

UNIVERSITE D'OTTAWA

LE POUVOIR DES COMMISSIONS SCOLAIRES EN MATIERE DE
"RENOI" ET SON CONTROLE PAR LE TRIBUNAL D'ARBITRAGE

par

Yves Boisrond

Thèse présentée à l'Ecole des Etudes supérieures de
l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention de la
maîtrise en droit (droit public)



UMI Number: EC56252

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI Microform EC56252
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

Je tiens à adresser mes sincères remerciements
au professeur GASTON DESCÔTEAUX, mon patron de thèse,
pour ses précieux conseils, à M^e MARC BRIERE ainsi
qu'à M^e JEAN-GUY CLEMENT pour les idées qu'ils m'ont
suggérées lors de la préparation de ce travail.

Y.B.

TITRE: LE POUVOIR DES COMMISSIONS SCOLAIRES EN MATIERE DE
"RENOI" ET SON CONTROLE PAR LE TRIBUNAL D'ARBITRAGE

S O M M A I R E

<u>LISTE DES ABREVIATIONS</u>	VI
<u>NOTE PRELIMINAIRE</u>	VII
<u>INTRODUCTION</u>	VIII
PREMIERE PARTIE : LE POUVOIR DES COMMISSIONS SCOLAIRES EN MATIERE DE RENVOI	1
<u>CHAPITRE PREMIER: NATURE DU POUVOIR DE RENVOI</u>	1
Différence entre congédiement et non- réengagement	
<u>SECTION I</u> : Niveau juridique	2
<u>SOUS-SECTION I</u> : Quant au lien contractuel	2
<u>PARAGRAPHE I</u> : Congédiement	2
<u>PARAGRAPHE II</u> : Non-réengagement	3
<u>SOUS-SECTION II</u> : Quant aux obligations des Commissaires	4
<u>PARAGRAPHE I</u> : Congédiement	4
<u>PARAGRAPHE II</u> : Non-réengagement	5
<u>SECTION II</u> : Niveau pratique	6
L'instituteur et le marché du travail	
<u>PARAGRAPHE I</u> : Cas de congédiement	7
<u>PARAGRAPHE II</u> : Cas de non-réengagement	8

<u>CHAPITRE DEUX : FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI</u>	9
<u>SECTION I</u> : Dans la grande entreprise	9
<u>SOUS-SECTION I</u> : Autorité et propriété	9
<u>SOUS-SECTION II</u> : Autorité et rentabilité	10
<u>SECTION II</u> : Dans le domaine scolaire	12
<u>SOUS-SECTION I</u> : Autorité et propriété	12
<u>SOUS-SECTION II</u> : Autorité et rentabilité	13
 <u>CHAPITRE TROIS : EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI</u>	17
<u>SECTION I</u> : Règles de fond	17
<u>SOUS-SECTION I</u> : Congédiement	18
<u>PARAGRAPHE I</u> : Incapacité - Incompétence	20
<u>PARAGRAPHE II</u> : Inconduite - Insubordination	23
<u>PARAGRAPHE III</u> : Négligence (absentéisme).....	26
<u>SOUS-SECTION II</u> : Non-réengagement.....	27
<u>PARAGRAPHE I</u> : Motifs reliés à la personne de l'instituteur.	27
A - Incapacité légale	27
B - Incapacité de fait	29

III.

PARAGRAPHE II: Motifs commandés par des raisons d'ordre 31
administratifs

- Surplus de personnel

SECTION II: Règles de forme 33

SOUS-SECTION I : Procédure de congédiement 34

PARAGRAPHE I : Procédure légale 34

PARAGRAPHE II: Procédure conventionnelle 35

SOUS-SECTION II: Procédure de non-réengagement 37

PARAGRAPHE I : Non-réengagement en général 37

PARAGRAPHE II: Non-réengagement pour surplus de personnel .. 39

<u>DEUXIEME PARTIE : CONTROLE DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE</u>	42
<u>CHAPITRE PREMIER : CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI</u>	43
<u>SECTION I : Contrôle de la nature des motifs</u>	43
<u>SOUS-SECTION I : Congédiement</u>	44
<u>SOUS-SECTION II: Non-réengagement</u>	45
<u>SECTION II : Preuve des motifs</u>	48
<u>SOUS-SECTION I : Fardeau de la preuve</u>	48
<u>SOUS-SECTION II: Modes de preuve</u>	52
<u>PARAGRAPHE I : Les rapports d'appréciation</u>	53
<u>PARAGRAPHE II: Les déclarations des parties et des témoins</u> .	56
A - Preuve des faits concrets	57
B - Preuve des jugements de l'employeur	60
<u>SECTION III : Appréciation des circonstances</u>	62
<u>SOUS-SECTION I : Genre de cours et d'élèves et conditions matérielles</u>	64
<u>SOUS-SECTION II : Attitude de l'instituteur</u>	68
<u>SOUS-SECTION III: Attitude des supérieurs</u>	71

<u>CHAPITRE DEUX : CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI</u>	78
<u>SECTION I : Contrôle de la procédure de congédiement</u>	80
<u>SOUS-SECTION I : La suspension de l'instituteur</u>	80
<u>SOUS-SECTION II: Le congédiement proprement dit</u>	86
<u>PARAGRAPHE I : Contrôle de la procédure prévue par la Loi</u>	87
<u>PARAGRAPHE II: Contrôle de la procédure prévue par la Convention</u>	94
<u>SECTION II: Contrôle de la procédure de non-réengagement</u>	99
<u>SOUS-SECTION I : Contrôle de la procédure prévue par la Loi</u>	100
<u>PARAGRAPHE I : Le non-réengagement en général</u>	100
<u>PARAGRAPHE II: Le non-réengagement des enseignants non-qualifiés</u>	101
<u>SOUS-SECTION II: Contrôle de la procédure prévue par la Convention</u>	106
<u>PARAGRAPHE I : Non-réengagement des instituteurs non-permanents</u>	106
<u>PARAGRAPHE II: Non-réengagement pour surplus de personnel</u> ..	111
A - Contrôle de l'existence du surplus de personnel	112
B - Contrôle des modalités d'application du surplus de personnel aux fins de non-réengagement	116
<u>CONCLUSION : LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE</u>	124
<u>RESUME ET CONCLUSION GENERALE</u>	131

LISTE DES ABREVIATIONS

C.S.	Cour supérieure du Québec
C.S.R.	Commission scolaire régionale
G.O.Q.	Gazette officielle du Québec
L.I.P.	Loi de l'instruction publique
R.C.S.	Rapports judiciaires du Canada/Cour suprême du Canada
R.D.T.	Revue de Droit du travail
R.I.	Relations industrielles
R.L.	Revue légale
R.S.E.	Recueil des sentences de l'Education
S.A.	Sentence arbitrale
T.A.S.E.	Tribunal d'arbitrage, secteur de l'Education

NOTE PRELIMINAIRE

Dans le présent travail nous n'avons tenu compte que des décisions rendues en vertu de la Loi de l'instruction publique et de la convention collective en application jusqu'au 15 octobre 1972. Cependant nous avons jugé bon de faire référence à certaines clauses du Décret N° 3042-72 du 15 octobre 1972, modifié par l'arrêté en conseil N° 3811-72 du 15 décembre 1972 et tenant lieu de convention collective pour les instituteurs employés par les commissions scolaires.

INTRODUCTION

Les rapports qui, dans le domaine scolaire, s'établissent entre l'employeur (les commissions scolaires) et les employés (les instituteurs) sont d'une nature bien particulière. Cela tient au fait que, contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, les intérêts personnels de l'employeur ne sont pas engagés. Son rôle se situe dans un cadre purement administratif, celui déterminé par la Loi de l'instruction publique (appelée communément Code scolaire). Ses droits et prérogatives sont aménagés en considération de l'efficacité des services à offrir à la clientèle scolaire et aussi de la nécessité de créer un climat propice à une saine distribution de l'enseignement. Dans cette perspective, ils s'apparentent plutôt à des devoirs, et cela se reflète à travers les attributions inscrites dans le cadre des droits de gérance et spécialement en matière de congédiement et de non-réengagement.

La possibilité pour les commissaires d'école de congédier les instituteurs relevant de leur juridiction est, en effet, définie à l'article 203, paragraphe 2 de la Loi de l'instruction publique. Cet article fait une énumération des raisons qui peuvent être invoquées à l'appui d'une décision de congédiement, énumération très limitative qui reste, néanmoins, trop générale pour permettre de déterminer, en

INTRODUCTION

toute sûreté, ce qui, dans un cas particulier, peut servir de motif à un congédiement.

Cette carence de précision laisse donc une large place à l'interprétation. Le législateur a voulu s'en remettre au bon sens et au jugement des commissaires toutes les fois que ces derniers doivent se prononcer sur des cas précis. Il leur accorde, de ce fait, une certaine latitude, des pouvoirs discrétionnaires les habilitant à déterminer dans quelles circonstances la conduite d'un instituteur ou tout simplement un acte relevé dans son comportement est de nature à entraîner une sanction.

Cette tâche n'est pas sans délicatesse, car il n'est pas toujours facile de juger avec toute l'objectivité requise la conduite d'un instituteur et de se prononcer avec discernement sur l'opportunité de son congédiement. Et même à l'occasion de cas particuliers, cette sanction disciplinaire, la plus rigoureuse, ne doit être prononcée que conformément à la Loi, donc uniquement si la conduite de l'instituteur ou l'acte qui lui est reproché est assimilable à l'une des causes prévues au paragraphe 2 de l'article 203, soit l'incapacité, la négligence, l'insubordination, l'inconduite ou l'immoralité.

Dans les cas de non-réengagement, exception faite des cas de non-réengagement pour surplus de personnel où le motif

INTRODUCTION

est plus précis et plus objectif, la question est plus délicate bien qu'il faille reconnaître prardoxalement une accentuation du pouvoir discrétionnaire des commissaires. La Loi de l'instruction publique, tout en leur reconnaissant le droit de ne pas réengager certains instituteurs, ne pose aucune restriction, quant aux motifs de la sanction. Elle ne fait aucune allusion aux causes, et laisse ainsi les commissaires tout à fait maîtres de l'opportunité de leurs décisions. Ce qui, néanmoins, ne les autorise pas à recourir à l'arbitraire en décidant de non-réengagement sans cause, ni explication.

D'une manière générale, les mêmes raisons invoquées à l'appui d'une décision de congédiement servent aussi dans les cas de non-réengagement. Le congédiement est une sanction beaucoup plus sévère que le non-réengagement, on comprend alors que toute faute capable d'entraîner le premier peut et à plus forte raison, justifier le second. En tout cas, cette nécessité de justification des décisions de non-réengagement n'a nullement pour effet d'entamer, ni d'atténuer les pouvoirs des commissaires puisqu'à ce niveau leur discrétion et leur jugement restent les seuls mécanismes d'appréciation par lesquels passent toute décision de renvoi, et cela tant par la voie du non-réengagement que par celle du congédiement.

INTRODUCTION

La détention et surtout l'exercice de tels pouvoirs peuvent, à n'en pas douter, donner lieu à des excès et à des injustices dont l'effet immédiat serait de frustrer l'instituteur dans l'un de ses droits les plus essentiels, en l'exposant à tout moment, à la perte de son emploi, et cela, même s'il s'acquitte avec compétence de la tâche qui lui est confiée. C'est pour obvier à ces difficultés, et aussi pour lui enlever le souci permanent dû à l'éventualité d'un renvoi inconsidéré, que le Code scolaire a aménagé à son intention des voies de recours lui permettant de contester les décisions qu'il estime illégales ou tout simplement injustifiées.

Les conflits qui naissent à l'occasion d'un congédiement ou d'un non-réengagement sont ainsi soumis au contrôle d'un tribunal spécialisé toutes les fois que l'instituteur renvoyé ou le syndicat auquel il est affilié l'estime opportun. Cela revient à dire que, par-delà l'autorité des commissions scolaires, il y a une instance créée par la Loi¹ et confirmée dans ses attributions par la Convention Collective des enseignants², dont le rôle est de juger de la

1 L.I.P. articles 203-a. et 219 paragraphes 3, 4 et 5.

2 Convention Collective des Enseignants (Entente) clauses 5-2.16, 9-3.00 et suivantes, telle que reprises aux clauses 5-3.09 et 9-2.00 et suivantes du Décret tenant lieu de Convention Collective.

INTRODUCTION

justesse des décisions et de leur conformité aux règles de procédure. Ce contrôle a pour but de garantir le respect de la Loi et de la convention collective, tout en assurant la protection des intérêts de l'instituteur. Il s'exerce néanmoins envers et contre ce dernier, car, si on doit assurer le respect de ses droits et cela en lui enlevant l'inquiétude que cause l'éventualité d'un renvoi inconsidéré, on ne peut, pour autant, se montrer clément à son égard quand il conteste une décision trouvée justifiée ou si, dans le processus des formalités qui aboutissent au grief, il se révèle irrespectueux des règles qui conditionnent l'exercice de son droit d'action.

Le pouvoir de contrôle du tribunal s'exerce donc consécutivement au pouvoir de renvoi. Il y a donc lieu de préciser la nature de ce dernier, d'établir son fondement et d'étudier son fonctionnement, en considérant les règles de "fond" et de "forme" qui le gouvernent (première partie). Alors, il sera possible d'en évaluer la portée face aux limitations qui lui sont imposées par le biais des attributions juridictionnelles du tribunal d'arbitrage (deuxième partie.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI

Différence entre congédiement et non-réengagement

Le pouvoir de renvoi permet à une commission scolaire de mettre fin aux services d'un instituteur, en se libérant des liens contractuels qui consacrent son engagement envers ce dernier. Il recouvre dans son extension deux réalités: le congédiement et le non-réengagement. Il s'agit là de deux types d'actes administratifs qui, indépendamment des raisons d'ordre pédagogique communes qui les motivent, diffèrent l'un de l'autre à plus d'un point de vue. Ils affectent de façons différentes le lien contractuel établi entre l'employeur et l'employé, ils procèdent l'un d'un devoir imposé aux commissaires et l'autre d'un simple droit reconnu à ces derniers et, en entraînant une perte d'emploi pour l'instituteur, ils se répercutent différemment sur la situation personnelle de ce dernier face au marché du travail. D'où, entre eux, deux ordres de distinctions se situant l'un au niveau juridique et l'autre au niveau pratique.

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI ³SECTION I - NIVEAU JURIDIQUESOUS-SECTION I - QUANT AU LIEN CONTRACTUELPARAGRAPHE I - CONGEDIEMENT

Le congédiement doit être considéré comme une rupture unilatérale de contrat ^{3a}. En effet, en mettant fin au service de l'instituteur, la commission scolaire se libère en même temps des obligations qui découlent des termes du contrat d'engagement de l'instituteur. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Code scolaire comme la convention collective ouvre à tout instituteur congédié la voie des griefs afin de contester toute mesure disciplinaire jugée illégale et d'obtenir, s'il y a lieu, le respect, par l'employeur, des engagements qu'il avait volontairement contractés envers lui. Le caractère unilatéral du congédiement est institué par la Loi, mais à la condition que le congédiement soit conforme aux règles prévues pour sa réalisation, surtout en ce qui a trait aux motifs, ce qui est tout à fait différent quand il s'agit de non-réengagement.

3a Le titre apparaissant dans le haut de chaque page correspond à celui du chapitre en cours.

3 Voir à ce sujet l'avis du tribunal dans: Simon A. Grenou et l'Association des enseignants de Le Royer c. La C.S.R. Le Royer, S.A. 052, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 205, 201.

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI

PARAGRAPHE II - NON-REENGAGEMENT

Le non-réengagement n'est qu'une non-reconduction de contrat. C'est un acte par lequel une commission scolaire traduit sa volonté de ne pas renouveler ses engagements envers un instituteur à l'expiration du contrat qui la lie à ce dernier. La Loi de l'instruction publique ne fait aucune obligation aux commissaires de reconduire de tels liens et la convention ne contient aucune clause en ce sens. D'ailleurs à son Annexe V où sont reproduits les modèles de contrats d'engagement, il est question d'année scolaire (au singulier) et aucune allusion n'est faite aux possibilités de renouvellement. Ce qui veut dire que contrairement au congédiement dont les règles sont établies de manière précise, le non-réengagement dépend de la seule discrétion des commissaires.

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI

SOUS-SECTION II - QUANT AUX OBLIGATIONS DES COMMISSAIRESPARAGRAPHE I - CONGEDIEMENT

Le congédiement n'est pas à la vérité un droit ou un simple privilège dont les commissaires peuvent user à leur convenance. Ils sont tenus autant de n'engager des instituteurs qualifiés ⁴ pour enseigner dans les écoles relevant de leur juridiction, que de recourir au congédiement pour les causes prévues par la Loi qui en fait formellement un devoir ⁵. Même s'ils ont une certaine latitude quant à l'appréciation de la conduite et des actes d'un instituteur, les commissaires sont tout à fait assujettis à la Loi, toutes les fois qu'il est établi qu'un instituteur s'est rendu coupable d'une faute passible de congédiement.

Evidemment on ne peut prévoir ce qui pourrait advenir, s'il leur arrivait de se dérober à un tel devoir, puisqu'aucune sanction n'est prévue contre eux pour la non-application du congédiement. On doit toutefois convenir qu'une pareille situation est loin d'être envisagée dans le concret. Car, d'une part il revient aux seuls commissaires d'apprécier les fautes commises au regard de la Loi et d'autre part on

⁴ L.I.P. article 217.

⁵ L.I.P. article 203 paragraphe 2.

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI

verrait difficilement un instituteur s'accuser ou un syndicat s'en prendre à une commission scolaire qui userait de clémence à l'endroit d'un instituteur passible de congédiement.

PARAGRAPHE II - NON-REENGAGEMENT

En ce qui concerne le non-réengagement, rappelons qu'il n'est soumis qu'aux seules règles de forme. C'est donc pour la Commission scolaire une faculté dont elle peut se prévaloir en toute liberté, sans être tenue au respect d'aucune règle de fond, tant dans l'opportunité du non-réengagement que dans l'établissement des raisons qui le motivent. Sur ce dernier point ils sont maîtres et seigneurs, surtout en ce qui concerne les motifs de non-réengagement allégués à l'endroit des instituteurs ayant moins de trois années de service. Ces derniers ne peuvent en aucun cas attaquer une décision de non-réengagement pour insuffisance ou mal fondé des motifs ⁶. Toutefois l'éventualité d'un recours, devant le tribunal d'arbitrage, exercé par les instituteurs ayant déjà trois années de service oblige les commissaires à se montrer très prudents dans l'appréciation

6 L.I.P. article 219, paragraphe 3.

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI

des motifs et à respecter, dans l'usage de leur droit de non-réengagement, la jurisprudence en vigueur dans ce domaine, s'ils ne veulent pas que leurs décisions soient déclarées mal fondées devant le tribunal d'arbitrage.

SECTION II - NIVEAU PRATIQUE

A première vue, on peut dire qu'aucune différence n'est à établir entre le congédiement et le non-réengagement vu que l'un et l'autre entraînent une perte d'emploi automatique. Cependant le fait que le congédiement puisse être imposé à n'importe quel moment de l'année scolaire, aussi bien au début qu'à la toute fin de celle-ci, et que le non-réengagement ne devienne effectif qu'au terme du contrat d'engagement, donc généralement à la fin de l'année scolaire, crée une différence, quant à leurs effets, entre ces deux types de sanction. Cette différence doit être perçue en considérant les chances de l'instituteur de se faire engager par une autre institution d'enseignement.

Il est bien entendu que l'instituteur n'est pas condamné à travailler exclusivement dans le domaine de l'enseignement; tout dépend de ses aptitudes et de sa formation. Il lui est donc loisible, question d'opportunité, de s'adonner à une autre activité professionnelle. Mais quand on doit penser que le métier d'enseignant, comme tout autre

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI

d'ailleurs, nécessite des aptitudes et des prédispositions particulières, une formation et des talents spécifiques, on comprend alors que l'instituteur n'est vraiment intéressé qu'à l'exercice de la profession à laquelle il s'est destiné et que ses chances d'emploi ne peuvent être évaluées que dans le cadre de cette activité professionnelle. Quelles sont donc ses chances ?

PARAGRAPHE I - CAS DE CONGEDIEMENT

L'année scolaire débute, en principe le 1er juillet ⁷ et en fait, dans les premiers jours de septembre; cela laisse supposer qu'en octobre par exemple, les écoles étant en pleine activité, les commissions scolaires se sont déjà pourvues de leur effectif en personnel enseignant. Un instituteur, congédié dans cette période, ne peut compter que sur des imprévus comme la mort, la maladie, la démission d'un enseignant ou encore sur des impondérables pouvant nécessiter des modifications dans le nombre des enseignants d'une commission scolaire pour avoir des chances d'être embauché au cours de l'année scolaire. Outre ces cas purement hypothétiques, il n'a logiquement aucune chance d'emploi et se trouve, par

⁷ L.I.P. article 1, paragraphe 26.

NATURE DU POUVOIR DE RENVOI

conséquent, exposé au chômage jusqu'à la prochaine année scolaire, et là encore il devra, pour se faire engager, entreprendre des démarches qui n'aboutiront pas nécessairement.

PARAGRAPHE II - CAS DE NON-REENGAGEMENT

De son côté l'instituteur non-réengagé n'est effectivement renvoyé que le 30 juin, c'est-à-dire à la fin de l'année scolaire. Et, indépendamment de la date à partir de laquelle les commission scolaires entament les formalités d'engagement de nouveaux instituteurs, il a pratiquement toute la période comprise entre la date de la réception de l'avis de non-réengagement, soit au plus tard le 30 avril ⁸, jusqu'au mois de septembre pour se faire engager ailleurs. Et toutes les fois qu'il y est parvenu, il n'aura subi aucune perte de salaire, car son contrat d'engagement même s'il date du mois d'août par exemple, aura effet rétroactif à partir du 1er juillet.

Le non-réengagement est donc un moindre mal. C'est une forme atténuée de congédiement qui dépend de la volonté de l'employeur et de son appréciation du rendement des enseignants et cela dans l'exercice de ses droits de gérance.

