



**MÉMOIRE DE LA CORPORATION DES OFFICIERS
MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC**

PROJET DE LOI NUMÉRO 170

**LOI PORTANT SUR LA RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE
MUNICIPALE DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES
DE MONTRÉAL, DE QUÉBEC ET DE L'OUTAOUAIS**

LE 28 NOVEMBRE 2000

PRÉAMBULE

Créée en 1968 par une loi de l'Assemblée nationale, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec regroupe plus de 550 membres qui occupent tous des fonctions reliées à l'administration générale des municipalités, soit au niveau de la direction générale, des finances, du greffe, des ressources humaines ou autres.

Parmi les objectifs poursuivis par la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec se retrouve notamment celui de contribuer à l'évolution de la législation municipale.

C'est donc avec un grand intérêt que nous soumettons le présent mémoire qui regroupe les quelques commentaires que nous avons à formuler à l'égard du projet de loi 170.

Nous aborderons particulièrement les questions relatives aux relations de travail qui, dans les circonstances, affectent directement les cadres et officiers municipaux qui, de toute évidence, constituent le groupe d'employés le plus vulnérable.

Dans le contexte juridico-politique particulier au monde municipal, les cadres et officiers municipaux ont toujours été appelés à agir comme représentant de l'employeur et la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec exprime une très vive inquiétude face au traitement que semble réserver les projets de loi déposés récemment devant l'Assemblée nationale à ce groupe d'employés de direction.

Tout en évitant d'intervenir sur des questions qui relèvent davantage du niveau politique, notre expérience de l'administration municipale et notre implication au niveau de l'application de la *Loi* dont il est question nous amènent cependant à formuler un certain nombre de commentaires qui feront l'objet du présent mémoire.

PROJET DE LOI 170

Relativement à l'article 123

Le Projet de loi no 170 prévoit, à son article 120, l'établissement à compter du 1^{er} janvier 2002, d'une Cour municipale pour desservir l'ensemble du territoire des nouvelles villes. Cet article prévoit également l'abolition des Cours municipales établies dans les municipalités formant les nouvelles villes.

Il convient de rappeler au départ que les greffiers des Cours municipales sont ceux qui, en pratique, ont toujours vu à l'organisation et au bon fonctionnement de la Cour de leur municipalité. Ils sont donc ceux qui connaissent le mieux la particularité de chacune, le volume de dossiers, le nombre de séances, l'organisation et les besoins spécifiques.

Il convient de rappeler également que plusieurs greffiers sont juges de paix à commission restreinte et qu'ils exercent certains pouvoirs.

L'article 123 du Projet de loi no 170 prévoit la nomination, par arrêté du Ministre de la justice, d'un ou des mandataires chargés d'analyser la situation de chacune des Cours municipales à être intégrées à l'une ou à l'autre des nouvelles Cours municipales. Le mandataire devra proposer un plan d'intégration et d'organisation de la nouvelle Cour avant le 1^{er} juin 2001.

L'article 123 du Projet de loi no 170 prévoit que dans l'élaboration de ce plan, le mandataire consulte, outre le comité de transition de chacune des villes, le juge en chef des Cours municipales, le juge en chef d'une Cour à être intégrée de même que les juges en fonction auprès des Cours à être intégrées. Il est prévu également à cet article que le mandataire consulte toute autre personne ou organisme dont l'avis peut être approprié.

Il n'est donc pas prévu à l'article 123 du Projet de loi no 170 que le mandataire doit spécifiquement consulter les greffiers des Cours municipales qui seront intégrées comme cela est prévu spécifiquement pour le juge desdites cours.

Pourtant, comme nous l'avons indiqué plus haut, le greffier sera la personne la mieux placée pour correctement et précisément informer le mandataire sur la situation de la Cour qui sera intégrée.

Considérant le peu de temps accordé au mandataire pour l'exécution de son mandat (avant le 1^{er} juin 2001), il n'est pas suffisant de lui laisser le soin de consulter les greffiers des Cours intégrées s'il le considère approprié.

A défaut, il y a un risque sérieux que le mandataire soit privé de la meilleure information disponible relativement à la situation de chacune des Cours à être intégrées.

RECOMMANDATION

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec recommande que le texte de l'article 123 du Projet de loi no 170 soit modifié par l'ajout dans la 4^{ème} ligne du 1^{er} alinéa après le mot « juge » des mots « et greffiers ».

Relativement à l'article 33 de l'annexe 1

L'article 33 de l'annexe 1 du Projet de loi no 170 prévoit que le conseil (de la ville) peut, dans son règlement intérieur, déléguer au comité exécutif certaines de ses compétences.

Le 2^{ème} alinéa de cet article mentionne que certaines compétences ne peuvent toutefois pas être ainsi déléguées et notamment celle de destituer un directeur de service, de le suspendre sans traitement ou de réduire son traitement.

