

CANADIAN THESES ON MICROFICHE

I.S.B.N. /

THESES CANADIENNES SUR MICROFICHE



National Library of Canada
Collections Development Branch

Canadian Theses on
Microfiche Service

Ottawa, Canada
K1A 0N4

Bibliothèque nationale du Canada
Direction du développement des collections

Service des thèses canadiennes
sur microfiche

NOTICE

The quality of this microfiche is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us a poor photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this film is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30. Please read the authorization forms which accompany this thesis.

THIS DISSERTATION
HAS BEEN MICROFILMED
EXACTLY AS RECEIVED

AVIS

La qualité de cette microfiche dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de mauvaise qualité.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, examens publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de ce microfilm est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30. Veuillez prendre connaissance des formules d'autorisation qui accompagnent cette thèse.

LA THÈSE A ÉTÉ
MICROFILMÉE TELLE QUE
NOUS L'AVONS REÇUE

L'APPEL A LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUEBEC
EN MATIERE DE DESTITUTION ET DE REDUCTION
DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX

PAR

JEAN CAROL BOUCHER.

THÈSE PRÉSENTÉE À L'ÉCOLE DES ÉTUDES SUPÉRIEURES
DE L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA
EN VUE DE L'OBTENTION D'UNE MAÎTRISE EN DROIT PUBLIC

OTTAWA

AOUT 1981

SOMMAIRE

En matière d'administration des collectivités locales, si l'homme politique municipal, maire ou conseiller, constitue l'un des intervenants principaux sur l'échiquier politique local, son action et sa disponibilité peuvent difficilement se prolonger quotidiennement. En effet, exception faite des corporations municipales d'envergure où le maire occupe ses fonctions à temps complet, le politicien municipal doit, dans la majorité des cas, s'adonner à des activités professionnelles ou commerciales d'où il saura tirer les revenus nécessaires pour subvenir à ses besoins.

C'est ainsi que la continuité des dossiers municipaux, de même que la mise en application des décisions du Conseil, sont opérées par des fonctionnaires-cadres, appelés aussi «officiers municipaux», aidés d'employés de soutien travaillant sous leurs ordres. La jurisprudence et les auteurs reconnaissent d'ailleurs que l'officier municipal est dépositaire d'un ensemble de devoirs et d'obligations déterminés par la Loi ou créés par le Conseil, ladite charge comportant aussi l'exercice d'une certaine discrétion.

Toutefois, bien que le cadre juridique propre à déterminer et à définir les prérogatives des officiers municipaux soit

inscrit dans nos lois, il n'en demeure pas moins que le contexte légal dans lequel oeuvrent ces officiers se double également d'une dimension politique dont l'influence agissante ne saurait être sous-estimée.

Sous ce rapport, rappelons que, jusqu'au début des années 60, l'existence d'une telle dimension politique en tant que partie intégrante du processus de nomination des officiers municipaux était formellement admise et reconnue. La destitution ou congédiement d'un cadre municipal était alors considéré comme un acte purement administratif soumis à l'absolue discrétion du Conseil.

Si, dès 1932, la législature du Québec portait un premier tempérament à la discrétion quasi-totale exercée par les conseils municipaux, eu égard à la destitution et au congédiement de leurs officiers, ce n'est véritablement qu'en 1962 que le gouvernement provincial instaura un droit d'appel en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

Toutefois, ce droit d'appel n'était accordé qu'aux officiers de corporations municipales relevant de la Loi des cités et villes. Quant aux officiers relevant de corporations sous la juridiction du Code municipal, ce n'est qu'en 1968 qu'une modification législative fut apportée, ladite modification réservant exclusivement le droit d'appel au secrétaire-trésorier qui aura

été en fonction depuis au moins 24 mois consécutifs et si ce dernier loge son appel dans les 8 jours de la résolution le destituant.

Dans le contexte législatif actuel, la jurisprudence est unanime à reconnaître que, suivant la compétence d'appel qui est dévolue à la Commission municipale par les articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes ainsi que par les articles 148 et 148a. du Code municipal, cette Commission constitue un organisme quasi-judiciaire qui examine, en dernier ressort, l'opportunité et la légalité de la décision adoptée par le Conseil municipal, à l'effet de destituer ou de réduire le traitement de l'officier-appelant.

Quant au cadre juridictionnel de la Commission municipale, agissant en tant que tribunal d'appel, il n'existe aucune règles de pratique ou règles de procédure déterminant de façon spécifique et formelle la façon de loger un appel et le mode de preuve à être exercé devant cet organisme. L'ensemble des décisions rendues à cet effet soulignent qu'un tel droit d'appel constitue une mesure rémédialrice et qu'il faut laisser à la Commission municipale, agissant en tant que tribunal d'appel, toute la latitude nécessaire pour apprécier la sagesse de la décision du Conseil municipal-intimé.

La jurisprudence a d'ailleurs élargi la définition

lexicologique de l'expression « destitution ». Ainsi, non seulement la destitution en tant que telle ainsi que la réduction de traitement constituent-ils des motifs d'appel valables, mais les cas de mutation d'un officier, de mise à pied temporaire, de démission forcée d'un officier ou de modification de salaire constituent également des faits assimilés au concept de destitution.

Quant aux critères d'appréciation de la Commission municipale, eu égard aux motifs de destitution ou de réduction de traitement mis en preuve devant elle, ces critères sont au nombre de trois, à savoir: (1) les faits reprochés à l'officier municipal doivent avoir un degré minimal de sérieux et de gravité, (2) le Conseil doit agir pour des motifs de bonne administration et en vue du bien commun de la population, (3) la sanction imposée par le Conseil ne doit pas être disproportionnée.

Il convient de plus d'ajouter que, bien que suivant les textes législatifs pertinents, les décisions de la Commission sont sans appel, certains recours peuvent cependant être exercés. Ainsi, l'action directe de nullité, le jugement déclaratoire sur requête et l'évocation sont des recours applicables eu égard aux décisions rendues par la Commission.

Dans le contexte de la législation actuelle, nous devons souligner un manque évident d'uniformité législative, plus particulièrement en ce qui a trait aux normes applicables aux of-

ficiers relevant de la Loi sur les cités et villes en regard des normes applicables aux officiers soumis au Code municipal. De plus, compte tenu que la corporation municipale n'a point l'obligation d'informer l'officier-appelant des motifs de sa destitution, il y a là une injustice flagrante qu'une modification législative se doit de corriger.

Enfin, en ce qui a trait à l'avenir de la compétence accordée à la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, cette compétence d'appel semble définitivement devoir se développer davantage, compte tenu de la mise en place de nouvelles législations par l'administration provinciale. En effet, dans le contexte des réformes législatives récemment complétées par les autorités provinciales, la Commission municipale devra se montrer vigilante afin d'assurer l'existence d'un équilibre au sein des administrations locales, plus particulièrement en préservant les officiers municipaux de l'arbitraire et de l'absolutisme des politiciens locaux.

TABLE DES ABREVIATIONS

C.A.	:	Recueil de jurisprudence du Québec, Cour d'appel
C.C.	:	Code civil de la Province de Québec
C.M.	:	Code municipal du Québec
C.M.Q.	:	Commission municipale du Québec
C.P.C.	:	Code de procédure civile
C.P.Q.	:	Commission de police du Québec
C.S.	:	Recueil de jurisprudence du Québec, Cour supérieure
J.E.	:	Jurisprudence express
L.C.V.	:	Loi sur les cités et villes
M.P.L.R.	:	Municipal and Planning Law Reports
R.C.S.	:	Rapports judiciaires du Canada, Cour suprême du Canada
R. du B.	:	Revue du Barreau
R.D.T.	:	Revue de droit du travail
R.L.	:	Revue légale
T.T.	:	Jurisprudence de droit du travail

INTRODUCTION

Les administrations municipales, en tant que structures politiques décentralisées, constituent des unités gouvernementales qui entretiennent des rapports directs et étroits avec les individus soumis à leur juridiction. Et, s'il est vrai qu'au début des années cinquante les corporations municipales présentaient l'image de simples «pourvoyeurs de services», l'urbanisation et l'industrialisation sans cesse croissantes ont conduit nos hommes politiques à devoir réexaminer la problématique urbaine dans son ensemble (1).

A cet égard, la dernière décennie fut témoin de plusieurs changements législatifs et organisationnels dans le secteur de l'administration municipale au Québec. Ainsi, a-t-on vu diminuer le nombre des municipalités rurales, éliminant de la sorte le morcellement inutile du territoire municipal. De même, la création de communautés urbaines et régionales, accompagnées de la mise en place d'organismes régionaux pour exercer des fonctions bien définies, telles que le transport en commun ou la planification commerciale et touristique, témoigne du désir de nos législa-

1. Voir à cet effet les commentaires des membres du groupe de travail dans, L'urbanisation au Québec, Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation - Editeur Officiel, 1976, pp. 27 à 30.

teurs de favoriser l'évolution des gouvernements municipaux en accord avec les mutations socio-économiques provoquées par l'évolution d'une technologie qui s'intègre de plus en plus au sein de notre environnement quotidien (2).

Conscient du fait que le contexte urbain conditionne la qualité de vie des individus, le Législateur québécois a également mis l'accent sur des mesures législatives propres à favoriser l'implication des administrateurs locaux en matière de gestion et de planification du développement de leurs territoires. Ainsi, après avoir délégué aux corporations municipales certains pouvoirs

2. De 1961 à 1974, inclusivement, fusions et annexions ont affecté, tel que ci-dessous, l'intégrité territoriale des municipalités au Québec:

- 39 fusions ou nouvelles érections en ville ont englobé du territoire rural.
- 135 annexions partielles et 15 annexions totales de municipalités, de cités et de villes ont été réalisées.

En 1975, suite à l'adoption et à la mise en vigueur de la Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay, L.Q. c.88, la création des Villes de Gatineau, Buckingham et Lucerne, dans l'Outaouais ainsi que l'érection des Villes de Jonquière, La Baie et Chicoutimi, dans le Haut-Saguenay, ont globalement contribué à la disparition de 25 municipalités rurales.

Voir: J.H. MASSEY, Agressions du développement urbain en milieu rural, impacts et solutions, cours de formation permanente du Barreau du Québec, no. 23, Montréal, 1977, p.p. 132 et 134.

en matière de qualité de l'environnement (3), le gouvernement provincial a-t-il mis en oeuvre des mécanismes prévoyant le contrôle de l'utilisation du sol par les municipalités, de concert avec les administrations régionales, les conseils de comté et les régies gouvernementales (4).

L'implantation des mesures précitées comportant son fardeau de dépenses supplémentaires pour les municipalités concernées, le Législateur a également prévu de nouvelles sources de financement pour les administrateurs municipaux. C'est ainsi que, sous la bannière de «l'autonomie des collectivités locales» (5), le gouvernement du Québec a substantiellement modifié le domaine de la fiscalité municipale, plus particulièrement par l'adoption

-
3. Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2 plus particulièrement aux articles 20 à 31 ainsi qu'aux articles 71 à 89.
 4. Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q., 1978, c.10 (sanctionnée le 22 décembre 1978); Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.Q., 1979, c.51, (sanctionnée le 21 novembre 1979).
 5. Cet objectif du gouvernement du Québec à l'effet de mettre en oeuvre une plus grande autonomie de collectivités locales a été repris tout récemment à la Conférence Québec-municipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin 1978. Voir à cet effet: La revalorisation du pouvoir municipal, réforme fiscale, Rapport de la Conférence Québec-municipalités, du 9 au 11 juin 1978.

L'expression a été également utilisée à plusieurs reprises par le Ministre des Finances du Québec, dans son Discours sur le Budget 1979-80; Editeur Officiel du Québec, mars 1979.

de la Loi sur la fiscalité municipale (6).

Enfin, en vue d'intéresser davantage à l'administration publique municipale des individus soucieux de l'intérêt collectif et possédant des qualités d'administrateur et d'entreprise, les législateurs québécois ont également prévu un mode de rémunération uniforme et progressif des élus municipaux (7). En effet, ceux qui sont élus pour mettre en oeuvre les pièces législatives récemment adoptées par l'autorité provinciale, doivent-ils non seulement disposer des qualités intellectuelles pour décider en toute connaissance de cause, mais doivent encore être rémunérés quelque peu adéquatement pour le manque à gagner que semblable disponibilité implique nécessairement.

Par ailleurs, si l'homme politique municipal, maire ou conseiller, constitue l'un des intervenants principaux sur l'échiquier politique local, son action et sa disponibilité peuvent difficilement se prolonger quotidiennement. En effet, exception faite de corporations municipales d'envergure où le maire occupe ses fonctions à temps complet, le politicien municipal doit, dans la

6. Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q., 1979, c.72 (sanctionnée le 21 décembre 1979).

7. Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités, 1980, P.L.Q. 105, (sanctionnée le 18 juin 1980).

majorité des cas, s'adonner à des activités professionnelles ou commerciales d'où il saura tirer les revenus nécessaires pour subvenir à ses besoins.

C'est ainsi que la continuité des dossiers municipaux de même que la mise en application des décisions du Conseil sont opérées par des fonctionnaires-cadres appelés aussi «officiers municipaux», aidés d'employés de soutien travaillant sous leurs ordres.

Un examen global des structures municipales, dans leur ensemble, saura d'ailleurs nous permettre de situer l'officier municipal au sein de cette structure politico-juridique appelée «corporation municipale».

Au fil de cette démarche préliminaire, en introduction générale du présent mémoire, nous comptons également dégager le concept général d'officier municipal pour ensuite circonscrire les divers paramètres constituant plus particulièrement l'objet de notre étude.

A- VUE D'ENSEMBLE DES STRUCTURES MUNICIPALES RELATIVEMENT A LEURS OFFICIERS.

Suivant les dispositions des articles 352 et suivants du Code civil les corporations municipales sont multiples, publi-

ques et politiques. Elles «sont régies par le droit public, et ne tombent sous le contrôle du droit civil que dans leurs rapports à certains égards, avec les autres membres de la société individuellement» (8).

Aussi, bien qu'au premier abord on puisse établir un certain parallélisme entre la compagnie privée et la corporation municipale (9), il n'en demeure pas moins que cette dernière soit soumise, quant à son fonctionnement et à ses structures, à diverses contraintes inhérentes aux dispositions du droit public.

Ainsi, en matière d'adjudication de contrats par voie d'appel d'offres, les administrateurs municipaux doivent se conformer aux dispositions impératives établies par la Législature Provinciale (10). Il en est de même en ce qui a trait à l'adoption de règlements d'emprunt (11) ou encore dans les cas de vente d'immeubles pour non-paiement de taxes municipales (12). Ces mé-

8. Code civil, art. 356.

9. Tout comme une compagnie privée, la corporation municipale peut acquérir ou vendre des biens meubles et immeubles, s'obliger, ester en justice ... etc.

10. Id. art. 573; Code municipal, art. 625-626.

11. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 543 à 568; Code municipal, art. 758 à 774.

12. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 511 à 530; Code municipal, art. 726 à 753.

canismes rigides de contrôle des actes posés par les conseils municipaux s'expliquent en raison du fait que dans leurs opérations, à l'encontre des compagnies ou corporations à but lucratif, les administrations municipales ne peuvent rechercher quelque profit que ce soit ou promouvoir des intérêts privés (13), leur action étant essentiellement orientée en vue de l'intérêt général de leurs contribuables.

Eu égard à l'établissement de leurs structures administratives, si les corporations municipales disposent d'une certaine latitude quant aux officiers qu'elles peuvent nommer (14), elles doivent par ailleurs se conformer aux dispositions impératives contenues aux lois qui les régissent. Examinons donc brièvement dans quelle mesure le Législateur s'est imposé aux gouvernements locaux à cet effet.

En ce qui a trait aux corporations de cité ou de ville, bien qu'elles puissent procéder à la nomination des cadres administratifs nécessaires à leur bon fonctionnement, elles doivent néanmoins procéder à la nomination des officiers suivants:

13. Hutchison c. City of Westmount, (1914) 49, R.C.S. 621.

14. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 71.

un greffier (15), un trésorier (16), un ou deux vérificateurs (17) de même qu'un évaluateur (18). De plus, dans les cas où le poste de greffier et de trésorier est occupé par la même personne, le fonctionnaire en place sera coiffé du titre de secrétaire-trésorier (19). Il convient également de souligner que, malgré l'importance des prérogatives rattachées à la fonction de gérant municipal, la nomination d'un gérant est facultative (20).

Dans le cas des municipalités régies par le Code municipal, ces dernières doivent également procéder à la nomination de certains officiers, à savoir: un secrétaire-trésorier (21), un vérificateur (22), un inspecteur agraire pour chaque arrondissement champêtre, autant de gardiens d'enclos publics qu'elles jugent à propos, de même qu'un inspecteur pour chaque arrondissement

15. Id. art. 85.

16. Id., art. 97.

17. Id., art. 108.

18. Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q., 1979, c.72 (sanctionnée le 21 décembre 1979), art. 14 et 19.

19. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 107.

20. Id., art. 112.

21. Code municipal, art. 147.

22. Code municipal, art. 642.

de voirie ou un inspecteur municipal (23).

En matière de structures gouvernementales de type «régional», les autorités provinciales ont également prévu que les communautés urbaines ou régionales devaient procéder à la nomination d'un certain nombre de cadres administratifs. Ainsi, le conseil de chacune des communautés concernées doit-il procéder à l'engagement d'un secrétaire, d'un gérant et d'un trésorier; par ailleurs, s'il le juge opportun, le conseil de tels organismes régionaux peut nommer une seule personne pour remplir les charges de secrétaire et de trésorier, ledit fonctionnaire portant alors le titre de secrétaire-trésorier (24).

Enfin, comme les autorités locales doivent assurer la sécurité et le maintien de l'ordre public sur leur territoire, le Législateur a délégué aux élus municipaux le pouvoir de créer et de maintenir un corps de police (25), ce dernier étant sous la direction d'un «chef» ou «directeur» qui en assure le commande-

23. Id., art. 178.

24. Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, L.Q., 1969, c.85, art. 82; Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84, art. 90; Loi de la Communauté urbaine de Québec, L.Q., 1969, c.83, art. 82.

25. Loi de police, L.R.Q., c. P-13, art. 64.

7

ment (26). Soulignons toutefois que cette obligation connaît deux tempéraments bien spécifiques; d'une part, le maintien d'un corps de police par une municipalité de moins de cinq mille habitants a un caractère facultatif alors que, d'autre part, le gouvernement peut dispenser une municipalité de son obligation de maintenir un corps de police, pour une période définie, si les circonstances le justifient (27).

Quant aux municipalités membres de la communauté urbaine de Montréal, ayant procédé à l'intégration des services de police sur l'ensemble de leurs territoires, c'est maintenant aux autorités de ladite communauté qu'il incombe de procéder à la nomination d'un directeur de police (28).

Il convient également de souligner que les administrateurs locaux peuvent procéder à la nomination d'autres officiers, le tout suivant l'ampleur des structures administratives existantes et la qualité des services offerts à leurs contribuables.

C'est ainsi que, pour assurer une meilleure coordina-

26. Id., art. 68.

27. Id., art. 64.

28. Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84, art. 112 et 113; Arrêté-en-conseil 1711-78, 1978, vol. 29, G.O. II, p. 3343.

tion de la fonction publique municipale, le conseil pourra procéder à la nomination d'un gérant municipal (29). De même, en matière de protection contre les incendies, la municipalité pourra créer un service des incendies, lequel sera dirigé par un «chef des pompiers» ou «directeur du service des incendies». Au niveau des services techniques, le conseil pourra également nommer un directeur des services techniques, un directeur des services d'urbanismes, voire même un directeur du service des loisirs.

Somme toute, l'évolution constante des besoins des collectivités locales conduit à la mise en place de nouveaux services municipaux, favorisant ainsi l'implantation d'officiers municipaux appelés à prendre la direction de ces nouvelles sphères d'activités.

Tel est donc, dans une perspective globale, l'ensemble du régime administratif des corporations locales et régionales. Toutefois, cette première approche descriptive ne saurait être complète sans un bref examen du concept «d'officier municipal» afin de cerner l'ensemble des devoirs et obligations de ces individus chargés d'assurer la continuité de l'action politique des élus municipaux.

29. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 112.

B- LA NOTION D'OFFICIER MUNICIPAL.

L'emploi de l'expression «officier municipal» se retrouve depuis la loi ayant précédé l'actuelle Loi sur les cités et villes. En effet, dès 1876, la Législature provinciale édictait les principes premiers relatifs à la nomination et à la destitution des officiers du conseil (30). Par la suite, cette expression fut toujours utilisée jusqu'à la refonte des Lois du Québec de 1977 où le titre 6. de la Section IV, traitant de l'organisation de la municipalité, fait maintenant usage de l'expression «fonctionnaire de la municipalité» (31).

En ce qui a trait aux employés-cadres des municipalités soumises au Code municipal, l'expression «officier municipal» est encore en usage quant à la description des charges qui sont dévolues aux cadres supérieurs de la municipalité (32).

Les textes législatifs traitant des communautés régionales emploient, pour leur part, l'expression «fonctionnaires»

30. Actes des clauses générales des corporations de ville, 1876, S.Q., c.29, partie I, section VIII, art. 132 à 177.

31. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 71 et suivants.

32. Code municipal, art. 132 à 225.

dans la désignation de leurs employés-cadres (33), alors que, dans la Loi de police, on ne retrouve aucune utilisation de l'une ou de l'autre des expressions précitées, le Législateur référant plutôt aux concepts de «directeur ou chef d'un corps de police» et de «non salarié au sens du Code du travail» (34).

Est-ce à dire que l'emploi de l'expression «officier municipal» tend à être remplacée par l'expression «fonctionnaire municipal»? Semblable conclusion nous semble à tout le moins prématurée et il y a tout lieu, à notre avis, de référer aux sources mêmes du droit positif en matière de droit municipal afin de faire le point sur la question.

A cet effet, il convient de nous rappeler qu'en autant qu'elles ne sont point incompatibles avec notre droit positif québécois, les règles d'interprétation anglaises sont celles qui doivent prévaloir en matière de droit municipal, celui-ci étant essentiellement d'inspiration anglaise (35). De plus, en matière d'interprétation des statuts québécois, le critère fondamental demeure encore la Loi d'interprétation, laquelle stipule au second

33. Loc. Cit., note 24.

34. Loc. Cit., note 25, aux articles 64 et suivants.

35. R. SAVOIE et A. TREMBLAY, Précis de droit municipal, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, pp. 43 et 44.

alinéa de l'article 41 que toute disposition d'un statut doit recevoir une interprétation large et libérale (36). Enfin, un courant jurisprudentiel encore récent a établi que, pour l'interprétation d'une loi ou d'un règlement, les tribunaux peuvent s'en rapporter à l'usage, la coutume, voire même à la pratique courante suivie pour définir les mots et expressions (37).

En appliquant les règles d'interprétation précédemment énoncées, nous pouvons déjà affirmer que l'expression «officier municipal» est encore d'actualité puisqu'elle est encore couramment utilisée par la plupart des corporations municipales. Toutefois, pour supporter notre démonstration, force nous est d'aller au-delà de la simple constatation empirique. En effet, nous devons examiner si l'expression «officier municipal» ne serait pas le fruit d'une servile traduction du texte législatif anglais.

Certes, la version anglaise des textes législatifs pertinents et ci-devant mentionnés fait usage de l'expression «municipal officer». Toutefois, un examen attentif des définitions du terme «officier», tel qu'établi par des linguistes de réputation

36. Loi d'interprétation, L.R.Q., c. I-16.

37. Ville de Montréal c. Ilgwu Center Inc., 1970, C.A. 344; Mitchell c. Cité de Montréal, 1963, C.S. 73; Ville de Montréal c. Chack, 1967, R.L. 137; Contra: Munger c. Cité de Jonquière, 1962, B.R. 381.

mondiale, ne saurait laisser de doute quant à l'acceptabilité et l'emploi correct du terme «officier» pour désigner les employés-cadres municipaux (38).

Quant à savoir comment il convient de considérer l'expression «fonctionnaire de la municipalité», telle qu'utilisée dans le chapitre C-19 des Lois refondues du Québec, nous croyons que les codificateurs ont voulu accentuer le concept de «fonction publique municipale», mettant ainsi en relief l'existence d'une structure patronale-syndicale au niveau des gouvernements municipaux. Cependant, ce choix socio-politique ne saurait porter ombrage à la réalité des actes administratifs posés quotidiennement

-
38. Officier: «celui qui remplit une charge civile ou militaire»
-- Dictionnaire Quillet de la langue française, Librairie A. Quillet, Paris 1963, page 1307.

Officier: - «Dr. Titulaire d'un office officier de la paix, fonctionnaire de police municipale chargé du commandement d'une brigade ou d'une section de gardiens de la paix

officier ministériel, personne titulaire d'une charge ou d'un office qui lui sont conférés par les pouvoirs publics»

Grand Larousse Encyclopédique, Tome VII, Librairie Larousse, Paris 1963, p. 917.

Officier: «... celui qui remplit une charge, un office

De nos jours, officier public

Officiers municipaux: ceux qui ont une charge dans l'administration d'une commune»

Paul ROBERT, Dictionnaire alphabétique de la langue française
Tome IV, Paris 1966, p. 721.

par ces cadres municipaux, lesquels sont, dans toute l'acceptation juridique du terme, des officiers municipaux.

A cet égard, explicitant toute la plénitude de l'expression «officier», McQuillin définit tel que ci-dessous l'essence même des prérogatives dévolues aux officiers municipaux:

It implies an authority to exercise some portion of the sovereign power of the state, great or small, or some portion of the powers of a municipal corporation, either in making, interpreting, administering or executing laws. This has been given as a fundamental test. Therefore, public officers are officers who render public services in which the general public have an interest, and embrace all persons in whom part of the sovereign or municipal regulations or general interests of society are vested. (39)

Rogers, pour sa part, après avoir établi trois catégories de fonctionnaires municipaux (40) circonscrit en ces termes le statut de l'officier municipal:

A municipal officer, generally speaking, is one who holds a permanent position of responsibility with definite rights and duties usually prescribed by statute and sometimes by by-law. As dis-

39. E. McQUILLIN, The Law of Municipal Corporations, 3rd ed., vol. 3, Chicago, Callaghan & Company, 1973, p. 169.

40. I. Mac F. ROGERS, The Law of Canadian Municipal Corporations, 2nd ed., vol. 1, Toronto, The Carswell Company Ltd., Canada, 1971, p. 281.

tinguished from a servant employed by a municipality, an officer appointed by it has, in the performance of his duties, some discretionary authority and has a responsibility to perform vital duties of the corporation; a mere servant has only a duty to obey orders. (41)

Quant à la jurisprudence québécoise en la matière, il est maintenant bien établi que l'officier municipal est dépositaire d'un ensemble de devoirs et d'obligations déterminés par la loi ou créés par le conseil, ladite charge comportant aussi l'exercice d'une certaine discrétion (42).

Aussi, nous appuyant sur les règles d'interprétation analysées dans la présente section de cette introduction, nous pouvons dès maintenant affirmer que l'expression «officier municipal» loin d'être un anglicisme, constitue l'expression propre à circonscrire les diverses fonctions occupées par les employés-cadres des corporations locales.

En ce qui a trait à l'emploi du terme «fonctionnaire

41. Ibid.

42. Lessard c. Cité de Lévis, (1918) 54, C.S. 139;
Cité de Trois-Rivières c. Méthot, (1929) 46, B.R. 418;
Lapointe c. Ville de Rouyn, (1935) 73, C.S. 356;
Ville de Rouyn c. Mageau, 1936, B.R. 350;
Villeneuve c. Gauthier, 1963, C.S. 133;

municipal», outre le fait qu'il met en relief la présence d'une fonction publique municipale au sein des administrations locales, il définit une réalité identique à celle exprimée par le terme «officier municipal».

Il n'y a donc aucun changement de contenu eu égard à l'emploi de l'une ou l'autre des expressions précédemment citées, le qualificatif «officier» se situant, à notre avis, dans un éclairage à caractère administratif. A cet effet, considérant le statut des cadres municipaux, tel que définit par Rogers et McQuillin, l'expression «officier municipal» traduirait davantage la réalité socio-politique et juridique d'un tel statut.

Le statut juridique de l'officier municipal étant maintenant établi, notre examen global du cadre d'opération de l'officier municipal ne saurait être complet sans un bref aperçu des devoirs du conseil municipal eu égard à l'engagement et au congédiement de ses employés-cadres.

C- CADRE JURIDIQUE DU PROCESSUS DE NOMINATION ET DE
DESTITUTION DE L'OFFICIER MUNICIPAL.

Tel que prévu par leurs lois constitutives, les administrations locales procèdent à la nomination de leurs officiers

par voie de résolution (43).

Cependant, en ce qui a trait aux communautés urbaines ou régionales, on ne retrouve aucune indication quant au processus de nomination des fonctionnaires-cadres. En effet, les seules mentions que l'on retrouve dans les textes législatifs pertinents sont à l'effet que le conseil de chacun des organismes concernés procède par voie de résolution lorsqu'il s'agit de destituer ou de congédier un employé-cadre (44).

Aussi, nous appuyant sur la règle d'interprétation à l'effet que le pouvoir de nomination emporte le pouvoir de destitution (45), il nous est permis d'en déduire que c'est également par voie de résolution que les officiers de ces organismes sont nommés. Rappelons également qu'en matière de droit municipal, il est reconnu que les actes à caractère administratif sont posés par voie de résolution.

Par ailleurs, dans l'établissement des devoirs et

43. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 71; Code municipal, art. 132.

44. Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, L.Q., 1969, c.85, art. 87; Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84, art. 93; Loi de la Communauté urbaine de Québec, L.Q., 1969, c.83, art. 87.

45. Loi d'interprétation, L.R.Q., c. I-16, art. 55.

fonctions de leurs officiers, les gouvernements locaux peuvent procéder par règlement dans les cas où lesdits devoirs et obligations ne soient point déterminés par la loi (46). A cet égard, les tribunaux ont d'ailleurs établi que l'officier municipal détient ses pouvoirs de la loi ou de règlements du conseil et non pas du contrat d'engagement qui a pu intervenir entre l'officier et l'organisme municipal en cause (47).

Toutefois, bien que le cadre juridique propre à déterminer et à définir les prérogatives des officiers municipaux soit inscrit dans nos lois, il n'en demeure pas moins que le contexte légal dans lequel oeuvrent les officiers municipaux se double également d'une dimension politique dont l'influence agissante ne saurait être sous-estimée.

Sous ce rapport, il convient de rappeler que, jusqu'au début des années soixante, l'existence d'une telle dimension politique en tant que partie intégrante du processus de nomination des officiers municipaux était formellement admise et reconnue, la destitution ou congédiement d'un cadre municipal étant alors

46. Lois sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 77; Code municipal, art. 391; Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, L.Q., 1969, c.85, art. 82; Loi de la Communauté urbaine de Québec, L.Q. 1969, c.83, art. 82; Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84, art. 90 et 91.

47. Villeneuve c. Gauthier, 1963, C.S. 133.

considéré comme un acte purement administratif, soumis à l'absolue discrétion du conseil (48). L'honorable juge Belleau, s'exprimant au nom de la majorité de la Cour de Revision, affirme d'ailleurs cette réalité lorsqu'il définit en ces termes la relation «conseil, secrétaire-trésorier»:

Le secrétaire-trésorier est un des officiers chargés d'exercer les pouvoirs conférés au conseil. Il n'est pas engagé mais il est nommé. Il reçoit un traitement ou autre indemnité et non un salaire. Le Conseil ne peut s'engager autrement vis-à-vis de lui, sans renoncer à un privilège inhérent à la constitution de la corporation qu'il représente, ce qu'il n'a pas le droit de faire. (49)

C'est pourquoi, dès 1932, la Législature du Québec portait un premier tempérament à la discrétion quasi-totale exercée par les conseils municipaux eu égard à la destitution et au congédiement de leurs officiers. Procédant à l'adoption de la Loi concernant la destitution de certains officiers des cités et villes (50), les législateurs québécois instituaient une procédure d'enquête applicable en matière de destitution des officiers

48. Roy c. Ville de Grand'Mère, (1918) 54 C.S. 21;
Roy c. Ville de Pointe-aux-Trembles, (1922) 61 C.S. 329;
Morier c. Paroisse de la Présentation, 1941, C.S. 363.

49. Roy c. La Ville de Grand'Mère, (1918) 54 C.S. 22.

50. S.Q., 1931-32, c.53, art. 1.

municipaux. Cependant, cette procédure était d'application très limitée, tel qu'il appert du texte législatif même, laissant de plus à la discrétion du conseil le soin de recourir ou non à ladite procédure (51).

Toutefois, ce n'est véritablement qu'en 1962 que le gouvernement provincial instaura un droit d'appel en matière de destitution ou de congédiement des officiers municipaux. Modifiant l'ancien article 69 de la Loi des cités et villes, le Législateur instaurait en effet un droit d'appel auprès de la Commission municipale du Québec pour certains officiers municipaux, y inclus le chef de police (52). On doit cependant noter qu'un tel appel ne s'appliquait qu'aux officiers des municipalités régies par la Loi des cités et villes, excluant ainsi les employés-cadres opérant suivant le Code municipal.

51. Id. art. 4.

52. Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q., 1962, c.49, art. 3:

«L'article 69 de ladite loi, remplacé par l'article 2 de la Loi 7 George VI, chapitre 37, est modifié en ajoutant l'alinéa suivant:

Le greffier, le trésorier ou secrétaire-trésorier et le chef de police ou autre personne exerçant des fonctions analogues peuvent dans les huit jours interjeter appel d'une telle décision à la Commission municipale de Québec qui décide en dernier ressort, après enquête.»

Par la suite, en 1968, la Législature québécoise accordait le même droit d'appel auprès de la Commission municipale aux secrétaires-trésoriers agissant sous l'empire du Code municipal (53). Au cours de cette même année, légiférant en matière de police à l'échelle provinciale, le gouvernement créait la Commission de Police du Québec. Ce nouvel organisme fut d'ailleurs immédiatement saisi de la juridiction exclusive de tout appel en matière de destitution ou de congédiement des officiers de police municipaux (54).

Par ailleurs, la Commission de Police étant également investie de pouvoirs d'enquête et de recommandation en matière d'administration des corps de police municipaux, ladite commission se retrouva, à plus d'une occasion, devant l'obligation de siéger en tant que tribunal d'appel, en matière de destitution ou de congédiement d'officiers de police municipaux, eu égard à des situations de faits qu'elle avait précédemment examinées en vertu de son pouvoir d'enquête.

C'est pourquoi, conscient de la nécessité de corriger semblables situations, le Législateur a modifié tout récemment la

53. Loi modifiant le Code municipal, L.Q., 1968, c.85, art. 1.

54. Loi de police, S.Q., 1968, c.17, art. 63.

Loi de police (55). Il existe maintenant une nouvelle juridiction d'appel, formée de trois juges de la Cour Provinciale, lesquels entendent l'appel des officiers de police municipaux dont la destitution ou le congédiement est décidé dans le cadre de recommandations contenues dans un rapport d'enquête de la Commission de Police (56).

Ainsi, suivant les textes législatifs actuellement en vigueur, il existe aujourd'hui trois organismes d'appel auprès desquels les officiers municipaux destitués ou congédiés peuvent demander la revision de la décision du conseil municipal concerné, lesdits organismes étant: la Commission municipale du Québec, la Commission de police du Québec et la Cour Provinciale.

Dans le cadre du présent mémoire, nous comptons étudier et analyser le processus d'appel auprès de la Commission municipale, tel qu'il peut être exercé par tout officier municipal destitué ou dont on a réduit le traitement. A cette fin, nous examinerons tout d'abord le statut juridique de la Commission en tant qu'organisme d'appel. Puis, en un second chapitre, nos observations seront orientées en fonction du cadre juridictionnel

55. Loi modifiant la Loi de police, L.Q., 1979, c.107, (sanctionnée le 21 décembre 1979).

56. Id., art. 37.

de la Commission, agissant en tant que tribunal d'appel. Enfin, en un troisième et dernier chapitre, nous tenterons de cerner la nature ainsi que la portée des décisions rendues par la Commission municipale du Québec en tant qu'organisme siégeant en matière d'appel.

Ayant d'abord procédé à l'examen des textes législatifs pertinents, le tout replacé dans le contexte de leur évolution historique, nous établirons les conditions de recevabilité d'un appel ainsi que la procédure pertinente. Nous procéderons également à l'étude des critères d'appréciation de la Commission eu égard aux motifs de destitution ou de réduction de traitement dont appel, recherchant au surplus les motifs jugés pertinents par les commissaires. A cet effet, nous comptons également déterminer les lignes directrices présidant aux décisions rendues en matière d'appel. De même, nous examinerons comment les tribunaux supérieurs ont apprécié et circonscrit la juridiction de la Commission, siégeant en matière d'appel, dans le cadre des requêtes présentées en vue de l'émission de brefs de prérogative.

La démarche juridique suivie, pour les fins de ce mémoire, est donc spécifiquement orientée dans la foulée des principes généraux de droit administratif, certains principes relevant plus particulièrement du droit du travail ayant été également retenus afin de procéder à l'examen complet du sujet à l'étude.

En guise de conclusion, outre les critiques de certains mécanismes actuellement en place, relativement aux situations de faits observées en cours d'étude, nous comptons également apporter certains éléments de prospective, de manière à signaler les changements législatifs qui pourraient être apportés afin de minimiser toute forme de déphasage pouvant exister entre les textes législatifs applicables et le contexte socio-juridique dans lequel évoluent quotidiennement politiciens locaux et officiers municipaux.

CHAPITRE I: LE STATUT JURIDIQUE DE LA COMMISSION MUNICIPALE
EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL.

Mise en place en 1932 par l'adoption de la Loi concernant la Commission de surveillance et de contrôle des corporations municipales et scolaires (57), la Commission municipale du Québec fut initialement établie en vue de surveiller les opérations financières des corporations municipales et scolaires. La Cour Supérieure a d'ailleurs établi, dès 1940, que «la Commission municipale a été instituée pour empêcher les corporations d'engager le crédit des municipalités» (58).

Dotée de pouvoirs administratifs bien limités, le rôle initial de la Commission se résumait alors à l'approbation des emprunts municipaux de même qu'à la mise en tutelle des corporations municipales et scolaires en défaut. Investie de pouvoirs d'enquête au terme desquels on lui accordait les privilèges d'un commissaire-enquêteur au sens de la Loi des commissions d'enquête (59), ce nouvel organisme administratif pouvait également formuler des règles de pratique de même qu'il devait produire, pour le

57. S.Q., 1931-32, c.56 (sanctionnée le 19 février 1932).

58. Lefebvre c. Ville de Rigaud, (1940) 78 C.S. 255, p. 256.

59. Supra, note 57, art. 22.

compte du Ministre des affaires municipales, tous les rapports que ce dernier pouvait exiger (60).

Trente ans plus tard, soit en 1962, le mandat de la Commission municipale est élargi et cette dernière se voit confier le rôle d'organisme d'appel au cas de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux (61). L'acquisition de cette nouvelle compétence conférerait ainsi à la Commission municipale un nouveau rôle et, par voie de conséquence, un statut juridique bien particulier qu'il importe d'examiner avec soin.

En vue de circonscrire le statut juridique de la Commission municipale, agissant à titre de tribunal d'appel, nous procéderons en tout premier lieu à l'examen des pièces législatives qui ont conduit à l'établissement de cette compétence d'appel, telle que décrite à la Loi de 1962 (62). Ce premier examen ne saurait d'ailleurs être complet sans une observation suivie de l'évolution des textes législatifs pertinents, depuis l'instauration de cette nouvelle compétence de la Commission, jusqu'à l'adoption des textes de loi actuellement en vigueur. Cet aperçu historique de l'évolution législative en matière d'appel auprès

60. Id., arts. 16 (d), 48 et 56.

61. Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q., 1962, c.49, art. 3.

de la Commission municipale sera également doublé d'un examen des objectifs poursuivis par les autorités gouvernementales dans la mise en place d'un tel mécanisme d'appel.

Par ailleurs, il y aura lieu, dans le contexte de ce premier chapitre, de porter notre attention sur le cadre institutionnel de la Commission, eu égard à son rôle de tribunal d'appel. A cet effet, nous examinerons si, dans le cadre de cette compétence d'appel, la Commission municipale constitue ou non un «tribunal d'appel». De même, notre analyse portera-t-elle sur la qualification juridique du droit d'appel accordé aux officiers municipaux ainsi que sur un examen de la constitutionnalité de ce pouvoir d'appel accordé à la Commission municipale du Québec.

SECTION 1- APERCU HISTORIQUE DE LA LEGISLATION EN MATIERE
D'APPEL AUPRES DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU
QUEBEC.

Si, en 1962, l'amendement apporté à la Loi des cités et villes constituait le seul texte législatif propre à établir

62. Ibid.

la compétence de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel, au cas de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, cette compétence d'appel est aujourd'hui inscrite à notre Code municipal, dans les lois constitutives de nos gouvernements régionaux de même qu'elle se retrouve dans les dispositions législatives en matière d'évaluation foncière. Les divers textes législatifs qui gouvernent actuellement le droit d'appel accordé aux officiers municipaux, auprès de la Commission municipale, sont donc le fruit d'une évolution législative dont nous allons retracer les étapes majeures dans le contexte de la présente section de notre mémoire.

En ce qui a trait à déterminer les objectifs ayant présidé à l'octroi d'une telle compétence en matière d'appel, il y aura lieu de nous attarder aux interventions politiques intervenues lors des commissions parlementaires pertinentes, de même qu'il y aura lieu de relever les observations des tribunaux judiciaires ou quasi-judiciaires ayant statué sur cette question.

PARAGRAPHE A- EVOLUTION ET EXAMEN DES TEXTES LEGISLATIFS
PERTINENTS.

1- Les dispositions législatives relevant de la
Loi sur les cités et villes.

L'analyse globale des dispositions législatives relevant de la Loi sur les cités et villes et des Actes des clauses

générales des corporations de ville nous conduit à distinguer de façon formelle quatre étapes majeures dans la formulation du libellé actuel des articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes (c.f. les articles 69 et 69a des statuts de 1964).

Une première étape, soit de 1876 à 1962, constitue la période où le processus de destitution des officiers municipaux est établi, sans pour autant qu'un mécanisme d'appel soit lui-même établi. Dès 1962, une seconde étape est franchie dans le cadre de l'établissement d'un droit d'appel auprès de la Commission municipale du Québec, lors de la destitution de certains officiers municipaux. Une troisième étape, en 1968, diversifie le droit d'appel au cas de destitution des officiers municipaux employés par des corporations municipales soumises à l'application de la Loi des cités et villes. Enfin, en une quatrième étape, on a précisé davantage le processus de destitution par l'addition de formalités à être accomplies par le conseil dans le cadre de l'adoption de la résolution concernant la destitution ou le congédiement de l'officier municipal.

Examinons maintenant plus en détail chacune des étapes précitées.

a) Période de 1876 à 1962

C'est en 1876 que la Législature québécoise édictait

les premières normes en regard du processus de nomination et de destitution des officiers municipaux. Il est alors prévu que c'est par voie de résolution que le conseil procédera à la nomination ou à la destitution de ses officiers (63).

Par une modification apportée à la Loi des cités et villes, en 1903, le Législateur précise que c'est «à la majorité absolue de tout le conseil» que doit être votée la destitution des officiers municipaux (64). Il n'est donc plus question de la majorité simple des membres présents, les autorités provinciales voulant ainsi impliquer tout le conseil en regard d'un acte administratif concernant les employés-cadres des corporations municipales.

63. Actes des clauses générales des corporations de ville, S.Q., 1876, c.29, art. 134 et 135.

134. Tout officier municipal pourra être destitué par le conseil.

135. Toute nomination ou destitution d'officier municipal sera faite par résolution du conseil; cette résolution sera communiquée sans délai, par le secrétaire-trésorier, à la personne qui en est l'objet.

64. Loi des cités et villes, S.Q., 1903, c.38, art. 67.

67. Le conseil peut nommer les officiers qu'il juge nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont conférés et leur accorder le traitement ou autre indemnité qu'il juge à propos, et peut, à la majorité absolue de tout le conseil, destituer tout officier et en nommer un autre à sa place.

Par ailleurs, en 1922, le gouvernement provincial amende à nouveau la législation traitant de la destitution des officiers municipaux, énonçant que c'est maintenant «à la majorité absolue de tous les échevins» que sera votée la destitution des officiers municipaux (65). En regard du libellé de l'article 69, il s'avère que le maire ne saurait voter quant à la destitution des officiers municipaux, vu que ce dernier, bien qu'étant membre du conseil à part entière, n'est pas un échevin au sens de la loi (66).

Cette nouvelle disposition législative nous semble toutefois peu logique et l'on se perd en conjectures quant à connaître les motifs qui ont présidé une telle modification, laquelle, à notre avis, constitue un certain recul en regard du concept général de démocratie municipale. Quoiqu'il en soit, dès 1934, le libellé de l'article 69 fut à nouveau modifié et l'ex-

65. Loi concernant les cités et villes, S.Q., 1922, c.65, art. 69.

69. Le conseil peut nommer les officiers qu'il juge nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont conférés et leur accorder le traitement ou l'indemnité qu'il juge à propos. Il peut, à la majorité absolue de tous les échevins, destituer tout officier et en nommer un autre à sa place.

66. Suivant les dispositions des articles 4 (5°) et 47 de la Loi des cités et villes de 1925, (S.R.Q., 1925, c.102), le Législateur considère que le maire est un membre du conseil municipal tout en faisant une nette différence entre le concept de «maire», «échevin» et «membre du conseil».

pression «les échevins» fut remplacée par l'expression «les membres du conseil» (67).

Enfin, au cours de cette même période, soit en 1934, les autorités gouvernementales soumettent également la réduction du traitement des officiers municipaux au vote de la majorité absolue des membres du conseil (68).

Dans son ensemble, cette première période est celle de l'absolutisme des droits du conseil municipal en regard de l'engagement, de la destitution et de la réduction de traitement de ses officiers. Et, même si la modification apportée en 1934 (69) fait état du vote de la majorité absolue de tous les membres du conseil, il n'en demeure pas moins que l'officier municipal a en-

67. Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q., 1934, c.33, art. 1.

68. Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q., 1943, c.37, art. 2.

2. L'article 69 de ladite loi est remplacé par le suivant:

«69. Le conseil peut nommer les officiers qu'il juge nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont conférés et leur accorder le traitement qu'il juge à propos.

Le vote de la majorité absolue de tous les membres du conseil est requis pour la destitution d'un officier ou la réduction de son traitement.»

69. Supra, note 66.

core un statut dont la vulnérabilité est évidente eu égard à tout changement de climat politique au sein de la majorité du conseil.

b) Les modifications législatives de 1962.

Modifiant à nouveau la Loi des cités et villes, le Législateur institua, en 1962, un droit d'appel pour certains officiers municipaux destitués, et ce par l'addition d'un second alinéa au texte de l'article 69 de la Loi, la modification législative décrétant d'ailleurs ce qui suit:

3. L'article 69 de ladite loi, remplacé par l'article 2 de la Loi 7 Georges VI, chapitre 37, est modifié en ajoutant l'alinéa suivant:

«Le greffier, le trésorier ou secrétaire-trésorier et le chef de police ou autre personne exerçant des fonctions analogues peuvent dans les huit jours interjeter appel d'une telle décision à la Commission municipale de Québec qui décide en dernier ressort après enquête.» (70)

Outre le fait qu'elle institue, en tant que tel, un droit d'appel auprès de la Commission municipale du Québec, cette modification précise de façon relative les officiers qui peuvent bénéficier du droit d'appel nouvellement créé. On remarque, à cet égard, que

70. Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q., 1962, c.49, art. 3.

si le droit existe formellement pour le greffier, le trésorier, le secrétaire-trésorier et le chef de police, le texte législatif demeure nébuleux quant à déterminer les «personnes exerçant des fonctions analogues».

Les précisions quant au domaine d'application de cette expression seront par ailleurs apportées par la Commission municipale, dans le cadre de l'exercice de sa nouvelle compétence d'appel. A cet effet, nous procéderons à l'examen des critères posés par la Commission au chapitre troisième de notre mémoire.

c) Les modifications législatives de 1968

Les modifications législatives effectuées en 1968 sont de deux ordres bien particuliers. Ainsi, en un premier temps, le gouvernement du Québec, par l'adoption de la Loi de Police réfère toute question de destitution ou de congédiement des officiers de police municipaux à un nouvel organisme désigné en tant que «Commission de police du Québec» (71). Il est également prévu que l'expression «le chef de police ou autres personnes exerçant des fonctions analogues» sera retranchée du libellé du nouvel article

71. Loi de Police, S.Q., 1968, c.17, art. 63.

69 de la Loi des cités et villes (72). Par la suite, en une seconde étape, les autorités provinciales, modifiant à nouveau la Loi des cités et villes, confèrent une nouvelle phraséologie à l'article 69 et y ajoutent une nouvelle partie, laquelle est désignée en tant qu'article 69a et 69b de la loi (73).

72. Id, art. 88: L'article 69 de la Loi des cités et villes (Statuts refondus, 1964, chapitre 193) est modifié en re-tranchant, dans les deuxième et troisième lignes du troisième alinéa, les mots «le chef de police ou autres personnes exerçant des fonctions analogues».

73. Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q., 1968, c.53, art. 1: L'article 69 de la Loi des cités et villes (Statuts refondus, 1964, chapitre 193), modifié par l'article 88 de la loi 17 Elizabeth II, chapitre 17, est remplacé par les suivants:

«69. Le conseil peut nommer les officiers qu'il juge nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont conférés et leur accorder le traitement qu'il juge à propos. Le vote d'au moins la majorité absolue de tous les membres du conseil est requis pour la destitution d'un officier ou la réduction de son traitement.

«69a. Le greffier et le trésorier ou secrétaire-trésorier d'une municipalité peuvent, dans les huit jours d'une décision du conseil les destituant ou réduisant leur traitement, interjeter appel d'une telle décision à la Commission municipale de Québec qui décide en dernier ressort après enquête.

Si l'appel est maintenu, la Commission peut aussi ordonner à la municipalité de payer à l'appelant une somme d'argent qu'elle détermine pour l'indemniser des dépenses qu'il a encourues pour cet appel; l'ordonnance à cette fin est homologuée sur requête de l'appelant par la Cour Provinciale ou, si le montant en jeu est de mille dollars ou plus, par la Cour Supérieure; l'appelant peut ensuite exécuter le jugement contre la municipalité.

«69b. Les dispositions de l'article 69a s'appliquent à toutes les municipalités de cité ou de ville, même à celles qui ne sont pas visées par l'article 1 de la présente loi et une disposition d'une charte qui abroge, remplace ou modifie directement ou indirectement l'article 69, en totalité ou en partie, ou qui édicte un article 69a, n'exclut pas l'application de l'article 69a».

Suivant le libellé du nouveau texte législatif, il y a tout lieu de croire que l'expression «ou autres personnes exerçant des fonctions analogues ...» telle qu'énoncée à la Loi de 1962 (74) concernait plus spécifiquement les officiers municipaux non formellement désignés au texte législatif, et ce même si l'on ne retrouvait plus cette expression au libellé de l'article 69 de la Loi des cités et villes. Cette hypothèse est d'ailleurs fondée sur le fait qu'au cours de cette même année, l'article 69 fut re-modifié (75) afin de permettre l'appel auprès de la Commission mu-

74. Supra, note 70.

75. Loi modifiant la Loi des cités et villes, S.Q., 1968, c.55, art. 27: L'article 69 de ladite loi, remplacé par l'article 1 de la loi 17 Elizabeth II, chapitre 53, est de nouveau remplacé par le suivant:

«69. Le conseil nomme par résolution les fonctionnaires et employés qu'il juge nécessaires à l'administration de la municipalité, sous réserve de l'article 52 de la Loi de police (17 Elizabeth II, chapitre 17) et fixe leur traitement.

Le vote de la majorité absolue de tous les membres du conseil est requis pour la destitution ou la réduction de traitement.

a) du greffier, du trésorier, du secrétaire-trésorier, du gérant ou de l'estimateur 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 1er juillet 1969, auront été à son service depuis au moins vingt-quatre mois;

c) d'un fonctionnaire ou employé auquel ne s'applique pas les paragraphes a ou b, qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail et qui, à compter du 1er juillet 1969, aura été au service de la municipalité depuis au moins dix mois.»

nicipale aux 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 pour la période minimale prévue à la loi. De plus, l'article 63 de la Loi de police ne fait aucune référence à l'expression précitée, le libellé de cet article réservant exclusivement le droit d'appel auprès de la Commission de police en faveur du «directeur ou chef d'un corps de police» (76).

Dans le cadre de ces nouvelles modifications législatives, il est maintenant prévu que la Commission municipale pourra ordonner à la municipalité de payer une somme d'argent pour défrayer les dépenses encourues par suite de l'appel, si ledit appel est accueilli. Enfin, en ce qui a trait aux municipalités faisant l'objet d'une charte spéciale, il est établi que les dispositions d'une telle charte ne sauraient exclure l'application du nouvel article 69a de la Loi des cités et villes (77).

d) La modification législative de 1969

Modifiant l'article 69a de la loi, la Législature provinciale ajoute alors, en 1969, deux éléments afin de compléter

76. Supra, note 71.

77. Supra, note 73.

les dispositions législatives déjà en vigueur (78). Ainsi, le délai pour interjeter appel auprès de la Commission municipale est porté de huit à quinze jours. De plus, il est maintenant prévu que la résolution destituant un officier municipal ou réduisant son traitement doit lui être signifiée en mains propres.

Ces dernières modifications à la Loi des cités et villes font état de la volonté du Législateur de favoriser l'exercice du droit d'appel à la Commission municipale, en ce qui a trait aux officiers destitués ou dont on a réduit le traitement. A cet effet, le délai d'appel est, à toutes fins pratiques, doublé et le processus de signification en mains propres assure que l'officier concerné soit bien au fait de la résolution adoptée par le conseil.

78. Loi modifiant la Loi des cités et villes, L.Q., 1969, c.55, art. 8.

8. L'article 69a de ladite loi, édicté par l'article 1 du chapitre 53 des lois de 1968 et modifié par l'article 28 du chapitre 55 des lois de 1968, est de nouveau modifié en remplaçant le premier alinéa par les suivants:

«69a. La résolution destituant un fonctionnaire ou employé visé au deuxième alinéa de l'article 69, ou diminuant son traitement, doit lui être signifiée en lui remettant copie en mains propres; la personne ainsi destituée ou dont le traitement a été ainsi réduit peut, sous réserve de l'article 63 de la Loi de police (1968, chapitre 17), interjeter appel d'une telle décision à la Commission municipale du Québec qui décide en dernier ressort, après enquête. Cet appel doit être formé dans les quinze jours qui suivent le moment où la résolution du conseil a été signifiée.»

2- Les dispositions législatives relevant du Code municipal:

En regard des normes relevant du Code municipal, on distingue, tout comme en ce qui a trait aux normes relevant de la Loi des cités et villes, quatre étapes bien distinctes dans l'évolution législative concernant la destitution des officiers municipaux.

a) Période de 1870 à 1968

Tout au long de cette première période, c'est le libre-arbitre du conseil municipal qui prévaut. Ainsi, lors de la refonte des lois municipales de 1870 (79), la seule mention que l'on retrouve, relativement à la destitution des officiers municipaux, stipule que: tout officier municipal peut être destitué par le conseil qui l'a nommé» (80). Cet énoncé laconique ne saurait laisser quelque doute sur le caractère strictement administratif et discrétionnaire de ce pouvoir accordé au conseil municipal.

Ce n'est en effet qu'en 1930 que le Législateur a édicté certaines normes applicables en matière de destitution d'offi-

79. Code municipal de la Province de Québec, S.Q., 1870, chap. 68.

80. Id., art. 189.

ciers municipaux. Tout en affirmant que «le secrétaire-trésorier reste en fonction durant le bon plaisir du conseil», le Législateur soumet la destitution de cet officier au vote affirmatif de quatre conseillers, pour les corporations locales, et au vote affirmatif de la majorité absolue des membres du conseil pour les corporations de comté (81).

Ainsi, durant cette première période, nous devons constater que les dispositions du Code municipal ne font état de dispositions particulières qu'en faveur du secrétaire-trésorier exclusivement, alors que les dispositions de la Loi des cités et villes prévoient déjà des normes de destitution applicables pour certains cadres administratifs non salariés au sens du Code du travail (82).

b) Les modifications législatives de 1968

Modifiant l'article 148 du Code municipal, en juillet 1968, l'Assemblée législative du Québec accordait un droit d'appel auprès de la Commission municipale au cas de destitution ou de ré-

81. Loi modifiant le Code municipal, S.Q., 1930, c.103, art. 5.

82. Supra, p. 30 à 36.

duction de salaire du secrétaire-trésorier (83).

Toutefois, ce recours n'est alors ouvert qu'au seul secrétaire-trésorier qui aura été en fonction depuis au moins vingt-quatre mois consécutifs et si ce dernier loge son appel dans les huit jours de l'adoption de la résolution le destituant (84). On notera, enfin, que cette modification de 1968 permet à la Commission d'ordonner à la municipalité de payer une somme d'argent pour indemniser l'appelant quant à ses frais d'appel, si le pourvoi est accueilli, de même qu'il est prévu que le nouvel article 148a sera applicable nonobstant toute disposition d'une charte spéciale.

83. Loi modifiant le Code municipal, S.Q., 1968, c.85, art. 1.

1. Le Code municipal est modifié en insérant, après l'article 148, le suivant:

«148a. Le secrétaire-trésorier qui a été en fonction pendant au moins vingt-quatre mois consécutifs peut, dans les huit jours d'une résolution le destituant ou diminuant son traitement, interjeter appel à la Commission municipale de Québec qui décide en dernier ressort après enquête.

Si l'appel est maintenu, la Commission peut aussi ordonner à la corporation de payer à l'appelant une somme d'argent qu'elle détermine pour l'indemniser des dépenses qu'il a encourues pour cet appel; l'ordonnance à cette fin est homologuée sur requête de l'appelant par la Cour Provinciale ou si, le montant en jeu est de mille dollars ou plus, par la Cour Supérieure; l'appelant peut ensuite exécuter le jugement contre la corporation.

Une disposition d'une charte d'une corporation qui abroge, remplace ou modifie directement ou indirectement l'article 148, en totalité ou en partie, ou qui édicte un article 148a, n'exclut pas l'application du présent article.»

84. Ibid.

c) La modification législative de 1969

Cette nouvelle modification apportée au Code municipal contient des dispositions législatives identiques à celles apportées par le Législateur, au cours de cette même année, aux articles 69a et 69b de la Loi des cités et villes (85). Le délai d'appel est dès lors porté de huit à quinze jours, de même qu'il est maintenant prévu que la signification de la résolution de destitution ou de réduction de traitement doit être signifiée en mains propres à l'officier concerné, le délai d'appel n'étant compté que depuis le jour de cette signification (86).

d) La modification de 1977

Jusqu'à l'adoption du nouvel article 150 du Code municipal de 1977 (87), le droit d'appel auprès de la Commission municipale était strictement réservé au secrétaire-trésorier. Ainsi, le nouvel article 150 de la loi a-t-il ouvert ce recours au secrétaire-adjoint nommé par le conseil (88).

85. Supra, note 78.

86. Loi modifiant le Code municipal, S.Q., 1969, c.82, art. 3.

87. Loi modifiant le Code municipal, L.Q., 1977, c.53, art. 15.

88. Ibid.

Il convient toutefois de noter que, dans le cas des secrétaires-trésoriers-adjoints nommés avant le 15 décembre 1977, ce sont les anciennes dispositions qui demeurent applicables, à moins que l'officier n'ait été à nouveau nommé suivant les dispositions du premier alinéa de l'article 150 du Code municipal (89).

3- Les dispositions législatives traitant des gouvernements régionaux.

En ce qui a trait aux lois constitutives de nos communautés urbaines et régionale, les dispositions concernant le droit d'appel auprès de la Commission municipale comportent sensiblement les mêmes conditions que celles relevées précédemment à la Loi des cités et villes et au Code municipal, compte tenu cependant des concordances qui doivent être apportées quant aux officiers à qui le recours est ouvert.

89. Ibid.

L'article 150 dudit code est remplacé par le suivant:

«150. Le secrétaire-trésorier-adjoint, s'il en est nommé par le conseil, peut exercer tous les devoirs de la charge du secrétaire-trésorier, avec les mêmes droits, pouvoirs et privilèges, y compris ceux conférés à l'article 148a, et sous les mêmes obligations et pénalités.
Au cas de vacance dans la charge de secrétaire-trésorier, le secrétaire-trésorier-adjoint doit exercer les devoirs de cette charge jusqu'à ce que la vacance soit remplie.
Le secrétaire-trésorier-adjoint nommé avant le 15 décembre 1977 demeure régi par les dispositions qui lui étaient applicables avant cette date, tant qu'il n'est pas nommé par le conseil en vertu du premier alinéa.»

En ce qui a trait aux similitudes que l'on peut relever à la lecture de ces divers textes législatifs, on constate que, dans chacun des cas, copie de la résolution en destitution ou en réduction de traitement doit être signifiée en mains propres à l'officier en cause, lequel doit alors loger son appel dans les quinze jours de ladite signification (90). On y retrouve également des dispositions identiques en ce qui a trait au paiement des frais encourus par l'appelant si son appel est accueilli (91).

Quant aux concordances à être effectuées, elles se situent plus particulièrement au niveau du processus même de destitution et de réduction de traitement, lequel est différent suivant que l'organisme en cause est la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec ou la Communauté régionale de l'Outaouais. De même, le procédé de destitution et de réduction de traitement pourra-t-il varier suivant le poste occupé par l'officier en cause.

Ainsi, pour ce qui est de la Communauté urbaine de

90. Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84, art. 94; Loi de la Communauté urbaine de Québec, L.Q., 1969, c.83, art. 87; Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, L.Q., c.85, art. 87.

91. Loi de la Communauté urbaine de Montréal, Id., art. 95; Loi de la Communauté urbaine de Québec, Id., art. 88; Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, Id., art. 88.

Montréal, la destitution ou la réduction de traitement du secrétaire-général, du secrétaire, du trésorier ou d'un chef de service est-elle soumise au vote de la majorité absolue de tous les membres du conseil, comportant le vote d'au moins la moitié des conseillers de la Ville de Montréal et d'au moins la moitié des représentants des autres municipalités membres (92). Par ailleurs, la destitution ou la réduction de traitement de tout fonctionnaire ou employé de la Communauté qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail et qui occupe ses fonctions depuis au moins six mois est soumise au vote de la majorité absolue des membres du comité exécutif (93).

Relativement à la Communauté urbaine de Québec et à la Communauté régionale de l'Outaouais, les règles applicables sont identiques, à savoir que, le vote de la majorité absolue des membres du conseil est requis pour destituer ou réduire le traitement du secrétaire, du trésorier, du gérant ou d'un chef de service (94). En ce qui a trait à la destitution ou la réduction de traitement de tout autre fonctionnaire ou employé de l'une ou l'autre des

92. Loi de la Communauté urbaine de Montréal, supra, note 90, art. 93 al. 1.

93. Id., al. 2.

94. Loi de la Communauté urbaine de Québec, supra, note 90, art. 85; Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, supra, note 90, art. 85.

communautés précitées qui ne soit point un salarié au sens du Code du travail et qui occupe ses fonctions depuis au moins six mois, elle n'est opérée que par le vote de la majorité absolue des membres du comité exécutif (95).

4- Les dispositions législatives applicables en matière d'évaluation foncière.

L'évaluateur qui travaille en qualité de fonctionnaire permanent de la municipalité qui l'emploie, possède également un droit d'appel auprès de la Commission municipale du Québec. En effet, tant sous la Loi sur l'évaluation foncière (96) que sous la nouvelle Loi sur la fiscalité municipale (97), ce dernier possède les mêmes droits et privilèges que ceux accordés aux officiers municipaux régis par la Loi sur les cités et villes au cas de destitution ou de réduction de traitement.

De même, si une municipalité cède à une autre municipalité sa compétence en matière de confection du rôle d'évaluation foncière et que, par suite de ce transfert, elle destitue son éva-

95. Loi de la Communauté urbaine de Québec, supra, note 90, art. 86; Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, supra, note 90, art. 86.

96. S.Q., 1971, c.50, art. 2, alinéa 2.

97. Supra, note 6, art. 20.

l'évaluateur permanent, ce dernier possède un droit d'appel identique à celui décrit au paragraphe précédent (98).

En matière de destitution ou de réduction de traitement, l'évaluateur permanent d'une corporation municipale possède donc tous les recours rattachés au statut même d'officier municipal.

PARAGRAPHE B- OBJECTIFS DE L'IMPLANTATION D'UN DROIT D'APPEL
AUPRES DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUEBEC.

Si l'examen global des modifications législatives opérées par nos gouvernants permet déjà de déterminer les paramètres qui ont présidé à l'établissement du droit d'appel auprès de la Commission municipale, en ce qui a trait aux officiers municipaux destitués ou dont on a réduit le traitement, notre analyse historique ne saurait être complète sans nous attarder quelque peu à déterminer les objectifs qui ont inspiré nos législateurs eu égard à l'implantation de ce droit d'appel en faveur des officiers municipaux.

A cet effet, nous retrouverons certains éléments de réponse dans les décisions mêmes de la Commission municipale, ces éléments étant d'autre part complétés par les déclarations politi-

98. Loi sur l'évaluation foncière, S.Q., 1971, c.50, art. 41;
Loi sur la fiscalité municipale, L.Q., 1979, c.72, art. 200.

ques que nous avons retracées, à même les rapports des commissions parlementaires ayant délibéré sur cette question, ainsi que dans les mémoires déposés par les organismes professionnels représentant les intérêts des officiers municipaux.

1- Eu égard à la situation «de fait» existant avant les modifications législatives de 1962.

Dans les faits, avant que n'aient été adoptées les réformes législatives de 1962 et de 1968 en ce qui a trait au droit d'appel à la Commission municipale, accordé aux officiers municipaux, le sort de ces derniers était souvent lié au contexte politique dans lequel ils oeuvraient et tout changement de «régime» allait souvent de pair avec un changement au sein de la fonction publique municipale.

Il y a également lieu de constater que le greffier ou le secrétaire-trésorier, de même que le chef de police étaient les officiers les plus vulnérables dans ce contexte puisque, dans le processus électoral municipal, le greffier ou le secrétaire-trésorier agit à titre de président d'élection alors que le chef de police est directement responsable du maintien de l'ordre sur le territoire municipal. Aussi, dans un pareil contexte, on comprendra qu'un maire nouvellement élu puisse vouloir travailler en compagnie d'officiers municipaux qui lui seront dévoués, plus particulièrement si, au cours du scrutin, le président d'élection ou le

responsable de l'ordre public ont assuré le respect des formalités législatives à l'encontre de certains gestes ou manoeuvres posées par le candidat nouvellement élu ou par ses partisans.

C'est donc en vue de protéger de façon toute particulière le greffier ou secrétaire-trésorier et le chef de police que la modification de l'article 69 de la Loi des cités et villes (99) fut apportée, à l'effet d'accorder un droit d'appel auprès de la Commission municipale en faveur des officiers précédemment désignés. Par ailleurs, nos législateurs ont également accordé un droit d'appel au trésorier de même qu'aux autres personnes exerçant des fonctions analogues, le tout en vue d'assurer que la destitution ou la réduction de traitement des officiers municipaux désignés dans la loi soit examiné par un organisme impartial.

- 2- Eu égard aux rapports des commissions parlementaires, aux mémoires soumis aux autorités gouvernementales de même qu'aux discours et commentaires ministériels.

Avant d'aborder formellement l'examen des rapports des commissions parlementaires et des mémoires soumis aux autorités gouvernementales, aux fins de déterminer les objectifs poursuivis dans la mise en place d'un mécanisme d'appel auprès de la Commission municipale en faveur des officiers municipaux destitués ou

99. Supra, note 70.

dont on a réduit le traitement, il convient de rappeler brièvement la position de la Cour Suprême du Canada quant à l'acceptation de semblables documents en vue d'interpréter un texte législatif et d'en saisir toute la portée.

A cet égard, dans une décision rendue en 1961, le plus haut tribunal de ce pays s'est prononcé à l'effet que l'on ne peut tenir compte des débats parlementaires ayant présidé à l'adoption d'une loi; afin d'interpréter cette même loi (100). Par la suite, dans le débat connu en tant que «l'affaire des oeufs et des poulets» (101) de même que lors de la décision rendue en rapport avec la Loi anti-inflation (102), la Cour Suprême du Canada a fait preuve de plus de laxisme en prenant en considération les rapports gouvernementaux qui lui furent soumis. Enfin, dans une décision toute récente (103), Monsieur le Juge Dickson, s'exprimant au nom de la Cour, a reconnu qu'il semblait maintenant raisonnablement établi que les rapports des Commissions royales d'enquête et des commissions parlementaires, survenues avant l'adoption d'une loi,

100. Procureur général du Canada c. L'Association du Readers Digest (Canada) Ltée, 1961, R.C.S. 775.

101. Attorney general of Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association, 1971, S.C.R. 689.

102. Reference re Anti-Inflation Act, (1976) 2 R.C.S. 373.

103. Reference re The Residential Tenancies Act, 1979, (Ontario), Cour Suprême du Canada, no. 16025, le 28 mai 1981.

étaient admissibles afin de démontrer le contexte ou la situation de fait existant lors de l'adoption de la loi ainsi que les objectifs de la législation (104).

Dans la foulée des principes mis de l'avant par Monsieur le Juge Dickson, le fait de relever certaines interventions faites lors de commissions parlementaires ou dans quelque mémoire soumis au Ministre des affaires municipales nous permettra, à tout le moins, d'apporter un éclairage complet eu égard aux objectifs des modifications législatives opérées en vue d'implanter ce droit d'appel à la Commission municipale, en faveur des officiers municipaux.

En ce qui a trait à la modification législative de 1962 à l'effet d'octroyer un droit d'appel à certains officiers opérant sous l'autorité de la Loi des cités et villes, il n'existe aucun rapport formel des débats qui ont présidé à ces modifications puisque, à cette époque, le journal des débats de l'Assemblée lé-

104.. Id, p. 4; le texte formel de la décision est en anglais et le passage en cause se lit comme suit: «It now seems reasonably clear that Royal Commission Reports and the Reports of Parliamentary committees made prior to the passing of a Statute are admissible to show the factual context and purpose of the legislation.....»; le tribunal réfère de plus aux décisions suivantes: Home Oil Distributors Ltd et al c. Attorney General of British Columbia, 1940, S.C.R. 444; Attorney General of British Columbia c. Attorney General of Canada, 1937, A.C. 368; Ladore c. Bennett, 1939, A.C. 468; Reference re Eskimos, 1939, S.C.R. 104.

gislative de Québec n'était pas encore publié (105). Il n'existait, en 1962, que le Journal de l'Assemblée législative, lequel ne contient que les procès-verbaux des séances, sans aucune référence au contenu des discours prononcés. Le seul élément que nous avons retracé, quant à l'implantation de ce droit d'appel, est contenu dans un article du sous-ministre des affaires municipales de l'époque, où ce dernier souligne que le droit d'appel nouvellement instauré effacera le caractère aléatoire des recours qui existaient auparavant en faveur des officiers municipaux destitués, vu que les tribunaux intervenaient jusqu'alors uniquement dans les cas d'illégalité, de fraude ou d'injustice flagrante (106).

Par ailleurs, en date du 28 mars 1963, l'association des secrétaires de municipalité déposait auprès du Ministre des affaires municipales alors en fonction, M. Pierre Laporte, un mémoire dans lequel était réclamé l'implantation d'un droit d'appel en faveur des secrétaires-trésoriers soumis à l'autorité du Code municipal, le tout suivant les modalités instaurées l'année pré-

105. Le journal des débats fut publié, pour la première fois, en 1963 et ce n'est que depuis 1964 qu'il est publié sous la forme qu'on lui connaît maintenant.

106. Jean-Louis DOUCET - «Quelques modifications de la Loi des cités et villes» - (1962) 40 Rev. mun., no. 7, p. 202.

cédente en faveur des officiers municipaux de cités ou de villes.
(107). Référant aux modifications apportées à l'article 69 de la Loi des cités et villes, le mémoire souligne plus particulièrement les faits suivants, à savoir que:

Dans l'état actuel, ni les conseillers, ni les commissaires d'écoles, ne sont obligés de communiquer les raisons qui motivent leur décision parce qu'au municipal (148 C.M.), le secrétaire reste en fonction durant le bon plaisir du conseil et au scolaire (315 C.S.) le secrétaire peut être révoqué à volonté. Nanti du droit d'appel, le secrétaire-trésorier congédié pourra connaître les raisons de sa destitution et faire valoir ses objections librement et sans crainte, à l'encontre de son congédiement. Ce droit d'appel et cette enquête permettront dans un grand nombre de cas d'éviter des injustices ou des décisions arbitraires. Les secrétaires de municipalité ont confiance dans l'impartialité des membres de la Commission Municipale de Québec et c'est pourquoi ils présentent cette requête avec confiance. (108)

Certes, le mémoire ci-devant fait plus particulièrement référence aux secrétaires-trésoriers oeuvrant sous la juridiction du Code municipal. Toutefois, les officiers de cités ou de villes oeuvrant dans un contexte politique très semblable, sinon identique, il y a tout lieu de croire que les doléances exprimées par les se-

107. Mémoire de l'Association des secrétaires de municipalité, présenté au Ministre des affaires municipales le 28 mars 1963, 41 Rev. mun., no. 4, pp. 100-101.

108. Ibid.

crétaires de municipalités avaient été également soulignées par les officiers de cités ou de villes, avant les modifications législatives de 1962.

En ce qui concerne la modification à la loi, à l'effet de permettre à la Commission d'ordonner à la municipalité d'indemniser l'appelant pour les frais de son appel, si l'appel est accueilli, il est certain que cette modification a une portée économique valable eu égard aux déboursés judiciaires importants que doit effectuer l'officier congédié. On doit d'ailleurs se rappeler que, l'officier étant sous le coup d'une destitution, ce dernier ne reçoit plus de salaire de son ex-employeur ce qui le place dans une situation inconfortable à l'époque où il doit penser intenter des procédures judiciaires contre la municipalité. C'est d'ailleurs le sens de l'argumentation présentée par le Ministre des affaires municipales de l'époque, M. Robert Lussier, lors de son intervention devant l'Assemblée législative, en deuxième lecture, lors de l'étude du Projet de Loi 33 (109).

109. Débats de l'Assemblée législative du Québec, 3 ième session, 28 ième législature, le 3 juillet 1968, vol. 7, no. 71, p. 3314.

M. Robert Lussier: «... Il n'y a pas de doute que le fait d'accorder un droit d'appel à certains officiers municipaux fut un progrès, mais plusieurs n'ont pu bénéficier de cet avantage à cause des sommes qu'ils devaient envisager de payer pour faire reconnaître le bien-fondé de leurs revendications».

Quant à l'extension du délai d'appel de 8 à 15 jours en rapport avec l'exigence d'une signification personnelle de la résolution destituant l'officier municipal, il ne fait aucun doute que le Législateur a voulu, par cette nouvelle modification, favoriser l'exercice du droit d'appel auprès de la Commission municipale, par l'officier destitué. Le Ministre Lussier exprimait d'ailleurs, comme suit, l'objectif pratique poursuivi par le gouvernement par la présentation de ce nouvel amendement:

C'est parce que quelqu'un pouvait être en vacances, on pouvait le démettre de ses fonctions et s'il n'y avait personne, on ne lui avait pas signifié la chose qui pouvait passer inaperçue et en revenant chez-lui, son droit d'appel il ne l'avait plus (110).

3- En égard aux décisions et jugements rendus par les tribunaux.

Pour replacer dans sa perspective jurisprudentielle les objectifs de l'instauration d'un droit d'appel auprès de la Commission municipale du Québec, en faveur des officiers municipaux destitués ou dont on a réduit le traitement, il convient de rappeler qu'avant l'implantation de ce droit d'appel, le conseil était le maître absolu du traitement réservé à ses officiers, la jurisprudence ayant d'ailleurs, depuis fort longtemps, consacré ce

110. Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 4 ième session, 28 ième législature, le 22 avril 1969, vol. 8, no. 23, p. 913.

principe (111). L'Honorable Juge Barbeau nous décrit d'ailleurs en ces termes la situation juridique qui prévalait avant les premiers amendements de 1962:

La loi reconnaissait alors qu'une personne «désignée selon bon plaisir» ne pouvait exiger de celui qui la destitue, les motifs de son renvoi, hors les cas de fraude ou de déni de justice. Une municipalité n'avait pas alors à montrer cause du renvoi (112).

A cet égard, soutiens de contrer l'absolutisme anachronique du conseil municipal en ce domaine, le Législateur a mis sur pied un mécanisme afin d'assurer que la destitution ou la réduction de traitement d'un officier municipal ne soit plus le fait des simples motifs politiques. Comme l'affirmait d'ailleurs l'Honorable Juge Turgeon de la Cour d'Appel du Québec:

Le but de l'article 69a est de permettre la vérification des motifs de la destitution ou de la réduction et la révision de la décision. Le législateur a voulu protéger les fonctionnaires municipaux afin d'assurer la stabilité des administrations municipales. L'on sait que dans le passé il y avait des abus. Après les élections, il arrivait souvent que le nouveau conseil

111. David c. Cité de Montréal, (1896-1897) 27 R.C.S. 539; Cité de Montréal c. David, (1897) 6 B.R. 177; Hébert c. St-Félicien, (1921) 62 R.C.S. 174; Roy c. Pointe aux Trembles, (1923) 61 C.S. 329.

112. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, 1974, C.S. 492, p. 493.

change une partie des fonctionnaires pour les remplacer par des amis du nouveau groupe élu. Cela comportait une ingérence intolérable et injustifiée dans les devoirs et les fonctions des fonctionnaires municipaux. Cet article 69a est donc une loi remédialrice au sens de l'article 41 de la Loi d'interprétation et doit recevoir une interprétation large et libérale afin d'assurer l'accomplissement de son objet (113).

Les membres de la Commission municipale, dans certaines de leurs décisions, ont d'ailleurs repris cet énoncé du Juge Turgeon (114). A cet effet, bien que la Cour d'Appel statuait sur l'article 69a de la Loi des cités et villes, il y a tout lieu d'étendre cette interprétation aux articles 148 et 148a du Code municipal, aux articles 71 et 72 de l'actuelle Loi sur les cités et villes, de même qu'aux lois constitutives de nos gouvernements régionaux, vu la très grande similitude des textes législatifs.

Sous ce rapport, statuant quelque temps après la mise en force du droit d'appel accordé sous le Code municipal, la Commission établissait le fait qu'elle devait «s'assurer qu'en regard des droits individuels de certains fonctionnaires municipaux,

113. Villé de Beloeil c. Commission municipale du Québec, 1975, R.D.T. 245, pp. 248 et 249 (Cour d'Appel).

114. Renaud c. Ville de St-Eustache, C.M.Q., no. 37497, 22 septembre 1977; Amireault c. Ville de Lachenaie, C.M.Q., no. 37457, 20 avril 1977.

que le Législateur a certes voulu protéger par ce nouvel amendement à la loi, les griefs reprochés au fonctionnaire sont de nature assez sérieuse pour légitimer sa destitution» (115).

Somme toute, l'implantation d'un droit d'appel auprès de la Commission municipale vise à créer une certaine sécurité d'emploi pour les officiers municipaux. Comme l'affirmait d'ailleurs la Commission municipale dans une décision rendue en 1973, semblables dispositions ont pour but «d'assurer aux fonctionnaires qui ne sont pas régis par une convention collective, une sécurité valable. Le conseil ne peut, sans raison valable, les congédier ou diminuer leur traitement» (116).

SECTION 2- CADRE INSTITUTIONNEL DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUEBEC EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL.

Toute démarche en vue de circonscrire le statut juridi-

115. Lafontaine c. Paroisse de Saint-Malachie, Comté de Dorchester, C.M.Q., no. 30046, 30 décembre 1968.

116. Dion c. Cité de Sillery, C.M.Q., no. 34910, 12 décembre 1973.

que de la Commission municipale en tant que tribunal d'appel, en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, doit se situer au-delà d'un examen, même minutieux, de la législation pertinente et des objectifs poursuivis par le Législateur. Dans le cadre d'une telle recherche, il importe également d'établir le cadre institutionnel à l'intérieur duquel agit la Commission. Pour ce faire, il nous faut qualifier cette compétence d'appel de la Commission municipale, en regard des principes généraux du droit administratif.

A cet effet, en un premier temps, nous comptons analyser la nature juridique du pouvoir accordé à la Commission en tant qu'organisme d'appel. Puis, en un second temps, notre examen portera sur la nature même du concept d'appel, tel qu'il peut être exercé par les officiers municipaux destitués. Enfin, dans une troisième et dernière étape, nous traiterons de la constitutionnalité des pouvoirs accordés à la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

PARAGRAPHE A-

QUALIFICATION JURIDIQUE DE LA COMMISSION
MUNICIPALE EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL EN
MATIERE DE DESTITUTION ET DE REDUCTION DE
TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX.

En matière de droit administratif, les auteurs s'accordent pour reconnaître que l'on peut classer les pouvoirs des

organismes publics suivant quatre grandes catégories, à savoir: les pouvoirs de type législatif ou réglementaire, administratifs ou exécutifs, judiciaires ou quasi-judiciaires et ministériels (117). Dans leur récent volume traitant des principes de contentieux administratif, Pépin et Ouellette ajoutent une cinquième catégorie à la classification précitée, à savoir les pouvoirs de type contractuels (118).

Eu égard aux textes législatifs dont nous avons observé l'évolution au paragraphe premier de la précédente section, il nous paraît évident que les pouvoirs de la Commission, en rapport avec l'objet de notre étude, ne sauraient relever du domaine législatif ou encore du domaine ministériel. Dans les faits, la problématique se situe plutôt quant à savoir si ces pouvoirs sont à caractère administratif ou quasi-judiciaire (119).

Confronté à une semblable problématique, il ne saurait

-
117. R. DUSSAULT, Traité de droit administratif canadien et québécois, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974, tome II, p. 1219 ss; S.A. de SMITH, Judicial review of administration action, London, Stevens & Sons, 1980, 4th edition, p. 68 ss.
118. G. PEPIN et Y. OUELLETTE, Principes de contentieux administratif, Montréal, Les éditions Yvons Blais Inc., 1979, p. 43.
119. Nous écartons de facto le fait qu'il puisse s'agir d'un organisme judiciaire puisque la Commission municipale n'est aucunement citée à la Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., c. T-16.

être question, dans le contexte du présent mémoire, de prétendre effectuer la synthèse de ces concepts de droit administratif que les juristes les plus respectés parviennent difficilement à classer suivant des critères objectivement vérifiables (120). Toutefois, nous appuyant sur une jurisprudence fondamentalement reconnue en la matière, nous procéderons à distinguer certains critères qui nous permettront de différencier le concept de pouvoir administratif du concept de pouvoir quasi-judiciaire, de façon à qualifier juridiquement la Commission municipale agissant en tant qu'organisme d'appel.

A cette fin, un premier sous-paragraphe sera consacré à l'examen des critères jurisprudentiels généralement reconnus et appliqués par les tribunaux à l'effet de différencier le pouvoir quasi-judiciaire du pouvoir administratif. Par la suite, en un second sous-paragraphe, nous analyserons les décisions rendues par nos tribunaux quant à la qualification juridique de la Commission municipale en tant que tribunal d'appel, en matière de destitution

120. R. DUSSAULT, op. cit., note 117, p. 1221: « Cette distinction entre les pouvoirs administratifs et les pouvoirs judiciaires de l'Administration, constituée, à n'en point douter, la pierre angulaire du monument de confusion qui existe présentement en droit administratif. Aucun auteur, commentateur ou juge n'a encore été capable d'en poser les jalons d'une façon claire et sûre et de réconcilier les décisions sur la question. »; Voir aussi, G. REPIN et Y. OUELLETTE, Précis de contentieux administratif, Montréal, Thémis, 1977, 2e éd., pp. 11-15; S.A. De SMITH, op. cit., note 117, pp. 68 et 69.

et de réduction de traitement des officiers municipaux, le tout eu égard aux principes de base reconnus en matière de droit administratif.

1- Principes jurisprudentiels applicables en vue de différencier un pouvoir de type quasi-judiciaire d'un pouvoir de type administratif.

Dans le cadre d'un examen jurisprudentiel à l'effet de poser les principaux critères applicables en vue de différencier un pouvoir de type quasi-judiciaire d'un pouvoir administratif, on se doit de constater la quasi-impossibilité d'établir des critères formels qui puissent permettre de procéder à une classification autonome de chacun de ces pouvoirs. En effet, la lecture des principales décisions rendues en ce domaine nous conduit à constater que l'on ne peut discuter du pouvoir quasi-judiciaire sans parler du pouvoir administratif, l'inverse s'avérant également vrai. Comme le soulignent Pépin et Ouellette, «pour en arriver à la conclusion qu'un pouvoir ne possède pas un caractère quasi-judiciaire, le juge s'efforcera souvent de mettre en lumière son caractère administratif; l'inverse vaut aussi de sorte que discuter de l'un, c'est en somme parler de l'autre (121)».

A cet égard, en accord avec les auteurs Pépin et Ouel-

121. G. PEPIN et Y. OUELLETTE, op. cit., note 118, p. 107.

lette (122) et Dussault (123) nous retiendrons cinq critères propres à distinguer le pouvoir administratif du pouvoir quasi-judiciaire, à savoir: le critère organique, le critère de la décision ferme, le critère du fondement de la décision, le critère de la décision qui affecte les droits de même que le critère du processus quasi-judiciaire.

Certes, tous ces critères n'ont point la même importance et n'ont pas toujours été retenus également par nos tribunaux. Par ailleurs, parmi ceux-ci, il en est plus particulièrement deux qui constituent, à notre avis, les postulats de base de cette distinction entre un pouvoir de type administratif et quasi-judiciaire. Le premier postulat est celui qui veut que, dès qu'un organisme porte atteinte aux droits des citoyens et qu'il entraîne la modification de tels droits, cet organisme exerce alors des fonctions de nature quasi-judiciaire (124). On notera cependant que, Monsieur le juge Martland, dans l'affaire Calgary Power Ltd c. Copithorne (125), a nuancé formellement le critère précité,

122. G. PEPIN et Y. OUELLETTE, op. cit., note 118, pp. 115-137.

123. R. DUSSAULT, op. cit., note 117, pp. 1236-1258.

124. St-John c. Fraser, 1935, R.C.S. 441; Re Imperial Tobacco Co. of Canada Ltd., (1939) 4 D.L.R., 99; Alliance des Professeurs catholiques de Montréal c. Commission des relations ouvrières du Québec, (1953) 2 R.C.S. 140; Ridge c. Baldwin, 1964, A.C. 40.

125. 1959, R.C.S., 24.

allant même à l'encontre des positions énoncées par la Cour Suprême quelques années auparavant (126). Par ailleurs, si l'on considère que ce critère, relatif à la décision qui affecte un droit, a été repris de façon non équivoque par nos tribunaux depuis lors (127), il y a tout lieu de conclure que la position énoncée par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire Calgary Power Ltd c. Copithorne est maintenant passée au second plan, en droit canadien.

Quant au second postulat de base, Pépin et Ouellette le qualifient de «critère du processus quasi-judiciaire» (128), désignant par cette expression l'existence de règles de procédure

126. Id. p. 30, où Monsieur le juge Martland nuançait comme suit le critère de la décision qui affecte des droits, à savoir que: «With respect to the first point, the respondent submitted that a function is of a judicial or quasi-judicial character when the exercise of it effects the extinguishment or modification of private rights or interests in favour of another person, unless a contrary intent clearly appears from the statute. This proposition, it appears to me, goes too far in seeking to define functions of a judicial or quasi-judicial character. In determining whether or not a body or an individual is exercising judicial or quasi-judicial duties, it is necessary to examine the defined scope of its functions and then to determine whether or not there is imposed a duty to act judicially»; contra: Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Commission des relations de travail du Québec, supra, note 124; The Board of Health of the township of Saltfleet c. Knapman, 1956, R.C.S. 877.

127. P.G. du Canada et Vermette c. Commission des droits de la personne, 1977, C.S. 47; 1978, C.A. 67; Keable c. P.G. du Canada, 1979, R.C.S. 218; Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie, (1978) 1 R.C.S. 369.

128. G. PEPIN et Y. OUELLETTE, op. cit., note 118, p. 129.

ou de règles de preuve auxquelles doit se conformer l'organisme en cause pour ainsi être considéré comme un organisme quasi-judiciaire. Eu égard à ce critère, si un courant jurisprudentiel (129), établi il y a plus de quinze ans déjà, s'est rattaché à ce critère, un second courant jurisprudentiel a cependant refusé de reconnaître que l'obligation de se conformer à un processus quasi-judiciaire puisse découler du seul fait que la décision administrative soit rendue dans un cadre procédural (130). Par ailleurs, depuis les propos de Monsieur le juge Dickson dans la cause Ministre du Revenu national c. Coopers et Lybrand (131), le critère précité est à nouveau rétabli, ce critère de l'existence du processus quasi-judiciaire étant cependant replacé à l'égalité des autres critères puisque la Cour Suprême du Canada reconnaît maintenant qu'il existe plusieurs critères d'identification en ce qui a trait au pouvoir quasi-judiciaire, tout en spécifiant qu'aucun de ces critères n'est prépondérant par rapport aux autres. Monsieur le juge Dickson, s'exprimant pour la majorité, s'explique d'ailleurs en

129. Procureur général du Québec c. Slanec et Grimsted, (1933) 54 B.R. 230; Giroux c. Maheux, 1947 B.R. 163; Re Kasal and Morgan, (1966) 55 D.L.R. (2d) 758.

130. Howarth c. La Commission des libérations conditionnelles, (1976) 1 R.C.S. 453; Mitchell c. La Reine, (1976) 2 R.C.S. 570; Martineau c. Le Comité de discipline de l'institution de Matsqui, (1978) 1 R.C.S. 118; Hardayal c. Le Ministre de la Main d'oeuvre et de l'Immigration, (1978) 1 R.C.S. 470.

131. (1979) 1 R.C.S. 495.

ces termes:

J'estime qu'il est possible de formuler plusieurs critères pour déterminer si une décision ou ordonnance est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

Tous ces facteurs doivent être soupesés et évalués et aucun d'entre eux n'est nécessairement déterminant. Ainsi, au par. (1), l'absence de termes exprès prescrivant la tenue d'une audience n'exclut pas nécessairement l'obligation en common law d'en tenir une. Quant au par. (2), la nature et la gravité, le cas échéant, de l'atteinte aux droits individuels, et la question de savoir si la décision ou ordonnance est finale sont importantes, mais le fait que des droits soient touchés n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'agir judiciairement. Dans l'arrêt *Howarth c. Commission des libérations conditionnelles*, la majorité de cette Cour a rejeté l'idée d'un droit à la justice naturelle dans le cas d'une suspension ou d'une révocation de libération conditionnelle. Voir également l'arrêt *Martineau et Butters c.*

Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui.

En termes plus généraux, il faut tenir compte de l'objet du pouvoir, de la nature de la question à trancher et de l'importance de la décision sur ceux qui sont directement ou indirectement touchés par elle: voir l'arrêt *Durayappah v. Fernando*. Plus la question est importante et les sanctions sérieuses, plus on est justifié de demander que l'exercice du pouvoir soit soumis au processus judiciaire ou quasi-judiciaire.

(...)

Il faut soupeser ce qui prêche pour ou contre la conclusion que la décision doit être soumise à un processus judiciaire. Des hommes raisonnables pesant les mêmes facteurs peuvent différer d'opinion, ce qui ne traduit pas l'incertitude ou le jugement ad hoc; cela reflète simplement la multitude de situations qui donnent ouverture aux décisions de nature administrative auxquelles doivent s'appliquer des principes raisonnablement bien définis (132).

En ce qui a trait aux autres critères de différenciation entre un pouvoir de nature quasi-judiciaire et un pouvoir de nature administrative, soulignons le critère du fondement de la décision, lequel pose en principe que la décision quasi-judiciaire ne laisse place à aucune discrétion, par opposition au pouvoir administratif où semblable élément discrétionnaire se retrouve. En regard de ce critère, l'Honorable juge Pratte affirmait d'ailleurs

132. Id. pp. 495, 504 et 505.

dans l'affaire Giroux c. Maheux (133) que «la décision judiciaire, quelque soit le tribunal qui la rende, ne crée pas de droit; elle ne fait que déclarer ceux dont le tribunal constate l'existence».

Un autre critère, retenu à plusieurs reprises par les tribunaux, veut que le pouvoir judiciaire emporte avec lui le caractère définitif de l'ordre ou de la décision rendue (134). De même, référant à l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, certains tribunaux ont qualifié un organisme d'administratif ou de judiciaire en comparant l'ensemble des pouvoirs de l'organisme en cause aux pouvoirs généraux accordés à nos tribunaux judiciaires (135). Eu égard à ce dernier critère, Monsieur le juge Huguessen expose en ces termes les paramètres appliqués par les magistrats:

Evidemment, il n'est pas nécessaire qu'un organisme soit appelé «tribunal»

133. 1947, B.R. 163, p. 168.

134. Guay c. Lafleur, 1965, R.C.S. 12; Fekete c. The Royal Institution for the Advancement of Learning, 1969, B.R. 1; Cité de St-Léonard c. Commission municipale du Québec, 1972, C.A. 610; Roper c. Victoria Hospital, (1975) 2 R.C.S. 62; Ministre du Revenu national c. Coopers et Lybrand, supra, note 131.

135. Procureur général de la Province de Québec c. Slanec et Grimsted, (1933) 34 B.R. 230; Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd., (1948) 4 D.L.R. 673; Cité de St-Léonard et als. c. Commission municipale du Québec, 1972, C.S. 685, confirmé par 1972, C.A. 610.

ou «cour» pour que ses décisions soient susceptibles d'être révisées par voie d'évocation. La Cour supérieure examine plutôt la nature de l'organisme, son fonctionnement et ses pouvoirs, afin de déterminer si réellement il exerce des fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires (136).

Il est d'autre part important de noter, comme le souligne également Dussault (137), que l'ensemble de ces critères n'est pas toujours appliqué par nos tribunaux, les magistrats préférant plutôt n'en retenir qu'un ou deux à la fois pour qualifier et différencier un organisme quasi-judiciaire d'un organisme administratif. A cet effet, l'énoncé de Monsieur le juge Dickson dans l'affaire Coopers et Lybrand (138) constitue, à n'en point douter, l'exposé le plus succinct de la position jurisprudentielle sur cette question, de même qu'il vient préciser un ensemble de critères qui seront très certainement repris par nos magistrats québécois au cours des prochaines années, à moins qu'une nouvelle décision du plus haut tribunal canadien ne vienne, une autre fois, proposer de nouveaux critères sur cette question controversée.

136. Procureur général du Canada c. Keable, 1977, C.S. 982, 984; on notera que même si la décision du juge Huguessen a été renversée par la Cour d'Appel (1978, C.A. 44) et par la Cour Suprême du Canada (1979, 1 R.C.S. 218), l'énoncé du magistrat de première instance n'a pas été battu en brèche puisque le bref d'évocation a été jugé recevable par tous les juges.

137. R. Dussault, op. cit., note 117, pp. 1256-1257.

138. Supra, note 132.

2- Examen des décisions rendues par la Commission municipale et par les tribunaux de droit commun en ce qui a trait à la qualification juridique de la Commission municipale en tant que tribunal d'appel.

Malgré le caractère aléatoire de certains critères énoncés au sous-paragraphe précédent et en dépit d'une jurisprudence dont l'unanimité tarde encore à se faire, nous procéderons à qualifier juridiquement la Commission municipale en tant que tribunal d'appel en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux. Pour ce faire, nous analyserons les décisions rendues par les tribunaux de droit commun, le tout à la lumière des critères précédemment énoncés.

En regard des décisions rendues par nos tribunaux, nous observons immédiatement que l'unanimité n'est pas chose faite quant à savoir si, en l'espèce, la Commission agit en tant qu'organisme administratif ou en tant qu'organisme quasi-judiciaire.

Ainsi, la Cour Supérieure, dans l'affaire de la Ville de Beloeil (139), affirmait-elle dès 1974 que la Commission municipale, agissant en appel suivant les pouvoirs qui lui étaient accordés par l'article 69a de la Loi des cités et villes, exer-

139. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec et als., 1974, C.S. 492.

cait alors des pouvoirs de nature administrative. Monsieur le juge Barbeau en arrivait d'ailleurs à cette conclusion en affirmant qu'il ne fallait pas «confondre entre ce genre d'appel à caractère administratif et celui que reconnaît l'article 33 du Code de procédure civile» (140).

Quelques années plus tard, soit en 1979 (141), la Cour d'appel du Québec affirmait à son tour le caractère administratif de ce pouvoir d'appel accordé à la Commission municipale du Québec. Monsieur le juge Turgeon, analysant alors le rôle confié à la Commission municipale, décrivait en ces termes la compétence administrative de l'organisme à l'étude:

Le rôle de la Commission municipale en cette matière ne concerne pas surtout le contrôle de la légalité de la décision prise par le Conseil municipal: il s'agit avant tout d'un contrôle administratif de l'opportunité et de la sagesse de cette décision. Elle rend une décision de la même nature que celle prise par le Conseil municipal qu'elle est appelée à réviser. En lisant l'article 69a, l'on se rend compte que le Législateur a voulu protéger les fonctionnaires municipaux non visés par le Code du travail. Pour ce faire, il a choisi un organisme administratif.

140. Id, p. 494.

141. Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis, 1979 C.A. 28.

Donc, la compétence de la Commission municipale en cette matière est plutôt de nature administrative que de la nature d'une compétence d'une Cour de justice en général (142).

Cet énoncé du juge Turgeon recèle par ailleurs un élément pour le moins paradoxal puisque, dans une décision rendue en 1975 (143), ce dernier qualifiait de «quasi-judiciaires» les décisions rendues par la Commission municipale lorsqu'elle entendait l'appel d'un officier municipal destitué (144). De même, l'année précédente, la Cour d'appel (145) avait implicitement reconnu le caractère quasi-judiciaire du pouvoir exercé par la Commission municipale sous l'empire de l'article 69a de la Loi des cités et villes, les honorables juges Hyde et Rinfret énonçant que le texte législatif n'était pas restrictif et que «la commission ne doit pas se limiter à considérer la sagesse de la résolution adoptée; elle doit s'assurer si les formalités prescrites

142. Id. p. 33; le juge Turgeon réfère également à une autre décision de la Cour d'appel du Québec, énonçant les mêmes principes, soit l'affaire Messier c. Commission de police du Québec, 1976 C.A. 15.

143. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, supra, note 113.

144. Supra, note 113, p. 250.

145. Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine, 1973 C.A. 1.

ont été suivies pour y donner effet» (146).

Dans cette même foulée jurisprudentielle, la Cour supérieure du Québec, dans une décision rendue en 1978 (147), reconnaissait à son tour le caractère quasi-judiciaire de la compétence accordée à la Commission municipale, le tribunal appuyant ses prétentions sur le fait que, lorsque la Commission municipale se prononce en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, cette dernière se prononce sur les droits des parties. De même, au cours de l'année 1979, la Cour d'appel du Québec a énoncé, en deux occasions (148), le fait que la Commission municipale exerçait des pouvoirs de nature quasi-judiciaire dans la révision de la décision du conseil municipal, en matière de destitution et de réduction de traitement de ses officiers.

En regard des décisions précédemment citées, il y a lieu de situer dans son juste contexte la décision rendue par

146. Id., p. 4.

147. Moreau c. Commission municipale du Québec, 1978 C.S. 761.

148. Commission municipale du Québec c. Corporation municipale de l'Avenir, (1979) 6 M.P.L.R. (C.A.), 297; Guay c. Cité de Shawinigan, 1979 C.A. 315.

Monsieur le juge Turgeon dans l'affaire de la Ville de Lévis (149). A cet égard, Me Jacques L'Heureux, dans un récent commentaire publié dans la Revue du Barreau (150), souligne d'une part qu'il faut replacer l'opinion de Monsieur le juge Turgeon à l'intérieur du contexte général du jugement rendu, à savoir que le principal point en litige concernait la constitutionnalité de la Commission municipale en matière d'appel. De plus, analysant le texte que nous avons précédemment cité (151), l'auteur se prononce à l'effet que «le mot «plutôt» montre que la Cour d'appel ne considère pas que le pouvoir de la Commission est uniquement administratif» (152). Me L'Heureux ajoute d'ailleurs «qu'il faut remarquer finalement que la Cour d'appel ne dit nul part dans cet arrêt que le pouvoir de la Commission municipale en cette matière n'est pas quasi-judiciaire. Au contraire, elle déclare que la Commission a l'obligation d'entendre les parties. Or, cette obligation ne peut découler que du caractère quasi-judiciaire de la décision de la Commission, aucune disposition ne lui imposant expressément cette

149.. Supra, note 141.

150. J. L'HEUREUX, De la destitution et de la réduction de traitement des fonctionnaires ou employés municipaux qui ne sont pas des salariés au sens du Code du travail, (1981) 41 R. du B. 317.

151. Supra, note 142.

152. J: L'HEUREUX, Loc. cit., note 150, p. 322.

cette obligation» (153).

Nous serions en parfait accord avec l'énoncé de Me L'Heureux sur cette question si les affirmations de Monsieur le juge Turgeon se limitaient au seul texte que nous avons déjà cité. Toutefois, tel n'est pas le cas. En effet, outre le texte précédemment cité par nous-mêmes et sur lequel Me L'Heureux fonde sa critique, nous relevons en quatre autres occasions, dans les motifs donnés par Monsieur le juge Turgeon, des éléments non équivoques affirmant le caractère administratif de la Commission municipale siégeant en appel, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.. Ainsi, le magistrat affirme d'abord le principe suivant:

Comme pour le gérant, l'on a prévu 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 la Commission municipale fut choisie par le Législateur pour jouer ce rôle (154).

Et, ce continuer le juge en appel:

Il m'apparaît de cet historique législatif que l'article 69a attribue à la Commission municipale une com-

153. Ibid.

154. Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis, supra,
note 141, p. 31.

pétence qui n'est pas de la nature d'une compétence d'une Cour de justice, et encore moins d'une Cour de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (155).

Plus loin encore, Monsieur le juge Turgeon revient à nouveau sur la question, ajoutant ce qui suit:

Le rôle dévolu à la Commission municipale, par l'article 69a de la Loi des cités et villes, est de la nature d'un contrôle administratif à l'endroit de l'acte administratif posé par le Conseil municipal qui a destitué l'un de ses officiers supérieurs (156).

Enfin, avant de conclure sur la requête en évocation, le magistrat énonce le principe suivant:

Il est vrai que l'article 69a mentionne que la Commission municipale «décide en dernier ressort». Il s'agit là d'une clause privative partielle, mais il est bien établi que les clauses privatives de cette nature n'empêchent pas un recours devant la Cour supérieure en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile dans le cas d'absence ou d'excès de juridiction (157).

Il ressort clairement, des citations dont nous avons fait état, que le tribunal, dans cette affaire, a considéré que la Commission municipale exerçait une compétence de nature administrative.

155. Ibid.

156. Id., p. 32.

157. Id., p. 34.

D'ailleurs, si d'une part on remarque le fait que la requête en évocation n'a point été accueillie, on doit également s'interroger sur la référence du tribunal à l'article 33 du Code de procédure civile, alors qu'il n'est fait aucune mention de l'article 846 du Code de procédure civile, lequel constitue le fondement même du recours en évocation. Dans le contexte du présent débat, il y a tout lieu de constater que la Cour d'appel a mis un terme à cette question alors que dans l'affaire Guay, jugée quelques semaines après l'affaire de la Ville de Lévis, le tribunal a décidé que la compétence d'appel de la Commission municipale était de nature quasi-judiciaire.

En ce qui a trait aux ouvrages de doctrine on doit remarquer que ces derniers ne se sont jamais attardés à cette qualification proprement dite des pouvoirs accordés à la Commission municipale, en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, à l'exception d'un récent ouvrage de Mes Kenniff et Robardet (158), lesquels reconnaissent que cette compétence d'appel est de nature quasi-judiciaire (159):

Il ressort donc, de façon non équivoque, que la compétence de la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, est une com-

158. P. KENNIFF et P. ROBARDET, La Commission municipale, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1978.

159. Id., p. 129.

pétence de nature quasi-judiciaire. La majorité des décisions rendues sur cette question confirment cet énoncé, de même que les auteurs s'accordent également sur cette question. Quant aux motifs fondant la compétence de nature quasi-judiciaire, il y a lieu de remarquer que les tribunaux ont considéré deux principaux critères à savoir que: d'une part la Commission municipale tient une enquête suivant un processus analogue au processus d'enquête exercé par nos tribunaux judiciaires et que d'autre part, en rendant sa décision, la Commission affecte directement les droits et obligations des parties à l'enquête.

PARAGRAPHE B- NATURE ET PONTEE DU CONCEPT D'APPEL, EU EGARD AUX POUVOIRS ACCORDES A LA COMMISSION MUNICIPALE.

L'ensemble des textes législatifs décrivant le recours offert aux officiers municipaux, auprès de la Commission municipale du Québec, au cas de destitution ou de réduction de traitement, sont à l'effet que l'individu concerné «peut interjeter appel d'une telle décision» auprès de l'organisme susmentionné (160).

160. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 72; Code municipal, art. 148a; Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84, art. 93; Loi de la Communauté urbaine de Québec, L.Q., 1969, c.83, art. 87; Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, L.Q., c.85, art. 87; Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q., 1979, c.72, art. 20.

Examinons donc à présent la nature et la portée de cet «appel» offert aux officiers municipaux.

Afin de bien saisir la portée de cette expression, il convient de se rappeler que, si dans l'ensemble des démocraties occidentales les administrés sont pourvus de recours à l'encontre des décisions de l'Administration, la situation est quelque peu particulière au Québec.

Ainsi, alors qu'en bon nombre de pays, il existe une «dualité de juridictions» où le domaine judiciaire a son contentieux bien déterminé au même titre que le contentieux administratif, la situation québécoise présente une structure complexe où «les nombreux agents et organismes de l'Administration ont été pourvus de pouvoirs et de fonctions propres et ont été habilités, dans leurs domaines respectifs, à poser des actes d'un caractère spécialisé et technique ainsi qu'à rendre des décisions de nature judiciaire ou quasi-judiciaire» (161).

Dans le cadre de sa compétence d'appel, si la Commission municipale agit suivant un processus analogue au processus d'enquête exercé par nos tribunaux judiciaires, de telle sorte que l'on puisse la qualifier d'organisme quasi-judiciaire, l'ap-

161. R.. DUSSAULT, op. cit., note 117, pp. 1000-1001.

pel dont nous examinons la nature ne saurait être du même type que le recours en appel prévu au Code de procédure civile (162). La jurisprudence est d'ailleurs unanime à cet effet (163).

C'est ainsi que, Monsieur le juge Barbeau, dans son analyse du droit d'appel prévu à l'article 69a. de la Loi des cités et villes, tout en soulignant que généralement le vocable «appel» s'entend d'une révision par un organisme supérieur, apporte les précisions suivantes à ce sujet:

En matière d'interprétation du droit public, on doit présumer que le Législateur n'intervient pas pour ne rien dire. L'article 41 de la Loi d'interprétation ne paraît pas laisser subsister de doute à ce sujet. Par l'adoption de l'article 69a, le Législateur a voulu remédier à la situation antérieure et a prévu à cette fin un appel. Quoique non défini dans toutes ses modalités, cet appel est de même nature que les autres appels prévus à ces mêmes lois ou à des lois similaires; or, nous l'avons vu, ces autres appels comportent une révision entière des faits et circonstances qui ont motivé la décision a quo (164).

162. L.R.Q., c. C-25, art. 25 à 31 et 491 à 524.

163. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, 1974 C.S. 492; Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis, 1979 C.A. 28; Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine, 1973 C.A. 1; Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, 1975 R.D.T. (C.A.) 245; Guay c. Cité de Shawinigan, 1979, C.A. 315.

164. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, supra, note 139, p. 494.

Procédant à circonscrire la nature du droit d'appel conféré par l'article 69a de la Loi des cités et villes, l'Honorable juge Turgeon s'exprime tel que ci-dessous, à savoir:

Lorsque la Commission municipale est saisie d'un appel en vertu de l'article 69a., elle doit procéder à une révision entière des faits et circonstances qui ont motivé la décision du conseil ... Il ne faut pas se méprendre sur le terme «appel» employé par l'article 69a et prétendre que la Commission municipale doit suivre les règles établies par le Code de procédure en matière d'appel. Il s'agit d'un pouvoir de révision de la décision du conseil. La Commission doit faire enquête, s'enquérir de tous les faits et décider à la place du conseil lui-même Il ne faut pas entraver son action dans un carcan de légalité excessive (165).

S'exprimant à son tour sur le sens du terme «appel», tel qu'employé aux articles 69 et 69a de la Loi des cités et villes (maintenant les articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes), Monsieur le juge Bernier énonce ce qui suit dans l'affaire Guay c. Cité de Shawinigan (166):

Il faut se garder de prendre ici le mot «appel» dans son sens juridique normal, soit d'un recours à l'encon-

165. Ville de Beloeil c. La Commission municipale du Québec, supra, note 113, pp. 249-250; ce texte a été repris par la Commission municipale elle-même dans Ouellet c. Ville de Lévis, C.M.Q., no. 38629, 28 septembre 1977.

166. Supra, note 148.

tre d'une décision d'un Tribunal de première instance. Lorsqu'un terme est susceptible de plusieurs sens, c'est celui compatible avec le contexte dans lequel il se trouve qui doit prévaloir. En l'espèce, il ne s'agit que de la révision judiciaire d'une décision administrative; la Commission saisie d'un tel appel siège comme Tribunal de première instance (167).

En regard des énoncés dont nous venons de faire état, une première constatation s'impose, à savoir que les magistrats cités ont tous trois fait usage du terme «révision». S'agirait-il alors d'une demande de révision plutôt que d'un droit d'appel?

Bien que cette observation puisse paraître plus théorique que pratique, il y a tout lieu de faire la distinction pour bien saisir la nuance de chacun de ces concepts qui offrent par ailleurs une marge de manoeuvre bien différente. Ainsi, pour reprendre la nuance qu'en fait René Dussault, il y a tout lieu de voir que «le pourvoi en appel permet un contrôle sur le fond de la décision contestée, tandis que le pourvoi en révision n'assure qu'un contrôle de sa légalité» (168).

En conséquence, par analogie avec les divers textes

167. Id., pp. 318-319.

168. R. DUSSAULT, op. cit., note 117, p. 1055.

législatifs précédemment cités (169) et eu égard à la description du recours accordé à l'officier municipal destitué, auprès de la Commission municipale, nous sommes d'avis qu'il s'agit effectivement d'un «appel» de la décision précédemment rendue par le conseil de la corporation municipale en cause.

En effet, lorsque l'on constate que, dans l'exercice de sa compétence d'appel, la Commission municipale doit examiner la légalité du processus de destitution et de réduction de traitement de même qu'elle doit aussi se prononcer sur le bien fondé de cette destitution ou réduction de traitement, il ne saurait faire de doute qu'il s'agit bien plus que d'un simple pouvoir de révision.

En accord avec Monsieur le juge Bernier, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un appel de la décision administrative rendue par le Conseil et que, dans le cadre de ce pouvoir d'appel, la Commission municipale siège comme un tribunal de première instance (170). Nous examinerons d'ailleurs, dans le cadre du second chapitre du présent mémoire, le cadre juridique à l'intérieur duquel évolue ce type d'appel, afin d'en circonscrire toutes les caractéristiques.

169. Supra, note 160.

170. Supra, note 167.

PARAGRAPHE C-

CONSTITUTIONNALITE DE LA COMMISSION MUNICIPALE
EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL EN MATIERE DE DES-
TITUTION ET DE REDUCTION DE TRAITEMENT DES OF-
FICIERS MUNICIPAUX.

Le paragraphe 8 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (171) affirmant le droit exclusif des provinces de légiférer relativement aux «institutions municipales dans la province», il peut sembler paradoxal qu'un organisme à caractère municipal, à savoir la Commission municipale du Québec, ait vu sa constitutionnalité mise en doute. Pourtant dès 1933, soit moins d'une année après sa création et malgré les précisions apportées par l'arrêt Hodge, en ce qui a trait au cadre d'application de l'article 92 de la loi précitée en matière d'institutions municipales (172), la Ville d'Aylmer soulevait l'inconstitutionnalité de l'organisme nouvellement créé, auprès de la Cour supérieure du

171. 1867, 30-31 Victoria, c.3.

172. Hodge c. The Queen, (1883) 9 A.C. 117, p. 132, où le tribunal définit comme suit les paramètres applicables en matière municipale:

«Within these limits of subjects and area the local legislature is supreme, and has the same authority as the Imperial Parliament, or the Parliament of the Dominion, would have had under like circumstances to confide to a municipal institution or body of its own creation authority to make by-laws or resolutions as to subjects specified in the enactment, and with the object of carrying the enactment into operation and effect.

It is obvious that such an authority is ancillary to legislation, and without it an attempt to provide for varying details and machinery to carry them out might become oppressive, or absolutely fail.»

Québec (173).

Cette corporation municipale soutenait alors que la requête en déclaration de défaut présentée par la Commission municipale était ultra vires des pouvoirs de cet organisme, attendu qu'en cette matière, la Loi de la Commission municipale légiférerait dans un secteur de compétence exclusive du gouvernement fédéral, à savoir le domaine de la faillite et de l'insolvabilité, matières visées au paragraphe 21 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (174). Affirmant le caractère intra vires de la Loi de la Commission municipale, le tribunal en vint à la conclusion que cette loi concernait plus particulièrement le domaine municipal et que, par voie de conséquence, il ne s'agissait pas d'une législation touchant le domaine de la faillite et de l'insolvabilité.

Cette discussion constitutionnelle concernant la problématique posée par les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, plus particulièrement en regard des lois provinciales à caractère municipal, s'est d'ailleurs continuée par la suite et le Conseil privé s'est plus particulièrement prononcé.

173. Commission municipale du Québec c. Ville d'Aylmer, (1933) 71 C.S. 117.

174. Supra, note 171.

à deux reprises en cette matière (175), Lord Caldecote déclarant entre autre dans l'affaire Lethbridge que le critère de différenciation consistait à rechercher le caractère véritable («pith and substance of the Act») de la loi à interpréter (176).

Par ailleurs, si la Commission municipale s'est vue dans l'obligation de défendre, auprès des instances judiciaires, la constitutionnalité des pouvoirs qui lui étaient accordés de par sa loi constitutive, la constitutionnalité de cet organisme fut à nouveau attaquée au cours de la dernière décennie. Cette fois, les motifs de la contestation portèrent sur la nature des pouvoirs accordés à la Commission, eu égard aux dispositions de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Alléguant absence et excès de juridiction de la Commission municipale du Québec lorsque cette dernière agit en tant qu'organisme d'appel suivant les dispositions de l'article 69a de la Loi des cités et villes, la Ville de Lévis s'est ainsi vue accorder l'émission d'un bref d'évocation à l'encontre de l'organisme municipal (177). La Cour supérieure décida, en effet,

175. Ladore c. Bennett, 1939 A.C. 468; Board of Trustees of the Lethbridge Northern Irrigation District c. I.O.F., 1940, A.C. 513.

176. Id, p. 531.

177. Ville de Lévis c. Ouellet, 1978 C.S. 63.

qu'en pareilles circonstances, la Commission municipale exerçait une juridiction qui est du ressort exclusif de cours dont les membres doivent être nommés par le gouverneur général en conseil en vertu de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, lorsqu'elle dispose de questions de droit dans des litiges impliquant des corporations municipales.

Toutefois, le débat ayant été porté devant la Cour d'appel du Québec (178), cette dernière renversa la décision rendue en première instance et confirma la constitutionnalité de la Commission municipale en regard des pouvoirs accordés par la Législature provinciale sous l'article 69a de la Loi des cités et villes (l'actuel article 72 de la Loi sur les cités et villes). De même, eu égard à la constitutionnalité des pouvoirs accordés à la Commission en vertu de l'article 148a du Code municipal, la Cour d'appel du Québec a reconnu que «la décision de la Commission n'entraîne pas dans le domaine des juridictions exercées par la Cours supérieures visées par l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique à l'époque de la Confédération» (179) et que, par voie de conséquence, la Commission municipale n'en-

178. Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis, supra, note 141; la requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême a d'ailleurs été rejetée avec dépens.

179. Commission municipale du Québec c. Corporation municipale de l'Avenir, supra, note 148, p. 302.

freignait point les dispositions de l'Acte confédératif en exerçant les pouvoirs que lui confère l'article 148a. Ce principe a d'ailleurs été repris par les commissaires dans une décision rendue en 1980 (180).

Sans procéder à l'analyse exhaustive de tous les principes juridiques en cause, en ce qui a trait à la discussion constitutionnelle reliée à l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique et sans procéder à l'examen détaillé de toutes les décisions pertinentes en l'espèce, il convient cependant d'élaborer quelque peu sur les motifs qui ont guidé les tribunaux en rapport avec les décisions précitées.

A cet égard, la Cour supérieure du Québec, dans l'affaire de la Ville de Lévis (181), a repris à son compte et confirmé, dans son ensemble, les arguments juridiques avancés par les requérants en ce qui a trait à l'inconstitutionnalité du pouvoir accordé à la Commission municipale du Québec en vertu de l'article 69a de la Loi des cités et villes. En effet, suivant le raisonnement de Monsieur le juge Guy Lebrun, les pouvoirs accordés à la Commission en vertu de l'article 69a, confèrent à

180. Viau c. Corporation municipale de Notre-Dame-de-la-Merci, C.M.Q., no. 40891, 14 mars 1980.

181. Supra, note 177.

l'organisme provincial un droit de surveillance et de réforme des actes des corporations municipales. Une telle compétence de réforme et de contrôle étant accordée, depuis 1867, aux juges nommés par le gouverneur général en conseil, suivant les termes de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, il s'en suit donc que les membres de la Commission municipale du Québec devraient être nommés par le gouverneur général en conseil plutôt que par le lieutenant gouverneur en conseil. Aussi, les membres de la Commission étant désignés par le gouvernement provincial, les pouvoirs accordés par l'article 69a, sont-ils inconstitutionnels et ultra vires de la Législature provinciale parce que, dans le cadre de telles nominations, l'autorité provinciale empiète de façon non équivoque dans un champ de compétence exclusivement réservé à l'autorité fédérale.

L'honorable juge Lebrun, se fondant sur une décision que l'on peut qualifier de «classique», rendue par notre Cour Suprême du Canada (182), et s'appuyant également sur deux décisions rendues par la Cour d'appel du Québec (183), résume en ces termes l'ultra vires des pouvoirs accordés à la Commission municipale

182. Séminaire de Chicoutimi c. La Cité de Chicoutimi, 1973 R.C.S. 681.

183. Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine, *supra*, note 145; Procureur Général du Québec c. Farrah, 1976, C.A. 467.

par la Législature provinciale, en vertu de l'article 69a de la
Loi des cités et villes:

Je retiens de cet arrêt du plus haut tribunal du pays que le pouvoir de surveillance, de réforme et de contrôle de la Cour supérieure s'exerce d'une part sur les tribunaux de juridiction inférieure, et d'autre part sur les corps politiques légalement constitués dont les corporations municipales.

Or comme la Commission municipale suivant la décision de la Cour d'appel dans la Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine a, en pareil cas, à décider non seulement de la sagesse de la résolution du conseil municipal mais également si les formalités prescrites ont été suivies pour y donner effet, ce qui devient une question de droit et relève de l'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance suivant l'arrêt de cette même Cour dans P.G. du Québec c. Farrah, il s'en suit qu'en l'espèce la Commission intimée s'est vu attribuer une compétence qui appartient exclusivement à une Cour dont les membres doivent être nommés par le Gouverneur général en Conseil en vertu des dispositions de l'article 96 de la constitution.

Or même si en l'espèce «l'appel» prévu à l'article 69a de la Loi des cités et villes en est un de révision en première instance de la décision du Conseil municipal, il n'en demeure pas moins que la Commission municipale saisie du litige doit prononcer sur des questions de droit (184).

184. Supra, note 177, pp. 65-66.

Cette décision fut renversée par la Cour d'appel du Québec (185) alors que l'honorable juge Turgeon, s'exprimant pour la majorité, confirma la constitutionnalité des pouvoirs accordés à la Commission municipale du Québec en vertu de l'article 69a de la Loi des cités et villes.

Procédant à rétablir le cadre d'application de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, le magistrat souleva le fait que «cet article est considéré en vertu d'une jurisprudence constante comme une disposition empêchant les provinces de nommer des juges ayant le statut de ceux mentionnés à l'article 96 ainsi que de conférer, aux organismes qu'elles créent et aux membres de ceux-ci, une juridiction ou des pouvoirs qui sont dans l'ensemble assimilables ou analogues à la juridiction ou aux pouvoirs exercés et susceptibles d'être exercés par les Cours visées à l'article 96» (186). Puis, soulignant que ce n'est qu'en 1962 que l'article 69a fut introduit dans nos lois provinciales, l'honorable juge élabore davantage son argumentation en affirmant que le pouvoir ainsi accordé à la Commission municipale du Québec constitue un «contrôle administratif indépendant du Conseil» (187),

185. Supra, note 141.

186. Id., p.29.

187. Id., p. 31.

de telle sorte que la compétence accordée en vertu de l'article 69a ne saurait être comparable à celle d'une cour de justice où encore moins d'une cour constituée sous l'empire de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Enfin, reprenant à son compte trois récentes décisions de la Cour suprême du Canada (188) où les honorables juges Laskin et Martland reconnaissent que pour apprécier le caractère constitutionnel d'une législation il faut analyser celle-ci à l'intérieur de son contexte et dans le concret pour déterminer la façon dont elle s'intègre dans l'ensemble des institutions où elle se situe, l'honorable juge Turgeon circonscrit tel que ci-dessous la constitutionnalité du cadre d'application de l'article 69a de la Loi des cités et villes, eu égard à la juridiction accordée à la Commission municipale:

Une étude de la Loi de la Commission municipale du Québec démontre que le recours prévu à l'article 69a de la Loi des cités et villes s'inscrit à l'intérieur du cadre général des pouvoirs exercés par la corporation municipale à l'égard des municipalités

Le fait qu'un organisme, dont les membres sont nommés par une province,

188: Id, p. 31 et 32, où l'honorable juge Turgeon s'appuie sur les décisions suivantes: Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Ecosse), (1977) 1 R.C.S. 112; Procureur Général du Québec c. Farrah, (1978) 2 R.C.S. 638; Jones c. Board of Trustees of Edmonton Catholic School District Number 7, (1977) 2 R.C.S. 872.

exerce une juridiction en appel ou une juridiction de révision, ne joue pas un rôle concluant quant à la constitutionnalité en regard de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (189)

Il est vrai que l'article 69a mentionne que la Commission municipale «décide en dernier ressort». Il s'agit là d'une clause privative partielle, mais il est bien établi que les clauses privatives de cette nature n'empêchent pas un recours devant la Cour supérieure en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile dans le cas d'absence ou d'excès de juridiction (190).

Tout en partageant l'opinion de son collègue, l'honorable juge Rinfret définit succinctement le rôle de la Commission municipale, ajoutant que le rôle joué par la Commission est «une extension du pouvoir administratif de la municipalité» (191). Ce concept avait d'ailleurs été souligné par Monsieur le juge Paré alors qu'à peine deux semaines plus tôt, rendant jugement dans l'affaire de la Corporation municipale de l'Avenir (192), le magistrat rappelait «qu'à l'époque de la Confédération nos Cours

189. Le tribunal fonde cette affirmation sur les principes émis par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Dupont c. Inglis, 1958 R.C.S. 535.

190. Supra, note 141, pp. 32, 33 et 34.

191. Supra, note 141, p. 35.

192. Supra, note 148.

supérieures ne se reconnaissaient pas le pouvoir de s'ingérer dans l'administration d'un conseil municipal relativement à la destitution de ses officiers» (193).

Suivant l'analyse effectuée précédemment (194), nous avons établi qu'en ce qui a trait aux pouvoirs accordés à la Commission municipale en matière d'appel, l'organisme provincial exerçait alors un pouvoir de révision de la décision du Conseil municipal, examinant à la fois la légalité et l'opportunité de la résolution adoptée par le conseil. Aussi, sous ce rapport, nous sommes d'accord avec Mes Kenniff et Robardet lorsque ces derniers affirment que «le pouvoir de la Commission est un pouvoir de réformation et non pas de cassation («quashing»), s'exerçant selon des modalités étrangères à l'application du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure, et que la décision à intervenir se fonde à la fois sur la régularité de la destitution et sur son opportunité. En outre, la Commission substitue sa propre opinion à celle du Conseil municipal. Il apparaît donc que la compétence impliquée est celle d'un organisme spécialisé qui, tout en exerçant une fonction judiciaire - celle de prononcer sur la régularité d'une décision - le fait dans un contexte particulier où des considérations de rationalité administrative

193. Id., p. 301.

194. Supra, pp. 80 à 85.

sont déterminantes» (195).

De même, partageons-nous l'opinion des co-auteurs précités lorsque ces derniers en viennent à la conclusion que les principes énoncés dans l'affaire Tomko (196) s'appliquent à la compétence accordée à la Commission municipale suivant l'article 72 de la Loi sur les cités et villes (197). Toutefois, à notre avis, il est inexact d'affirmer que le seul critère matériel fut celui qui a guidé la Cour d'appel dans sa décision lors de l'audition de l'affaire de la Ville de Lévis. L'honorable juge Turgeon s'est également inspiré des critères établis par le Conseil privé dans les affaires Ladore et Lethbridge (198), sans toutefois faire référence de façon explicite à ces décisions. Le critère se rattachant à l'élément «pith and substance of the Act» (199) ressort, à notre avis, de la décision rendue par la Cour d'appel.

A cet égard, il y a tout lieu de constater que, dans

-
195. Patrick KENNIFF et Patrick ROBARDET, Op. cit., note 158, pp. 53-54.
196. Supra, note 188.
197. Supra, note 158, p. 54.
198. Supra, note 175.
199. Supra, note 176.

un premier temps de son analyse, le tribunal procède à l'examen historique de l'évolution des textes législatifs pertinents; puis, en un second temps, Monsieur le juge Turgeon procède à l'analyse des principaux jugements de la Cour suprême du Canada afin de situer la législation en cause dans le contexte des institutions où elle s'intègre. Enfin, procédant à l'étude des diverses attributions de la Commission municipale (le magistrat en cite treize), le tribunal en vient à la conclusion que la compétence d'appel «est de la nature d'un contrôle administratif à l'endroit de l'acte administratif posé par le Conseil municipal qui a destitué l'un de ses officiers supérieurs» (200).

Quoiqu'il en soit, et, bien que la Cour d'appel ne se soit point livrée à une exégèse en profondeur de la constitutionnalité de la compétence accordée à la Commission municipale sous l'article 69a de la Loi des cités et villes ainsi que sous l'article 148a du Code municipal, un fait demeure: cette compétence d'appel ou de révision accordée à la Commission est intra vires des pouvoirs de la Législature provinciale.

200. Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis, supra, note 141, p. 32.

CHAPITRE II: CADRE JURIDICTIONNEL DE LA COMMISSION MUNICIPALE EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL.

Définir le cadre juridictionnel de la Commission municipale lorsque cet organisme siège en tant que tribunal d'appel, en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, implique nécessairement que ce chapitre de notre étude traitera de l'aspect procédural tel qu'appliqué par la Commission municipale dans l'exercice de sa compétence d'appel.

A cet effet, le présent chapitre comportera deux volets principaux afin de cerner de façon complète et globale le cadre juridictionnel de la Commission. Ainsi, en un premier volet, notre analyse portera plus spécifiquement sur le droit d'appel, auprès de la Commission municipale, eu égard aux individus ou officiers auxquels est ouvert un tel recours. Quant au second volet, notre étude sera plus formellement orientée en regard de la procédure applicable auprès de la Commission municipale. Il sera alors plus particulièrement question d'examiner le processus d'introduction de l'appel auprès de l'organisme municipal, de même qu'il sera discuté du mécanisme procédural applicable lors de l'audition d'un appel devant la Commission municipale. Enfin, toujours en ce qui a trait à la procédure en tant que telle, nous traiterons des diverses conséquences juridiques qui se rattachent à la décision que peut rendre la Commission suite à l'audition

d'un appel en matière de destitution ou de réduction de traitement d'un officier municipal.

Les dispositions législatives étant peu élaborées à ce sujet et la Commission municipale n'ayant point, jusqu'à ce jour, adopté de règles de pratique ou de règles de procédure en matière d'appel, les considérations juridiques reliées à la présente section seront donc nécessairement fondées sur une étude approfondie des décisions rendues par la Commission, eu égard aux divers éléments de preuve et de procédure soulevés lors des auditions passées.

SECTION 1-

LE DROIT D'APPEL AUPRÈS DE LA COMMISSION MUNICIPALE, EN MATIÈRE DE DESTITUTION ET DE RÉDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX.

PARAGRAPHE A-

LES OFFICIERS MUNICIPAUX BÉNÉFICIAIRES DU DROIT D'APPEL AUPRÈS DE LA COMMISSION MUNICIPALE.

1- Sous la Loi sur les cités et villes

Le second alinéa de l'article 71 de la Loi sur les cités et villes (article correspondant au second alinéa de l'article 69 de la Loi des cités et villes) fait état des officiers municipaux auxquels est ouvert le droit d'appel à la Commission municipale,

au cas de destitution ou de réduction de traitement par le conseil (201). Le texte législatif fait plus spécifiquement état de trois catégories ou groupes de non salariés au sens du Code du travail auxquels le recours prévu à l'article 72 est ouvert.

Le premier groupe d'officiers, tel que décrit à l'article 71 de la loi, inclut et désigne formellement la majeure partie des fonctionnaires que l'on peut qualifier de «cadres supérieurs», à savoir: le greffier, le trésorier, le secrétaire-trésorier, le gérant ainsi que l'évaluateur permanent de la municipalité le 18 décembre 1968 (202). Le second groupe indiqué au texte législatif est plus particulièrement désigné en tant que les «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 24 mois le 18 décembre 1968 ou qui, entre cette date et le 1er juillet 1969, auront été à son service depuis au moins 24 mois» (203). Quant au troisième groupe, il est composé «d'un fonctionnaire ou employé auquel ne s'applique pas les paragraphes a) ou b), qui n'est pas un salarié au

201. L'article 72 de la Loi sur les cités et villes, lequel établit le droit d'appel auprès de la Commission municipale, fait référence au second alinéa de l'article 71 en ce qui a trait aux officiers auxquels est ouvert le droit d'appel.

202. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 71, alinéa deuxième, paragraphe a).

203. Id., art. 71, alinéa deuxième, paragraphe b).

sens du Code du travail et qui, à compter du 1er juillet 1969, aura été au service de la municipalité depuis au moins 6 mois (204).

En ce qui a trait aux officiers membres du premier groupe, ils sont clairement identifiés et le texte législatif ne laisse place à aucune équivoque. Les officiers des deux autres groupes, exception faite des éléments factuels relatifs à leur date d'entrée en fonction, sont identifiés par la négative, à savoir qu'il doit s'agir de fonctionnaires ou employés qui ne sont pas des salariés au sens du Code du travail.

A cet égard, il convient de noter que le groupe rattaché au paragraphe b) du second alinéa de l'article 71 (205) n'a plus, aujourd'hui, qu'une simple connotation historique. En effet, tel qu'il appert des dates et délais mentionnés à ce texte législatif, il s'agit là d'une mesure transitoire applicable pour la période d'implantation du nouveau droit d'appel accordé aux non salariés au sens du Code du travail. Par l'adoption de cette mesure transitoire, le Législateur a voulu, semble-t-il, accorder une certaine latitude aux conseils municipaux afin que ceux-ci puissent procéder aux ajustements requis dans le cas des non salariés au sens du Code du travail qui étaient au service de la

204. Id., art. 71, alinéa deuxième, paragraphe c).

205. Supra, note 75.

municipalité depuis moins de vingt-quatre mois. Aujourd'hui, les non salariés au sens du Code du travail, qui sont destitués ou dont on a réduit le traitement, possèdent un droit d'appel auprès de la Commission municipale en vertu du paragraphe c) du second alinéa de l'article 71 et ce, à condition qu'ils soient au service de la municipalité depuis au moins six mois.

Un examen des décisions rendues par la Commission municipale s'impose donc afin de circonscrire les officiers auxquels la Commission de même que les tribunaux de droit commun ont reconnu le droit d'appel et ceux auxquels on a refusé ce droit.

- a) Les officiers municipaux expressément désignés à l'article 71 de la loi.

Déterminer le premier groupe d'officiers municipaux auquel est ouvert le recours en appel à la Commission municipale, au cas de destitution et de réduction de traitement, ne présente aucune difficulté. En effet, le texte législatif désigne expressément ces officiers, à savoir: le greffier, le trésorier, le secrétaire-trésorier, le gérant et l'évaluateur permanent au service de la municipalité le 18 décembre 1968 (206). Pour ces officiers, le seul fait d'occuper en permanence l'une des fonctions

précitées comporte cette prérogative du droit d'appel à la Commission municipale du Québec.

Eu égard au libellé du texte de l'article 71 de la Loi sur les cités et villes, on pourra s'étonner du fait que le gérant ne soit nommé qu'en quatrième place. Toutefois, bien que dans les faits le rôle du gérant soit celui de premier fonctionnaire de la municipalité, il y a lieu de remarquer que la nomination d'un gérant est facultative (207), alors que toute corporation de cité ou de ville doit nommer un greffier et un trésorier ou un secrétaire-trésorier (208).

- b) Les adjoints et assistants des officiers spécifiquement désignés à l'article 71 de la Loi sur les cités et villes.

A l'égard des adjoints et assistants des officiers spécifiquement désignés à l'article 71 de la loi, la Commission municipale interprète maintenant de façon plus libérale le texte législatif en cause et permet l'appel pour ces fonctionnaires municipaux, et ce en raison de la modification législative de 1968 (209).

207. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 112.

208. Id., art. 85 (greffier), art. 97 (trésorier), art. 107 (secrétaire-trésorier).

209. Supra, note 75.

C'est ainsi que dans le cas d'un adjoint administratif à la gérance (210), de même que lors d'un appel logé par un trésorier-adjoint (211) la Commission a permis à ces fonctionnaires d'en appeler de la décision du conseil. A cet égard, on se doit de constater un changement d'attitude de la Commission, laquelle, dans une décision rendue en 1966 (212) avait refusé à un assistant-secrétaire-trésorier le droit d'en appeler de sa destitution. La Commission avait en effet considéré alors qu'il fallait interpréter la loi restrictivement.

Toutefois, il y a lieu de noter que lors de l'audition de l'affaire Thériault (213), le texte législatif était sensiblement différent de celui qui était en vigueur à l'époque des décisions rendues dans les dossiers Létourneau (214), et Hébert (215).

-
210. Létourneau c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40912, 19 février 1980; on doit par ailleurs noter que, dans sa décision, la Commission municipale a également apprécié le droit de gérance accordé à l'officier en cause, de même que l'interdiction qui fut faite à ce fonctionnaire d'appartenir à quelque syndicat que ce soit.
211. Hébert c. Ville de St-Hubert, C.M.Q., no. 34023, 13 novembre 1972.
212. Thériault c. Cité de Deux-Montagnes, C.M.Q., no. 28649, 13 juillet 1966.
213. Ibid.
214. Supra, note 210.
215. Supra, note 211.

En effet, à l'époque de l'affaire Thériault, le texte législatif en vigueur était celui de 1962 (216) lequel référerait aux «personnes exerçant des fonctions analogues» à celles de greffier, trésorier, secrétaire-trésorier ou chef de police. On comprend alors qu'un tel libellé puisse engendrer une interprétation stricte du texte législatif.

c.) Les officiers de la Cour municipale.

En ce qui a trait aux officiers en charge de la Cour municipale, la Commission fait une distinction entre le greffier de la Cour municipale, auquel elle reconnaît un droit d'appel (217) et l'assistant-greffier à l'égard de qui elle refuse ce même droit (218). Dans ce dernier cas, la Commission motive son refus, d'une part en considérant le fait que, dans ses tâches, l'appelant n'avait aucune fonction de gérance (il n'avait aucun employé sous ses ordres) de même que la Commission, référant à l'article 651 de la Loi des cités et villes (article 613 de la Loi sur les cités et villes), constate que ce fonctionnaire n'est pas nommé par le conseil mais qu'il est plutôt nommé par le greffier de la

216. Supra, note 70.

217. Larue c. Ville de St-Jean, C.M.Q., no. 35536, 25 février 1975; Flamand c. Ville de Longueuil, C.M.Q., no. 32903, 9 juin 1971.

218. Castonguay c. Ville de Blainville, C.M.Q., no. 36322, 10 décembre 1975.

Cour municipale.

Bien qu'au premier abord cette distinction puisse sembler inéquitable, nous partageons l'opinion émise par la Commission, référant plus particulièrement à la notion d'officier municipal, telle que nous l'avons circonscrite au chapitre premier de ce mémoire. Il nous semble, en effet, que l'une des caractéristiques propres à tout officier municipal est celle de tenir sa responsabilité d'un mandat direct du conseil municipal.

- d) Les officiers rattachés aux secteurs du génie, de l'urbanisme et des services techniques.

En matière de services techniques municipaux et de génie municipal, la Commission municipale s'est habituellement montrée très souple quant à l'ouverture d'un droit d'appel aux fonctionnaires-requérants. Ainsi, dans le cas de l'ingénieur municipal (219), du directeur du Service de la voirie (220), du contre-maître des eaux et assainissements (221), de l'inspecteur munici-

219. Thauvette c. Ville de Vaudreuil, C.M.Q., no. 34487, 8 juin 1973.

220. White c. Ville de Varennes, C.M.Q., no. 39660, 25 septembre 1978.

221. Voyer c. Ville de Boisbriand, C.M.Q., no. 36333, 10 décembre 1975.

pal (222) de même que lors de l'appel du surintendant des travaux publics (223), les commissaires ont reconnu le droit d'appel de ces officiers, eu égard aux fonctions de direction exercées par ceux-ci. Dans l'ensemble des cas précités, la Commission ne se livre cependant pas à une longue analyse pour en conclure à l'ouverture du droit d'appel, considérant plutôt que la fonction en elle-même suffit pour justifier le droit à l'appel.

Par ailleurs, dans le cas des adjoints, la Commission a également fait preuve de largesse, fondant alors sa décision sur le fait que les appelants, après étude des faits mis en preuve, pouvaient être considérés en tant que non salariés au sens du Code du travail. A cet égard, l'appel d'un directeur-adjoint des travaux publics (224), d'un ingénieur-adjoint (225) et d'un surintendant du Service de l'outillage (226) fut autorisé par la

222. Berthelot c. Ville de Carleton, C.M.Q., no. 37456, 18 juillet 1977.

223. Groleau c. Ville de Ste-Geneviève, C.M.Q., no. 35856, 9 avril 1975; Savard c. Ville de Châteauguay-centre, C.M.Q., no. 30869, 30 mars 1971; Généreux c. La Cité de Deux-Montagnes, 30 juin 1970.

224. Tardy c. Ville de St-Hubert, C.M.Q., no. 34019, 13 novembre 1972.

225. Verdy c. Cité de Dorval, C.M.Q., no. 30844, 28 août 1970.

226. Goudreau c. La Cité de Sherbrooke, C.M.Q., no. 30705, 25 février 1970.

Commission municipale. Toujours dans le secteur des services techniques, la Commission a également reconnu le droit d'appel à l'égard d'un surintendant de la division des programmes au Service de l'habitation et de l'urbanisme (227).

Somme toute, suivant l'ensemble des appels logés auprès de la Commission municipale par des fonctionnaires-cadres oeuvrant au niveau des services techniques, il ressort de façon non équivoque, que la Commission s'est toujours montrée favorable quant à reconnaître que les requérants étaient des officiers auxquels s'appliquaient les dispositions des articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes. Il y a cependant lieu de déplorer le fait que, dans la plupart des cas, cette reconnaissance du droit d'appel à l'officier-requérant ne soit appuyée sur autre chose que sur le titre dont ce dernier est coiffé.

e) Les officiers oeuvrant dans le secteur des loisirs.

Dans le secteur des loisirs, les critiques adressées à la Commission lors de notre analyse du secteur technique sont également applicables. La Commission reconnaît en effet le droit

227. Bonhomme c. Ville de Montréal, C.M.Q., no. 39235, 24 février 1978.

d'appel au directeur du Service des loisirs (228), au coordonnateur des loisirs(229), voire même au gérant d'un colisée municipal (230).

Certes, nous évoluons dans une société où le citoyen a accès, autant en terme de ressources matérielles qu'en terme d'horaire, à de multiples services dans le domaine du loisir et de la récréation. Toutefois, nous sommes d'avis que les commissaires, dans leurs décisions, devraient élaborer davantage sur l'ouverture du droit d'appel pour le fonctionnaire oeuvrant dans ce secteur. Il nous a en effet semblé, au cours de nos lectures des décisions précitées, que la Commission prenait souvent pour acquis que tout fonctionnaire-cadre oeuvrant dans le secteur des loisirs pouvait en appeler de sa destitution ou de sa réduction de traitement.

Sous ce dernier rapport, nous ne pouvons nous empêcher

-
228. Pagé c. Ville de Val-D'Or, C.M.Q., no. 36127, 11 juillet 1975; Tremblay c. Ville de St-Félicien et Corporation de la Paroisse de St-Félicien, C.M.Q., no. 35725, 7 janvier 1975; Carrier c. Ville de Forestville, C.M.Q., no. 34802, 9 novembre 1973; St-Germain c. Cité du Cap-de-la-Madeleine, C.M.Q., no. 36425, 9 août 1976; Lebel c. Ville de Coaticook, C.M.Q., no. 39675, 26 janvier 1979; Noël c. Ville de Lachenaie, C.M.Q., no. 40765, 18 septembre 1980.
229. Bellemare c. Ville de Port Cartier, C.M.Q., no. 40968, 23 janvier 1980.
230. Lavallée c. Cité de Sorel, C.M.Q., no. 31051, 23 septembre 1970.

de comparer la décision rendue par la Commission dans l'affaire Castonguay c. Ville de Blainville (231) eu égard à la décision rendue dans l'affaire Lavallée c. Cité de Sorel (232). On se souviendra sans doute que, dans l'affaire Castonguay, la Commission avait refusé le droit d'appel au greffier-adjoint de la Cour municipale au motif que le droit d'appel ne lui était pas accordé en vertu de la législation pertinente, alors que dans l'affaire Lavallée, le gérant de l'aréna municipal s'était vu reconnaître un droit d'appel auprès de la Commission municipale. Il nous semble, pourtant, que la fonction de greffier-adjoint à la Cour municipale revêt une importance toute aussi grande que la fonction exercée par le gérant d'un aréna municipal.

S'il est vrai que la décision de la Commission nous apparaît bien fondée, en faits et en droit, dans ces deux cas, eu égard à la législation en vigueur, il nous semble par ailleurs regrettable que la fonction de greffier-adjoint à la Cour municipale soit si peu considérée en cette matière. A cet effet, nous sommes d'avis que les lois pertinentes devraient être modifiées afin que le greffier-adjoint à la Cour municipale soit nommé par le Conseil municipal, de telle sorte qu'il puisse être éligible au droit d'appel à la Commission municipale au cas de destitution

231. Supra, note 218.

232. Supra, note 230.

ou de réduction de traitement.

f) Autres officiers auxquels un droit d'appel est ouvert.

Le droit d'appel en vertu de l'article 72 de la Loi sur les cités et villes est également ouvert à d'autres officiers municipaux dont la fonction n'est pas au nombre des catégories dont nous avons fait état précédemment. Ainsi, le conseiller juridique ou procureur en loi employé à plein temps par la corporation municipale (233) est sujet à l'application des dispositions de l'article 72. De même, un commissaire industriel engagé à titre d'employé et non pas «à honoraires» pourra en appeler à la Commission municipale de sa destitution par le conseil (234). Il en est de même en ce qui a trait au chef de cabinet du maire (235) ainsi qu'au directeur du Service des incendies nommé formellement à ce poste (236).

En ce qui a trait au Service des incendies, il est re-

233. Cité de Trois-Rivières c. Méthot, (1929) 46 B.R. 418.

234. Papineau c. Cité de Lachute, C.M.Q., no. 34357, 6 mars 1974.

235. Gagné c. Ville de Laval, C.M.Q., no. 35121, 14 août 1974.

236. Lessard c. Ville de Berthierville, C.M.Q., no. 40969, 21 avril 1980.

gretttable de constater le peu d'importance que nos lois municipales accordent à ce secteur d'activité pourtant fondamental et nous ne pouvons que déplorer le fait que ce service de nature publique soit laissé à l'entière discrétion du conseil municipal (237). A l'instar des corps de police qui sont soumis à la Loi de police (238), il y aurait lieu de procéder à l'adoption d'une Loi des services d'incendies afin de normaliser les brigades municipales de pompiers et d'assurer que les services ainsi fournis soient d'une qualité minimale sur l'ensemble du territoire québécois. Dans l'immédiat, nous devons par ailleurs nous réjouir du fait que les officiers des brigades municipales des incendies soient régis par les dispositions du paragraphe c) du second alinéa de l'article 71 et par l'article 72 de la Loi sur les cités et villes au cas de destitution ou de réduction de traitement.

g) Officiers nommés par intérim ou à titre temporaire.

En ce qui a trait aux officiers nommés «par intérim» ou à titre temporaire, la Commission municipale a toujours refusé leur appel en matière de destitution ou de réduction de traite-

237. Art. 412, par. 41 L.C.V.; J.D. ARCHAMBAULT, La responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies, (1981) 41 R. du B. 3, p. 50-51.

238. L.R.Q., 1977, c. P-13.

ment. A cet égard, les commissaires affirmaient, dans l'affaire Godin c. Ville de Montréal (239) que «maintenir un poste temporaire de la part de la Commission municipale équivaudrait à créer un poste permanent. La Commission n'a certes pas le pouvoir de créer un poste ... ceci ne revient pas à la Commission mais à la ville» (240). La Commission a d'ailleurs confirmé cette position dans l'affaire Léssard c. Ville de Berthierville (241).

2- Sous le Code municipal.

L'article 148a du Code municipal accorde un droit d'appel auprès de la Commission municipale, au cas de destitution ou de réduction de traitement, à «tout secrétaire-trésorier qui a été en fonction pendant au moins 24 mois consécutifs» (242). L'article 150, pour sa part, accorde semblable droit d'appel au secrétaire-trésorier adjoint, si ce dernier est nommé par le conseil.

Il est cependant important de noter que «le secrétaire-

239. Godin c. Ville de Montréal, C.M.Q., no. 39230, 21 avril 1978.

240. Id., pp. 4-5.

241. Supra, note 236.

242. Code municipal, art. 148a, premier alinéa.

trésorier adjoint nommé avant le 15 décembre 1977 demeure régi par les dispositions qui lui étaient applicables avant cette date, tant qu'il n'est pas nommé par le conseil en vertu du premier alinéa» (243). On se rappellera, en effet, qu'avant la modification apportée au Code municipal en 1977 (244), le droit d'appel était strictement réservé au secrétaire-trésorier.

