

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL

(Division des relations du travail)

Région : Chaudière-Appalaches

Dossier : CQ-2015-6073

Dossier employeur : 126193

Québec, le 25 novembre 2016

DEVANT LA JUGE ADMINISTRATIF : Myriam Bédard

Claire St-Laurent
Partie demanderesse

c.

Municipalité de Saint-Vallier
Partie défenderesse

DÉCISION

[1] Le 25 août 2015, Claire St-Laurent dépose une plainte fondée sur l'article 267.0.1 du *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. 27.1, contestant sa destitution, mesure adoptée par le conseil municipal de la Municipalité de Saint-Vallier (la **Municipalité**) le 7 juillet 2015 et signifiée le 28 juillet 2015.

[2] La Municipalité soulève un moyen préliminaire par lequel elle allègue que la plainte est tardive. Le 9 mars 2016, le Tribunal rejette ce moyen préliminaire (2016 QCTAT 1425).

[3] Elle invoque ensuite que la destitution de madame St-Laurent est justifiée par le fait qu'elle a trompé le conseil municipal à l'égard de différentes indemnités de congé

qu'elle se serait fait payer alors que ses conditions de travail ne le prévoyaient pas. Aussi, elle se serait fait verser ces sommes sans autorisation et à l'insu du conseil municipal.

[4] Le 1^{er} janvier 2016, la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1, est entrée en vigueur. Cette loi crée le Tribunal administratif du travail qui assume les compétences de la Commission des relations du travail et de la Commission des lésions professionnelles. En vertu de l'article 261 de cette loi, toute affaire pendante devant la Commission des relations du travail ou devant la Commission des lésions professionnelles est continuée devant la division compétente du Tribunal administratif du travail.

LES FAITS

[5] La Municipalité compte cinq employés réguliers pour desservir la population d'un peu plus de 1 000 habitants.

[6] Claire St-Laurent œuvre dans le monde municipal depuis plusieurs années. Le 3 août 2009, elle entre au service de la Municipalité à titre de directrice générale.

[7] Toujours sans contrat de travail signé à la veille des élections, elle utilise le modèle fourni par l'Association des directeurs municipaux du Québec qu'elle adapte à sa situation et le soumet au conseil municipal de l'époque. Le contrat est signé le 30 octobre 2009.

[8] Un salaire annuel payable en 52 versements égaux est prévu en considération d'une semaine normale de travail de 35 heures. La répartition des heures est détaillée à l'article 4.2 :

Les heures régulières de travail de la journée normale de travail sont réparties de la façon suivante :

Du lundi au jeudi inclusivement :

De 8 h 00 à 16 h 00 et le vendredi de 8 h 00 à 12 h 00

En raison de la nature même de la fonction de la directrice générale, les heures de travail peuvent être différentes de celles ci haut prévues. Elles ne peuvent toutefois dépasser de façon significative, sur une base régulière, le nombre d'heures indiqué au premier alinéa.

(reproduit tel quel)

[9] Madame St-Laurent note donc, sur ses rapports de présence, les heures qu'elle travaille au-delà des 35 heures, lorsque cela se produit.

[10] L'article 4.4 prévoit que la directrice générale a aussi droit « *sans réduction du salaire prévu à l'article 4.1, au cours de chaque année financière* », à quatorze « *jours chômés et payés* ». Si elle est en vacances au moment où survient un tel jour, elle peut déplacer le congé immédiatement à la fin de ses vacances. Il est aussi prévu que lorsqu'un jour ainsi chômé coïncide avec un jour non ouvrable, il est reporté au jour ouvrable suivant ou précédent après entente avec le maire.

[11] Des congés mobiles sont également prévus :

En plus des jours chômés et payés mentionnés ci-dessus, la directrice générale bénéficie, sans réduction du salaire prévu à l'article 4.1, de quatre (4) congés mobiles par année, qui lui sont payés à son taux de salaire régulier (...)

[12] Le contrat de travail précise que le maire et la directrice s'entendent sur la date de prise de ces congés mobiles.

[13] La directrice a aussi droit à huit jours de congé de maladie par année qui ne sont ni monnayables ni cumulatifs. Ainsi, les congés non utilisés au 31 décembre sont annulés et retirés de la banque.

[14] Quatre semaines de congé annuel lui sont accordées. Une journée supplémentaire est ajoutée chaque année, jusqu'à concurrence d'un total de six semaines. En 2015, madame St-Laurent a ainsi droit à 26 jours de vacances. Si tous les jours ne sont pas utilisés, ils peuvent être reportés avec l'autorisation du maire.

[15] Différents autres congés spéciaux sont prévus, comme des congés pour événements familiaux.

[16] Le système comptable met à jour, chaque début d'année, le nombre de congés auxquels un salarié a droit pour l'année à venir, en indiquant dans la section « *accumulateur* » qui apparaît aussi au bulletin de paie généré par le logiciel, les informations suivantes :

- Heures vacances
- Heures maladie
- Heures fériées
- Heures accumulées
- Heures mobiles

[17] Pour madame St-Laurent, les vacances sont indiquées en argent et non en heures. À chaque période de paie, l'indemnité de congé annuel accumulée pendant cette

période est ajoutée à la somme des vacances déjà acquises. Lorsqu'elle utilise sa banque de vacances, on fait correspondre la somme ainsi versée à un nombre d'heures.

[18] Selon madame St-Laurent, les vacances et les indemnités pour jours fériés peuvent être reportées et cumulées d'une année à l'autre. Les congés de maladie et les congés mobiles non utilisés s'effacent, quant à eux, le 31 décembre de chaque année. Elle puise donc d'abord dans ces banques lorsqu'elle doit s'absenter.

