

**NOTES AU SOUTIEN DU MÉMOIRE DE LA CORPORATION DES OFFICIERS
MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC RELATIVEMENT AU PROJET DE LOI
NO 150**

**1^{ère} PARTIE LE DROIT D'APPEL DU CADRE MUNICIPAL DESTITUÉ,
SUSPENDU SANS TRAITEMENT OU DONT LE TRAITEMENT
A ÉTÉ RÉDUIT**

Le changement le plus important et le plus grave de conséquences proposé par le législateur dans le Projet de loi no 150¹ relativement au droit d'appel à la Commission municipale du cadre destitué, suspendu sans traitement ou dont le traitement a été réduit, est l'introduction de la notion de « cause juste et suffisante ».

Ce changement rendra caduque la jurisprudence de la Commission municipale du Québec établie depuis plus de 30 ans en regard du droit d'appel des cadres municipaux.

L'article 72 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en vigueur au moment du dépôt du Projet de loi no 150 se lit comme suit :

« La résolution destituant un fonctionnaire ou employé visé au deuxième alinéa de l'article 71, le suspendant sans traitement ou réduisant son traitement, doit lui être signifiée en lui en remettant copie en main propre. La personne ainsi destituée ou suspendue ou dont le traitement a été ainsi réduit peut, sous réserve de l'article 87 de la Loi sur la police (2000, chapitre 12), interjeter appel d'une telle décision à la Commission municipale du Québec qui décide en dernier ressort après enquête ».

Tel que nous le démontrerons subséquemment, la compétence de la Commission municipale est la plus large qu'il puisse exister pour un tribunal saisi d'un appel relatif à la destitution, la suspension ou la réduction de traitement d'un employé.

L'article 2 du Projet de loi no 150 propose le remplacement de l'article 72 LCV qui précède par le suivant :

« La résolution destituant un fonctionnaire ou employé visé au deuxième ou au troisième alinéa de l'article 71, le suspendant sans

¹ *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*

traitement ou réduisant son traitement doit lui être signifiée de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile (chapitre C-25).

Sous réserve de l'article 89 de la Loi sur la police (2000, chapitre 12), la personne qui croit avoir fait l'objet d'une mesure visée au premier alinéa sans une cause juste et suffisante peut, dans les trente (30) jours qui suivent la signification de la résolution, soumettre une plainte par écrit au commissaire général du travail. Ce dernier désigne un commissaire du travail pour enquêter et décider de la plainte ».

Selon le Projet de loi no 150, la compétence du commissaire du travail, saisi de l'appel d'un cadre municipal destitué, suspendu sans traitement ou dont le traitement aura été réduit, sera considérablement limitée comparativement à celle de la Commission municipale sur cette question, considérant qu'elle sera seulement de vérifier l'existence ou non d'une cause juste et suffisante.

Nous entendons examiner trois (3) points précis.

1^{er} point : LE PRINCIPE DE L'EFFET UTILE DE LA LOI

Le principe d'interprétation des lois appelé « **Principe de l'effet utile** » a pour conséquence que l'on doit présumer que chaque terme, chaque phrase, chaque alinéa d'une loi a été rédigé expressément en vue de produire un effet.

Il s'agit en fait du principe illustré par l'expression bien connue que **le législateur ne parle pas pour ne rien dire**.

Dans son volume « Interprétation des lois^y, Me Pierre-André Côté confirme que le principe de l'effet utile constitue un argument interprétatif extrêmement courant et réfère à plus de dix décisions de la Cour suprême du Canada afin d'appuyer cette affirmation.

Si la seule intention du législateur est de transférer au commissaire du travail la juridiction d'entendre et de disposer de l'appel du cadre municipal, l'article 72 LCV actuellement en vigueur peut être simplement modifié par le remplacement des mots « à la Commission municipale du Québec » par les mots « au Commissaire général du travail ».

^y Interprétation des lois, 2^{ème} édition, Les Éditions Yvon Blais, p. 259

Cela aura pour conséquence que le commissaire du travail aura eu la compétence de décider en dernier ressort après enquête.

