

FICHE PRATIQUE

DROIT DU TRAVAIL MUNICIPAL

AVERTISSEMENT

Le document suivant est la propriété exclusive de l'ADMQ et vous est proposé à titre de référence seulement. L'utilisateur a la responsabilité d'effectuer une révision et une validation complètes pour s'assurer de respecter les obligations légales en vigueur ainsi que celles applicables à son organisation. L'ADMQ ne peut être tenue responsable d'une mauvaise utilisation ou adaptation de ce document. Toute reproduction ou utilisation de ce document à d'autres fins que dans le cadre de son travail comme gestionnaire municipal, notamment à des fins commerciales, est strictement interdite sans l'autorisation préalable de l'ADMQ.

CE QUE VOUS DEVEZ SAVOIR EN DROIT DU TRAVAIL MUNICIPAL¹

Dans les organisations de tous genres, les conflits hiérarchiques peuvent être nombreux lorsque les rôles et les responsabilités ne sont pas bien compris et respectés. Évidemment, le milieu municipal n'en fait pas exception. Évaluant sous un encadrement juridique important, ce domaine peut être assez complexe pour les nouveaux venus.

a. Séparation des rôles - Conseil municipal et directeur général

Le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité. Il demeure tout de même sous l'autorité du conseil municipal. À cette fin, il fait rapport au conseil sur l'exécution des décisions de celui-ci et notamment sur l'emploi des fonds aux fins pour lesquelles ils ont été votés. Il assure, également, les communications entre le conseil et les autres comités, d'une part, et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité.

Pour sa part, le conseil municipal s'exprime par résolution ou par règlement lors des séances publiques. Lorsqu'il n'est pas en séance du conseil, un conseiller municipal n'a pas d'autorité envers les fonctionnaires ou employés municipaux. Il peut poser des questions, mais il ne peut donner des ordres.

De son côté, le maire a un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires municipales et les officiers qui est encadré par les articles 52 de la *Loi sur les cités et villes* (la « **LCV** ») et 142 du *Code municipal* (le « **CM** »). Ainsi, le maire qui pose des questions à un employé municipal ne commet pas, par le fait même, de l'ingérence ou du harcèlement. L'ingérence se produit lorsqu'une

¹ Cette fiche a été révisée par Me Geneviève Chamberland du cabinet Lavery Avocats
RH_dggt 2021-09

personne agit hors du pouvoir qui lui est accordé par la loi ou un règlement, par exemple lorsqu'elle s'immisce dans une enquête ou dans un processus d'appel d'offres, lorsqu'elle empêche l'application des règlements municipaux par l'urbaniste ou encore, lorsqu'elle donne des directives aux personnes responsables des travaux publics.

La LCV et le CM ne prévoient pas ce pouvoir de surveillance et d'investigation pour les conseillers municipaux. Ils ont toutefois le droit de demander des documents afin de prendre une décision éclairée sur des sujets en cours puisque c'est leur rôle. Cependant, il faut porter une attention particulière quant à l'accès aux archives; différents paramètres de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* continuent de s'appliquer.

Plus précisément, l' élu est appelé à jouer trois rôles tel qu'il appert de l'extrait du *Guide d'accueil et de référence pour les élues et élus municipaux*, produit par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (le « **MAMH** »):

*i. **Représenter les citoyennes et les citoyens** : votre rôle est de représenter la volonté des citoyennes et des citoyens au sein du conseil municipal tout en agissant dans l'intérêt de votre municipalité. Aussi, vous devez vous tenir au fait des préoccupations et des projets que les citoyennes et les citoyens souhaitent voir se concrétiser.*

Au besoin ou lorsque la loi le prévoit, vous pourrez ou vous devrez les consulter. Vous serez régulièrement sollicités ou sollicités par des citoyennes ou des citoyens qui vous présenteront des demandes particulières. Quand cela est opportun, vous pourrez les diriger vers les services de la municipalité où ils pourront obtenir de l'aide et de l'information supplémentaire.