En ce qui a trait aux autres officiers oeuvrant pour le compte de corporations régies par le Code municipal, il n'existe actuellement aucun droit d'appel auprès de la Commission municipale. C'est ainsi que la Commission s'est vue dans l'obligation légale de refuser tout droit d'appel à un inspecteur municipal destitué (245) de même qu'à un inspecteur des bâtiments d'une corporation municipale (246).

Certes, le recours prévu à la Section III de la Loi sur les normes de travail (247) est applicable aux officiers qui

243. Code municipal, art. 150, alinéa 3.

244. Loi modifiant le Code municipal, L.Q., 1977, c.53, art. 15; supra, note 84.

245. Racine c. Paroisse de Saint-Hippolyte, C.M.Q., no. 35975, 4 juin 1975.

246. Trudel c. Corporation municipale de Piedmont, C.M.Q., no. 35969, 4 juin 1975.

247. L.Q., 1979, c.45, art. 124 à 135.

ne peuvent bénéficier du droit d'appel prévu à l'article 148a du Code municipal. Toutefois, cet appel auprès de la Commission des normes de travail n'est ouvert qu'aux officiers qui justifient de cinq ans de service continu chez un même employeur (248). Ce long délai constitue, à notre avis, un sérieux handicap en ce qui a trait à un recours à l'encontre d'un congédiement fait sans une cause juste et suffisante, plus particulièrement si l'on considère que le délai d'emploi prévu à l'article 148a est de deux ans.

De plus, même dans l'éventualité où l'arbitre juge que l'officier a été congédié sans cause juste et suffisante, la réintégration de l'officier congédié n'est pas chose assurée. En effet, l'article 128 de la Loi sur les normes de travail prévoit que l'arbitre pourra: soit ordonner à l'employeur de réintégrer le salarié (249), soit encore ordonner à l'employeur de payer au salarié une indemnité jusqu'à un minimum équivalent au salaire que l'employé aurait normalement gagné s'il n'avait pas été congédié, soit enfin rendre toute autre décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte rendu de toutes les circonstances de l'affaire.

248. Id, art. 124.

249. L'article 1.10° de la Loi sur les normes de travail définit le terme de «salarié» comme suit: «une personne qui travaille pour un employeur et qui a droit à un salaire ...».

Cet état de faits constitue, à notre avis, un déni de justice réel et, il y aurait tout lieu, pour nos gouvernants, de procéder aux changements législatifs requis afin que les officiers-cadres à l'emploi des corporations régies par le Code municipal soient soumis à des règles identiques à celles existant pour les fonctionnaires-cadres à l'emploi des corporations régies par la Loi sur les cités et villes.

3- Sous les lois régissant les communautés urbaines et régionales.

En vertu de la Loi de la Communauté urbaine de Montréal (250), le droit d'appel auprès de la Commission municipale est applicable au secrétaire, au secrétaire-général, au trésorier, à un chef de service, de même qu'à « tout fonctionnaire ou employé de la Communauté qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail et qui occupe ses fonctions depuis au moins 6 mois (251).

Quant à la Loi de la Communauté urbaine de Québec (252) ainsi qu'à la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais (253),

250. Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84.

251. Id., art. 93 et 94.

252. Loi de la Communauté urbaine de Québec, L.Q., 1969, c.83.

253. Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, L.Q., 1969, c.85.

ces textes législatifs accordent un droit d'appel auprès de la Commission municipale en faveur du secrétaire, du trésorier, du gérant, d'un chef de service et de «tout fonctionnaire ou employé de la Communauté qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail et qui occupe ses fonctions depuis au moins 6 mois» (254).

En ce qui a trait à la destitution et à la réduction de traitement des officiers des communautés urbaines et régionales, deux points méritent notre attention. Un premier point est à l'effet que, eu égard aux dispositions incluant les non salariés au sens du Code du travail, le recours auprès de la Commission municipale est ouvert à l'ensemble des employés-cadres de ces organismes. Par ailleurs, contrairement aux dispositions de la Loi sur les cités et villes et du Code municipal, le droit d'appel n'est assorti d'aucun délai minimal d'emploi ou de durée de la fonction exercée en ce qui a trait aux officiers-cadres spécifiquement désignés aux divers textes législatifs, de même qu'en ce qui a trait aux chefs de service. Le délai minimal de 6 mois n'est en effet de rigueur qu'en regard des non salariés au sens du Code du travail.

Enfin, il y a tout lieu d'observer que l'on ne saurait présumer du droit d'appel auprès de la Commission municipale en

254. Supra, note 252, art. 85-86; supra, note 253, art. 85-86.

ce qui a trait aux officiers des corporations créées en vertu des lois-cadres constituant les communautés urbaines ou régionale. Ainsi, la Commission a-t-elle décliné sa juridiction eu égard à l'appel du trésorier de la Communauté de transport de la Communauté régionale de l'Outaouais, vu que rien dans le texte législatif n'accordait un tel droit d'appel à l'officier-cadre, et ce malgré le fait que la Commission de transport intimée soit régie dans le cadre de la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais (255).

Comme l'ont souligné les commissaires, à juste titre, «il aurait fallu qu'un article dise que l'article 87 (titre I) s'applique à la Commission de transport (titre II) pour que l'appelant ait le droit d'en appeler de sa destitution à la Commission municipale du Québec ...» (256).

4- En matière d'évaluation foncière.

L'article 20 de la Loi sur la fiscalité municipale (257) prévoit expressément un droit d'appel auprès de la Commis-

255. Renaud c. Commission de Transport de la Communauté régionale de l'Outaouais, C.M.Q., no. 41197, 16 septembre 1980.

256. Id., p. 2.

257. Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q., 1979, c.72.

sion municipale en faveur de l'évaluateur dont le statut est celui de fonctionnaire de la municipalité. Toutefois, le texte législatif prévoit qu'il n'y a pas de droit d'appel au cas de destitution si cette destitution est reliée à la révocation du permis ou au droit d'agir en tant qu'évaluateur, au sens de la Loi sur la fiscalité municipale (258).

Par ailleurs, l'article 20 faisant référence au droit d'appel prévu aux articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes, le terme minimal de 6 mois prévu à l'article 71 c) de la loi s'applique également pour l'évaluateur de la municipalité.

De même, l'article 19 de la Loi sur la fiscalité municipale, prévoyant la possibilité qu'un évaluateur suppléant soit nommé par la municipalité, au cas d'absence, d'incapacité ou de refus d'agir de l'évaluateur déjà nommé, nous sommes d'avis que le droit d'appel prévu aux articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes s'applique également dans ce dernier cas. En effet, le nouvel évaluateur ainsi nommé devenant à son tour fonctionnaire municipal, son statut de fonctionnaire lui assurerait cette prérogative, tel que le prévoit expressément l'article 20 de la Loi sur la fiscalité municipale. De plus, nonobstant les dispositions de l'article 20, on doit également considérer que l'éva-

luateur permanent de la municipalité tient son mandat directement du Conseil municipal et qu'il est un non salarié au sens du Code du travail. Ces éléments factuels suffisent, à notre avis, à étayer le droit d'appel de l'évaluateur suppléant.

Enfin, suivant la définition des expressions «communauté», «corporation de comté», «corporation municipale» et «municipalité», tel qu'il appert de l'article 1 de la Loi sur la fiscalité municipale, le droit d'appel prévu à l'article 20 de la loi s'applique à l'évaluateur permanent, que ce dernier agisse pour un corps public soumis à la Loi sur les cités et villes, au Code municipal ou à quelque loi concernant une communauté urbaine ou régionale.

Eu égard à l'évaluateur municipal jouissant d'un droit d'appel au cas de destitution ou de réduction de traitement, la Commission s'est déjà prononcée à l'effet qu'un tel droit d'appel n'était ouvert qu'à l'évaluateur qui est un fonctionnaire permanent et à plein temps pour le compte d'une municipalité (259). Cette décision est encore valable, à notre avis, eu égard au libellé des articles 19 et 20 de la Loi sur la fiscalité municipale, vu que le texte correspondant de la Loi sur l'évaluation fon-

259. Quimet c. Corporation municipale de Sainte-Sophie, C.M.Q., no. 34458, 4 octobre 1973.

cière (260) utilisait également l'expression «fonctionnaire de la municipalité» sans que les mots «permanents» ou «à temps plein» n'y apparaissent.

PARAGRAPHE B- LE CONCEPT DE «NON SALARIE AU SENS DU CODE DU TRAVAIL».

Le paragraphe c) du second alinéa de l'article 71 de la Loi sur les cités et villes de même que les lois concernant les communautés urbaines et régionales (261) font état de l'ouverture d'un droit d'appel auprès de la Commission municipale pour le fonctionnaire qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail. Eu égard à cet état de fait, s'il est vrai que l'article 1 0) du Code du travail (262) définit le terme «salarié», on ne saurait faire abstraction du fait que cette définition comporte en elle-même plusieurs nuances qu'une jurisprudence abondante a précisée au cours des années.

Aussi, afin de circonscrire ce concept de non salarié au sens du Code du travail, nous analyserons successivement le concept théorique de non salarié au sens du Code du travail pour ensuite, en une seconde phase, examiner de façon toute particu-

260. S.Q., 1971, chap. 50.

261. Supra, note 254.

262. L.Q., 1977, c. C-27.

lière comment la Commission municipale a appliqué ce concept de non salarié au sens du Code du travail.

1- Le concept théorique de non salarié au sens du Code du travail.

Dans l'établissement d'un concept théorique de «non salarié au sens du Code du travail», il y a tout lieu de remarquer un paradoxe fondamental à savoir que, si d'une part la Loi sur les cités et villes et les lois concernant les communautés urbaines et régionales font état de l'expression non salarié au sens du Code du travail, ce texte législatif pour sa part, définit formellement l'expression «salarié». Il y aura donc lieu de procéder par la négative de cette définition du Code du travail pour déterminer le sens de l'expression non salarié au sens du Code du travail.

A cet égard, après avoir examiné la définition de «salarié» telle qu'on la retrouve à l'article 1 1) du Code du travail, nous regarderons comment la jurisprudence, en matière de droit du travail, interprète cette expression.

a) Définition de «salarié» au sens du Code du travail.

L'article 1 1) du Code du travail définit salarié tel que ci-dessous, à savoir:

Une personne qui travaille pour un employeur moyennant rémunération, cependant ce mot ne comprend pas:

1° une personne qui, au jugement du commissaire du travail, est employée à titre de gérant, surintendant, contremaître ou représentant de l'employeur dans ses relations avec ses salariés;

2° un administrateur ou officier d'une corporation, sauf si une personne agit à ce titre à l'égard de son employeur après avoir été désignée par les salariés ou une association accréditée;

3° un fonctionnaire du gouvernement dont l'emploi est d'un caractère confidentiel au jugement du tribunal du travail ou aux termes d'une entente liant le gouvernement et les associations accréditées conformément au chapitre VIII de la Loi sur la fonction publique qui sont parties à une convention collective qui autrement s'appliquerait à ce fonctionnaire; tel est l'emploi d'un conciliateur du ministère du travail et de la main-d'oeuvre, d'un agent d'accréditation ou d'un commissaire du travail visé dans la présente loi, d'un membre du personnel du Conseil exécutif, du Conseil du trésor, du vérificateur général, du ministère de la fonction publique, de la Commission de la fonction publique, de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique, du cabinet d'un ministre ou d'un sous-ministre ou d'un membre du personnel qui, dans un ministère ou organisme du gouvernement, fait partie du service du personnel ou d'une direction du personnel;

4° un substitut permanent du procureur général nommé en vertu de la Loi sur les substituts du procureur général (chapitre S-35);

5° un membre de la Sûreté du Québec (263);

Suivant la définition du paragraphe 1° de l'article 1 1), la notion de salarié comprend trois éléments bien spécifiques, à savoir: un travail accompli par un employé pour le compte d'un employeur, une rémunération accordée au travailleur et enfin, un lien de subordination juridique liant l'employé à son employeur. C'est d'ailleurs cette conjugaison des trois éléments précédemment mentionnés qui permet de distinguer le contrat de travail liant un employeur et un salarié eu égard à d'autres contrats tels que le contrat d'entreprise, le contrat de société ou celui de mandat.

D'autre part, si les premières lignes de la définition du Code du travail établissent les trois éléments dont nous avons fait état ci-haut, on constate que la définition fait également appel au jugement du commissaire-enquêteur pour déterminer si un employé agit à titre de gérant, surintendant ou représentant de l'employeur dans ses relations avec les salariés. A cet égard, on comprendra que c'est dans le cadre d'un examen jurisprudentiel de cette question qu'il y aura lieu de déterminer les critères généralement appliqués par les commissaires-enquêteurs. C'est pourquoi, afin de compléter notre examen du concept théorique de non salarié au sens du Code du travail, nous allons examiner de

263. Supra, note 262, art. 1 1).

façon toute particulière les principaux courants jurisprudentiels qui ont déterminé la notion de salarié au sens du Code du travail.

Enfin, en ce qui a trait aux paragraphes 2°, 3°, 4° et 5° de l'article 12) du Code du travail, les exclusions mentionnées étant formelles et ne présentant aucune difficulté d'application eu égard à l'objet du présent mémoire, il n'y a donc pas lieu de pousser plus avant notre analyse à ce sujet.

b) Application jurisprudentielle de l'expression «salarié» au sens du Code du travail.

Dans l'examen jurisprudentiel de la notion de salarié, il y a tout lieu de comprendre que notre Code du travail québécois «se fait une conception de classe du syndicalisme. Il réserve en quelque sorte l'appartenance aux associations de salariés aux seules personnes qui ne participent pas, sous une forme ou sous une autre, à la direction de l'entreprise» (264).

Dans un contexte jurisprudentiel, le premier élément qui ressort est sans contredit celui voulant que la prestation monétaire accordée au salarié n'implique en elle-même quelque

264. R. GAGNON, L. LeBEL et P. VERGE, Droit du travail en vigueur au Québec, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1971, p. 128.

chance de profit ou un risque de perte. En conséquence, dans le cas du salarié, la rémunération représente donc un gain assuré en retour du travail accompli par ce dernier (265).

De même, en ce qui a trait à l'élément de subordination juridique de l'employé eu égard à celui qui fournit le travail, on doit noter que cette notion s'est beaucoup assouplie au cours des dernières années. Plus particulièrement depuis l'affaire du Syndicat des vendeurs d'automobiles du district de Québec (CSN) c. Giguère Automobiles (266) il est maintenant généralement admis que toute personne désignée comme représentant de l'employeur est celle qui a la faculté de déterminer le travail à exécuter, d'encadrer l'exécution de ce travail et de le contrôler (267). A cet égard, comme le soulignait monsieur le juge Sauvé dans l'affaire du Service familial de la Rive-Sud (268) «ce n'est pas la personne qui est accréditée, c'est la personne

265. Commission scolaire de Valleyfield c. Le syndicat des employés manuels des commissions scolaires de Valleyfield, 1974, T.T. 63; Syndicat des employés des Publications Québecor c. Les publications Québecor Inc., 1977, T.T. 46.

266. 1967, R.D.T. 321.

267. Syndicat des employés des Publications Québecor c. Les Publications Québecor Inc., supra, note 265.

268. Service familial de la Rive-sud c. Syndicat des employés du service familial de la Rive-sud, 1972, T.T. 71.

dans sa fonction» (269). Dans cette décision, monsieur le juge Sauvé faisait la nette distinction entre des individus qui possédaient une autorité professionnelle de par le métier qu'ils pratiquent, sans pour autant exercer une autorité administrative sur les lieux mêmes de leur travail. De même, dans l'affaire de la Ville de Ste-Foy (270) monsieur le juge Roger Bisson statuait à l'effet que «pour qu'un employé soit considéré comme représentant de l'employeur vis-à-vis un groupe de salariés, abstraction faite du pouvoir de congéder ou de suspendre, il lui suffit de personifier vis-à-vis eux l'autorité du patron» (271). Le tribunal, dans cette affaire, consacrait donc le pouvoir de gérance comme élément de détermination d'un salarié et de celui qui n'était point un salarié au sens du Code du travail.

D'autre part, on notera que le nombre de personnes qu'un individu a sous ses ordres ne constitue aucunement un facteur déterminant quant à savoir s'il est un non salarié. Ainsi, comme le soulignait monsieur le juge Melançon dans l'affaire du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Ville D'Anjou, «le fait

269. Id., p. 75.

270. Ville de Ste-Foy c. Syndicat des fonctionnaires municipaux de la Ville de Ste-Foy, 1967, R.D.T. 205.

271. Id., p. 211; ce principe général a également été repris dans J.B. Laliberté c. Association des commis du détail, 1967, R.D.T. 246; Métallurgistes unis d'Amérique c. Continental can of Canada Ltd., 1969, R.D.T. 221.

qu'un individu n'ait qu'une ou deux personnes sous ses ordres, quand d'autres en ont dix ou quinze ne change rien. C'est l'ensemble des caractéristiques de la fonction et du travail fait par cet individu qui permet de conclure qu'il occupe véritablement une fonction de représentant de l'employeur» (272). C'est d'ailleurs en considérant l'ensemble des fonctions accomplies par un individu que monsieur le juge Beaudry, dans la décision de la Ville de Montréal c. Syndicat des fonctionnaires municipaux (273) établissait que le fait pour une municipalité de nommer un individu chef de service dans un règlement municipal n'avait pas pour effet de soustraire cette personne du champ d'application du Code du travail, particulièrement lorsque, dans les faits, cette personne n'a aucun pouvoir de gérance.

Somme toute, l'état actuel de la jurisprudence semble maintenant, quant à la notion de salarié, être tel qu'énoncé par Me Rodrigue Blouin dans un article publié dans le McGill Law Journal, lequel a été repris par monsieur le juge Aubé dans l'affaire de la Société d'énergie de la Baie James (274) ledit article énonçant ce qui suit:

272. Syndicat des fonctionnaires municipaux de la Ville D'Anjou c. Ville D'Anjou, 1972, T.T., 393, p. 397.

273. 1974 T.T., 410.

274. Société d'énergie de la Baie James c. Lea Benoit & Associés, 1975, T.T., 195, p. 198.

En définitive, dans l'état actuel de la jurisprudence du droit des rapports collectifs du travail, la subordination juridique reste l'élément spécifique permettant de qualifier un travailleur comme salarié. Tel que signalé, la dépendance juridique s'entend du «droit de direction»(275).

Sur la base des éléments jurisprudentiels dont nous venons de faire état, examinons maintenant comment la Commission municipale a circonscrit la notion de non salarié au sens du Code du travail.

2- La Commission municipale et le concept de «non salarié» au sens du Code du travail.

Suivant l'ensemble des décisions rendues par la Commission municipale, cette dernière nous semble avoir plus particulièrement retenu le critère du pouvoir de gérance pour déterminer si un appelant constituait ou non un non salarié au sens du Code du travail (276). Aussi, retenant ce critère et reconnais-

275. R. BLOUIN, Le rapport de dépendance économique comme norme de qualification du salarié au sens du Code du travail, (1974) 20 McGill Law Journal, 440.

276. Verdy c. Cité de Dorval, C.M.Q., no. 30849, 28 août 1970; Castonguay c. Ville de Blainville, C.M.Q., no. 36322, 10 décembre 1975; Marcil c. Ville de Marieville, C.M.Q., no. 37209, 5 octobre 1976; Létourneau c. Ville de Charlebourg, C.M.Q., no. 40912, 19 février 1980; Dussault c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40913, 19 février 1980.

sant un droit d'appel en faveur de l'appelant, la Commission s'est-elle exprimée comme suit dans l'affaire Létourneau c. Ville de Charlesbourg:

M. Létourneau a des pouvoirs de gérance, il peut donner des ordres à plusieurs employés de la municipalité et même d'un rang important, bien que ces employés ne relèvent pas de lui ... La ville, d'ailleurs, par ses faits et gestes a considéré M. Létourneau comme un cadre supérieur et comme tel, lui a interdit d'appartenir à une association de cadres qui pouvait grouper des subalternes (277).

Pour une meilleure compréhension de cette citation de la Commission municipale, il convient d'ajouter que le poste occupé par l'appelant Létourneau était celui d'adjoint-administratif à la gérance.

Dans une décision rendue en 1980, reconnaissant que l'appelant était un salarié au sens du Code du travail, la Commission appuie sa décision sur les critères suivants, eu égard à l'examen détaillé des fonctions occupées par l'appelant (278): il n'a aucun employé sous ses ordres, il ne lie pas la ville avec les tiers, il est compris dans l'unité de négociation de l'accréditation du syndicat des employés de la ville et enfin, il n'a pas agi à titre de gérant, contremaître, administrateur ni

277. Supra, note 276, p. 4.

278. Dussault c. Ville de Charlesbourg, supra, note 276.

comme officier d'une corporation au sens du Code du travail. Notons de plus que le fait d'être soustrait à une unité syndicale par la ville elle-même ne saurait être suffisant pour donner ouverture au droit d'appel en tant que non salarié au sens du Code du travail. D'ailleurs, malgré ce fait, s'il appert que l'appelant n'agit pas comme représentant de l'employeur auprès des employés, la Commission municipale lui refusera le droit d'appel, au motif qu'il est un salarié au sens du Code du travail (279). Dans l'affaire Castonguay, la Commission s'est d'ailleurs exprimée comme suit eu égard à semblable état de fait:

Le fait que le conseil ait soustrait cet officier à l'application des conventions collectives, et qu'il ait été retiré du syndicat dont il faisait partie auparavant ne confère pas à la Commission municipale le droit de le considérer comme une personne qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail (280).

D'autre part, il convient de préciser que c'est en regard des fonctions spécifiques occupées par l'appelant au moment de sa destitution que la Commission appréciera le caractère de «salarié» ou de «non salarié au sens du Code du travail» pour ensuite déterminer si elle a juridiction pour entendre l'appel. Ainsi, la Commission a-t-elle rejeté l'appel d'un inspecteur au

279. Castonguay c. Ville de Blainville, supra, note 276; ce principe est également appliqué lorsque l'appelant n'est qu'un simple non salarié au sens du Code du travail.

280. Id., p. 3.

service de la trésorerie, lequel avait accepté cette fonction qui en faisait un «salarié au sens du Code du travail» et ce malgré le fait qu'avant d'occuper cette dernière fonction, le plan de carrière de l'appelant démontrait qu'il avait toujours occupé des fonctions de direction (281).

Tels sont là les critères principaux sur lesquels s'est appuyée, à ce jour, la Commission municipale pour déterminer si un appelant était ou non un salarié au sens du Code du travail. Certes, la Commission municipale fut très peu souvent appelée à trancher semblable débat. Par ailleurs, eu égard à la jurisprudence établie en matière de droit du travail, il ressort que les commissaires ont repris à leur compte les mêmes critères jurisprudentiels que ceux dont nous avons fait état en ce qui a trait à la définition de «salarié» au sens du Code du travail (282), à savoir que l'on examine plus particulièrement si l'appelant a le pouvoir d'attribuer du travail, de surveiller l'exécution de ce travail, s'il apprécie le rendement ou la conduite des salariés, s'il évalue leurs tâches. Somme toute, on examinera dans quelle mesure il peut représenter l'autorité du conseil municipal auprès des salariés.

281. Harvey c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40610, 13 mai 1980.

282. Supra, note 264 à 274 incl.

SECTION 2-

PROCÉDURE APPLICABLE AUPRÈS DE LA COMMISSION MUNICIPALE AGISSANT EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL.

Les textes législatifs qui accordent un droit d'appel auprès de la Commission municipale, en faveur des officiers destitués ou dont on a réduit le traitement, font peu état des règles de procédure applicables en pareilles circonstances. De même, la Loi sur la Commission municipale (283) ne saurait être d'un grand secours pour cerner la procédure applicable en rapport avec le sujet du présent mémoire. A cet égard, c'est donc à même le texte des décisions rendues par la Commission que nous tenterons de circonscrire la procédure appliquée par les membres de la Commission municipale, laquelle agit alors en tant qu'organisme quasi-judiciaire.

Par ailleurs, la Cour d'appel, en deux occasions principalement (284), a défini le mandat de la Commission lorsque cette dernière siège en matière d'appel, à savoir que cet organisme quasi-judiciaire, tout en examinant la légalité de la résolution adoptée par le conseil municipal, doit également apprécier

283. L.Q., c. C-35.

284. Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine et Beauchamp, supra, note 145; Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, supra, note 113.

l'opportunité d'une telle décision, c'est-à-dire examiner la sagesse de cette décision - à l'effet de destituer ou de réduire le traitement de l'officier-appelant - en regard de l'intérêt public en cause. Cette double nature du mandat de la Commission agissant en tant qu'organisme d'appel nous permettra ainsi de situer de façon plus complète le contexte procédural applicable à la Commission municipale lorsque cette dernière siège en matière d'appel.

De même, avant d'aborder plus en détail le contexte procédural de la Commission municipale siégeant en appel, en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, il convient de souligner que la Cour d'appel du Québec a formellement établi qu'il fallait se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure (285).

De plus, on doit également noter qu'en sa qualité d'organisme quasi-judiciaire, siégeant en appel, la Commission est soumise à l'application des règles de justice naturelle; nous procéderons d'ailleurs à l'analyse plus exhaustive de cette question au chapitre III de notre mémoire.

285. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, supra, note 113; Guay c. Cité de Shawinigan, supra, note 113.

PARAGRAPHE A- INTRODUCTION DE L'APPEL AUPRES DE LA
COMMISSION MUNICIPALE.

1- Résolution en destitution ou en réduction
de traitement adoptée par le conseil.

a) Nécessité d'une telle résolution.

C'est par voie de résolution que s'opère la destitution ou la réduction de traitement d'un officier municipal et ce, quelle que soit la disposition législative applicable. L'existence d'une telle résolution constitue d'ailleurs une condition préalable à la juridiction même de la Commission municipale (286). Ainsi, une destitution faite par le gérant de la ville ne saurait être valable si aucune résolution du conseil ne l'accompagne et «la Commission ne peut agir valablement puisque cette décision n'existe pas, légalement» (287). De même, la lettre d'un directeur du personnel adressée à son adjoint, à l'effet d'ordonner à ce dernier de ne plus se présenter au travail avant une date future indiquée, ne saurait donner ouverture à un appel à la Commission municipale vu que semblable missive ne saurait, en aucune

286. Mondor c. Ville de Boucherville, C.M.Q., no. 36661, 30 avril 1976; Ouellet c. Ville de Lévis, C.M.Q., no. 38629, 28 septembre 1977.

287. Brossard c. Ville de St-Laurent, C.M.Q., no. 33041, 1er décembre 1971.

façon, constituer une destitution (288).

Il est également important de souligner que la résolution en destitution ou en réduction de traitement, dont appel, doit encore être en vigueur lors de l'audition de l'appel devant la Commission municipale. En effet, si la résolution attaquée a été rescindée depuis que l'appel a été logé, la Commission ne saurait entendre l'appel vu que ladite résolution, suivant les termes mêmes des commissaires a «reçu son coup de mort» (289). La Commission, dans la cause précitée, fondait d'ailleurs son argumentation sur la décision rendue dans l'affaire Viau c. Ville de Maisonneuve (290) où le tribunal fait état que l'on ne saurait annuler une résolution d'un conseil lorsque ladite résolution a déjà été rescindée ou annulée.

b) Vote requis en matière de destitution ou de réduction de traitement.

La Loi sur les cités et villes (291) de même que le

288. Galipeau c. Ville D'Anjou, C.M.Q., no. 37367, 22 décembre 1976.

289. Couture c. Ville de Sherbrooke, C.M.Q., no. 41022, 22 septembre 1980.

290. Viau c. Ville de Maisonneuve, 14 R.L., n.s., 264, où le tribunal énonce ce qui suit en page 270: «... therefore, there is no reason why a resolution already dead, already non-existent, should be declared null and void».

291. Art. 71, alinéa 2.

Code municipal (292) requièrent tous deux le vote de la majorité absolue de tous les membres du conseil pour que la résolution destituant un officier municipal ou réduisant son traitement soit valide. La Commission municipale a d'ailleurs déclaré nulle et de nul effet une résolution en destitution qui n'avait pas été adoptée suivant cette formalité (293). Eu égard à la notion de «membres du conseil», l'expression inclut également le maire, vu les définitions contenues à la Loi sur les cités et villes (294) et au Code municipal (295) en ce qui a trait à la composition du conseil.

Relativement aux officiers municipaux destitués suivant les prescriptions du Code municipal, il convient de rappeler que le texte de cet article a été modifié tout récemment (296), rendant ainsi le processus de destitution et de réduction de traitement identique au mode prévu à la Loi sur les cités et villes. Avant les modifications apportées en juin 1980, le secrétaire-trésorier d'une corporation locale ne pouvait être des-

292. Art. 148.

293. Amireault c. Ville de Lachenaie, C.M.Q., no. 37457, 2 mars 1976.

294. Art. 48.

295. Art. 80 et 88.

296. Supra, note 7, art. 44.

titué que par «le vote affirmatif de quatre conseillers», de telle sorte que le vote du maire ne pouvait être pris en considération, ce dernier n'étant pas un conseiller au sens de la loi. C'est d'ailleurs en se fondant sur ces principes que la Commission municipale a déclaré illégale la destitution d'un secrétaire-trésorier suite au vote de trois conseillers et au vote du maire (297). Notons cependant que cette jurisprudence ne saurait être prise en considération eu égard aux récentes modifications apportées au Code municipal.

Quant aux officiers de la Communauté urbaine de Montréal, le processus de destitution est de deux ordres, suivant le poste occupé par le fonctionnaire en cause. Ainsi, dans le cas du secrétaire-général, du secrétaire, du trésorier ou d'un chef de service, «le vote de la majorité absolue de tous les membres du conseil, comportant le vote d'au moins la moitié des conseillers de la Ville de Montréal et d'au moins la moitié des représentants des autres municipalités est requis» (298). En ce qui a trait aux autres fonctionnaires qui ne sont pas des salariés au sens du Code du travail, «le vote de la majorité absolue des mem-

297. Viau c. Corporation municipale de Notre-Dame-de-la-Merci, C.M.Q., no. 40891, 14 mars 1980.

298. Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q., 1969, c.84, art. 93, alinéa 2.

bres du comité exécutif est requis» (299).

Relativement aux fonctionnaires de la Communauté urbaine de Québec (300) et de la Communauté régionale de l'Outaouais (301) leur destitution n'est valide que par le vote de la majorité absolue des voix des membres du conseil.

2- Les délais d'appel.

S'il veut bénéficier du droit d'appel prévu à la loi, l'officier municipal destitué ou dont on a réduit le traitement doit le faire dans le délai stipulé, à savoir «dans les quinze jours qui suivent le moment où la décision du conseil lui a été signifiée» (302). Ce délai est de rigueur, relativement à la juridiction de la Commission municipale et, si l'appel n'est point formé dans le délai imparti, la Commission n'aura d'autre alter-

299. Id., art. 93, alinéa 2.

300. Loi de la Communauté urbaine de Québec, supra, note 24.

301. Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, supra, note 24.

302. Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19, art. 72, alinéa 2; Code municipal, art. 148a, alinéa 2; Loi de la Communauté urbaine de Montréal, L.Q. 1969, c.84, art. 94, alinéa 2; Loi de la Communauté urbaine de Québec, L.Q. 1969, c.83, art. 87, alinéa 2; Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais, L.Q. 1969, c.85, art. 87, alinéa 2.

native que de décliner sa juridiction (303).

Dans une toute récente décision (304), monsieur le juge Kenneth Mackay a d'ailleurs confirmé l'interprétation stricte qui devait être apportée à l'article 72 de la Loi sur les cités et villes, le magistrat exprimant ce principe comme suit: «... the strict wording of the law applies in such cases and the delay only begins to run after the time when the resolution of the Council was served ...» (305).

Il convient également de souligner que, si d'une part l'officier destitué ou dont on a réduit le traitement doit loger son appel dans le délai prévu, il doit également avoir été à l'emploi de la corporation municipale en cause pour la durée déterminée au texte législatif pertinent. C'est ainsi que, dans le cas d'un fonctionnaire-cadre à l'emploi d'une corporation sous la juridiction de la Loi des cités et villes, la Commission a décliné sa juridiction et rejeté l'appel de l'officier-appelant vu que ce dernier était à l'emploi de la corporation-intimée depuis moins

303. Racine c. Ville de Mirabel, C.M.Q., no. 36647, 2 juin 1976; Chalifoux c. Corporation de Portland-Ouest, C.M.Q., no. 33071, 10 janvier 1972.

304. Ville de Montréal c. Commission municipale du Québec et Bonhomme, C.S.M., no: 550-05-012920-789, 5 septembre 1980.

305. Id., pp. 8-9.

de 6 mois (306).

3- Formalités relatives à l'introduction de l'appel.

a) La forme de la requête en appel et son contenu.

«La Commission n'ayant pas édicté de règles de procédure, n'exige aucune forme spéciale de requête en appel, une simple lettre de l'employé congédié, mentionnant qu'il en appelle à la Commission de la décision de son conseil, constitue pour la Commission une requête en appel valable» (307). Cette forme d'introduction d'appel auprès de la Commission municipale, par voie d'une simple lettre adressée par le fonctionnaire destitué semble d'ailleurs une formalité habituelle et reconnue par la Commission. Suivant l'ensemble des décisions que nous avons observées, et suivant les commentaires des commissaires, il semble que ce soit là la majorité des cas relativement à la forme même d'introduction de l'appel (308).

306. Amireault c. Ville de Lachenaie, C.M.Q., no. 36647, 2 mars 1977; Bellemare c. Ville de Port-Cartier, C.M.Q., no. 40968, 23 janvier 1980.

307. Ouellet c. Ville de Lévis, C.M.Q., no. 38629, 28 septembre 1977, p. 2.

308. Lafontaine c. Paroisse de Saint-Malachie, Comté Dorchester, C.M.Q., no. 30046, 30 novembre 1968; Lessard c. Ville de Berthierville, C.M.Q., no. 40969, 21 avril 1980.

D'autre part, à certaines occasions, l'appel d'un fonctionnaire destitué ou dont on a réduit le traitement fut aussi logé auprès de la Commission municipale au moyen d'une requête formellement rédigée par les procureurs de l'appelant, ladite requête ayant été signifiée à la corporation municipale ainsi qu'à la Commission municipale du Québec (309). Concernant, par ailleurs, la signification de la requête en appel à la municipalité en cause, la Commission dans l'affaire Ouellet c. Ville de Lévis (310) a établi que «l'appelant n'a pas à faire signifier sa requête à l'intimée selon les règles du Code de procédure civile. Pour la Commission, il n'avait pas à le faire. En effet, rien dans l'article 69a et aucune règle de procédure de la Commission lui crée cette obligation. De plus, d'ajouter les commissaires, «la Commission, elle-même, n'est pas tenue par la loi de signifier à l'intimée la requête d'appel qu'elle a reçue de l'employé congédié; elle l'avisera toutefois de la date où elle entend commencer son enquête à la suite de cet appel (311).

Enfin, relativement au contenu même de la requête en appel, aucune règle n'est établie à cet effet et, suivant la Com-

309. Viau c. Corporation municipale de Notre-Dame-de-la-Merci, C.M.Q., no. 40891, 14 mars 1980; Thauvette c. Ville de Vaudreuil, C.M.Q., no. 34487, 8 juin 1973.

310. Supra, note 307.

311. Id., p. 2.

mission municipale, l'officier-appelant n'a point à indiquer, dans sa requête, les motifs d'appel. A cet effet, les commissaires ont exprimé plus particulièrement l'opinion suivante, à savoir que: «la Commission n'exige de l'appelant qu'un seul motif d'appel, soit celui de lui établir qu'il a bien été destitué de ses fonctions municipales par résolution de son conseil à telle date, et qu'il demande à la Commission de reviser cette décision du conseil (312). Lors de l'audition devant la Cour d'appel, monsieur le juge Turgeon a d'ailleurs repris à son compte les arguments énoncés par la Commission municipale à l'effet que, le conseil n'étant pas obligé d'indiquer dans sa résolution le motif de la destitution ou de la réduction de traitement, il serait illogique d'exiger de l'appelant d'autres motifs d'appel (313).

b) Contestation écrite par la partie adverse.

Le formalisme n'étant point de rigueur relativement à l'introduction de l'appel auprès de la Commission municipale, cette dernière laisse, par ailleurs, une grande latitude aux parties en cause au cas où ces dernières voudraient produire quelque contestation écrite ou procéder au dépôt de documents, tel qu'il est

312. Ibid.

313. Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis, supra, note 141, pp. 34-35; J. L'HEUREUX, loc. cit., note 150, pp. 323-324.

permis de le faire usuellement en matière de procédures civiles.

Ainsi, outre son appel qu'il doit déposer à la Commission municipale, soit par simple lettre ou par requête dûment préparée par ses procureurs, l'appelant peut également, préalablement à l'enquête, produire une contestation écrite (314), le tout afin d'explicitier davantage les motifs au soutien de son appel. De même, il pourra être permis à la partie intimée de présenter une défense écrite en énonçant les arguments qu'elle fera valoir lors de l'audition devant la Commission municipale (315).

PARAGRAPHE B- L'AUDITION DE L'APPEL DEVANT LA COMMISSION MUNICIPALE.

1- Règles générales concernant l'administration de la preuve devant la Commission municipale.

Tel qu'énoncé à l'article 8 de sa loi constitutive (316), «dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, la

-
314. Lajoie c. Ville de la petite rivière, C.M.Q., no. 25427, 15 mai 1964.
315. Savard c. Ville de Mistassini, C.M.Q., no. 30316, 11 septembre 1969.
316. Loi sur la Commission municipale, L.Q., c. C-35; ce principe est repris dans les causes Brodeur c. Corporation municipale de l'Île Bizard, C.M.Q., no. 30308, 9 juillet 1969 et Verdy c. Cité de Dorval, C.M.Q., no. 30849, 28 août 1970.

Commission peut, par elle-même ou par toute personne que désigne le président, enquêter sur toute matière de sa compétence et, à cette fin, elle a accès aux livres et documents d'une municipalité». Le quorum de la Commission est de deux membres (317).

Par ailleurs, pour les fins de leurs enquêtes, les commissaires sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi des commissions d'enquêtes (L.R.Q., c. C-37) (318). Ainsi, la Commission pourra-t-elle assigner un témoin à comparaître devant elle (319) et pourra même ordonner l'arrestation d'une personne qui, après avoir été assignée formellement, ferait défaut de se présenter ou de présenter les documents qui ont été requis par la Commission (320). Enfin, toujours suivant sa loi constitutive, la Commission, chacun de ses membres ou ses délégués peuvent, pénétrer dans tout endroit ou bâtiment appartenant à une municipalité et en faire l'inspection (321), prendre les témoignages des personnes assignées par elle-même (322), faire prêter serment et recevoir les affirma-

317. Loi sur la Commission municipale, Id, art. 7.

318. Id, art. 33, al. 1.

319. Id, art. 88.

320. Id, art., 90.

321. Id, art. 91 1.

322. Id, art. 91 3.

tions ou déclarations (323).

Mis à part les principes généraux issus de sa loi constitutive, il semble que la Commission désire demeurer entièrement maître de sa procédure dans un processus général d'enquête en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux. La Commission elle-même le reconnaît lorsqu'elle reprend à son propre compte, dans la cause Ouellet c. Ville de Lévis (324) l'expression de la Cour suprême dans l'affaire Komo c. Commissions des relations de travail (325) où le tribunal mentionnait «qu'il faut bien se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure» (326). Tel que nous l'avons souligné dans une précédente sous-section (327), la Cour d'appel du Québec a également confirmé, à deux reprises, l'application de ce même principe en ce qui a trait à l'absence d'un cadre procédural formel devant la Commission municipale siégeant en appel, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

323. Id., art. 94 4.

324. Ouellet c. Ville de Lévis, C.M.Q., no. 38629, 28 septembre 1977.

325. Komo c. Commission des relations de travail, 1968, R.C.S., 172.

326. Id., p.

327. Supra, note 285.

Par ailleurs, si la Commission municipale désire rester maître de sa procédure, on remarque de façon habituelle, qu'elle suit les règles ordinaires d'administration de la preuve, telles qu'établies devant nos tribunaux judiciaires. Certaines exceptions particulières sont toutefois ressorties parmi les décisions rendues par la Commission. Ainsi, dans une décision rendue en 1974, il fut établi que l'on ne peut, par témoignage verbal, tenter de réfuter des écrits officiels et valablement faits (328). De même, la Commission a admis que soient mis en preuve, devant elle, des conversations téléphoniques enregistrées (329).

2- Le fardeau de la preuve.

Dans les causes d'appel en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, il est généralement admis que le fardeau de la preuve appartient en tout premier lieu à l'intimée, cette dernière devant établir les faits qui ont motivé la destitution ou la réduction de traitement de l'officier-appelant. Ainsi, tel que l'exprimait la Commission dans la cause Boisvert c. Parisville: «Une fois l'appel interjeté, il incombe à l'intimée d'établir les raisons pour lesquelles

328. Grondin c. Corporation municipale de Frontenac, C.M.Q., no. 34941, 22 janvier 1974.

329. Groleau c. Ville de Ste-Geneviève, C.M.Q., no. 35856, 9 avril 1975.

les ce congédiement a eu lieu afin que l'appelant puisse se défendre adéquatement» (330).

Le principe précédemment cité a été repris dans plusieurs décisions subséquentes rendues par la Commission municipale (331), la Commission ayant d'autre part énoncé dans une décision rendue en 1964 que la municipalité devait démontrer suffisamment clairement la négligence de l'officier municipal dans l'exécution de ses fonctions, lorsque cette négligence devient le motif principal de destitution (332).

3- Eléments de preuve admissibles et non admissibles devant la Commission.

Relativement aux éléments de preuve qui peuvent être portés à la connaissance de la Commission, lors des audiences, il a été établi que «l'enquête de la Commission municipale n'est pas limitée aux termes mêmes de la résolution, mais elle doit porter sur tous les faits pertinents au litige et qui sont de nature à

330. Boisvert c. Paroisse de St-Jacques-de-Parisville, C.M.Q., no. 29931, 6 mars 1969.

331. Thauvette c. Ville de Vaudreuil, C.M.Q., no. 34487, 8 juin 1973; Lafontaine c. Paroisse de Saint-Malachie, Comté Dorchester, C.M.Q., no. 30046, 30 décembre 1968.

332. Raby c. Ville de Cadillac, C.M.Q., no. 27411, 31 août 1964.

éclairer la Commission municipale sur l'attitude qu'elle doit prendre vis-à-vis la résolution du conseil» (333). Pour bien saisir la portée du texte précité, il convient également de nous rappeler les paroles de monsieur le juge Rinfret qui, discutant relativement à la limite du mandat de la Commission municipale et des faits que la Commission se devait d'examiner eu égard aux dispositions de l'article 69a de la Loi des cités et villes, s'exprimait comme suit: «ce texte n'est pas restrictif: la Commission ne doit pas se limiter à considérer la sagesse de la résolution adoptée; elle doit s'assurer si les formalités prescrites ont été suivies pour y donner effet» (334).

Toutefois, en plusieurs occasions, la Commission municipale a déterminé les paramètres applicables quant à déterminer les faits admissibles en preuve et ceux qui, par contre, ne pouvaient être mis en preuve devant elle. Ainsi, elle s'est prononcée à l'effet qu'elle n'avait aucun droit de regard sur les engagements de personnel que le conseil municipal pouvait décider dans l'exercice de ses fonctions administratives, la Commission ajoutant même que ce principe s'appliquait également dans le cas d'un fonctionnaire destitué qui déclarait devant elle que l'on

333. Id., p. 1.

334. Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine, supra, note 145, p. 4.

aurait dû le muter à un poste vacant, qu'il prétendait être qualifié à remplir, plutôt que de le destituer (335). Dans ce même ordre d'idées, il a également été décidé que le fait qu'une municipalité ayant destitué son secrétaire-trésorier (lequel travaillait à temps partiel) en ait nommé un autre à plein temps n'est pas pertinent aux questions de faits qui doivent être considérées par la Commission municipale et ce, à moins que l'on ne fasse la preuve que l'on ait offert un poste à plein temps à l'appelant, avec un salaire approprié à son expérience et à ses années de service, et qu'il aurait alors refusé ledit emploi à plein temps (336).

En rapport avec d'autres éléments de faits non admissibles en preuve devant la Commission, il a été décidé que la Commission municipale n'avait pas compétence pour juger de l'authenticité des procès-verbaux des séances d'un conseil municipal (337). Suivant l'opinion de la Commission, le tout relève-rait de la juridiction des tribunaux civils. Eu égard à ce dernier point, nous devons souligner notre désaccord plus particu-

335. Verdy c. Cité de Dorval, C.M.Q., no. 30849, 28 août 1970.

336. Poirier c. La Corporation du Canton de Wakefield, partie est, C.M.Q., no. 30436, 14 septembre 1972.

337. Boisvert c. Paroisse de St-Jacques de Parisville, supra, note 330; Fleurant-Valade c. Corporation municipale de Val-Morin, C.M.Q., no. 35329, 2 juillet 1974.

lièrement en regard du courant jurisprudentiel qui s'est manifesté depuis la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du Séminaire de Chicoutimi (338) où il a été établi qu'un tribunal inférieur et soumis aux pouvoirs de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure était saisi à la fois de la légalité et de la matérialité du dossier devant lui. Nous sommes d'avis que la Commission municipale, constituant un tribunal quasi-judiciaire en matière d'appel, pouvait se prononcer sur l'authenticité des procès-verbaux des séances du conseil, le tout constituant un fait matériel qui lui était soumis en preuve.

Enfin, relativement aux événements qui sont plus particulièrement pertinents aux faits ayant conduit à la destitution où à la réduction de traitement du fonctionnaire-appelant, la Commission a également souligné qu'il était non pertinent de mettre en preuve des événements survenus près de 4 ans avant la destitution de l'officier en cause. Ce qui est pertinent, d'ajouter la Commission, c'est «d'examiner les faits qui ont précédé le renvoi et la situation qui existait quand cette décision fut prise (339).

338. Supra, note 182.

339. Paquin c. Ville de Richmond, C.M.Q., 5 mars 1963, p. 2.

Cet énoncé en droit de la Commission municipale fut pourtant renversé près de quinze ans plus tard, soit en 1979 (340), alors que la Cour d'appel, dans une décision partagée, a refusé l'émission d'un bref d'évocation aux motifs d'excès de juridiction en faveur d'un trésorier destitué qui s'était objecté, à l'audition devant la Commission, au fait que la corporation-intimée puisse mettre en preuve des faits découverts subséquemment à sa destitution. Dans cette affaire, rendant jugement pour la majorité, messieurs les juges Bernier et Masson (ad hoc) ont conclu que la Commission municipale en admettant en preuve ces faits postérieurs à la destitution, avait agi à l'intérieur de sa juridiction et que cette dernière avait le droit d'error en droit sur une matière relevant uniquement de sa juridiction (341). Exposant plus avant son interprétation des limites imposées au Conseil en matière de destitution, monsieur le juge Bernier ajoute ce qui suit:

Contrairement à une Cour de justice, le Conseil municipal n'est pas limité pour les fins de ses décisions aux faits qui ont été portés formellement à sa connaissance au cours des séances; il s'agit de décisions administratives et le mode d'acquisition de la connaissance des faits n'a pas de pertinence, pas plus d'ailleurs que la connaissance même des faits perti-

340. Guay c. Cité de Shawinigan, supra, note 148.

341. Id., pp. 316-317.

nents puisse être une condition préalable à la validité du vote d'un membre du Conseil (342).

Quant à monsieur le juge Bélanger, il fonde sa dissidence sur le fait que «la Commission municipale n'a pas juridiction pour faire enquête sur des motifs dont la décision du Conseil n'a pu être étayée» (343). A cet égard, le magistrat s'accorde avec les prétentions de l'appelant à l'effet que l'enquête ne pouvait porter sur des motifs découverts postérieurement à la date de destitution. De plus, référant aux objectifs même du mécanisme d'appel, tels que définis par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire de la Ville de Beloeil (344), le magistrat rappel-

342. Id., p. 319. Monsieur le juge Bernier trouve une similitude d'application avec la cause Messier c. Commission de police du Québec, 1976, C.A. 15, où le conseil municipal, sur la foi d'un rapport de la Commission de police du Québec, avait destitué son directeur de police, et avait, lors de l'enquête sur l'appel de la destitution, mis en preuve des éléments non contenus au rapport de la Commission de police.

Après avoir lu attentivement la décision de la Commission de police (C.P.Q., no. A-72-68, 22 janvier 1974), la décision de la Cour supérieure (1974, C.S., 426) et le jugement de la Cour d'appel (1976, C.A., 15), nous sommes d'avis que les faits de la cause Messier ne sont pas similaires à ceux de l'affaire Guay. En effet, sauf erreur, dans l'affaire Messier, la preuve a porté sur une partie du rapport d'enquête de la Commission de police et sur d'autres faits survenus avant la destitution et connus du conseil lors de l'adoption de la résolution de destitution. Au contraire, dans l'affaire Guay, le Conseil n'a eu connaissance des faits supplémentaires qu'il désirait mettre en preuve, seulement après l'adoption de la résolution en destitution.