A contrario, le Projet de loi no 170 prévoit donc la possibilité pour le conseil de déléguer au comité exécutif de la ville la compétence de destituer, de suspendre sans traitement ou de réduire le traitement de tous les cadres autres que les directeurs de services.

Cela constitue un changement majeur des règles actuellement en vigueur relativement à la protection de tous les cadres municipaux.

En effet l'article 71 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) actuellement en vigueur prévoit :

« Le conseil nomme par résolution les fonctionnaires et employés qu'il juge nécessaires à l'administration de la municipalité, et fixe leur traitement.

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

- a) du greffier, du trésorier, du secrétaire-trésorier, du directeur général ou de l'évaluateur permanent au service de la municipalité le 18 décembre 1968 ;
- b) des autres fonctionnaires ou employés qui ne sont pas des salariés au sens du *Code du travail* et qui auront été au service de la municipalité depuis au moins vingt-quatre mois le 18 décembre 1968 ou qui, entre cette date et le 1^{er} juillet 1969, auront été à son service depuis au moins vingt-quatre mois ;
- c) d'un fonctionnaire ou employé auquel ne s'appliquent pas les paragraphes a ou b, qui n'est pas un salarié au sens du *Code du travail* et qui, à compter du 1^{er} juillet 1969, aura été au service de la municipalité depuis au moins six mois. »

Le Projet de loi no 170 propose de retirer à la grande majorité des cadres qui seront affectés par la réforme municipale la protection que leur offre actuellement la LCV à l'encontre d'une destitution.

Considérant, par ailleurs, le contenu du Projet de loi no 150, les cadres municipaux s'interrogent sérieusement sur la valeur de la protection que leur accordera dorénavant la loi advenant destitution, suspension sans traitement ou réduction de traitement.

En effet, il convient de rappeler que le Projet de loi no 150 propose à son article 2 de conférer aux commissaires du travail la compétence d'entendre l'appel des cadres municipaux.

Il convient de rappeler également que le deuxième alinéa de l'article 2 du Projet de loi no 150 propose, pour sa part, un nouveau critère pour l'évaluation de la décision destituant un cadre, le suspendant sans traitement ou réduisant son traitement, celui de la cause juste et suffisante.

Tous ces changements proposés auront pour conséquence que dorénavant :

- le conseil exécutif pourra se voir déléguer le pouvoir de destituer, de suspendre sans traitement, ou de réduire le traitement de la majorité des cadres
- le cadre affecté n'aura plus d'appel à la Commission municipale mais devra exercer son recours auprès du commissaire du travail

- l'appel ne sera plus entendu par deux (2) commissaires de la Commission municipale mais par un (1) seul commissaire du travail
- la mesure sera jugée en fonction de l'existence ou non d'une cause juste et suffisante et non plus en fonction de son caractère sage, opportun, judicieux, juste, non arbitraire, sérieux, non précipité, fondé sur des motifs de bonne administration¹

Tout cela impose une conclusion : Le gouvernement propose une radicale diminution de la protection de l'emploi des cadres municipaux à l'heure où, depuis le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Fernand Gagnon c. Ville de Chamby* (1999) R.C.S., les dispositions rémédiatrices que le législateur, au fil des années, avait inscrites dans les lois applicables ont été vidées de leur sens (si non de leur substance).

Dans les circonstances, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec se permet d'insister pour que le législateur reconnaisse la nécessité d'accorder une protection adéquate aux cadres et officiers municipaux et, à cet égard, référence est faite aux extraits ci-joints du mémoire produit par la Corporation sur le Projet de loi no 150 (annexe 1).

RECOMMANDATION

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec recommande que le législateur assure une protection adéquate aux cadres et officiers municipaux et, en outre, elle recommande de remplacer le paragraphe 5 du 2^{ème} alinéa de l'article 33 de l'annexe 1 par le suivant :

« de destituer un fonctionnaire qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail, de le suspendre sans traitement ou de réduire son traitement ».

¹ *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.

Relativement à l'article 43 de l'annexe 1

L'article 43 de l'annexe 1 du Projet de loi no 170 propose que les mesures disciplinaires autres que le congédiement relèvent du conseil de l'arrondissement.

L'article 42 de l'annexe 1 du Projet de loi no 170 prévoit que tous les fonctionnaires, même ceux qui exécutent des responsabilités qui relèvent du conseil de l'arrondissement sont des fonctionnaires de la ville.

Dans ce contexte, la discipline doit être exercée par le véritable employeur, c'est à dire la ville et non pas par le conseil de l'arrondissement.

Il sera difficile d'ailleurs, advenant le congédiement d'un fonctionnaire, d'évaluer les mesures disciplinaires imposées par une autre autorité que celle qui prendra la décision finale. Le principe de la gradation des sanctions recevra difficilement application considérant que deux autorités différentes auront le pouvoir d'imposer des sanctions différentes.

RECOMMANDATION

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec recommande que l'article 43 de l'annexe 1 du Projet de loi no 170 soit modifié par le retrait de la dernière phrase.