*ii. **Décider** : lorsque vous siégez au conseil municipal, vous représentez légalement votre municipalité. Avec les autres élues et élus, vous déciderez collectivement des orientations à adopter pour atteindre certains objectifs ou pour résoudre des problèmes. Les décisions de votre conseil municipal prennent la forme de résolutions ou de règlements adoptés lors d'une séance du conseil municipal (art. 350 LCV, art. 83 CM). En tant qu'élue ou élu, vous participerez donc à la prise de décision.*

*iii. **Administrer** : en tant qu'élue ou élu, vous devez veiller aux intérêts et à la saine administration de la municipalité. Lors des séances du conseil, vous pouvez notamment vous assurer que les projets avancent selon les délais prévus et que les sommes engagées correspondent à ce qui était prévu au budget. »*

Comme vous pouvez le constater, ces rôles se jouent principalement à l'intérieur de la séance du conseil. Le législateur a toutefois encadré l'accès aux documents nécessaires aux élus en fixant un délai maximal : la loi prévoit que toute documentation utile à la prise de décision doit être disponible au plus tard 72 heures avant l'heure fixée pour le début de la séance, à moins de circonstances exceptionnelles

(art. 319 LCV, art. 148 CM). L'élu peut par ailleurs demander en tout temps l'accès à la documentation utile pour la prise de ses décisions.

b. Dotation en personnel

Le conseil a l'obligation de nommer un directeur général (art. 112 LCV, art. 210 CM).

Le conseil peut également, aux conditions qu'il détermine, déléguer à tout fonctionnaire, qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail (le « CT »), le pouvoir d'engager tout fonctionnaire ou employé qui est un tel salarié, et par conséquent, le pouvoir d'autoriser une dépense à cette fin (si les crédits pour ce faire sont disponibles). La liste des personnes engagées doit être déposée lors d'une séance du conseil qui suit l'engagement (art. 73.2 LCV, art 165.1 CM). Sans cette délégation, l'embauche se fait par résolution du conseil.

Il va de soi que l'élaboration d'une description de tâches pour chaque poste et l'établissement des attentes claires de l'employeur sont des atouts pour l'organisme, mais également pour l'employé. Ces descriptions permettent également de recruter les bonnes personnes et surtout, d'éviter les mauvaises surprises.

c. Contrat de travail (à durée déterminée et indéterminée)

Bien que l'existence d'un contrat de travail écrit ne soit pas obligatoire, la négociation et la signature d'un contrat entre un employé et un employeur constituent une bonne pratique, particulièrement pour un cadre qui par son statut n'est pas couvert par la plupart des dispositions de la *Loi sur les normes du travail* (la « LNT »), sauf en ce qui a trait à la protection contre le harcèlement psychologique et aux congés pour certaines raisons familiales et médicales. Comme il s'agit d'un contrat liant la municipalité, il doit être adopté par résolution du conseil municipal. Toutefois, le contenu du contrat n'est pas de nature publique, à l'exception du salaire annuel et des avantages sociaux. En ce qui a trait aux employés non-cadres, des règles particulières s'appliquent en lien avec la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Il est important de s'y référer avant de transmettre cette information.

d. Probation

La période de probation n'est pas encadrée par la Loi. Il est généralement reconnu qu'un employé congédié en période de probation bénéficie de peu, voire d'aucuns recours à l'encontre de ce congédiement, à moins qu'il ne s'agisse d'une décision discriminatoire ou prise de mauvaise foi ou encore, qu'il existe certaines circonstances particulières.

Un salarié au sens de la LNT, congédié dans les trois premiers mois de son embauche, n'a généralement pas droit à quelque préavis de fin d'emploi que ce soit (article 82 LNT), à moins de dispositions à l'effet

contraire dans un contrat d'emploi ou une convention collective. Toutefois, le directeur général n'est pas considéré comme un salarié ni en vertu de la LNT ni en vertu du CT. L'article 267.0.1 du CM (art. 71 LCV) vient apporter la précision suivante à ce sujet :

« Un vote à la majorité absolue des voix des membres du conseil de la municipalité locale est requis pour que ce dernier puisse destituer, suspendre sans traitement ou réduire le traitement d'un fonctionnaire ou employé qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail (chapitre C-27) et qui, **depuis au moins six mois**, occupe son poste ou a occupé, au sein de la municipalité, un poste dont le titulaire n'est pas un tel salarié. »

Ainsi, qu'une période de probation ait été établie ou non entre le directeur général et la municipalité, si un congédiement survient moins de six mois après le début de l'emploi, ce congédiement pourra avoir lieu sans formalité particulière et il ne sera pas possible pour le directeur général de formuler une plainte au Tribunal administratif du travail (le « TAT ») à l'encontre de ce congédiement. Le directeur général pourra toutefois tenter de recourir aux tribunaux civils pour demander le paiement d'un préavis de fin d'emploi, s'il considère que celui qu'il a reçu est insuffisant.