Or, telle n'est pas la proposition contenue dans le Projet de loi no 150.

Il est indiscutable que ce changement sera invoqué dès les tous premiers appels qui seront entendus par un commissaire du travail advenant l'adoption de l'article 2 du Projet de loi no 150.

2^{ème} point : COMPARAISON DE LA COMPÉTENCE ACTUELLE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DE « DÉCIDER EN DERNIER RESSORT » ET DE LA COMPÉTENCE PROPOSÉE DU COMMISSAIRE DU TRAVAIL DE VÉRIFIER « L'EXISTENCE D'UNE CAUSE JUSTE ET SUFFISANTE »

A) La compétence actuelle de la Commission municipale de décider en dernier ressort

En vertu de la loi actuellement en vigueur et de la jurisprudence bien établie sur la question, la Commission municipale détermine présentement, après enquête, si la décision prise par la municipalité est une décision sage, opportune, judicieuse, juste, non arbitraire, sérieuse, non précipitée, fondée sur des motifs de bonne administration ou dont on a bien évalué les conséquences^r.

Il s'agit clairement d'un jugement d'opportunité et c'est là une exception de taille au principe que les décisions d'opportunité du conseil municipal ne sont pas sujettes à révision par les tribunaux lorsqu'elles sont prises de bonne foi.

^r *Bédard c. Ville de Chibougamau*, C.M.Q. no. 53602, 4 août 1997 ; *Borduas c. Ville de Saint-Laurent*, C.M.Q. no. 45906, 17 mai 1989 ; *Charland c. Paroisse de Saint-Viateur*, C.M.Q. no. 53681, 1^{er} mai 1997 ; *Delage c. Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez*, C.M.Q. no. 53064, 21 octobre 1996 ; *Deschamps c. Ville de Montréal*, C.M.Q. no. 52688, 22 août 1996 ; *Filion c. Ville de Beauport*, C.M.Q. no. 42293, 24 mai 1983 ; *Gaudreau c. Cité de Sherbrooke*, C.M.Q. no. 30705, 25 février 1970 ; *Goulet c. Ville de Senneterre*, C.M.Q. no. 50951, 12 juillet 1993 ; *Leblanc c. Ville de Sainte-Anne-des-Monts*, C.M.Q. no. 50189, 28 juin 1991 ; *Lessard c. Ville de Louiseville*, C.M.Q. no. 52624, 19 juillet 1995 ; *Paquin c. Ville de Richmond*, C.M.Q. no. 25362, 6 décembre 1962 ; *Pellan c. Ville de Candiac*, C.M.Q. no. 91728, 23 septembre 1992 ; *Pétrin c. Ville de Saint-Pierre*, C.M.Q. no. 52940, 20 janvier 1997 ; *Prud'Homme c. Ville de Saint-Jérôme*, C.M.Q. no. 52137, 26 janvier 1995 ; *Sarrasin c. Paroisse de St-Viateur*, C.M.Q. no. 53682, 1^{er} mai 1997 ; *Simard c. Cité de Chicoutimi*, C.M.Q. no. 28742, 20 septembre 1966 ; *Tremblay c. Municipalité de Saint-Blaise-sur-Richelieu*, C.M.Q. no. 53670, 15 avril 1997.

La Cour d'appel du Québec a mentionné dans l'affaire *Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis* (1979) C.A. p. 28, que pour mieux comprendre la nature du recours conféré à la Commission municipale, il est bon de connaître l'évolution qu'a connue la législation relativement à la nomination et à la destitution des fonctionnaires ou employés municipaux.

Ainsi, historiquement :

1. En 1855, l'Acte des municipalités et chemins du Bas-Canada donne au conseil le pouvoir et l'autorité de nommer les officiers pour une période de deux ans.

À l'époque, tout conseil a le pouvoir de destituer un officier qu'il a nommé pourvu que la résolution destituant un officier en nomme un autre à sa place.

2. En 1922, on prévoit pour la première fois le pouvoir pour un conseil de décréter par règlement, approuvé par les électeurs de la municipalité et par le lieutenant-gouverneur en conseil, la création du poste de gérant municipal.