[19] Pendant toute la durée de son emploi, la directrice générale n'a pas pris plus de deux semaines de vacances par année. Elle explique cette situation par le fait que sa présence est requise plusieurs semaines chaque mois et que le nombre restreint d'employés empêche qu'elle s'absente à certaines périodes. Une analyse organisationnelle de décembre 2014 le confirme d'ailleurs, à la page 10 :

La petitesse de l'équipe oblige à disposer de personnel polyvalent, la plupart devant nécessairement à assumer les fonctions de l'un ou de l'autre lors des jours de non-travail, de congés, des vacances ou autre motif d'absence. Actuellement, le travail de l'adjointe administrative ne peut être délégué, en cas d'absence, qu'à la direction générale. Même constat pour ce qui est de la personne qui assure la coordination des loisirs, sports et vie communautaire. Cette situation mérite une attention particulière. Tout renouvellement du personnel devrait prendre en compte cette nécessité de polyvalence et de prévision de la relève.

[20] Tous les congés, autres que les vacances, sont calculés en heures et non en jours ou en argent. Quand des congés mobiles, fériés ou de maladie sont utilisés, le nombre d'heures correspondant est débité du solde cumulatif (*accumulateur*) et ajouté aux heures pour lesquelles la salariée a droit à un salaire pour la période de paie.

[21] Dans tous les cas, qu'il s'agisse de vacances ou de jours de congé mobile, férié ou de maladie, un nombre d'heures auquel on applique le taux horaire du salaire est indiqué au bulletin de paie. Ce taux horaire est calculé sur la base du salaire annuel et des 35 heures de travail hebdomadaires prévues au contrat de travail.

[22] Sur ses rapports hebdomadaires de présence, la directrice générale note toutes les heures travaillées chaque jour.

[23] Si elle n'atteint pas 35 heures à la fin de la semaine, elle puise dans ses banques d'heures (indiquées dans l'*accumulateur*) en utilisant d'abord celles qui ne sont pas reportées l'année suivante, c'est-à-dire les congés de maladie et les congés mobiles.

[24] Si elle dépasse les 35 heures, elle note ce nombre d'heures excédentaires, même si elles ne sont pas payées.

[25] Si elle atteint 35 heures en quatre jours lors d'une semaine au cours de laquelle un jour est férié, elle ne débite pas dans sa banque l'indemnité accordée pour ce jour. Elle l'utilisera à un autre moment.

[26] Par exemple, lors du congé de Pâques 2014, elle a travaillé 32 heures dans les jours précédant le Vendredi saint. Pour compléter les 35 heures de sa semaine, elle a utilisé trois heures de sa banque de congés de maladie. La semaine suivante, comportant le congé du lundi de Pâques, elle a travaillé 32,5 heures et a complété par 2,5 heures puisées aussi dans sa banque de congés de maladie. Elle n'a donc pas utilisé ses indemnités de jour férié à ce moment.

[27] Un autre exemple de cette façon de faire se retrouve au cours de la semaine du 29 décembre 2013 au 4 janvier 2014 qui comporte trois jours fériés : les 31 décembre, 1^{er} et 2 janvier. Madame St-Laurent a travaillé 4,25 heures au cours de cette semaine. Pour atteindre 35 heures, elle a donc puisé 21 heures dans sa banque de jours fériés, 3,75 heures dans sa banque de congés mobiles, et 6 heures dans sa banque de congés de maladie.

[28] Tous les ans, dans le cadre de l'exercice de vérification comptable, un tableau cumulatif de l'état des congés des employés est déposé au conseil municipal avec le rapport des vérificateurs.

[29] Le 28 février 2011, la directrice générale s'absente pour cause de maladie. Le 18 mars 2013, elle revient au travail à la suite d'une absence qui aura duré deux ans. L'état des vacances et des congés accumulés jusque-là est discuté.

[30] Peu avant son retour, il en avait aussi été question lors de négociations au cours desquelles la possibilité de renoncement à l'emploi a été explorée. Dans le cadre de ces échanges, le maire d'alors écrit à madame St-Laurent, le 8 février 2013 :

Premièrement, en ce qui concerne votre réclamation pour congés fériés et mobiles (art. 4.4 de votre contrat de travail) et pour les congés spéciaux (art. 5.1 de votre contrat de travail), la municipalité considère qu'elle n'est pas fondée. En effet, étant rémunérée sur une base annuelle, il s'agit de congés dont vous pouvez bénéficier sans réduction de salaire et non pas de primes au-delà de votre salaire annuel. **Considérer que vous « accumulez » ces congés durant une absence maladie reviendrait à dire qu'il s'agit de « primes ».**

En ce qui concerne les congés annuels (art. 4.5 de votre contrat de travail), le conseil municipal considère que vous y avez droit pour les années 2010, 2011 et 2012. Toutefois, le conseil considère que vous ne pouvez bénéficier de vos congés pour l'année 2013, qui n'est même pas encore écoulée.

Au niveau de votre réclamation pour congés de maladie (art. 4.10 de votre contrat de travail), le conseil considère qu'elle n'est pas fondée. En effet, votre contrat prévoit spécifiquement que ces congés sont non cumulables et non monnayables.

(caractères gras ajoutés)

[31] Dans le cadre de ces négociations, des discussions sur ces interprétations du contrat ont cours. Madame St-Laurent fait état que l'avocat de la Municipalité reconnaissait le caractère discutable de cette vision décrite dans la lettre du 8 février. Des écrits existent, ajoute-t-elle. Elle les a conservés dans l'ordinateur auquel elle n'a plus accès. Il faut préciser que les discussions concernent l'accumulation de congés pendant son absence pour maladie et qu'elles avaient lieu dans le cadre de négociations des sommes qui seraient dues advenant une fin d'emploi qui n'a pas eu lieu.

[32] À son retour, le solde de ses vacances et autres congés est mis à jour. L'« *accumulateur* » indique 44,5 heures de congé de maladie (6,36 jours), 112 heures de congé férié (16 jours) et 22 heures de congé mobile (3,14 jours). La somme accumulée au chapitre des vacances représente plus de 14 semaines.