8 L.I.P. article 219, paragraphe 1.

CHAPITRE DEUX

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

Les droits de gérance sont considérés comme un attribut de la direction. Ils s'exercent d'autorité c'est-à-dire sous une forme qui n'exclut pas l'arbitraire. Et les conventions collectives qui, en principe, devaient les contrebalancer ne se limitent qu'à la formulation de règles établies pour définir les conditions de leur exercice, et cela sans toucher à leur nature et à leur étendue. Qu'est ce qui justifie la reconnaissance de tels droits ? C'est la question à laquelle on va répondre en posant le problème du fondement de l'autorité vu à travers l'entreprise en général et dans le domaine de l'enseignement en particulier.

SECTION I - DANS LA GRANDE ENTREPRISE

SOUS-SECTION I - AUTORITE ET PROPRIETE

Dans le cadre de la grande entreprise, jadis, l'autorité se confondait avec la propriété. Elles étaient toutes deux incarnées de façon tangible dans la personne du patron dont les seuls intérêts justifient les droits de gérance. Depuis la révolution industrielle caractérisée par l'apparition

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

et l'organisation des entreprises gigantesques, la notion d'autorité est devenue indépendante de celle de propriété. Elle a subi en même temps une mutation affectant et sa nature et son exercice. Ce qui est remarquable aujourd'hui dans la grande entreprise, c'est la diffusion des actions entre les mains d'un nombre considérables d'actionnaires . En conséquence, l'autorité devient hiérarchisée et les propriétaires n'exercent plus d'influence directe sur la vie de l'entreprise. Le patron individuel s'est effacé au profit de l'appareil administratif dont les agents sont choisis non pas en raison de leur qualité de propriétaire mais, principalement, en considération de leur compétence et de leur capacité à faire fonctionner l'entreprise d'une manière rentable.

SOUS-SECTION II - AUTORITE ET RENTABILITE

Le fondement de l'autorité ne se situe donc ni dans la propriété, ni même dans le droit de propriété, car si on peut encore parler de propriétaires dans la grande entreprise, cette notion devient presque abstraite, elle s'est même résorbée au profit de celle d'actionnaires. Or la qualité d'actionnaires ne confère en réalité que des titres générateurs de droits au sein de la société qui, elle, récupère le droit

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

de propriété dans sa totalité. L'autorité trouve donc sa justification dans la nécessité de trouver les moyens susceptibles d'assurer une certaine efficacité à l'action des administrateurs. Et, comme l'affirme G. Dion, "c'est le bien commun qui fonde l'autorité, qui lui donne ces pouvoirs, qui détermine la nature, l'étendue et les limites de sa compétence".⁹ Et plus encore, le fondement de l'autorité est, selon R. Chartier, "(...) le besoin essentiel d'une coordination harmonieuse d'activités multiples et d'intérêts divergents en fonction de la fin de l'entreprise".¹⁰

Cependant quelle que soit la vocation qu'on peut prêter à une entreprise, sa fin ultime ne doit être envisagée qu'à travers le prisme de ses propres intérêts, c'est-à-dire dans une perspective où domine sa rentabilité. En est-il ainsi de l'autorité dans le domaine scolaire ?

9 G. DION, "Propriété, responsabilité et droits de gérance", dans: Droits de gérance et changements technologiques, Québec, Presses Universitaires Laval, 1960, p. 41.

10 R. CHARTIER, "Efficacité, science, participation à la gestion et droits de gérance", dans: Droits de gérance et changements technologiques, Québec, Presses Universitaires Laval, 1960, p. 56

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

SECTION II - DANS LE DOMAINE SCOLAIRE

Les considérations qu'on vient de faire sont d'ordre très général, elles ne peuvent s'appliquer au domaine scolaire sans subir des modifications nécessaires, en raison de la spécificité des activités qui y sont exercées. Dans ce secteur d'activité ni la propriété, ni la rentabilité ne peuvent servir de fondement à l'autorité.

SOUS-SECTION I - AUTORITE ET PROPRIETE

La notion d'autorité est ici tout à fait détachée de celle de propriété. Elle est exercée par de simples préposés, mandatés par un électorat n'ayant avec les biens exploités et les services offerts aucun lien de droit ou de fait qui s'apparente au droit de propriété. Le patrimoine d'une corporation scolaire ressort du domaine public, c'est une propriété administrative qui sert de cadre au développement des valeurs humaines. Il est destiné à une fonction sociale qui doit être remplie de manière efficace et désintéressée.

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

SOUS-SECTION II - AUTORITE ET RENTABILITE

Il faut convenir cependant, que la notion d'efficacité, dans la mesure où elle doit être envisagée, n'est pas liée à celle de rentabilité, du moins la rentabilité matérielle pouvant être traduite en chiffres, et cela tant sur le plan national que sur le plan individuel.

Il est hors de doute que sur le plan national, les gouvernements consacrent une portion de plus en plus respectable de leur budget à l'éducation qu'ils considèrent comme un champ propice à l'exploitation des ressources humaines. Toutefois, l'existence d'une relation directe entre l'expansion économique et le relèvement du niveau de l'enseignement, reste à prouver, en dépit de la reconnaissance de l'éducation comme facteur de progrès¹¹. D'ailleurs c'est ce que H. M. Phillips semble confirmer par ses propos quand

¹¹ Dans un ouvrage où il a passé en revue des études visant à quantifier l'apport de l'éducation et de la recherche à la croissance économique, Jean Bonvin recommande la prudence, sinon un certain scepticisme face aux résultats auxquels ces études ont abouti. Selon lui, les effets de l'éducation sont multiples et échappent à toute mesure. J. BONVIN, "L'éducation facteur de croissance et de développement économique, une étude de planification à long terme dans le cadre du Sénégal". Bernes, Editions H. Lang, 1970, 578p.

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

il déclare:

"On peut certes démontrer que l'expansion dépend d'un puissant facteur résiduel représentant l'organisation et les capacités humaines, mais il n'est pas possible de décomposer ce facteur pour considérer isolément l'influence de l'enseignement". 12

Et, transposé sur le plan individuel, le problème reste toujours entier, comme l'indique S.E. Harris:

"En ce qui concerne le rendement de l'enseignement on peut dire au moins que les étudiants qui poursuivent des études universitaires ou jouissent d'une meilleure instruction, perçoivent des traitements annuels plus élevés et des revenus plus importants au cours de leur vie. On ne sait pas encore dans quelle mesure l'enseignement détermine cet état de choses". 13

On peut donc dire, pour le moment du moins, que les services offerts dans le domaine de l'éducation échappent à la quantification des résultats. Une institution d'enseignement a pour principale mission d'assurer la formation de sa clientèle. C'est donc une source où chacun va puiser, selon ses intérêts et sa capacité, la somme de connaissances nécessaires à l'accomplissement du rôle qu'il lui reviendra de jouer dans la vie sociale. Seule une évaluation concrète, et en termes quantitatifs, de ce rôle qui, en

12 H.M. PHILLIPS, "Education et développement", dans Les Aspects économiques et sociaux de la planification de l'éducation, Paris, UNESCO, 1965, p. 70.

13 S.E. HARRIS, "Aspects économiques de l'Enseignement supérieur", Paris, O.C.D.E., 1964, p. 60.

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

fait, couvre toute la période de productivité de l'individu, permettrait de témoigner en faveur de l'efficacité de l'enseignement. Et encore faudrait-il, pour parvenir à une juste évaluation, en déduire la part des leçons et expériences tirées de l'école de la vie, leçons et expériences, fruit d'une certaine forme d'empirisme et résultant de la confrontation avec le concret, des données théoriques et parfois abstraites dispensées par les institutions d'enseignement ¹⁴.

L'efficacité devient donc purement conceptuelle. Il en résulte que l'autorité trouve son fondement dans la nécessité qu'il y a pour la direction de coordonner les activités des divers agents qui oeuvrent dans le domaine et d'assurer l'établissement et le maintien d'un climat psychologique favorable à l'enseignement, dans le sens d'une harmonisation des rapports entre administrateurs, professeurs, parents et élèves, à la satisfaction de tous et de chacun.

Le pouvoir de renvoi est, en conséquence, un instrument de redressement permettant de corriger les "déviation" qui portent atteinte au bon ordre des choses. Il s'exerce directement contre l'instituteur dont la situation est plus que précaire. Celui-ci est, d'une part, soumis aux exigences des commissaires et, de l'autre, sollicité par ses élèves

14 S.E. HARRIS, "Aspects économiques de l'Enseignement supérieur", Paris, O.C.D.E., 1964, pp. 52-53.

FONDEMENT DU POUVOIR DE RENVOI

dont il doit satisfaire le besoin de savoir. Voilà pourquoi, d'ailleurs, il semble subir dans toute sa rigueur l'action de l'autorité investie du pouvoir légal d'apprécier sa conduite et d'évaluer son rendement.

CHAPITRE TROIS

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

Quoique commandé par des raisons de commodités d'ordre administratif et pédagogique, le pouvoir de renvoi tire son origine de la Loi. C'est donc un pouvoir statutaire qui, de ce fait, est conditionné dans son exercice par des règles de fond et de forme qui varient selon qu'il s'agit d'un congédiement ou d'un non-réengagement. Le présent chapitre, consacré à l'étude de ces règles, comprendra deux divisions, dont la première sera réservée aux règles de fond et la deuxième à celles de la procédure.

SECTION I - LES REGLES DE FOND

La Loi de l'instruction publique accorde aux commissions scolaires des pouvoirs qui les habilitent à procéder au renvoi d'instituteurs pour des motifs plus ou moins déterminés, mais elle leur laisse une certaine discrétion quant à l'appréciation de la conduite de leurs employés et quant à la détermination des fautes qui, par leur nature, requièrent une sanction.

Cette discrétion est absolue à ce niveau en matière de non-réengagement, en raison du mutisme de la loi. Elle

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

est limitée, en matière de congédiement, par l'article 203 dont le paragraphe 2 énumère en termes très généraux les fautes auxquelles elle peut s'appliquer. Néanmoins, et même dans le cas de congédiement, il revient aux commissions scolaires de décider dans chaque cas concret de la nature de la faute commise et d'en déduire son assimilation à celles qui sont prévues.

Il y a donc lieu de voir ce qui se passe dans le réel, c'est-à-dire d'examiner à partir de cas d'espèce les raisons qui servent de justification tant au congédiement qu'au non-réengagement.

SOUS-SECTION I - CONGEDIEMENT

Les raisons fournies à l'appui des décisions de congédiement sont d'une grande variété. Mais ce qui les caractérise aux yeux des commissaires, c'est l'ampleur de leur gravité, d'où découlent une sorte de détérioration du climat psychologique nécessaire à l'enseignement, et une impossibilité, pour l'institution scolaire, de garder à son service un instituteur dont la présence ne s'accommode plus du type de fonction auquel il est assigné, et la persistance d'une telle situation serait de nature à perturber, de façon définitive, "l'ordre sacré" qui doit régner et être maintenu

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

dans une institution d'enseignement. C'est donc ce souci d'ordre et sûrement de rectitude qui guide l'action des commissaires quand ils décident, au cours de l'année scolaire, de se départir des services d'un enseignant.

On peut regrouper en deux catégories les reproches adressés aux instituteurs congédiés. La première englobe les reproches qui résultent d'une attitude négative plus ou moins durable, telles l'incapacité ou l'incompétence, et la négligence qui nécessite une certaine période d'observation au cours de laquelle l'instituteur a la chance de s'amender, mais qui peut aussi le condamner définitivement si aucune amélioration n'est survenue. La seconde comprend les reproches qui sont le fait d'actes précis, telles l'inconduite, la désobéissance, qui commandent, par conséquent, une action immédiate. Cependant, à l'occasion d'un congédiement, l'une et l'autre catégories de fautes sont généralement invoquées pour renforcer l'accusation.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

PARAGRAPHE I - INCAPACITE - INCOMPETENCE

L'une des raisons le plus souvent invoquée est l'incapacité, assimilée à l'incompétence et appliquée à des situations diverses dont la principale est l'indiscipline ¹⁵.

Il ne fait aucun doute que l'une des premières qualités que l'on puisse exiger d'un instituteur, c'est la capacité d'assurer au sein des groupes d'élèves qui lui sont confiés un climat de relative sérénité qui permette et facilite en même temps "la transmission des connaissances". Si les élèves se révèlent bruyants et s'ils font preuve de manque de tenue en classe, la tâche de l'instituteur est d'y remédier immédiatement par un rappel à l'ordre et à la discipline, facteur essentiel, voire primordial, à tout travail de groupe.

La faute par l'instituteur d'y parvenir peut donc être considérée comme une incapacité, mais d'une nature spéciale, car sans mettre en doute les valeurs intrinsèques de l'enseignant elle témoigne d'une sorte d'inhabileté à enseigner. C'est ce qui s'est présenté dans Association des Enseignants du Comté de Québec c. Commission Scolaire Régionale Jean-Talon ¹⁶. Selon les déclarations patronales, les élèves ont

¹⁵ Association des professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery, S.A. 006, rap. dans R.S.E. (001 à 0100), 13.

¹⁶ Id.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

été bruyants, lents à se rendre en classe. Les mêmes reproches ont été soulevés dans l'affaire Marguerite Champagne et l'Association Professionnelle des Enseignants de la Mauricie c. La Commission Scolaire Régionale de la Mauricie¹⁷ également dans Association Des Enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire du Lac Saint-Charles¹⁸ et dans Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal¹⁹.

Les commissions scolaires semblent tenir à coeur cet aspect du rôle de l'instituteur dont elles exigent des dispositions particulières quant au contrôle à exercer sur les élèves. Avant tout, une salle de classe est un lieu de travail et non de divertissement et cela même si la détente a aussi sa place dans un milieu de travail. Mais si cette détente est prétexte au désordre et si, en plus, la tolérance s'y mêle, l'atmosphère se détériore et les élèves peuvent en profiter pour transformer la salle de cours en salle de jeu et s'adonner à des activités comme: "lancer des craies, des avions et des boulettes de papier" au mépris des règles les

17 Marguerite Champagne et Association professionnelle des enseignants de la Mauricie c. La C.S.R. de la Mauricie, S.A. 125, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 91.

18 Association des enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire du Lac St-Charles, S.A. 050, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 197.

19 Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 182, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 353.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

plus élémentaires qui gouvernent la conduite d'une classe.

Des reproches de cette nature ont été formulés à l'endroit d'instituteurs congédiés, notamment dans Association des Enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire Jean Talon²⁰ et dans Association des Professeurs de Lignery c. La Commission Scolaire Régionale de Lignery²¹ et en ce qui concerne cette dernière cause les élèves du professeur congédié, et de l'avis de la partie patronale, faisaient ce qu'ils voulaient, au point que certains d'entre eux, craignant l'échec, voulaient changer de classe et échapper, ainsi, au désordre qui régnait continuellement en raison de l'incapacité de l'instituteur à maintenir la discipline.

L'incapacité couvre plusieurs réalités. Elle s'applique aussi bien à l'indiscipline qu'à d'autres fautes ou manquements dont l'instituteur peut se rendre coupable dans le cadre de ses activités professionnelles. On attend de lui qu'il remplisse certaines tâches, comme: tenir le registre de classe, dresser des rapports, qui ne sont pas purement

²⁰ Association des Enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 5.

²¹ Association des Professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery, S.A. 006, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 13.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

pédagogiques, mais complémentaires à sa fonction. Le caractère quasi administratif de ces tâches n'en atténue pas pour autant l'importance aux yeux de la direction qui en tient compte quand elle apprécie, d'une manière globale, le rendement de l'employé. D'ailleurs, le défaut par un instituteur de s'en acquitter d'une manière satisfaisante peut être retenu contre lui parmi les causes de congédiement ²².

PARAGRAPHE II - INCONDUITE - INSUBORDINATION

Les fautes dont il est question ici sont celles considérées par les commissaires comme étant de nature particulièrement grave et dont la commission, même pour la première fois, suffit pour entraîner un congédiement. Le cas le plus frappant se trouve dans Association des enseignants de Lanaudière c. La Commission Scolaire de Berthier d'Autraie ²³. En effet, la dame Lise Turcotte Gauthier, la plaignante, a été congédiée alors qu'elle avait frappé un élève en bas âge et de manière assez violente, ce qui est interdit par les règlements du Ministère de l'Education. Il est requis de tout

²² Association des enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire du Lac St-Charles, S.A. 050, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 197.

²³ Association des enseignants de Lanaudière c. La Commission Scolaire de Berthier d'Autraie, S.A. 008, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 18.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

instituteur un certain contrôle de lui-même et un sens de la mesure de telle sorte qu'il n'outrepasse pas les droits de surveillance et de contrôle dont sa fonction est assortie ²⁴.

De même sa conduite, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'école, doit être marquée au coin de la moralité et de la décence. Même à l'occasion d'activités para-scolaires, sa responsabilité est engagée et sa conduite soumise au contrôle de ses supérieurs hiérarchiques. Lors d'une excursion, par exemple, le fait de consommer de l'alcool ou de permettre aux élèves la consommation de la bière peut être considéré, selon le cas, comme une inconduite ou une insubordination et, par le fait même, entraîner un congédiement. C'est ce qui ressort des deux causes suivantes: Association des Enseignants du Sud-Ouest Québécois c. La Commission Scolaire Régionale de l'Outaouais ²⁵ et André Couture et l'Association des Enseignants Catholiques Dollard-des-Ormeaux c. La Commission Scolaire Dollard-des-Ormeaux ²⁶.

²⁴ P. GARANT, "Droit et législation scolaires", Montréal, McGraw-Hill, 1971, pp. 454-456.

²⁵ Association des Enseignants du Sud-Ouest Québécois c. La C.S.R. de l'Outaouais, S.A. 094, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 363.

²⁶ André Couture et Association des Enseignants Catholiques Dollard-des-Ormeaux c. La C.S.R. Dollard-des-Ormeaux, S.A. 103, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 7.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

Le caractère bénévole des activités para-scolaires ne semble atténuer en rien, aux yeux des commissaires, la responsabilité de l'enseignant. L'instituteur qui prend à sa charge l'organisation d'une excursion se doit aussi de prendre toutes les dispositions nécessaires à sa réalisation. Il ne peut en aucun cas éluder sa responsabilité ni déroger aux règles qui gouvernent généralement les relations entre professeurs et élèves, telles que ces règles sont établies par la direction. C'est donc une insubordination de la part de l'instituteur que de prendre dans sa voiture une élève de l'école où il enseigne et une violation des règlements de l'école que de se trouver en état d'ébriété, suite à la consommation de bière et de hachich. En de telles circonstances, les commissaires n'hésitent pas à recourir au congédiement, même si cette mesure doit frapper un instituteur de dix-neuf ans d'expérience.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

PARAGRAPHE III - NEGLIGENCE (ABSENTEISME)

L'absence non-motivée d'un instituteur à son poste peut aussi tenir lieu de motif de congédiement. C'est qu'en signant son contrat l'instituteur s'est engagé à fournir un certain travail, ce qui entraîne pour lui l'obligation de se présenter régulièrement à l'école pour dispenser son enseignement. Tout manquement à cette obligation peut être considéré comme un refus de respecter les engagements souscrits et entraîner un congédiement. Il est ainsi quand un instituteur s'absente sans donner signe de vie ²⁷ ou quand il essaie de justifier ses absences par des certificats médicaux imprécis ²⁸. De telles absences dans l'esprit de l'employeur perturbent l'horaire de l'école, portent un sérieux préjudice aux élèves tout en témoignant de la négligence de l'instituteur à remplir son devoir.

27 Association des enseignants de Chambly c. La Commission Scolaire de Chambly S.A. 025, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100) 115; Baldwin Cartier Teachers Association c. La Commission Scolaire Baldwin Cartier, S.A. 169, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 296; Association des enseignants de LaSalle c. La Commission Scolaire du Sault Saint-Louis, S.A. 280, T.A.S.E., Montréal, No 75-01-01-01386, 25 mars 1974.

28 Association des enseignants de Le Royer c. La Commission Scolaire St-Léonard de Port Maurice, S.A. 088, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 346.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

SOUS-SECTION II - NON-REENGAGEMENT

Les causes de non-réengagement sont très variées. La Loi étant muette à ce sujet, le seul jugement des commissaires supplée à ce mutisme. On peut en tout cas distinguer, à la lumière de la jurisprudence, deux grandes catégories de motifs de non-réengagement. Une première impliquant la personne même de l'instituteur et englobant l'incapacité légale et l'incapacité générale, et une deuxième commandée par des nécessités d'ordre administratif, sans impliquer la conduite ou la capacité de l'instituteur, il s'agit évidemment du surplus de personnel.

PARAGRAPHE I - MOTIFS RELIES A LA PERSONNE DE L'INSTITUTEUR

A - INCAPACITE LEGALE

Cette incapacité découle d'une absence de qualification. Elle n'est pas citée dans la Loi comme cause de non-réengagement, mais se dégage de l'esprit même des articles 203-a. et 217. En effet ces articles font obligation aux commissaires d'écoles de n'engager, pour enseigner dans les écoles soumises à leur juridiction, que des personnes qualifiées au sens de la Loi,

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

c'est-à-dire celles qui détiennent un brevet ou un permis d'enseignement. De là les commissaires ont cru bon de ne pas réengager les instituteurs ayant perdu leur qualification ou tout au moins en voie de la perdre ²⁹.

Ce type de non-réengagement s'apparente au congédiement décrété pour incapacité entendue dans le sens de l'incapacité générale qu'on retrouve à l'article 203 alinéa 2 de la Loi, avec la différence que contrairement au cas général de congédiement qui peut être décidé à tout moment au cours de l'année, le non-réengagement ne devient effectif qu'à la fin de l'année scolaire, afin de coïncider avec l'extinction de la validité du permis, ordinairement octroyé pour une année scolaire. Ce qui d'ailleurs suscite des difficultés d'ordre technique à l'occasion des renvois motivés par l'incapacité légale et qui ont donné lieu à une distinction entre la capacité de s'engager et celle d'enseigner. On aura d'ailleurs à en parler quand il s'agira d'étudier la position de la jurisprudence sur la question.