Le conseil peut alors destituer son gérant par résolution adoptée à la majorité absolue de ses membres.

Toutefois, si la demande en est faite par le gérant, par un conseiller ou par dix électeurs, la résolution destituant le gérant peut être soumise à l'approbation des électeurs.

Si la résolution est confirmée par les électeurs, le conseil procède à la nomination d'un nouveau gérant. Si la majorité des votants se prononce contre la destitution, celui-ci reprend ses fonctions.

3. En 1962, l'article 69, devenu aujourd'hui l'article 72, est introduit dans la *Loi sur les cités et villes*.

On prévoit alors pour un certain nombre de fonctionnaires municipaux, la possibilité de soumettre le bien-fondé de leur destitution à un contrôle administratif indépendant du conseil et c'est la Commission municipale du Québec qui est choisie par le législateur pour jouer ce rôle.

La Cour d'appel du Québec s'est prononcée à au moins quatre reprises sur le rôle de la Commission municipale du Québec saisie d'un appel d'un cadre municipal. Nous

référons aux décisions de *Ville de Beloeil* en 1975, *Ville de Lévis* en 1979, *Ville de Rock-Forest* et *Ville d'Anjou* en 1991⁴.

Dans l'affaire de *Beloeil*, la Cour d'appel a mentionné qu'en vérité, le pouvoir de la Commission municipale est un pouvoir de révision de la décision du conseil.

Dans l'affaire de *Lévis*, la Cour d'appel a mentionné que le rôle de la Commission est de la nature d'un contrôle administratif à l'endroit de l'acte administratif posé par le conseil qui a destitué l'un de ses officiers.

La Cour d'appel a également décidé dans l'affaire de *Lévis* que la Commission ne doit pas se contenter d'apprécier la sagesse de la décision du conseil, mais doit en examiner le mérite.

Dans cette affaire de *Lévis* toujours, la Cour d'appel a mentionné que la Commission devait faire enquête, s'enquérir de tous les faits et décider à la place du conseil lui-même.

En définitive, selon la Cour d'appel, la Commission municipale n'a pas pour rôle de contrôler la légalité de la décision prise par le conseil, elle doit avant tout agir à titre de contrôle administratif de l'opportunité et de la sagesse de la décision.

Dans la décision de *Rock Forest*, la Cour d'appel référa une fois encore à ses précédents jugements pour décider que la Commission a rescindé la résolution pour le compte du conseil tout comme si le conseil l'avait lui-même rescindée.

Cela revenait à dire que la Commission avait le pouvoir de prendre une décision comme si la municipalité n'avait jamais décidé.

Finalement, dans l'affaire de *Ville d'Anjou*, la Cour d'appel réitérera une fois encore les mêmes principes.

Il faut retenir de tout ceci qu'en vertu du droit actuellement en vigueur, la Commission municipale du Québec doit, lorsqu'elle est saisie de l'appel d'un cadre :

- faire enquête
- s'enquérir de tous les faits
- scruter tous les motifs de la décision
- déterminer si la décision est justifiée

⁴ *Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec* (1975), R.D.T. 245 ; *Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis* (1979) C.A. 28 ; *Rock-Forest c. Gosselin* (1991) RJQ 1006 ; *Ville d'Anjou c. Roy et Commission municipale* J.E. 91-1491

- apprécier la sagesse de la décision
- apprécier le mérite de la décision
- apprécier l'opportunité de la décision
- déterminer si la décision du conseil est judicieuse ou non.

Tous les experts s'entendent pour dire que la Commission municipale a la compétence de juger de l'opportunité de la décision de la municipalité.

La Commission municipale connaît bien cette jurisprudence de la Cour d'appel et y a référé à plusieurs reprises pour mentionner qu'elle estime avoir une très large mission.

À cet égard, la décision rendue par la Commission municipale dans l'affaire *Dionne c. Ste-Foy*^o, est particulièrement intéressante.