Par ailleurs, bien que les élus puissent tenir une rencontre en l'absence du directeur général pour discuter de son éventuel congédiement alors qu'il est en poste depuis six mois ou plus, la décision de le congédier durant cette rencontre informelle n'aurait pas de valeur juridique. En effet, un vote à la majorité absolue des voix des membres du conseil municipal en séance publique, ordinaire ou extraordinaire, est requis par la loi.

e. Congédiement

Il faut également retenir que l'employeur peut mettre fin à un contrat de travail en tout temps pour un motif juste et suffisant, en donnant à l'employé un préavis raisonnable ou une indemnité pour valoir tel préavis.

Par ailleurs, un tel préavis de fin d'emploi n'est pas requis en cas de motif sérieux. En effet, l'article 2094 du *Code civil du Québec* (le « CCQ ») stipule ce qui suit : « Une partie peut, pour un motif sérieux, résilier unilatéralement et sans préavis le contrat de travail. » Un tel motif sérieux peut survenir en cas de geste grave posé par l'employé, tels une fraude ou un geste violent, ou encore un comportement grave, inacceptable et récurrent, qui a fait l'objet d'un processus disciplinaire et d'une progression des sanctions suffisante.

En ce qui concerne la notion de « motif juste et suffisant », un tel motif peut survenir dans trois types de situations : (1) existence d'une ou de plusieurs fautes disciplinaires, découlant de la volonté de l'employé (insubordination, abus de pouvoir, fausses déclarations, vol de temps, etc.) (2) existence d'un problème d'ordre administratif, découlant d'un comportement involontaire de l'employé

(incompétence, absentéisme excessif, etc.) ou encore (3) existence d'une situation liée à l'employeur uniquement et donnant lieu à un licenciement (restructuration, abolition de poste, etc.).

Lorsqu'un employeur souhaite congédier un employé pour des motifs disciplinaires, il doit s'assurer d'effectuer une enquête complète, d'obtenir la version des faits de l'employé et de sévir en octroyant une sanction proportionnelle à la gravité du geste posé et à sa récurrence. Ce n'est qu'en cas de faute disciplinaire grave ou sanctionnée à plusieurs reprises, en appliquant une progression dans les sanctions, que l'employeur pourra légalement congédier un employé. S'il s'agit d'un cadre ou du directeur général, la rupture définitive du lien de confiance entre celui-ci et l'employeur pourra également être un critère militant en faveur d'un congédiement.

Lorsqu'un employeur souhaite congédier un employé pour des motifs administratifs, la jurisprudence (*Costco Wholesale Canada Ltd. c. Laplante*, 2005 QCCA 788 (CanLII)) enseigne que les critères suivants doivent être respectés :

- L'employé doit connaître les politiques de l'entreprise et les attentes fixées par l'employeur à son égard;
- Ses lacunes lui ont été signalées par l'employeur;
- L'employé a obtenu de l'employeur le support nécessaire pour se corriger et atteindre les objectifs clairs fixés par l'employeur;
- L'employé a bénéficié d'un délai raisonnable pour s'ajuster;
- L'employé a été prévenu du risque de congédiement à défaut d'amélioration de sa part.

De plus, dans l'affaire *Commission scolaire Kativik c. Association des employés du Nord québécois*, 2019 QCCA 961 (CanLII), la Cour d'appel a confirmé la décision initiale de l'arbitre de grief à l'effet qu'un 6^e critère pouvait être applicable en matière de congédiement administratif, à savoir celui des efforts raisonnables déployés par l'employeur pour réaffecter l'employé dans un autre poste compatible au sein de l'entreprise. Il s'agit de s'assurer que l'employeur a effectué des démarches suffisantes pour trouver une solution alternative raisonnable au congédiement, dans certains contextes particuliers.

Par ailleurs, bien que dans certaines circonstances, le congédiement puisse être un acte tout à fait légal, l'employeur doit être prudent quant à sa façon de procéder, en demeurant respectueux, courtois et de bonne foi. En effet, un congédiement effectué en public, en portant indûment atteinte à la réputation de l'employé congédié, ou encore effectué de façon cavalière, peut donner lieu à l'octroi de dommages moraux. Par exemple, dans l'affaire *Blais c. Aéroport de Québec inc.*, 2016 QCCS 1563 (CanLII), la Cour supérieure a condamné l'employeur à payer à l'employé congédié une somme de 20 000\$ en dommages moraux, en raison du comportement cavalier de l'employeur qui a congédié son employé par téléphone, alors qu'il était en congé et qu'aucun reproche ne lui avait été formulé au préalable, lui causant de l'humiliation et une importante angoisse, engendrant même des problèmes médicaux.