[33] À la fin de la rencontre préparatoire à son retour au travail, le maire de l'époque, monsieur Vallières, lui suggère de se faire payer les vacances qu'elle a accumulées, notamment pendant les deux dernières années. Madame St-Laurent accepte cette proposition considérant qu'elle a beaucoup de jours en banque. Dès la première paie, après son retour, elle reçoit ainsi une indemnité équivalant à trois semaines de vacances en plus de son salaire.

[34] Au cours des semaines suivantes, plusieurs semaines de vacances lui sont payées en plus de son salaire habituel. Ces vacances sont débitées des indemnités accumulées au fur et à mesure de leur utilisation.

[35] Au-delà des heures qu'elle puise dans ses banques d'heures de congé de maladie et de congé mobile lorsqu'elle travaille moins de 35 heures, il arrive que madame St-Laurent réclame le paiement d'heures dans la banque de congés de jour férié ou de vacances qui apparaissent à l'« *accumulateur* » et qui est ajouté à son salaire.

[36] En résumé, la directrice générale utilise les banques d'heures indiquées au bulletin de paie (*accumulateur*) sans tenir compte de la nature des congés ainsi accordés. Pour elle, le droit à ces heures de congé naît dès qu'elles sont indiquées au bulletin de paie en début d'année. Il en est de même, précise-t-elle, pour tous les employés.

[37] En novembre 2013, un tout nouveau conseil est élu. Tous les membres sont néophytes dans le domaine municipal.

[38] La première tâche du conseil est d'adopter le budget. La rubrique des salaires indique que le budget établi a été dépassé pour l'année en cours. Madame St-Laurent, de retour depuis la mi-mars, ne peut expliquer d'emblée la situation. Elle informe cependant le conseil qu'elle a plusieurs semaines de vacances en banque.

[39] Aucune vérification ne semble avoir été effectuée ensuite.

[40] À la fin de l'année 2013, les « *accumulateurs* » apparaissant sur le bulletin de paie indiquent que les vacances accumulées de la directrice générale s'élèvent à 6 659,30 \$, soit l'équivalent de près de six semaines.

[41] Vers février ou mars 2014, le conseil municipal demande à la directrice générale de voir à ce que les vacances en banque soient utilisées. Elle précise alors qu'en raison de son congé de maladie, sa propre banque est importante et elle s'engage à la réduire. Certains membres du conseil doutent, à tort, de son droit d'accumuler des congés annuels. Le maire et les conseillers entendus affirment par ailleurs que, pour eux, il n'a jamais été question de payer les indemnités, mais de prendre les vacances accumulées.

[42] La directrice n'indique aucune heure travaillée pour la semaine du 11 au 17 mai 2014. Elle reçoit toutefois des indemnités de congé mobile (12 heures) et de congé de maladie (23 heures). La preuve ne révèle pas les circonstances de cette absence ni quelque discussion concernant ce paiement.

[43] Madame St-Laurent précise qu'elle avise toujours verbalement les personnes concernées, dont le maire, lorsqu'elle s'absente.

[44] À la fin de 2014, le conseil, qui travaille au budget de l'année 2015, constate que la banque de vacances de madame St-Laurent se chiffre à 11 713,52 \$ (un peu plus de dix semaines). Elle est avisée plus formellement qu'elle doit prendre des vacances.

[45] Les bulletins de paie de décembre indiquent qu'elle a puisé dans cette banque à raison de huit ou neuf heures par semaine qui lui ont été payées en plus de son salaire.

[46] Madame St-Laurent précise qu'il lui semblait inapproprié de prendre des vacances alors qu'elle revenait d'un congé de deux ans et qu'elle avait beaucoup à faire pour soutenir le conseil municipal, nouvellement élu par surcroît. De plus, le petit nombre d'employés rend difficile le fait de s'absenter. Elle a donc considéré que le paiement de ses indemnités était conforme à la volonté du conseil de réduire ses banques.

[47] C'est aussi en décembre 2014 qu'un diagnostic organisationnel, demandé quelques mois plus tôt, est transmis au maire qui ne le dépose pas au conseil préférant que ces informations ne tombent pas dans le domaine public. On y traite essentiellement

des fonctions et tâches de chacun et du cadre organisationnel. Les orientations de la Municipalité doivent être éclaircies et les responsabilités de chacun définies. Il y est aussi question des « *relations à améliorer entre le Conseil municipal et la directrice générale* » :

On ne peut passer sous silence le fait que les relations entre les membres du Conseil et la directrice générale sont problématiques. Le peu d'expérience des membres du Conseil municipal peut être invoqué mais cela va selon nous au-delà de ça. Il semble y avoir un bris de confiance entre le Conseil et la direction si l'on se fie aux réponses à l'exercice de réflexion soumis aux membres du Conseil. **La clarification des rôles et responsabilités pourra en partie résoudre cette problématique. Les attentes de part et d'autre sont probablement également à clarifier.** Les recommandations présentées à la fin de ce rapport pourront assurément, si elles sont mises en application, résorber cette situation, voire la faire disparaître. Mais des efforts importants devront être consentis par la directrice générale pour rétablir une relation de confiance qui, pour plusieurs, est disparue. À défaut des efforts à consentir, le Conseil n'aura d'autres choix à notre avis qu'à se résoudre à signifier de façon formelle et par écrit ses demandes à la direction générale et prendre acte de ses réponses aux demandes formulées. Le devoir de loyauté envers la Municipalité devra être rappelé.

(soulignement ajouté)

[48] Cette rupture du lien de confiance rapportée par les membres du conseil n'est expliquée nulle part dans le rapport, duquel ressort surtout la nécessité de précision des rôles et de processus plus formels. D'ailleurs, les recommandations vont en ce sens :

1. Des rôles et responsabilités à clarifier
2. Des descriptions de fonctions : outil essentiel pour l'implantation d'un processus d'évaluation
3. La nécessité de connaître les besoins de la population
4. La nécessité de se donner un plan stratégique d'ensemble
5. Nécessité d'un plan d'action annuel
6. Une politique de travail à actualiser

[49] On peut aussi lire que le conseil devrait transmettre ses orientations qui se traduiraient dans un plan d'action duquel découleraient les attentes qui devraient être signifiées à la directrice générale. Ces processus permettraient une évaluation juste du travail. Jusque-là, aucun processus d'évaluation n'est en place.