29 Association des enseignants de Yamaska c. La C.S.R. de Yamaska S.A. 046, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 185; Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La Commission Scolaire Bellefeuille, S.A. 073, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 279; Association des Professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery et la Corporation des Enseignants du Québec (intervenante) et le Gouvernement du Québec (intervenant) S.A. 081, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 313; Syndicat des Enseignants Le Gardeur c. La C.S.R. Le Gardeur, S.A. 137, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 129; Association Professionnelle des Enseignants de La Mauricie c. La Commission Scolaire Val Maurice, S.A. 176, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 331.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

B - INCAPACITE DE FAIT

Il est question ici de l'incapacité dont l'instituteur fait preuve dans l'accomplissement de sa tâche. La nature de cette incapacité est, à certains égards, la même que celle dont il a été fait mention lors de l'étude des causes de congédiement. C'est tantôt le manque de discipline ³⁰ ou le manque de contrôle sur les élèves ³¹ tantôt une absence personnelle de discipline de la part de l'instituteur ³². La valeur même de son travail peut être mise

30 Association Professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23; Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 214, T.A.S.E., Rimouski, No 01-634, 18 septembre 1973; Association des enseignants de l'Estrie c. La C.S.R. de l'Estrie, S.A. 218, Rimouski, no 01-2475, 22 novembre 1973; Québec City of District teachers' Association c. Protestant School Board of Greater Québec, S.A. 230, T.A.S.E., Rimouski, no 01-1096, 27 novembre 1973; Association des professeurs de l'Amiante c. La Commission Scolaire de Thetford Mines, S.A. 265, T.A.S.E., Hull, no 00251, 6 mars 1974.

31 Simon A. Grenon et l'Association des enseignants Le Royer c. La C.S.R. Le Royer, S.A. 052, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 205; Association des éducateurs de St-Laurent c. La Commission des Ecoles Catholiques de St-Laurent, S.A. 178, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 337.

32 Association des enseignants de Yamaska c. La C.S.R. de Yamaska, S.A. 058, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 229; Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 254; Association des enseignants de l'Estrie c. La C.S.R. de l'Estrie, S.A. 218, Rimouski, No 01-2475, 22 novembre 1973.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

en cause ³³. On peut lui reprocher le manque de qualité de ses cours, son manque de connaissance de la matière enseignée ³⁴ et même, de façon très large, l'insuffisance de son rendement ³⁵.

En fait, tout manquement peut être retenu à la charge de l'instituteur. Et les fautes les plus bénignes tiennent lieu d'appoint à d'autres plus graves et servent, en même temps, à renforcer l'accusation. Le manque d'éthique professionnelle ³⁶ ou de disponibilité ³⁷ peut être aussi invoqué

³³ Association professionnelle des Enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23; Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 254; Association des professeurs de l'amiante c. La Commission Scolaire de Thetford Mines, S.A. 265, Hull, no 00251, 6 mars 1974.

³⁴ Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 030, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 135; Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 254.

³⁵ Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La C.S.R. du Cuivre, S.A. 015, rap. dans R.S.E. (0100 à 0100), 85.

³⁶ Association professionnelle des Enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23; Association des enseignants de Yamaska c. La C.S.R. de Yamaska, S.A. 058, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 239.

³⁷ Association catholique des enseignants de la Régionale Meilleure c. La Commission scolaire catholique de Granby, S.A. 011, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 27.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

au nombre de ces motifs, tout comme l'éventualité d'une extinction de voix. La grande liberté que la Loi laisse aux commissions scolaires dans la détermination des causes de non-réengagement les amène parfois à l'orée de l'arbitraire et les porte à invoquer des raisons controuvées, voire des prétextes ³⁸, à leurs décisions de renvoi. Et cela pourrait être souligné avec plus d'acuité s'il était possible de vérifier les motifs de non-réengagement allégués à l'encontre des instituteurs de moins de trois ans de service. Ces derniers étant privés du droit de grief, en ce qui concerne les motifs, ne peuvent attaquer la décision que si elle a été prise en violation des règles de procédure.

PARAGRAPHE II - MOTIF COMMANDE PAR DES RAISONS D'ORDRE
ADMINISTRATIF: NON-REENGAGEMENT POUR
SURPLUS DE PERSONNEL

Le surplus de personnel comme cause de non-réengagement semble être très précis et de nature tout à fait objective. Il résulte d'une diminution du nombre d'élèves ou d'une augmentation de celui des instituteurs par rapport au nombre d'élèves d'une même commission scolaire, ce qui provoque un déséquilibre dans le rapport maître/élève, tel que ce rapport est décrit et illustré par la convention collective

38 Voir infra notes 51 à 55

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

des enseignants aux clauses 8-2.00 et suivantes. Mais l'entente est absolument muette sur la définition même du surplus de personnel qu'elle ne fait que citer comme cause de non-réengagement et dont elle soumet l'application à certaines conditions de forme ³⁹, c'est-à-dire à certaines dispositions qui doivent être respectées quand il s'agit de l'invoquer afin de procéder au non-réengagement.

Ce cas de non-réengagement est le seul qui ait fait l'objet de négociation et qui ait nécessité tout un protocole dans le but d'empêcher que l'arbitraire n'intervienne dans la désignation des instituteurs devant être remerciés. Avant tout, le surplus de personnel, bien qu'il soit de nature à entraîner des non-réengagements, n'est pas, en soi, un reproche retenu à la charge de qui que ce soit. Il n'est le fait ni des commissions scolaires, ni non plus et encore moins des instituteurs, même si ces derniers en subissent les conséquences. La diminution du nombre d'élèves, inscrits à une commission scolaire, est dans l'ordre des choses que l'on peut considérer comme une suite naturelle du caractère mutable de la vie sociale. Elle peut être due, soit à une diminution des naissances dans une circonscription scolaire,

³⁹ Voir la Convention Collective, Clauses 5-5.00 et suivantes reprises et modifiées par le Décret tenant lieu de convention collective aux clauses 5-6.00 et suivantes.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

soit à des mutations de populations, facteurs qui échappent à l'action des instituteurs et qui ne peuvent, en conséquence, être retenus à leur charge. Quoiqu'il en soit, on ne peut exiger d'une commission scolaire qu'elle garde à son service les instituteurs pour lesquels elle n'a pas d'emploi, d'où la nécessité pour elle de recourir à des non-réengagements.

SECTION II - REGLES DE FORME

Le fait qu'un instituteur ait commis une faute, même grave, ou que sa conduite dans l'accomplissement de sa tâche, soit digne de reproche ne suffit pas pour que le problème de son renvoi soit considéré comme définitivement réglé. La Loi de l'instruction publique ⁴⁰ de même que la convention collective ⁴¹ prévoient toute une série de formalités auxquelles le renvoi d'un instituteur est soumis. Il est d'ailleurs normal que l'instituteur soit informé de la décision et éventuellement, des raisons qui la motivent. La procédure varie selon qu'il s'agit d'un congédiement ou d'un non-réengagement.

40 L.I.P. articles 203 et 219.

41 Voir Convention Collective des enseignants, clauses 5-2.07 et suivantes et le Décret tenant lieu de Convention Collective, clauses 5-3.00 et suivantes.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

SOUS-SECTION I - PROCEDURE DE CONGEDIEMENT

PARAGRAPHE I - PROCEDURE LEGALE

La procédure est tracée de façon assez sommaire par le Code scolaire qui stipule au paragraphe 2 de son article 203:

"Il est du devoir des Commissaires et des syndics d'écoles:

1^o ...

2^o De résilier l'engagement des personnes occupant une fonction pédagogique ou éducative pour cause d'incapacité, de négligence à remplir leurs devoirs, d'insubordination, d'inconduite ou d'immoralité, après mûre délibération, à une session convoquée à cette fin;"

Ce n'est là, à la vérité, qu'une esquisse de procédure qui fixe le cadre d'exercice du pouvoir de congédier, sans définir, dans les détails, les formalités qui, de fait, accompagnent un congédiement. Il faut se rappeler, toutefois, que l'article 203-a du Code scolaire:

"Toute personne qui occupe une fonction pédagogique ou éducative et qui est congédiée en vertu du paragraphe 2^o de l'article 203 peut soumettre son grief à l'arbitrage suivant la procédure prescrite dans la convention collective régissant les parties, ou, à défaut de telle convention ou si elle n'y pourvoit pas, suivant les articles 88 à 90 du Code du travail."

fait référence à la convention collective pour régler les

EXERCICE DU POUVOIR DE RNEVOI

questions de procédure en ce qui concerne les griefs à soumettre à l'arbitrage. Voilà pourquoi d'ailleurs, la convention collective des enseignants, tout en respectant le cadre défini par l'article 203 paragraphe 2 de la Loi, décrit de manière précise, et cela jusqu'au moindre détail, tout le processus des formalités dont le congédiement doit être assorti, depuis la suspension de l'enseignant, formalité préliminaire, jusqu'à l'arbitrage du grief ⁴². Quelle est donc cette procédure ?

PARAGRAPHE II - PROCEDURE CONVENTIONNELLE

Pour comprendre l'esprit qui a présidé à l'élaboration de cette procédure, il faut se rappeler que l'un des premiers effets de la convention collective est de: "créer et de maintenir un climat favorable à l'éducation en établissant des rapports ordonnés entre les parties ⁴³". Dans une telle perspective, la procédure de congédiement, sans élever d'obstacle à la réalisation du congédiement, aménage des voies d'entente susceptibles, grâce aux délais qu'elles imposent, de permettre

42 Convention Collective clauses 5-2,07 et suivantes et le Décret clauses 5-3.01 et suivantes.

43 Convention Collective, clause 1-1.02.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

un règlement amiable et surtout équitable de chaque cas. Le recours au grief n'est donc envisagé que comme l'issue extrême qui ne sera utilisée que dans le cas où la décision finale de la commission ne satisfait pas le syndicat.

Les clauses 5-2.07 et suivantes de l'Entente, qui traitent du renvoi, posent de manière impérative les formalités qui doivent être accomplies. A ce sujet, l'article 5-2.07 est formel dans son libellé:

"Pour décider de résilier l'engagement d'un instituteur pour l'une des causes prévues à la Loi de l'Instruction publique, la procédure suivante doit être suivie:..."

L'instituteur est d'abord relevé temporairement de ses fonctions. Il en est avisé, de même que son syndicat. La commission scolaire doit faire savoir clairement son intention de résilier son engagement et exposer en même temps, l'essentiel des motifs du congédiement. A ce stade de la procédure, le syndicat peut intervenir pour faire enquête et pour rencontrer la commission aux fins de représentations, si nécessaire. Et ce n'est qu'entre le dixième et le vingtième jours, à compter de la date de la suspension ⁴⁴ qu'une assemblée, convoquée à cette fin, peut décider définitivement du renvoi. Et quelle que soit la décision, qu'elle ait conclu

44 Dans le cas où l'instituteur est poursuivi au criminel les délais commencent à courir à compter de la date du Jugement. (Clause 5-2.14) Décret: 5-3.06.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

au congédiement ou à la réintégration de l'instituteur, elle doit communiquer à ce dernier, de même qu'à son syndicat, et cela sous pli recommandé.

Cette procédure est formelle et tout accroc à son respect peut entraîner une action visant à attaquer la décision de congédiement pour vice de forme ⁴⁵.

SOUS-SECTION II - PROCEDURE DE NON-REENGAGEMENT

PARAGRAPHE I - NON-REENGAGEMENT EN GENERAL

La procédure de non-réengagement est extrêmement simple, telle que la Loi de l'instruction publique la décrit en son article 219 paragraphe 1, ainsi

"Les Commissaires et les syndics d'écoles, après avoir décidé, par résolution adoptée à une session régulièrement tenue, de ne pas engager une personne occupant une fonction pédagogique ou éducative pour l'année suivante, doivent, au moins soixante jours avant la date d'expiration de l'engagement se terminant à la fin d'une année scolaire, avant le 1er mai qui précède la fin de cette année scolaire, lui signifier, par écrit, leur intention à cette fin; dans cet avis ils ne sont pas tenus de donner les raisons qui motivent leur décisions."

Contrairement au cas de congédiement, la Loi ne parle ni de "mûre délibération" ni de "session convoquée à cette fin".

⁴⁵ Voir l'avis du tribunal au sujet de la clause 5-2.07, note 120.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

"Une session régulièrement tenue" suffit pour en décider, elle peut être, indifféremment, régulière ou spéciale, l'important est qu'elle soit "régulièrement tenue", c'est-à-dire conformément aux articles 193, 194, et 195 du Code scolaire qui régissent la tenue des sessions des commissaires et syndics d'écoles. A ce premier stade, l'instituteur n'est même pas informé des motifs qui justifient son non-réengagement. La possibilité lui est, néanmoins, laissée de se renseigner sur ces motifs, à condition qu'il en fasse la demande écrite et cela "au moins quarante-cinq jours avant la date d'expiration de son engagement ou s'il s'agit d'un engagement se terminant à la fin d'une année scolaire avant le 15 mai qui précède la fin de cette année scolaire ⁴⁶." Les commissaires ou syndics se doivent de satisfaire à cette demande "dans les quinze jours qui suivent l'expiration de ce délai de quarante-cinq jours ou, dans le cas d'un engagement se terminant à la fin d'une année scolaire, avant le 31 mai ⁴⁷."

Une fois ces formalités remplies, le non-réengagement est considéré comme étant définitif, du moins à ce niveau.

Qu'en est-il maintenant du non-réengagement pour sur-plus de personnel ?

46 L.I.P. article 219, paragraphe 2.

47 Id.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

PARAGRAPHE II - PROCEDURE DE NON-REENGAGEMENT POUR SUR-PLUS DE PERSONNEL

En tant que cause négociée de renvoi, le surplus de personnel est régi concurremment par les règles générales de procédure qu'on vient de voir et par celles établies par la convention aux clauses 5-5.00 ⁴⁸ et suivantes. On sait déjà en quoi consiste les premières, il reste alors à étudier les secondes. Celles-ci ne constituent pas à proprement parler des normes de procédure applicables à l'occasion d'un non-réengagement. Ce sont tout simplement des dispositions tendant à protéger l'instituteur contre l'arbitraire, par l'établissement de critères d'appréciation plus ou moins objectifs dans le processus de désignation des instituteurs susceptibles d'être non-réengagés. Ces critères sont contenues dans la clause 5-5.02 qui se lit comme suit:

"La commission détermine les exigences normales des postes qu'elle devra maintenir et, en ce faisant, elle tient compte, entre autres, des critères suivants, selon l'échelle d'importance qu'elle juge appropriée: exigences de personnalité, connaissance du champ d'enseignement, connaissances de nature psychopédagogique, expérience, maîtrise de la langue d'enseignement requise des titulaires des postes. Le syndicat peut, s'il le désire, donner son avis à la commission sur lesdits critères et leur pondération.

48 Décret: clauses 5-6.00 et suivantes.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

La commission établit ensuite la position relative des instituteurs à son emploi en regard des exigences normales des postes.

Si plusieurs instituteurs rencontrent de façon égale les exigences normales des postes à maintenir, l'ancienneté prévaut.

Si la commission n'a pas déterminé, en temps utile, les exigences normales des postes conformément au premier paragraphe de la présente clause, l'ancienneté prévaut sur tout autre critère."

Ces dispositions permettent seulement d'aboutir à la désignation des instituteurs devant être non-réengagés. Car en ce qui concerne le mode de procéder relatif au non-réengagement proprement dit, la clause 5-5.03 renvoie tout simplement à la Loi de l'instruction publique qui fixe les règles générales de procédure. Donc en règlementant le droit de renvoi pour surplus de personnel, la convention ne fait que l'inclure au nombre des droits de la direction tout en reconnaissant la nécessité administrative justifiant son exercice ⁴⁹.

Mais le pouvoir de renvoi, on l'a vu, ne s'exerce pas en considération de cette seule nécessité. Bien d'autres

49 Le Décret tenant lieu de convention collective donne une meilleure définition du surplus de personnel. Il définit le mécanisme de désignation des instituteurs devant être non-réengagés en privilégiant ceux qui ont le plus d'ancienneté et en établissant un système de repêchage touchant uniquement les moins anciens (clause 5-6.04). Toutefois rien n'indique que les instituteurs non-réengagés doivent être précisément ceux qui ont le moins d'ancienneté.

EXERCICE DU POUVOIR DE RENVOI

raisons, plus subjectives les unes que les autres peuvent aussi en tenir lieu. C'est qu'en appliquant la Loi, les commissaires sont amenés à jouer le double rôle de juge et de partie. Et, en conséquence, on ne peut s'attendre à ce qu'ils agissent avec toute l'objectivité souhaitée. La présomption de bonne foi dont ils bénéficient, dans l'accomplissement de leur tâche, n'est pas en soi une garantie d'impartialité pour les instituteurs. Si cette garantie est assurée à ces derniers, c'est à un autre niveau de juridiction, celui où se place le tribunal d'arbitrage pour exercer son contrôle sur les décisions des commissaires.

DEUXIEME PARTIE

LE CONTROLE DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

Le pouvoir du tribunal d'arbitrage s'édifie à la limite des droits reconnus aux commissions scolaires en matière de renvoi. C'est un pouvoir de contrôle institué dans le but d'assurer le respect des droits de l'instituteur qui peut, toutes les fois qu'il estime avoir été congédié ou non-réengagé illégalement, soumettre un grief à l'arbitrage, dans la mesure où le droit lui est reconnu. Le pouvoir du tribunal consiste, dans ce cas, à vérifier si les motifs allégués à l'appui de la décision de renvoi sont valables ou, selon le cas, si la procédure suivie est conforme aux règles prescrites et, à décider, à partir de cette vérification, de la validité du grief, c'est-à-dire, à le maintenir ou à le rejeter, selon qu'il le trouve fondé ou non-fondé. Il y a donc lieu de voir de quelle façon ce pouvoir est exercé sur les motifs et la procédure de renvoi et d'en préciser par la suite l'étendue quant aux types de décisions auxquels il peut donner lieu.

CHAPITRE PREMIER

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Quand le tribunal d'arbitrage est saisi d'un grief contestant une décision de renvoi, l'une de ses tâches consiste à se prononcer sur la validité des motifs allégués à l'appui de ladite décision. Et pour ce faire, il est amené à s'interroger sur la nature de ces motifs, à apprécier les faits qui lui sont révélés par la preuve et à tenir compte des circonstances qui entourent ces faits en les situant dans le contexte où ils se sont produits.

SECTION 1 - CONTROLE DE LA NATURE DES MOTIFS DE RENVOI

Si l'on fait exception des cas de non-réengagements pour surplus de personnel, on peut dire que le renvoi est essentiellement une sanction. Il nécessite donc pour être justifié des raisons de nature professionnelle ou personnelle ⁵⁰ impliquant la personne même de l'instituteur remercié.

⁵⁰ Nous voulons ici faire allusion à l'incapacité légale.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

SOUS-SECTION I - CONGEDIEMENT

Relativement au congédiement, l'article 203, alinéa 2 de la Loi donne une énumération de ces raisons qui sont l'incapacité, la négligence, l'insubordination, l'inconduite et l'immoralité. Donc, quand une commission scolaire décide de congédier un instituteur elle doit indiquer laquelle ou lesquelles de ces raisons elle retient à la charge de ce dernier. D'ailleurs la clause 5-2.10 de la convention oblige la commission à indiquer l'essentiel des motifs du congédiement dans l'avis de suspension qui est expédié à l'instituteur pour amorcer la procédure de renvoi.

Certes, les commissaires ne sont pas tenus d'utiliser textuellement la nomenclature des raisons indiquées à l'article 203 de la Loi, mais ils doivent au moins, selon le tribunal, préciser l'essentiel des motifs d'une manière qui permette de les assimiler à ceux prévus par La Loi.⁵¹

⁵¹ Association des instituteurs et institutrices de la Banlieue de Québec c. La C.S.R. de Tilly, S.A. 074, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 290.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

SOUS-SECTION II - NON-REENGAGEMENT

Il en est autrement cependant quand il s'agit du non-réengagement. Car comme le souligne le président L. Bouchard:

"Rien dans la Loi ne restreint l'éventail des raisons que peut invoquer la commission."⁵²

Mais il ne faut pas déduire de ce mutisme une liberté absolue reconnue aux commissaires dans la détermination des motifs de non-réengagement. Ainsi une commission ne peut alléguer à l'appui d'un non-réengagement, l'expiration du contrat d'engagement d'un instituteur, car il va de soi qu'un tel motif ne comporte aucun élément de faute imputable à l'enseignant.⁵³

D'ailleurs bien avant l'existence du tribunal d'arbitrage, spécialisé dans ce genre de grief, les tribunaux s'étaient toujours gardés d'entériner des décisions de non-réengagement, quand elles n'étaient pas motivées par des

52 Fédération des enseignants de Champlain c. La Municipalité Scolaire Catholique de Ville Lemoyne, S.A. 049, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 191, 192.

53 Fédération des enseignants de Champlain c. La Municipalité Scolaire Catholique de Ville Lemoyne, S.A. 049 rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 191; Association des instituteurs et institutrices de la Banlieue de Québec c. La Commission Scolaire St-Janvier de Joly, S.A. 105, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200) 15; Syndicat des enseignants de la région des Milles-Iles c. La Commission Scolaire de Fabreville, S.A. 291, T.A.S.E., Montréal, N° 01-2794, 7 août 1974.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

raisons soulignant une défaillance de l'instituteur. Ainsi dans l'affaire Habel-Lafleur⁵⁴, une décision de non-réengagement a été rejetée pour absence de motif. En effet, les commissaires d'écoles de Fortierville avaient, en date du 3 mai 1963, décidé de ne plus maintenir les services d'une institutrice pour l'année scolaire suivante; l'avis de la décision fut donné le 27 mai et l'institutrice le reçut le 30 du même mois. En réponse à une demande des raisons de la décision faite par l'employée, les commissaires lui expédièrent la copie d'un règlement adopté par eux le 28 mai 1963 et ayant trait au classement et à l'engagement des instituteurs. Il ne s'agit pas ici de discuter de la valeur légale dudit règlement, mais de toute évidence, adopté le 28 mai, il ne pouvait en aucune façon justifier une décision qui lui était antérieure, soit celle du 3 mai. Dans la même optique, la Cour Supérieure du Québec avait rendu en 1937 une décision concluant à l'illégalité d'un autre non-réengagement qui avait été décidé sans cause⁵⁵, l'instituteur non-réengagé avait reçu de son employeur un avis rédigé en ces termes:

54 Habel-Lafleur c. Les Commissaires d'Ecoles de Fortierville, dans le comté de Lotbinière, 1965, R.D.T., 166.

55 Desjardins c. Commission des Ecoles Catholiques de Verdun, 1937, C.S., 520.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

"J'ai le devoir, en vertu d'une résolution en date du 5 mai courant, de vous aviser que votre contrat d'engagement pour l'année 1935-36 avec la Commission des Ecoles Catholiques de Verdun expire le 30 juin 1936. Si la Commission a besoin de vos services pour l'an prochain, elle vous avertira en temps opportun".