Relativement à l'article 44 de l'annexe 1

Le dernier alinéa de l'article 44 propose que la dotation des emplois et le rappel au travail dans un arrondissement soit fait, entre autres, en tenant compte de critères de sélection négociés entre les parties.

Les cadres municipaux n'étant pas représentés comme les autres salariés syndiqués, il est nécessaire de définir le mot « parties » mentionné à cet article ou de préciser que les fonctionnaires non représentés pourront se désigner des représentants.

RECOMMANDATION

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec recommande que le dernier alinéa de l'article 44 soit modifié par l'ajout d'un autre se lisant comme suit :

« Les fonctionnaires non représentés par une association pourront, aux fins du paragraphe précédent, se désigner des représentants. »

Relativement à l'article 165 de l'annexe 1

L'article 165 du Projet de loi no 170 propose que le comité de transition doit élaborer tout plan relatif à l'intégration des fonctionnaires, ainsi que les modalités relatives aux droits et recours de l'employé qui se croit lésé par l'application du plan d'intégration.

Il n'est pas souhaitable de laisser au comité de transition le pouvoir de déterminer les modalités relatives au droit et recours de celui qui se croit lésé de sa décision.

Cela revient à dire que celui qui prend la décision décide également s'il y a un droit à contester et comment contester sa décision...

En toute équité pour l'employé et pour le comité de transition lui-même, il convient que ce soit la loi et non pas le décideur qui règle cette question.

Il doit y avoir non seulement justice mais également apparence de justice et il est évident que l'article 165 du Projet de loi no 170 au pire ne prévoit pas un mécanisme juste et au mieux ne prévoit pas un mécanisme qui apparaît juste.

La Commission municipale a toujours eu la compétence de régler des questions de cette nature et il conviendrait de lui laisser à elle le soin de trancher pareille question.

RECOMMANDATION

La Corporation des officiers municipaux agréés du Québec recommande que l'article 165 soit modifié par le retrait dans le premier alinéa des mots « ainsi que les modalités relatives aux droits et recours de l'employé qui se croit lésé par l'application du plan

d'intégration » et par l'ajout d'un paragraphe additionnel immédiatement après le 1^{er} paragraphe qui se lira comme suit :

« L'employé qui se croit lésé par l'application d'un plan d'intégration pourra en appeler à la commission municipale, laquelle décide en dernier ressort ».

Relativement au statut des cadres municipaux

Le projet de loi no 170 prévoit des regroupements majeurs impliquant de nombreuses municipalités et, par voie de conséquence, de nombreux cadres municipaux.

Ce groupe d'employés constitue certes le groupe le plus vulnérable et la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec fait part de sa vive inquiétude et réitère avec insistance les propos qu'elle inscrivait dans le mémoire soumis au printemps 2000 à l'égard des projets de loi 124 et 134.

Ainsi, lorsqu'il y a regroupement d'un nombre restreint de municipalités en vue de former une nouvelle municipalité, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas de difficulté importante reliée à l'intégration des cadres municipaux.

L'expérience nous a amplement démontré qu'une telle intégration se faisait généralement de façon ordonnée et harmonieuse, le tout dans le respect des personnes impliquées et de leurs droits.

Dans les cas où un regroupement implique un nombre important de municipalités, comme c'est le cas avec le Projet de loi no 170, nous soumettons que les mécanismes appropriés devraient être prévus afin d'assurer que l'intégration des cadres municipaux soit faite dans le respect des personnes en cause et de leurs droits.

Il serait trop facile de profiter d'une "**réorganisation administrative**" faisant suite au regroupement pour justifier des décisions affectant le lien d'emploi des cadres municipaux en cause.

En conformité avec les buts corporatifs inscrits à la loi constitutive de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, nous nous permettons d'insister auprès des autorités législatives pour prévoir que, dans les cas d'annexion et de regroupement, aucun cadre municipal ou autre fonctionnaire non syndiqué ne puisse être mis à pied, même dans le cadre d'une réorganisation administrative faite suivant les règles.

Des mesures adéquates devant s'imposer dans le cadre de ce genre de regroupement devraient être prévues et, à cet égard, nous joignons en annexe 2 un mécanisme qui a été approuvé par dix (10) municipalités comprises dans la région des villes de la rive sud de Québec, en l'occurrence les municipalités de Saint-Jean-Chrysostome, Saint-Nicolas, Saint-Étienne-de-Lauzon, Saint-Joseph-de-la-Pointe-Lévy, Saint-Romuald, Saint-Rédempteur, Charny, Pintendre, Breakeyville et Lévis. De plus, la MRC des Chutes-de-la-Chaudière a souscrit à ce mécanisme.

Nous considérons que ces mesures approuvées par ces municipalités constituent une approche concrète et positive qui pourrait être reproduite pour les autres regroupements visés par le Projet de loi no 170 et pour tout autre regroupement.