[50] Outre la confusion des rôles, on retient de cette analyse que les informations et les attentes des uns et des autres ne sont pas communiquées efficacement.

[51] Vers la fin du mois de janvier 2015, le maire présente donc ce rapport à la directrice et ils travaillent tous les deux à redresser la situation en tentant de remédier aux lacunes soulevées par la firme, auteure du rapport.

[52] En mars 2015, après plusieurs demandes selon le maire, madame St-Laurent remet finalement le rapport budgétaire de 2014.

[53] Jeudi, le 7 mai 2015, des clarifications lui sont demandées concernant ce rapport qui affiche un dépassement de 2 860,13 \$ au chapitre des salaires de la directrice et de son adjointe. Le maire soulève les interrogations suivantes et exige une réponse avant le 15 mai :

1. À qui cette somme excédentaire a-t-elle été payée?
2. Pour quelle raison?
3. Qui a autorisé ce paiement?

[54] Le jour même, elle répond :

J'ai vérifié le poste en question et voici les réponses à vos questions suite à ces vérifications.

Les sommes excédentaires ont été payées à Mme Lachance et à moi.

Dans le cas de Mme Lachance, il s'agit du remboursement du taux d'assurance réduit et la même chose pour moi. Lorsqu'on souscrit au taux d'assurance réduit, nous avons l'obligation de rembourser l'écart aux employés (7/12) municipalité et (5/12) employés.

Le reste représente des heures de vacances et de fériés qui m'ont été remboursées. Cette autorisation m'avait été donnée en 2013 par le maire lors de mon retour au travail, compte tenu du trop grand nombre de semaines de vacances et de fériés que je ne pouvais prendre. J'ai fait la même chose en 2014. Cette situation découle de mon arrêt de travail du 28 février 2011 au 17 mars 2013.

J'espère le tout à votre satisfaction.

[55] À la fin de cette journée du 7 mai, elle a travaillé 41,5 heures et part en vacances pour une semaine.

[56] Le 19 mai 2015, madame St-Laurent arrive à la mairie vers 7 h. Le maire et les conseillers sont présents. Ils lui lisent cet avis signé du maire, dont l'objet est « *suspension avec solde pour enquête* », qu'ils lui remettent ensuite :

La présente est pour aviser que vous êtes suspendue avec solde à compter de ce jour, et ce, afin de permettre à la Municipalité de Saint-Vallier de compléter une enquête vous concernant.

Au cours des dernières semaines, vous avez été questionnée à quelques reprises sur des dépassements de coût relativement au poste budgétaire de la rémunération des employés de la Municipalité. Les réponses fournies tout juste

avant votre départ pour vacances sont laconiques et exigent qu'une enquête approfondie soit menée sur votre gestion des fonds de la Municipalité notamment une possible appropriation de fonds.

Nos vérifications préliminaires nous portent à croire que vous vous seriez appropriée des fonds de la Municipalité sans droit. Pour les années 2013 et 2014, il semble que vous vous soyez notamment payée un trop grand nombre de semaines de vacances (alors que celles-ci sont cumulables, mais non monnayables), de congés divers et de jours fériés. Cela est d'autant plus grave que vous aviez été avisée par lettre datée du 8 février 2013 que vous n'aviez pas droit au paiement de ces dits congés et jours fériés.

De plus, vous auriez également « cumulé » vos heures vous permettant ainsi de prendre des congés sans utiliser vos vacances. Votre contrat d'emploi est pourtant basé sur un salaire annuel sans égard au nombre d'heures travaillées. Cela vous a permis de monnayer vos vacances en contravention de votre contrat d'emploi, augmentant ainsi sans droit votre rémunération globale.

Nos vérifications préliminaires nous laissent croire que vous seriez ainsi appropriée une somme approximativement 20 000 \$, échelonnée sur les années 2013 et 2014. Ces paiements en trop ont amené des dépassements des crédits votés dans les budgets concernés.

De plus, certaines vérifications préliminaires nous portent à croire que différentes informations que vous avez fournies au Conseil au cours des derniers mois seraient fausses ou inexactes.

Dans les circonstances, la Municipalité se voit dans l'obligation de vous suspendre avec solde, afin de mener son enquête portant sur votre gestion des fonds de la Municipalité et la réalisation de vos tâches au cours des deux dernières années.

La présente suspension d'une durée indéterminée ne devant pas excéder trois (3) semaines prend effet immédiatement. Dès que notre enquête sera complétée, nous vous ferons part de la position de la Municipalité dans ce dossier et nous vous donnerons l'occasion de présenter vos observations comme le prévoit votre contrat d'emploi.

(reproduit tel quel)

[57] Personne ne lui demande d'explications ni ne la confronte à quelque donnée que ce soit. Elle récupère une partie de ses effets personnels et quitte les lieux.

[58] Le 1^{er} juin 2015, « *un avis préalable de congédiement conformément à l'article 7.2 de [son] contrat travail* » est transmis à madame St-Laurent :

Conformément à ce qui vous avait été annoncé, **le Conseil municipal a complété son enquête** vous concernant. Le rapport d'enquête est joint au présent avis préalable de congédiement.

Suite à cette enquête, la Municipalité de Saint-Vallier vient à la conclusion que vous vous êtes appropriée illégalement un total de 21 005,46 \$ de fonds publics en plus d'avoir fourni à plusieurs reprises de fausses informations au Conseil municipal. **Considérant ces faits, le lien de confiance entre vous et la Municipalité de Saint-Vallier est définitivement rompu. Nous considérons qu'il s'agit d'un motif grave et sérieux de congédiement et c'est donc pourquoi la Municipalité de Saint-Vallier a l'intention de vous congédier sans préavis ni indemnité.**

(...)

(reproduit tel quel, caractères gras ajoutés)

[59] L'enquête est donc complétée, sans qu'elle ait été appelée à donner sa version, et le lien d'emploi est définitivement rompu, est-il précisé dans l'« *avis préalable de congédiement* ».

