

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE HULL

COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)

NO: 550-05-006630-985

HULL, le 14 mai, 1998

SOUS LA PRÉSIDENTICE DE
L'HONORABLE JOHANNE
TRUDEL, J.C.S.

ROBERT DESJARDINS,
Demandeur

-c-

CORPORATION MUNICIPALE DE
LA VILLE DE GATINEAU,
Défenderesse

et

Directeur JOËL CHÉRUET
Mis-en-cause

JUGEMENT

Le demandeur est policier. Il intente une action en nullité directe et en dommages-intérêts contre son employeur afin que soient déclarées illégales deux résolutions qui le concernent et qu'une lettre d'avertissement déposée à son dossier en soit retirée. La défenderesse présente une requête en irrecevabilité rédigée conformément à l'article 165(4) C.P .

Dans l'exercice de leurs fonctions, deux agents du service de la police de la ville de Gatineau interceptent un véhicule dans le but de faire passer un alcootest à son conducteur qui s'avère être Jean Deschênes, un conseiller municipal. À ce moment, le demandeur est en fonction à titre de capitaine.

550-05-006630-985

L'arrestation du conseiller municipal amène la tenue d'une enquête interne. Dans le cadre de leur enquête, les deux inspecteurs désignés rencontrent le demandeur et les deux agents et recueillent leurs versions des faits. S'ensuivent un volumineux rapport d'enquête déposé le 28 mai 1996, et une déclaration publique du maire que les agents impliqués seront sanctionnés.

Le 11 juin 1996, le demandeur adresse une lettre au Directeur du service de la police, lui demandant copie du rapport et lui soulignant qu'il n'avait pas eu l'occasion de faire valoir son point de vue devant les instances disciplinaires. Le Directeur accuse réception de la lettre, tout simplement.

Le 18 juin suivant, le Directeur transmet au demandeur une lettre de convocation à comparaître devant lui pour répondre de certains reproches à son égard relativement à l'arrestation de Jean Deschênes. La rencontre dure une quinzaine de minutes. Le 21 juin, le comité exécutif de la Ville adopte à l'unanimité la résolution CE-96-06-500 qui a pour effet d'imposer une suspension de deux semaines sans solde au demandeur.

Le 17 décembre 1997, le comité exécutif de la Ville adopte la résolution CE-07-12-131 qui a pour effet d'annuler la résolution suspendant le demandeur.

Le 21 janvier 1998 au cours d'une réunion du comité exécutif, les conseillers mandatent le Directeur du service de police afin qu'il rédige et dépose au dossier du demandeur une lettre d'avertissement relativement aux agissements de ce dernier lors de l'arrestation de Jean Deschênes.

Ce sont ces deux résolutions et cette lettre qui sont visées par l'action en nullité directe du demandeur. Ce dernier allègue l'illégalité des gestes posés par la Ville déclarant le non-respect du *Règlement numéro 691-91 concernant la discipline interne des policiers du service de police Gatineau-Métro*. Ce règlement prévoit la procédure disciplinaire à suivre en cas de manquement aux devoirs et aux normes de conduite des policiers.

550-05-006630-985

Par sa requête en irrecevabilité, la Ville soutient que la lettre qui fut acheminée au demandeur et déposée à son dossier n'est qu'une expression du pouvoir de discipline inhérent à la fonction de Directeur de la sécurité publique, mettant cette décision privée à l'abri du pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure. De plus, la procureure ajoute que le Règlement précité ne s'applique pas en l'instance et que l'employeur n'avait pas à mettre en branle tout le processus disciplinaire. Il s'agissait d'une décision discrétionnaire.

Enfin la défenderesse conclut aussi à l'irrecevabilité de l'action en dommages, plaidant qu'aucune faute n'est alléguée.

Discussion

En l'instance, le recours n'est pas futile. Le demandeur est policier depuis le 9 novembre 1970 et capitaine depuis le 20 juin 1994. Pendant les événements Deschênes, il est à l'heure du repas. En déontologie, les deux agents qui ont procédé à l'arrestation du conseiller ont été blanchis sauf pour l'un d'eux à qui on a reproché sa façon d'attacher les menottes.

La lettre d'avertissement du 26 janvier 1998 se lit ainsi :

« La présente fait suite à la séance du comité exécutif de la ville de Gatineau tenue le 21 janvier 1998.

Le comité a révisé l'ensemble du dossier entourant les événements du 20 avril 1996 impliquant le conseiller municipal monsieur Jean Deschênes et a décidé d'annuler la suspension sans solde de deux semaines et de rescinder les résolutions CE-96-06-500 et CE-96-09-758.