Les manuels de l'employé et les politiques de gestion des ressources humaines sont des outils de choix, encadrant généralement les processus d'imposition de mesures administratives et disciplinaires (avis, suspension et congédiement) en plus d'établir diverses procédures pour le recrutement, l'évaluation et le perfectionnement des employés. Vous pouvez consulter la [Politique-cadre de gestion des ressources humaines](#) du Secrétariat du Conseil du trésor qui indique les grandes orientations d'une telle politique.

f. Harcèlement et incivilité

Qu'est-ce que le harcèlement psychologique? La LNT oblige dorénavant tout employeur à adopter une *Politique de prévention du harcèlement psychologique ou sexuel et de traitement des plaintes* (art. 81.19 LNT) et fait état de cinq éléments obligatoires qui définissent le harcèlement psychologique (art. 81.18 LNT), soit :

- Une conduite vexatoire (blessante, humiliante) ;
- Qui se manifeste par des comportements, des paroles, des actes ou des gestes répétés;
- Qui est hostile (agressive, menaçante) ou non désiré ;
- Portant atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique de l'employé et;
- Entraînant pour lui un milieu de travail néfaste (nocif, nuisible).

Ces conditions incluent les paroles, les actes et les gestes à caractère sexuel.

L'article 81.18 de la LNT indique par ailleurs qu'« *une seule conduite grave peut aussi constituer du harcèlement psychologique si elle porte une telle atteinte et produit un effet nocif continu pour le salarié* ».

La jurisprudence déborde de cas sur ce qui constitue du harcèlement et ce qui n'en constitue pas. Par exemple, l'exercice légitime et raisonnable du pouvoir de gestion et de discipline de l'employeur ne constitue généralement pas du harcèlement. De plus, le refus de saluer une personne, la mention d'une blague ou l'utilisation de termes de mauvais goût relèvent généralement plus de l'incivilité que du harcèlement.

Voici des exemples non exhaustifs de comportements qui peuvent constituer du harcèlement, si les critères mentionnés ci-dessus sont satisfaits :

- Intimidation, cyberintimidation, menaces, isolement;
- Propos ou gestes offensants ou diffamatoires à l'égard d'une personne ou de son travail;
- Violence verbale;
- Dénigrement;
- Attention, avance ou propos non désirés à connotation sexuelle;
- Attribution constante de tâches objectivement ingrates, extérieures au domaine de l'employé, inférieures ou supérieures à son niveau de responsabilité ou de compétence ou physiquement au-dessus de ses forces.

Certains actes étant dévolus aux directeurs généraux par la Loi, le maire qui déciderait qu'il en est autrement et, sans vous aviser, donnerait l'une de vos responsabilités à votre adjointe par exemple, irait à l'encontre de la Loi et au-delà de ses pouvoirs. Sous réserve de l'application des critères mentionnés ci-dessus, une telle situation pourrait également constituer du harcèlement. Il ne faut pas oublier que même si un employé démissionne à la suite d'une rétrogradation ou d'un comportement inacceptable de la part de son employeur, cette situation pourrait être reconnue, devant les tribunaux, comme étant un congédiement déguisé.

Harcèlement ou congédiement déguisé?

Tout cas de harcèlement n'est pas nécessairement un congédiement déguisé et vice-versa, puisque la personne harcelée ne quittera pas nécessairement ses fonctions et qu'une personne qui subit un congédiement déguisé n'a pas nécessairement été victime de harcèlement.

Le congédiement déguisé peut survenir notamment lors d'une modification substantielle des conditions de travail telles que:

- Une diminution notable du salaire ou des avantages sociaux de l'employé, sans justification, incluant la réduction des heures de travail et le changement du mode de rémunération;
- Un changement de titre ou une réduction des tâches et des responsabilités entraînant une perte de prestige (atteinte à la dignité);
- Des gestes posés par l'employeur laissant croire qu'il veut mettre fin au contrat de travail, variant du harcèlement aux mesures disciplinaires et administratives sans motif valable.