343. Id., p. 321.

344. Supra, note 113, pp. 248-249.

le que le but premier de l'article 69a de la Loi des cités et villes (maintenant l'article 72 de la Loi sur les cités et villes) est de protéger les officiers municipaux à l'encontre de toute destitution ou de réduction de traitement fondée sur des motifs politiques.

Eu égard à cette décision de la Cour d'appel du Québec et avec respect pour l'opinion de messieurs les juges Masson et Bernier, nous sommes d'avis que l'opinion émise par monsieur le juge Bélanger est davantage conforme avec l'esprit du législateur, considérant que le rôle de la Commission municipale consiste à réviser la décision administrative adoptée par le conseil municipal. Dans cette optique, et en accord avec les propos de Me Jacques L'Heureux (345), nous croyons que le rôle de la Commission ne consiste pas à faire enquête sur des faits connus postérieurement à la résolution en destitution et pouvant justifier la décision du conseil à l'effet de destituer l'officier-appelant.

Certes, la Commission doit réviser les motifs du conseil, eu égard à la réduction de traitement ou à la destitution de l'appelant, et ce même si ces motifs ne sont pas contenus à la résolution en destitution ou en réduction de traitement; cependant, il nous apparaît non pertinent et inadmissible que l'on

345. J. L'HEUREUX, loc. cit., note 150, pp. 320-321.

puisse permettre de mettre en preuve, lors de l'audition devant la Commission municipale, des faits qui n'ont pas été portés à la connaissance du Conseil lors de l'adoption de telle résolution. Permettre la preuve de tels faits irait tout à fait à l'encontre des objectifs qui ont conduit le législateur à instaurer ce mécanisme d'appel auprès de la Commission municipale.

PARAGRAPHE C- APPLICABILITE DES DISPOSITIONS D'UNE CHARTE
MUNICIPALE EN REGARD DES DISPOSITIONS LEGIS-
LATIVES PROVINCIALES.

La Loi sur les cités et villes (346) de même que le Code municipal (347) prévoient tous deux des dispositions spécifiques relativement à l'applicabilité des articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes et des articles 148 et 148a du Code municipal, en regard de dispositions particulières pouvant exister dans les chartes de certaines municipalités du Québec. La

346. Loi sur les cités et villes, L.Q. c. C-19, art. 73:

«Les dispositions de l'article 72 s'appliquent à toutes les municipalités de cité ou de ville, même à celles qui ne sont pas visées par l'article 1 de la présente loi et une disposition d'une charte qui abroge, remplace ou modifie directement ou indirectement l'article 71, en totalité ou en partie, ou qui édicte un article 72, n'exclut pas l'application de l'article 72».

347. Code municipal, art. 148a, alinéa 4:

«Une disposition d'une charte d'une corporation qui abroge, remplace ou modifie directement ou indirectement l'article 148, en totalité ou en partie, ou qui édicte un article 148a, n'exclut pas l'application du présent article».

règle générale que l'on peut dégager en rapport avec les textes législatifs actuellement en vigueur est à l'effet que les dispositions de la Loi sur les cités et villes et du Code municipal ne sauraient en aucune façon être exclues suite à des dispositions législatives particulières contenues dans les chartes de certaines municipalités.

Par ailleurs, si les dispositions générales de la Loi sur les cités et villes ou du Code municipal ne sauraient être exclues par l'application de dispositions particulières prévues à une charte municipale, la Commission appliquera d'autre part prioritairement le mécanisme de destitution prévu à la charte lorsque ce mécanisme contient des modalités particulières. Ainsi, dans l'affaire Bonhomme c. Ville de Montréal (348) la Commission, a reconnu que si l'article 69b était applicable à la Ville de Montréal, rien toutefois ne changeait le mécanisme prévu formellement à la charte de la ville. Dans cette affaire, l'appelant, surintendant de la division des programmes au Service de

348. Bonhomme c. Ville de Montréal, C.M.Q., no. 39235, 24 février 1978; la décision de la Commission municipale fut renversée par la Cour supérieure, dans la cause Ville de Montréal c. Commission municipale du Québec et Bonhomme, C.S.M., no. 550-05-012920-789, du 5 septembre 1980. Toutefois, le principe énoncé ci-haut fut confirmé, par la Cour supérieure, cette dernière ayant plutôt renversé la décision de la Commission municipale sur la définition du terme «déstitution»; cette décision est d'ailleurs plus amplement discutée à la section 1 du chapitre III du présent mémoire.

l'habitation et de l'urbanisme de la Ville de Montréal, avait été muté à une autre fonction par son directeur de service. Toutefois, l'approbation du comité exécutif, tel que requis par l'article 134 de la Charte de la Ville de Montréal, ne fut donnée qu'une année plus tard. Et, c'est dans les quinze jours suivants l'approbation de la décision par le comité exécutif que l'appelant a logé son appel auprès de la Commission municipale.

Aussi, en regard des prétentions de la corporation-intimée à l'effet que lorsque le comité exécutif donne son approbation, le congédiement s'effectue rétroactivement à la date à laquelle le directeur de service a congédié ou rétrogradé le subalterne, la Commission refuse semblables prétentions et applique strictement l'article 134 de la charte, décrétant d'autre part que la destitution n'a d'effet que du jour où le comité exécutif a pris sa décision. En conséquence, rejetant l'objection formulée par la corporation-intimée, la Commission considère alors dans ce cas les dispositions particulières de la charte comme étant complémentaires aux dispositions générales prévues à la loi.

De même, dans une décision rendue en 1972, la Commission municipale a été à nouveau appelée à trancher entre l'application générale des termes de l'article 69a et de l'article 69b de la Loi des cités et villes eu égard aux dispositions particu-

lières d'une charte municipale (349). Dans cette affaire, la charte de la Cité de Lachine prévoyait que dans le cas de la destitution du directeur des finances, le tout ne pouvait être fait que suite à une résolution demandant au juge en chef de la Cour provinciale de désigner un juge pour tenir une enquête qui devait être basée sur des faits précis. Après le rapport du juge, le conseil ne pouvait décréter la destitution que par un vote des 3/4 de tous les membres du conseil. Or, dans les faits, la Cité de Lachine n'a point procédé suivant les dispositions formelles de la charte mais a procédé suivant les dispositions générales prévues à la Loi sur les cités et villes. Devant ces faits, la Commission municipale, tout en reconnaissant les droits acquis du directeur des finances quant à l'application des normes spécifiques prévues à la charte de la Cité de Lachine, a également considéré l'ensemble des gestes du conseil municipal, lequel n'avait point cru bon de procéder préalablement à une enquête telle que prévue à sa charte, ladite Commission considérant alors que la municipalité s'était montrée imprudente en ne procédant pas de la sorte. Aussi, la Commission a-t-elle accueilli l'appel du trésorier municipal. En regard de cette décision, bien que le principe général prévu à l'article 72 de la Loi sur les cités et villes n'ait point été formellement respecté, nous croyons que c'est davantage en considérant l'opportunité de la décision prise par la

349. Beauchamp c. Cité de Lachine, C.M.Q., no. 33178, 26 janvier 1972.

Cité de Lachine, bien plus qu'en considérant la légalité de ladite décision que l'appel a été accueilli. Aussi, bien que cette décision puisse être en apparence contradictoire avec le principe général précédemment émis, en scrutant l'ensemble des motifs qui ont guidé la Commission, nous constatons que le principe général n'a point été battu en brèche par les commissaires.

Toujours en ce qui a trait à l'applicabilité des dispositions d'une charte municipale en regard des dispositions législatives provinciales, dans une décision rendue en 1969, la Commission s'est prononcée en faveur de l'application des dispositions législatives provinciales, plutôt qu'en faveur des dispositions de la charte elle-même (350). Toutefois, dans ce cas, l'article de la charte de la Ville de Haute-Rive stipulait que ledit article remplaçait les dispositions générales de l'ancien article 117 de la Loi des cités et villes. Par ailleurs, alors que le processus de destitution était en cours, la législature provinciale ayant abrogé l'article 117 de la Loi des cités et villes, la Commission considéra que l'article particulier de la charte remplaçant l'article 117 devenait lui-même inexistant puisque ledit article 117 avait été aboli. La Commission a alors décidé que, eu égard au changement législatif opéré, la Ville de Haute-Rive n'avait aucun droit acquis sur le processus de desti-

350. Jean c. Ville de Haute-Rive, C.M.Q., no. 30121, 9 mai 1969.

tution déjà commencé et que, par voie de conséquence, elle devait tout reprendre depuis le début. Certes, cette décision confirme le principe général prévu à la Loi sur les cités et villes puisque, conformément aux dispositions de l'article 73 de la loi (351) la Commission fait prévaloir le mécanisme général prévu à l'article 72 plutôt que d'appliquer prioritairement les dispositions d'une charte particulière.

Somme toute, quant à l'applicabilité des dispositions d'une charte municipale en regard des dispositions législatives provinciales, nous croyons déceler, à travers les décisions de la Commission, une volonté d'appliquer les dispositions générales de la Loi sur les cités et villes et du Code municipal. Toutefois, comme la Commission, siégeant en appel, en matière de destitution ou de réduction de traitement, doit considérer la légalité et l'opportunité de la décision du conseil municipal, nous sommes d'avis que, dans les cas où la Commission a pris en considération les dispositions d'une charte particulière d'une municipalité, cela a été en considérant plus spécifiquement l'opportunité de la décision administrative prise par la corporation municipale en cause, plutôt qu'en appliquant le principe de la légalité lui-même.

351. Supra, note 346.

Dans un pareil contexte, nous devons constater que la Commission municipale s'éloigne du principe général d'interprétation à l'effet qu'une disposition législative particulière doit avoir préséance sur une disposition d'ordre plus général (352). Toutefois, il y a tout lieu de noter que les dispositions des articles 73 de la Loi sur les cités et villes et 148a du Code municipal font état de la priorité de la disposition législative générale qu'ils énoncent eu égard aux dispositions législatives spéciales et particulières qui pourraient être contenues dans quelque charte municipale que ce soit (353).

De plus, si l'on fait référence à l'article 12 de la Loi sur la destitution d'officiers municipaux (354) dont les dispositions se retrouvent souvent dans le texte d'une charte spé-

352. L.P. PIGEON, Rédaction et interprétation des lois, Editeur officiel du Québec, Québec, 1978, pp. 40-48; S.G.G. EDGAR, Craies on statute law, Sweett & Maxwell, 7th ed., London, 1971, pp. 371 à 373 et 377 à 382.

353. Supra, notes 346 et 347.

354. L.R.Q., c. D-6, article 12:

Lorsque, par une loi générale ou spéciale une charte régissant une corporation de cité ou de ville, une juridiction concernant l'engagement, la suspension ou la destitution d'un officier ou employé quelconque de cité ou de ville, y compris, entre autres, un directeur des services, un gérant, est attribuée à une commission ou à une régie, ou à un juge ou un tribunal autres qu'un juge de la Cour provinciale ou une Cour provinciale, cette juridiction est exercée exclusivement par le juge en chef de la Cour provinciale ou le juge en chef adjoint de la Cour provinciale, selon la juridiction administrative de chacun d'eux, ou par un juge de la Cour provinciale désigné par l'un ou par l'autre suivant le cas.

ciiale d'une corporation municipale, nous sommes d'avis que les principes généraux énoncés aux articles 73 de la Loi sur les cités et villes et 148a du Code municipal s'appliquent encore en priorité, eu égard au libellé de quelque charte particulière qui soit, et ce en vertu des principes énoncés aux textes législatifs précités.

PARAGRAPHE D- LA DECISION RENDUE PAR LA COMMISSION MUNICIPALE.

Dans le cas d'un appel logé à la Commission municipale, dans le cadre de la réduction de traitement ou de la destitution d'un officier municipal, cette dernière rendra une décision écrite qui sera expédiée aux parties en cause et gardée en filière au secrétariat de la Commission. Eu égard à la décision rendue, la Commission agissant en tant qu'organisme quasi-judiciaire et, par voie de conséquence, affectant les droits des parties en cause, il y a tout lieu de procéder à un examen plus approfondi des éléments de faits et de droit qui pourront faire l'objet de la décision rendue par les commissaires." Dans ce contexte, nous examinerons plus particulièrement le sort réservé à la résolution adoptée par le conseil municipal, dont appel, la question des frais de l'audition ainsi que le processus d'exécution de la décision rendue par la Commission.

Nous comptons également aborder l'aspect de l'octroi de dommages-intérêts qui pourraient être accordés dans le cadre

d'une telle décision. Examinons donc plus particulièrement chacun de ces aspects de la décision à être rendue par la Commission municipale.

1- Le processus décisionnel de la Commission municipale.

Rien dans la Loi sur la Commission municipale ou dans les lois constitutives de la compétence d'appel de la Commission, en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, n'impose un processus formel de prise de décision ou quelque délai que ce soit pour rendre une décision suite à la tenue d'une enquête. Les auteurs Kenniff et Robardet, pour leur part, font état du fait que «les délibérations des deux commissaires présents à l'audience sont habituellement courtes, mais peuvent parfois s'étendre sur une période de temps plus longue, selon la nature de la cause» (355). Toutefois, l'affirmation précitée n'est appuyée sur aucune donnée tangible et les auteurs ne font aucun état du fondement de leur affirmation.

Par ailleurs, le quorum étant de deux commissaires (356), on comprendra assurément que les décisions soient prises à

355. P. KENNIFF et P. ROBARDET, op. cit., note 158, p. 156.

356. Supra, note 317.

l'unanimité. «En effet, comme il y a toujours deux commissaires sur la formation qui entend une affaire, et qu'aucun n'a de voix prépondérante, lorsqu'il n'y a pas unanimité, il y a partage et aucun jugement n'est rendu» (357). Dans une telle éventualité, comme le soulignent les auteurs Kenniff et Robardet, les commissaires ont recours à quatre solutions, à savoir:

- 1) désigner une nouvelle formation et procéder de novo;
- 2) désigner une formation nouvelle de trois commissaires et procéder de novo;
- 3) lors d'une réunion plénière de tous les commissaires, décider par vote, le commissaire dissident se rangeant à l'opinion de son confrère, appuyée par la majorité de l'assemblée (procédé rare);
- 4) transmettre le cas à un tiers, qui entend l'affaire de novo et fait rapport à la C.M.Q.; deux commissaires ou plus entérinent alors la décision prise par ce tiers, décision qui revêt le caractère d'une décision ordinaire de la C.M.Q. par le jeu de l'«homologation» des commissaires (procédé utilisé rarement) (358).

Eu égard aux solutions précitées, en accord avec Mes Kenniff et Robardet (359), nous devons reconnaître que si elles

357. P. KENNIFF et P. ROBARDET, op. cit., note 158, p. 136.

358. Id., pp. 156-157.

359. Ibid.

assurent un bon fonctionnement de la Commission, elles demeurent contestables, plus particulièrement eu égard au devoir d'agir judiciairement de l'organisme quasi-judiciaire sous étude. Pour éviter un tel risque d'égalité des voix il serait pourtant très simple de modifier le texte législatif et de prévoir que le quorum soit de trois commissaires.

2- La décision de la Commission municipale
eu égard à la résolution dont appel.

Lors de notre examen de la nature et de la portée du concept d'appel, eu égard aux pouvoirs accordés à la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux (360) nous avons établi que cet appel était, de fait, une révision de la décision administrative prise par le conseil de la corporation municipale en cause et que, dans cette optique, le rôle de la Commission municipale était d'examiner à la fois la légalité et l'opportunité de la décision du conseil municipal.

Sous ce rapport, et, considérant l'ensemble des décisions que nous avons lues à ce sujet, nous constatons que la décision de la Commission municipale, en matière d'appel, sera soit

d'accueillir l'appel du fonctionnaire-appelant et, par voie de conséquence, de prononcer l'annulation de la résolution en destitution ou en réduction de traitement adoptée par le conseil, soit, au contraire, de rejeter l'appel logé par l'officier municipal, confirmant ainsi la décision du conseil municipal. La décision des commissaires portera donc essentiellement sur la résolution dont appel, le tout à l'effet de confirmer ou d'infirmer cette résolution.

3- La décision de la Commission municipale
eu égard aux frais de l'appel.

En matière d'appel auprès de la Commission municipale, les textes législatifs pertinents (361) font également état du fait que, si l'appel est maintenu, la Commission pourra aussi ordonner à la municipalité de payer à l'appelant une somme d'argent qu'elle détermine pour l'indemniser des dépenses qu'il a encourues pour cet appel. Toutefois, ce pouvoir d'octroyer des frais, au cas où l'appel est maintenu, est laissé à la discrétion des commissaires et, comme ces derniers l'affirmaient dans l'affaire Deschênes c. Paroisse de Ste-Agathe (362), les frais ne sont pas toujours accordés même si l'appel de l'officier congédié est

361. Supra, note 160.

362. Deschênes c. Paroisse de Ste-Agathe, C.M.Q., no. 34467, 11 mai 1973.

accueilli. Plus particulièrement, dans les cas où l'intimée fait preuve de certains éléments démontrant un relâchement ou une certaine négligence de l'appelant, la Commission décidera, «vu les circonstances», de ne point recommander à la corporation-intimée le paiement des frais de l'appel. Il appert donc, suivant la décision précitée, que le fait d'accorder ou non des frais, au cas où l'appel est maintenu, dépend de la preuve présentée lors de l'audition et du comportement de l'appelant dans le cadre général de ses fonctions.

Par ailleurs, à l'examen de l'ensemble des décisions rendues par la Commission municipale en cette matière, nous décelons malgré le caractère discrétionnaire et facultatif de l'octroi des frais, trois courants principaux. Un premier courant, applicable jusqu'aux modifications législatives de 1968, n'accorde aucun frais en faveur de l'appelant vu l'absence de dispositions législatives à cet effet (363). Pour la période de 1968 à 1975, les frais accordés à l'appelant variaient généralement de \$ 200.00 à \$ 300.00 (364).

363. Simard c. La Cité de Chicoutimi, C.M.Q., no. 28742, 20 septembre 1966; Boucher c. Ville d'Aylmer, C.M.Q., no. 28484, 27 avril 1966; Péladeau c. Ville de Laprairie, 1965, R.D.T., 309; Raby c. Ville de Cadillac, C.M.Q., no. 27411, 31 août 1964.

364. Grondin c. Corporation municipale de Frontenac, C.M.Q., no. 34941, 22 janvier 1974; Strecko c. Corporation municipale de Wentworth-Nord, C.M.Q., no. 35385, 23 septembre 1974; Beauchamp c. Cité de Lachine, C.M.Q., no. 33178, 26 janvier 1972; Stevens c. La Cité de Hull, C.M.Q., no. 31148, 7 décembre 1971.

Quant à la période de 1976 à 1980, les frais étaient d'environ \$ 500.00 dans l'ensemble des cas (365). Enfin, malgré la division quelque peu arbitraire que nous avons employée eu égard aux trois périodes précitées, nous constatons également qu'en certaines occasions, la Commission a accordé des sommes qui dépassaient largement les montants que nous venons d'énumérer. Toutefois, dans chacun des cas, il s'agissait de dossiers pour lesquels les jours d'audition avaient été de plus de deux jours (366). Nous croyons que, c'est en considération de la longueur des débats que la Commission a accordé des sommes supérieures aux moyennes précédemment mentionnées.

En ce qui a trait à cette décision de la Commission à l'effet d'octroyer des frais d'appel au cas où l'appel est maintenu, les textes législatifs pertinents (367) font état du fait

365. Voyer c. Ville de Boisbriand, C.M.Q., no. 36333, 10 décembre 1975; Jean c. Ville de Hauteville, C.M.Q., no. 35645, 21 avril 1975; Rouleau c. Corporation municipale du Village de Deauville, C.M.Q., no. 40111, 16 mai 1979; Viau c. Corporation municipale de Notre-Dame-de-la-Merci, C.M.Q., no. 40891, 14 mars 1980.

366. Guérard c. Ville de St-Laurent, C.M.Q., no. 35870, 24 avril 1975 où la Commission accorde \$ 1,000.00 suite à une enquête de 6 jours; Corbeil c. Ville de Beloeil, C.M.Q., no. 35131, 14 juillet 1975 où la Commission accorde des frais de \$ 2,300.00 suite à une enquête de 15 jours; Paquet c. Ville de Lebel-sur-Quévillon, C.M.Q., no. 40820, 9 mai 1980 où la Commission accorde des frais de \$ 900.00 suite à une enquête de 5 jours.

367. Supra, note 160.

que l'ordonnance de la Commission est homologuée sur requête de l'appelant par la Cour provinciale ou, si le montant en jeu est de \$ 1,000.00 ou plus, par la Cour supérieure. Ce n'est qu'une fois la décision homologuée que l'appelant pourra ensuite exécuter le jugement contre la municipalité. On remarquera d'autre part que les tribunaux désignés, pour fins d'homologation, ne correspondent point, eu égard aux montants en cause, aux juridictions de la Cour provinciale et de la Cour supérieure telles que déterminées au Code de procédure civile de la Province de Québec.

4- Décision concernant l'octroi de dommages-intérêts.

Les textes législatifs accordant un droit d'appel auprès de la Commission municipale pour tout officier destitué ou dont on a réduit le traitement font état de frais accordés à l'appelant au cas où l'appel est maintenu. Toutefois, ce montant accordé est spécifiquement pour indemnisation des frais d'appel et, même si un appelant inscrit à sa demande une réclamation en dommages-intérêts, la Commission municipale ne saurait recommander le paiement d'une telle somme afin d'indemniser l'appelant pour le préjudice subi suite à sa destitution ou à sa réduction de traitement, fut-elle injustifiée ou arbitraire (368).

368. Leclerc c. Paroisse de Ste-Julienne, Comté de Montcalm,
C.M.Q., no. 30323, 2 juillet 1969.

Les commissaires, dans l'affaire Leclerc n'ont donné aucun motif au soutien de leur refus d'octroyer une somme à titre de dommages-intérêts. Nous croyons cependant que ce refus de la Commission est justifié eu égard au fait que la compétence d'appel de la Commission municipale se limite aux seuls pouvoirs accordés à l'organisme municipal et que, ce pouvoir d'octroyer des dommages-intérêts n'étant pas inscrits aux textes législatifs pertinents, la Commission aurait outrepassé sa juridiction si elle avait accueilli cette demande de la partie appelante.

A cet égard, outre le fait que la Commission municipale se soit déjà prononcée sur cette matière, nous sommes d'avis que le législateur a voulu permettre que ce type de réclamation en dommages-intérêts soit référé aux tribunaux de droit commun qui pourraient se prononcer à ce sujet. En effet, rien dans les textes législatifs que nous avons précédemment étudiés ainsi que dans la Loi sur la Commission municipale n'interdit quelque recours que ce soit en dommages-intérêts pour l'officier injustement destitué. A cet égard, nous sommes d'avis que les recours civils ordinaires demeurent ouverts à l'appelant.

CHAPITRE III: EXAMEN DES CRITERES DECISIONNELS APPLIQUES
PAR LA COMMISSION MUNICIPALE, ET ANALYSE
DES VOIES DE RECOURS A L'ENCONTRE DES DECI-
SIONS RENDUES PAR LA COMMISSION EN MATIERE
DE DESTITUTION ET DE REDUCTION DE TRAITE-
MENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX.

Au cours des chapitres précédents, nous avons cerné, en tout premier lieu, le statut juridique de la Commission municipale agissant en tant que tribunal d'appel en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux. Par la suite, notre étude a porté plus particulièrement sur le mécanisme d'appel, en tant que tel, ainsi que sur la procédure applicable en cette matière. En ce troisième et dernier chapitre, nos commentaires porteront plus particulièrement sur les critères décisionnels, tels qu'appliqués par la Commission municipale, ainsi qu'à l'analyse des voies de recours possibles à l'encontre de ces mêmes décisions.

A cet effet, notre examen du mécanisme de prise de décision par la Commission municipale, en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, consistera plus particulièrement en l'analyse des critères appliqués par la Commission municipale dans l'appréciation même des motifs de destitution qui peuvent être mis en preuve par la corporation-intimée, le tout en regard des faits et arguments présentés par l'officier

appelant.

En ce qui a trait à l'analyse des voies de recours applicables à l'encontre des décisions rendues par la Commission, agissant en tant que tribunal d'appel, nous discuterons tout spécialement des mécanismes de révision qui peuvent être exercés et appliqués à l'encontre des décisions rendues par la Commission municipale, le tout eu égard aux limites et restrictions imposées par les textes législatifs pertinents et par la jurisprudence.

SECTION 1-

APPRÉCIATION, PAR LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, DES MOTIFS DE DESTITUTION ET DE RÉDUCTION DE TRAITEMENT, TELS QUE MIS EN PREUVE DEVANT ELLE...

Lors de notre examen du cadre juridictionnel de la Commission municipale du Québec, agissant en tant que tribunal d'appel en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, nous avons établi que la Commission agissait alors en tant qu'organisme quasi-judiciaire. De plus, il fut également établi que, dans le cadre de l'examen des motifs de destitution présentés par la corporation municipale intimée, la Commission devait non seulement vérifier la légalité de la des-

titution ou de la réduction de traitement effectuée par la corporation municipale, mais qu'elle devait au surplus examiner l'opportunité et la sagesse de la décision prise par la corporation municipale à l'effet de destituer ou de réduire le traitement de l'officier appelant.

Au cours de cette première section du chapitre troisième, nous comptons circonscrire de façon toute particulière les critères qui président à la prise de décision en tant que telle, par la Commission municipale, à l'effet de déterminer si la décision de destituer ou de réduire le traitement de l'officier municipal appelant est justifiée ou non, eu égard aux divers éléments mis en preuve lors de l'audition.

Pour ce faire, nous comptons procéder en deux étapes bien définies et complémentaires l'une par rapport à l'autre. Ainsi, dans un premier temps, nous comptons examiner la notion de destitution telle qu'appliquée et énoncée dans le contexte même des décisions rendues par la Commission municipale. Par la suite, en une seconde étape, nous procéderons à l'analyse des griefs de congédiement mis en preuve par les corporations municipales intimes, afin de circonscrire les motifs de destitution acceptés ou refusés par la Commission municipale, énonçant, à l'égard de chacun de ces motifs, en quoi la Commission a jugé lesdits motifs de destitution acceptables ou non.

PARAGRAPHE A- DÉFINITION DE L'EXPRESSION «DESTITUTION».

1- Définition lexicologique.

En matière d'interprétation de textes législatifs, la règle générale quant à la définition d'un terme ou expression employé dans la loi veut que, à moins que l'on ne retrouve une définition précise au texte législatif lui-même, la définition de tout terme ou expression employé dans une loi réfère directement à la définition que l'on retrouve au dictionnaire (369).

L'examen particulier de la définition du terme «destitution», telle qu'elle est contenue dans les principaux dictionnaires mondiaux de la langue française, nous conduit aux constatations ci-dessous, à savoir:

- Destitution: révocation disciplinaire d'un officier ministériel ou de certains fonctionnaires. -- peine militaire entraînant la perte du grade.
(Petit Larousse Illustré - 1973, Librairie Larousse, page 312.)
- Destitution: action de destituer; le fait d'être destitué. -- V. déposition, disgrâce, licenciement, renvoi, révocation.
(Dictionnaire Alphabétique et Analogique de la Langue Française, Société du Nouveau Littré, Le Robert, tome deuxième, 1966, page 1976).

369. Ville de St-Raymond c. Laperrière, 1978, C.S. 110, p. 115.

- Destitution: action d'ôter à un fonctionnaire sa place.
(Emile Littré, Dictionnaire de la Langue Française, tome II, Galimard/Hachette, 1967, page 1775).

Tel qu'il appert des définitions précitées, le terme destitution, outre le fait qu'il comprend la privation ou perte d'un emploi précédemment occupé, nous semble également contenir un aspect péjoratif. En effet, nous croyons retrouver dans le contexte général des définitions ci-haut mentionnées un concept de privation, de dépossession, voire même de disgrâce.

Voyons maintenant comment la jurisprudence a cerné ce concept de «dstitution» dans le cadre d'un appel logé auprès de la Commission municipale.

2- Application jurisprudentielle des concepts de «dstitution» et de «réduction de traitement».

La première constatation qui s'impose dans l'examen des décisions rendues par la Commission municipale, à l'effet de définir le concept de destitution, relève du fait que les commissaires réfèrent, en matière de lexicologie, aux dictionnaires Robert et Larousse.

Ainsi, dès 1966, s'attardant à définir le terme «dstitution» les commissaires s'exprimaient comme suit:

Larousse définit destitution de la façon suivante: renvoi d'un fonctionnaire et, le dictionnaire Robert au mot destitution dit qu'il s'agit de «priver quelqu'un de sa charge, de sa fonction, de son emploi» ... le texte anglais vient confirmer cette interprétation puisqu'il emploie le mot «removal» pour traduire le mot destitution (370).

Cette définition du terme destitution, telle qu'énoncée dans la décision précitée, fut à nouveau utilisée près de douze ans plus tard par la Commission municipale (371). Dans ces trois décisions, la Commission, référant une nouvelle fois à la définition du «Petit Robert», énonçait le principe à l'effet que le fait d'enlever à quelqu'un sa fonction constitue une destitution et ce, même si l'employé en cause demeure au service de la corporation municipale et est affecté à un autre poste.

Il convient cependant de noter que la décision de la Commission municipale rendue dans l'affaire Bonhomme (372) fut renversée par la Cour supérieure du Québec, plus particulièrement en ce qui a trait à la définition du terme «d^estitution» (373).

370. Simard c. Cité de Chicoutimi, C.M.Q., no. 28742, 20 septembre 1966.

371. Bonhomme c. Ville de Montréal, C.M.Q., no. 39235, 24 février 1978; Tremblay c. Ville de Trois Pistoles, C.M.Q., no. 39354, 29 mai 1978; Lamontagne c. C.U.Q., C.M.Q., no. 41394, 27 juillet 1981.

372. Supra, note 371.

373. Supra, note 348.

Nous reviendrons d'ailleurs, au cours des pages suivantes, sur cette décision de la Cour supérieure, afin d'en examiner toute la portée jurisprudentielle.

D'autre part, si bon nombre des appels logés auprès de la Commission municipale, en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, sont fondés sur des résolutions dont le libellé fait directement référence au concept de destitution ou de réduction de traitement, il s'est par ailleurs trouvé à maintes reprises que l'ensemble des faits entourant le congédiement ou le renvoi d'un officier municipal s'inscrive dans le cadre d'un processus décisionnel assimilable à la notion même de destitution ou de réduction de traitement, sans que pour autant que la résolution du conseil ne fasse état de «déstitution» ou de «réduction de traitement» de façon explicite. Il arrive également qu'en certaines occasions, la perte d'emploi d'un officier municipal survienne à la suite d'un ensemble d'événements que la Commission devra examiner et analyser aux fins de déterminer si elle a juridiction en la matière, en raison de l'imbricatio créé autour de ces événements.

Dans cette optique, ayant préalablement procédé à l'examen lexicologique du concept de «déstitution», nous allons maintenant analyser plus particulièrement les principales situations de fait dont fut saisie la Commission municipale, en tant qu'organisme d'appel, afin de circonscrire les concepts de «des-

titution» et de «réduction de traitement», tels qu'ils ont été définis à même les décisions rendues par la Commission.

a) Dans le cas d'un officier «relevé» de ses fonctions.

A ce jour, l'unanimité n'est pas encore faite quant à savoir si le fait de relever un fonctionnaire municipal de ses fonctions constitue ou non un cas de destitution dont la Commission municipale puisse être valablement et légalement saisie. En effet, alors que la Commission municipale affirma qu'il s'agissait là d'un cas de destitution d'un officier municipal (374), la Cour supérieure renversa cette décision, se prononçant ainsi dans la négative (375).

Dans cette affaire, l'officier destitué, agissant à titre de surintendant à la Division des programmes du service de l'habitation et de l'urbanisme, fut «relevé de sa fonction» et fut affecté à titre de conseiller auprès de la direction du service de l'habitation et de l'urbanisme, celui-ci recevant par ailleurs le même traitement ainsi que les mêmes allocations de dépenses. En regard de ces faits, monsieur le juge Kenneth Mackay

374. Supra, note 371.

375. Supra, note 348.

statua à l'effet que les expressions «relevé» et «destitué» ne sauraient être synonymes et que, dans le cadre d'une interprétation restrictive du texte législatif, on se devait de considérer qu'il n'y avait pas eu destitution en la présente affaire. Le magistrat considéra, en effet, que l'officier appelant avait plutôt été muté dans une autre fonction et que son revenu n'avait aucunement été affecté.

En accord avec la critique faite par Me Jacques L'Heureux en regard de cette décision (376), nous ne saurions partager l'opinion de monsieur le juge Mackay sur cette question. En tout premier lieu, force nous est de constater que les faits en cause concordent avec la définition du terme «déstitution» telle que précédemment analysée, plus particulièrement si l'on considère l'aspect péjoratif de ce terme et le concept de privation et de dépossession qu'une telle notion implique. Aussi, le fait d'enlever à l'officier sa fonction de surintendant à la Division des programmes constitue formellement, à notre avis, une privation et une dépossession de la fonction qu'il occupait avant l'adoption de la résolution du comité exécutif et, par voie de conséquence, nous croyons être en présence d'une destitution.

De plus, à la lecture des motifs exprimés par monsieur

376. J. L'HEUREUX, loc. cit., note 150, pp. 318-319.

le juge Mackay, ce dernier semble en effet fonder plus spécifiquement sa décision sur le fait que l'officier appelant n'a subi aucune perte de traitement ou d'avantages matériels, le magistrat s'exprimant d'ailleurs comme suit: «... it is the notion of discharging a civic employee which is the subject of supervision by the Commission, and not the relieving of an employee of his fonctions and replacing him in another equally remunerative position» (377). Par ailleurs, il est pour le moins paradoxal que le magistrat associe son raisonnement à la décision de la Cour d'appel dans l'affaire de la Ville de Beloeil (378). En effet, nul part dans cette cause il n'est question de la définition du terme «désitution» en tant que telle et, plus encore, la Cour d'appel énonce formellement que «l'article 69a est une loi remédiatrice au sens de l'article 41 de la Loi d'interprétation et doit recevoir une interprétation large et libérale afin d'assurer l'accomplissement de son objet» (379). Nous concevons avec difficulté que monsieur le juge Mackay puisse fonder sa décision sur un jugement de la Cour d'appel qui fait état d'une interprétation large et libérale du texte législatif alors que lui-même fonde sa décision sur une interprétation stricte et restrictive du même texte.

377. Supra, note 348, p. 10.

378. Supra, note 113.

379. Id., p. 249.

b) Dans le cadre de mutation d'un officier ou de la restructuration des services municipaux.

En matière de mutation d'un officier municipal, la Commission n'a pas hésité à reconnaître que la mutation de l'officier appelant équivalait à une destitution de ce fonctionnaire, eu égard au droit d'appel de l'article 69a de la Loi des cités et villes (maintenant l'article 72 de la Loi sur les cités et villes) (380).

Dans les cas de restructuration des services municipaux, l'attitude et l'appréciation de la Commission municipale sera différente suivant que la restructuration en cause entraîne l'abolition formelle du poste occupé par l'officier appelant ou que ladite restructuration entraîne plutôt la création d'un nouveau poste dont la description des tâches soit similaire aux tâches occupées par l'appelant.

Ainsi, dans le cas où la restructuration entraîne l'abolition formelle d'un poste d'officier municipal, la Commission s'est exprimée en ces termes, en ce qui a trait à son attitude en regard du geste administratif posé par la corporation-intimée:

380. Flamand c. Ville de Longueil, C.M.Q., no. 32903, 9 juin 1971.

Il est vrai que la loi accorde une large discrétion au conseil municipal pour poser ce genre de gestes d'ordre administratif ... mais la Commission municipale du Québec se doit d'exiger de la municipalité-intimée, vu la mise à pied, qu'elle motive très sérieusement le geste administratif qu'elle a posé (381).

Aussi, pour que la Commission accepte l'abolition d'un poste d'officier municipal, il devra s'agir d'une abolition «de fait» et non seulement de l'abolition d'un poste sur l'organigramme municipal. En conséquence, s'il appert de la preuve soumise que la fonction subsiste en tant que telle et que l'occupation présumément abolie est exécutée, de fait, l'appel du fonctionnaire destitué sera alors accueilli (382).

A la lumière des décisions précitées à la présente rubrique, on comprendra également que la Commission se soit montrée très circonspecte dans les cas où, suite à la restructuration de l'organigramme municipal, le poste nouvellement créé comporte des fonctions similaires à celles du poste précédemment aboli. A cet égard, tout en évaluant l'opportunité de la décision administrative de l'autorité municipale, la Commission procédera également

381. Goudreau c. Cité de Sherbrooke, C.M.Q., no. 30705, 25 février 1970.

382. Généraux c. Cité de Deux-Montagnes, C.M.Q., no. 30674, 30 juin 1970.

à examiner si l'appelant pouvait remplir le poste nouvellement créé. Dans l'affirmative, la Commission annulera alors la décision du conseil municipal et confirmera l'appelant dans ses fonctions (383).

Il convient de noter, d'autre part, que dans le cas où une restructuration de services est effectuée en regard d'une actuelle duplication des tâches, la Commission n'interviendra point pour modifier la décision du conseil municipal dans le cas où ladite décision est fondée sur des analyses faites par des spécialistes. Ainsi, la Commission a-t-elle refusée de modifier la restructuration des services opérés par une municipalité alors que le requérant a été nommé adjoint au nouveau directeur, tout en gardant son même salaire, ladite restructuration de services ayant été opérée en fonction d'une duplication de tâches que l'on voulait voir disparaître (384).

Il faut par ailleurs aborder avec toute la prudence requise l'impact d'un rapport d'expert eu égard à la décision que

383. Jean c. Ville de Hauterive, C.M.Q., no. 35645, 21 avril 1975; dans cette cause, le motif avancé par la municipalité pour la rétrogradation de l'appelant était le fait de préparer «la relève». La Commission, tout en louant le conseil de se soucier d'une telle chose, considère d'abord si l'appelant peut encore remplir la fonction adéquatement.

384. St-Germain c. Cité du Cap-de-la-Madeleine, C.M.Q., numéro 36425, 9 août 1976.

rendra la Commission sur la foi d'un tel rapport. En effet, le seul fait que l'intimée dépose auprès de la Commission l'expertise sur laquelle elle a fondé sa décision ne constitue en aucune façon l'assurance que l'organisme quasi-judiciaire approuvera cette décision. Le dépôt d'un tel rapport constituera certes une présomption de la bonne foi et du sérieux de la corporation municipale, sans pour autant lier les commissaires quant à leur appréciation de l'opportunité et de la sagesse de la résolution en destitution ou en réduction de traitement adoptée par la corporation-intimée.

c) Dans le cadre de fusion de corporations publiques.

En matière de fusion de corporation publiques, et ce tant au niveau municipal qu'au niveau scolaire, la Commission municipale s'est prononcée à l'effet que le critère qui sera utilisé en pareille circonstance consiste à vérifier si la décision de la corporation publique fut prise «pour des raisons de bonne administration et non pas pour des considérations de partisanerie politique, préjugés personnels, ou autres motifs condamnables du même genre» (385).

385. Lambert c. Commission Scolaire Champlain des Anses et Renaud Ross, C.M.Q., no. 31181, 2 février 1971, page 3.

Aussi, en matière de fusion de deux ou plusieurs corporations municipales en une nouvelle corporation, il va de soi que certains officiers n'occuperont plus, sous la nouvelle corporation, la fonction qu'ils occupaient dans l'une ou l'autre des municipalités fusionnées. Ainsi, par exemple, le choix de l'un des secrétaire-trésorier pour occuper le poste au sein de la nouvelle corporation regroupée entraîne-t-il implicitement la destitution de celui ou de ceux qui occupaient cette même fonction avant la fusion. C'est d'ailleurs pourquoi, appréciant l'appel de ces officiers «implicitement destitués», la Cour d'appel du Québec affirmait qu'en pareille circonstance, la Commission municipale «n'aurait pu que constater qu'il y avait motif péremptoire à destitution vu l'impossibilité de confirmer en même temps dans leurs fonctions les deux secrétaires-trésoriers intéressés» (386).

Toutefois, se fondant sur le principe énoncé au paragraphe précédent, la Commission a d'autre part établi le libre choix de la corporation publique dans les cas de fusion, énonçant au surplus que rien n'obligeait la nouvelle corporation publique à limiter son choix aux anciens secrétaires-trésoriers. Aussi, la Commission a-t-elle établi qu'en matière de fusion de corporations publiques, la théorie des droits acquis, de même que la théorie de

386. Commission municipale du Québec c. Corporation municipale de l'Avenir, supra, note 148, p. 304..

l'emploi garanti, ne sauraient recevoir d'application, ces théories pouvant conduire à la confusion (387).

d) Dans le cadre de mise-à-pied temporaire ou de suspension.

Dans le cas d'un officier municipal mis-à-pied temporairement, la Commission municipale a décidé qu'une mise-à-pied temporaire équivalait à destitution ou réduction de traitement au sens des articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes (388). Notons que la Commission s'était montrée d'autant plus favorable à permettre l'appel de l'officier mis-à-pied temporairement vu le fait que le délai de mise-à-pied temporaire n'avait point été spécifié par la corporation-intimée. De même, la Commission municipale s'est-elle prononcée à l'effet qu'une suspension sans traitement, et sans qu'aucun délai n'ait été spécifié pour la suspension, équivalait à une destitution de l'appelant. De plus, la Commission a également énoncé le principe à l'effet qu'une telle suspension constituait également une réduction de traitement (389).

387. Id. pp. 303-304.

388. Lavallée c. Cité de Sorel, C.M.Q., no. 31051, 23 septembre 1970.

389. Péladeau c. Ville de Laprairie, 1965, R.D.T., 309.

Toutefois, en matière de suspension, il faut bien se garder de généraliser et de penser que tous les cas de suspension donnent ouverture à l'appel auprès de la Commission municipale. En effet, dans le cadre de deux décisions rendues en 1980 (390), la Commission municipale a décliné sa juridiction eu égard à l'appel des officiers suspendus, les commissaires s'étant prononcés à l'effet que la Loi sur les cités et villes ne mentionnait pas le mot «suspension» aux articles 71 et 72. A cet effet, les commissaires ont d'ailleurs motivé leur décision en ces termes:

Le Législateur ne parle pas pour ne rien dire. Puisque dans un texte il a confié à la Commission municipale le pouvoir d'enquêter dans des cas de suspension et que dans un autre il n'a pas conféré ce pouvoir, on peut conclure que dans la Loi sur cités et villes il n'a pas voulu accorder ce pouvoir. Rien n'autorise la Commission municipale à se prononcer sur une sanction disciplinaire comme la suspension (391).

Semblable énoncé de la Commission municipale peut pa-

390. Dussault c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40913, 19 février 1980; Létourneau c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40912, 19 février 1980.

391. Létourneau c. Ville de Charlesbourg, Id, p. 6. On notera que dans cette affaire, la charte de la Ville de Charlesbourg prévoyait au premier alinéa du paragraphe 22 de l'article 51b qu'un droit d'appel, auprès de la Commission municipale, existait en faveur de certains officiers municipaux spécifiquement désignés, au cas de destitution ou de suspension, la fonction occupée par l'appelant n'étant point l'une de celles énumérées à l'article de la charte municipale.

raître en contradiction avec les principes émis dans les décisions citées plus haut. A cet égard, si d'une part nous pouvons expliquer ces dernières décisions en regard du fait que les suspensions étaient pour une durée déterminée (i.e. 15 jours), nous ne pouvons nous empêcher de relier ces dernières décisions avec les commentaires de la Commission dans l'affaire Péladeau (392) où la Commission avait alors considéré la suspension temporaire en tant que «réduction de traitement» (il s'agissait d'une suspension sans délai défini et indéterminée) donnant formellement ouverture au droit d'appel auprès de la Commission municipale.

A cet effet, et nous fondant tout particulièrement sur les éléments présentés en preuve dans l'un et l'autre cas, nous sommes d'avis que le facteur «durée de la suspension» a été prédominant dans chacune de ces décisions, la Commission municipale ayant adopté comme principe de ne point s'immiscer en matière de suspension à durée fixe et déterminée, alors qu'elle considère devoir intervenir dans le cas d'une suspension à durée indéterminée, assimilant semblable suspension à une destitution.

Enfin, la Commission s'est également prononcée à l'effet que la suspension d'un officier municipal n'affectait pas son droit d'appel en ce qui a trait à l'abolition de son allocation

392. Supra, note 389.

d'automobile au cas où le conseil municipal ait aboli l'allocation d'automobile de cet officier durant le terme de sa suspension (393). Dans cette dernière affaire, l'appelant, qui n'avait point appelé de cette abolition d'allocation, dans le délai prévu à la loi, alléguait qu'il n'avait plus le droit d'appel parce qu'ayant été suspendu, il ne possédait plus les pouvoirs du gérant, dont celui du droit d'appel à la Commission municipale.

Aussi, réfutant les arguments de l'appelant et rejetant l'appel de ce dernier, parce que logé hors délai, la Commission a statué que: «en appliquant les prétentions de l'appelant, les conseils municipaux seraient donc en mesure d'annihiler les effets des articles 148a du Code municipal et 69a de la Loi des cités et villes. Ils n'auraient alors qu'à procéder par voie de suspension au lieu de destitution, et le fonctionnaire ne pourrait loger appel de cette décision du conseil auprès de la Commission municipale, tant que durerait la suspension» (394).

Eu égard à l'ensemble des décisions précitées, nous croyons déceler que, de façon générale, la Commission municipale, exception faite des cas de suspension à durée indéterminée, ap-

393. Tremblay c. Ville Dolbeau, C.M.Q., no. 39697, 18 janvier 1979.

394. Id., p. 5.

plique restrictivement les textes législatifs pertinents et déclina habituellement sa juridiction en matière de suspension des officiers municipaux.

e) Dans le cas de démission d'un officier municipal.

Certains officiers municipaux procédant à l'envoi de lettres de démission auprès du conseil municipal, la Commission municipale du Québec a donc été saisie, à quelques reprises, de litiges en cette matière. A cet égard, dans une décision rendue en 1977 (395), la Commission s'est prononcée à l'effet qu'elle n'avait pas juridiction pour décider de la validité d'une lettre de démission qui, prima facie, présentait toutes les caractéristiques d'une démission volontaire et en bonne et due forme. La Commission a en effet décidé que la validité ou non d'une telle démission était du ressort des tribunaux de droit commun.

D'autre part, la Commission a également considéré qu'une lettre par laquelle un officier municipal informe le conseil qu'il ne reprendra pas le travail à moins que des mises au point ne soient effectuées avec le conseil, en rapport avec les différentes tâches qu'il accomplit, constitue une démission de

395. Boissy c. Ville de St-Bruno-de-Montarville, C.M.Q., no. 38131, 18 juillet 1977.

l'officier et que si l'officier en cause ne retournait point au travail, le conseil municipal était alors pleinement justifié de congédier l'employé démissionnaire (396).

Toutefois, il est important de se souvenir qu'un officier peut toujours retirer sa démission, tant qu'elle n'a pas été acceptée par le conseil municipal. Dans ce contexte, la Commission a d'ailleurs reconnu que l'acceptation d'une démission d'un officier municipal par le conseil, après que cet officier eut retiré sa démission, équivalait alors à un congédiement de l'officier en cause et que le droit d'appel était ouvert pour le fonctionnaire congédié (397). A l'appui de leur décision, à l'effet que la démission de l'officier doit être acceptée par le conseil pour être en vigueur, les commissaires ont référé à Mc Quillin, lequel s'est exprimé comme suit à ce sujet:

Howevér, the general rule, apart from legal provision, is that mere presentation of a resignation does not work a vacancy, and a resignation is not complete until accepted by the proper authority ... the acceptance of a resignation terminates the term of the office, and withdrawal of the resignation is ineffectual after (398).

396. Tremblay c. Ville de St-Félicien, C.M.Q., no. 35725, 7 janvier 1975.

397. Savard c. Ville de Châteauguay-Centre, C.M.Q., no. 30869, 30 mars 1971.

398. E. McQUILLIN, The Law of Municipal Corporations, 3rd edition, Chicago, Callaghan & Co., vol. 3, 1973, pp. 520-521.

f) Dans les cas de modification de salaires
ou d'indemnités de dépenses.

(i) Cas de modification de salaires.

Si le concept de modification de salaires peut être assimilable au concept de réduction de traitement, cette similarité ne permet aucunement de conclure a fortiori que tous les cas de modification de salaires puissent donner ouverture à l'appel auprès de la Commission municipale en faveur de l'officier dont le traitement a été modifié. A cet égard, la Commission municipale a d'ailleurs reconnu que son rôle n'était point d'apprécier le traitement accordé à un fonctionnaire municipal, sauf si ce traitement était réellement diminué (399).

Explicitant davantage sa position sur ce sujet, la Commission s'est d'ailleurs exprimée en ces termes:

La Commission municipale a juridiction pour entendre l'appel d'une résolution d'un conseil municipal diminuant le traitement d'un secrétaire-trésorier, mais elle n'a pas juridiction pour entendre l'appel formé par un secrétaire-trésorier dont le traitement, sans l'intervention d'une résolution du conseil, ne serait pas augmenté. Soit pour

lui accorder une juste rétribution,
soit pour donner suite à une clause
d'un contrat d'engagement (400).

