par : [...]

³⁹ Précitée, note 13.

⁴⁰ RLRQ, c. N-1.1.

9° « salaire » : la rémunération en monnaie courante et les avantages ayant une valeur pécuniaire dus pour le travail ou les services d'un salarié; [...]

[La Commission souligne]

[111] À la lumière de cette définition, l'indemnité afférente au congé annuel du salarié prescrite à l'article 74 de la LNT, égale à 4 % ou 6 % du salaire brut du salarié, doit être calculée en incluant les primes versées. Dans l'interprétation de l'article 126 de la Directive, le MSP doit donc aussi considérer les primes de soir et de nuit afin de se conformer à la LNT.

[112] Pour tous ces motifs, M. Allard conclut qu'il a droit au paiement des primes de nuit pour la période durant laquelle il a été en vacances, soit du 4 au 10 mai 2015.

Argumentation du MSP

[113] Le MSP souligne l'importance de lire au complet l'article 126 de la Directive et s'attarde sur les mots « auxquels il a droit », que l'on retrouve à la fin du texte.

[114] Le MSP prétend ainsi que l'article 126 de la Directive doit se lire avec les articles 60 et 61.1 lesquels établissent que le cadre a droit aux primes de soir et de nuit pour les heures « effectivement » travaillées.

[115] Conséquemment, lorsque le cadre est en vacances, il ne peut prétendre avoir droit à ces primes puisqu'il n'est pas au travail. Le MSP souligne que les primes de soir et de nuit ont pour but de compenser le cadre pour un inconvénient qu'il subit lorsqu'il travaille à des heures plus difficiles. À l'appui de ses prétentions, le MSP renvoie la Commission à deux décisions arbitrales⁴¹.

[116] Le MSP distingue les primes de soir et de nuit de l'allocation d'isolement (article 64 de la Directive), de l'allocation de rétention (article 76 de la Directive) et de la désignation temporaire (article 59 de la Directive). Dans ces trois cas, les allocations ou rémunérations additionnelles ne sont pas versées en fonction des heures travaillées. Par exemple, l'allocation de rétention est versée en fonction du port d'attache du cadre (par exemple, Port-Cartier), l'allocation d'isolement est versée en fonction du secteur où le cadre exerce ses fonctions (par exemple, le territoire situé au nord du 51^e degré de latitude).

⁴¹ Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatial, section locale 922 et Schlumberger industries, division électricité de Schlumberger Canada ltée, SOQUIJ AZ-02141013; Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4338 et Université de Montréal, SOQUIJ AZ-50487898.

[117] Le MSP mentionne en terminant qu'il est curieux que, en 17 ans, l'interprétation du MSP de ne pas verser les primes de soir et de nuit aux cadres en vacances n'ait jamais été contestée.

[118] Concernant plus particulièrement l'argument voulant que l'interprétation que fait le MSP de l'article 126 de la Directive soit contraire à la LNT, le MSP souligne que le fardeau de la preuve appartient à M. Allard. Le MSP mentionne qu'aucune preuve n'a été présentée dans le présent appel relativement à l'indemnité de vacances minimale qu'un cadre aurait dû recevoir en vertu de la LNT.

[119] Le MSP allègue de plus que, comme le prévoit le deuxième alinéa de l'article 74 de la LNT, le montant de cette indemnité peut dépendre de plusieurs facteurs, notamment du nombre de jours d'absence dans une année. Chaque cas devient alors un cas d'espèce et le salaire gagné au sens de la LNT, pour une année donnée, varie selon la situation propre à chacun des cadres.