Un employeur peut prétendre à une restructuration organisationnelle pour justifier ces changements. En cas de doute sur la véracité des explications offertes par l'employeur, il est préférable de toujours vérifier les informations fournies et d'obtenir des conseils auprès des ressources mises à votre disposition et présentées dans cette infolettre.

Outre la LNT qui interdit spécifiquement le harcèlement psychologique, au moins deux autres dispositions légales obligent l'employeur à prendre tous les moyens nécessaires pour fournir des conditions de travail respectant l'intégrité et la dignité des employés, soit l'article 46 de *la Charte de droits et libertés de la personne* et l'article 2087 du CCQ, ce qui vise également les incivilités. Ainsi, soyez professionnel en tout temps en évitant tout propos ou blague pouvant se retourner contre vous et en prenant au sérieux toute dénonciation de geste pouvant constituer une incivilité ou du harcèlement.

g. En cas de conflit : Ressources disponibles et normes du travail

i. Dunton Rainville

En tant que membre de l'ADMQ, le bureau d'avocat Dunton Rainville vous offre une heure de consultation gratuite en droit du travail pour votre dossier personnel en tant qu'employé (ce service est valide pour 2022).

ii. CNESST et le TAT

En vertu de la LCV et du CM, les fonctionnaires et les employés qui ne sont pas des salariés au sens du CT et qui sont congédiés après avoir occupé un poste non salarié pendant six mois ou plus doivent contester cette décision dans un **déla** de **30 jours** suivant la signification de la résolution du conseil municipal en déposant leur plainte devant le Tribunal administratif du travail, sous peine de voir leur recours rejeté.

Dans les cas de harcèlement psychologique, les plaintes doivent être déposées à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (la « **CNESST** »), que vous soyez cadre ou employé. Toute plainte relative à une conduite de harcèlement psychologique doit être déposée à la CNESST dans les **deux ans** de la dernière manifestation de cette conduite (art. 123.7 LNT). La CNESST offre un service de médiation volontaire et gratuit lors de la formulation d'une telle plainte.

Il est également possible de formuler une plainte à l'interne auprès de votre employeur avant de formuler une plainte à la CNESST, selon le processus prévu dans la *Politique de prévention du harcèlement psychologique ou sexuel et de traitement des plaintes* mises en place par votre employeur.

iii. Juripop

Si vous croyez être victime de harcèlement sexuel ou psychologique au travail, l'organisme Juripop offre des conseils et des services juridiques, excluant la rédaction de procédures judiciaires et la représentation devant les tribunaux, jusqu'à un maximum de 10 heures, peu importe vos revenus.

iv. MAMH et Commission municipale du Québec (« CMQ »)

La Direction régionale du MAMH accompagne une municipalité, à la demande de celle-ci, lorsque des difficultés surviennent et sont susceptibles d'avoir un impact sur les services, l'état des finances ou la capacité du conseil municipal de poursuivre efficacement ses activités.

Lorsqu'il y a un dysfonctionnement qui perdure dans une municipalité, à la suite de la recommandation de la Direction régionale du MAMH et à la demande du conseil municipal, la CMQ peut intervenir en gestion de conflits, et ce, notamment pour prévenir la tutelle ou l'administration provisoire.

Le MAMH a également diffusé un bulletin Muni-Express sur le sujet que nous vous invitons à consulter [ici](#).

v. Sûreté du Québec (Plan de lutte contre l'intimidation (« PLI ») et parrain-policier)

Afin d'assurer une meilleure sécurisation des élus et des gestionnaires municipaux, la Sûreté du Québec a mis en place le PLI afin de lutter contre l'intimidation et la violence, de maintenir l'intégrité physique et morale des administrateurs publics lors de leur prise de décision et de sauvegarder le principe démocratique. Votre parrain-policier peut vous accompagner durant le processus de plainte.

vi. Assurance juridique et programme d'aide aux membres de l'ADMQ

Si vous avez souscrit à l'assurance optionnelle lors de votre adhésion ou de votre renouvellement, vous avez accès à un service de soutien, accordant plusieurs bénéfices, dont l'assurance des frais juridiques (jusqu'à un maximum de 20 000\$) pour tout litige concernant les conflits de travail avec votre employeur. Nous vous invitons à communiquer avec nous pour plus de détails sur le sujet.

« Ce projet est réalisé grâce au soutien financier de la CNESST par son [Programme visant la lutte contre le harcèlement psychologique ou sexuel dans les milieux de travail](#). »