Il est vrai qu'on ne parle pas, dans l'avis, de non-réengagement, mais le fait de mentionner "si la Commission a besoin de vos services" signifie une rupture d'engagement et traduit en même temps une intention conditionnelle de réengagement, cette intention, même conditionnelle, prouve, en tout cas que la commission n'avait rien à reprocher à l'instituteur et ne pouvait en conséquence décréter son renvoi, sans tomber dans l'arbitraire.

La liberté reconnue aux commissions scolaires dans l'opportunité de leurs décisions ne les affranchit pas pour autant de l'obligation qui leur est faite de les motiver. Et quand elles décident de ne pas retenir les services d'un instituteur à leur emploi, elles doivent en manifester l'intention de façon claire et précise afin d'écarter tout doute sur la nature de leurs décisions. Elles doivent aussi, pour ce faire, donner des motifs valables et au moins susceptibles d'être présentés en guise de preuve devant le tribunal.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

SECTION II - PREUVE DES MOTIFS

Le pouvoir de congédier et de non-réengager ne procède pas de l'arbitraire. Il s'exerce ou doit s'exercer selon les normes établies tant par la Loi ⁵⁶ que par la convention collective des enseignants ⁵⁷. Aucune décision de renvoi ne peut être prise à l'encontre d'un enseignant, si elle n'a pas à sa base des motifs valables pour sa justification. Et devant le tribunal d'arbitrage la preuve de ces motifs doit être établie suivant les règles régissant la preuve.

SOUS-SECTION I - FARDEAU DE LA PREUVE

En règle générale, il incombe au demandeur de faire la preuve des faits sur lesquels repose son action, comme le prescrit le Code civil en son article 1203:

"Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver".

Or, devant le tribunal d'arbitrage, du moins en ce qui concerne les griefs nés à l'occasion d'un congédiement ou d'un non-réengagement, l'instituteur, ou, le cas échéant, son syndicat, est bien celui qui est désigné comme demandeur.

56 L.I.P. articles 203, 219 et suivants.

57 Convention Collective, clauses 5-2.07 et suivantes telles que reprises aux clauses 5-3.00 et suivantes du Décret.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

En conséquence, c'est à lui qu'incomberait le fardeau de la preuve. Il faut donc se demander si, selon toute justice, on peut lui attribuer une telle responsabilité. La réponse variera selon que le grief porte sur la procédure ou sur le fond de la décision contestée.

A l'occasion d'un grief attaquant la procédure d'un renvoi, l'instituteur ou son syndicat endosse la responsabilité de la preuve. En effet, il conteste la forme dans laquelle son renvoi a été décidé. Or les manquements aux règles de procédure se rapportent généralement à l'inobservance des délais prescrits et au non-accomplissement de formalités devant accompagner toute décision de renvoi. Ces règles, même si leur application prête bien souvent à interprétation, sont de nature objective. Il revient donc à celui qui croit déceler des irrégularités dans leur application de prouver le bien-fondé de ses prétentions.

Il n'en sera pas de même, cependant, quand le grief porte sur le fond, c'est-à-dire quand il a pour objet la contestation des motifs du renvoi. Il s'opère alors un renversement du fardeau de la preuve qui passe de l'employé à l'employeur, comme le fait remarquer J. Archambault:

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

"Il est de toute évidence et de toute logique que l'employeur soit amené à indiquer au tribunal les raisons ou motifs de ses actes. Car, il semble inconvenable de penser qu'il puisse incomber à une personne congédiée ou mise à pied de prouver qu'elle a été renvoyée pour une cause juste et raisonnable alors que du fait de son grief, elle prétend le contraire".⁵⁸

Bien plus encore, l'instituteur ignore tout à fait les raisons profondes de son renvoi. Avant le recours au grief, les seules explications qu'il peut obtenir de son employeur, sont celles auxquelles font allusion la clause 5-2.10 de l'Entente, en ce qui concerne le congédiement, et l'article 219, paragraphe 2 de la Loi, relativement au non-réengagement. Or la clause 5-2.10 parle tout simplement de l'expédition d'un avis devant contenir "l'essentiel des motifs" et l'article 219 "des raisons qui motivent leur décision". Il va de soi qu'une description, même détaillée, des raisons motivant un renvoi ne suffit pas pour en établir le bien-fondé. Un motif tel que l'indiscipline, par exemple, si souvent invoqué par les commissions scolaires, est en soi assez vague si aucun fait pertinent n'est apporté pour le prouver. Sur ce dernier point le renversement du fardeau de la preuve apparaît comme une pure fiction car on est en droit de se demander si le seul fait par l'instituteur de soumettre son grief à l'arbitrage suffit pour lui conférer la qualité de demandeur.

⁵⁸ J. ARCHAMBAULT, "Droit de congédier, droit de disposer des hommes", (1960) 15 R.I., 147.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Si l'on veut s'en tenir au seul principe, la réponse sera affirmative, étant donné que c'est bien l'instituteur qui prend l'initiative de l'action en saisissant le tribunal de son grief. Cependant, comme l'a souligné le président Bouchard dans l'affaire de la Commission des Ecoles Catholiques de LaSalle:

"(...) on peut considérer que l'employeur est le poursuivant tenu de prouver les prétentions qu'allègue son avis⁵⁹ de congédiement de suspension ou de réprimande; (...)".

C'est que le renvoi est une atteinte portée aux engagements liant les parties. Il s'opère unilatéralement, du chef de l'employeur et évidemment sans le consentement de l'enseignant. En soumettant son grief à l'arbitrage, celui-ci ne fait que réclamer l'exécution ou le renouvellement des termes de son contrat. En fait il n'accuse personne, au contraire il veut se défendre des accusations portées contre lui. Est-ce pourquoi le président Bouchard a écrit relativement à l'avis annonçant le renvoi:

"Pour les fins des règles de la preuve, l'avis prend l'allure d'une déclaration ou d'une plainte tandis que le grief lui-même tient lieu de contestation".⁶⁰

⁵⁹ Association des éducateurs catholiques de LaSalle c. La Commission des Ecoles Catholiques de LaSalle, S.A. 112 rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 47, 53.

⁶⁰ id., p. 52.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Ainsi, au premier stade de la procédure, tout ce qu'on pourrait exiger de l'instituteur c'est de produire la preuve du lien contractuel rompu, en présentant l'avis de renvoi. Une fois cette preuve établie, ce qui n'est en fait qu'une simple formalité, il reviendra à l'employeur de s'expliquer sur le fond du litige. La logique exige qu'il établisse par des faits pertinents le bien-fondé de sa décision; c'est-à-dire sa conformité avec la loi et, s'il y a lieu, avec la convention.

Le fardeau de la preuve ainsi établi, il faut maintenant voir les modes de preuve et analyser en même temps les critères de leur admissibilité.

SOUS-SECTION II - MODES DE PREUVE

D'une manière très générale, on peut dire qu'il existe deux modes de preuve. Un premier qui est essentiellement basé sur les rapports d'appréciation et un deuxième constitué par les déclarations des parties et de leurs témoins.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

PARAGRAPHE I - LES RAPPORTS D'APPRECIATION

Ils constituent la base même de la décision de renvoi. En effet si la Loi confère aux commissions scolaires le pouvoir de se départir des services des instituteurs ⁶¹, pouvoir d'ailleurs confirmé par la convention collective ⁶², cela entraîne pour elles, par voie de conséquence, le droit de juger de la valeur du travail fourni par leurs employés. Ce qui se traduit par l'établissement de rapports par lesquels elles expriment, en termes qualitatifs, leur appréciation du rendement de chacun d'eux. Il est vrai que la Loi n'en parle pas, mais la convention collective, qui la prolonge, en établit les règles d'admissibilité ⁶³ devant les tribunaux, qui en apprécient souverainement l'application. Il ne faut cependant pas perdre de vue le désir manifeste et maintes fois renouvelé dans l'entente d'arriver à une certaine sécurité d'emploi pour les instituteurs.

Et cela paraît ressortir du chapitre qui traite du dossier d'état de service, suggestivement coiffé du titre non équivoque "Sécurité d'emploi et sécurité sociale". Ainsi par

61 L.I.P., articles 203 et 219.

62 Convention Collective clauses 5-2.07 et suivantes telles que reprises aux clauses 5-3.00 et suivantes du Décret.

63 Convention Collective clauses 5-3.00 et suivantes, modifiées par le Décret aux clauses 5-6.00 et suivantes.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

ces règles d'admissibilité se manifeste une attitude tendant à accorder, à tout instituteur fautif, une chance de s'améliorer par un avertissement préalable à toute réprimande écrite ⁶⁴. En ce sens le tribunal d'arbitrage considère comme prématuré un rapport d'appréciation concluant à un non-réengagement quand il n'y a eu auparavant aucun avertissement ⁶⁵. Il en est de même toutes les fois qu'une commission scolaire essaie de soumettre comme preuve des réprimandes ou des rapports d'appréciation dont l'existence était jusque là inconnue de l'instituteur ⁶⁶. Voici d'ailleurs les termes dans lesquels Me Lucien Bouchard s'est exprimé à propos de la clause 5-3.07:

"Cette clause interdit à la Commission, lors de l'instruction d'un grief d'étoffer sa preuve par des réprimandes et des rapports d'appréciation qui n'auraient pas été régulièrement inscrits au dossier de l'instituteur, selon la procédure définie aux clauses 5-3.02 et 5-3.06. On sait que celles-ci assurent à l'instituteur le droit de prendre préalablement connaissance de ces documents et d'en contester le bien-fondé, s'il le juge nécessaire. Nul ne pourrait donc reprocher à un enseignant un rapport d'appréciation modifié après coup, en violation de la procédure établie à l'article 5-3.00."⁶⁷

64 Convention Collective, clause 5-3.02.

65 Association des enseignants de Lanaudière c. La Commission Scolaire Berthier d'Autraie, S.A. 008, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 18.

66 Convention Collective, clauses 5-3.06 et 5-3.07, modifiées par le Décret aux clauses 5-4.00 et suivantes.

67 Association des enseignants du Grand-Portage c. Les Commissaires d'Écoles pour la Municipalité de St-André de Kamouraska, S.A. 007, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 17.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Même s'il n'existe aucune formule précise, pour établir un rapport d'appréciation, il reste néanmoins, que sa validité est dépendante des exigences formulées sous le titre de "Dossier d'état de service" et tout particulièrement des termes de la clause 5-3.07 stipulant que:

"Les seuls rapports d'appréciation et les seules réprimandes qui peuvent être invoqués contre un instituteur par la Commission sont ceux qui ont été inscrits au dossier d'état de service dudit instituteur (...)".

En outre, le tribunal exige aussi qu'il y ait un lien logique entre la décision de renvoi et le rapport d'appréciation qui lui sert de justification. En effet, c'est le rapport d'appréciation qui fait ressortir l'essentiel des reproches adressés à l'instituteur, exception faite des cas de congédiement ou de non-réengagement justifiés par un acte précis ou particulièrement grave. Ainsi donc, on ne peut, selon toute logique conclure au renvoi d'un instituteur en alléguant son incapacité à se prêter au dialogue, quand dans un rapport d'appréciation, on estime que ses relations avec les autorités se sont améliorées ⁶⁸, un rapport d'appréciation favorable versé au dossier d'un enseignant ne justifie aucunement un non-réengagement subséquent ⁶⁹. Toute amélioration constatée et soulignée dans un rapport inséré au dossier doit être prise

⁶⁸ Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23.

⁶⁹ id. p. 17

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

en considération et avoir pour effet d'atténuer, voire de modifier toute sanction qui pourrait être éventuellement prise à l'égard de l'instituteur concerné ⁷⁰. Agir autrement équivaldrait à rendre un jugement dont le dispositif ne découlerait nullement des motifs.

PARAGRAPHE II - LES DECLARATIONS DES PARTIES ET DES TEMOINS

L'avis de renvoi, joint au rapport d'appréciation, décrit dans les grandes lignes, les motifs qui justifient la décision de l'employeur. Mais une accusation, même assez caractérisée, ne tient pas par elle-même, il faut encore que les parties exposent devant le tribunal les faits qui sont à l'origine du litige, afin qu'il puisse être fixé sur la valeur réelle de la décision de renvoi et aussi statuer sur le bien-fondé du grief qui lui est soumis.

Mais là encore il faut distinguer entre la preuve des faits concrets et celle des jugements de l'employeur. Ces deux types de preuve obéissent à des règles différentes et sont accueillis différemment par le tribunal.

⁷⁰ Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 254.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

A - PREUVE DES FAITS CONCRETS

Quand il s'agit de prouver une insubordination se traduisant par exemple par la consommation de boissons alcoolisées ou de drogue soit par un professeur ⁷¹, soit par des élèves avec la permission de leur professeur ⁷², à l'occasion d'une activité para-scolaire, les déclarations de l'employeur seront valables, surtout si elles sont confirmées par celles d'autres professeurs et des élèves ayant pris part à ladite activité. Il en sera de même quand il s'agira de prouver l'inconduite d'un instituteur accusé d'avoir frappé un élève ⁷³ ou celle d'une enseignante renvoyée pour avoir gifflé son principal ⁷⁴. La preuve de ces faits s'établit très facilement, parce que, d'une part ils se sont déroulés en présence de témoins et qu'en outre l'instituteur qui en est accusé, reconnaît toujours leur authenticité.

⁷¹ Association des enseignants du Sud-Ouest c. La C.S.R. de l'Outaouais, S.A. 094, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 363.

⁷² Association des enseignants catholiques Dollard-Des-Ormeaux c. La C.S.R. Dollard-Des-Ormeaux, S.A. 103, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 7.

⁷³ Association des enseignants de Lanaudière c. La Commission Scolaire Berthier d'Autraie, S.A. 008, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 18; Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 214, T.A.S.E., Rimouski, N° 01-634, 18 septembre 1973.

⁷⁴ Syndicat des enseignants de Champlain c. La Commission Scolaire Taillon, S.A. 157, rap. dans R.S.E. (0100 à 0200), 219.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Le problème se pose tout autrement quand il faut faire la preuve de l'indiscipline ou de l'absentéisme par exemple. Dans ce cas les seules déclarations de l'employeur ne suffisent pas. L'indiscipline ou l'absentéisme ne sont pas dans tous les cas des actes répréhensibles pouvant entraîner une sanction. Pour prouver l'indiscipline d'un instituteur l'employeur peut rapporter des faits précis, il peut faire entendre des témoins. Mais il doit encore prouver que l'instituteur renvoyé a été suivi par la direction qui l'a assisté dans ses problèmes. Ce qu'il faut démontrer devant le tribunal ce n'est pas seulement l'existence des faits reprochés à l'enseignant mais surtout l'incapacité de celui-ci à remplir sa fonction éducative⁷⁵.

⁷⁵ Association des enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 5; Association des professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery, S.A. 006, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 13; Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 030, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 135; Association des enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire du Lac St-Charles, S.A. 050, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 197; Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 125, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 91; Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 182, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 353; Association des éducateurs de St-Laurent c. La Commission des Ecoles Catholiques de St-Laurent, S.A. 178, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 337; Association des enseignants de l'Estrie c. La C.S.R. de l'Estrie, S.A. 218, T.A.S.E., Rimouski, N° 01-2475, 22 novembre 1973; Association des professeurs de l'Amiante c. La Commission Scolaire de Thetford-Mines, S.A. 265, T.A.S.E., Hull, N° 00257, 6 mars 1974.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Il en est ainsi de la preuve de l'absentéisme. L'absence au travail n'est pas en soi un acte qui témoigne de la négligence de l'instituteur à remplir son devoir. Ce qui met l'absence au rang des causes de renvoi c'est sa durée et sa répétition. Il ne suffit donc pas à l'employeur de produire les "fiches d'enregistrement" des absences d'un enseignant pour qu'il soit quitte quant à la justification de sa décision de renvoi. Il doit encore prouver qu'il s'agit d'absences non-justifiées ⁷⁶ et recourir au besoin au témoignage de médecins pour démontrer que l'enseignant n'avait aucune raison de santé pour justifier ses absences ⁷⁷ ou que la précarité de son état de santé ne lui permet pas de remplir adéquatement sa fonction ⁷⁸ au moment où la décision de renvoi a été prise ⁷⁹. Selon le tribunal les absences même prolongées

⁷⁶ Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La C.S.R. du Cuivre, S.A. 015, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 85; Association des enseignants de Lasalle c. La Commission Scolaire du Sault Saint-Louis, S.A. 280, T.A.S.E., Montréal, N° 75-01-01-01386, 25 mars 1974.

⁷⁷ Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La C.S.R. du Cuivre, S.A. 015, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100) 85.

⁷⁸ Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 182, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 353

⁷⁹ Syndicat des enseignants de Champlain c. La Commission des Ecoles Catholiques de Longueuil, S.A. 187, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 365.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

ou répétées ne justifient aucunement un renvoi, quand elles sont justifiées par des certificats médicaux⁸⁰ surtout quand elles ne dépassent pas un taux raisonnable⁸¹.

Il faut donc non seulement prouver l'existence des faits reprochés à l'instituteur, mais aussi leur validité en tant que motifs de renvoi. Ce qui est parfois assez délicat à réaliser surtout lorsque les reproches sont le fruit du jugement de l'employeur.

B - PREUVE DES "JUGEMENTS" DE L'EMPLOYEUR

On est ici dans un domaine où la subjectivité prédomine, en raison de l'absence de critères scientifiques d'appréciation. Quand l'employeur doit prouver l'incompétence pédagogique d'un enseignant, il se réfère à ses propres valeurs pour juger de la qualité du travail de ce dernier. Certes, un principal peut, à partir de sa propre philosophie et de sa propre conception de la notion de compétence, démontrer que le travail d'un enseignant ne répond pas aux principes et

80 Association des enseignants de Le Royer c. La Commission Scolaire de St-Léonard de Port-Maurice, S.A. 018, rap. dans R.S.E., (0001 à 0100), 102; Baldwin-Cartier Teachers Association c. La Commission Scolaire Baldwin-Cartier, S.A. 169, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 296.

81. Syndicat des enseignants de Champlain c. La Commission des Ecoles Catholiques de Longueuil, S.A. 187, rap. dans R.S.E., (0101 à 0200), 365.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

méthodes d'enseignement auxquels on voudrait le voir se conformer. Il peut lui reprocher "l'insuffisance de sa qualité de présence", "l'insuffisance de ses exigences envers les élèves", "une présentation trop abstraite des notions", ces reproches qui se situent sur un plan très théorique, ne démontrent tout au plus que l'approche pédagogique ou méthodologique de l'instituteur n'est pas conforme à celle de ses supérieurs, mais rien ne permet d'en inférer son inefficacité. Il faut plus que ces sortes de jugement, pour prouver une incompétence. Car comme le souligne si bien le président A. Larouche:

"Il ne suffit pas, (...), que les supérieurs, dont le jugement sur les capacités de l'enseignant est à la base de son non-réengagement, viennent faire part au tribunal de leur jugement, pas plus qu'il ne suffit d'alléguer l'incompétence et de l'affirmer de différentes façons théoriques pour que cette incompétence soit présumée ou considérée comme étant prouvée".⁸²

Il n'est pas interdit à un enseignant d'avoir sa propre approche méthodologique, surtout quand il dispense un cours assez souple dans son objectif pour lui laisser le choix des moyens de l'adapter aux besoins de ses élèves⁸³.

Quoi qu'il en soit le tribunal n'est jamais lié par la preuve qui lui est présentée. Et même si l'employeur parvient à prouver de manière satisfaisante l'existence des faits

⁸² Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E., (0101 à 0200), 254, 256.

⁸³ Syndicat des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23, 24.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

sur lesquels il base sa décision de renvoi, cela n'entraîne pas ipso facto le rejet du grief institué pour les contester. Et à ce sujet, c'est encore le président A. Larouche qui écrit:

"Il faut éviter, en effet, que le tribunal dont le mandat tel qu'il lui est confié par la loi consiste à juger le bien-fondé des motifs allégués par la commission, ne soit lié par le jugement de la commission par⁸⁴ l'intermédiaire des supérieurs de l'enseignant".

Somme toute, la preuve des faits allégués est produite en guise de renseignements à l'attention du tribunal qui les apprécie souverainement afin d'en tirer ses propres conclusions. Car à côté des faits il y a aussi les circonstances qui jouent un rôle important dans l'orientation de la décision du tribunal.

SECTION III - APPRECIATION DES CIRCONSTANCES

Le pouvoir de sanctionner la conduite de ses employés n'exclut pas pour l'employeur l'obligation d'être juste. Sanction et justice ne sont pas des termes incompatibles, au contraire ils participent de la nature même de l'autorité reconnue au patron. En ce sens, elles doivent se manifester simultanément. Car pour peu que la notion de sanction est éclairée par celle de mesure, on peut dire, en toute certitude, que punir

⁸⁴ Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200) 254, 256.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

c'est déjà rendre justice. La "mesure" est l'élément pondérateur qui garantit la proportionnalité de la sanction par rapport à la faute à laquelle elle est imposée. Et comme l'a fait remarqué le tribunal dans l'affaire de la Régionale Jean-Talon:

"Un licenciement ne serait pas valablement imposé pour la seule raison qu'il punirait un acte fautif mentionné à l'article 203. Encore faudrait-il que la gravité de cet acte justifie le renvoi. Dans l'accomplissement du devoir que leur impose le paragraphe 2 de l'article 203, les Commissaires demeurent assujettis à la règle générale selon laquelle le renvoi doit être décidé⁸⁵ pour une cause juste, suffisante ou raisonnable".

Selon le tribunal une faute doit revêtir un certain degré de gravité pour occasionner un renvoi,⁸⁶ de sorte que l'employeur ne peut pas profiter de la moindre occasion de défaillance d'un employé pour le renvoyer⁸⁷. Même s'il est vrai qu'aucun critère n'est établi pour la détermination du degré de gravité d'une faute, bien des choses doivent être prises en considération.

⁸⁵ Association des enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 5, 7.

⁸⁶ 1966, R.D.T., 65; 1969, R.D.T., 513; Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 214, Rimouski, N° 01-634, 18 septembre 1973.

⁸⁷ Baldwin-Cartier Teachers Association c. La Commission Scolaire Baldwin-Cartier, S.A. 169, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200) 296, 306; Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Salaberry, S.A. 282, T.A.S.E., Hull, N° 75-01-01-01310, 15 juin 1974.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

L'une de ces choses et peut-être la plus importante, c'est de tenir compte du contexte général qui sert de cadre à l'action de l'instituteur. Car il est à remarquer que:

"Une faute se commet dans le concret, c'est-à-dire dans un milieu bien précis, caractérisé⁸⁸ par des règles, une activité et une finalité propres".