Malgré cette décision, le comité exécutif m'a signifié de vous imposer la sanction suivante, à savoir une lettre d'avertissement, compte tenu des circonstances entourant l'événement impliquant monsieur Jean Deschênes. Une copie de la présente sera versée à votre dossier personnel pour la période prévue à la loi de police.

550-05-006630-985

Je suis confiant que vous verrez à corriger ce type de manquement ».

On ne peut s'empêcher de noter que la lettre d'avertissement est l'une des sanctions que peut recommander un comité de discipline formé en vertu du *Règlement 691-91* adopté par la Ville de Gatineau.

Ce règlement détermine les devoirs et normes de conduite des policiers dans le but d'assurer l'efficacité, la qualité du service et le respect de l'autorité des officiers (article 1). Il établit, entre autres, une procédure disciplinaire, détermine les pouvoirs du directeur et des officiers en matière de discipline et prévoit des sanctions (article 2).

La procédure disciplinaire commence nécessairement par une plainte qui est évaluée par l'officier du personnel. Sur réception d'un rapport rédigé par ce dernier, le directeur peut, selon le cas, rejeter la plainte ou citer le policier en discipline devant un comité constitué à cette fin (article 16).

L'article 17a) prévoit que le directeur peut communiquer au policier des remarques ou observations de nature à développer sa conscience professionnelle ou à prévenir la commission de faute disciplinaire. Le règlement prévoit spécifiquement qu'un tel avis ne constitue pas une sanction disciplinaire. Il est transmis au policier mais ne doit pas être versé au dossier.

En l'instance, il ne s'agit pas d'un cas où l'avertissement peut être imposé en guise de mesures disciplinaires suite à la reconnaissance de culpabilité du policier. La déclaration du demandeur n'est pas une reconnaissance de culpabilité (voir rapport d'enquête interne, vol. 1, page 74 et s.).

On ne pouvait verser une lettre d'avertissement au dossier du policier avant d'avoir convoqué un comité de discipline et permis à celui-là de se défendre et de se faire entendre.

550-05-006630-985

Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu.¹ Une sanction de nature disciplinaire peut avoir des conséquences graves et permanentes sur une carrière.

Au niveau d'une requête en irrecevabilité, le droit au rejet de l'action doit apparaître *prima facie* ou bien des faits relatés dans les procédures, qui sont tenus pour avérés, ou bien d'une situation de droit claire et facilement définie. Il faut prendre garde de mettre prématurément fin à un débat, avant même que les parties aient été entendues, de même que leurs témoins, et qu'elles aient présenté leurs arguments de droit.

La question se pose de savoir si le geste privé posé par la corporation municipale est exclu du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure. Personne ne remet en question le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure sur les tribunaux inférieurs et les corps politiques et corporations.

Le demandeur intente une action en nullité directe. Dans *Corporation de St-Joseph de Beauce c. Lessard et autres*,² le juge Pratte écrit :

« (...) Rappelons seulement que, suivant une jurisprudence constante, il y a lieu à l'action de l'article 50 [maintenant article 33], à l'encontre des procédés municipaux, dans le cas d'excès de pouvoir, dans le cas de fraude, et aussi lorsqu'une violation de la loi ou un abus de pouvoir équivalent à fraude a pour effet une injustice flagrante ».

Selon le professeur Garant, il faudrait aussi ajouter un autre critère d'intervention : le cas d'absence totale de compétence.³

¹ *Julius Kane c. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 R.C.S. 1105.

² [1954] B.R. 475, 478. Voir aussi *Procureur général du Québec c. Comité de révision de la scolarité des enseignants et autres*, [R.J.Q. 869 (C.S.)].

³ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 4e édition, vol. 2, Le contentieux, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996, pp. 441 à 455.

550-05-006630-985

Hormis cette absence totale de compétence, la qualification du geste posé, selon qu'il soit public ou privé, influe-t-il sur la recevabilité du recours entrepris ? Le Tribunal ne le croit pas.