[60] Malgré le caractère définitif de ces propos et la suite prévisible des événements, l'avis se poursuit en ces termes :

Conformément à votre contrat de travail (clause 7.2), nous vous convoquons à une rencontre avec le Conseil municipal, qui se tiendra le 10 juin 2015, à 19h, au bureau municipal. **Lors de cette rencontre, vous pourrez nous faire part de votre position** concernant les faits identifiés au rapport de vérification et l'opportunité de procéder à votre congédiement. (...)

(caractères gras ajoutés)

[61] La Municipalité considère donc le lien de confiance rompu avant même d'avoir obtenu la version de madame St-Laurent.

[62] Le rapport d'enquête joint à cet avis indique que c'est le dépassement budgétaire qui a constitué l'élément déclencheur de l'enquête. Au chapitre des congés annuels, est-il précisé, une somme de 14 839,44 \$ a été payée en 2013 et 750,72 \$ en 2014. En ce qui concerne les jours fériés, 12 jours ont été payés en 2013, soit 2 698,08 \$ et un peu plus de 10 jours en 2014, 2 325,60 \$, et ce, malgré le fait que la directrice ait été en congé lors de ces jours. Les congés de maladie sont aussi examinés. Il est allégué que madame St-Laurent aurait bénéficié de 12 heures de congé de maladie en trop en raison du fait que des heures auraient été reportées d'une année à l'autre en contravention du contrat de travail. Madame St-Laurent admet cette dernière allégation et précise que c'est par erreur que ces heures (totalisant 391,62 \$) ont été reportées.

[63] En conclusion, il est allégué que 21 005,46 \$ ont été versés sans droit, en ce qu'ils ont été ajoutés au salaire annuel prévu.

[64] Le rapport fait aussi état de trois incidents qui sont reprochés à madame St-Laurent :

- a. Suite à des demandes répétées de la part de conseillers et de citoyens, concernant une barrière fermant l'accès au fleuve par l'avenue de l'Église, la directrice générale a affirmé que la barrière avait été installée à la demande du ministère de l'Environnement. Après vérification de la correspondance pertinente, il s'est avéré qu'elle même avait décidé de faire installer de cette barrière.
- b. En mai 2014, dans le processus de sélection d'un candidat au poste de directeur du service incendie, la directrice générale a manœuvré pour exclure un candidat dont elle ne voulait pas. La manœuvre a été révélée publiquement par un citoyen lors d'une séance du Conseil. Le conseil et en particulier le maire ont été placés dans l'embarras. Le processus de sélection a dû être repris.
- c. Lors de la séance de travail du 30 avril 2015, le Conseil devait décider de la tenue d'un événement proposé par un groupe de bénévoles. La directrice a alors affirmé que ces mêmes bénévoles avaient décidé de reporter l'évènement à l'an prochain. Sur la foi de cette affirmation, le conseil n'a pas donné suite à la demande des bénévoles. Encore cette fois, l'information était fautive et le conseil a été placé dans l'embarras.

(reproduit tel quel)

[65] Madame St-Laurent fournit les explications à l'égard de ces trois événements.

[66] En ce qui a trait à la barrière, c'est le ministère de l'Environnement qui, à la suite d'une grande marée de mai, a exigé des modifications visant la protection d'une réserve naturelle d'oiseaux à proximité. De plus, la circulation engendrée par cet accès au fleuve, notamment le mouillage de bateaux de résidents, est problématique selon le Ministère. Certains citoyens veulent une barrière ou même des blocs de béton, d'autres pas. L'installation d'une barrière non barrée a donc constitué un compromis acceptable. C'est ce qui est prévu à la résolution adoptée en juin 2013, ajoute-t-elle.

[67] Pour ce qui est de la sélection d'un candidat qu'on allègue irrégulière, madame St-Laurent donne sa version des faits. En avril 2014, un processus d'appel de candidatures est mis en branle. On recherche un directeur du service des incendies. Un des candidats, qui provient de l'externe, postule après la date limite indiquée. Considérant son profil particulièrement intéressant, elle en parle au maire, qui a semble-t-il oublié cette conversation. Il est décidé que le comité de sélection, formé de trois personnes, le recevra. Ce candidat est celui qui sera retenu à l'unanimité des membres du comité. De nombreuses protestations se font ensuite entendre au point où il est décidé d'annuler ce concours ainsi que l'embauche et d'ouvrir de nouveau le poste, à l'interne seulement cette fois. Elle n'a manœuvré d'aucune façon pour exclure le candidat qui a finalement

été choisi, avec qui elle a eu à travailler ensuite, et qui s'est révélé être un très bon collègue, précise-t-elle.

[68] Le troisième incident relevé découle de discussions qui ont eu cours entre la directrice générale et la coordonnatrice des loisirs nouvellement embauchée. Au printemps 2015, vers la fin du mois d'avril, de nombreuses activités doivent être organisées en peu de temps, notamment un festival, la fête nationale, le camp de jour et un événement intitulé « *Sur les traces de la Corriveau* », qui requiert la participation de bénévoles.

[69] Outre le retard pris, la charge de travail semble trop grande. Dans ces circonstances, malgré l'importance de cet événement pour la Municipalité, madame St-Laurent suggère de le reporter l'année suivante. La coordonnatrice communique donc avec une des bénévoles pour lui expliquer la situation. Selon ce qui est rapporté à madame St-Laurent, cette bénévole semble comprendre et se rend à cette suggestion. Or, il semble que la personne ait par la suite contacté un des conseillers municipaux pour rediscuter de l'affaire. Madame St-Laurent, suspendue en mai, ignore la trame des événements qui ont suivi, mais elle sait que l'activité a finalement eu lieu.