La Commission mentionne :

« Vu que sa compétence est plutôt de nature administrative que de la nature d'une compétence d'une Cour de justice en général et qu'elle a pour mission essentielle de veiller à la bonne administration des villes... »

L'examen de nombreuses décisions de la Commission municipale révèle par ailleurs que cette dernière impose aux municipalités l'obligation de motiver très sérieusement le geste administratif qu'elles posent¹. Ainsi, la Commission municipale considère que ne sont pas des motifs sérieux pouvant entraîner la terminaison d'emploi d'un cadre municipal :

- le fait que ce soit la municipalité qui soit responsable de sa mauvaise situation financière ;
- le fait que l'on ait pris rapidement une décision ;
- le fait que l'on ait facilement aboli une structure en place depuis de nombreuses années ;
- le fait que l'on n'ait pas prouvé que la solution adoptée réglerait le problème ;
- le fait que l'on n'ait pas analysé les conséquences de la décision prise à l'égard du cadre ;
- le fait que l'on n'ait pas tenu compte des conséquences probables de la décision ;
- le fait que les élus n'aient pas tenu compte de l'expertise de leur fonctionnaire au moment de la préparation du budget qui entraînera des coupures de poste.

^o *Dionne c. Ville de Ste-Foy*, C.M.Q. no. 53-502, le 17 février 1997

¹ Voir par exemple *Ouimet c. Ville de St-Jérôme*, C.M.Q. no. 52-157, le 26 janvier 1995

En conclusion, depuis 38 ans, les cadres municipaux du Québec sont protégés par un droit d'appel qui accorde à la Commission municipale du Québec la plus large compétence possible.

Cette compétence de mener sa propre enquête n'existe pas pour le commissaire du travail et n'existera pas selon la proposition contenue au Projet de loi no 150.

La compétence d'apprécier la sagesse, le mérite, l'opportunité et le caractère judicieux ou non de la décision prise par la municipalité, n'existe pas non plus pour le commissaire du travail et n'existera pas selon la proposition contenue au Projet de loi no 150.

B) La compétence de vérifier l'existence d'une cause juste et suffisante

Le Projet de loi no 150 propose que la compétence du commissaire du travail saisi d'un appel d'un cadre municipal consiste à vérifier l'existence d'une cause juste et suffisante.

Les mots « **sans une cause juste et suffisante** » que l'on retrouve à l'article 2 du Projet de loi no 150 visant à modifier l'actuel article 72 LCV sont également ceux que l'on retrouve à l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail* (LNT) qui se lit comme suit :

« Le salarié qui justifie de trois ans de service continu dans une même entreprise et qui croit avoir été congédié sans une cause juste et suffisante peut soumettre sa plainte par écrit à la Commission ou la mettre à la poste à l'adresse de la Commission dans les 45 jours de son congédiement, sauf si une procédure de réparation, autre que le recours en dommages-intérêts, est prévue ailleurs dans la présente loi, dans une autre loi ou dans une convention ».

Dans l'affaire *Caisse d'établissement Saguenay-Lac St-Jean c. Harvey*^v, il a été décidé que le but du recours prévu à l'article 124 LNT est de protéger l'employé contre une décision arbitraire de l'employeur et non de restreindre les droits exclusifs de gérance de ce dernier.

Par ailleurs, de très nombreuses décisions rendues en vertu de l'article 124 LNT confirment que le choix de critères qui seront appliqués lors de mise à pied ne relèvent

^v (1982) T.A. 790 D.T.E. 82T-164

que de l'employeur considérant que cela fait partie de ses droits de direction[^].

La Cour suprême du Canada a, d'autre part, dans l'arrêt *Blanchard c. Control Data Canada limitée* (1984) 2 R.C.S. 476, examiné le sens des mots « juste et suffisante » que l'on retrouvait à l'article 128 LNT devenu par la suite, l'article 124 de ladite loi.

Le juge Lamer mentionne ce qui suit à la page 497 :

« Je suis d'avis, pour ma part, qu'il faut donner un sens aux mots « juste et suffisante » dans l'article 128 et qu'ils signifient qu'il doit exister une cause qui, selon l'arbitre, est suffisamment importante pour justifier un congédiement. En d'autres termes, il n'y a pas de cause juste et suffisante si, dans l'esprit de l'arbitre, le congédiement est une sanction disproportionnée par rapport à la faute. »

Il apparaît donc que les mots « cause juste et suffisante » font référence à une proportionnalité entre la mesure imposée et la raison invoquée à l'appui pour l'imposer.