Dans l'affaire *Ville de Longueuil c. Michèle Godbout*,⁴ le juge LaForest rappelait que « lorsqu'on peut correctement dire d'une entité qu'elle est de "nature gouvernementale", ses activités pourront être examinées en fonction de la Charte. L'Honorable juge ajoute :

« Je crois donc fermement, pour toutes ces raisons, que la Charte canadienne s'applique aux municipalités. L'appelante, toutefois, fait valoir que la Charte ne devrait pas s'appliquer parce que l'activité en cause - l'imposition de l'obligation de résidence - est un "acte privé" et non "gouvernemental". Comme je l'ai déjà indiqué, je ne puis accepter cette distinction. Les moyens choisis par la municipalité pour donner corps à ses politiques ne peuvent mettre ses activités à l'abri d'un examen fondé sur la Charte. Tous les pouvoirs des municipalités sont d'origine législative et tous revêtent un caractère gouvernemental. À mon avis, l'acte accompli par une entité de nature gouvernementale est nécessairement "gouvernemental" et ne saurait être légitimement considéré comme "privé".⁵

Tel que mentionné précédemment, en l'instance, la corporation municipale a adopté le *Règlement 691-91*. Il s'agit d'un acte ayant force de loi. Comme l'écrit le professeur Garant⁶, même si le règlement n'est pas une loi formelle, il a néanmoins force de loi. Le véritable règlement lie son auteur, en ce sens que l'autorité réglementante ne peut en écarter l'application dans un cas particulier, à moins d'être expressément habilité à le faire.

À partir du moment où la corporation municipale choisit de ne pas respecter son règlement, on peut présumer que le demandeur a subi un préjudice. À cet égard, le professeur Garant écrit :

⁴ (1997) 219 N.R. 1.

⁵ *Idem*, p. 38.

⁶ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 4e édition, vol. 1, Structures, actes et contrôles, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1996, pp. 395.

550-05-006630-985

« Lorsque l'irrégularité procédurale est reliée à un manquement à la règle *audi alteram partem*, la jurisprudence est à l'effet qu'il y a une présomption qu'un préjudice réel a été causé à l'administré dont les droits sont affectés. »⁷

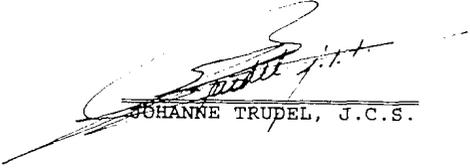
Il est clair que le pouvoir d'agir équitablement s'impose aux organismes exerçant des fonctions administratives. Le Tribunal ne se penche pas ici sur l'opportunité de la décision prise par le comité exécutif mais sur la façon dont on y est parvenu. Le demandeur avait le droit, non seulement de connaître les motifs de reproche soulevés à son endroit (lettre de convocation du 18 juin 1996), mais aussi celui de se défendre adéquatement devant le forum approprié, soit un comité de discipline.

Le demandeur intente simultanément une action en dommages. Il soulève deux fautes importantes : le non-respect de la procédure disciplinaire et l'absence de justice naturelle qui s'ensuit. Ce sera au juge du fond d'apprécier la preuve dans son ensemble, incluant toutes les présomptions de droit applicables.

POUR TOUS CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

REJETTE la requête en irrecevabilité

Avec dépens.


JOHANNE TRUDEL, J.C.S.

⁷ Supra, note 3, p. 205.

Parties

Desjardins c. Gatineau (Corp. municipale de la Ville de) *

Jurisdiction

Cour supérieure (C.S.), Hull

Numéro de dossier

550-05-006630-985

Décision de

Juge Johanne Trudel

Date de la décision

1998-05-14

Références

AZ-98029112

D.T.E. 98T-765

Texte intégral : 7 pages (copie déposée au greffe)

Indexation

TRAVAIL — contrat de travail — autres recours découlant du contrat de travail — action en nullité — dommages-intérêts — municipalité — sanction imposée à un policier — non-respect de la procédure disciplinaire — justice naturelle — moyen de non-recevabilité.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — justice naturelle — devoir d'agir équitablement — moyen de non-recevabilité — comité exécutif d'une ville — service de police — pouvoir disciplinaire.

PROCÉDURE CIVILE — moyens préliminaires — moyen de non-recevabilité — action en nullité — action en dommages-intérêts — municipalité — service de police — pouvoir disciplinaire — devoir d'agir équitablement — justice naturelle — contrôle judiciaire.

AUDI ALTERAM PARTEM — CORPORATION MUNICIPALE — DROIT D'ÊTRE ENTENDU — ÉVOCATION

(CONTROLE JUDICIAIRE) — IRRECEVABILITE — JUSTICE FONDAMENTALE — REGLE *AUDI ALTERAM PARTEM* — RÈGLE DE JUSTICE NATURELLE — RÉVISION JUDICIAIRE.

Résumé

Moyen de non-recevabilité à l'encontre d'une action directe en nullité et en dommages-intérêts (art. 165 paragr. 4 du *Code de procédure civile*). Rejeté; l'audience quant au fond est reportée.