[70] Les conclusions générales du rapport d'enquête font de plus référence au manque de confiance des membres envers la directrice générale, souligné dans l'analyse organisationnelle. Elle n'a pas fait les efforts exigés pour rétablir cette situation, est-il mentionné. Il est donc décidé de ce qui suit :

Le Conseil municipal de Saint-Vallier juge donc que les faits reprochés justifient le congédiement de la directrice générale. Une résolution en ce sens sera adoptée, lors de la prochaine séance du Conseil

Vérification déposée à Saint-Vallier, le 29 mai 2015.

[71] À propos de ce dernier commentaire, madame St-Laurent précise qu'elle a appris ce reproche en prenant connaissance du rapport que lui a remis le maire en janvier 2015. Il l'a alors informée que ce manque de confiance allégué découlerait de l'incident de l'embauche du directeur du service des incendies. Ils en ont discuté et ils ont essayé de travailler ensemble à corriger la situation. La directrice précise que toute cette démarche s'est déroulée très correctement.

[72] Aucun reproche ne lui a été fait. On ne lui a jamais adressé de demande formelle ou informelle et aucune attente précise ne lui a été signifiée pendant toute la durée de son emploi.

[73] À l'audience, il est aussi reproché à la directrice générale de ne pas avoir prévu au budget ces indemnités payées et de ne pas avoir fait autoriser ces paiements par résolution du conseil municipal.

[74] Madame St-Laurent n'a pas cru qu'il fallait le faire puisque c'est d'abord à la suggestion du maire que les indemnités ont été versées et que, par la suite, c'est le conseil municipal qui lui a demandé de vider sa banque de congés. Pour ce qui est des congés fériés, mobiles ou de maladies, ils ont été le plus souvent utilisés pour compléter ses semaines de travail.

[75] Sur le dernier bulletin de paie qui lui a été remis le 25 juin 2015, l'« *accumulateur* » indique 55 heures de congé de maladie, 81,75 heures de congé férié, 28 heures de congé mobile et des vacances accumulées pour 11 129,94 \$ (un peu plus de neuf semaines).

[76] En 2015, le salaire annuel de la directrice générale est de 60 702,40 \$.

[77] La rencontre suivant l'avis préalable de congédiement a lieu le 10 juin 2015. La directrice y est assistée de son avocate qui apporte les explications requises, réitérant que toutes les sommes qu'elle a reçues l'ont été en application de son contrat et de la loi.

[78] Puis, sa destitution lui est signifiée par huissier, le 28 juillet 2015.

L'ANALYSE ET LES MOTIFS

[79] Le recours de madame St-Laurent est fondé sur les articles 267.0.1 et suivants du *Code municipal du Québec* :

267.0.2. La résolution destituant un fonctionnaire ou employé visé à l'article 267.0.1, le suspendant sans traitement ou réduisant son traitement doit lui être signifiée de la même façon qu'une citation à comparaître en vertu du Code de procédure civile (chapitre C-25.01).

Sous réserve de l'article 89 de la Loi sur la police (chapitre P-13.1), la personne qui fait l'objet d'une mesure visée au premier alinéa peut, dans les 30 jours qui suivent la signification de la résolution, soumettre une plainte par écrit au Tribunal administratif du travail pour qu'il fasse enquête et dispose de sa plainte.

267.0.3. Les dispositions de la Loi instituant le Tribunal administratif du travail (chapitre T-15.1) relatives au Tribunal administratif du travail, à ses membres, à leurs décisions et à l'exercice de leur compétence, de même que l'article 100.12 du Code du travail (chapitre C-27), s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires.

267.0.4. Le Tribunal administratif du travail peut:

1° ordonner à la municipalité de réintégrer le fonctionnaire ou employé;

2° ordonner à la municipalité de payer au fonctionnaire ou employé une indemnité jusqu'à un maximum équivalant au traitement qu'il aurait normalement reçu s'il n'avait pas fait l'objet de la mesure;

3° rendre toute autre décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, et notamment ordonner à la municipalité de payer au fonctionnaire ou employé une indemnité jusqu'à un maximum équivalant au montant de la somme qu'il a dépensée pour exercer son recours.

[80] Dans un texte de Stéphane BEAULAC et Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, *Droit municipal*, JurisClasseur Québec, Collection Droit public, Montréal, LexisNexis, 2013, p. 7/32, l'étendue de la compétence de la Commission des relations du travail, à laquelle a succédé le Tribunal, à l'égard de ce type de recours est discutée :

80. Compétence de la Commission des relations du travail – Selon la jurisprudence de la Commission des relations du travail, **la plainte et l'enquête portent non seulement sur la légalité de la décision, mais aussi sur son opportunité ou sur son mérite.** Ainsi, en cas de plainte du fonctionnaire ou employé de la municipalité devant la Commission, **la municipalité devra démontrer que sa décision est non seulement exempte de motifs arbitraires, discriminatoires ou déraisonnables, mais qu'elle est par ailleurs sage, opportune, judicieuse et non précipitée.** Il s'agit d'un fardeau de preuve fort important.

Le juge administratif de la Commission chargé du dossier doit apprécier la preuve et décider comme s'il prenait la décision en lieu et place de la municipalité. **Son rôle est donc de procéder à une révision de la décision administrative prise par le conseil.** La Commission des relations du travail reprend ainsi la jurisprudence développée auparavant par la Commission municipale du Québec, à l'époque où elle était l'organisme compétent pour entendre les plaintes des cadres et fonctionnaires protégés par le recours.

(caractères gras ajoutés)

[81] Le Tribunal doit donc déterminer si le congédiement de madame St-Laurent constitue une décision « *exempte de motifs arbitraires, discriminatoires ou déraisonnables* » et qu'elle est « *sage, opportune, judicieuse et non précipitée* ».

[82] Le fardeau de prouver la justesse de cette mesure repose sur la Municipalité.

[83] Les motifs qu'elle invoque sont de deux ordres. Il y a d'abord la question des différentes indemnités payées, puis celle des trois incidents rapportés.