Dans cette affaire, le secrétaire-trésorier voulait faire réajuster son salaire en vertu d'une disposition de son contrat initial d'engagement, lequel prévoyait une augmentation de salaire au cas où le Ministre des affaires municipales approuverait le projet de construction d'un aréna.

De même, la Commission a établi que le fait de donner une augmentation à tous les officiers municipaux, sans pour autant augmenter le secrétaire-trésorier, ne constituait aucunement une réduction de traitement pour ce dernier (401). Sous cet angle, la Commission considère en effet que les dispositions des articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes ne permettent pas pour autant à la Commission municipale de forcer une municipalité à accorder une augmentation de salaire à l'un de ses officiers, de sorte que l'absence d'augmentation de salaire ne saurait constituer un motif valable d'appel auprès de l'organisme quasi-judiciaire concerné.

De même, dans le cadre du concept général de modifica-

400. Id., p. 6.

401. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec,
supra, note 113.

tion de salaire en tant que réduction de traitement au sens des articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes, la Commission s'est prononcée à l'effet que l'augmentation de salaire accordée au moment de l'acceptation de la démission de l'officier municipal, ladite augmentation devant être appliquée rétroactivement, constituait un motif d'appel acceptable pour la Commission municipale (402).

Dans ce contexte, nous partageons l'opinion de la Commission eu égard à cette question. En effet, comme l'affirmait la Cour d'appel (403), les dispositions ayant trait au droit d'appel auprès de la Commission municipale sont des dispositions rémédiatrices qui ont essentiellement pour but de mettre un terme aux pressions politiques indues exercées à l'encontre des officiers municipaux. Toutefois, si l'appelant n'a subi aucun préjudice (i.e. réduction de traitement, destitution, suspension ou autre mesure semblable), il n'y a pas lieu à ce que la Commission examine la légalité et la sagesse de la décision du conseil à l'effet de ne pas augmenter le salaire d'un fonctionnaire-cadre. La Commission n'est pas, suivant notre interprétation des textes législatifs pertinents, un organisme de contrôle et de réglemen-

402. Stevens c. La Cité de Hull, C.M.Q., no. 31148, 7 décembre 1971.

403. Commission municipale du Québec c. Ville de Lévis, supra, note 141; Guay c. Cité de Shawinigan, supra, note 148.

tation des salaires.

(ii) Cas de modification des indemnités de dépenses.

Dans les cas de réduction ou de modification des indemnités de dépenses accordées à un officier municipal, la tendance générale qui se dégage des décisions rendues par la Commission municipale est à l'effet que semblables réductions ou modifications constituent une réduction de traitement donnant ouverture au droit d'appel en faveur de l'officier municipal concerné. Toutefois, comme nous le verrons ci-après, cette tendance ne fait point l'unanimité et demande que l'on apporte certaines nuances bien particulières.

Dans une première décision rendue en 1973 (404), la Commission a déterminé que le salaire de base et l'allocation de dépenses additionnelles sont couverts par le mot «traitement» dont il est question à l'article 69a de la Loi des cités et villes (maintenant l'article 72 de la Loi sur les cités et villes) de telle sorte que la Commission a juridiction pour entendre l'appel. Dans cette affaire, il s'agissait d'un trésorier recevant un salaire de \$ 13,000.00 et une allocation de dépenses de \$ 2,000.00, laquelle était versée sur une base mensuelle sans que

404. Dion c. Cité de Sillery, C.M.Q., no. 34910, 12 décembre 1973.

le trésorier n'ait à fournir quelque pièce justificative que ce soit. La décision du conseil, dont appel, était à l'effet de réduire l'allocation de dépenses et de requérir du trésorier que ce dernier fournisse les pièces justificatives sur demande. Au soutien de sa décision, la Commission, après avoir analysé le terme «traitement», en vint à la conclusion que ce terme faisait référence au terme «rémunération», lequel n'était défini ni au Code civil, ni dans les lois statutaires. A cet effet, la Commission remarqua de plus que les divers textes législatifs faisaient indifféremment emploi des termes «salaire», «honoraire», «traitement» ... etc.

Plus tard, en 1979, la Commission décida à nouveau que les indemnités fixes accordées à un officier municipal faisaient partie intégrante du traitement global de l'employé. Aussi, suivant l'opinion de la Commission, lorsqu'une municipalité veut modifier le salaire de son officier et remplacer une indemnité régulière fixe de dépenses par le paiement des dépenses «sur pièces justificatives», elle doit considérer l'indemnité fixe comme étant partie du salaire et ne peut par la suite remplacer cette somme par le paiement des dépenses sur pièces justificatives. Si elle le fait, la Commission pourra alors intervenir (405).

405. Supra, note 399.

Par ailleurs, au cours de la même année, la Commission a rejeté l'appel d'un secrétaire-trésorier dont on avait réduit les dépenses pour les sommes allouées dans les cas de séances spéciales du conseil ainsi que pour les dépenses d'automobile, vu que le salaire de base de l'appelant n'avait point été diminué et que ce salaire avait même connu une augmentation moyenne de 18.1% par année pour la période de 1973 à 1977 (406). De même, au cours de l'année 1979, la Commission a de nouveau décidé qu'il n'y avait pas de diminution de traitement pour un officier dont les dépenses d'automobile ont été annulées (407). Dans cette affaire, on doit cependant noter que si le motif précité fut l'un des motifs considéré par la Commission pour rejeter l'appel de l'officier municipal en cause, il s'est également avéré que le droit d'appel de cet officier était largement prescrit au moment où ce dernier a logé son appel.

De l'ensemble de ces décisions de la Commission municipale, nous croyons déceler une tendance générale à l'effet de reconnaître que la modification ou la réduction des indemnités de dépenses constitue un motif d'appel auprès de la Commission, eu égard à l'officier dont on a réduit ou modifié les indemnités de

406. Gignac c. Corporation municipale de Paspebiac, C.M.Q.,
no. 40194, 22 novembre 1979.

407. Supra, note 393.

dépenses. En ce qui a trait à la décision rendue dans l'affaire Tremblay (408) nous croyons que le motif principal de cette décision relève de la prescription du droit d'appel. Quant à la décision rendue dans l'affaire Gignac (409), bien que la Commission municipale ait apprécié principalement l'augmentation moyenne de salaire connue pour les années 1973 à 1977, nous ne croyons point qu'il puisse s'agir là d'une question pertinente à l'appréciation de la réduction des allocations de dépenses en tant que telle; aussi, nous croyons que cette décision ne rencontre point les principes généraux énoncés par la Commission municipale et que de plus, l'esprit de la décision va à l'encontre de l'économie du texte législatif applicable.

g) Dans le cas d'un officier cumulant deux fonctions.

Référant au concept général à l'effet que toute destitution inclut le fait de priver quelqu'un de sa charge, de sa fonction ou de son emploi, la Commission municipale a toujours considéré que le fait d'enlever à un officier, cumulant deux fonctions bien distinctes, l'une ou l'autre de ses fonctions, constituait une destitution au sens des articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes. Ainsi, dans l'affaire Tremblay c.

408. Ibid.

409. Supra, note 406.

Ville de Trois-Pistoles (410), où l'appelant était à la fois chef de police et chef des pompiers de la corporation-intimée, il fut décidé que dès que l'on enlevait à l'appelant la responsabilité de l'un ou l'autre des deux postes qu'il occupait, il s'agissait là d'une destitution et ce même si l'officier en cause ne voyait aucunement son salaire diminuer. La Commission en conclut qu'il y avait destitution parce que l'on retirait à l'appelant une partie de sa charge.

D'autre part, dans le cas d'un officier qui remplit deux fonctions dont l'une est l'accessoire de l'autre, la Commission a établi que l'on devait préalablement congédier l'employé en regard de la fonction principale occupée avant de prononcer le congédiement en regard de la fonction accessoire (411). De l'avis de la Commission municipale, congédier un employé cumulant deux fonctions sans procéder préalablement au congédiement pour la fonction principale, rend prématuré tout congédiement pour la fonction accessoire. Notons que dans cette affaire, l'officier appelant avait été engagé en qualité de directeur des finances et que, pour des fins strictement légales (à savoir le fait de donner les avis de perception de taxes), l'officier en cause avait

410. Tremblay c. Ville de Trois-Pistoles, C.M.Q., no. 39354, 29 mai 1978.

411. Beauchamp c. Cité de Lachine, C.M.Q., no. 33178, 26 janvier 1972.

également été nommé trésorier de la corporation municipale. Aussi, l'appelant ayant été congédié de ses fonctions de trésorier, la Commission a-t-elle accueilli l'appel vu le fait que la fonction du trésorier était accessoire à celle de directeur des finances et que la municipalité en cause n'avait point préalablement congédié l'appelant pour cette fonction (412).

PARAGRAPHE B- LES CRITERES D'APPRECIATION DE LA COMMISSION
MUNICIPALE EU EGARD AUX MOTIFS DE DESTITUTION
OU DE REDUCTION DE TRAITEMENT.

Dans le cadre des décisions rendues en appel, au cas de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, la Commission municipale du Québec ainsi que les tribunaux supérieurs ont été amenés à préciser les critères suivant lesquels la Commission se devait de considérer et de juger les motifs de réduction de traitement ou de destitution, tels que mis en preuve par les corporations municipales.

A cet effet, la Commission et les tribunaux judiciaires ont formulé des énoncés de principe applicables à l'ensemble des décisions rendues, de même qu'ils ont établi des lignes directrices en se fondant sur des faits précis mis en preuve par les parties aux litiges. Nous analyserons donc successivement

412. Ibid.

les critères théoriques énoncés par la Commission municipale pour ensuite déterminer comment, eu égard à des situations de faits bien définies, la Commission a mis en application ces mêmes critères.

1- Enoncé des critères théoriques sous-jacents aux décisions de la Commission municipale.

A l'égard des faits sur lesquels la Commission peut fonder son appréciation, l'unanimité n'est pas faite quant à savoir si l'organisme quasi-judiciaire ne doit apprécier que les faits qui se sont produits avant la résolution en destitution (413) ou si la partie intimée peut également mettre en preuve des faits qui n'avaient pas été portés à sa connaissance lors de l'adoption de la résolution en destitution ou en réduction de traitement (414).

Par ailleurs, quant à savoir l'optique dans laquelle la corporation-intimée doit établir, devant la Commission municipale les motifs de destitution ou de congédiement de l'officier

413. Flamand c. Ville de Longueuil, C.M.Q., no. 32903, 9 juin 1971.

414. Guay c. Cité de Shawinigan, supra, note 148; J. L'HEUREUX, loc. cit., note 150, pp. 320-321; voir aussi nos commentaires sur cette décision aux pages 153 à 156.

appelant, il est établi que la corporation-intimée doit démontrer la «légitimité des motifs» (415) qui ont amené le conseil à destituer l'employé en cause. A cet effet, la Cour d'appel du Québec, en 1973 (416), est venue préciser davantage le concept précédemment énoncé, affirmant de façon non équivoque que la Commission municipale se devait de contrôler la légalité du congédiement de l'officier-appelant de même que la sagesse de la décision du conseil eu égard à ce congédiement. Monsieur le juge Rinfret s'exprimait d'ailleurs en ces termes relativement au cadre d'action de la Commission municipale eu égard au texte de l'article 69a de la Loi des cités et villes, à savoir que:

Ce texte n'est pas restrictif; la Commission ne doit pas se limiter à considérer la sagesse de la résolution adoptée; elle doit s'assurer si les formalités prescrites ont été suivies pour y donner effet (417).

Reprenant quelques années plus tard l'ensemble des principes précédemment énoncés, la Commission municipale formulait en ces termes le critère général d'appréciation appliqué en pareil cas, à savoir que: «la Commission municipale, qui siège

415. Tisserand c. Corporation municipale Chute-St-Philippe, C.M.Q., no. 32866, 7 mai 1971.

416. Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine et Beauchamp, supra, note 145.

417. Id., p. 4.

alors en révision de la décision du conseil, doit s'assurer que la décision de celui-ci est la meilleure et la plus sage possible. La décision de la Commission municipale, comme celle du conseil, en est donc une d'opportunité» (418).

Par ailleurs, si les critères énoncés ci-haut demeurent encore très généraux, nous avons pu dégager, de l'ensemble des décisions rendues, certains critères plus spécifiques nous permettant de poser les jalons d'une politique décisionnelle de la Commission municipale en matière d'appel, au cas de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux. Ces critères, au nombre de trois, font état du degré de sérieux des actes reprochés à l'officier municipal, du souci de bonne administration en regard du bien commun qui doit présider à toute destitution ou réduction de traitement, ainsi que du fait que la sanction appliquée par le conseil doit être proportionnelle à la faute commise. Analysons maintenant, plus en détails, chacun de ces critères.

- a) Les faits reprochés à l'officier municipal doivent avoir un degré minimal de sérieux et de gravité.

A plusieurs reprises, suivant des énoncés plus ou

418. Marois c. Paroisse de St-Joachim de Shefford, C.M.Q., no. 38165, 17 septembre 1979.

moins nuancés et définis, selon le cas, la Commission municipale s'est prononcée à l'effet qu'il faut un minimum de gravité et de sérieux pour justifier la destitution ou la réduction de traitement d'un officier municipal (419). Dans l'affaire Verdy c. Cité de Dorval (420), la Commission s'est exprimé tel que ci-dessous, eu égard à ce concept de degré minimal de sérieux et de gravité:

Il n'y a aucun doute que la loi accorde aux conseils municipaux une grande discrétion pour poser ce genre de gestes d'ordre administratif, mais dans le cas de certains officiers municipaux, étant donné le droit d'appel qu'elle leur accorde lorsque leur destitution est décrétée, la loi oblige le conseil municipal qui a posé un geste de cette nature, à apporter devant la Commission municipale du Québec des motifs valables ou des griefs sérieux pour justifier le bien fondé du geste administratif qu'il a posé.

Il incombera par la suite à l'appelant, le fonctionnaire destitué, à tenter de démontrer la non validité des motifs ou le non sérieux des griefs que le conseil a établi pour justifier son geste (421).

419. Parent c. Village de St-Isidore, C.M.Q., no. 33316, 8 mai 1972; Verdy c. Cité de Dorval, C.M.Q., no. 30849, 28 août 1970; Thauvette c. Ville de Vaudreuil, C.M.Q., no. 34487, 8 juin 1973; Lafontaine c. Paroisse de Saint-Malachie, Comté de Dorchester, C.M.Q., no. 30046, 30 décembre 1968.

420. Supra, note 419.

421. Verdy c. Cité de Dorval, supra, note 419, p. 3.

De même, si les griefs reprochés à l'appelant doivent être de nature suffisamment sérieuse pour légitimer sa destitution, la Commission a-t-elle également établi que, dans son enquête, elle doit aller «au-delà de la stricte bonne foi» de la municipalité (422).

- b) Le conseil doit agir pour des motifs de «bonne administration» et en vue du «bien commun de la population».

Dès 1963, les commissaires ont fait ressortir la notion de «bien commun de la population» en tant que pierre d'assise de leurs décisions (423). A cet effet, les commissaires affirmaient d'ailleurs que leur tâche «ne se limite pas à analyser la décision du conseil et d'approuver ou désapprouver le raisonnement ou les motifs qui l'inspirent. Nous devons, affirment les commissaires, avoir égard aux intérêts et au bien commun de la population et nous devons rendre une décision à la lumière de ce que notre enquête a révélé dans toute son ampleur (424).

En corollaire à ce principe du bien commun de la popu-

422. Lafontaine c. Paroisse de Saint-Malachie, Comté de Dorchester, supra, note 419, p. 6.

423. Tassé c. La Cité de Ste-Thérèse, C.M.Q., no. 25431, 29 juillet 1963.

424. Id, p. 8.

lation, la Commission municipale devra nécessairement examiner et vérifier si les comportements ou attitudes que l'on reproche à l'appelant ont été préjudiciables à la municipalité (425). Aussi, dans la recherche du préjudice causé par l'appelant, la Commission tentera de vérifier dans quelle mesure la décision du conseil «était inspirée par des considérations de bonne administration et non pas dictée par pur caprice, animosité personnelle, préjugés politiques ou autres motifs du genre» (426). Ce critère, énoncé dès les premières décisions rendues par la Commission en 1962, fut repris par la suite à maintes reprises par les commissaires (427). Il constitue, à notre avis, l'un des éléments fondamentaux qui servent à guider les commissaires dans leurs décisions.

- c) La sanction imposée par le conseil ne doit pas être disproportionnée.

Si, dans sa décision de destituer ou de réduire le

425. Corbeil c. Ville de Beloeil, C.M.Q., no. 35131, 14 juillet 1975.

426. Paquin c. Ville de Richmond, C.M.Q., no. 25362, 6 décembre 1962, p. 13.

427. Thibault c. Commission Scolaire de Saint-Célestin (Comté de Nicolet), C.M.Q., no. 32974, 14 mai 1971; Marcotte c. Ville de Senneterre, C.M.Q., no. 27722, 19 mai 1965; La-fontaine c. Paroisse de St-Malachie, Comté de Dorchester, supra, note 419.

traitement d'un officier municipal, le conseil doit agir avec prudence et se montrer soucieux du bien public afin que la décision votée par résolution ne fasse état d'aucun motif répréhensible en ce qui a trait aux membres du conseil municipal concerné, on doit d'autre part s'attendre à ce que, dans l'évaluation des sanctions à prendre à l'encontre d'un officier municipal pris en défaut, la sanction ne soit point disproportionnée eu égard aux actes reprochés. C'est ce principe fondamental qu'a énoncé la Commission municipale dans l'affaire Charbonneau c. Village de Brownsburg (428).

Dans cette affaire, la preuve faite à l'encontre de l'appelant, faisait état du fait que ce dernier, secrétaire-trésorier de la municipalité depuis quinze ans, avait fait au cours des dernières années des appels téléphoniques interurbains dans le cadre de la fonction de vendeur qu'il exerçait à temps partiel. La preuve avait également démontré que l'appelant avait remboursé les sommes en cause, exception faite de quelques appels interurbains survenus durant la dernière année. Aussi, statuant sur ces motifs, la Commission a trouvé qu'il y avait un écart entre les actes posés par le secrétaire-trésorier et la sanction trop sévère imposée par le conseil municipal. C'est d'ailleurs en ce sens

428. Charbonneau c. Village de Brownsburg, C.M.Q., no. 32968, 7 décembre 1979.

que les commissaires ont affirmé que le conseil aurait pu servir un sévère avertissement à l'appelant, à l'effet de ne plus utiliser les lignes téléphoniques de la municipalité pour des interurbains personnels, au lieu de procéder à une destitution, laquelle avait un caractère disproportionné eu égard aux actes reprochés.

En conséquence, dans la recherche du bien commun et dans l'optique d'une bonne gestion de la municipalité, tout conseil municipal devra imposer des sanctions dans la proportion et avec une sévérité directement proportionnelle à la gravité des actes reprochés à l'officier municipal en défaut.

2- Décision et appréciation, par la Commission municipale, des principaux motifs de destitution ou de réduction de traitement mis en preuve devant elle.

L'énoncé des critères théoriques sousjacents aux décisions de la Commission municipale peut certes nous permettre d'apprécier l'esprit dans lequel les commissaires évaluent les divers griefs de destitution ou de réduction de traitement avancés par les corporations municipales. Toutefois, ces critères théoriques ne sauraient nous permettre, à eux seuls, d'évaluer dans toute son amplitude, les critères d'appréciation de la Commission municipale eu égard aux divers motifs avancés par les municipalités-intimées.

Pour compléter notre examen des critères décisionnels, il importe à présent, en un second volet, d'examiner le comportement de la Commission municipale en regard de faits concrets mis en preuve devant cette dernière. A cette fin, nous avons dégagé les principaux motifs de réduction de traitement et de destitution qui ont été régulièrement mis en preuve devant la Commission afin de déterminer l'optique dans laquelle les commissaires ont évalué chacun des motifs.

a) Destitution au motif d'incompétence.

Dans le cas où la corporation-intimée allègue incompétence de l'officier-appelant, la Commission municipale examinera ce motif eu égard à la description des tâches qui sont imposées à l'appelant dans le cadre habituel de ses fonctions. Ainsi, appréciant le congédiement d'un chef de police pour manque d'instruction et de formation, la Commission, après avoir déclaré que la question en cause était celle de savoir si le manque d'instruction pouvait nuire au chef dans son ouvrage comme tel (429), déclina un tel motif de destitution, «considérant que, dans le cas présent, il serait injuste de dégrader le chef Boucher sans lui donner l'opportunité de se perfectionner» (430).

429. Boucher c. Ville d'Aylmer, C.M.Q., no. 28484, 27 avril 1966.

430. Id., p. 10.

Dans le cas où la corporation municipale a destitué son trésorier ou son secrétaire-trésorier, aux motifs d'incompétence, la Commission municipale a établi à plusieurs reprises et de façon constante que le congédiement du trésorier et du secrétaire-trésorier n'avait rien d'injuste ou d'arbitraire si, par les déclarations de témoins extérieurs à la municipalité (c.f. un vérificateur engagé pour vérifier le travail de l'officier en cause), la preuve était faite que, malgré les efforts de l'officier destitué, ce dernier n'avait pu dans l'accomplissement quotidien de ses tâches, démontrer l'habileté nécessaire voulue pour l'exercice du poste qu'il occupait (431). Il convient de noter que, dans chacun des cas, les municipalités-intimées avaient effectivement engagé des firmes comptables pour examiner le travail du trésorier ou du secrétaire-trésorier et que le témoignage indépendant de ces experts avait effectivement démontré l'incompétence réelle et sérieuse des officiers destitués. A cet égard, dans chacun de ces cas, la Commission a reconnu le bien fondé de la décision du conseil, rejetant par le fait même l'appel de ces officiers-appelants.

431: Beauchesne c. Ville de Bécancour, C.M.Q., no. 34295, 7 avril 1973; Côté c. Corporation municipale de Bonaventure, C.M.Q., no. 40548, 19 novembre 1979; Savard c. Ville de Mistassini, C.M.Q., no. 30316, 11 septembre 1969; Michaud c. Paroisse de Saint-François-Xavier-des-hauts, C.M.Q., no. 34966, 11 février 1974.

D'autre part, eu égard aux remarques de vérificateurs indépendants engagés par la municipalité, la Commission examinera plus particulièrement si les anomalies relevées par le vérificateur constituent ou non, dans l'ensemble de l'administration, des cas isolés. Effectivement, si les reproches à l'endroit de l'officier-appelant ont un simple caractère mineur et isolé, l'appel sera accueilli et le motif de destitution jugé insuffisant (432). De même, examinant la destitution d'un secrétaire-trésorier à qui on reprochait de ne point comprendre et contrôler un système de tenue de livres implanté avant son entrée en fonction, la Commission a rejeté un tel motif de destitution vu le fait que le conseil municipal avait lui-même créé cette situation de fait. Aussi, accueillant l'appel, les commissaires ont affirmé que le conseil ne saurait reprocher à l'appelant une situation de fait qui lui avait été imposée (433).

Enfin, une corporation municipale ne saurait diminuer le traitement d'un officier dans le cas où les actes accomplis par ce fonctionnaire ont entraîné des procédures judiciaires à l'encontre de la municipalité. A cet égard, si le principe énon-

432. * Trudeau c. Paroisse de Saint-Philippe, C.M.Q., no. 40552, 7 janvier 1981. Dans cette affaire, la Commission avait également décelé une incompatibilité entre le maire et le secrétaire-trésorier-appelant.

433. Péladeau c. Ville de La Prairie, 1965, R.D.T., 309.

cé ci-devant peut sembler normal dans le cas où la municipalité obtienne gain de cause à la suite d'un jugement final (434), ce principe est tout aussi valable malgré le fait que la corporation-intimée n'obtienne pas gain de cause lors du prononcé du jugement final.

En résumé, de l'ensemble des décisions citées en la présente rubrique, il ressort que la Commission municipale, en matière d'incompétence de l'officier destitué, exige une preuve sérieuse et circonstanciée à cet effet, rejetant tout motif de congédiement fondé sur des cas ou des situations isolées. La corporation municipale devra donc démontrer que l'officier destitué est réellement incompetent, eu égard aux tâches qui lui sont confiées et d'autre part, la corporation ne saurait plaider sa propre turpitude.

b) Destitution au motif d'économie budgétaire.

La destitution d'un officier municipal ou sa réduction de traitement suite à des restrictions budgétaires décrétées par le conseil municipal ne saurait, suivant l'opinion de la Commission, être un grief valable de destitution d'un fonctionnaire mu-

434. Otis c. Ville de Baie St-Paul, C.M.Q., no. 32461, 14 janvier 1972.

nicipal. Ainsi, la Commission a-t-elle décidé que la mise-à-pied temporaire d'un officier municipal - en l'occurrence le gérant du colisée municipal - pour des motifs d'économie budgétaire, ne constituait aucunement un motif valable de réduction de traitement de cet officier (435).

D'autre part, de l'ensemble des décisions de la Commission municipale, nous n'avons retracé aucune autre décision faisant état d'une destitution au motif d'économie budgétaire.

c) Destitution aux motifs de conflit de personnalités et de tempérament bouillant.

(i) Conflit de personnalités entre l'officier municipal et un membre du conseil.

La décision de la Commission municipale à l'effet d'accueillir ou de rejeter l'appel d'un officier destitué au motif d'incompatibilité entre ce dernier et l'un ou plusieurs membres du conseil municipal demeure une question de faits soumise à l'appréciation des commissaires. Toutefois, la Commission s'est prononcée à l'effet que les officiers municipaux et les membres du conseil «doivent travailler de pair et avec coopération. Une

435. Lavallée c. Cité de Sorel, C.M.Q., no. 31051, 23 septembre 1970.

incompatibilité majeure peut être nuisible à la bonne administration d'une municipalité. Cependant, une incompatibilité doit reposer sur des motifs sérieux et non sur des impulsions momentanées (436). De même, la Commission municipale admettra-t-elle la destitution d'un officier qui, dans le cadre d'un conflit de personnalité entre lui-même et le conseil municipal, ne se conforme pas aux directives reçues. A cet effet, la Commission a jugé que «le conseil doit avoir comme chef de service un employé sur lequel il puisse se reposer pour exécuter ses ordres et avoir la certitude qu'il ne viendra pas en contravention avec sa politique administrative» (437).

Par ailleurs, en deux occasions, la Commission municipale a refusé, comme motif de destitution, les prétentions à l'effet d'un conflit de personnalités entre l'officier-appelant et le conseil municipal, les commissaires ayant jugé non valables les faits mis en preuve pour supporter les prétentions de la corporation municipale (438). Dans ces deux cas, eu égard aux faits

436. Gariépy c. Ville de Cadillac, C.M.Q., no. 21412, 31 août 1964, p. 2. Dans cette affaire, la Commission municipale a d'ailleurs jugé que le conflit de personnalité existant était réellement nuisible à la municipalité.

437. Groleau c. Ville de Sainte-Geneviève, C.M.Q., no. 35856, 9 avril 1975, p. 4.

438. Poirier c. Corporation du Canton de Wakefield, partie est, C.M.Q., no. 30436, 14 septembre 1972; Trudeau c. Paroisse de St-Philippe, supra, note 432.

mis en preuve, la Commission avait décelé une idée bien arrêtée chez certains membres du conseil de destituer l'officier-appelant et les faits mis en preuve démontraient une animosité des membres du conseil à l'égard de l'appelant, laquelle existait depuis un temps assez long pour démontrer préméditation de la part des membres du conseil en cause.

(ii) Conflit de personnalités entre officiers municipaux.

L'existence de conflits de personnalités et de sentiments d'animosité entre deux ou plusieurs officiers municipaux peut également affecter la bonne marche des affaires de la corporation municipale. A cet égard, la Commission municipale s'est montrée particulièrement prudente, spécialement lorsque la preuve est faite que des collègues de l'officier-appelant, lesquels sont appelés à témoigner en faveur de la corporation-intimée, ont des relations tendues ou de l'animosité à l'encontre de l'officier destitué. C'est pourquoi, dans ce cas, la Commission s'est toujours montrée particulièrement réservée quant à fonder son jugement sur de semblables témoignages, lesquels sont parfois apparus à la Commission municipale comme étant à tout le moins biaisés (439). D'autre part, la Commission a jugé valide la destitution

439. Noël c. Ville de Lachenaie, C.M.Q., no. 40765, 18 septembre 1980.

d'un officier municipal qui s'était livré à des voies de faits à l'égard de l'un de ses collègues (440).

Tel qu'il ressort de ces deux décisions précitées, la Commission municipale n'admet point la violence physique à l'égard d'officiers municipaux, tout comme elle sait se montrer prudente dans le cas de témoignages de collègues de l'officier-appelant, s'il est démontré que lesdits collègues ont des relations tendues avec l'appelant et ont même des sentiments d'animosité à son égard.

(iii) Officier municipal au tempérament bouillant.

Si la Commission municipale se montre sévère à l'endroit des conflits de personnalité existant entre officiers municipaux ou entre un officier municipal et certains membres du conseil, elle admet d'autre part le fait qu'un officier municipal puisse avoir un «tempérament bouillant». Dans un cas où ce fait est mis en preuve, la Commission ne retient point semblable fait comme étant un motif valable de destitution (441).

440. Larue c. Ville de St-Jean, C.M.Q., no. 35536, 25 février 1975.

441. Brodeur c. Paroisse de Saint-Raphaël de l'Île Bizard, C.M.Q., no. 30308, 9 juillet 1969.

Toutefois, si ce motif concernant le caractère prime-sautier de l'officier-appelant est joint à d'autres motifs tels que l'usage abusif d'alcool, alors la Commission considérera qu'il s'agit là d'un motif valable de destitution (442).

d) Destitution au motif d'absences répétées de l'officier municipal.

Dans les cas où la corporation-intimée fonde la destitution d'un officier municipal sur le fait que ce dernier s'absente avec une fréquence régulière de son emploi, la Commission appréciera les motifs de cette absence. Ainsi, dans le cas d'une absence pour cause de maladie, la Commission refusera de considérer qu'il s'agit là d'un motif valable de destitution (443).

D'autre part, si les absences répétées de l'officier municipal conduisent à un relâchement général dans l'accomplissement de ses fonctions et qu'il en résulte de la négligence dans l'accomplissement de ses devoirs, la Commission refusera d'accueillir l'appel de l'officier congédié, plus particulièrement si telles absences ne sont aucunement justifiées par un motif vala-

442. Ranger c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts, C.M.Q., no. 25460, 26 juin 1973.

443. Guertin c. Cité de Farnham, C.M.Q., no. 37297, 18 mars 1977.

ble. Ainsi, la Commission a refusé l'appel d'un officier de police qui, quotidiennement, passait environ une heure à prendre le café dans un restaurant à proximité du lieu de son travail (444). En conséquence, les absences répétées d'un officier municipal devront être causées par un motif sérieux pour que la Commission refuse d'entériner une décision du conseil municipal à l'effet de destituer l'officier en cause.

- e) Destitution au motif d'abus de confiance ou de paiements illégaux effectués par l'officier municipal.

L'abus de confiance dont se rend coupable un officier municipal est toujours sanctionné sévèrement par la Commission municipale, cette dernière reconnaissant de plein droit ce motif comme étant un motif valable de destitution. Ainsi, dans le cas d'un officier municipal qui profite de son poste de directeur de service pour utiliser à son profit personnel les services de ses employés, alors que ceux-ci sont payés par la ville, la Commission est d'avis que ce dernier commet un acte dérogatoire aux principes généraux d'éthique que tout chef de service municipal doit respecter, le tout entraînant une destitution valable de cet officier (445). De même, dans le cas où un officier se rend cou-

444. Tassé c. Cité de Ste-Thérèse, C.M.Q., no. 25431, 29 juillet 1963.

445. Pagé c. Ville de Val-D'Or, C.M.Q., no. 36127, 11 juillet 1975.

pable d'abus de confiance dans le cas de transactions financières, la Commission municipale a jugé également qu'il s'agissait là d'un motif sérieux de destitution (446).

D'autre part, si un officier municipal agit illégalement, suite à une résolution adoptée valablement par le conseil municipal ou en vertu d'une résolution présumée valable, la Commission municipale refusera alors de sanctionner la destitution de cet officier (447). Dans l'affaire en cause, il s'agissait de paiements illégaux ou présumément illégaux faits par le secrétaire-trésorier d'une municipalité, le tout suite à une résolution adoptée par le conseil municipal. Statuant sur ce motif de destitution, la Commission s'exprima comme suit: «... il n'appartient pas à la Commission municipale, faute de juridiction dans ce domaine, de se prononcer sur la légalité des paiements ainsi effectués ou des résolutions les autorisant. L'appelant s'étant conformé aux décisions du conseil et y ayant donné suite, la Commission considère que ce grief ne peut être retenu contre lui» (448).

446. Hardy c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts, C.M.Q., no. 37274, 8 février 1977.

447. Strecko c. Corporation municipale de Wentworth-Nord, C.M.Q., no. 35385, 23 septembre 1974.

448. Id, p. 2.

f) Destitution au motif d'usage immodéré de boissons alcooliques.

L'usage immodéré de boissons alcooliques a toujours été considéré, par la Commission municipale, comme étant un motif valable de destitution d'un officier municipal (449). A cet égard, l'opinion des commissaires est toujours demeurée constante, d'autant plus que, dans les décisions précitées, l'abus de boissons alcooliques était joint à d'autres motifs de destitution, lesquels jetaient le discrédit sur l'officier-appelant et, par voie de conséquence, sur la corporation-intimée.

On comprend donc que, eu égard aux critères théoriques que nous avons mentionnés dans les pages précédentes, la Commission ne saurait adopter un autre comportement que celui d'approuver la résolution du conseil municipal.

g) Destitution au motif de comportement contraire aux directives ou résolutions du conseil, par l'officier municipal.

Dans le cadre d'un tel motif de destitution, la Commission examinera en tout premier lieu les reproches adressés par

449. Ranger c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts, C.M.Q., no. 25460, 26 juin 1963; Hardy c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts, supra, note 446.

la municipalité à l'officier-appelant, en fonction de la surveillance et du contrôle qu'aura lui-même exercés le conseil eu égard aux actes reprochés. Ainsi, appréciant le comportement général de l'officier-appelant, la Commission municipale s'attardera plus particulièrement à examiner si le comportement présumément déficient de l'officier-appelant était démesuré ou non en regard de l'ensemble des fonctions qui lui étaient assignées et des directives qui lui avaient été transmises.

Dans cette optique, la Commission a accueilli l'appel d'un secrétaire-trésorier, même s'il était démontré que ce dernier accusait un certain retard dans les tâches qui lui étaient spécifiquement réservées à titre de secrétaire-trésorier, vu le fait que ce dernier était également en charge de la station de pompage de l'aqueduc municipal et qu'on lui avait assigné d'autres fonctions connexes. Comme ces fonctions supplémentaires devaient nécessairement entraîner un surplus de travail pour l'appelant, la Commission en vint à la conclusion que cette situation de fait rendait explicable les retards de l'appelant dans ses tâches principales de secrétaire-trésorier (450).

A cet effet, les commissaires, dans l'appréciation des

450. Dupuis c. Corporation municipale de Grande-Ile, Comté de Beauharnois, C.M.Q., no. 30101, 15 janvier 1968.

motifs de destitution, se reportent également aux ordres et instructions qui ont été donnés à l'officier-appelant, de sorte que la seule preuve d'une certaine négligence dans le travail ne saurait être suffisante. Il faut en effet, de l'avis des commissaires, que la municipalité-intimée fasse la démonstration de manquements sérieux de l'appelant en regard d'ordres précis émanant de la table du conseil ou de résolutions formelles émanant du conseil (451). Dans cette même ligne de pensée, la Commission accueillera l'appel d'un officier destitué s'il appert, suivant les faits mis en preuve, que les membres du conseil connaissaient et approuvaient implicitement la façon d'agir du secrétaire-trésorier qui n'était point formellement conforme aux directives qu'il avait reçues. Ainsi, les irrégularités techniques effectuées par le secrétaire-trésorier dans la computation des données pour l'accomplissement des travaux d'hiver et la tenue des registres de ces travaux étant connues des membres du conseil et ces membres n'ayant jamais, à l'époque des travaux, adressé quelque reproche que ce soit au secrétaire-trésorier, les membres du conseil ne sauraient maintenant utiliser ces faits en tant que motif de destitution (452).

451. Deschênes c. Paroisse de Ste-Agathe, C.M.Q., no. 34467,
11 mai 1973; Paquet c. Ville de Lebel-sur-Quévillon,
C.M.Q., no. 40820, mois de mai 1980.

452. Boisvert c. St-Jacques-de-Parisville, C.M.Q., no. 29931,
6 mars 1969.

D'autre part, dans le cas où l'officier-appelant a délibérément agi contrairement aux règlements du conseil municipal, la Commission a jugé que la corporation-intimée avait eu raison de procéder au congédiement. Ainsi, dans le cas d'une municipalité qui voit son secrétaire-trésorier modifier unilatéralement et sans autorisation du conseil les heures d'ouverture du bureau municipal et ce, en contravention d'un règlement municipal que le secrétaire-trésorier connaissait depuis son adoption, cette municipalité est bien fondée à congédier l'officier en cause. (453). Dans cette même ligne de pensée, la Commission a également jugé valable, en tant que motif de destitution, le reproche adressé au chef de police qui avait effectué l'achat de matériel sans autorisation du conseil (454). La Commission a considéré, dans cette cause, que le conseil avait agi en tant qu'administrateur prudent et conscient de ses responsabilités.

En résumé, considérant qu'une municipalité n'agit que par résolution ou par règlement, la Commission municipale appréciera le congédiement de l'officier-appelant eu égard au respect, par l'appelant, des résolutions et règlements adoptés par le conseil. D'autre part, dans le cas de simples directives, les com-

453. Girard c. Paroisse de Ste-Rose-du-Nord, C.M.Q., no. 30614, 6 novembre 1969.

454. Lajoie c. Ville de la Petite Rivière, C.M.Q., no. 25427, 15 mai 1964.

missaires feront ~~preuve~~ de tolérance et s'attarderont plus particulièrement à vérifier si les membres du conseil ont, implicitement ou non, approuvé le comportement de l'officier destitué.

h) Destitution au motif d'activité politique partisane sur la scène municipale.

Dans le cadre des décisions rendues par la Commission municipale en regard d'officiers municipaux s'étant livrés à des activités politiques partisans sur la scène municipale, la Commission municipale a, de façon constante, considéré qu'un officier municipal devait agir avec objectivité dans l'exercice de ses fonctions et que, par voie de conséquence, il ne saurait se livrer à de semblables activités partisans. Ainsi, dans une décision rendue en 1972, la Commission municipale a rejeté l'appel d'un secrétaire-trésorier qui avait pris position individuellement, lors des réunions du conseil et qui avait discuté avec les électeurs propriétaires pour leur demander de voter contre un règlement d'emprunt (455). Considérant que la municipalité avait agi à bon droit en congédiant l'officier-appelant, la Commission n'a pas manqué de souligner que ce dernier avait manqué à son devoir d'officier municipal.

455. Chalifoux c. Corporation de Portland-Ouest, C.M.Q., no. 33071, 10 janvier 1972.

* Deux ans plus tard, soit en 1974, la Commission municipale a rejeté l'appel du chef de cabinet du maire sortant, lequel s'était livré à des activités politiques partisans au cours de la campagne électorale suivante (456). Dans ce cas, la charte de la Ville de Laval stipulait qu'aucun employé de la ville ne pouvait se livrer à des activités partisans au cours d'une élection municipale. Statuant sur l'appel de l'officier destitué, la Commission s'est prononcée comme suit:

La fonction de chef de cabinet du maire étant une fonction confidentielle et tellement près de la personne du premier magistrat de la ville, il est impensable que l'on puisse exiger que le nouveau maire garde à son emploi le chef de cabinet qui s'est déjà livré à des activités partisans. Il ne pourrait avoir la confiance nécessaire qui doit exister entre collaborateurs immédiats (457).

Quelques années plus tard, la Commission a de nouveau rejeté l'appel d'un officier municipal qui s'était livré à des activités politiques partisans sur la scène municipale. Dans ce dernier cas, il s'agissait d'un secrétaire-trésorier qui avait appuyé une équipe de candidats défaits à l'élection. Se prononçant sur cette situation, la Commission municipale justifia comme suit la validité de la destitution opérée par le nouveau conseil muni-

456. Gagné c. Ville de Laval, C.M.Q., no. 35121, 14 août 1974.

457. Id., p. 3.

cipal, à savoir que:

Les membres du conseil, qui forment maintenant une équipe unie, ne veulent pas comme secrétaire-trésorier d'une personne qui s'est occupée d'élections municipales et dont les candidats ont perdu leur élection ... les membres du conseil municipal ne veulent pas travailler avec un adversaire politique battu aux élections; la Commission municipale croit opportun de ne pas renverser la décision du 2 mai 1978, car il lui semble qu'il ne serait pas dans l'intérêt commun que l'appelant soit réinstallé dans ses fonctions de secrétaire-trésorier (458).

Certes, on pourrait prétendre que ces décisions de la Commission municipale sont à l'encontre des dispositions de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la Personne (459). Toutefois, nous croyons qu'il y a lieu de nuancer les termes de l'article 10 de la loi précitée en regard des décisions dont nous

458. Marois c. Paroisse de St-Joachim de Shefford, C.M.Q., no. 35121, décision du 14 août 1974.

459. L.Q. c. C-12, article 10:

Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale ou le fait qu'elle est une personne handicapée ou qu'elle utilise quelque moyen pour pallier son handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

venons de faire état aux paragraphes précédents. Ainsi, en matière d'élections municipales, le secrétaire-trésorier, le greffier et leurs adjoints agissant généralement à titre de président d'élection ou d'officier d'élection, nous sommes d'avis que les décisions de la Commission municipale, en ce sens, sont bien fondées, plus particulièrement si l'on tient compte du fait que l'ensemble de ces fonctionnaires se doit d'adopter une attitude générale de neutralité en période électorale municipale. Dans le cas du poste de chef de cabinet du maire, pour les motifs mentionnés par les commissaires, nous croyons également que l'article 10 ne saurait formellement s'appliquer, vu la nature toute particulière de la fonction occupée.

Cependant, dans le cas des officiers municipaux dont les fonctions ne sont point directement ou indirectement rattachées au processus électoral municipal, nous croyons que ces derniers peuvent pleinement diffuser leurs opinions politiques et exercer en toute liberté l'action politique qu'ils voudront bien accomplir, et ce sans que pour autant ils puissent être passibles de destitution par le nouveau conseil élu. A titre d'exemple, nous croyons qu'un directeur des services de loisirs ou un directeur des services techniques d'une corporation municipale pourrait s'adonner à des activités politiques partisans municipales sans pour autant voir sa destitution approuvée par la Commission municipale. Nous croyons en effet que, eu égard aux fonctions exercées par ces officiers municipaux, les dispositions de la

Charte des droits et libertés de la Personne auraient alors préséance en la matière.

- i) Destitution au motif de refus d'occuper un emploi municipal à temps complet.

Dans le dessein bien arrêté de veiller aux meilleurs intérêts de l'administration municipale, la Commission municipale a toujours considéré qu'une municipalité, dans la mesure du possible, devait procéder à l'engagement d'officiers municipaux travaillant à temps complet au service de la municipalité. A cet égard, la Commission a toujours rejeté l'appel d'un officier, travaillant à temps partiel, que le conseil a destitué vu le refus de ce dernier d'occuper son poste d'officier à temps complet (460).

- j) Destitution au motif de «cession de biens» par l'officier municipal.

Dans une décision rendue en 1971 (461) la Commission municipale a jugé valable le transfert d'un employé du poste de

460. Lamarche c. Saint-Constant, Paroisse, C.M.Q., no. 30315, 20 octobre 1969; Champagne-Meilleur c. Corporation municipale de Terrasse-Vaudreuil, C.M.Q., no. 40698, 31 octobre 1979; Régimbald c. Corporation municipale des Ruisseaux, C.M.Q., no. 39826, 24 avril 1979.

461. Flamand c. Ville de Longueuil, C.M.Q., no. 39203, 9 juin 1971.

greffier de la Cour municipale au poste d'employé au service du vérificateur, sans perte de salaire, le motif de ce transfert étant la cession de bien faite par le fonctionnaire transféré. Jugeant la destitution en tant que «geste administratif valable» les commissaires se sont particulièrement exprimés comme suit pour expliquer leur approbation de la décision du conseil municipal à savoir que:

La Commission ne peut douter que le conseil a cru être dans l'obligation de poser un tel geste et qu'il l'a fait en toute bonne foi et dans le but d'une saine administration, le fait de garder l'appelant à son emploi au même traitement en est une preuve indirecte (462)

On doit noter que dans sa décision, la Commission municipale, tout en affirmant que la cession de bien d'un officier ne soit pas un motif automatique de mutation, reconnaissait dans le cas présent le bien fondé du geste de la corporation municipale.

A cet égard, et en regard des dispositions de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la Personne (463) nous croyons qu'il s'agit formellement d'un cas de discrimination, par la municipalité en cause, laquelle discrimination a malheureusement été approuvée par la Commission municipale. Dans le

462. Id, p. 3.

463. Supra, note 459.

cas présent, nous sommes d'avis qu'il y a discrimination eu égard à la «condition sociale» de l'officier-appelant et que l'exercice par ce dernier des dispositions de la Loi sur la faillite (464) ne saurait être un motif de destitution ou de rétrogradation.

Toutefois, la décision de la Commission ayant été rendue avant l'adoption de la Charte des droits et libertés de la Personne, laquelle a été adoptée en 1975, il est permis de croire que, pour le futur, la décision de la Commission serait formellement différente. Conséquemment, si la décision de la Commission, telle que rendue en 1971, était légalement valide, une telle décision serait à présent discriminatoire pour les motifs précédemment exposés.

SECTION 2-

LES VOIES DE RECOURS À L'ENCONTRE DES DÉCISIONS
RENDUES PAR LA COMMISSION MUNICIPALE EN MATIÈRE
DE DESTITUTION ET DE RÉDUCTION DE TRAITEMENT
DES OFFICIERS MUNICIPAUX.

L'examen des voies de recours applicables à l'encontre

des décisions rendues par la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, nous conduit tout d'abord à constater l'existence de dispositions législatives ayant pour effet de restreindre les recours judiciaires habituellement offerts au justiciable.

A cet effet, notre analyse des voies de recours applicables à l'encontre des décisions de la Commission municipale portera en tout premier lieu sur les restrictions apportées par le législateur en ce domaine, pour ensuite s'orienter de façon plus spécifique sur les divers recours prévus au Code de procédure civile.

PARAGRAPHE A-

LES RESTRICTIONS LEGISLATIVES APPLICABLES
AUX RECOURS EXERCES A L'ENCONTRE DES DECISIONS
RENDUES PAR LA COMMISSION MUNICIPALE.

1- Principe général concernant l'exclusion du
droit d'appel de la décision rendue par la
Commission municipale.

Règle générale, l'appel constitue, pour tout justiciable, le moyen le plus sûr d'obtenir la révision d'une décision défavorable rendue à son endroit. Toutefois, au Québec, à l'exemple des pays de tradition anglo-américaine, le droit d'appel constitue un recours d'exception qui au surplus, pour être applicable, doit être mentionné explicitement dans le texte législatif perti-

nents (465). «Sans une telle mention, le droit d'appel n'existe pas (466).

En ce qui a trait aux cas d'appel à la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, les textes législatifs pertinents font état du fait que la Commission «décide en dernier ressort, après enquête» (467). A la lumière des principes généraux énoncés au paragraphe précédent et suivant le libellé des textes législatifs précités, il ressort de façon non équivoque que la décision rendue par la Commission municipale, dans les cas d'appel en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, est une décision finale et n'est sujet à aucun droit d'appel.

Certes, il n'est nullement de notre intention de nous élever à l'encontre de la tradition anglo-américaine qui reconnaît l'appel en tant que recours d'exception. De plus, afin d'assurer la stabilité et la continuité des services publics mu-

465. R. DUSSAULT, op. cit., note 117, p. 1054; D. LEMIEUX, Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale, Editions C.C.J., Montréal, 1981, pp. 59-60.

466. D. LEMIEUX, op. cit., note 465, p. 59; Pollock c. Min. of Transport, 1974, R.C.S. 749; Chagnon c. Normand, (1889) 16 R.C.S. 661.

467. Supra, note 160.

nicipaux, nous sommes d'avis qu'il est peu souhaitable de multiplier les voies de recours en faveur des officiers municipaux destitués. Nous concevons difficilement que le poste de gérant, greffier, ou tout autre poste semblable demeure en suspens un an ou deux, voire même trois ans, avant qu'une décision finale ne soit rendue en la matière.

Toutefois, si l'on tient compte, dans le contexte global du processus de destitution des officiers municipaux, du peu de formalisme exigé par nos textes législatifs et du contexte souvent débridé dans lequel s'opère la destitution ou la réduction de traitement des officiers municipaux, nous croyons qu'il y a tout lieu d'apporter certains correctifs législatifs afin de permettre aux parties en cause de pouvoir circonscrire, de meilleure façon, les questions de faits et de droit qui devront être débattues devant la Commission municipale, laquelle entendra alors l'appel en dernier ressort.