Dans ce contexte, l'opportunité de la décision n'est pas considérée et ne le seront pas non plus les conséquences de la décision sur l'organisation de la municipalité.

En conclusion, la jurisprudence développée par les commissaires du travail relativement à l'article 124 LNT qui contient également les mots « sans une cause juste et suffisante », est bien particulière et ne laisse pas place à l'examen de l'opportunité des décisions qui affecteront les cadres municipaux.

3^{ème} point : LE PROJET DE LOI NO 150 VA D'UN SEUL COUP EFFACER PLUS DE 38 ANS DE JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC CONCERNANT L'APPEL DES CADRES MUNICIPAUX

Il appert de ce qui précède qu'il sera impossible de concilier la jurisprudence de la Commission municipale du Québec rendue en vertu de l'article 72 LCV et celle des commissaires du travail rendue en vertu de l'article 124 LNT.

[^] *Pearson c. Rond-Point Dodge Chrysler*, D.T.E. 90T-754 ; *Morency et fils (1978) inc. c. Béliveau*, D.T.E. 85T-784 ; *Demers c. Campeau*, D.T.E. 84T-843 ; *Lemay c. Remtec*, D.T.E. 84T-802 ; *Maillé c. Produits forestiers Saucier*, D.T.E. 83T-68 ; *Fermcomat inc. c. Girard*, D.T.E. 82T-603 ; *Roy et Frères Joliette ltée c. Guilbault*, D.T.E. 82T-766 et *Taverne Rosaire enr. c. Grenier*, (1981) 3 R.S.A. 14

Il est important de dire les choses telles qu'elles le sont. Le Projet de loi no 150 propose ni plus ni moins que d'effacer la jurisprudence des 38 dernières années de la Commission municipale relative à l'appel des cadres municipaux pour la remplacer par la jurisprudence développée par les commissaires du travail en vertu de l'article 124 LNT.

Il va découler de cette situation au mieux, une grande incertitude, au pire, un grand bouleversement, tant et aussi longtemps que la jurisprudence n'aura pas clairement établi les nouvelles règles et conditions applicables au droit d'appel des cadres municipaux.

La réforme municipale proposée par le Gouvernement du Québec ne peut avoir pour objectif de remettre en cause la protection indispensable des cadres municipaux qui oeuvrent dans un contexte imminemment politique.

Le regroupement des municipalités augmentera la responsabilité des cadres et l'importance des sommes et dossiers dont ils seront responsables. Cela commande non pas un assouplissement de leur sécurité d'emploi mais bien au contraire, un renforcement de celle-ci. Ce renforcement commande également l'assujettissement des contrats de travail à durée déterminée au droit d'appel.

La Corporation des Officiers Municipaux Agréés du Québec demande en conséquence au Gouvernement de retirer l'article 2 du Projet de loi no 150 de même que tous les articles ayant le même effet à l'égard du droit d'appel conféré aux cadres municipaux par d'autres lois mentionnées dans le Projet de loi.

La Corporation des Officiers Municipaux Agréés du Québec demande également au Gouvernement, s'il maintient son intention de conférer au commissaire général du travail la compétence de disposer de l'appel des cadres municipaux, de maintenir le texte actuel de l'article 72 LCV et de simplement y remplacer les mots « à la Commission municipale du Québec » par les mots « au commissaire général du travail ».

2^{ème} PARTIE**LA MODIFICATION DES RÈGLES RELATIVES AU VOTE REQUIS POUR LA DESTITUTION, LA SUSPENSION SANS TRAITEMENT OU LA RÉDUCTION DE TRAITEMENT DU CADRE MUNICIPAL**

Le Projet de loi no 150 comporte un autre changement important relativement cette fois aux règles relatives au vote requis pour la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction de traitement du cadre municipal.

Ce changement aura pour conséquences que moins d'élus devront voter la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction du traitement pour que pareilles mesures soient imposées.