LES INDEMNITÉS

[84] Les différentes indemnités en cause sont prévues au contrat de travail. L'interprétation des dispositions qu'il contient a été l'objet de discussions lors du retour au travail de madame St-Laurent après son absence pour cause de maladie. Les deux parties considéraient différemment les droits à ces indemnités pendant une absence de

cette nature. La Municipalité plaide que ces discussions constituent un facteur aggravant à la faute reprochée en ce que la directrice aurait dû savoir qu'elle n'avait pas droit à ces différentes indemnités qui lui ont été payées.

[85] Madame St-Laurent argue pour sa part que ces discussions visaient son droit aux différentes indemnités relatives aux congés survenus pendant son absence maladie et même le procureur aurait admis à cette époque qu'il y avait place à interprétation. Elle n'a jamais reçu de sommes auxquelles elle n'avait pas droit, selon elle.

Les indemnités de congé annuel

[86] La Municipalité plaide qu'il est illégal de remplacer le congé annuel par le paiement de l'indemnité. Le geste de madame Saint-Laurent est donc d'autant plus condamnable. Sans admission de l'application de cette disposition à la directrice générale, son argument s'inspire de l'article 73 de la *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-1.1 (LNT) :

73. Il est interdit à l'employeur de remplacer le congé visé dans les articles 67, 68 et 69 **par une indemnité compensatoire**, sauf si une disposition particulière est prévue dans une convention collective ou un décret.

À la demande du salarié, la troisième semaine de congé peut cependant être remplacée par une indemnité compensatrice si l'établissement ferme ses portes pour deux semaines à l'occasion du congé annuel.

(caractères gras ajoutés)

[87] Le Tribunal retient plutôt l'article 70 de la LNT :

70. Le congé annuel doit être pris dans les 12 mois qui suivent la fin de l'année de référence, sauf si une convention collective ou un décret permettent de le reporter à l'année suivante.

Malgré le premier alinéa, l'employeur peut, à la demande du salarié, permettre que le congé annuel soit pris, en tout ou en partie, pendant l'année de référence.

En outre, **si, à la fin des 12 mois qui suivent la fin d'une année de référence, le salarié est absent pour cause de maladie**, de don d'organes ou de tissus à des fins de greffe, d'accident ou d'acte criminel ou est absent ou en congé pour raisons familiales ou parentales, **l'employeur peut, à la demande du salarié, reporter à l'année suivante le congé annuel. À défaut de reporter le congé annuel, l'employeur doit dès lors verser l'indemnité afférente au congé annuel à laquelle le salarié a droit.**

De même, si le salarié est un réserviste des Forces canadiennes et qu'à la fin des 12 mois qui suivent la fin d'une année de référence il est absent pour l'un des motifs prévus à l'article 81.17.1, l'employeur peut soit reporter à l'année suivante le congé annuel, soit dès lors verser l'indemnité afférente à ce congé.

Malgré toute stipulation à l'effet contraire dans une convention, un décret ou un contrat, une période d'assurance salaire, maladie ou invalidité interrompue par un congé pris conformément au premier alinéa se continue, s'il y a lieu, après ce congé, comme si elle n'avait pas été interrompue.

(soulignement et caractères gras ajoutés)

[88] Ainsi, si un salarié s'est absenté pour cause de maladie, ses vacances annuelles peuvent être reportées à l'année suivante, mais seulement s'il le demande.

[89] S'il n'adresse pas une telle demande, l'employeur doit dès lors verser l'indemnité afférente au congé annuel à laquelle le salarié a droit. L'obligation imposée par la loi est donc de verser l'indemnité.

[90] Non seulement madame Saint-Laurent n'a pas agi illégalement, mais elle a respecté les obligations imposées en pareilles circonstances. C'est d'ailleurs ce que le maire de l'époque l'a invitée à faire.

[91] Le fait que ce maire n'ait pas témoigné devant le Tribunal perd du coup la signification que veut donner la Municipalité à cette absence. Elle prétend en effet que le Tribunal doit tirer une inférence négative de cette absence de corroboration. Elle s'appuie sur certains jugements : *Daigneault c. Ouellette*, 2007 QCCS 5866; *Élomari c. Agence spatiale canadienne*, [2004] R.R.A. 1285 (C.S.); *Ciarallo c. Ciarallo*, 2007 QCCS 4937; *Johansson c. Marsolais-Bouchard*, [1993] R.R.A. 227 (C.A.); *Cloutier-Cabana c. Rousseau*, 2008 QCCS 3513. Cette autorisation, qui n'est pas prouvée selon la Municipalité, a peu d'importance dans le débat. Aucune inférence n'a donc à être tirée du fait que le maire n'a pas témoigné.

[92] Si madame St-Laurent a respecté la loi en recevant des indemnités de congé annuel à son retour de congé de maladie, le fait qu'elle ait continué de le faire ensuite, alors que le conseil insiste pour qu'elle vide sa banque de vacances et qu'elle revient d'une absence de deux ans, peut difficilement lui être reproché. Pour considérer cette façon de faire comme un motif de congédiement, il aurait fallu, à tout le moins, lui indiquer clairement les attentes.

[93] Il y a lieu de rappeler que le fardeau de preuve du caractère juste et suffisant du congédiement repose sur l'employeur. C'est à lui de prouver de façon prépondérante la justesse de la sanction. Quand la salariée affirme avoir eu une autorisation, qui en l'espèce est conforme aux obligations que la loi impose, il appartient à l'employeur de démontrer que l'absence d'autorisation qu'il invoque est réelle et qu'elle constitue une faute.

[94] Par son argument, la Municipalité cherche à renverser le fardeau de preuve applicable dans le cadre de recours de la nature de celui exercé.

[95] Au moment de son congédiement, madame St-Laurent considère qu'un peu plus de 11 000 \$ en indemnité de vacances ne lui ont pas été payés. C'est ce qui apparaît au dernier bulletin de paie qui lui a été remis.