En effet, dans le cadre législatif actuel, le conseil d'une corporation municipale peut adopter une résolution à l'effet de destituer tout officier municipal sans pour autant que la résolution concernée ne doive donner les motifs de destitution ou de la réduction de traitement. De plus, rien n'oblige le conseil municipal à procéder à une audition, à tout le moins informelle, de l'officier concerné par la destitution ou la réduction de traitement. Aussi, lorsque les parties se présentent devant

la Commission municipale pour les fins d'audition de l'appel, ce n'est qu'à cette étape que la municipalité concernée doit faire preuve des motifs de destitution, de telle sorte que l'officier destitué ou dont on a réduit le traitement pourra difficilement présenter une contre-preuve suffisante et bien étoffée puisque plusieurs des faits mis en preuve par la partie intimée ne lui sont révélés que lors de l'audition de son appel.

C'est pourquoi, considérant que la partie appelante se doit d'être informée pleinement et avant l'audition de tous les faits qui seront mis en preuve par la corporation-intimée, nous sommes d'avis qu'il y a tout lieu d'amender les textes législatifs pertinents afin de permettre à l'officier-appelant de connaître à l'avance tous les faits qui seront débattus lors de l'audition.

A cet égard, la réforme législative à être apportée sur ce point peut s'accomplir sous deux angles différents afin d'offrir une solution au problème que nous avons préalablement soulevé. D'une part, le texte législatif pourrait obliger toute corporation municipale qui veut destituer ou réduire le traitement de l'un de ses officiers, à inclure dans ladite résolution tous les faits et motifs pertinents à la destitution ou à la réduction de traitement de l'officier concerné. Il serait également prévu le fait que, devant la Commission municipale agissant en tant que tribunal d'appel, la corporation-intimée ne pourrait

mettre en preuve des faits qui n'auraient point été mentionnés à la résolution de destitution ou de réduction de traitement, à moins d'avoir préalablement informé la partie appelante des faits supplémentaires qui seront mis en preuve lors de l'audition, ledit avis concernant les faits supplémentaires devant être donné dans un délai raisonnable afin de permettre à l'appelant de préparer sa preuve sur ces nouveaux faits.

Une seconde façon de résoudre la question soulevée consisterait à prévoir, dans les textes législatifs pertinents, le fait que toute corporation municipale voulant procéder à la destitution ou à la réduction de traitement de l'un de ses officiers doive, préalablement, procéder à la création d'un comité, lequel aurait pour mandat d'enquêter et de faire rapport au conseil sur les faits reprochés à l'officier en cause. Il serait également prévu aux textes législatifs que la décision du conseil à l'effet de destituer ou de réduire le traitement de l'un de ses officiers, serait fondée sur ledit rapport, de même qu'il serait également prévu aux textes législatifs que l'appel logé auprès de la Commission municipale serait limité, quant aux faits mis en preuve, à ceux préalablement discutés lors de l'enquête menée par le comité formé par la municipalité-intimée.

Certes, les propositions précitées vont ralentir le processus de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux. Toutefois, si l'on considère le fait que la

décision de la Commission municipale est une décision finale et sans appel, nous sommes d'avis que l'adoption de l'un ou l'autre des mécanismes mentionnés plus haut s'impose, afin de permettre aux officiers municipaux de préparer leur appel auprès de la Commission municipale, en toute connaissance de cause, plus particulièrement eu égard aux faits qui seront mis en preuve par la corporation-intimée.

Sur le plan du droit comparé, il est intéressant de noter que certaines provinces canadiennes exigent, dans les cas de destitution, que le conseil municipal «montre cause» (468) alors que, dans la Province d'Ontario, une audition préalable est prévue à la loi (469).

2- L'immunité accordée à la Commission municipale et à ses membres.

Outre le fait que le droit d'appel soit législative-ment interdit à l'encontre d'une décision rendue par la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de

468. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, supra, note 139, où monsieur le juge A. Barbeau, en page 493 de son jugement fait référence aux statuts de la Nouvelle-Ecosse (S.R.N.E. 1967, c. 309, art. 89 et c. 192, art. 103) et du Manitoba (S.M. 1970, c. 100, art. 162).

469. S.R.O., 1970, c.284, art. 238 (2).

traitement des officiers municipaux, un second type de restriction vient également limiter le processus d'intervention ou de modification d'une décision de la Commission municipale en semblable matière. En effet, suivant les dispositions de l'article 21 de sa loi constitutive (470), la Commission est un organisme de la Couronne et, sous ce rapport, tout recours contre la Commission ne peut être exercé qu'en conformité des articles 94 et suivants du Code de procédure civile. De même, il est également prévu que la signification se fait au bureau de la Commission, et que les recours sont dirigés contre la Commission municipale du Québec (471).

La Loi sur la Commission municipale prévoit également que la Commission, de même que chacun de ses membres, son secrétaire, ses officiers ou employés «ne peuvent être recherchés personnellement à raison d'un acte fait ou omis par eux dans l'exercice de leurs fonctions» (472). Cette immunité, bien que très large sur le plan de la responsabilité civile, ne joue cependant pas dans les cas d'excès de juridiction, ou dans les cas d'un acte posé en vertu d'une disposition statutaire ultra

470. Loi sur la Commission municipale, L.Q., c. C-35.

471. Id., art. 21.

472. Id., art. 17.

vires (473).

L'application de l'article 17 de la loi précitée prête cependant à controverse relativement aux actes posés de mauvaise foi. Ainsi, une première tendance voudrait que, suivant le libellé de l'article 17 de la Loi sur la Commission municipale, il y ait immunité, «peu importe que l'acte fautif soit posé de bonne ou de mauvaise foi et qu'il soit officiel ou non» (474). A l'encontre de cette première interprétation, un second courant voudrait par ailleurs, que l'immunité prévue à l'article 17 ne soit point applicable dans les cas de mauvaise foi (475). Avec respect pour l'opinion posée par Me René Dussault, nous ne partageons cependant point l'avis de cet éminent juriste, eu égard aux limites d'application de l'article 17 de la Loi sur la Commission municipale, plus particulièrement en regard du fait que ledit article ne fait point état spécifiquement du concept de bonne foi ou de mauvaise foi. Aussi, à notre avis, cette différenciation n'étant point établie aux textes législatifs, nous devons conclu-

473. Patrick KENNIFF et Patrick ROBARDET, op. cit., note 158, p. 162; Conseil des ports nationaux c. Langelier, 1969, R.C.S. 60; Le chef max «one-outi» Gros-Louis c. S.D.B.J., 1974, R.P. 38.

474. René DUSSAULT, op. cit., note 117, p. 1506.

475. Patrick KENNIFF et Patrick ROBARDET, op. cit., note 158, p. 162; Patrice GARANT, Manuel de droit administratif général, Université Laval, (1978), Leçon XVIII.

re que la protection accordée par l'article 17 ne saurait s'appliquer dans le cas où l'auteur ait été de mauvaise foi.

Enfin, suivant le premier alinéa de l'article 23 de la Loi sur la Commission municipale, «pour les fins d'une enquête que la Commission est autorisée à faire, chacun de ses membres et tout enquêteur délégué par elle sont investis des pouvoirs et immunités de commissaires nommés en vertu de la Loi sur les Commissions d'enquêtes (chapitre C-37)». L'article 17 de la Loi des Commissions d'enquêtes prévoyant substantiellement que «nulle injonction et nul bref visé aux articles 846 à 850 du Code de procédure civile ni aucune procédure légale ne pouvant entraver ou arrêter les procédures des commissaires à l'enquête» (476), nous devons donc en conclure, à la lecture même du texte législatif précité, que nul recours judiciaire ne saurait intervenir dans le processus d'enquête de la Commission municipale.

La jurisprudence a toutefois nuancé ce principe et nous en ferons une analyse plus exhaustive au cours des pages suivantes, lors de notre examen de l'applicabilité des recours judiciaires prévus au Code de procédure civile en regard de l'enquête menée par la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

476. Loi sur les Commissions d'enquête, c. C-37.

PARAGRAPHE B-

APPLICABILITE DES RECOURS JUDICIAIRES
PREVUS AU CODE DE PROCEDURE CIVILE.

Dans le cadre des recours généraux prévus au Code de procédure civile, en sus du droit d'appel dont nous avons précédemment discuté, nous retrouvons trois types de recours applicables à l'encontre de décisions rendues par des organismes administratifs, judiciaires, ou quasi-judiciaires. Aussi, au cours des pages qui vont suivre, notre analyse sera-t-elle orientée en fonction de ces trois types de recours judiciaires prévus au Code de procédure civile à savoir: l'action directe en nullité, le jugement déclaratoire et le recours en évocation prévu aux articles 846 et suivants. Nous examinerons, de façon plus spécifique, dans quelle mesure chacun de ces recours peut être applicable et utilisé à l'encontre d'une décision rendue par la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

1- L'action directe en nullité.

L'action directe en nullité est «une création du droit jurisprudentiel québécois» (477) et tire par ailleurs son fondement de la substance même de l'article 33 de notre Code de procé-

477. Denis LEMIEUX, op. cit., note 465, p. 87.

jure civile, lequel article énonce le principe général de surveillance et de contrôle exercé par la Cour supérieure, en sa qualité de tribunal de droit commun.

Si, au début des années 1970, un courant jurisprudentiel a voulu que ce recours soit limité à l'encontre de décisions émanant d'un organisme exerçant des fonctions administratives seulement (478), il est maintenant formellement établi que l'action directe en nullité peut également être employée à l'endroit de décisions adoptées à la suite d'un processus quasi-judiciaire (479).

De façon concrète, le droit à l'action en nullité à l'encontre d'une décision rendue par un organisme quasi-judiciaire est maintenant reconnu, même dans le contexte où l'on pourrait également se prévaloir du recours au bref d'évocation, la Cour suprême ayant décidé que l'article 846 C.P.C. n'est pas une disposition impérative, mais facultative (480). Aussi, le justicia-

478. Séminaire St-François de Cap Rouge c. Yaccarini et als, 1973, C.A. 713; Cité de Trois-Rivières c. Brière et als, 1974, C.A. 82; Corporation municipale de St-Zéphirin de Courval, C.A. no: 09-000477-74, arrêt non rapporté du 10 février 1978.

479. Denis LEMIEUX, op. cit, note 465, p. 88; Vachon c. P.G. du Québec, (1979) 1, R.C.S. 555; Ville de Montréal c. C.M.Q., 1979, C.A. 65.

480. Vachon c. P.G. du Québec, supra, note 479.

ble qui n'a pas besoin d'un sursis ou qui ne veut pas paralyser le processus administratif n'est pas nécessairement obligé de recourir à la procédure d'évocation. S'il ne recherche que la déclaration de nullité d'un texte réglementaire, rien ne l'empêche de procéder par action en vertu du principe général énoncé à l'article 110 de notre Code de procédure civile.

Bien que cette décision de la Cour suprême du Canada soit encore toute récente, un officier municipal s'en est déjà prévalu en une occasion (481) et le tribunal, se fondant sur la décision rendue dans l'affaire Vachon, a reconnu que l'action en nullité pouvait être exercée même si le demandeur aurait également pu se prévaloir du recours en évocation. Eu égard aux arguments de la partie défenderesse à l'effet que le demandeur aura déjà atteint l'âge de la retraite avant que le litige ne soit résolu, le tribunal écarte cet argument et reconnaît que le choix du recours appartenait à l'officier destitué. Toutefois, en pareille éventualité, comme il y a toujours lieu de rechercher une solution expéditive, en raison de l'urgence même du problème à résoudre dans le cas d'un officier destitué plus particulièrement, nous sommes d'avis que la procédure en évocation demeurera encore le ~~recours~~ généralement utilisé par les plaideurs.

481. Bonhomme c. Ville de Montréal, supra, note 348.

Par ailleurs, le contenu juridique de l'article 33 C.P.C., étant à notre avis plus large que celui de l'article 846 C.P.C., nous retrouverons certainement au cours des prochaines années plusieurs débats juridiques où de nouveaux concepts seront abordés en matière de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux.

2- Le jugement déclaratoire sur requête.⁵

Introduit en tant que recours civil lors de la mise en vigueur de l'actuel Code de procédure civile du Québec (482), le recours au jugement déclaratoire sur requête permet, à celui qui désire s'en prévaloir, de faire déterminer son état, un droit, un pouvoir ou une obligation pouvant lui résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'un statut, d'un arrêté-en-conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale (483).

Si à l'origine et jusqu'à tout récemment encore ce recours était strictement préventif, il est maintenant formellement reconnu depuis la décision de la Cour suprême rendue dans 1981-

482. Code de procédure civile, S.Q., 1965, c.80 (sanctionné le 6 août 1965).

483. Id., art. 453.

faire Duquet (484), que le recours au jugement déclaratoire sur requête est admis autant pour un recours préventif que pour un recours curatif, le critère établi par monsieur le juge Pigeon étant à l'effet que: «pour décider si le cas peut faire l'objet d'une requête en jugement déclaratoire, il n'y a pas lieu de rechercher si la demande est préventive ou curative, on doit s'arrêter seulement à considérer si elle entre dans le cadre de l'article 453» (485).

A l'encontre de l'action directe ne nullité dont nous avons fait état précédemment, on ne retrouve aucune décision traitant d'un jugement déclaratoire sur requête, dans le cadre d'un appel à la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement d'un officier municipal. A cet égard, si les auteurs Kenniff et Robardet (486) expliquent cette situation en regard de la nouveauté du recours en cause, nous sommes d'avis que si semblable recours n'a point été utilisé depuis maintenant seize ans, c'est plutôt parce que, dans le contexte d'un appel à la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement d'un officier municipal, semblable recours demeure bien plus théorique que pratique. En ef-

484. Duquet c. Ville de Ste-Agathe, (1977) 2 R.C.S., 1132.

485. Id., p. 1142.

486. Patrick KENNIFF et Patrick ROBARDET, op. cit., note 158, p. 164.

fet, l'officier municipal destitué est bien plus intéressé à intenter un recours qui le reconduira dans ses fonctions plutôt que d'obtenir d'un tribunal une déclaration quant à ses droits.

3- L'évocation.

Issu de la fusion des anciens brefs de prohibition et de certiorari, le bref d'évocation vise essentiellement à contraindre un tribunal dit «inférieur» à n'agir que dans les limites de sa juridiction. Ce recours extraordinaire prévu à l'article 846 du Code de procédure civile «ne constitue pas un moyen d'appel déguisé sur le mérite d'une décision» (487), ses conditions de recevabilité étant d'ailleurs assez rigides.

Eu égard aux conditions de recevabilité d'un tel recours, les auteurs (488) reconnaissent généralement quatre conditions de fond essentielles pour quiconque veut se prévaloir de ce recours. Sans nous étendre outre mesure à ce sujet, l'objectif du présent mémoire n'étant point l'analyse exhaustive du recours en évocation, il y a cependant lieu de rappeler les quatre principales conditions de recevabilité préalables à ce recours, à sa-

487. Gilles PEPIN et Yves OUELLETTE, op. cit., note 118, p. 252.

488. Gilles PEPIN et Yves OUELLETTE, op. cit., note 118, pp. 252-253; Denis LEMIEUX, op. cit., note 465, pp. 68-69; René DUSSAULT, op. cit., note 117, pp. 1040-1041.

voir que: l'évocation n'est recevable qu'à l'encontre de la décision d'un «tribunal» suivant le sens reconnu à l'article 846 C.P.C.. Dans cette optique, si l'évocation est pleinement recevable eu égard à tout tribunal de nature statutaire, elle ne saurait s'appliquer à l'encontre d'un tribunal à caractère «domestique» de même qu'à toute forme d'arbitrage conventionnel ou privé, lequel tiendrait sa juridiction de la volonté des parties en cause. «C'est pourquoi on dit que le tribunal doit être non seulement constitué par la loi mais imposé par la loi» (489).

La jurisprudence actuelle est d'ailleurs unanime à reconnaître que le recours en évocation n'est recevable qu'à l'encontre des décisions rendues par un organisme qui exerce un pouvoir judiciaire ou quasi-judiciaire (490), le recours étant donc exclu à l'encontre de tout organisme à caractère administratif. De plus, comme le souligne Me Denis Lemieux, «la requête doit vi-

489. Gilles PEPIN et Yves OUELLETTE, op. cit., note 118, p. 252.

490. Lelièvre c. Comité de discipline et Cité de Québec, 1960, C.S. 546; Les distributions éclairs Ltée c. Comité administratif du Barreau du Québec, 1978, C.S. 25; Chiquette c. P.G. du Québec, 1974, C.A. 118; Ecole commerciale Bluteau Inc. c. Morin, 1978, C.A. 186; Saulnier c. C.P.Q., (1976) 1.R.C.S. 572; on notera que, si en Grande Bretagne, depuis la décision rendue dans l'affaire Ridge c. Baldwin, 1964, A.C. 40, on minimise l'importance de la distinction entre l'acte judiciaire, quasi-judiciaire et administratif, semblable courant n'a pas encore affecté la jurisprudence québécoise ou canadienne.

ser une décision ou un processus décisionnel, non une simple recommandation ou une enquête sans effet normatif» (491). Enfin, la quatrième condition de fond se rattache aux principes de l'article 55 C.P.C., à l'effet que le requérant devra avoir «l'intérêt pour agir».

En ce qui a trait aux cas d'ouverture en matière d'évocation, l'article 846 C.P.C. mentionne les quatre types d'illégalités qui permettent de recourir à la requête pour émission d'un bref d'évocation (492). Bien que ces cas d'ouverture soient formellement décrits, il y a lieu de rappeler que lorsque la re-

491. D. LEMIEUX, op. cit., note 465, pp. 67 à 69.

492. Code de procédure civile, art. 846:

La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou réviser le jugement déjà rendu par tel tribunal.

1. dans le cas de défaut ou d'excès de juridiction.

2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet.

3. lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave, et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne pourra pas être rendue;

4. lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalents à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante.

Toutefois, ce recours n'est ouvert, dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus, que si, dans l'espèce, les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel.

quête en évocation est fondée sur les paragraphes 2, 3 ou 4 de l'article 846 C.P.C., ce recours n'est recevable que si la décision contestée n'est pas susceptible d'appel (493).

Eu égard aux principes généraux ci-devant énoncés et si l'on s'en rapporte au présent courant jurisprudentiel en matière d'évocation à l'encontre des décisions de la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, il s'avère que le recours en évocation a été utilisé pour deux motifs principaux, à savoir: l'excès ou défaut de juridiction de la Commission municipale et la violation des règles de justice naturelle. Ces deux principaux motifs apparaissent d'ailleurs dans la décision rendue par la Cour d'appel dans l'affaire de la Ville de Beloeil c. "La Commission municipale de Québec (494), où monsieur le juge Turgeon, s'exprimant pour la majorité, énonce ce qui suit:

Comme l'a décidé la Cour suprême du Canada dans Komo Construction c. Commission des relations du travail du Québec, la Commission doit respecter les règles fondamentales de justice 111

... selon l'article 23 de la même loi,

493. Garaudy c. Procureur Général du Québec, 1978, C.A. 178; Johnson et Sheppard c. Commission des affaires sociales et al., C.A., no: 200-09-000382-793, 24 avril 1980; Gardie Blanche-Neige c. Ville de Montréal, J.E., no: 81-107.

494. Supra, note 113.

la Commission municipale lorsqu'elle fait une enquête qu'elle est autorisée à faire et chacun de ses membres sont investis des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les Commissions d'enquêtes (1964, S.R.Q., c. C-11), à l'article 17 de cette dernière loi, il est édicté que «nul bref d'injonction, de prohibition et nulle autre procédure légale ne peuvent entraver ou arrêter les procédures des commissions d'enquêtes». Il résulte de ces dispositions qu'un recours extraordinaire ne peut être exercé contre la Commission municipale que s'il y a défaut ou excès de juridiction ou déni de justice de sa part (495).

Eu égard aux concepts d'excès de juridiction et de violation des règles de justice naturelle, en fonction des décisions rendues par la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, il convient maintenant d'examiner de façon plus particulière comment les tribunaux se sont prononcés dans chacun de ces cas.

a) L'évocation au cas d'excès de juridiction.

Le recours au bref d'évocation en matière d'excès de juridiction a été établi suivant des paramètres déterminés par la Cour suprême du Canada en diverses occasions, lesquels peuvent

plus particulièrement être définis comme suit, à savoir que: dans l'interprétation d'un statut sur lequel repose sa juridiction, un tribunal inférieur ne peut, dans le cadre d'une mauvaise interprétation du texte attributif de juridiction, se donner et se reconnaître une juridiction qu'il ne possède effectivement pas (496). De même, en corollaire à cette première affirmation, la Cour supérieure s'est également prononcée à l'effet qu'un organisme n'agit pas au-delà de sa juridiction lorsqu'il applique ~~mal~~ une disposition législative, mais seulement lorsqu'il sort de son champ d'activités ou omet de se conformer aux conditions essentielles à l'exercice même de son activité (497).

Dans le cadre des principes énoncés au paragraphe précédent, la juridiction de la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, a été principalement contestée quant à sa constitutionnalité même, tel que nous l'avons plus amplement examinée au chapitre premier du présent mémoire (498). En effet, dans l'affaire de la Ville de Lévis (499), la compétence conférée à la Commission mu-

496. Segal c. The City of Montreal, 1931, R.C.S. 460.

497. Komo Construction et Als c. Commission des relations de travail du Québec et Als, 1968, R.C.S. 172; Galloway Lumber c. La Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique, 1965, R.C.S. 222.

498. Supra, pp. 86 à 98.

499. Supra, note 141.

nicipale par l'ancien article 69a de la Loi des cités et villes, ayant été battu en brèche par la Cour supérieure (500) fut par la suite confirmée par la Cour d'appel du Québec (501), la Cour suprême du Canada ayant pour sa part rejeté une requête pour autorisation d'appel de la décision de la Cour d'appel du Québec. En substance, il convient de rappeler que la Cour d'appel, ayant procédé à l'étude de la Loi de la Commission municipale et de la Loi des cités et villes, avait conclu que le recours prévu à l'article 69a s'inscrivait à l'intérieur du cadre général des pouvoirs exercés par la Commission municipale à l'égard des municipalités et que, par voie de conséquence, elle agissait donc à l'intérieur de ses pouvoirs.

Au cours de la même année, la Cour d'appel statuait à nouveau sur la compétence d'appel accordée à la Commission municipale, cette fois-ci eu égard à l'article 148a du Code municipal (502). Là encore, la Cour d'appel confirmait la constitutionnalité de la compétence accordée à la Commission municipale du Québec, énonçant le principe à l'effet que la décision de la Commission n'entraîne pas dans le domaine des juridictions exercées par les

500. Ville de Lévis c. Ouellet, supra, note 177.

501. Supra, note 141.

502. Commission municipale du Québec c. Corporation municipale de l'Avenir, supra, note 148.

Cours supérieures vieées par l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique à l'époque de la confédération. En regard d'affirmations aussi formelles de la Cour d'appel du Québec, il s'ensuit donc que les pouvoirs accordés à la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, sont intra vires des pouvoirs accordés à la législature provinciale et que, par voie de conséquence, toute contestation de la constitutionnalité de ces pouvoirs de la Commission ne saurait fonder juridiquement et valablement une requête pour émission d'un bref d'évocation au motif d'excès de juridiction de la Commission municipale.

Par ailleurs, en rapport avec les énoncés de principes de la Cour suprême du Canada dont nous avons fait ~~état~~ ci-haut (503), on a également tenté de soutenir que la juridiction de la Commission municipale se limitait exclusivement à apprécier la sagesse de la décision du conseil municipal dont appel et que, par voie de conséquence, la Commission ne pouvait se prononcer sur quelque question de droit que ce soit. En regard de ce motif d'excès de juridiction, la Cour d'appel a retenu que la Commission agissait à l'intérieur de sa juridiction et que le texte législatif attributif de compétence n'était point restrictif, le tribunal ajoutant de plus que « la Commission ne doit pas se limi-

503. Supra, notes 496 et 497.

ter à considérer la sagesse de la résolution adoptée; elle doit s'assurer si les formalités prescrites ont été suivies pour y donner effet» (504).

En résumé, dans tous les cas où on a voulu soulever l'excès de juridiction de la Commission, les tentatives se sont avérées vaines, à ce jour. Aussi, dans l'éventualité où de nouvelles requêtes en évocation seraient présentées pour fin d'adjudication, il y a tout lieu de se rappeler que ces requêtes ne sauraient être accueillies si elles sont fondées sur l'inconstitutionnalité des pouvoirs accordés à la Commission municipale, en matière d'appel, ou si encore on soulève le fait que les commissaires ne peuvent se prononcer sur une question de droit.

b). L'évocation au cas de violation des règles de justice naturelle.

Le devoir de l'Administration de respecter les règles de justice naturelle s'applique lorsque cette dernière exerce des pouvoirs de nature quasi-judiciaire. Dans ce contexte, il importe de se rappeler, «qu'en droit administratif, les règles de justice naturelle ne se rapportent pas à la substance d'une décision de l'Administration; elles concernent un certain nombre de forma-

504. Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine, supra, note 145, p. 4.

lités qui doivent être respectées lors de la prise d'une décision. Ces règles de procédure ne garantissent aucunement que l'administré ne recevra son dû, que la décision de l'Administration sera juste; toutefois, il est indéniable que le respect témoigné à ces règles favorisera l'adoption d'une décision juste ou permettra à tout le moins de prévenir des injustices flagrantes» (505).

Dans l'application du concept de justice naturelle, nos tribunaux font souvent appel à cette citation de Lord Hewart à l'effet que: «Justice should not only be done but should manifestly and undoubtedly be seen to be done» (506). A cet effet, qu'il suffise de rappeler les termes de monsieur le juge Choquet de la Cour d'appel qui affirmait que: «La doctrine et la jurisprudence tiennent pour excès de juridiction la violation d'un principe fondamental de la justice naturelle. On considère que tout ce qui touche à l'essence de la justice touche à la juridiction elle-même» (507).

Dans les faits, le respect des règles de justice naturelle se rattache à deux grands éléments à savoir que, d'une part, l'Administration doit donner à la partie intéressée l'en-

505. Gilles PEPIN et Yves OUELLETTE, op. cit., note 118, p. 112.

506. Ibid., note 225.

507. Quebec Labour Relations Board c. Pascal Hardware, 1965, B.R. 791, p. 793.

tière possibilité de présenter son point de vue et ses arguments avant que la décision ne soit prise (ce qui se traduit par la maxime latine «audi alteram partem») et, d'autre part, il existe une obligation pour la partie administrative d'agir avec impartialité. Voyons maintenant comment, de façon plus particulière, ces deux aspects du concept de justice naturelle ont été appliqués eu égard à la juridiction de la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

(i) Eu égard à la règle «audi alteram partem».

Procédant à rendre jugement sur la requête introductive d'instance dans la cause Moreau c. Commission municipale du Québec (508), monsieur le juge Maurice Jacques énonça le principe à l'effet que la règle audi alteram partem était imposée à la Commission municipale non seulement par les règles de justice naturelle mais aussi par le libellé formel de l'article 69a de l'ex-Loi des cités et villes (maintenant l'article 72 de la Loi sur les cités et villes), lequel article exige qu'une enquête soit tenue. Le tribunal, préalablement à l'affirmation précitée, avait établi que la Commission municipale exerçait alors des pouvoirs de nature quasi-judiciaire, ce dernier étant plus particu-

508. Moreau c. Commission municipale du Québec, supra, note 147.

lièrement appelé à se prononcer sur les droits des parties de même qu'il se devait de se conformer aux principes de justice naturelle (509).

Dans cette cause, le greffier Moreau avait tout d'abord été suspendu par le conseil pour une période indéterminée, suite à des accusations criminelles portées contre lui. Après que ce dernier eut porté en appel cette décision du conseil, la Ville de Dolbeau fut mise en tutelle et la Commission municipale, dans le cadre de ses pouvoirs administratifs en matière de tutelle, destitua formellement Moreau, sur la base des mêmes accusations criminelles qui avaient fait l'objet de la suspension indéfinie. Aussi, comme la destitution opérée par la Commission, agissant en matière de tutelle, est survenue avant que l'audition sous l'article 69a de la Loi des cités et villes n'ait eu lieu, l'officier municipal souleva l'excès de juridiction de la Commission qui, par sa décision administrative, avait en quelque sorte décidé en partie du litige et ce sans respecter la règle audi alteram partem.

Après avoir procédé à l'examen général des faits du litige, le président du tribunal énonça comme suit la question de droit soulevée en l'instance et décida, tel que ci-dessous, de la

problématique relative à la règle audi alteram partem:

Il me semble certain que l'exercice du droit de surveillance d'une municipalité en défaut ne doit pas faire avorter un appel logé antérieurement par l'un des officiers de cette municipalité, non plus qu'un appel puisse faire avorter ce droit de surveillance ...

... Avant d'adopter sa résolution du 19 mai 1976, la Commission aurait dû entendre l'appel du requérant et prendre connaissance du rapport administratif en même temps. Vu l'appel devant elle, l'adoption de sa résolution équivaut à une décision prononcée sans juridiction puisqu'elle viole la règle audi alteram partem. Non seulement cette règle lui est-elle imposée par la justice naturelle mais aussi par l'article 69a précité qui exige qu'une enquête soit tenue (510).

En conséquence, la Cour a donc accueilli la requête et ordonné l'émission du bref d'évocation vu que la Commission, ne respectant pas ses propres règles et sa procédure, avait agi à l'encontre de la règle audi alteram partem.

Par la suite, procédant à l'examen au fond de la requête en évocation, monsieur le juge Moisan constata que « dans l'exercice de ce rôle d'administratrice et conformément aux pouvoirs que l'article 44 de sa loi lui donne, la Commission municipale a destitué Moreau, purement et simplement, de ses fonctions

... la Commission, en agissant comme elle l'a fait, a enfreint les règles de la justice naturelle et par conséquent, excédé ou perdu sa juridiction (511):

(ii) Eu égard à la règle d'impartialité.

Concernant l'impartialité dont doivent faire preuve les membres de la Commission municipale lors de toute enquête en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, le premier élément qui ressort de l'étude des décisions rendues par nos tribunaux est à l'effet que la crainte que la décision ne soit point impartiale ne doit point être une crainte subjective mais qu'elle doit se fonder sur des motifs formellement allégués et bien établis.

Ainsi, dans une décision rendue en 1975 (512), la Cour d'appel du Québec a rejeté une requête pour émission d'un bref d'évocation fondée sur le fait que l'appelante était portée à croire que justice ne serait point rendue. Procédant à rendre jugement, le tribunal constata que dans les nombreux allégués de la requête, il s'agissait «de craintes subjectives pour le moins

511. Moreau c. Commission municipale du Québec et Ville de Dolbeau, C.S.Q. no: 200-05-002999-782, 6 novembre 1980.

512. Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec, supra, note 113.

prématurées puisqu'aucune décision n'avait encore été rendue par la Commission-intimée (513). La Cour d'appel a d'ailleurs précisé dans cette cause que ce n'est que lorsque la Commission municipale aura terminé son enquête et rendu sa décision qu'il sera alors possible de déterminer si elle a ou non fait preuve de partialité et, par conséquent, excédé sa juridiction.

Par ailleurs, dans le cas où le manque de partialité apparaît à la requête, suite à des allégations précises et formelles, les tribunaux sanctionneront alors ce manque d'impartialité et accueilleront la requête pour émission d'un bref d'évocation. Ainsi, la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire Commission municipale du Québec c. Corporation municipale de l'Avenir (514) a accueilli la requête et ordonné la délivrance d'un bref d'évocation sur des déclarations formellement alléguées de l'un des membres de la Commission à l'effet qu'il essaierait de rétablir dans ses fonctions l'officier destitué. On notera de plus que les remarques du commissaire en cause avaient été faites «hors-Cour» et qu'il était de plus allégué formellement à la requête que ce même commissaire était constamment intervenu en faveur de l'officier-appelant, lors de l'audition, ne cessant jamais d'excuser ce dernier et démontrant une partialité envers l'appelant.

513. Id., p. 253.

514. Supra, note 148.

Sur cette question d'impartialité, notre étude ne saurait être complète sans aborder la problématique de la dualité de juridiction qui est parfois celle de la Commission municipale lorsqu'elle agit à la fois en tant qu'organisme quasi-judiciaire et organisme administratif eu égard à des faits matériels reliés à un officier destitué. Nous faisons ici allusion au fait qu'il est arrivé à quelques reprises qu'un appel ait été logé par un officier destitué par le conseil et que, durant cette même époque ou à une période contemporaine à la destitution, la municipalité ait comparu ou se soit présentée devant la Commission municipale qui agissait alors en tant qu'organisme administratif; d'où l'exercice d'une double juridiction exercée par la Commission.

Dans le cadre de la situation dont nous avons fait état au paragraphe précédent, et considérant d'autre part les principes généraux que nous avons précédemment énoncés en matière de justice naturelle, nous devons souligner cette ambiguïté au sujet de laquelle les tribunaux ont eu à se prononcer à quelques reprises (515). De même, convient-il de rappeler que, jusqu'aux ré-

515. Moreau c. Commission municipale du Québec, supra, note 147; Manseau c. Corporation municipale de l'Avenir, C.M.Q. no. 37610, 23 juin 1977; Raby c. Ville de Cadillac, C.M.Q. no. 27411, 31 août 1964; Groleau c. Ville de Ste-Geneviève, C.M.Q., no. 35856, 9 avril 1975.

centes modifications apportées à la Loi de police (516), la même ambiguïté existait en matière d'enquêtes policières effectuées par la Commission de police eu égard à tout appel logé par un officier de police au cas de destitution ou de réduction de traitement. A cet égard, nous inspirant des propos tenus par monsieur le juge Moisan dans l'affaire Moreau (517), nous croyons que, comme tous les autres justiciables, la Commission municipale se doit de scruter l'arrêt Nicholson (518) afin de savoir dans quelle mesure elle doit agir équitablement lorsqu'elle exerce sa compétence en tant qu'organisme administratif. Dans cette optique, il nous semble fondamental que toute personne ou commissaire ayant participé de près ou de loin à l'enquête administrative menée par la Commission municipale ou à une décision rendue par la Commission à l'intérieur de son mandat à caractère administratif, doive être écarté du banc qui entendra l'appel de nature quasi-judiciaire, et ce afin d'éviter tout soupçon de partialité ou de parti pris.

Nous sommes d'avis que la législature provinciale devrait amender les textes législatifs pertinents en vue d'établir

516. Loi modifiant la Loi de police, L.Q., 1979, c.67, art. 37.

517. Moreau c. Commission municipale du Québec, supra, note 147, p. 4-5.

518. Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, (1979) 1 R.C.S. 311.

un processus semblable à celui qui fut établi par l'adoption de l'article 37 de la Loi modifiant la loi de police (519). On se rappellera, en effet, que suivant la modification précitée, lorsque la Commission de police a tenu une enquête sur le corps de police d'une corporation municipale et que l'enquête ou ses conclusions conduisent à la destitution ou la réduction de traitement d'un officier de ce corps de police, il est maintenant spécifiquement prévu que l'appel de cet officier est entendu par un banc formé de trois juges de la Cour provinciale, garantissant ainsi l'impartialité de la décision à être rendue et évitant de plus toute équivoque à cet effet.

Dans l'ensemble, en ce qui a trait aux voies de recours existant à l'encontre des décisions rendues par la Commission municipale siégeant en appel, s'il existe en théorie plusieurs recours, l'évocation est devenue le recours le plus fréquemment utilisé et ce en raison même des pouvoirs accordés à la Commission par les textes législatifs pertinents. De plus, ce dernier recours étant expéditif, il permet aux parties en cause d'être fixées rapidement sur leurs droits respectifs. Par ailleurs, l'évocation étant plus particulièrement limitée aux cas d'excès de juridiction, nous constatons malheureusement qu'il n'existe aucun mécanisme de nature à protéger les parties impli-

519. Supra, note 516.

quées à l'encontre de toute erreur de droit des commissaires alors que ces derniers agissent dans les limites de leur juridiction.

CONCLUSION

La mise en place d'un mécanisme d'appel auprès de la Commission municipale en faveur des officiers municipaux destitués ou dont le traitement a été réduit a certes dépolitisé largement le cadre opérationnel dans lequel évoluaient ces fonctionnaires supérieurs. Aussi, en accord avec l'affirmation de monsieur le juge Paré dans l'affaire de La Corporation municipale de l'Avenir (520), il y a tout lieu de constater que la législature provinciale a écarté, dans une large mesure, les officiers municipaux des passions politiques dont ils étaient souvent les malheureux témoins, mettant de plus un frein à la discrétion administrative absolue que détenaient préalablement les administrations municipales. "

Dans une perspective globale, si nos législateurs qué-

520. Commission municipale du Québec c. Corporation municipale de l'Avenir, supra, note 148, p. 302 où M. le juge Paré s'exprime comme suit quant aux motifs de l'établissement du droit d'appel accordé par l'article 148a du Code municipal: «Le but évident de cet article dont le principe fit en 1962 l'objet de la Loi amendant le Code municipal était de soustraire le secrétaire-trésorier aux passions politiques qui se faisaient souvent jour après l'élection de nouveaux conseillers. Il y avait alors abus manifeste de cette discrétion administrative qui demeurerait un privilège absolu des conseils municipaux et sur lequel nos Cours supérieures ne se reconnaissaient pas un droit de revision.»

bécois ont établi, en 1962, un mécanisme quasi-judiciaire de contrôle des décisions administratives adoptées par les corporations municipales de cité et de ville en ce qui a trait à leurs relations avec leurs cadres supérieurs, dans les domaines de la destitution ou de la réduction de traitement de ces officiers supérieurs, nous sommes d'avis qu'il est opportun de mettre en relief les commentaires adressés par Me Denis Lemieux à l'autorité judiciaire en général, lesdits commentaires pouvant par ailleurs, par analogie, s'appliquer également à la Commission municipale lorsque cette dernière agit en tant que tribunal d'appel en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, à savoir que:

Pour jouer pleinement son rôle de guide de la légalité, l'autorité judiciaire doit également établir des principes destinés à soutenir ses décisions individuelles et non pas juger chaque cas de manière ad hoc ou en pure équité. En fait, cette tentation de juger en équité conduit à une insécurité juridique tant pour les autorités gouvernementales que pour les citoyens. Il en est ainsi du concept selon lequel l'Administration doit agir équitablement. Cette notion d'équité administrative varie en fait selon chaque juge, et ce qui est inéquitable pour l'un ne l'est pas nécessairement pour l'autre. On en arrive donc à des situations absolument contradictoires dues à l'absence d'un commun dénominateur (521).

Dans le contexte des décisions rendues par la Commission municipale depuis 1962, nous avons en effet remarqué que trop souvent encore, les décisions rendues par la Commission sont trop peu motivées eu égard aux principes juridiques applicables, sauf en ce qui a trait aux dossiers à l'intérieur desquels l'une ou l'autre des parties au litige a soulevé l'absence de juridiction de l'organisme quasi-judiciaire. A notre avis, afin d'éviter qu'une cause portée devant la Commission ne devienne chaque fois un cas d'espèce, il y a lieu que cet organisme d'appel se constitue de lui-même des critères jurisprudentiels constants auxquels juristes et avocats pourront référer avec une certitude raisonnable. A cet égard, nous avons cru déceler, dans la grande majorité des décisions rendues depuis 1975, que la Commission commence à référer à des décisions ou à des principes généraux qu'elle a énoncés dans le cours de décisions rendues antérieurement. Nous ne pouvons que souhaiter que cette tendance s'affirme de plus en plus.

Par ailleurs, au terme de cette étude concernant l'appel à la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, et dans le cadre général de notre analyse des décisions rendues par la Commission municipale en fonction des textes législatifs en vigueur, deux caractéristiques ressortent plus particulièrement, à savoir: un manque évident d'uniformité en ce qui a trait à la législation pertinente ainsi qu'une immunité relative accordée à la Commis-

sion municipale siégeant en tant qu'organisme d'appel. Aussi, en conclusion du présent mémoire, il convient de nous arrêter aux éléments de réflexion qui s'imposent, en regard des deux constatations principales dont nous avons fait état précédemment.

De même, le pouvoir de révision ayant été accordé à la Commission municipale il y a près de 20 ans maintenant et dans un contexte socio-politique bien différent de celui que nous connaissons présentement, il y a lieu de nous interroger sur cette compétence d'appel accordée à la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, le tout afin d'examiner les correctifs qui pourraient permettre à la Commission de jouer un rôle dont l'efficacité soit en accord avec les paramètres qui sont ceux des années 1980.

A cet égard, nos remarques et critiques seront plus particulièrement orientées en fonction des concepts que nous avons précédemment énumérés à savoir: le manque d'uniformité de la législation pertinente et l'immunité accordée à la Commission municipale siégeant en matière d'appel. Par la suite, en un troisième et dernier volet, nous nous interrogerons sur l'avenir de cette compétence accordée à la Commission municipale en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

A- MANQUE D'UNIFORMITÉ LÉGISLATIVE.

Au chapitre premier du présent mémoire, dans le cadre d'un examen détaillé des textes législatifs en vigueur en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, nous avons mis en relief diverses mesures législatives applicables suivant des normes différentes selon qu'il s'agissait d'officiers soumis au Code municipal ou à la Loi sur les cités et villes.

Dans ce contexte, nos commentaires concernant le manque d'uniformité législative seront orientés successivement sur les quatre éléments qui requièrent, à notre avis, une révision législative à court terme, à savoir: le manque d'uniformité quant aux normes applicables aux officiers soumis à la Loi sur les cités et villes eu égard aux normes applicables aux officiers soumis au Code municipal, le manque d'uniformité concernant les officiers relevant d'organismes rattachés aux communautés urbaines ou régionales, le manque d'uniformité dans les règles de procédure de facto et appliquées par la Commission municipale siégeant en appel et enfin la nécessité d'établir des mécanismes afin d'assurer l'uniformité des critères de base dans la prise de décisions par les commissaires, alors que ces derniers siègent en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux. Voyons maintenant, plus en détails, en quoi les éléments ci-devant mentionnés relèvent d'une manque d'unifor-

mité législative.

- 1- Quant aux normes applicables aux officiers relevant de la Loi sur les cités et villes en regard des normes applicables aux officiers soumis au Code municipal.

A la lecture même des dispositions prévues aux articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes, faite parallèlement à la lecture des articles 148, 148a et 150 du Code municipal, le manque d'uniformité législative est manifestement évident dans son ensemble. Plus particulièrement, nous y décelons de façon non équivoque des mesures que nous osons qualifier de discriminatoires eu égard aux officiers relevant des corporations soumises au Code municipal.

Ainsi, alors que le second alinéa de l'article 71 de la Loi sur les cités et villes accorde un droit d'appel auprès de la Commission municipale pour tout fonctionnaire qui, à toute fin pratique, est un non salarié au sens du Code du travail, le Code municipal, pour sa part, limite de façon restrictive le droit d'appel au secrétaire-trésorier (522) ainsi qu'au secrétaire-trésorier-adjoint (523). Plus encore, en ce qui a trait au secré-

522. Code municipal, art. 148a.

523. Id., art. 150, alinéa 1.

re-trésorier-adjoint nommé en vertu du Code municipal, il est également prévu que le recours ne s'applique à ce dernier que s'il a été nommé après le 15 décembre 1977 (524).

De même, concernant le délai d'emploi minimum pour se pourvoir en appel auprès de la Commission municipale, alors que la Loi sur les cités et villes fait état d'un fonctionnaire ou d'un employé non salarié au sens du Code du travail qui aura été au service de la municipalité depuis au moins six mois, le Code municipal n'accorde le droit d'appel au secrétaire-trésorier ou à son adjoint que si ces derniers ont été en fonction pour une période d'au moins 24 mois consécutifs.

L'existence d'un régime différent suivant qu'il s'agit d'un officier relevant du Code municipal ou de la Loi sur les cités et villes, si elle pouvait se fonder sur quelque norme valable au début des années 60, nous semble à tout le moins périmée et archaïque à l'aube des années 80. En effet, les changements législatifs que nous avons connus au cours des trois dernières années et dont nous avons fait état en introduction du présent mémoire sont applicables de la même manière aux corporations relevant du Code municipal et de la Loi sur les cités et villes.

524. Id., art. 150, alinéa 3.

Plus encore, l'existence de nouvelles normes concernant le zonage agricole et l'aménagement et l'urbanisme se font plus particulièrement sentir et sont plus particulièrement applicables en milieu rural. Sous ce rapport, il nous apparaît donc inévitable que les officiers municipaux soumis au Code municipal doivent s'enquérir de ces changements législatifs et doivent même pouvoir les mettre en application dans l'immédiat, puisque plusieurs de ces nouvelles normes législatives sont applicables avant tout en milieu rural.

En conséquence, en accord avec les recommandations de la Corporation des secrétaires municipaux du Québec, laquelle, lors de son congrès provincial de 1980, énonçait le principe à l'effet qu'il fallait reconnaître la valeur du secrétaire-trésorier, puisque ce dernier devenait «la porte ouverte du conseil municipal et des autres institutions politiques» (525), nous croyons qu'une nouvelle législation en la matière doit reconnaître des droits uniformes pour les secrétaires-trésoriers et leurs adjoints, suivant les mêmes critères que ceux définis aux articles 71 et 72 de la Loi sur les cités et villes.

525.. Jacqueline LEBRUN - Un protocole de relations de travail pour les secrétaires municipaux - (1980) 58 Rev. mun., no 9, pp. 23-24. A ce sujet, voir également (1980) 58 Rev. mun., no. 10, pp. 26-27.

De même, eu égard aux autres officiers municipaux relevant de municipalités régies par le Code municipal, nous croyons que ces derniers devraient jouir des mêmes droits et privilèges qu'un non salarié au sens du Code du travail relevant de municipalités régies par la Loi sur les cités et villes. Il est donc de toute première importance que les correctifs législatifs soient apportés afin de mettre un terme à l'actuel contexte législatif qui perpétue une injustice flagrante.

2- Quant aux officiers relevant d'organismes rattachés aux communautés urbaines ou régionale.

Les officiers et non salariés au sens du Code du travail oeuvrant pour le compte de communautés urbaines ou régionale, possèdent un droit d'appel à la Commission municipale au cas de destitution ou de réduction de traitement (526). Toutefois, tel qu'énoncé par la Commission municipale dans l'affaire Renaud c. Commission de transport de la Communauté régionale de l'Outaouais (527), semblable recours n'étant point accordé spécifiquement aux officiers-cadres des organismes rattachés aux communautés urbaines ou régionale, tel que la Commission de

526. Supra, pp. 117 à 119.

527. Supra, note 255.

transports de la Communauté régionale de l'Outaouais, la Commission municipale se retrouve donc sans juridiction pour entendre l'appel d'un officier de ces organismes.

Pourtant, ces organismes à caractère régional tels que la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal, la Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec, la Commission de transport de la Communauté régionale de l'Outaouais et la Société d'aménagement de l'Outaouais sont constitués de par les lois-cadres des communautés urbaines ou régionale dont ils relèvent. Sous ce rapport, nous sommes d'avis que la juridiction d'appel de la Commission municipale devrait être applicable aux officiers de ces corporations à caractère régional de la même façon que cette juridiction est actuellement applicable pour les officiers et non salariés au sens du Code du travail qui oeuvrent directement pour l'une ou l'autre des communautés urbaines ou régionale. Ces organismes à caractère régional constituent, à notre avis, des structures para-municipales, lesquelles devraient être soumises à la juridiction de la Commission municipale quant à la destitution ou réduction de traitement de leurs officiers.

Dans son ensemble, nous constatons que ces divers organismes à caractère régional relèvent de l'organigramme général constituant les gouvernements régionaux pour les régions de Montréal, Québec et de l'Outaouais. En effet, en ce qui a trait aux

diverses commissions de transports rattachées à chacune des communautés urbaines et régionale, comme le conseil de chacune de ces communautés est directement représenté au conseil d'administration de chacune des commissions de transport urbaines ou régionales, nous y voyons une inter-relation directe qui devrait, à notre avis, se continuer même en ce qui a trait au droit d'appel à la Commission municipale.

De la même façon, relativement à la Société d'aménagement de l'Outaouais, nous constatons une participation monétaire directe de la Société d'aménagement de l'Outaouais, dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement de la Communauté régionale de l'Outaouais, de même que nous constatons des dispositions législatives prévoyant une collaboration étroite entre la Société d'aménagement et la Communauté régionale de l'Outaouais dans l'établissement de parcs industriels sur le territoire de la communauté régionale.

C'est pourquoi, considérant l'inter-relation directe entre les communautés urbaines et régionale et leurs organismes subsidiaires ou affiliés, il y aurait lieu de rendre applicable aux officiers de tous ces organismes subsidiaires et directement affiliés aux communautés urbaines ou régionale, un droit d'appel à la Commission municipale au cas de destitution ou de réduction de traitement.

3- Quant aux règles de procédure et de pratique.

Lors de notre analyse des règles de procédure applicables à la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, nous avons souligné l'attitude des commissaires dans l'affaire Ouellet c. Ville de Lévis (528) où la Commission, reprenant l'expression de la Cour suprême dans l'affaire Komo c. Commission des relations de travail (529) affirmait «qu'il faut bien se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure». Dans cette même perspective, on ne saurait passer sous silence l'actuel courant jurisprudentiel applicable en matière de procédure civile au Québec à l'effet que, la procédure ne saurait être maîtresse du droit (530).