L'article 71, 2^{ème} alinéa de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en vigueur au moment du dépôt du Projet de loi no 150 se lit comme suit :

« Le vote de la majorité absolue des membres du conseil est requis pour la destitution, la suspension sans traitement ou la réduction de traitement... »

L'article 1 du Projet de loi no 150 propose le remplacement du deuxième alinéa de l'article 71 LCV qui précède par le suivant :

« Un vote à la majorité absolue des voix des membres du conseil est requis pour que ce dernier puisse destituer, suspendre sans traitement ou réduire le traitement... »

Reprenant ce que nous avons indiqué au premier point de la première partie du présent document relativement au principe de l'effet utile de la loi, le législateur propose de remplacer la règle actuelle du vote de la majorité absolue des membres du conseil par une nouvelle règle du vote à la majorité absolue des voix des membres du conseil.

Il ne peut s'agir là d'un changement cosmétique.

Le texte actuel de l'article 71, alinéa 2 LCV, qui prévoit le vote de la majorité absolue des membres du conseil signifie qu'il faut compter pour l'établissement de cette majorité absolue tous les membres qui composent le conseil et non seulement les membres présents lors de la prise de cette décision.

À titre d'exemple, si le conseil compte dix (10) conseillers et un (1) maire et que, lors de la prise de cette décision, seulement six (6) membres du conseil sont présents (ce qui, d'autre part, est assez pour assurer le quorum), il faudra absolument que les six (6) personnes présentes votent en faveur de la destitution, de la suspension sans traitement ou de la réduction de traitement pour qu'elle soit décidée. Ainsi, si seulement cinq (5) membres du conseil votent en faveur de la proposition, il y a aura une majorité en faveur de celle-ci mais cette majorité ne sera pas suffisante, la loi exigeant expressément la majorité absolue des membres du conseil.

La modification proposée par le Projet de loi no 150 réfère à la majorité absolue des voix des membres du conseil. Cela signifie vraisemblablement que le législateur propose que la majorité absolue soit dorénavant celle des voix exprimées lors de la tenue du vote pendant la séance du conseil.

En reprenant l'exemple ci-haut mentionné, si le conseil compte dix (10) conseillers et un (1) maire et que lors de la prise de cette décision, seulement six (6) sont présents, la majorité absolue des voix de ces six (6) personnes présentes sera quatre (4) voix en faveur de la destitution, de la suspension sans traitement ou de la réduction de traitement.

Il sera, si tel est le but de la modification proposée par le législateur, plus facile de destituer, de suspendre sans traitement ou de réduire le traitement d'un cadre municipal.

L'exigence du vote de la majorité absolue des membres du conseil contenue au deuxième alinéa de l'article 71 LCV actuellement en vigueur fait partie intégrante du mécanisme de protection des cadres municipaux.

Or, aucun motif ne semble justifier ce changement proposé par le Projet de loi no 150 si ce n'est que le regroupement des municipalités, proposé par le Projet de loi no 170, aura pour conséquences d'augmenter le nombre des membres du conseil des nouvelles municipalités et par le fait même, d'augmenter le nombre de vote requis pour que soit adoptée à la majorité absolue des membres du conseil une résolution destituant, suspendant sans traitement ou réduisant le traitement d'un cadre municipal.

Nous nous devons de réitérer ici les commentaires faits précédemment.

La réforme municipale proposée par le Gouvernement du Québec ne peut avoir pour objectif de remettre en cause la protection indispensable des cadres municipaux qui oeuvrent dans un contexte imminemment politique. Le regroupement des municipalités augmentera la responsabilité des cadres et l'importance des sommes et dossiers dont ils

seront responsables. Cela commande non pas un assouplissement de leur sécurité d'emploi mais bien au contraire, un renforcement de celle-ci.

La Corporation des Officiers Municipaux Agréés du Québec demande en conséquence au Gouvernement de retirer l'article 1 du Projet de loi no 150 de même que tous les articles ayant le même effet à l'égard du droit d'appel conféré aux cadres municipaux par d'autres lois mentionnées dans le Projet de loi.

Joël Mercier
ROY MERCIER