Les indemnités de congé mobile

[96] En vertu de son contrat de travail, quatre congés mobiles sont accordés. Aucune condition n'est assortie au droit à ces congés. Ils ne peuvent toutefois pas être reportés d'année en année, selon madame St-Laurent. Cette restriction n'est cependant pas précisée au contrat. Il est donc compréhensible qu'ils soient utilisés en premier lieu. La Municipalité ne convainc d'aucune faute de la directrice dans l'utilisation de ces congés.

Les indemnités de congé de maladie

[97] La directrice bénéficie de huit jours de congé de maladie par année. Le contrat prévoit qu'ils « *sont non cumulatifs et non monnayables* ». Au fil des ans, madame St-Laurent a développé l'habitude d'utiliser ces congés, non seulement lorsqu'elle s'absente pour cause de maladie, mais aussi pour combler ses semaines de travail lorsque, pour d'autres motifs, elle travaille moins de 35 heures. Jamais cette pratique ne lui a été reprochée.

[98] La Municipalité plaide qu'un congé de maladie doit être pris exclusivement lorsque l'employé est malade et qu'en conséquence, madame St-Laurent s'est approprié des sommes sans droit, ce qui justifie un congédiement.

[99] Dans certains milieux de travail, les congés de maladie peuvent être utilisés à plusieurs fins. Ils peuvent parfois être pris pour l'exercice d'obligations parentales, pour des rendez-vous avec différents professionnels ou même pour l'exercice de pratiques religieuses. En l'absence de restrictions précises et de preuve d'utilisation fautive de ces congés, les faits décrits ne révèlent aucune pratique déloyale et ne peuvent justifier, sans l'existence de directives claires, la sanction ultime.

Les indemnités de jour férié

[100] Le contrat de travail de madame St-Laurent prévoit quatorze « *jours chômés et payés* » par année. S'ils surviennent pendant le congé annuel ou s'ils coïncident avec un jour non ouvrable, ils peuvent être reportés. Certes, il y a des conditions, mais il n'en demeure pas moins que le congé peut être reporté.

[101] Dans cette logique, le fait de le reporter aussi lorsque le temps de travail requis dans la semaine est complété au moment où survient le jour férié ne révèle aucune malhonnêteté.

[102] Si cette question du report des indemnités de jour férié laisse place à l'interprétation, elle ne justifie certainement pas un congédiement.

[103] Toutes les indemnités versées à madame St-Laurent l'ont été en vertu de son interprétation de son contrat de travail dont la base est que son salaire lui est versé pour 35 heures de travail par semaine. Même s'il est prévu qu'elle puisse être appelée à travailler plus d'heures sans rémunération additionnelle, cela ne signifie pas qu'elle doive renoncer, en l'absence de directive claire, aux différents autres congés qui lui sont accordés.

[104] Au surplus, le système de paie, comme il est fait, engendre et favorise cette pratique qui a cours depuis l'arrivée de madame St-Laurent à la Municipalité. L'« *accumulateur* », mis à jour à chaque début d'année, indique des heures de congé en banque auxquelles elle considère avoir droit.

[105] Cette interprétation qu'elle fait de ses propres conditions de travail, même si elle lui est favorable, n'est pas déraisonnable et ne peut justifier la rupture du lien de confiance alléguée. Il ne s'agit pas de vol, de fraude ou d'abus de confiance. Toutes les données sont accessibles dans les tableaux annuels et sur les bulletins de paie et, en conséquence, dans les systèmes informatiques. Aucune vérification ne semble toutefois avoir été effectuée avant mai 2015. Les constatations faites alors ne sont même pas soumises à madame St-Laurent avant sa suspension. Il n'est pas tenu compte des pratiques en vigueur depuis nombre d'années, ni des circonstances liées à l'absence de longue durée de la directrice générale.

[106] L'absence de prévisions budgétaires ou de résolutions du conseil municipal qui, selon la Municipalité, auraient dû être adoptées pour que les paiements des différentes indemnités soient autorisés ne convainc pas. Le paiement des avantages prévus au contrat de travail, qui lui est autorisé par résolution, devrait être valide même si les sommes versées ne correspondent pas exactement aux prévisions.

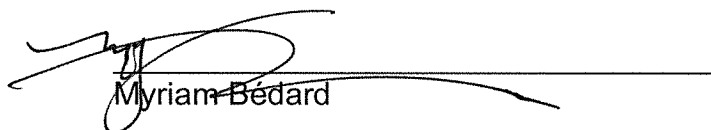
LES TROIS INCIDENTS

[107] Aucun de ces trois événements tels que décrits ne constitue une faute. S'ils révèlent un manque de communication efficace tant de la part de la directrice générale que du conseil municipal, ils ne peuvent certainement pas justifier une sanction.

[108] Il y a lieu de réitérer que le fardeau de prouver la faute et le fait que cette faute justifie la mesure imposée repose sur l'employeur. La Municipalité n'a pas relevé ce fardeau.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU TRAVAIL :

- ACCUEILLE** la plainte;
- ANNULE** la destitution imposée le 7 juillet 2015 et signifiée le 28 juillet 2015;
- ORDONNE** à **Municipalité de Saint-Vallier** de réintégrer **Claire St-Laurent** dans son emploi avec tous ses droits et privilèges dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision;
- ORDONNE** à **Municipalité de Saint-Vallier** de payer à **Claire St-Laurent**, à titre d'indemnité, dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision, l'équivalent du traitement qu'elle aurait normalement reçu, le tout portant intérêt à compter du dépôt de la plainte conformément à l'article 100.12 du *Code du travail*;
- RÉSERVE** sa compétence pour déterminer le *quantum* de l'indemnité;
- ORDONNE** à la **Municipalité de Saint-Vallier** de payer à **Claire St-Laurent** une indemnité en remboursement des sommes dépensées pour exercer le présent recours;
- RÉSERVE** sa compétence pour déterminer le montant de cette indemnité.



Myriam Bedard

M^e Micheline Hélène Montreuil
Pour la partie demanderesse

M^e Francis Fortin
TREMBLAY BOIS MIGNAULT LEMAY S.E.N.C.R.L.
Pour la partie défenderesse

Date de la dernière audience : 13 septembre 2016

/ml