Ainsi, au moment de décider si un acte ou une conduite est passible de sanction, il faut considérer le genre de cours et d'élèves concernés, les conditions matérielles dans lesquelles se dispense l'enseignement, l'attitude du professeur, parfois et pourquoi pas, celle des supérieurs immédiats.

SOUS-SECTION I - GENRES DE COURS ET D'ELEVES ET CONDITIONS MATERIELLES

L'éducation met en présence des êtres humains ayant un comportement et des intérêts propres. Chaque individu constitue une entité distincte vouée à une confrontation permanente avec le réel, l'environnement extérieur et aussi avec d'autres êtres dans un continuel jeu d'action et d'interaction qui conditionne et détermine chacun de ses actes. Les règles de ce jeu subtil voire imperceptible échappent à toute appréciation formelle. Il reviendrait sûrement à des spécialistes en

⁸⁸ Association des enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100) 5, 8.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

psycho-pédagogie ou en psychologie sociale d'en apprécier objectivement le fonctionnement. Or, face à des situations aussi complexes, les arbitres qui ne sont pas forcément spécialistes dans ces domaines, n'ont à leur disposition que les seuls faits révélés par la preuve pour se faire une opinion et former leur jugement. Néanmoins, ils font toujours preuve de perspicacité et de pénétration toutes les fois qu'il s'agit de rechercher, à travers les faits qui leur sont soumis, la décision qui concorde avec la justice et l'équité. Et cela n'est possible qu'en tenant compte du fait que tout comportement humain s'inscrit dans un cadre bien défini dont on ne peut le soustraire. Donc, quand on doit apprécier la conduite d'un instituteur accusé d'indiscipline, il faut se rappeler que la faute n'est pas reliée directement à sa personne. L'indiscipline est le fait des élèves auprès desquels il ne parvient pas à faire régner l'ordre. Et cela ne lui est pas toujours imputable. Car, la règle dans la structure pédagogique est que l'élève doit travailler, même si les activités qu'on lui impose n'ont aucune justification personnelle et ne présentent pour lui aucun intérêt. Or, en matière d'éducation la motivation est primordiale, quand elle s'appuie sur un besoin réellement senti et sur les intérêts qui en découlent.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

C'est ainsi que le tribunal a ordonné la réintégration d'un instituteur accusé d'indiscipline,⁸⁹ alors que les élèves confiés à ce dernier étaient contraints de suivre des cours qu'ils n'avaient pas choisis. La motivation leur manquant, ils ont manifesté leur hostilité et provoqué un climat de désordre contre lequel l'instituteur n'y pouvait rien. Il aurait fallu qu'il fût un véritable gendarme, auquel cas il aurait obtenu une attention simulée pour satisfaire son exigence, sans pour autant résoudre le problème véritable. Il est vrai que certains instituteurs se révèlent débiles et incapables de s'imposer auprès de leurs élèves, mais il est exagéré de généraliser un problème de discipline, pour en faire une incapacité, quand à la vérité l'atmosphère de désordre n'est provoqué que par un petit groupe d'élèves reconnus pour leur espièglerie, et qui sont encore au stade de l'adolescence, cette époque du développement où il y a selon Georges Cruchon "un besoin de décharges agressives, qui est en fonction non seulement de l'âge mais aussi des attitudes dont les jeunes ont pu avoir à souffrir de la part de la famille et de l'école".⁹⁰

⁸⁹ Association des enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100) 5.

⁹⁰ G. CRUCHON, "Psychologie pédagogique," t.2, Casterman. Editions Salvador Mulhouse, 1967, p. 192

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Le problème de discipline est lié à l'école considérée dans son ensemble et aussi à des facteurs matériels. Il se posera avec plus d'acuité pour un instituteur qui dispense un cours nouveau et qui n'a pas à sa disposition le matériel didactique nécessaire pour occuper ses élèves ⁹¹. De même aussi on comprendra que, dans un cours qui se dispense dans une cuisine et dont l'essentiel consiste à préparer le repas, la discipline soit un peu relâchée quand le repas est prêt et les couverts mis ⁹².

En fait, il n'y a pas que le maître qui soit impliqué dans le problème. Cela est avéré, même s'il n'est pas toujours facile de disséquer les responsabilités afin d'en attribuer la part qui revient à chacun de ceux qui, parents, maîtres, administrateurs, camarades, forment l'entourage immédiat de l'élève. On sait, par ailleurs qu'"il y a aussi, selon Cruchon, toute une dynamique d'échanges entre les camarades, les maîtres et les parents, qu'il n'est pas toujours facile de contrôler" ⁹³. Il reste néanmoins, qu'elle peut être déterminante dans le comportement de l'élève face à son maître et dans ses rapports directs avec ce dernier.

⁹¹ Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23.

⁹² Association des enseignants de Yamaska c. La Commission Scolaire Régionale de Yamaska, S.A. 058, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 229.

⁹³ G. CRUCHON, op. cit., 90, p. 193.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

SOUS-SECTION II - ATTITUDE DE L'INSTITUTEUR

L'attitude de l'instituteur est un élément déterminant dans l'appréciation des motifs d'un renvoi. Comme il a été déjà souligné, l'instituteur est placé dans une situation délicate voire précaire. Il est pris entre deux feux, puisqu'il subit d'une part la pression d'une administration qui lui impose des devoirs et des obligations et de l'autre celle des élèves qui lui sont confiés et auxquels il doit presque tout, depuis l'harmonisation des relations directes qu'il entretient avec eux, jusqu'à la perspective d'une réussite assurée. Il lui faut donc user de tact, sinon de diplomatie, avec la direction, jouer d'habilité et de savoir-faire avec ses élèves; le tout appuyé par une connaissance approfondie de la matière d'enseignement et assorti d'un désir renouvelé de s'améliorer.

Son comportement est apprécié à travers cette double relation sans que l'un ou l'autre type de rapport ne soit privilégié dans l'élaboration de la décision du tribunal. En fait, ce qu'on exige de lui, c'est de jouer parfaitement son rôle de subordonné face à la direction et d'assumer pleinement ses responsabilités de guide auprès de ses élèves. Ainsi on

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

retiendra à sa charge, son manque de collaboration ⁹⁴, son insoumission aux règlements de l'école ⁹⁵ ou le fait de créer, par sa conduite, des tensions ou une atmosphère non propice au travail et à la collaboration ⁹⁶. Par contre, on ne manquera pas de souligner, en sa faveur, son désir de s'améliorer ⁹⁷, sa compétence, surtout quand elle est doublée d'une longue expérience ⁹⁸ ou encore, et par dessus tout, la réussite de ses élèves ⁹⁹.

⁹⁴ Association des professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery, S.A. 006, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 13.

⁹⁵ Association des enseignants du Sud-Ouest Québécois c. La C.S.R. de l'Outaouais, S.A. 094, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 363; Association des enseignants catholiques Dollard-Des-Ormeaux c. La C.S.R. Dollard-Des-Ormeaux, S.A. 103, rap. dans R.S.E. (0100 à 0200), 7; Syndicat des enseignants de Champlain c. La Commission Scolaire Taillon, S.A. 157, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 219.

⁹⁶ Association des enseignants de l'Amiante c. La Commission Scolaire St-Hilaire De Dorset, S.A. 016, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 89.

⁹⁷ Association des enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 5; Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23; Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 254.

⁹⁸ Association des enseignants de Le Royer c. La C.S.R. Le Royer, S.A. 052, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 205; Baldwin-Cartier teachers association c. La Commission Scolaire Baldwin-Cartier, S.A. 169, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 296.

⁹⁹ Association des enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire du Lac St-Charles, S.A. 050, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 197; Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 214, Rimouski, N° 01-634, 18 septembre 1973.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

Ces critères d'appréciation, même s'ils reflètent certaines préoccupations d'ordre pédagogique, ne sont pas des moyens sûrs qui permettent d'évaluer le travail d'un instituteur. Ils valent d'être retenus dans la mesure où l'on peut orienter l'action pédagogique vers une recherche, dans l'immédiat, de résultats plus ou moins tangibles. Ce qui est fort plausible, car l'éducation est "prospective" et selon G. Mialaret:

"(...) l'éducateur travaille pour l'avenir dans tous les sens du terme et la fécondité de son action ne s'apprécie qu'à longue échéance."¹⁰⁰

Et puisqu'on ne peut valablement juger de l'avenir dans un tel domaine, "(...) il est difficile alors d'établir quelles seraient les qualités requises pour être un éducateur parfait."¹⁰¹ Et lors même que ces qualités pourraient être définies et réunies chez un même instituteur, il faudrait que, dans leur manifestation, elles ne soient pas contrariées par l'action de la direction. La structure pédagogique, ne se définit pas par la seule relation maître-élève, elle est largement imprégnée, dans son fonctionnement, des idées propres à la direction. Aussi l'attitude des supé-

¹⁰⁰ G. MIALARET, "Introduction à la pédagogie", Paris, P.U.F., 1967, p. 130.

¹⁰¹ D. ORIGLIA et H. Ouillon, "L'adolescent", 4e éd., Paris, Editions Sociales Françaises, 1968, p. 211.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

rieurs joue un grand rôle dans l'action pédagogique du maître.

SOUS-SECTION III - ATTITUDE DES SUPERIEURS

Les commissions scolaires n'entretiennent pas de rapports directs avec les enseignants ¹⁰². Leurs relations avec ces derniers s'établissent, dans chaque école, par l'intermédiaire de la direction qui représente ainsi, à ce niveau, l'autorité ¹⁰³. Une autorité bien particulière dont la tâche principale est en principe, de créer au sein de l'école, un climat éducatif homogène et d'y intégrer les différences entre les personnalités des éducateurs, en vue de l'oeuvre éducative. A ce compte-là, le principal d'une école devrait laisser au second plan ses responsabilités administratives, car l'essentiel de son travail est pédagogique. Et selon Mialaret:

"(...) sa tâche principale consiste à harmoniser le travail de chacun pour créer un climat, une ambiance non seulement favorable au travail scolaire, ¹⁰⁴ mais nécessaire à l'éducation complète des élèves."

¹⁰² Voir à ce sujet le chapitre 4-0.00 de la Convention collective.

¹⁰³ id., clause 4-2.03.

¹⁰⁴ G. MIALARET, op.cit., n. 100, p. 122.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

C'est dans cet esprit que le tribunal considère le rôle de la direction, rôle dominé par les nécessités d'ordre pédagogique, tel qu'il ressort d'ailleurs des termes de l'article 5-7.00 de la convention.

Ainsi l'inaptitude d'un instituteur, ne lui sera pas imputable du seul fait qu'elle paraîtrait évidente par la preuve que fournit l'employeur. Ce dernier doit encore prouver sa collaboration et son souci d'aider son employé à surmonter les difficultés inhérentes à son métier ¹⁰⁵. Les difficultés, même avérées, d'une institutrice à enseigner à "l'enfance exceptionnelle," par exemple, ne peuvent être interprétées dans le sens d'une incapacité générale à enseigner ¹⁰⁶. Un changement de cours et d'élèves, effectué judiciairement, peut être tenté, s'il laisse entrevoir une possibilité d'amélioration de la situation, c'est dans l'ordre des choses utiles et même nécessaires, si tant est que, selon la clause 5-7.01 de l'Entente:

"La Commission a la responsabilité d'utiliser les services des instituteurs à son emploi de manière à assurer le meilleur enseignement possible aux élèves."

¹⁰⁵ Syndicat des enseignants de Champlain c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 162, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 254.

¹⁰⁶ Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 125, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 91.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

La direction ne peut donc abandonner l'instituteur à ses problèmes d'ordre disciplinaire et s'en prévaloir par la suite pour imposer une sanction ¹⁰⁷. Même s'il survient de réelles difficultés de communication dues au fait de l'instituteur, un principal se doit de tout tenter et de s'acquitter de sa part de responsabilité en entourant l'instituteur de toute l'attention que son cas requiert ¹⁰⁸. Les directives données à l'occasion des réunions, sont d'ordre général, elles valent pour l'ensemble, mais ne permettent pas de résoudre des problèmes particuliers qui nécessitent des rencontres particulières et des solutions spécifiques ¹⁰⁹. Solutions que le tribunal ne laisse pas à la seule initiative de l'instituteur, puisqu'il est excusé par le défaut de la direction de lui prêter concours et assistance ¹¹⁰.

¹⁰⁷ Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 010, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 23.

¹⁰⁸ Association des enseignants de Le Royer c. La C.S.R. Le Royer, S.A. 052, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 205.

¹⁰⁹ Association des enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire de Lac St-Charles, S.A. 050, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 197.

¹¹⁰ Association des enseignants du Comté de Québec c. La Commission Scolaire de Lac St-Charles, S.A. 050, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 197.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

C'est en fait l'esprit de franche collaboration qui doit prévaloir. Aucune malignité n'est acceptée. Quand on accorde à l'instituteur un délai pour se reprendre ou pour se relever d'une incapacité pédagogique, on doit absolument respecter ce délai. Et ce serait manquer à sa parole que d'y passer outre.¹¹¹

Tout accroc au principe d'égalité pour tous équivaut à une forme de discrimination plus ou moins latente. Aucune décision n'a été formellement rendue en ce sens. Mais une mise en garde, à peine voilée, a été faite dans l'affaire de la Régionale de Yamaska et dans des termes assez significatifs:

"[...] il a été établi que le plaignant consommait quelques fois à l'heure du lunch, en dehors de l'école, et pour accompagner son collègue Van Der Hoven (toujours à l'emploi de la commission) une et au plus deux bouteilles de bière."¹¹²

Le membre de phrase entre parenthèses semble indiquer l'intention du tribunal de rappeler que le plaignant et son collègue étaient dans la même situation et qu'en

¹¹¹ Association des enseignants du Comté de Québec c. La Commission scolaire de Lac St-Charles, S.A. 050, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 197.

¹¹² Association des enseignants de Yamaska c. La C.S.R. de Yamaska, S.A. 058, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 229, 230.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

conséquence on ne pouvait s'en prendre à l'un sans qu'on ait blâmé l'autre. Quelle que soit la valeur qu'on puisse vouloir lui attribuer, la remarque a son importance. Un jugement est un ensemble logique et son dispositif découle des motifs avancés. On peut bien, en l'analysant, essayer de mettre en évidence les considérations les plus importantes, mais on ne doit en retrancher ne serait-ce qu'un mot, si simple soit-il en apparence. La valeur qu'il peut avoir dans l'esprit de l'arbitre est parfois insoupçonnée et son importance dans l'orientation de la décision, tout à fait inconnue.

Pour le tribunal, il s'agit de recueillir des faits, de les interpréter à partir de comportements, d'attitudes, voire de conflits de personnalité, afin de fixer des responsabilités. Or rien n'est plus complexe que le comportement humain. Rien n'est plus difficile à découvrir que les raisons cachées, inavouées dont l'employeur, peut se servir quand il veut se débarrasser d'un employé. Sa bonne foi, même si elle est toujours présumée, doit être confrontée avec l'intention réelle que peuvent receler les faits qu'il allègue en guise de justification à ses décisions. Ce qui ne doit pas être interprété pour autant comme une garantie

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

d'impunité en faveur de l'instituteur, mais plutôt comme une démarche permettant d'aboutir à une conclusion marquée par l'empreinte de l'esprit d'équité et de justice.

Ainsi, un non-réengagement sera maintenu, quand la preuve révèle que les autorités ont dispensé à l'instituteur toute l'assistance qu'on était en droit d'exiger d'elles dans les circonstances ¹¹³. Il en sera de même, quand l'instituteur lui-même reconnaît avoir reçu de ses supérieurs, toute l'aide nécessaire ¹¹⁴. Une décision de congédiement sera déclarée justifiée, si l'incapacité à maintenir la discipline la motivant, est soulignée par des réprimandes et rapports d'appréciation non-contestés versés au dossier de l'enseignant concerné. Car, il faut bien admettre que la direction n'a pas à se substituer à l'instituteur. Sa tâche se limite à faire des recommandations et à prodiguer des conseils. Il revient à l'instituteur de les mettre en pratique et à en tirer le meilleur profit. Si son incompétence avouée ou manifeste se situe en deçà de "l'acceptable", lui seul est à blâmer, lui seul doit en pâtir; encore qu'un acte répréhensible, quelles que soient sa nature et sa gravité,

¹¹³ Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 030, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 135.

¹¹⁴ Association des professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery, S.A. 006, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 13.

CONTROLE DES MOTIFS DE RENVOI

n'entraîne pas un renvoi ipso facto. Pour en décider, il faut en outre remplir certaines formalités bien définies. Et l'un des aspects du pouvoir du tribunal d'arbitrage consiste précisément à contrôler la conformité de la décision aux règles de procédure.

CHAPITRE DEUX

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

Avant d'étudier le contrôle de la procédure proprement dite, il convient de dire quelques mots sur la procédure que suit le tribunal dans la conduite des affaires qui lui sont soumises. Il s'agit d'une procédure tout à fait spéciale qui témoigne bien du caractère particulier des attributions dévolues à cet ordre de juridiction.

Sur le plan normatif, il n'existe aucune procédure sur la manière d'instruire un grief. La loi est tout à fait muette à ce sujet et la convention collective indique tout simplement que:

"Le Conseil d'arbitrage procède en toute diligence à l'instruction du grief selon la procédure et la preuve qu'il juge appropriées". 115

C'est donc à l'arbitre qu'il revient de décider, selon les circonstances, du temps et du lieu des séances, ainsi que de toutes mesures nécessaires à la bonne marche des affaires qui lui sont soumises 116. Cela correspond largement aux nécessités d'ordre pratique qui sont à l'origine de la création de cet ordre de juridiction. Comme

115 Convention collective clause 9-3.13 devenue clause 9-2-12 du Décret.

116 Voir à ce sujet l'arrêté en conseil (1970) 102 G.O.Q. (No 33, 15-8-70) et aussi la Convention collective article 9.3.00 devenu article 9-2.00 du Décret qui traitent également de la composition du Conseil d'arbitrage.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

l'affirment certains auteurs:

"L'un des objectifs du législateur en établissant des organismes spécialisés en matière de travail était de soustraire, dans une certaine mesure, les questions dont il leur confiait l'étude, au rigorisme de la procédure et de la preuve qui caractérise en général l'activité des tribunaux de droit commun".¹¹⁷

Cependant la procédure suivie s'inspire des règles générales de procédure qu'on ne fait qu'adapter aux circonstances. Ainsi, la jurisprudence révèle que le tribunal peut rendre des jugements interlocutoires, recueillir les déclarations des parties, entendre des témoins à l'enquête, accueillir les confessions de jugements, constater et antérioriser les règlements amiables conclus entre les parties,... Mais il reste tout à fait maître dans le choix des règles à appliquer et des mesures à prendre pour trouver dans chaque cas, la solution qui concorde avec la justice et l'équité.

Cela dit, la procédure sur laquelle le tribunal exerce véritablement son contrôle est celle que les commissions scolaires doivent suivre pour décider du renvoi des instituteurs à leur emploi. Cette procédure est soumise à des règles qui varient selon que le renvoi est décrété par la voie du congédiement ou par celle du non-réengagement.

¹¹⁷ R. GAGNON, L. LEBEL, P. VERGE, "Droit du travail en vigueur au Québec", Québec, Presses universitaires Laval, 1971, p. 10.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

SECTION I - CONTROLE DE LA PROCEDURE DE CONGEDIEMENT

Le Contrôle s'exerce sur les modalités d'application de l'article 203, alinéa 2 de la Loi et des clauses 5-2.07 et suivantes de la convention qui elle fait ressortir deux étapes dans la procédure de congédiement: la suspension et le congédiement proprement dit ¹¹⁸. C'est en tenant compte de ces deux temps de la procédure que l'on va étudier le contrôle du tribunal d'arbitrage.

SOUS-SECTION I - LA SUSPENSION DE L'INSTITUTEUR

Cette étape constitue en fait l'amorce de la procédure de congédiement. Elle s'inspire des raisons d'ordre psychologique. La suspension soustrait temporairement l'instituteur à ses obligations, vu qu'il n'est pas dans ses intérêts ni dans ceux de ses élèves qu'il continue de dispenser son enseignement alors que pèse sur lui l'éventualité d'un congédiement. Il faut d'ailleurs supposer que cette possibilité de renvoi doit normalement l'affecter psychologiquement et influencer largement sur son rendement.

¹¹⁸ Convention collective: clauses 5-2.07 et suivantes.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

La suspension se fait par la simple expédition d'un avis adressé à l'instituteur et à son syndicat. Il va de soi que l'expédition de l'avis à l'instituteur et à son syndicat constitue une formalité essentielle, étant donné qu'il s'agit d'une mesure préliminaire qui met en branle toute la procédure de renvoi ¹¹⁹. L'avis, dans sa teneur, doit aussi être conforme aux clauses 5-2.09 et 5-2.10 qui traitent de la manière dont il doit être rédigé, ce qui porte à poser le problème du contenu de l'avis.

Il n'y a en principe aucune forme précise pour la rédaction de l'avis de suspension. Les Commissions Scolaires conservent une liberté entière en cette matière, sauf qu'elles doivent se conformer aux termes des clauses 5-2.09 et 5-2.10 ainsi libellées:

"L'instituteur et le syndicat doivent être informés par lettre, sous pli recommandé, de l'intention, de la Commission de résilier l'engagement de l'instituteur."

"L'avis en question confirme la date à laquelle l'instituteur a été relevé de ses fonctions et contient l'essentiel des motifs du congédiement et ce, sans préjudice."

¹¹⁹ Voir Association des Enseignants du Saguenay, C.S.R. du Saguenay, S.A. 019, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 104.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

Donc, quelle que soit la forme dans laquelle l'avis de suspension est rédigé, mention doit être faite de l'intention de résiliation du contrat ainsi que de l'essentiel des motifs. Ces formalités sont-elles essentielles à la réalisation du congédiement ? En d'autres termes, quelle est la valeur de l'avis de suspension eu égard aux clauses 5-02.09 et 5-2.10 ?