[120] Bien que la preuve soit muette sur tous les éléments permettant de procéder au calcul de l'indemnité minimale de vacances à laquelle a droit un cadre, le MSP a tout de même soumis à la Commission trois exemples simplifiés et basés sur le cas d'un cadre qui travaillerait uniquement de nuit (comme dans le cas de M. Allard) et qui bénéficierait de la prime prévue à l'article 61.1 de la Directive⁴². Tous ces exemples démontrent que l'indemnité de vacances prévue à la Directive est plus avantageuse que celle de la LNT⁴³. Ceux-ci n'ont pas été contestés par M. Allard. Qu'il suffise de reprendre l'exemple B⁴⁴ :

Exemple B : Cadre comptant 10 ans de service continu au maximum de l'échelle

<p>Indemnité en vertu de la LNT</p> <p>75 499 \$ (traitement) + 10 569 \$ (prime de nuit de 14%) = 86 068 \$ (salaire LNT)</p> <p>86 068 \$ (salaire LNT) * 6% (article 74 LNT) = 5 164 \$ (indemnité de vacances LNT)</p>
<p>Montant reçu pour les vacances selon la Directive</p> <p>75 499 \$ (traitement) / 52 (semaines par année) * 4 (semaines de vacances) = 5 807 \$</p>

⁴² En vertu de l'article 117 de la Directive, les cadres bénéficient d'entre 4 et 5 semaines de vacances annuellement.

⁴³ Il n'est pas contesté que, dans son ensemble, la LNT définit des normes minimales pour régir les relations de travail. Voir à cet effet l'arrêt de la Cour d'appel *Produits Petro-Canada inc. c. Moalli* (C.A., 1986-12-15), SOQUIJ AZ-87011031.

⁴⁴ La Commission souligne qu'une année correspond à 52,18 semaines, comme l'énonce l'article 27 de la Directive.

[121] Enfin, le MSP soutient que la définition de « salaire » de la LNT n'est pas d'ordre public. L'employeur peut donc soustraire, dans l'établissement de l'indemnité de vacances, certaines composantes du salaire tel que défini au paragraphe 9° de l'article 1 de la LNT. À l'appui de ses prétentions, il renvoie la Commission à une décision de l'arbitre Jean-Guy Ménard qui affirme dans l'affaire *Syndicat canadien de la fonction publique, section 2808 (employés de bureau)*⁴⁵ :

En toute déférence, l'arbitre est d'opinion que la définition à l'article 1 paragraphe 9° de la *Loi sur les normes du travail* n'est pas d'ordre public.

[La Commission souligne]

[122] Le MSP allègue que, les cadres visés par la Directive bénéficiant d'indemnités de vacances plus avantageuses que celles qui leur auraient été versées en vertu de la LNT et l'exclusion des primes de soir et de nuit dans le calcul de ces indemnités n'étant pas dérogoire à la LNT, l'argument de M. Allard fondé sur une contravention à la LNT doit être rejeté.

[123] Le MSP conclut que M. Allard n'a pas le droit au versement des primes de nuit pour la période durant laquelle il était en vacances.

Analyse et motifs

[124] Bien que le cas de M. Allard vise uniquement le paiement de la prime de nuit (article 61.1) durant ses vacances, les arguments des parties englobent également le versement de la prime de soir. La Commission, dans son analyse, aborde donc le versement des primes de nuit et de soir. Sa conclusion porte toutefois uniquement sur le paiement de la prime de nuit réclamée par M. Allard.

[125] M. Allard, sur qui repose le fardeau de la preuve, n'a pas convaincu la Commission qu'il a droit au versement de la prime de nuit durant ses vacances.

[126] Comme le soutient le MSP, l'article 126 de la Directive doit être lu dans son entièreté et chaque mot est important :

126. Un cadre en vacances continue de recevoir le traitement qui lui est versé régulièrement [...] ainsi que les primes [...] auxquelles il a droit.

[La Commission souligne]

[127] M. Allard tente de convaincre la Commission que l'article 126 de la Directive crée une exception à la notion de « traitement » énoncée à l'article 2 et qu'ainsi, à

⁴⁵ *Syndicat canadien de la fonction publique, section 2808* et *Journal de Québec, une division du Groupe Québécois inc.*, (T.A., 1996-11-04), [1997] T.A. 122, position confirmée par la Cour supérieure (C.S., 1998-01-20), SOQUIJ AZ-98029036 et par la Cour d'appel (C.A., 2000-09-12), 200-09-001898-987.

l'article 126, on doit comprendre que les primes de soir et de nuit sont incluses dans la notion de traitement, pour les cadres en vacances. Il complète son argumentation en tentant de faire des rapprochements avec notamment les allocations et la rémunération additionnelle versées en vertu des articles 59, 64 et 76 de la Directive. Il va même jusqu'à prétendre que l'article 126 ne doit pas être lu conjointement avec les articles 60 (prime de soir) et 61.1 (prime de nuit) qui, pourtant, traitent directement des primes en cause dans la présente affaire.