528. Supra, note 324.

529. Supra, note 325.

530. Code de procédure civile du Québec, art. 2:

Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; et à moins d'une disposition contraire, l'inobservation de celles qui ne sont pas d'ordre public ne pourra affecter le sort d'une demande que s'il n'y a pas été remédié alors qu'il était possible de le faire. Ces dispositions doivent s'interpréter les unes par les autres et, autant que possible, de manière à faciliter la marche normale des procès, plutôt qu'à la retarder ou à y mettre fin prématurément.

Toutefois, dans le cas de l'exercice du pouvoir quasi-judiciaire de la Commission municipale, en matière d'appel au cas de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, nous devons constater l'absence complète de règle de procédure, voire même de règle de pratique minimale. Dans un pareil contexte, il devient difficile, tant pour la partie appelante que pour la partie intimée, de prévoir dans quelle mesure les éléments de preuve dont cette partie dispose seront acceptés ou non par les commissaires. En effet, bien que la Commission ait déjà établi dans l'une de ses décisions que l'on ne pouvait tenter de réfuter des écrits officiels et valablement faits (531) et qu'il ait déjà été établi que l'on puisse mettre en preuve des conversations téléphoniques enregistrées (532), rien n'assure que lors de l'audition de causes futures, ces mêmes principes seront encore admis. Dans le cadre actuel des règles de preuve appliquées par la Commission municipale, le tout dépend, en effet, de la discrétion des commissaires présents à l'enquête.

Pourtant, la Commission possède le pouvoir de procéder à l'adoption de règles de pratique (533) et comme elle exerce maintenant sa compétence d'appel depuis déjà dix-neuf ans, il y a

531. Supra, note 328.

532. Supra, note 329.

533. Loi sur la commission municipale, L.Q., c. C-35, art. 87.

tout lieu de croire que les commissaires peuvent se fonder sur une expérience suffisamment longue pour procéder à l'adoption de règles de procédure à la fois souples et adéquates.

Sous ce rapport, nous croyons que dans l'intérêt général de la justice et dans l'intérêt des parties appelées à présenter quelque preuve que ce soit devant la Commission, il y aurait lieu, à tout le moins, pour les commissaires, d'établir des règles de pratique qui puissent permettre aux futures parties appelantes ou intimées de connaître les limites à l'intérieur desquelles un élément de preuve sera acceptable.

4- Quant aux décisions rendues par la Commission.

Après avoir procédé à la lecture et à l'étude de l'ensemble des décisions rendues par la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, et ce depuis 1962, nous avons constaté le fait que les commissaires font très rarement référence aux décisions qu'ils ont préalablement rendues sur un sujet semblable ou analogue. Dans les faits, il nous a semblé que les commissaires ont plutôt étudié chacun des cas soumis, à son mérite, rendant ainsi souvent difficile la mise en place de dénominateurs communs pour des situations données. C'est d'ailleurs sur la base de cette constatation empirique que nous avons cité Me Denis Lemieux lequel souligne, à juste titre, l'insécurité juridique relevant de

décisions rendues sur de simples prémices d'équité (534).

A notre avis, la Commission municipale, siégeant en appel en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, joue un rôle tout aussi important et fondamental que celui joué par le Tribunal de l'expropriation ou la Commission des affaires sociales lorsque cette dernière siège en appel de divers organismes à incidences sociales. Toutefois, dans ces deux derniers cas, l'établissement des dénominateurs communs ou de critères communs peut s'accomplir vu le fait que les décisions rendues par ces organismes sont répertoriées et publiées à périodes régulières. Dans cette optique, afin d'éviter que le rôle quasi-judiciaire de la Commission municipale se réduise à celui d'un simple organisme jugeant en équité, nous croyons nécessaire que les décisions de la Commission municipale rendues, en matière d'appel au cas de destitution ou de réduction de traitement des officiers municipaux, soient à leur tour répertoriées et publiées régulièrement.

La publicité des décisions rendues par la Commission municipale s'avère nécessaire pour que cet organisme puisse pleinement jouer son rôle d'arbitre en matière d'administration des gouvernements locaux et régionaux.

534. Supra, note 521.

B- L'IMMUNITÉ ACCORDÉE À LA COMMISSION MUNICIPALE, SIÉGEANT EN MATIÈRE D'APPEL, ET LES RÈGLES DE JUSTICE NATURELLE.

La Commission municipale, lorsqu'elle agit en qualité d'organisme quasi-judiciaire siégeant en matière d'appel au cas de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, constitue, à notre avis, une forteresse difficilement attaquable, exception faite des cas où le recours en évocation peut s'avérer applicable. En effet, le législateur a accordé à la Commission municipale et à ses commissaires une immunité très large, comme nous l'avons plus amplement souligné au chapitre III du présent mémoire (535); les textes législatifs pertinents ayant également prévu que les décisions rendues par la Commission sont des décisions «en dernier ressort», excluant à toute fin pratique un droit d'appel à l'encontre de telles décisions.

Par ailleurs, si la destitution d'un officier municipal constitue très souvent le fait d'un acte administratif du conseil municipal lui-même, il arrive également que la Commission municipale soit à l'origine de la destitution d'un officier municipal. En effet, dans le cadre des pouvoirs généraux accordés à la Commission en matière d'enquêtes et de tutelles (536), il peut

535. Supra, chapitre III, section 2, paragraphe A, sous-paragraphe 2, p. 237.

536. Loi de la commission municipale, L.Q., c. C-35, art. 22.

s'avérer que le rapport déposé par les commissaires, une fois porté à la connaissance des autorités municipales concernées, conduise à la destitution d'un ou de plusieurs officiers municipaux dont il est fait état au rapport de la Commission. A cet égard, comme le soulignent les auteurs Kenniff et Robardet, si le rapport des commissaires ne constitue pas une décision en soi, «la démarcation entre des recommandations et une décision risque de s'évanouir dès lors que le rapport contient des recommandations susceptibles d'atteindre des droits, d'entraîner une sanction» (537). On se rappellera, à cet égard, l'affaire Saulnier (538), laquelle constitue un exemple probant de l'affirmation précitée, la Commission de police du Québec ayant des pouvoirs administratifs équivalents à ceux de la Commission municipale.

Aussi, eu égard aux constatations dont nous venons de faire état dans les paragraphes précédents, nous nous retrouvons face à une double problématique à savoir que: d'une part, dans le cadre actuel de la législation applicable en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, la loi permet qu'une erreur de droit soit faite à l'intérieur du cadre juridictionnel de la Commission municipale sans pour autant que cette erreur de droit puisse être corrigée et, d'autre part,

537. Patrick KENNIFF et Patrick ROBARDET, op. cit., note 148, p.140.

538. Saulnier c. C.P.Q., (1976) 1 R.C.S., 572.

suiuant l'ensemble des pouvoirs accordés à la Commission municipale, cette dernière pourra être à l'origine de la destitution d'un officier municipal et se retrouver ensuite juge de cette même destitution.

En ce qui a trait à l'erreur de droit commise à l'intérieur de la juridiction de la Commission municipale, laquelle est par voie de conséquence non susceptible d'appel, nous croyons, en accord avec Me Dussault (539), que les parlements canadiens et québécois doivent se doter d'une politique cohérente quant à l'octroi aux administrés de droits d'appel des décisions des organismes ou tribunaux administratifs qu'ils mettent sur pied. Suivant cette tendance, une réforme législative serait axée sur l'octroi d'un droit général d'appel auprès des tribunaux judiciaires sur toute question de droit ou de juridiction émanant de quelque organisme administratif ou quasi-judiciaire. A cet égard, il faut bien comprendre que le droit d'appel auquel il est fait référence ne donnerait pas ouverture à l'appel de toute décision de la Commission; cela serait contraire à la stabilité recherchée par le législateur en ce domaine. Toutefois, il y a tout lieu, à notre avis, dans l'établissement de règles d'appel sur des questions de droit, de faire en sorte que l'erreur de droit d'un organisme quasi-judiciaire ne vienne point compromettre le bon

539. René⁴ DUSSAULT, op. cit., note 101, p. 1553.

droit d'un officier destitué.

Quant à la problématique soulevée par le fait que la Commission municipale puisse être appelée à se prononcer sur une destitution décidée ou fondée sur la foi d'un rapport de cette même Commission municipale, alors que cette dernière agissait dans le cadre de son pouvoir général d'enquête, nous réitérons notre proposition énoncée au chapitre III à l'effet qu'un amendement législatif soit apporté dans le même esprit et suivant les mêmes modalités que l'amendement apporté à la Loi de police (540). En effet, suivant les modifications apportées par l'article 37 de la Loi modifiant la Loi de police (541), il est maintenant prévu que, pour tout officier de police dont la destitution est fondée sur une recommandation de la Commission de police, l'appel de cette destitution est entendu devant trois juges de la Cour provinciale.

A notre avis, l'adoption d'une législation analogue en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux serait de nature à préserver le caractère d'impartialité que doit toujours présenter la Commission municipale et serait de plus en accord avec le principe voulant que non seu-

540. Loi modifiant la Loi de police, L.Q., 1979, c.67, art. 37.

541. Ibid.

lement justice soit rendue mais qu'il doit également y avoir apparence que justice a été rendue.

Somme toute, tout en respectant l'immunité accordée à la Commission municipale siégeant en matière d'appel, au cas de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, nous croyons nécessaire qu'une étanchéité complète soit instaurée entre les pouvoirs administratifs exercés par la Commission municipale et les pouvoirs ~~quasi~~-judiciaires que cette même Commission peut être appelée à exercer en tant que tribunal d'appel.

C- L'AVENIR DE LA COMPÉTENCE ACCORDÉE À LA COMMISSION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DESTITUTION ET DE RÉDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX.

Toute réflexion concernant l'avenir de la compétence accordée à la Commission municipale, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, ne saurait être valablement complète sans replacer l'exercice de cette compétence quasi-judiciaire de la Commission dans le contexte général des diverses fonctions exercées par la Commission, le tout en rapport avec l'évolution historique de la situation socio-politique québécoise. C'est d'ailleurs en considérant ces deux principaux paramètres que nous procéderons à la présente analyse.

L'avenir de la Commission municipale, agissant en tant

que tribunal d'appel, passe nécessairement par le contexte général à l'intérieur duquel évolue la Commission municipale du Québec en sa qualité d'organisme de surveillance et de contrôle des corporations municipales et régionales. A cet effet, le rayon d'action de la Commission s'est largement accru depuis 1932, alors qu'à cette époque la Commission n'était strictement qu'un organisme de surveillance des opérations financières des corporations municipales et scolaires. La Commission municipale des années 80 a un champ de compétence axé sur cinq grandes fonctions, à savoir que la Commission est à la fois un organisme de consultation, de tutelle, une structure administrative de soutien en matière municipale, un organisme d'enquête ainsi qu'un tribunal d'appel en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux.

Dans la composition de ses membres autant que dans l'exercice de ses diverses fonctions, la Commission municipale a comme première et principale caractéristique celle d'être multidisciplinaire. Ce caractère multidisciplinaire est d'ailleurs fort heureux si l'on s'en rapporte à l'évolution du contexte législatif que nous connaissons actuellement. En effet, avec l'adoption de lois concernant l'aménagement du territoire, le zonage agricole, la fiscalité municipale et la démocratie municipale, nous devons reconnaître que la compétence juridique ne saurait à elle seule suffire pour oeuvrer de façon complète et efficace dans le contexte général d'application des nouvelles législations

précitées. Il faut en effet y ajouter d'autres domaines d'expertise et, sous ce rapport, les structures de la Commission municipale sont en corrélation avec la multiplicité des champs d'action à l'intérieur desquels évolue actuellement le monde municipal.

Par ailleurs, considérant qu'il existe certains chevauchements entre la compétence accordée à la Commission municipale du Québec et le Ministère des affaires municipales, et considérant d'autre part la mise en place des diverses compétences actuellement sous la juridiction de la Commission municipale, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de clarifier les divers champs d'action de la Commission afin de mieux distinguer le cadre opérationnel de chacune des compétences en cause. Plus particulièrement, en accord avec les auteurs Kenniff et Robardet, nous croyons «qu'une clarification s'imposerait dans la répartition des tâches entre le Ministère et la Commission, principalement en ce qui concerne les fonctions de contrôle et de régularisation technique de la gestion financière et budgétaire des corporations locales» (542).

Dans le contexte de clarification des fonctions de la Commission municipale, la compétence d'appel y gagnerait et serait

542. Patrick KENNIFF et Patrick ROBARDET, op. cit., note 158, p. 176.

davantage valorisée si l'on établissait formellement une division d'appel au sein de la Commission, laquelle division serait chargée de l'exercice de la compétence d'appel octroyée à la Commission municipale, ce qui permettrait ainsi plus facilement l'élaboration de règles de pratique et la publication des décisions rendues par la division d'appel, le tout dans un meilleur souci d'information des parties appelées à s'adresser éventuellement à la Commission municipale.

La Commission doit d'autre part conserver une image qui soit dénuée de toute forme, même apparente, de partialité. La Commission Castonguay avait d'ailleurs souligné le paradoxe qui conduit parfois la Commission municipale à devoir, en quelque sorte, juger de ses propres décisions (543). Cette situation de fait dans laquelle la Commission apparaît agir en tant que juge et partie est, à notre avis, inacceptable et n'a que trop duré. Les autorités gouvernementales se doivent d'éviter toute équivoque sur le rôle de la Commission municipale afin d'assurer le plus grand respect de cet organisme et afin de conserver à la Commission toute la crédibilité auquel elle a droit. A cet égard, une clarification législative et structurelle s'impose.

Quant à la compétence d'appel de la Commission, en ma-

543. Op. cit., note 1, page 327.

tière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, non seulement est-elle utile, mais nécessaire afin de soustraire les officiers municipaux des tensions politiques soulevées à la table des conseils municipaux. Cette compétence devra d'autre part être structurée davantage, comme nous l'avons souligné précédemment, afin que les parties appelées à se présenter devant cet organisme d'appel puissent connaître les termes de référence de l'organisme quasi-judiciaire que constitue la Commission municipale.

Le rôle de la Commission municipale en tant que tribunal d'appel, eu égard aux réformes législatives en profondeur effectuées dans le monde municipal; est d'ailleurs appelé à se développer davantage puisque la mise en place de la nouvelle législation ne se fera pas sans heurt. Il y a lieu de craindre que les officiers municipaux en place ne fassent les frais des multiples implications et frustrations apportées par ces nouveaux changements. Par ailleurs, les corporations municipales, vu les exigences mêmes des réformes législatives précitées, sont en droit de réclamer de leurs officiers que ces derniers possèdent la compétence nécessaire pour oeuvrer dans le contexte de la présente évolution du monde municipal. Devant semblable antinomie, apparaît la nécessité d'un organisme régulateur appelé à rétablir l'équilibre entre les exigences des conseils municipaux eu égard aux changements en cours et à la compétence manifestée par les officiers en place.

Aussi, dans l'exercice de son pouvoir de révision de la décision des autorités locales, en matière de destitution et de réduction de traitement des officiers municipaux, la Commission municipale devra continuer d'assurer l'existence d'un équilibre au sein des administrations locales, équilibre qui se manifestera par un fonctionnement harmonieux de la fonction publique municipale, au sein du contexte socio-politique nécessaire à la bonne marche de la démocratie municipale. Dans cette optique, le contrôle de l'opportunité exercé par la Commission municipale sera assuré sous un double rapport, à savoir que: d'une part il sera procédé à l'examen de la compétence de l'officier-appelant, en regard de la description des tâches applicables à ce dernier, alors que d'autre part, on préservera le fonctionnaire-cadre de l'arbitraire et de l'absolutisme des politiciens locaux ayant procédé à sa destitution ou à la réduction de son traitement.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES CONSULTÉS.

CASTONGUAY, Claude - L'Urbanisation au Québec, Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation - Service des publications du gouvernement du Québec, Québec, 1976.

CUTLER, Philip - Code du travail du Québec - 3ième édition, Les livres Tundra, Montréal, 1979.

DE SMITH, S.A. - Judicial review of administrative action - Stevens & Sons Ltd., 4th edition, London, by J.M. Evans.

DUSSAULT, René - Traité de droit administratif canadien et québécois - Tomes I et II, les Presses de l'Université Laval, Québec, 1974.

GAGNON, Robert, LEBEL, Louis, VERGE, Pierre - Droit du travail en vigueur au Québec - Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1971.

GARANT, Patrice - Manuel de droit administratif général - Université Laval, 1978.

GARANT, Patrice - Droit administratif, Les éditions Yvon Blais Inc., Montréal, 1981.

KENNIFF, Patrick et ROBARDET, Patrick - La Commission municipale - Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative (no. 2), Faculté de droit, Université Laval, Québec, 1978.

LEMIEUX, Denis - Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale - Editions C.C.J., Montréal, 1981.

McQUILLIN, E. - The Law of municipal corporations - 3rd ed., vol. 3, Callaghan & Company, Chicago, 1973.

PEPIN, G. et OUELLETTE, Y. - Précis de contentieux administratif - Thémis, 2e ed., Montréal, 1977.

PIGEON, Louis-Philippe - Rédaction et interprétation des lois.- Editeur officiel du Québec, Québec, 1978.

ROGERS, Ian Mac F. - The Law of Canadian Municipal Corporations - 2nd ed., vol. 1, Toronto, The Carswell Company Ltd., Canada, 1971.

TREMBLAY, André et SAVOIE, Réginald - Précis de droit municipal - Wilson & Lafleur, Montréal, 1973.

II- ARTICLES DE REVUES CONSULTÉS.

ARCHAMBAULT, Jean Denis - La responsabilité délictuelle municipale: fondement et application au combat des incendies - (1981) 41 R. du B. 3.

BLOUIN, Rodrigue - Le rapport de dépendance économique comme norme de qualification du salarié au sens du Code du travail - (1974) 20 McGill Law Journal, 440.

DOUCET, Jean-Louis - Quelques modifications de la Loi des cités et villes - (1962) 40 Rev. mun., no. 7, p. 202.

L'HEUREUX, Jacques - De la destitution et de la réduction de traitement des fonctionnaires ou employés municipaux qui ne sont pas des salariés au sens du Code du travail - (1981) 41 R. du B. 317.

LEBRUN, Jacqueline - Un protocole de relations de travail pour les secrétaires municipaux - (1980) 58 Rev. mun., no. 9, p. 23.

LORD, Guy et CHENARD, Daniel - Les structures politiques et administratives des municipalités urbaines du Québec - Annexes du rapport sur l'urbanisation, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, Montréal, 1974.

MASSEY, Jean H. - Agressions du développement urbain en milieu rural, impacts et solutions - Cours de Formation permanente du Barreau du Québec, no. 23, Montréal, 1977, p. 126.

MEMOIRE de l'Association des secrétaires de municipalité, (1963) 43 Rev. mun. no. 4, pp. 100-101.

VIAU, Pierre - Protection accordée par la Loi des cités et villes à certains officiers municipaux - (1967) 27 R. du B. 672.

III- PUBLICATIONS GOUVERNEMENTALES.

DEBATS de l'Assemblée législative du Québec, 3ième session, 28ième législature, le 3 juillet 1968, vol. 7.

DEBATS de l'Assemblée nationale du Québec, 4ième session, 28ième législature, le 22 avril 1969, vol. 8.

TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITEE

Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Commission des relations ouvrières du Québec, (1953) 2 R.C.S. 140.

Amireault c. Ville de Lachenaie, C.M.Q., no. 37457, 20 avril 1977.

Attorney general of British Columbia c. Attorney general of Canada, 1937, A.C. 368.

Attorney general of Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association, 1971, S.C.R. 689.

Beauchamp c. Cité de Lachine, C.M.Q., no. 33178, 26 janvier 1972.

Beauchesne c. Ville de Bécancour, C.M.Q., no. 34295, 7 août 1973.

Bellemare c. Ville de Port-Cartier, C.M.Q., no. 40968, 23 janvier 1980.

Bell c. Ville de Mont-Joli, 1978 R.L. 385.

Berthelot c. Ville de Carleton, C.M.Q., no. 37456, 18 juillet 1977.

Board of Health of the township of Salt-Fleet c. Knapman, 1956, R.C.S. 877.

Board of Trustees of the Lethbridge Northern Irrigation District c. I.O.F., 1940 A.C. 513.

Boissy c. Ville de St-Bruno-de-Montarville, C.M.Q., no. 38131, 18 juillet 1977.

Boisvert c. Paroisse de St-Jacques-de-Parisville, C.M.Q., no. 29931, 6 mars 1969.

Bonhomme c. Ville de Montréal, C.M.Q., no. 59235, 24 février 1978.

Boucher c. Ville d'Aylmer, C.M.Q., no. 28484, 27 avril 1966.

Brôdeur c. Corporation municipale de l'Ile Bizard, C.M.Q., no. 30308, 9 juillet 1969.

Brossard c. Ville de St-Laurent, C.M.Q., no. 33041, 1er décembre 1971.

Calgary Power Co. c. Copithorne, 1959 R.C.S. 24.

Carrier c. Ville de Forestville, C.M.Q., no. 34802, 9 novembre 1973.

Castonguay c. Ville de Blainville, C.M.Q., no. 36322, 10 décembre 1975.

Chagnon c. Normand, (1889) 16 R.C.S. 661.

Chalifoux c. Corporation de Portland-Ouest, C.M.Q., no. 33071, 10 janvier 1972.

Champagne-Meilleur c. Corporation municipale de Terrasse-Vaudreuil, C.M.Q., no. 40698, 31 octobre 1979.

Charbonneau c. Village de Brownsburg, C.M.Q., no. 40548, 19 novembre 1979.

Chef Max «one-Outi» Gros-Louis c. S.D.B.J., 1974, R.P. 38.

Chiquette c. P.G. du Québec, 1974, C.A. 118.

Cité de Montréal c. David, (1897) 6 B.R. 177.

Cité de St-Léonard et Als c. Commission municipale du Québec, 1972, C.S. 685.

Cité de St-Léonard c. Commission municipale du Québec, 1972, C.A. 610.

Cité de Trois-Rivières c. Brières et Als, 1974, C.A. 82.

Cité de Trois-Rivières c. Méthot, (1929) 46 B.R. 418.

Clément c. Ville d'Acton Vale, 1978, R.L. 513.

Commission municipale du Québec c. Cité de Lachine, 1973,
C.A. 1.

Commission municipale du Québec c. Corporation municipale de
l'Avenir, (1979) 6 M.P.L.R. 297.

Commission municipale du Québec c. Ville d'Aylmer, (1933) 71
C.S. 117.

Commission municipale du Québec et Als c. Ville de Lévis, 1979
C.A. 28.

Commission scolaire de Valleyfield c. Le Syndicat des employés
manuels des commissions scolaires de Valleyfield, 1974, T.T. 63.

Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'éner-
gie, (1978) 1 R.C.S. 369.

Conseils des ports nationaux c. Langelier, 1969 R.C.S. 60.

Corbeil c. Ville de Beloeil, 1975, R.D.T. 245.

Corporation municipale de St-Zéphirin de Courval, C.A., no.: 09-
000477-74, arrêt non rapporté du 10 février 1978.

Corporation municipale de la Ville de St-Raymond c. Laperrière,
1978 C.S. 110.

Côté c. Corporation municipale de Bonaventure, C.M.Q., no.
40548, 19 novembre 1979.

Côté c. Ville de Disraeli, 1978 R.L. 231.

Couture c. Ville de Sherbrooke, C.M.Q., no. 41022, 22 septembre
1980.

David c. Cité de Montréal, (1896-1897) 27 R.C.S. 539.

Deschênes c. Paroisse de Ste-Agathe, C.M.Q., no. 34467, 11 mai 1973.

Dion c. Cité de Sillery, C.M.Q., no. 34910, 12 décembre 1973.

Distributions Eclair Ltée c. Comité administratif du Barreau du Québec, 1978 C.S. 25.

Dupont c. Inglis, 1958 R.C.S. 535.

Dupuis c. Corporation municipale de Grande-Ile, Comté de Beauharnois, C.M.Q., no. 30101, 15 janvier 1968.

Duquet c. Ville de Ste-Agathe, (1977) 2 R.C.S., 1132.

Dussault c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40913, 19 février 1980.

Ecole commerciale Bluteau Inc. c. Morin, 1978 C.A. 186.

Fekete c. The Royal Institution for the Advancement of Learning, 1969 B.R. 1.

Flamand c. Ville de Longueuil, C.M.Q., no. 32903, 9 juin 1971.

Fleurant-Valade c. Corporation municipale de Val-Morin, C.M.Q., no. 35329, 2 juillet 1974.

Gagné c. Ville de Laval, C.M.Q., no. 35121, 14 août 1974.

Galipeau c. Ville d'Anjou, C.M.Q., no. 37367, 22 décembre 1976.

Galloway Lumber c. La Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique, 1965, R.C.S., 222.

Garauthy c. Procureur général du Québec, 1978, C.A. 178.

Garderie Blanche-Neige Inc. c. Ville de Montréal, J.E., no.81-107.

Gariépy c. Ville de Cadillac, C.M.Q., no. 21412, 31 août 1964.

Généreux c. Cité de Deux-Montagnes, C.M.Q., no. 30674, 30 juin 1970.

Gignac c. Corporation municipale de Paspebiac, C.M.Q., no. 40194, 22 novembre 1979.

Girard c. Paroisse de Ste-Rose-du-Nord, C.M.Q., no. 30614, 6 novembre 1969...

Giroux c. Maheux, 1947 B.R. 163.

Godin c. Ville de Montréal, C.M.Q., no. 39230, 21 avril 1978.

Goudreau c. La Cité de Sherbrooke, C.M.Q., no. 30705, 25 février 1970.

Groleau c. Ville de Ste-Geneviève, C.M.Q., no. 35856, 9 avril 1975.

Grondin c. Corporation municipale de Frontenac, C.M.Q., no. 34941, 22 janvier 1974.

Guay c. Cité de Shawinigan, 1979, C.A. 315.

Guay c. Lafleur, 1965, R.C.S. 12.

Guérard c. Ville de St-Laurent, C.M.Q., no. 35870, 24 avril 1975.

Guertin c. Cité de Farnham, C.M.Q., no. 37297, 18 mars 1977.

Hardayal c. Le Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, (1978) 1 R.C.S. 470..

Hardy c. Ville de Sainte-Agathe-des-Monts, C.M.Q., no. 37274, 8 février 1977.

Harvey c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40610, 13 mai 1980.

Hébert c. St-Félicien, (1921) 62 R.C.S. 174.

Hébert c. Ville de St-Hubert, C.M.Q., no. 34023, 13 novembre 1972.

Home Oil Distributors Ltd. et al c. Attorney general of British Columbia, 1940 S.C.R. 444.

Houde c. Ville de Vanier, 1978, R.L. 549.

Howarth c. La Commission des libérations conditionnelles, (1976) 1 R.C.S. 453.

Hutchison c. City of Westmount, (1914) 49 R.C.S. 621.

Jean c. Ville de Hauteville, C.M.Q., no. 35645, 21 avril 1975.

Johnson et Sheppard c. Commission des affaires sociales du Québec et als, C.A., no.: 200-09-000382-793, 24 avril 1980.

Jones c. Board of Trustees of Edmonton Catholic School District Number 7, (1977) 2 R.C.S. 872.

Keable c. P.G. du Canada, 1979, R.C.S. 218.

Komo c. Commission des relations de travail, 1968, R.C.S. 172.

Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd., (1948) 4 D.L.R. 673.

Ladore c. Bennett, 1939 A.C. 468.

Lajoie c. Ville de la Petite Rivière, C.M.Q., no. 25427, 15 mai 1964.

Lafontaine c. Paroisse de Saint-Malachie, C.M.Q., no. 30046, 30 décembre 1978.

J.B. Laliberté c. Association des commis de détail, 1967, R.D.T. 246.

Lamarche c. Saint-Constant, Paroisse, C.M.Q., no. 30315, 20 octobre 1969.

Lambert c. Commission scolaire des Anses et Renaud Ross, C.M.Q., no. 31181, 2 février 1971.

Lamontagne c. C.U.Q., C.M.Q., no. 41394, 27 juillet 1981.

Lapointe c. Ville de Rouyn, (1935) 73 C.S. 356.

Larue c. Ville de St-Jean, C.M.Q., no. 35536, 25 février 1965.

Lavallée c. Cité de Sorel, C.M.Q., no. 31051, 23 septembre 1970.

Lavallée c. Ville de Longueil, 1978 R.L. 593.

Lebel c. Ville de Coaticook, C.M.Q., no. 39675, 26 janvier 1979.

Leclerc c. Paroisse de St-Julienne, Comté de Montcalm, C.M.Q., no. 30323, 2 juillet 1969.

Lefebvre c. Ville de Rigaud, (1940) 78 C.S. 255.

Lelièvre c. Comité de discipline et Cité de Québec, 1960 C.S. 546.

Lessard c. Cité de Lévis, (1918) 54 C.S. 139.

Lessard c. Ville de Berthierville, C.M.Q., no. 40969, 21 avril 1980.

Létourneau c. Ville de Charlesbourg, C.M.Q., no. 40912, 19 février 1980.

Marcil c. Ville de Marieville, C.M.Q., no. 37209, 5 octobre 1976.

Marcotte c. Ville de Senneterre, C.M.Q., no. 27722, 19 mai 1965.

Marois c. Paroisse de St-Joachim de Shefford, C.M.Q., no. 38165, 17 septembre 1979.

Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui, (1978) 1 R.C.S. 118.

Messier c. Commission de police du Québec, 1974, C.S. 426; 1976 C.A. 15.

Messier c. Commission de police du Québec, C.P.Q., no. A-72-68, 22 janvier 1974.

Métallurgistes Unis d'Amérique c. Continental Can of Canada Ltd., 1969, R.D.T. 221.

Michaud c. Paroisse de Saint-François-Xavier-des-Hauteurs,
C.M.Q., no. 34906, 11 février 1974,

Ministre du Revenu National c. Coopers et Lybrand, (1979) 1
R.C.S., 495.

Mitchell c. Cité de Montréal, 1963, C.S. 73.

Mitchell c. La Reine, (1976) 2 R.C.S. 570.

Moreau c. Commission municipale du Québec et Ville de Dolbeau,
C.S.Q., no. 200-05-002999-782, 6 novembre 1980.

Moreau c. Commission municipale du Québec et Ville de Dolbeau,
1978 C.S. 761.

Morier c. Paroisse de la Présentation, 1941, C.S. 363.

Munger c. Cité de Jonquière, 1962, B.R. 381.

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners
of police, (1979) 1 R.C.S., 311.

Noël c. Ville de Lachenaie, C.M.Q., no. 40765, 18 septembre
1980.

Otis c. Ville de Baie St-Paul, C.M.Q., no. 32461, 14 janvier
1972.

Ouellet c. Ville de Lévis, C.M.Q., no. 38629, 28 septembre 1972.

Ouimet c. Corporation municipale de Sainte-Sophie, C.M.Q., no.
34458, 4 octobre 1973.

Pagé c. Ville de Val-D'Or, C.M.Q., no. 36127, 11 juillet 1975.

Papineau c. Cité de Lachute, C.M.Q., no. 34357, 6 mars 1974.

Paquet c. Ville de Lebel-sur-Quévillon, C.M.Q., no. 40820, 9
mai 1980.

Paquin c. Ville de Richmond, C.M.Q., no. 25362, 5 mars 1963.

Parent c. Village de St-Isidore, C.M.Q., no. 33316, 8 mai 1972.

Pearlman c. Governor of Harrow School, (1978) 3 W.L.R., 736.

Péladeau c. Ville de Laprairie, 1965, R.D.T., 309.

Poirier c. Canton de Wakefield, partie est, C.M.Q., no. 30436, 14 septembre 1972.

Pollock c. Min. of Transport, 1974, R.C.S. 749.

Procureur général du Canada c. L'Association du Readers Digest, 1961, R.C.S. 775.

Procureur général du Canada et Vermette c. Commission des droits de la personne, 1978, C.A. 67.

Procureur général du Québec c. Farrah, 1976, C.A. 467.

Procureur général d Québec c. Slanec et Grimstead, (1933) 34 B.R. 230.

Quebec Labour Relations Board c. Pascal Hardware, 1965, B.R. 791.

Raby c. Ville de Cadillac, C.M.Q., no. 27411, 31 août 1964.

Racine c. Paroisse de Saint-Hippolyte, C.M.Q., no. 35975, 4 juin 1975.

Racine c. Ville de Mirabel, C.M.Q., no. 36647, 2 juin 1976.

Ranger c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts, C.M.Q., no. 25460, 26 juin 1973.

R c. Pantelidis, (1943) 1 D.L.R. 569.

Reference re Anti-Inflation Act, (1976), 2 R.C.S. 373.

Reference re Eskimos, 1939, S.C.R. 104.

Re General Accident Assurance, (1926) 2 D.L.R. 390.

Re Imperial Tobacco Co. of Canada Ltd., (1939) 4 D.L.R. 99.

Re Kasal and Morgan et Als, (1966) 55 D.L.R. (2d) 758.

Reference re The Residential Tenancies Act, 1979 (Ontario), Cour
suprême du Canada, no. 16025, 28 mai 1981.

Régimbald c. Corporation municipale des Ruisseaux, C.M.Q., no.
39826, 24 avril 1979.

Renaud c. Commission de transport de la Communauté régionale
de l'Outaouais, C.M.Q., no. 41197, 16 septembre 1980.

Renaud c. Ville de St-Eustache, C.M.Q., no. 37497, 22 septembre
1977.

Ridge c. Baldwin, 1964, A.C. 40.

Roper c. Victoria Hospital, (1975) 2 R.C.S. 62.

Rouleau c. Village de Deauville, C.M.Q., no. 40111, 16 mai
1979.

Roy c. Ville de Grand'Mère, (1918) 54 C.S. 21.

Roy c. Ville de Pointe-aux-Trembles et Prieur, (1922) 61
C.S., 329.

Saulnier c. C.P.Q., (1976) 1 R.C.S. 572.

Savard c. Ville de Châteauguay-Centre, C.M.Q., no. 30869, 30
mars 1971.

Savard c. Ville de Mistassini, C.M.Q., no. 30316, 11 septembre
1969.

Segal c. The City of Montreal, 1931, R.C.S., 460.

Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi, 1973, R.C.S.
681.

Séminaire St-François de Cap Rouge c. Yaccarini, 1973, C.A. 713.

Service familial Rive-sud c. Syndicat des employés du service familial de la Rive-sud, 1972, T.T. 71.

Simard c. Cité de Chicoutimi, C.M.Q., no. 28742, 20 septembre 1966.

Société d'énergie de la Baie James c. Léa Benoit & Associés Ltée, 1975, T.T. 195.

St-Germain c. Cité du Cap-de-la-Madeleine, C.M.Q., no. 36425, 9 août 1976.

St-John c. Fraser, 1935, R.C.S., 441.

Stevens c. La Cité de Hull, C.M.Q., no. 31148, 7 décembre 1971.

Strecko c. Corporation municipale de Wentworth-Nord, C.M.Q., no. 35385, 23 septembre 1974.

Syndicat des employés des publications Québecor c. Les publications Québecor Inc., 1977, T.T. 46.

Syndicat des fonctionnaires municipaux de la Ville d'Anjou c. Ville d'Anjou, 1972, T.T. 393.

Syndicat des vendeurs d'automobiles du district de Québec c. Giguère Automobile, 1967, R.D.T. 321.

Tardy c. Ville de St-Hubert, C.M.Q., no. 34019, 13 novembre 1972.

Tassé c. La Cité de Ste-Thérèse, C.M.Q., no. 25431, 29 juillet 1963.

Thauvette c. Ville de Vaudreuil, C.M.Q., no. 34487, 8 juin 1973.

Thériault c. Cité de Deux-Montagnes, C.M.Q., no. 28649, 13 juillet 1966.

Thibault c. Commission scolaire de Saint-Célestin, (Comté de Nicolet), C.M.Q., no. 32974, 14 mai 1971.

Thibault c. Ville de Maniwaki, 1978, R.L. 466.

Tisserand c. Corporation municipale de Chute St-Philippe,
C.M.Q., no. 32866, 7 mai 1971.

Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Ecosse), (1977) 1
R.C.S. 112.

Tremblay c. Ville de Dolbeau, C.M.Q., no. 39697, 18 janvier
1979.

Tremblay c. Ville de St-Félicien et Paroisse de St-Félicien,
C.M.Q., no. 35725, 7 janvier 1975.

Tremblay c. Ville de Trois-Pistoles, C.M.Q., no. 39354, 29 mai
1978.

Trudeau c. Paroisse de Saint-Philippe, C.M.Q., no. 40552, 7
janvier 1981.

Trudel c. Corporation municipale de Piedmont, C.M.Q., no. 35969,
4 juin 1975.

Vachon c. P.G. du Québec, (1979) 1 R.C.S. 555.

Verdy c. Cité de Dorval, C.M.Q., no. 30849, 28 août 1970.

Viau c. Corporation municipale de Notre-Dame-de-la-Merci,
C.M.Q., no. 40891, 14 mars 1980.

Viau c. Ville de Maisonneuve, 14 R.L., n.s., p. 264.

Ville de Beloeil c. Commission municipale du Québec et autres
1974, C.S. 492.

Ville de Montréal c. Chack, 1967, R.L. 137.

Ville de Montréal c. Commission municipale du Québec et Bon-
homme, C.S.M., no.: 500-05-012920-789, 5 septembre 1980.

Ville de Montréal c. C.M.Q., 1979, C.A. 65.

Ville de Montréal c. Ilgwu Center Inc., 1970, C.A. 344.

Ville de Lévis c. André Ouellet et Als et Procureur Général du Québec, 1978, C.S. 63.

Ville de Rouyn c. Mageau, 1936, B.R. 350.

Ville de Ste-Foy c. Syndicat des fonctionnaires municipaux de la Ville de Ste-Foy, 1967, R.D. 205.

Villeneuve c. Gauthier, 1963, C.S. 133.

Voyer c. Ville de Boisbriand, C.M.Q., no. 36333, 10 décembre 1975.

White c. Ville de Varennes, C.M.Q., no. 39660, 25 septembre 1978.

TABLES DES MATIERES

	<u>PAGES</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
A- VUE D'ENSEMBLE DES STRUCTURES MUNICIPALES RELATIVEMENT À LEURS OFFICIERS	5
B- LA NOTION D'OFFICIER MUNICIPAL	12
C- CADRE JURIDIQUE DU PROCESSUS DE NOMINATION ET DE DESTITUTION DE L'OFFICIER MUNICIPAL	18
 <u>CHAPITRE I-</u> LE STATUT JURIDIQUE DE LA COMMISSION MUNICIPALE EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL	 27
 <u>SECTION 1-</u> APERÇU HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE D'APPEL AUPRÈS DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC	 29
 <u>PARAGRAPHES A-</u> EVOLUTION ET EXAMEN DES TEXTES LEGISLATIFS PERTINENTS	 30
1- Les dispositions législatives relevant de la Loi sur les cités et villes	30
a) Période de 1876 à 1962	31
b) Les modifications législatives de 1962	35
c) Les modifications législatives de 1968	36
d) La modification législative de 1969	39
2- Les dispositions législatives relevant du Code municipal	41

PAGES

a)	Période de 1870 à 1968	41
b)	Les modifications législatives de 1968	42
c)	La modification législative de 1969	44
d)	La modification de 1977	44
3-	Les dispositions législatives traitant des gouvernements régionaux	45
4-	Les dispositions législatives applicables en matière d'évaluation foncière	48
<u>PARAGRAPHE B-</u>	OBJECTIFS DE L'IMPLANTATION D'UN DROIT D'APPEL AUPRES DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUEBEC	49
1-	Eu égard à la situation «de fait» existant avant les modifications législatives de 1962	50
2-	Eu égard aux rapports des commissions parlementaires, aux mémoires soumis aux autorités gouvernementales de même qu'aux discours et commentaires ministériels	51
3-	Eu égard aux décisions et jugements rendus par les tribunaux	57
<u>SECTION 2-</u>	CADRE INSTITUTIONNEL DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL	60
<u>PARAGRAPHE A-</u>	QUALIFICATION JURIDIQUE DE LA COMMISSION MUNICIPALE EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL EN MATIERE DE DESTITUTION ET DE REDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX	61
1-	Principes jurisprudentiels applicables en vue de différencier un pouvoir de type quasi-judiciaire d'un pouvoir de type administratif	64

PAGES

2-	Examen des décisions rendues par la Commission municipale et par les tribunaux de droit commun en ce qui a trait à la qualification juridique de la Commission municipale en tant que tribunal d'appel	72
<u>PARAGRAPHE B-</u>	NATURE ET PORTEE DU CONCEPT D'APPEL, EU EGARD AUX POUVOIRS ACCORDES A LA COMMISSION MUNICIPALE	80
<u>PARAGRAPHE C-</u>	CONSTITUTIONNALITE DE LA COMMISSION MUNICIPALE EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL EN MATIERE DE DESTITUTION ET DE REDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX	86
<u>CHAPITRE II-</u>	CADRE JURIDICTIONNEL DE LA COMMISSION MUNICIPALE EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL	99
<u>SECTION 1-</u>	LE DROIT D'APPEL AUPRES DE LA COMMISSION MUNICIPALE, EN MATIERE DE DESTITUTION ET DE REDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX	100
<u>PARAGRAPHE A-</u>	LES OFFICIERS MUNICIPAUX BENEFICIAIRES DU DROIT D'APPEL AUPRES DE LA COMMISSION MUNICIPALE	100
1-	Sous la Loi sur les cités et villes	100
a)	Les officiers municipaux expressément désignés à l'article 71 de la loi	103
b)	Les adjoints et assistants des officiers spécifiquement désignés à l'article 71 de la Loi sur les cités et villes	104
c)	Les officiers de la Cour municipale	106

PAGES

d)	Les officiers rattachés aux secteurs du génie, de l'urbanisme et des services techniques	107
e)	Les officiers oeuvrant dans le secteur des loisirs	109
f)	Autres officiers auxquels un droit d'appel est ouvert	112
g)	Officiers nommés par intérim ou à titre temporaire	113
2-	Sous le Code municipal	114
3-	Sous les lois régissant les communautés urbaines et régionales	117
4-	En matière d'évaluation foncière	119
<u>PARAGRAPHE B-</u> LE CONCEPT DE «NON SALARIE» AU SENS DU CODE DU TRAVAIL		122
1-	Le concept théorique de non salarié au sens du Code du travail	123
a)	Définition de «salarié» au sens du Code du travail	123
b)	Application jurisprudentielle de l'expression «salarié» au sens du Code du travail ..	126
2-	La Commission municipale et le concept de «non salarié» au sens du Code du travail	130
<u>SECTION 2-</u> PROCÉDURE APPLICABLE AUPRÈS DE LA COMMISSION MUNICIPALE AGISSANT EN TANT QUE TRIBUNAL D'APPEL		134
<u>PARAGRAPHE A-</u> INTRODUCTION DE L'APPEL AUPRÈS DE LA COMMISSION MUNICIPALE		136

PAGES

1-	Résolution en destitution ou en réduction de traitement adoptée par le conseil	136
a)	Nécessité d'une telle résolution	136
b)	Vote requis en matière de destitution ou de réduction de traitement	137
2-	Les délais d'appel	140
3-	Formalités relatives à l'introduction de l'appel	142
a)	La forme de la requête en appel et son contenu	142
b)	Contestation écrite par la partie adverse .	144
<u>PARAGRAPHE B-</u>	<u>L'AUDITION DE L'APPEL DEVANT LA COMMISSION MUNICIPALE</u>	145
1-	Règles générales concernant l'administration de la preuve devant la Commission municipale	145
2-	Le fardeau de la preuve	148
3-	Eléments de preuve admissibles et non admissibles devant la Commission	149
<u>PARAGRAPHE C-</u>	<u>APPLICABILITE DES DISPOSITIONS D'UNE CHARTE MUNICIPALE EN REGARD DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES PROVINCIALES</u>	156
<u>PARAGRAPHE D-</u>	<u>LA DECISION RENDUE PAR LA COMMISSION MUNICIPALE</u>	163
1-	Le processus décisionnel de la Commission municipale	164
2-	La décision de la Commission municipale eu égard à la résolution dont appel	166

PAGES

3-	La décision de la Commission municipale eu égard aux frais de l'appel	167
4-	Décision concernant l'octroi de dommages-intérêts	170
<u>CHAPITRE III-</u>	EXAMEN DES CRITERES DECISIONNELS APPLIQUES PAR LA COMMISSION MUNICIPALE, ET ANALYSE DES VOIES DE RECOURS A L'ENCONTRE DES DECISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION EN MATIERE DE DESTITUTION ET DE REDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX	172
<u>SECTION 1-</u>	APPRECIATION, PAR LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, DES MOTIFS DE DESTITUTION ET DE RÉDUCTION DE TRAITEMENT, TELS QUE MIS EN PREUVE DEVANT ELLE	173
<u>PARAGRAPHE A-</u>	DEFINITION DE L'EXPRESSION «DESTITUTION» ...	175
1-	Définition lexicologique	175
2-	Application jurisprudentielle des concepts de «destitution» et de «réduction de traitement» ..	176
a)	Dans le cas d'un officier «relevé» de ses fonctions	179
b)	Dans le cadre de mutation d'un officier ou de la restructuration des services municipaux	182
c)	Dans le cadre de fusion de corporations publiques	185
d)	Dans le cadre de mise-à-pied temporaire ou de suspension	187
e)	Dans le cas de démission d'un officier municipal	191

PAGES

f)	Dans les cas de modification de salaires ou d'indemnités de dépenses	193
(i)	Cas de modification de salaires	193
(ii)	Cas de modification des indemnités de dépenses	196
g)	Dans le cas d'un officier cumulant deux fonctions	199

PARAGRAPHE B- LES CRITERES D'APPRECIATION DE LA COMMISSION MUNICIPALE EU EGARD AUX MOTIFS DE DESTITU-
TION OU DE REDUCTION DE TRAITEMENT 201

1-	Enoncé des critères théoriques sousjacents aux décisions de la Commission municipale	202
a)	Les faits reprochés à l'officier municipal doivent avoir un degré minimal de sérieux et de gravité	204
b)	Le conseil doit agir pour des motifs de «bonne administration» et en vue du «bien commun de la population»	206
c)	La sanction imposée par le conseil ne doit pas être disproportionnée	207
2-	Décision et appréciation, par la Commission municipale, des principaux motifs de destitution ou de réduction de traitement mis en preuve devant elle	209
a)	Destitution au motif d'incompétence	210
b)	Destitution au motif d'économie budgétaire.	213
c)	Destitution aux motifs de conflit de personnalité et de tempérament bouillant	214
(i)	Conflit de personnalité entre l'officier municipal et un membre du conseil	214

PAGES

(ii)	Conflit de personnalité entre officiers municipaux	216
(iii)	Officier municipal au tempérament bouillant	217
d)	Destitution au motif d'absences répétées de l'officier municipal	218
e)	Destitution au motif d'abus de confiance ou de paiements illégaux effectués par l'officier municipal	219
f)	Destitution au motif d'usage immodéré de boissons alcooliques	221
g)	Destitution au motif de comportement contraire aux directives ou résolutions du conseil, par l'officier municipal	221
h)	Destitution au motif d'activité politique partisane sur la scène municipale	225
i)	Destitution au motif de refus d'occuper un emploi municipal à temps complet	229
j)	Destitution au motif de «cession de biens» par l'officier municipal	229

SECTION 2-

LES VOIES DE RECOURS À L'ENCONTRE DES DÉCISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DESTITUTION ET DE RÉDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX	231
---	-----

PARAGRAPHE A-

LES RESTRICTIONS LEGISLATIVES APPLICABLES AUX RECOURS EXERCES A L'ENCONTRE DES DÉCISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION MUNICIPALE .	232
---	-----

1- Principe général concernant l'exclusion du droit d'appel de la décision rendue par la Commission municipale	232
2- L'immunité accordée à la Commission municipale et à ses membres	237

PAGES

<u>PARAGRAPHE B-</u>	APPLICABILITE DES RECOURS JUDICIAIRES PREVUS AU CODE DE PROCEDURE CIVILE	241
1-	L'action directe en nullité	241
2-	Le jugement déclaratoire sur requête	244
3-	L'évocation	246
a)	L'évocation au cas d'excès de juridiction .	250
b)	L'évocation au cas de violation des règles de justice naturelle	254
(i)	Eu égard à la règle «audi alteram partem»	256
(ii)	Eu égard à la règle d'impartialité .	259
<u>CONCLUSION</u>		265
A-	MANQUE D'UNIFORMITE LEGISLATIVE	269
1-	Quant aux normes applicables aux officiers relevant de la Loi sur les cités et villes en regard des normes applicables aux offi- ciers soumis au Code municipal	270
2-	Quant aux officiers relevant d'organismes rattachés aux communautés urbaines ou ré- gionale	273
3-	Quant aux règles de procédure et de prati- que	276
4-	Quant aux décisions rendues par la Commis- sion	278
B-	L'IMMUNITÉ ACCORDÉE À LA COMMISSION MUNICIPALE, SIÉGEANT EN MATIÈRE D'APPEL, ET LES RÈGLES DE JUSTICE NATURELLE	280

PAGES

C- L'AVENIR DE LA COMPÉTENCE ACCORDÉE À LA COMMISS-
SION MUNICIPALE EN MATIÈRE DE DESTITUTION ET DE
RÉDUCTION DE TRAITEMENT DES OFFICIERS MUNICIPAUX 284