On serait peut-être tenté de répondre à ces questions par la négative en évaluant la suspension comme mode de sanction. On sait que le Code scolaire n'autorise pas les commissions scolaires à recourir à la suspension comme mesure punitive. Il ne parle que de congédiement et de non-réengagement. La convention, en la mentionnant, ne la considère que comme une étape dans la procédure de congédiement. Donc elle ne constitue pas en soi, une sanction. Ce qui voudrait dire, qu'indépendamment de la manière dont l'avis qui l'annonce est rédigé, on pourrait en toute logique en déduire le signe avant-coureur du congédiement, ce qui aurait eu pour effet de conserver à l'avis toute sa valeur, même dans le cas où il n'est pas conforme aux clauses 5-2.09 et 5-2.10 de l'entente.

Ces considérations pourraient acquérir beaucoup plus d'importance s'il était possible dans une telle situation d'appliquer l'article 134 du Code du travail ainsi conçu:

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

"Aucune procédure faite en vertu du présent code ne doit être considérée comme nulle ou rejetée pour vice de forme ou irrégularité de procédure."

Mais la question véritable est de savoir si le contenu de l'avis est essentiel ou non ou s'il n'est que de pure forme. Les réponses apportées à ces questions par le tribunal, semblent reconnaître que les obligations relatives au contenu de l'avis de suspension, font partie du "droit" des commissions scolaires de congédier les instituteurs à leur emploi. Ainsi, dans l'affaire de la Régionale de Tilly, cette dernière avait omis, dans l'avis de suspension de mentionner son intention de résilier l'engagement d'un instituteur, le tribunal rappelant, la clause 5-2.07:

"Pour résilier l'engagement d'un instituteur pour l'une des causes prévues à la loi de l'Instruction Publique la procédure suivante doit être suivie."

avait conclu en ces termes:

"Le recours sans nuance au verbe "devoir" ne souffre pas d'équivoque. On le retrouve d'ailleurs dans la clause 5-2.09 ("doivent être informés")... Les parties ont exprimé leur volonté commune d'une façon bien claire et nous ne croyons pas qu'il soit possible de considérer l'expédition et le contenu de l'avis stipulé à 22.09 (5-2.09) comme étant facultatifs. Au moins par analogie l'article 51 de la loi d'interprétation (1964 Statuts Refondus du Québec, chapitre I) indique d'une façon bien claire la règle à suivre: Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite ou doit être faite l'obligation de l'accomplir est absolue.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

L'article 15 du Code Civil est au même effet:
La disposition qui stipule qu'une chose se fera ou sera faite est obligatoire...".¹²⁰

Et en révoquant la décision de congédiement pour cette seule omission, il n'a pas manqué de rappeler que la rigueur de sa décision est motivée par le caractère de gravité que revêt toujours le congédiement. Dans la même optique une autre décision a été rendue, qui met cette fois l'accent sur le caractère impératif de la clause 5-2.10.

Il s'agit d'une cause qui impliquait encore la Commission scolaire régionale de Tilly¹²¹. Cette dernière avait congédié M. Adrien Villandre, après l'avoir suspendu. Dans l'avis de suspension, l'essentiel des motifs a été mentionné en ces termes:

"Monsieur,

Nous avons reçu au cours des derniers mois plusieurs plaintes à votre sujet, concernant vos retards et votre comportement en classe."

Cette façon de mentionner l'essentiel des motifs n'a pas eu la vertu de satisfaire aux exigences de la clause 5-2.10, selon l'avis du tribunal qui en a ainsi décidé:

¹²⁰ Association des instituteurs de la Banlieue de Québec c. La C.S.R. de Tilly, S.A. 004, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 2, 3.

¹²¹ Association des instituteurs de la Banlieue de Québec c. La C.S.R. de Tilly, S.A. 074, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 290.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

"A notre avis, la mention de plaintes relatives au "comportement en classe" de l'enseignant ne satisfait nullement à cette exigence (c'est-à-dire les exigences de la clause 5-2.10 déjà citée). Outre que ni les auteurs ni le contenu de ces plaintes ne sont identifiés, rien n'est plus vague que l'expression "Comportement en classe". 122

Cette partie de la décision paraît s'attaquer à la validité même des motifs avancés à l'appui de la sanction. Car, s'il faut entendre par "essentiel" ce qui est principal ou fondamental, le comportement en classe de l'instituteur, même s'il n'est pas qualifié, doit être considéré comme une conduite reprochable. Ainsi compris, il constitue l'essentiel, d'autant que les plaintes concernent également des retards, faute suffisamment caractérisée 123.

Toutefois, il est à noter que la convention collective ne donne aucune précision sur ce que les parties voulaient entendre par "essentiel". Il revient donc au tribunal de décider de ce qui, selon lui, peut en tenir lieu. D'ailleurs, en exigeant plus de clarté et de précision dans l'exposé des motifs, il ouvre la voie à l'application de la clause 5-2.11 qui autorise le syndicat à "faire enquête, auprès de la commission, et des représentations qu'il juge nécessaires." C'est par ce moyen que le syndicat peut es-

122 id., p. 291.

123 Il faut souligner que le tribunal a reconnu la validité de l'avis de suspension, mais n'a retenu que les retards de l'instituteur comme étant l'essentiel des motifs allégués.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

sayer de trouver une solution à l'amiable qui soit dans l'intérêt de l'instituteur. Et pour ce faire, il ne peut agir qu'en terrain connu, c'est-à-dire, dans la mesure où il a à sa disposition des faits précis et bien définis à partir desquels il préparera une défense valable tendant à éviter, si possible, la tenue de l'assemblée devant décider du congédiement.

SOUS-SECTION II - LE CONGEDIEMENT PROPREMENT DIT

Le congédiement d'un instituteur est un acte administratif qui, à l'instar de tous les autres actes administratifs des commissaires, ne peut être fait qu'en vertu d'une résolution adoptée au cours d'une session des commissaires. Pour marquer l'importance du congédiement, la loi de l'instruction publique aussi bien que la convention apportent certaines précisions relatives à la tenue de l'assemblée appelée à en décider.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

PARAGRAPHE I - CONTROLE DE LA PROCEDURE PREVUE PAR LA LOI

Le législateur a formulé des exigences touchant à la nature de la session au cours de laquelle les commissaires doivent se prononcer sur l'opportunité de la résiliation du contrat d'engagement d'un enseignant. Ces exigences sont contenues à l'article 203, paragraphe 2 de la Loi ainsi libellé:

"Il est du devoir des commissaires et des syndicats d'écoles:

1°...

2° De résilier l'engagement des personnes occupant une fonction pédagogique ou éducative pour cause d'incapacité, de négligence à remplir leurs devoirs, d'insubordination, d'inconduite ou d'immoralité, après mûre délibération, à une session convoquée à cette fin."

La dernière partie de cet article "session convoquée à cette fin" donne lieu à une sérieuse controverse résultant de l'imprécision du législateur quant au caractère véritable de ladite session. Au surplus, l'interprétation des articles relatifs aux sessions des commissaires et syndicats d'écoles ne permet de tirer que des conclusions tout à fait problématiques.

En effet, l'article 93 qui traite de la nature des sessions des commissaires est ainsi conçu:

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

"Tous les actes administratifs des commissaires et des syndics d'écoles doivent être faits en vertu de résolutions adoptées à des sessions régulières ou spéciales de leur commission scolaire."

Cela laisserait supposer que la "session convoquée à cette fin" n'est rien d'autre qu'une session spéciale. Cependant l'article 193 vient jeter là-dessus une confusion qu'il n'est pas du tout facile à dissiper. Elle provient de la teneur des paragraphes 3 et 4 dudit article qui se lisent comme suit:

"Au cours d'une session régulière tous les sujets et toutes les affaires peuvent être traités même s'ils ne sont pas mentionnés dans l'avis de convocation."

"Au cours d'une session spéciale seuls les sujets et les affaires mentionnés dans l'avis de convocation peuvent être traités, à moins que tous les membres ne soient présents et y consentent."

On est donc en droit de se demander si un congédiement peut être décidé aussi bien à l'occasion d'une session régulière que lors d'une session spéciale, même s'il n'en est pas fait mention dans l'avis de convocation. C'est fort plausible, d'autant que l'article 195 souligne clairement que:

"Le défaut des formalités requises pour la convocation d'une session des Commissaires ou de syndics d'école ne peut être invoqué quand tous les membres présents dans la municipalité y ont assisté."

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

Quelle est donc la position de la jurisprudence, face à cette ambiguïté ?

Jusqu'en 1965 la question n'avait pas été tranchée dans toute sa profondeur. Les causes, entendues par la Cour supérieure, n'avaient pas donné lieu à des débats tendant à trouver une fois pour toute l'intention véritable du législateur. Et dans tous les cas où une décision de congédiement a été cassée pour accroc à l'article 203, il s'agissait de sessions auxquelles un ou plusieurs commissaires n'avaient pas assisté ¹²⁴.

Pour trouver l'intention du législateur, il faut faire une analyse qui permet tout en se basant sur les textes, de dépasser la lettre de la Loi, pour en dégager l'esprit. Et le tribunal semble avoir pris à tâche de rechercher cette intention. Même si, en définitive, les conclusions auxquelles donne lieu cette recherche sont à plusieurs points contradictoires, elles ne se recoupent qu'en un seul point, celui qui marque la grande importance que les commissaires se doivent d'accorder au congédiement qu'ils ne peuvent assimiler aux affaires courantes.

124 Voir: Le Cavalier c. Les Commissaires d'Ecoles de Ste-Philomène, 1905, C.S. 521; Assad c. Les Commissaires d'Ecoles de Notre-Dame de Lagarde, 1945, C.S. 144; Ouimet c. Les Commissaires d'Ecoles de la Municipalité de St-Maurice, 1947, R.L. 559; Roy c. Les Commissaires d'Ecoles de la Municipalité de St-Sacrement, 1965, C.S. 385.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

Pour le juge Bourgeois, une décision de congédiement ne peut être prise qu'à l'occasion d'une session spéciale des commissaires ¹²⁵, selon lui, l'expédition d'un avis de convocation n'est pas absolument nécessaire à la validité d'une telle session. Celle-ci peut être valablement tenue si tous les commissaires dans la municipalité sont présents et décident de se constituer en assemblée spéciale, indépendamment du caractère régulier de la session initiale.

Nonobstant le dispositif d'une telle décision, il faut avouer qu'une telle considération relève du pur formalisme et nie toute différence essentielle entre la session régulière et la session spéciale. C'est ce que souligne le juge Côté dans une décision à l'occasion de laquelle il commentait la précédente en ces termes:

"En toute déférence, le juge soussigné ne saurait partager ce point de vue, car la validité de la résiliation de l'engagement d'un instituteur par les Commissaires serait subordonnée, non pas à l'exécution des formalités essentielles, mais à l'emploi de paroles sacramentelles."

Moins formaliste que son collègue, il pense que les articles 193 et 195 de la Loi de l'instruction publique auto-

125 Cyr c. La Commission Scolaire de Yamaska, 1969, C.S., 335.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

risent les commissaires à décider d'un congédiement même à l'occasion d'une session régulière:

"C'est donc dire que chaque fois que le congédiement d'un instituteur aura été décidé au cours d'une session de la Commission Scolaire, à laquelle assistaient tous les commissaires, et à l'unanimité, le but recherché par le législateur aura été atteint et la décision prise sera valide". 126

Cette façon de voir semble faire jurisprudence, puisque le tribunal s'en est inspiré dans l'affaire de la Commission Scolaire régionale Provencher ¹²⁷. Il est vrai qu'à cette occasion le tribunal a conclu à l'illégalité d'un congédiement en raison de l'absence d'un commissaire à l'assemblée au cours de laquelle il a été décidé, il reste néanmoins qu'il a fait siennes les considérations du juge Côté

Cependant l'unanimité est loin d'être obtenue autour de cette interprétation. Un autre courant d'opinion, plus rigoriste s'est manifesté, qui laisse moins de latitude aux commissaires. En effet, dans l'affaire de la Commission scolaire de l'Estrie ¹²⁸, le tribunal exige pour la validité

126 Hudon c. La C.S.R. d'Orléans, 1970 R.D.T. 85, 100.

127 Association des professeurs de la Région de Nicolet c. La C.S.R. de Provencher, S.A. 029, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 132.

128 Association catholique des enseignants de l'Estrie c. La C.S.R. de l'Estrie, S.A. 099, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 386.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

d'un congédiement, non seulement une séance spéciale, mais encore un avis de convocation dans lequel l'instituteur, en voie d'être congédié, doit être désigné. Selon le tribunal:

"Une session convoquée à cette fin" doit être nécessairement une session ayant fait l'objet d'un avis de convocation mentionnant en termes suffisamment clairs qu'il y aura délibération à cette assemblée à propos de la résiliation de l'engagement d'un ou de plusieurs instituteurs désignés". 129

Dans cette décision majoritaire il est indiqué que:

"La seule mention générale de résiliation de l'engagement d'un instituteur non-identifié ne saurait correspondre aux exigences du législateur quant à l'identification de la fin particulière de la session ainsi convoquée". 130

Il est à se demander si cette interprétation ne va pas plus loin que l'intention réelle du législateur. On peut facilement admettre qu'en exigeant "mûre délibération" et "une session convoquée à cette fin", les rédacteurs du code ont voulu protéger l'instituteur contre un congédiement décidé impromptu ¹³¹ et à l'occasion d'une assemblée à la tenue de laquelle les commissaires n'auraient pas été psychologiquement préparés. Mais rien ne permet d'inférer de

129 Association catholique des enseignants de l'Estrie c. La Commission scolaire régionale de l'Estrie, S.A. 099, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 386, 387.

130 id., p. 387, (paragraphe 2, deuxième colonne).

131 A ce sujet le tribunal présidé par Me A. Larouche a annulé une résolution prise pour congédier un instituteur, parce qu'à la session des Commissaires, il n'y a eu aucune délibération. Voir à ce sujet: Association des enseignants de l'Estrie c. La C.S.R. de l'Estrie, S.A. 255, T.A.S.E. Hull, No 75-01-01-00949, 16 février 1974.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

la seule expression "session convoquée à cette fin", une intention implicite du législateur faisant obligation de désigner l'instituteur dans l'avis de convocation. Voici d'ailleurs ce qu'en pense l'arbitre patronal dans ses notes de dissidence:

"Tout en admettant que le congédiement d'un enseignant est un acte d'une nature sérieuse, comme bien d'autres actes que doivent d'ailleurs poser les commissaires, cette seule raison ne peut nous faire extrapoler d'un article l'intention du législateur d'en faire un cas dérogatoire à un principe clairement déterminé sans que cette exception à laquelle on voudrait prétendre soit elle-même définie sans la moindre lueur d'un doute. Or, dans le cas de l'article 203, cette certitude est loin d'être acquise."¹³²

Quoiqu'il en soit, cette interprétation, même si elle ne doit pas être suivie à l'avenir, aura au moins pour effet de pousser au maximum les exigences auxquelles les commissaires devront désormais se soumettre lors de la convocation et de la tenue des sessions visant à décider de la résiliation des contrats des instituteurs. Elle est même salubre, en ce sens qu'elle accentue le caractère sérieux du congédiement dont les moindres détails de procédure s'incorporent au "droit de congédier" pour le réglementer.

Qu'en est-il maintenant des règles formulées par la convention?

¹³² id., dissidence de l'arbitre patronal, p. 394.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

PARAGRAPHE II - CONTROLE DE LA PROCEDURE PREVUE PAR LA
CONVENTION

D'après la clause 5-2.12 de la convention:

"L'assemblée convoquée pour décider de la résiliation de l'engagement de l'instituteur ne peut-être tenue qu'entre le dixième (10e) et le vingtième (20e) jour ouvrable à compter de la date à laquelle l'instituteur a été relevé de ses fonctions à moins que la commission et le syndicat ne s'entendent sur une prolongation de délai. Le syndicat est avisé de la date, de l'heure et du lieu de la tenue de ladite assemblée. Dans le cas où l'instituteur est poursuivi au criminel, la commission est en droit de le relever de ses fonctions jusqu'à l'issue de son procès et les délais mentionnés à la présente clause commencent à courir à compter de la date du jugement."

Pour des raisons de commodité évidentes, il convient de rattacher directement le troisième paragraphe de cette clause au premier, parce qu'ils traitent l'un et l'autre des délais imposés pour décider de la résiliation du contrat d'engagement et de les séparer du deuxième qui, lui, traite de la participation du syndicat à l'assemblée.

Relativement aux délais on peut dire qu'ils constituent une condition de fond à la réalisation du congédiement. Ils sont imposés afin de permettre au syndicat "d'enquêter" et "de faire des représentations auprès de la commission", et d'empêcher celle-ci de procéder de manière précipitée au congédiement de l'instituteur. D'un autre côté ils l'obligent à se prononcer sans trop tarder, sur le sort de l'enseignant suspendu et qui vit dans l'incertitude

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

en attendant qu'une décision soit prise pour clarifier sa situation. C'est d'ailleurs le sens qu'il faut prêter à la décision rendue par le tribunal dans l'affaire de la Régionale Chambly.

En effet, cette régionale avait, en date du 11 janvier 1971, décrété la suspension d'un instituteur pour cause de poursuite criminelle au terme de laquelle un jugement a été rendu le 18 du même mois. Le 30 mars de la même année la commission s'est réunie et a décidé de congédier l'instituteur en question. Celui-ci en a appelé de la décision qui, selon lui, a été prise en dehors des délais prévus par la convention.

De l'avis du tribunal il n'existe aucun doute sur le bien-fondé des prétentions de l'instituteur. Car même si l'on doit entendre par jugement, le jugement final rendu à la suite d'un appel, le délai pour interjeter appel avait, dans ce cas, expiré le 18 février. Or, entre cette date et le 30 mars il s'est écoulé plus de vingt jours ouvrables. En guise d'argumentation, la commission a fait valoir l'inaction de l'instituteur qui n'a pas jugé utile de l'aviser du jugement, ni daigné répondre à la lettre qu'elle lui a expédiée pour l'inviter à communiquer avec elle. Ces faits, selon la commission, constituent un abandon volontaire de la part de l'instituteur qui aurait dû se présenter au travail

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

dès le prononcé du jugement. Mais si on peut, et c'est là le point de vue du tribunal, s'étonner de ce silence assez incompréhensif de l'instituteur, on doit aussi reconnaître que l'initiative de la décision de congédiement est laissée à l'entière diligence de la commission. Elle n'est subordonnée à aucune forme d'action relevant de la compétence de l'enseignant. Et à ce sujet la clause 5-2.15 est assez significative:

"L'instituteur reste relevé de ses fonctions jusqu'au moment où il reçoit la lettre sous pli recommandé lui indiquant soit que son contrat est résilié, soit qu'il doit réintégrer son poste."

Il revenait donc à la commission de s'enquérir de la date du jugement et de donner suite à la suspension conformément aux exigences formulées aux paragraphes un et trois de la clause 5-2.12. Le défaut par la commission de tenir l'assemblée dans les délais ainsi imposés autorise le tribunal à réintégrer l'instituteur dans ses fonctions comme le prévoit la clause 5-2.13.

Il en est de même quand la commission contrevient aux dispositions du paragraphe 2 de la clause 5-2.12 qui lui fait obligation d'aviser le syndicat de la date, de l'heure et du lieu de la tenue de son assemblée. Le tribunal présidé par Me A. Larouche a décidé dans ce sens dans l'affaire de la commission scolaire de la cité de Dorval ¹³³ tout en

¹³³ Association des éducateurs de l'Ouest de Montréal c. La Commission Scolaire de la Cité de Dorval, S.A. 167, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 293.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

insistant sur le fait que:

"(...) la procédure de renvoi constitue une condition de fond essentielle à la résiliation de l'engagement d'un professeur (...)" 134

Mais dans une autre affaire ¹³⁵, le problème s'était posé de façon bien différente: le syndicat a été avisé de la tenue de session de la commission, mais s'était vu refuser le droit d'intervenir dans la discussion. Le tribunal avait alors révoqué la décision de congédiement, estimant que le refus de reconnaître le droit de parole au délégué syndical constituait un accroc à la procédure de renvoi.

A ce sujet il faut rappeler que la clause 5-2.11 reconnaît au syndicat le droit de faire des représentations auprès de la commission quand il est avisé de la suspension d'un enseignant. Mais cette clause n'indique pas que ce droit peut être exercé lors de l'assemblée. Toutefois la clause 5-2.12 autorise le syndicat d'assister à la session, sans apporter de précision sur la nature de sa participation.

Tenant compte de ces considérations, la partie patronale a soutenu que le droit de faire des représentations provient de la clause 5-2.11 et qu'il se termine dès l'ouverture de l'Assemblée. Elle rappelle en outre que le droit

134 id., p. 294.

135 Syndicat des enseignants de Champlain c. La Municipalité scolaire de Laflèche, S.A. 085, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), p. 332.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

de parole est réglementé par l'article 197 de la Loi qui le soumet à la seule discrétion du président de l'assemblée, pour toute personne autre que les commissaires et syndics d'écoles.

Cette argumentation serait valable, si l'on pouvait dissocier l'une de l'autre les deux étapes de la procédure de congédiement, et reconnaître au syndicat un rôle actif dans la première et la qualité d'auditeur dans la seconde. Or il existe entre ces deux étapes de la procédure une relation de continuité, et l'action du syndicat dans l'une comme dans l'autre n'a qu'un seul et même but: défendre les intérêts de l'instituteur. Si lors de l'assemblée le droit de parole est laissé à la discrétion du président, il ne faut voir dans l'exercice de cette discrétion qu'une simple formalité, relevant de la bienséance et non une faculté réelle laissée au président. Comme l'a fait remarquer le tribunal:

"Certes le président d'assemblée peut refuser la parole à d'autres que les commissaires, mais cela ne doit pas aller contre la procédure que les parties ont établie dans la convention collective."¹³⁶

Ce que la plus simple logique suffit à justifier. Car si le représentant syndical devait assister à la session en qualité de simple auditeur, sa présence ne serait

¹³⁶ id., p. 333.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

d'aucune utilité et son action ne se serait limitée qu'à écouter la conclusion d'une décision que la commission est, de toute façon, tenue de lui communiquer.

Le contrôle du tribunal est sur ce point d'une extrême importance. Il permet de dégager l'intention véritable du législateur et de préciser le sens qu'il convient de prêter aux termes de la convention.