[128] La Commission reconnaît l'importance de lire les dispositions de la Directive les unes par rapport aux autres, principe d'ailleurs codifié, pour l'interprétation d'une loi, à l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* :

41.1 Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

[129] Contrairement aux prétentions de M. Allard, la Commission croit toutefois que la lecture de l'article 126 conjointement, selon la prime visée, avec l'article 60 ou l'article 61.1 est suffisante pour déterminer si ces primes doivent être versées aux cadres en vacances. Nul n'est besoin de recourir à d'autres articles de la Directive pour interpréter l'article 126 dans le cadre du présent appel. Le cadre en vacances continue de recevoir, en plus de son traitement, les primes « auxquelles il a droit ». Ces termes sont très importants pour la solution du litige.

[130] Les articles 60 et 61.1 de la Directive n'établissent pas uniquement le montant des primes de soir et de nuit auxquelles un cadre peut avoir droit. Ils établissent en premier lieu les circonstances donnant droit au paiement de ces primes. Or, il ressort clairement de ces articles qu'un cadre a droit à ces primes pour les heures (ou pour chaque heure) « effectivement travaillées ».

[131] Il appert à la Commission que le droit au paiement de ces primes est tributaire du fait de fournir sa prestation de travail selon un horaire de soir ou de nuit, ces primes servant à compenser l'inconvénient subi par un cadre qui travaille durant ces périodes.

[132] Le cadre doit donc subir l'inconvénient pour bénéficier de la prime⁴⁶. M. Allard ne subissant aucun inconvénient lorsqu'il est en vacances, il est tout à fait justifié qu'il n'ait pas droit à la prime de nuit durant cette période. Une telle interprétation apparaît conforme à l'esprit de la Directive.

[133] La situation est différente pour un cadre qui reçoit une allocation de rétention (article 76 de la Directive) au motif que son port d'attache est à Port-Cartier. L'allocation est versée en fonction du port d'attache de l'employé et non en fonction de la période de la journée durant laquelle il fournit sa prestation de travail. Son port d'attache

⁴⁶ À cet effet, voir les décisions arbitrales soumises par le MSP, précitées, note 41.

demeure le même, qu'il soit ou non en vacances. De plus, pour cette allocation, la Directive n'impose pas que le cadre ait « effectivement travaillé » pour y avoir droit.

[134] Enfin, pour les motifs clairement exposés par le MSP et non contredits par M. Allard, la Commission rejette l'argument de ce dernier voulant que la LNT oblige l'employeur à inclure les primes de soir et de nuit dans le calcul du traitement des cadres en vacances. D'ailleurs, ce motif soulevé par M. Allard en supplique n'est appuyé par aucun argument valable ni par aucune preuve.

[135] **POUR CES MOTIFS**, la Commission :

ACCUEILLE le moyen préliminaire du ministère de la Sécurité publique concernant l'intérêt d'agir de la Fraternité des cadres agents de la paix des services correctionnels du Québec;

DÉCLARE que la Fraternité n'a pas l'intérêt juridique pour déposer un appel devant la Commission et que, en conséquence, cette dernière n'a pas compétence pour entendre l'appel de la Fraternité;

DÉCLARE qu'elle a compétence pour entendre l'appel de M. Patrick Allard;

REJETTE l'appel de M. Patrick Allard.

Original signé par :

Louise Caron, avocate
Commissaire

M^e Christine Beaulieu
Procureure pour M. Patrick Allard et la Fraternité des cadres agents de la paix des services correctionnels du Québec
Appelants

M^e Karl Lefebvre
Procureur pour le ministère de la Sécurité publique
Intimé

Lieu de l'audience : Québec

Date d'audience : 22 septembre 2015

Date de prise en délibéré : 28 octobre 2015