En raison d'un incident impliquant deux policiers relevant de son autorité de capitaine, le salarié demandeur a fait l'objet d'une enquête interne. Le comité de direction de la Ville a adopté une résolution prévoyant sa suspension pour une période de deux semaines puis, quelques mois plus tard, une seconde résolution annulant la première. Il a ensuite mandaté le directeur du service de police pour que celui-ci dépose un avertissement au dossier du salarié. Ce dernier a intenté une action en annulation des deux résolutions du comité de direction ainsi que de la lettre d'avertissement; il réclame en outre, des dommages-intérêts. L'employeur présente un moyen de non-recevabilité, alléguant que la décision du directeur est de nature privée et que, par conséquent, elle est à l'abri du pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure. Il prétend aussi que le règlement 691-91 concernant la discipline interne des policiers du service de police Gatineau-Métro ne s'applique pas en l'espèce et que le processus disciplinaire qui y est prévu n'avait pas à être mis en oeuvre.

Décision

Ce règlement prévoit une procédure disciplinaire de même que les sanctions possibles, dont l'avertissement. On ne pouvait déposer au dossier du salarié un avertissement avant d'avoir convoqué un comité de discipline, qui aurait dû l'entendre. Une sanction disciplinaire peut avoir des conséquences graves et permanentes sur une carrière. Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu. Pour accueillir un moyen de non-recevabilité, le droit au rejet de l'action doit apparaître à première vue des faits allégués, qui sont tenus pour avérés, ou encore d'une situation juridique claire et facilement définie. Il faut prendre garde de mettre prématurément fin à un débat avant même que les parties aient été entendues. Que le geste de l'employeur soit public ou privé n'influe pas sur la recevabilité du recours intenté contre lui. Le règlement municipal concernant la discipline des policiers a force de loi et son auteur, en l'espèce la corporation municipale, ne peut en écarter l'application sans être expressément habilité à le faire. À partir du moment où l'employeur choisit de ne pas respecter son règlement, on peut présumer que le salarié subit un préjudice. Les organismes exerçant des

fonctions administratives ont le devoir d'agir équitablement. Le droit du salarié d'être entendu n'ayant pas été respecté, il peut certainement invoquer le non-respect de la procédure disciplinaire et des règles de justice naturelle dans une action contre l'employeur.

Fascicule Express

D.T.E. 1998, no 29

Historique

Suivi

Règlement hors cour (C.S., 2000-04-21), 550-05-006630-985

Législation citée

Gatineau (Ville de), règlement 691-91 concernant la discipline interne des policiers du service de police, art. 1, 2, 16, 17 a)

Jurisprudence citée

Applique | Explique | Distingue | Critique | N'applique pas | Mentionne | Citée(s) par les parties

Mentionne

Page(s) 6: *Godbout c. Longueuil (Ville de)*, (C.S. Can., 1997-10-31), SOQUIJ AZ-97111108, J.E. 97-2082, D.T.E. 97T-1331, [1997] 3 R.C.S. 844, 152 D.L.R. (4th) 577, 219 N.R. 1, 47 C.R.R. (2d) 1, 43 M.P.L.R. (2d) 1, L.P.J. 97-0805, A.J.Q./P.C. 1997-174, REJB 1997-02908

Page(s) 5: *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, (C.S. Can., 1980-03-03), SOQUIJ AZ-80113077, J.E. 80-181, [1980] 1 R.C.S. 1105, 110 D.L.R. (3d) 311, [1980] 3 W.W.R. 125, 18 B.C.L.R. 124, 31 N.R. 214, 1980 CanLII 10

Page(s) 5: *Québec (Procureur général) c. Comité de révision de la scolarité des enseignants*, (C.S., 1993-02-16), SOQUIJ AZ-93021172, J.E. 93-603, D.T.E. 93T-332, [1993] R.J.Q. 869

Page(s) 5: *St-Joseph de Beauce (Corp. de) c. Lessard*, (B.R., 1954-04-12), [1954] B.R. 475

Doctrine citée

Garant, Patrice. *Droit administratif*. 4e éd. Volume 1. Cowansville: Y. Blais, 1996. 829 p., p. 395

Garant, Patrice. *Droit administratif*. 4e éd. Volume 2. Cowansville: Y. Blais, 1996. 789 p., p. 205, 441-455

Catégorie

02

Date du versement initial

1998-07-11

Date de la dernière mise à jour

2011-12-06