SECTION II - CONTROLE DE LA PROCEDURE DE NON-REENGAGEMENT

La procédure de non-réengagement est soumise à des règles formulées par la Loi et la convention collective. Pour étudier le contrôle du tribunal il est important de distinguer entre la procédure établie par la loi qui sert de règle générale d'application et celle définie par la convention qui détermine certaines formalités à remplir toutes les fois qu'il s'agit de procéder au non-réengagement des instituteurs non-permanents ou d'invoquer le surplus de personnel comme motif de renvoi.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

SOUS-SECTION I - CONTROLE DE LA PROCEDURE PREVUE PAR LA
LOIPARAGRAPHE I - LE NON-REENGAGEMENT EN GENERAL

Ce contrôle est extrêmement simple comme l'est d'ailleurs la procédure elle-même telle que décrite par la loi à l'article 219:

"Les commissaires et les syndics d'écoles après avoir décidé, par résolution adoptée à une session régulièrement tenue, de ne pas engager une personne occupant une fonction pédagogique ou éducative pour l'année suivante, doivent au moins soixante jours avant la date d'expiration de l'engagement de cette personne ou s'il s'agit d'un engagement se terminant à la fin de l'année scolaire, lui signifier par écrit, leur intention à cette fin; dans cet avis ils ne sont pas tenus de donner les raisons qui motivent leur décision."

Il n'y a donc aucune complication sur la manière de procéder. La loi n'apporte aucune précision quant à la nature de la session. La décision peut être prise à n'importe quelle sorte de session. Il suffit alors que les commissaires en avisent, par la suite, l'intéressé dans les délais fixés et cela sans avoir à lui fournir les raisons qui motivent le renvoi. Toutefois, conformément au paragraphe 2 de l'article 219, ils doivent donner ces raisons à tout instituteur qui en fait expressément la demande. Cette formalité est impérative et le tribunal peut annuler toute décision

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

de non-réengagement si les commissaires négligent de la remplir; il ne se pose alors aucun problème sérieux d'interprétation comme le prouve d'ailleurs une jurisprudence peu abondante sur la question ¹³⁷. Par contre il existe de nombreux cas où le tribunal a eu à se prononcer sur l'opportunité de l'application des règles de procédure de non-réengagement, il s'agit évidemment des cas de non-reconduction de contrat des enseignants non-qualifiés.

PARAGRAPHE II - LE NON-REENGAGEMENT DES ENSEIGNANTS
NON-QUALIFIES

On doit plus précisément parler de non-réengagement d'enseignants qui n'ont pas encore obtenu l'autorisation permanente d'enseigner et qui doivent en conséquence se qualifier chaque année par l'obtention d'un permis annuel d'enseigner.

La question est en principe une question de fond puisque l'absence ou la perte de qualification légale constitue un motif de renvoi. Mais les griefs qui naissent en de telles circonstances n'ont jamais eu pour objet d'attaquer la validité de la raison invoquée. Il ne saurait

¹³⁷ Association des instituteurs et institutrices de la Banlieue de Québec c. La Commission Scolaire St-Janvier de Joly, S.A. 105, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 15; Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La Municipalité Scolaire de St-Barnabé, S.A. 191, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 396.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

d'ailleurs en être autrement vu les limitations imposées au pouvoir des commissaires, en matière d'engagement, par l'article 217 de la Loi:

"Sauf dans les cas spécifiés dans les règlements, les commissaires et les syndics d'écoles ne peuvent engager, pour occuper une fonction pédagogique ou éducative, que les personnes pourvues d'un brevet de capacité décerné ou reconnu par le ministre."

Le problème qui se pose alors est un problème d'opportunité; somme toute il s'agit toujours de savoir si une commission scolaire peut ou doit, quand elle n'a d'autres raisons à invoquer, se prévaloir de la perte de qualification d'un instituteur pour décider de son non-réengagement et ainsi procéder conformément aux termes de l'article 219 de la loi.

Par simple mesure de prudence, les commissaires ont toujours agi de la sorte, voulant sûrement prévenir une forclusion, étant donné que dans le cas d'un engagement se terminant à la fin de l'année scolaire, ils ne peuvent pas recourir au non-réengagement après le 1er mai. Il s'agit donc d'une mesure tout à fait préventive d'autant plus que dans tous les cas où elle a été prise, le non-renouvellement du permis n'était qu'une simple éventualité. La décision de non-réengagement est survenue à un moment où les instituteurs concernés étaient dans l'expectative et où rien n'était définitif à leur sujet.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

Il faut rappeler que la décision d'accorder le permis d'enseigner n'appartient qu'au ministre, conformément au pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu en cette matière. Même si une commission scolaire a un rôle à jouer dans le processus des formalités d'octroi du permis ¹³⁸, elle ne peut en aucun cas présumer un refus du ministre pour prendre sa décision, comme l'a fait remarquer le tribunal dans l'affaire de la Régionale Lignery:

"Rien n'empêcherait le ministre de passer outre à l'absence de recommandation de la commission et d'émettre un permis annuel d'enseignement, aux termes de l'article 344 des règlements. En droit, il n'y a pas de lien de causalité entre la non-recommandation de la Commission et l'absence de renouvellement. Cette dernière n'est imputable qu'à la seule et unique décision du ministre". ¹³⁹

Une décision de non-réengagement prise dans ces conditions est prématurée, en ce sens qu'elle a pour effet de régir une situation future et dont on ne connaît pas encore l'issue. Car selon une jurisprudence constante l'instituteur dispose d'une période de temps allant jusqu'au 1er juillet pour se qualifier. Il est vrai que l'article 984 du code civil fait de la capacité légale la première des quatre conditions exigées pour la validité d'un contrat. Mais dans le

¹³⁸ Deux conditions sont imposées pour le renouvellement du permis d'enseigner et l'une d'elles est la recommandation de la commission scolaire.

¹³⁹ Association des professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery et la Corporation des enseignants du Québec (intervenante) et le Gouvernement du Québec (intervenant), S.A. 081, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 313, 316.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

cas d'un instituteur il n'est pas certain que son nouveau contrat prenne effet dès le 1er mai, en conséquence ce n'est pas à cette date qu'il doit acquérir la capacité légale.

Car selon le président Bouchard:

"On doit distinguer entre le renouvellement d'un contrat et la façon de l'opérer. L'obligation faite à la commission de donner l'avis de non-réengagement avant la date du 1er mai s'assimile à une sorte de préavis qui conditionne et limite son droit d'empêcher le renouvellement de l'engagement annuel. L'absence d'avis au premier mai ne déclenche pas immédiatement le renouvellement, mais donne à l'instituteur la certitude que, toutes conditions de droit étant par ailleurs satisfaites, il s'effectuera à l'expiration du contrat en cours".
140

Et plus loin il ajoute:

"Rien n'exige cependant que le permis soit émis avant le 1er mai. Il suffit, pour que la reconduction s'effectue, que cette émission ait lieu avant le 1er juillet". 141

Dans tous les cas où cette émission n'a pas lieu le contrat d'engagement est automatiquement annulé et une décision à cette fin est superfétatoire. L'incapacité d'ensei-

140 Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La Commission Scolaire Bellefeuille, S.A. 073, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 279, 285.

141 id., p. 285, 2e colonne.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

gner, faute de qualification légale, est d'ordre public, elle produit ses effets indépendamment de la volonté des parties ¹⁴². Ainsi le tribunal s'est toujours limité à tirer les conséquences qui découlent du renouvellement et du non-renouvellement du permis d'enseignement, en rejetant le grief si le permis n'a pas été renouvelé ¹⁴³ avant le 1^{er} juillet ou en le maintenant dans le cas contraire ¹⁴⁴.

¹⁴² Association des enseignants de Yamaska c. La C.S.R. de Yamaska, S.A. 046, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 185, 186; Dans l'affaire: Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La C.S.R. La Vérendrye, S.A. 235, Québec, No 00083, 12 septembre 1973, le tribunal a conclu à l'irrecevabilité d'un grief institué pour contester le congédiement d'un enseignant non-légalement qualifié, car selon les arbitres un tel enseignant n'est pas un instituteur au sens de la Loi.

¹⁴³ Association des enseignants de Yamaska c. C.S.R. de Yamaska, S.A. 046, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 185; Association des professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery et la Corporation des Enseignants du Québec (intervenant) et le Gouvernement du Québec (intervenante), S.A. 081, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 313; Association des enseignants de Chambly c. La C.S.R. de Chambly, S.A. 118, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 75; Syndicat des enseignants Le Gardeur c. La C.S.R. Le Gardeur, S.A. 137, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 129; Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La Commission Scolaire Val Maurice, S.A. 176, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 331; Association professionnelle des enseignants de La Mauricie c. La Commission Scolaire Val Maurice, S.A. 177, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 334.

¹⁴⁴ Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La Commission Scolaire de Bellefeuille, S.A. 073, rap. dans R.S.E. (0001 à 0200), 279.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

SOUS-SECTION II - CONTROLE DE LA PROCEDURE PREVUE PAR LA
CONVENTIONPARAGRAPHE I - NON-REENGAGEMENT DES INSTITUTEURS
NON-PERMANENTS

Pour situer le problème, il est utile de rappeler que la Loi de l'instruction publique ne reconnaît pas aux instituteurs de moins de trois années de service le droit de contester les motifs de leur non-réengagement. Là-dessus le tribunal s'est prononcé d'une manière catégorique dans l'affaire de la Régionale Lignery¹⁴⁵. Ces instituteurs peuvent néanmoins attaquer la décision de la commission pour vice de procédure conformément à l'article 219, alinéa 3. On se demande alors si dans pareils cas la procédure de non-réengagement tracée par la loi est d'application exclusive ou si la convention collective ne concourt pas elle aussi à la détermination des formalités exigées pour le non-réengagement.

A propos, la clause 5-4.01, alinéa c) de la convention stipule ce qui suit:

¹⁴⁵ Association des professeurs de Lignery c. La C.S.R. de Lignery, S.A. 031, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 139.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

"Chaque année, la commission constitue un comité qui, entre le mois de septembre et le mois d'avril, apprécie ou établit un mécanisme d'appréciation pour tous les instituteurs à son emploi qui n'ont pas acquis le droit à l'arbitrage selon la loi de l'Instruction Publique. Le syndicat doit avoir, au sein de ce comité, au moins deux (2) personnes nommées par lui."

Cette clause assure donc une certaine protection aux instituteurs non-permanents en établissant un mécanisme d'appréciation permettant de caractériser les motifs de non-réengagement. A ce titre elle doit donc être prise en considération quand il est question de contrôler la procédure suivie lors du non-réengagement.

Dans deux décisions portant sur l'opportunité d'appliquer ladite clause, le tribunal a adopté des positions tout à fait opposées.

Dans l'affaire de la Commission scolaire de Ste-Foy ¹⁴⁶ un instituteur qui n'avait que deux années d'expérience avait logé un grief afin de contester une décision de non-réengagement prise, selon lui, en violation des règles de procédure prévues. En fait il reprochait à la commission de n'avoir pas fait siéger le comité chargé d'apprécier le travail des enseignants non-permanents.

¹⁴⁶ Association des enseignants de la Banlieue de Québec c. La Commission Scolaire de Ste-Foy, S.A. 173, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 321.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

Au seuil des débats, la partie patronale a soulevé une objection d'irrecevabilité du grief, en alléguant que l'instituteur en question n'était pas autorisé à faire revenir la décision de non-réengagement puisque la procédure prévue par la loi était suivie.

Il faut remarquer ici que la partie patronale a voulu faire une nette distinction entre la procédure prévue par la loi et les formalités établies par la convention à la clause 5-4.01 paragraphe C). Or une telle distinction est purement factice. Et selon le président R. Cliche:

"L'économie de l'article 219 et des dispositions de la convention collective ayant une incidence sur le non-réengagement des instituteurs (...), l'article 219 ainsi que la convention collective doivent être interprétés concurremment". 147

A la majorité de ses membres, le tribunal a rejeté l'objection préliminaire et a fait droit au grief tout en soulignant que

"(...) la procédure de l'acte de non-réengagement édictée à la clause 5-4.01 c) de la convention collective fut violée par la commission scolaire et qu'en conséquence, les raisons alléguées par la commission scolaire ne l'ont pas été à partir de cette appréciation, laquelle n'existait pas. Ce qui implique que les raisons ainsi avancées par

147 id., p. 323, 1ère colonne.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

la commission scolaire seraient sans existence légale, et ne peuvent donc être considérées avoir été données au sens de la loi

Cette décision n'a pas semblé recevoir l'approbation du tribunal présidé par R. Chouinard et qui devait connaître de l'affaire de la commission scolaire de la Côte Nord¹⁴⁹. Car en dépit de la postériorité de cette affaire par rapport à celle déjà étudiée et de la similitude des faits présentés dans les deux cas, le tribunal a rejeté le grief tout en constatant que:

"La formalité prévue à l'article 5-4.01 c) de l'Entente Provinciale ne constitue pas une procédure essentielle de non-réengagement au sens de l'article 219 de la Loi de l'Instruction Publique".¹⁵⁰

Il s'agit là évidemment d'une interprétation rigoureuse de la loi. Car s'il est vrai que le législateur a voulu priver les instituteurs non-permanents du droit de contester les motifs de leur non-réengagement, il n'est pas certain qu'il ait eu l'intention de les empêcher d'en vérifier l'existence. Or l'objet de la clause 5-4.01 c) est d'assu-

148 id., p. 323, 2e colonne

149 Syndicat des enseignants du Nordet c. La C.S.R. de la Côte Nord, S.A. 190, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 389.

150 id., p. 391.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

rer une certaine protection à ces instituteurs en obligeant les commissions scolaires à établir des mécanismes d'appréciation qui garantissent le caractère plus ou moins objectif des motifs de non-réengagement.

En ce sens, cette clause ne s'oppose aucunement à la volonté du législateur et doit être interprétée concurremment avec la Loi. C'est ce que le président R. Cliche reconnaît quand il écrit:

"Cette interprétation de l'application concurrente de la loi et des règlements nous semble conforme à l'équité et au bon sens (...)" 151

C'est bien à l'équité et au bon sens qu'il faut faire appel pour comprendre l'importance de la clause 5-4.01 c) et la nécessité de son application. L'envisager autrement revient à conclure à l'inutilité de la formation du comité d'appréciation et à conférer un pouvoir absolu aux commissions scolaires qui pourront, en toute quiétude, décider du non-réengagement des instituteurs non-permanents, même si elles n'ont pour justifier leurs décisions, que des raisons dont on serait en droit de douter de l'authenticité.

151 Association des enseignants de la Banlieue de Québec c. La Commission Scolaire de Ste-Foy, S.A. 173, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 321, 323.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

PARAGRAPHE II - NON-REENGAGEMENT POUR SURPLUS DE PERSONNEL

Le mutisme de la loi relativement aux motifs de non-reenagement en étend l'éventail aux seules limites imposées par le bon sens. Tout motif raisonnable peut être invoqué et tout instituteur fautif peut être non-reenagé. Cependant, le motif: surplus de personnel, semble échapper à toute appréciation subjective tant en ce qui concerne son existence qu'en la façon de l'utiliser aux fins de non-reenager. Voici à ce sujet la remarque faite par le tribunal lors du grief de Mlle Beauvais:

"(...) la plupart de ces motifs sont de nature subjective, en ce sens qu'ils ont trait à des déficiences attribuées à l'enseignant. Il n'en est pas ainsi toutefois de cette raison spécifique qu'est le surplus de personnel. Le motif du non-reenagement procède alors d'un ensemble de circonstances qui n'ont rien à voir avec la personne même de l'enseignant". 152

Ce qui veut dire que le surplus de personnel doit son existence à des facteurs indépendants de la volonté des commissaires. Pour s'en prévaloir, ces derniers doivent s'assurer de son existence réelle, pour ensuite déterminer, à

152 Fédération des enseignants de Champlain c. la Municipalité Scolaire Catholique de Ville Lemoyne, S.A. 049, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 191, 193.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

partir des critères établis par la convention, les instituteurs devant être non-réengagés.

A - CONTROLE DE L'EXISTENCE DU SURPLUS DE PERSONNEL

La convention n'a pas défini de façon explicite la notion de surplus de personnel. Cependant, au chapitre traitant des conditions de travail, elle a établi un barème donnant, par rapport au nombre d'élèves, celui des instituteurs qu'une commission scolaire peut ou doit engager ¹⁵³. C'est donc à partir de ce barème qu'on peut déterminer si oui ou non il y a surplus.

Sur ce point, on peut dire qu'il ne se pose pas de véritables problèmes d'interprétation. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, on n'a qu'à s'y référer pour trouver réponse à toute question éventuelle. Ainsi, quand une commission scolaire procède à des non-réengagements pour absence totale d'élèves, le tribunal ne fera qu'entériner sa décision ¹⁵⁴. Mais les choses ne se présentent pas toujours de façon aussi simple. Car parfois les commissions scolaires sont responsa-

¹⁵³ Voir la Convention collective, clauses 8-2.00 et suivantes.

¹⁵⁴ Association des enseignants des Monts et Association des Enseignants de l'Est du Québec c. La C.S. St-Thomas de Cherbourg et la C.S. St-Paulin Dalibaire et la C.S. St-Octave de l'Avenir, S.A. 072, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 274.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

bles du surplus de personnel. C'est ce qui paraît avoir été constaté dans l'affaire de la Commission scolaire de Sillery¹⁵⁵ comme dans celle de la commission scolaire de St-Ours¹⁵⁶. Le problème, soulevé à l'occasion de ces deux affaires, mérite qu'on s'y arrête, afin de voir comment les commissions scolaires peuvent intervenir pour infléchir le cours des choses et d'obtenir ce qui est normalement laissé au jeu de certains facteurs caractérisés par leur impondérabilité.

Dans l'affaire de la Commission scolaire de Sillery, deux institutrices avaient logé un grief pour contester leur non-réengagement, motivé par le surplus de personnel. Mais, en même temps que la commission alléguait ce motif, elle avait procédé à l'engagement de huit autres professeurs à plein temps pour l'année scolaire suivante. Même si, au moment où les non-réengagements avaient été décrétés, il y avait effectivement surplus de personnel ou tout simplement éventualité de surplus de personnel, la commission scolaire

¹⁵⁵ Association des professeurs catholiques de Québec c. La Commission Scolaire de Sillery, S.A. 036, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 147.

¹⁵⁶ Association des professeurs de la Régionale Carignan c. La Commission Scolaire de St-Ours, S.A. 109, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 30.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

se devait de rappeler les institutrices concernées à son service ¹⁵⁷, car, il a été prouvé que la diminution globale du nombre des élèves n'était que de quarante-sept (47) et qu'en outre vingt (20) professeurs avaient, pour des raisons diverses, quitté la commission. En fait, le surplus de personnel se trouvait largement compensé par ces départs, si vrai que la commission s'était vue dans l'obligation de procéder à de nouveaux engagements. Pour toutes ces raisons le tribunal a annulé la décision de renvoi.

Dans l'affaire de la Commission scolaire de St-Ours le problème était à peu près le même, mais le procédé utilisé par la commission était empreint d'une très grande subtilité. Le surplus de personnel a été décrété lors du retour au travail d'un instituteur qui avait bénéficié d'une année de congé sans solde. Lors du départ en congé de ce dernier, la commission se trouvait dans une situation de ra-

157 Dans une autre cause similaire la Commission Scolaire avait elle-même reconnu son erreur en décidant volontairement de rappeler à son service une institutrice qu'elle avait non-réengagée. Voir à ce sujet: Association des enseignants du Nord-Ouest Québécois c. La Commission Scolaire du Lac Témiscamingue, S.A. 252, Chicoutimi, No 01-1051, 7 février 1974.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

tio parfait¹⁵⁸. Au lieu d'en profiter, elle avait engagé un nouveau professeur à temps plein. Par ce fait, elle avait brisé ce ratio et se trouvait avec un surplus de deux instituteurs lors du retour de l'instituteur sus-mentionné. Etant donné qu'à la même occasion un autre instituteur avait volontairement mis fin à ses services, il restait donc à non-réengager un instituteur, ce qui fut fait.

Dans ce cas, la question de l'existence même du surplus de personnel doit être reléguée au second plan, et on n'a pas à s'interroger là-dessus. Il faut de préférence monter d'un cran dans le raisonnement pour s'attacher aux circonstances qui l'ont engendré, rechercher dans les faits le caractère fortuit de ces circonstances. Or, ce qui est vraiment inopiné, c'est le départ en congé d'un instituteur et la démission d'un autre. N'était-ce l'engagement tout à fait inopportun d'un troisième, le ratio parfait une fois obtenu aurait été maintenu, grâce à cette démission concomitante au retour du premier instituteur. Seule l'intervention de la commission scolaire a provoqué ce surplus de personnel, d'autant que la preuve n'avait révélé aucune diminution dans le nombre des élèves inscrits. La Commission

158 La Clause 8-2.01, alinéa b) établit ce ratio à 1/27, c'est-à-dire un instituteur pour 27 élèves au niveau élémentaire.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

ne pouvait donc invoquer contre l'institutrice non-réengagée, un motif dont elle était la seule responsable. C'est ce que le tribunal a fait remarquer, quand il considère que

"(...) cette règle d'engagement, si elle est brisée ou enfreinte par un employeur scolaire qui procède à l'engagement à plein temps d'un enseignant, alors qu'il sait que ce contrat est susceptible de se renouveler et en violation des dispositions de l'Entente, ne peut être ensuite interprétée en une règle de renvoi pour surplus de personnel." 159

D'ailleurs, s'il pouvait en être autrement, les commissions s'arrogeraient le droit de non-réengager même les instituteurs ayant acquis la permanence, même si pour ce faire elles se conformaient aux clauses 5-5.00 et suivantes, 8-5.17 et 8-5.20 qui règlent le non-réengagement pour surplus de personnel.

B - CONTROLE DES MODALITES D'APPLICATION DU SURPLUS DE PERSONNEL AUX FINS DE NON-REENGAGEMENT

Ce motif de non-réengagement, quand il est avéré et quand il ne doit pas son existence à une initiative des com-

159 Association des professeurs de la Régionale Cagignan c. La Commission Scolaire de St-Ours, S.A. 109, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 30, 35; voir aussi le même sujet: Association des professeurs de Lignery c. La Commission Scolaire Ste-Catherine d'Alexandrie, S.A. 231, T.A.S.E., Chicoutimi, No 01-659, 17 juillet 1973.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

missaires, est assimilé aux causes généralement admises de non-réengagement. Néanmoins, il ne constitue pas un instrument dont la manipulation est laissée à la seule volonté de l'employeur. Son caractère objectif se retrouve dans la façon dont il est utilisé pour justifier les renvois. Et la convention collective apporte des limitations à l'exercice du droit de non-réengager pour ce motif, notamment par la clause 8-5.17 qui stipule:

"La réalisation progressive des rapports élèves-maîtres ne sera pas la cause de non-réengagement pour surplus de personnel."

Cela signifierait qu'une commission scolaire ne peut, quand il n'y a pas de diminution dans le nombre de ses élèves, invoquer le surplus de personnel pour procéder à des renvois. Elle doit laisser jouer le rythme régulier des départs ¹⁶⁰ pour obtenir son ratio. En conséquence tout non-réengagement, décrété en marge des exigences de cette clause, peut être contesté, même si l'instituteur concerné compte moins de trois années de service. C'est en tout cas ce qu'il faut tirer de la décision rendue dans l'affaire de la Municipalité de Ville Lemoyne, dans laquelle le tribunal avait clairement indiqué que:

160 Il faut entendre par "départs" les congédiements, les non-réengagements pour les causes autres que le surplus de personnel et les démissions.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

"La clause 8-5-17, par sa formulation très générale, vise certainement à protéger tous les instituteurs, quel que soit leur nombre d'années d'enseignement.

En conséquence, le défaut par une commission scolaire de respecter l'engagement qu'elle a contracté, même à l'endroit des enseignants ayant moins de trois années d'enseignement, donne ouverture à l'arbitrage, par le biais de la clause 8-5.17". 161

A la vérité la question n'est pas aussi simple qu'elle semble l'être puisque dans une décision unanime, le tribunal, présidé par Me Robert Cliche, a adopté une toute autre position 162. L'ambiguïté vient du fait qu'à l'occasion de tels recours il existe pour le tribunal un chevauchement de juridictions. C'est ce que l'arbitre Lucien Bouchard semble reconnaître, quand il écrit:

"S'il est vrai que le recours s'institue en vertu de l'article 219 de la loi, l'appréciation du bien fondé de la raison doit néanmoins tenir compte des clauses 8-5.17 et suivantes. Dans le cas des professeurs ayant trois années d'enseignement et plus, le recours en révision et la juridiction du tribunal procèdent de la loi, mais la question de savoir s'il y a ou non surplus de personnel trouve sa réponse dans la convention collective

161 Fédération des enseignants de Champlain c. La Municipalité Scolaire Catholique de Ville Lemoyne, S.A. 049, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 191, 193.

162 Association des professeurs du Québec Métropolitain c. La Commission Scolaire de Sillery, S.A. 122, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 86.

163 Association des professeurs Catholiques de Québec c. La Commission Scolaire de Sillery, S.A. 036, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 147, 148.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

Il faut aussi rappeler les clauses 5-5.00 et suivantes qui indiquent les dispositions que les commissions doivent respecter quand elles se voient dans l'obligation de procéder à des non-réengagements pour surplus de personnel, et l'article 8-2.00 qui traite des rapports élèves/maîtres, c'est-à-dire de la détermination du surplus de personnel. Le problème est alors de savoir s'il faut considérer ces dispositions comme faisant partie de la procédure préalable au non-réengagement.

Si oui, il faut du même coup reconnaître à tous les instituteurs le droit de faire réviser toute décision de non-réengagement motivée par le surplus de personnel. Car dans une telle hypothèse lesdites dispositions, en tant que règles de la procédure préalable, conditionneraient l'exercice du droit de non-réengagement. Le tribunal l'a bien compris quand, à l'occasion de l'affaire impliquant la Municipalité Scolaire Catholique de Ville Lemoyne, il déclare:

"Toutes différences entre les deux textes (celui de la loi et celui de la convention) ne révèle pas nécessairement une contradiction essentielle. Il faut distinguer entre la substance d'une disposition et ses implications accessoires. En ce sens, ce ne serait pas, pour les commissaires, abdiquer leur pouvoir statutaire, en matière de non-réengagement, que de s'obliger, dans une convention collective, à n'user de ce pouvoir que selon certaines modalités bien définies. On ne renonce pas à un

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

droit simplement parce qu'on en règle l'exercice ". 164

Cependant, le recours, autorisé dans un tel cas ne peut s'exercer que selon la convention. Car il s'agit d'un grief au sens de l'article 1, alinéa g) du Code du travail, tel qu'il a été redéfini par la clause 1-2.42 de la convention:

"Toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application de la présente convention."

Et la présentation de ce genre de grief est règlementée par les clauses 9-2.00 et suivantes.

Mais dans le cas contraire, c'est-à-dire si l'on répond à la question posée par la négative, on ferme l'ouverture au grief aux instituteurs de moins de trois années de service. Celle-ci ne sera réservée qu'aux seuls instituteurs permanents qui peuvent agir sous l'égide de la Loi et de la convention.

Dans l'affaire de la Commission scolaire de St-Edouard le tribunal a opté pour la deuxième solution. Il s'est demandé, relativement au sens qu'il faut attribuer aux clauses 5-5.00 et 8-2.00:

164 La Fédération des enseignants de Champlain c. La Municipalité Scolaire Catholique de Ville Lemoyne, S.A. 049, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100) 191, 193.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

"Comment peut-on prétendre que le mécanisme pour désigner l'enseignant à être non-réengagé constitue une procédure préalable au non-renouvellement, alors que celui qui permet d'établir le surplus de personnel comme tel n'en est pas ?". 165

Et dans l'affaire de la Commission Scolaire de Sillery, il a été plus catégorique, lorsqu'il déclare que la clause 8-5.17:

"(...) constitue un mécanisme justifiant le surplus de personnel" 166

"(...) les clauses 5-5.00 et 8-2.00 constituent les critères au soutien du non-réengagement" 167

A cette occasion les arbitres sont allés jusqu'à considérer:

"(...) que la clause 9-3.22 soustrait de la juridiction des arbitres les cas de non-réengagement." 168

Cette clause stipule en effet que:

"Le conseil d'arbitrage, éventuellement chargé d'adjuger sur le bien fondé d'un grief à l'autorité pour le maintenir, ou le rejeter en totalité ou en partie et établir le compensation qu'il juge équitable pour la perte réelle subie à cause de l'inter-

165 Association des instituteurs et institutrices de la Banlieue de Québec c. La Commission Scolaire de St-Edouard, S.A. 048, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100) 188, 190.

166 Association des professeurs du Québec Métropolitain c. La C.S. de Sillery, S.A. 12, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200) 86, 88.

167 Id.

168 Id.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

prétation ou de l'application erronée par la Commission de la convention collective. Cette clause ne s'applique pas au cas de non-réengagement."

Ce qu'il faut donc comprendre, c'est que les parties ont voulu soustraire les cas de non-réengagement de la juridiction décisive du tribunal et non pas de sa juridiction tout court. On doit se rappeler que la clause 1-2.42 donne du mot grief une définition très large et que l'article 9-2.00 ne semble apporter aucune restriction à cette définition, quand il parle de "Présentation d'un grief à l'échelle provinciale." On peut dire de même des clauses 9-3.22. En conséquence, rien n'interdit au tribunal de connaître d'un grief portant contestation d'un non-réengagement décidé en marge de la convention. Ce qui lui est nié, c'est "l'autorité pour le maintenir, ou le rejeter en totalité ou en partie et établir la compensation (...) (clause 9-3.22)." ¹⁶⁹

C'est ce qu'a compris le tribunal siégeant sous la présidence de Me Bouchard, quand dans l'affaire de la Municipalité scolaire de Ville Lemoyne, alors qu'il s'agissait d'un grief contestant le non-réengagement d'une institutrice

¹⁶⁹ Syndicat des enseignants de Champlain c. La Commission Scolaire de St-Denis, S.A. 211, T.A.S.E., Montréal N° 01-1847, 31 octobre 1973.

CONTROLE DE LA PROCEDURE DE RENVOI

non-permanente, il a constaté la violation de la convention. Mais il n'a pu se limiter qu'à cette constatation, sans ad-juger ses conclusions à la plaignante.

En cela, il a d'ailleurs consacré, une fois de plus, la protection due aux instituteurs tout en apportant une nouvelle précision quant à la limite des pouvoirs des com-missaires en matière de renvoi.

CONCLUSION

LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

Si, par son contrôle, le tribunal définit dans ses limites le pouvoir des commissaires en matière de renvoi, qu'en est-il alors de son propre pouvoir ? S'exerce-t-il de façon absolue ou subit-il, au contraire, des restrictions dans son mode d'exercice ?

La Loi de l'instruction publique n'indique pas de quelle façon les arbitres apprécieront l'application faite par les commissaires des règles de fond et de forme régissant l'exercice du pouvoir de renvoi. Elle leur laisse là-dessus une liberté pleine et entière. C'est ce que confirme d'ailleurs R. Gagnon et P. Verge quand ils écrivent que:

"Le tribunal d'arbitrage est maître de l'appréciation des faits que la preuve lui révèle. En l'occurrence c'est à l'arbitre de décider si tel acte reproché au salarié par l'employeur a vraiment été posé par lui et s'il constitue, le cas échéant, un motif de congédiement, (...)" 170

L'arbitre peut donc agir en toute discrétion sans être contrarié par quelques restrictions que se soient. On a d'ailleurs vu que les interprétations pouvaient varier d'un arbitre à l'autre et que les décisions rendues, résul-

170 R. GAGNON, P. VERGE, "Les Lendemain de l'arrêt de Port-Arthur Shipbuilding", dans (1970) 25 R.I. p. 354.

LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

tant de telles interprétations, portaient elles aussi, l'empreinte de cette discrétion. On peut dire, cependant, que cette discrétion s'exerce dans un cadre bien défini se traduisant par une alternative qui consiste entre le rejet et le maintien du grief.

En effet l'article 203-a, paragraphe 3 stipule:

"Le conseil d'arbitrage peut annuler la décision de la commission scolaire si la procédure prescrite n'a pas été suivie ou si les motifs de congédiement ne sont pas fondés, ordonner la réintégration dans ses fonctions de la personne en cause et déterminer, s'il y a lieu, le montant de la compensation auxquelle (sic) elle a droit." ¹⁷¹

On peut donc déduire que dans le cas contraire la décision de la commission sera maintenue. Mais qu'en est-il maintenant du pouvoir de déterminer la compensation? S'agit-il d'un pouvoir discrétionnaire permettant au tribunal de recourir à des solutions mitigées?

Il faut rappeler au départ que dans l'affaire de Port-Arthur Shipbuilding Co. ¹⁷² la Cour Suprême avait unanimement nié un tel pouvoir aux tribunaux d'arbitrage, quand ni la loi, ni la convention liant les parties en cause, ne leur reconnaissent explicitement pareille faculté. Même s'il faut limiter la portée de cette décision au seul litige

¹⁷¹ L'article 219, paragraphe 5, traitant du pouvoir du tribunal dans les cas de griefs contestant un non-réengagement, est conçu dans le même esprit.

¹⁷² Port-Arthur Shipbuilding Co. c. Harry W. Arthur et al., 1969 R.C.S., 85.

LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

qu'elle avait tranché ¹⁷³, il faut souligner qu'elle a été quelques fois invoquée, notamment dans l'affaire de la Régionale Jean-Talon ¹⁷⁴ où le tribunal s'est déclaré soucieux de son respect. Néanmoins, l'orientation générale observée dans les décisions du tribunal d'arbitrage laisse voir clairement une tendance marquée par une interprétation très large du pouvoir de fixer la compensation. Selon l'arbitre Lucien Bouchard le pouvoir de l'arbitre, dans l'évaluation de la compensation, est de nature discrétionnaire. Il écrit:

"C'est aux arbitres qu'il reviendrait de décider quand "il y a lieu" de déterminer la compensation, sans que la loi ne propose de barèmes d'évaluation. Il est vrai qu'on parle de perte réelle, mais le recours à l'expression "s'il y a lieu" semble bien permettre aux arbitres une certaine latitude". ¹⁷⁵

On trouve la même interprétation dans l'affaire de la Commission scolaire Berthier D'autraie ¹⁷⁶ et dans celle

173 Voir à ce sujet R. DUSSAULT, P. VERGE, "Le choix de la Sanction Disciplinaire: Discrétion de l'Employeur ou de l'Arbitre ?", dans (1969) 24 R.I. p. 199-205.

174 Association des Enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 5, 11.

175 Association des Enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 5.

176 Association des Enseignants de Lanaudière c. La C.S.R. de Berthier D'autraie, S.A. 008, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 18.

LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

de la Régionale de la Mauricie ¹⁷⁷. Dépasant toute analyse littérale et restrictive, cette interprétation a permis au tribunal de définir son rôle d'une façon qui lui permette d'aller jusqu'à la commutation des sanctions. C'est encore l'arbitre Bouchard qui, pour préciser l'étendue de la latitude qu'il croit découler des termes de l'article 203-a ajoute:

"Dès lors, le présent conseil d'arbitrage a le pouvoir de substituer une peine plus légère au congédiement, (...)" ¹⁷⁸

Ainsi, il a décidé de fixer une compensation à \$3,000.00 au lieu de \$4,254.27 qui représentent la perte réelle, et dans l'affaire de la Régionale de Berthier D'Autraie, déjà citée, le tribunal, tout en ordonnant la réintégration d'une institutrice congédiée, condamnera cette dernière à une perte de douze jours ouvrables de salaire. Allant encore plus loin, les arbitres ont envisagé, dans une autre affaire impliquant la Régionale de La Mauricie ¹⁷⁹, la possibilité de modifier un congédiement en un non-réengagement. Mais cela ne s'est pas concrétisé, vu que le congédie-

¹⁷⁷ Association Professionnelle des Enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 150, rap. dans R.S.E. (0001 à 0200), 177.

¹⁷⁸ Association des enseignants du Comté de Québec c. La C.S.R. Jean-Talon, S.A. 005, rap. dans R.S.E., (0001 à 0100), 5, 11.

¹⁷⁹ Association Professionnelle des Enseignants de La Mauricie c. La C.S.R. de La Mauricie, S.A. 124, rap. dans R.S.E. (0101 à 0200), 91, 96.

LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

ment avait été décidé le 4 juin, donc postérieurement à la date limite fixée pour un non-réengagement. La question est demeurée à l'état de simple vœu, vœu dont la loi ne semble pas garantir la réalisation; car nulle part dans le code il n'est reconnu aux arbitres le pouvoir de commuer les sanctions.

Cependant, compte tenu de l'interprétation qui a été donnée du pouvoir de fixer la compensation et du caractère rétroactif des décisions du tribunal, cette commutation serait plus que soutenable sur le plan légal. Elle équivaldrait en fait à fixer, en faveur de l'enseignant, une compensation dont le montant représenterait la somme qu'il aurait perçue, n'était-ce la résiliation de son contrat, de la date de son congédiement à celle de l'expiration de son contrat qui, en l'occurrence, coïnciderait avec celle de sa mise à pied. Ce ne serait rien d'autre qu'une réintégration temporaire, pendant positif de la suspension qui découle d'une perte partielle de salaire. Car il ne fait pas de doute que toutes les fois que le tribunal fixe une compensation inférieure à la perte réelle subie ¹⁸⁰, il impose une sanction qui, considérée au moment même de la décision, paraît être de nature pécuniaire et cela en raison de l'écart existant, dans le temps, entre le renvoi de l'instituteur et la décision du

180 Il faut faire exception des cas où l'instituteur ayant travaillé ailleurs en attendant la décision du tribunal, voit ce dernier déduire, du montant de la compensation à lui attribuée les sommes d'argent qu'il a pu gagner comme fruit de son travail.

LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

tribunal. Or, cette décision, en raison de la rétroactivité de ses effets, remet les parties au point où elles étaient avant l'imposition de la sanction. Si elle était prise immédiatement après la sanction, soit dans les deux jours suivants par exemple, le tribunal, en voulant conclure à une perte de douze jours ouvrables de salaire, comme on l'a vu, ne pourrait que prononcer une suspension, si tant est qu'on ne saurait condamner un enseignant à travailler tout en le privant de son salaire.

C'est peut-être en raison de cette suspension implicite que recèle ce mode d'exercice du pouvoir de fixer la compensation que l'arbitre Marc Brière s'oppose à toute initiative du tribunal en cette matière. Au nom du tribunal il se demande:

"(...) comment il pourrait se substituer aux commissaires d'école en modifiant le congédiement, autrement qu'en l'annulant, (...)". 181

Car selon lui:

"(...) la compensation est reliée à la perte réelle subie et non à la gravité d'une faute commise, (...)". 182

Sans doute, le législateur n'a pas conféré au tribunal le droit explicite de prononcer des suspensions, ni de commuer des congédiements en non-réengagement. Mais il n'est

181 Association du Sud-Ouest Québécois c. La C.S.R. de l'Outaouais, S.A. 094, rap. dans R.S.E. (0001 à 0100), 363, 396.

182 id.

LIMITES DES POUVOIRS DU TRIBUNAL D'ARBITRAGE

pas non plus certain qu'il ait voulu limiter le pouvoir de fixer la compensation à une simple opération mathématique qui ne consisterait, ni plus ni moins, qu'à calculer le non-tant du salaire que l'instituteur aurait gagné, s'il n'avait pas été remercié de ses services. Une telle hypothèse amputerait le pouvoir des arbitres d'une grande partie de la discrétion qui domine son mode d'exercice. Car ce qui le caractérise essentiellement c'est cette marque d'action, cette latitude dont parle Me Bouchard et qui permet à l'arbitre de tenir compte de toutes les circonstances qui entourent les faits qui lui sont révélés, afin de rendre une décision qui soit juste et équitable. Ainsi, quand il reconnaît qu'un enseignant est coupable d'un acte répréhensible, mais pas assez grave pour entraîner un renvoi, il ordonnera sa réintégration, et fixera la compensation de manière à sanctionner cet acte ¹⁸³. Car il a le droit de juger en équité, c'est du moins la faculté que lui laisse la loi, en lui reconnaissant un pouvoir de contrôle tout à fait discrétionnaire.

183 Alliance des professeurs de Montréal c. La Commission des Ecoles Catholiques de Montréal, S.A. 214, Rimouski, N° 01-634, 18 septembre 1973.

RESUME ET CONCLUSION

Le pouvoir des commissions scolaires en matière de renvoi tire son existence de la loi qui détermine le cadre général de son exercice. C'est un pouvoir d'appréciation défini de façon assez large, comme en témoignent la nomenclature des causes de congédiement et l'absolue discrétion laissée aux commissaires dans la détermination des motifs de non-réengagement. C'est que le législateur était conscient de l'impossibilité de prévoir toutes les situations infiniment nombreuses et complexes qui pouvaient se présenter. D'ailleurs la nécessité d'appliquer concurremment la Loi et la convention, surtout en ce qui concerne la procédure de renvoi, donne souvent naissance à des problèmes épineux obligeant ainsi les commissaires à recourir à l'interprétation des textes.

Mais l'interprétation, étant ce qu'elle est, une altération du texte, conduit souvent l'employeur, à la fois juge et partie, à adopter des solutions entachées de subjectivité.

C'est ici qu'entre en scène le tribunal d'arbitrage chargé de connaître des litiges survenus en de telles occa-

RESUME ET CONCLUSION

sions. C'est en somme une juridiction d'appel dont le rôle est de contrôler, en le limitant, le pouvoir des commissions scolaires tout en assurant aux instituteurs une certaine protection incluant leur sécurité d'emploi si timidement reconnue par la Convention.

Dans le domaine de l'éducation, ce secteur de l'activité où l'humain est continuellement mis en jeu, le règlement des conflits relève souvent du bon sens. Les divergences qu'on peut relever dans l'orientation des décisions des divers arbitres dénotent l'importance de ce facteur et le rôle qu'il peut jouer quand il s'agit de rechercher à travers les faits et les textes, la solution équitable qui s'accommode du particularisme de chaque situation.

S'il en résulte une atteinte à l'unité de la jurisprudence cela s'explique précisément par la spécificité des problèmes soumis aux arbitres et par l'adéquation des solutions qui s'y rattachent.

Mais là on débouche déjà sur le terrain de la philosophie du Droit du travail qui s'étend au-delà des limites du droit positif dans ce qu'il a de rigide et d'impératif. C'est que le droit du travail, en tant que régulateur de l'activité socio-économique, est une branche particulière du droit qui se fait à mesure que s'édifient les relations

RESUME ET CONCLUSION

du travail, elles-mêmes sujettes aux fluctuations de la réalité sociale. L'idée de droit étant consubstantielle à celle de société, le droit du travail ne peut se concevoir sans un certain coefficient de flexibilité pour lui permettre de remplir adéquatement sa fonction sociale qui consiste à répondre aux besoins nouveaux d'une société en perpétuel mouvement.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Archambault, Jacques, Droit de congédier, droit de disposer des hommes, (1960) 15 R.I. p. 410-424.

Bonvin, Jean, L'éducation, facteur de croissance et de développement économique; une étude de planification à long terme dans le cadre du Sénégal, Berne, H. Lang, 1970, 578 p.

Chartier, Roger, Efficacité, science, participation à la gestion et droits de gérance dans Droits de gérance et changements technologiques, Québec, Presses universitaires Laval, 1960, p. 56-84.

Cruchon, Georges, Psychologie pédagogique, t. 2
Casterman, Salvador-Mulhouse, 1967, 471 p.

Dion, Gérard, Propriété, responsabilité et droits de gérance dans Droits de gérance et changements technologiques, Québec, Presses universitaires Laval, 1960, p. 30-55.

Dussault, René et P. Verge, Le choix de la sanction disciplinaire: discrétion de l'employeur ou de l'arbitre, (1969) 24 R.I. p. 199-205.

Gagnon, Robert et P. Verge, Les lendemains de l'arrêt Port-Arthur Shipbuilding, (1970) 25 R.I. p. 349-368.

Gagnon, Robert, Louis Lebel et P. Verge, Droit du travail en vigueur au Québec, Québec, Presses universitaires Laval, 1971, 441 p.

Garant, Patrice, Droit et législation scolaires, Montréal, McGraw-Hill, 1971, 504 p.

Harris, S.E. ed., Les aspects économiques de l'enseignement supérieur, Paris, OCFE, 1964, 248 p.

Mialaret, Gaston, Introduction à la pédagogie, 2e édition, Paris, PUF, 1967, 182 p.

Origlia, D. et H. Ouillon, L'adolescent, 4e édition, Paris, Editions sociales françaises, (1964) 215 p.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Phillips, H. M., Education et développement dans les aspects économiques et sociaux de la planification de l'éducation, Paris, UNESCO, 1965, p. 17-72