

## Les Cahiers de droit

# Droit administratif



Volume 11, Number 1, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004789ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004789ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

(1970). Droit administratif. *Les Cahiers de droit*, 11(1), 141–144.

<https://doi.org/10.7202/1004789ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1970

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

# Jugements inédits

---

## Droit administratif

### Fonction publique

LE SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX DU QUÉBEC et GÉRARD GUAY v. LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA PROVINCE DE QUÉBEC et LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC,  
C.S. Québec, n° 149668, 22 avril 1968 ;  
juge en chef F. DORION \*.

### JUGEMENT

Droit administratif — Fonction publique — Formalités — Décision particulière — Rétroactivité — Destitution — *Loi de la Fonction publique*, S.Q. 1965, c. 14, arts 58 à 62.

LA COUR, après avoir examiné les actes de procédures et les pièces versées au dossier, entendu les témoins et les parties par leurs procureurs, sur le mérite de la cause, et après avoir délibéré :

Les demandeurs demandent que soient annulés une résolution de la commission défenderesse, adoptée le 27 juin 1966, et un arrêté en conseil du 13 mars 1967, révoquant la nomination du demandeur Guay comme fonctionnaire du ministère des Transports et Communications avec effet rétroactif au 22 septembre 1965 ; et ils réclament du procureur général du Québec la somme de \$7,100, représentant le salaire qu'il a perdu pour la période pendant laquelle il a été suspendu illégalement de ses fonctions.

Ils allèguent les faits suivants : le syndicat demandeur a conclu avec le gouvernement de la province de Québec une convention collective de travail se rapportant aux employés de la fonction publique ; le 2 février 1960, le demandeur Guay entrait à l'emploi du ministère provincial des Transports et Communications, et il devenait fonctionnaire permanent au mois de mai de la même année ; le 15 février 1963, il était permuté au poste de commis-surveillant, division des véhicules-automobiles ; le 22 septembre 1965, il était suspendu de ses fonctions, et en était avisé par lettre du sous-ministre, en date du 30 septembre 1965 ; au mois d'octobre suivant, il était avisé par la commission défenderesse qu'une demande avait été faite, par les autorités du ministère des Transports et Communications, pour la révocation de sa nomination ; contrairement aux dispositions de la *Loi de la Fonction publique*, entrée en vigueur le 6 août 1965, la prolongation de sa suspension n'a pas été décidée régulièrement, et ce n'est que le 13 mars 1967 qu'un arrêté en conseil fut émis, le révoquant de ses fonctions, mais avec effet rétroactif au 22 septembre 1965 ; le 27 juin 1966, la commission défenderesse adoptait une résolution recommandant la révocation du demandeur avec effet rétroactif au 22 septembre 1965 ; cette résolution, ainsi que l'arrêté ministériel, sont nuls et *ultra vires*, en ce qu'ils décident la révocation du demandeur Guay avec effet rétroactif au 22 septembre 1965 ; du 22 novembre 1965 au 13 mars 1967, le demandeur n'a reçu aucun salaire et n'a pu remplir ses fonctions, bien que la suspension dont il avait été l'objet avait légalement pris fin le 22 novembre ; il réclame le salaire qui ne lui a pas été payé durant la période ci-dessus mentionnée.

Les défendeurs ont produit une contestation conjointe. Ils allèguent en premier lieu qu'il n'y a aucun lien de droit entre le syndicat demandeur et eux ; ils allèguent de plus que la prolongation de la suspension du demandeur a été faite avec l'assentiment de la commission défenderesse, et que selon les prescriptions de la *Loi de la*

---

\* *N.D.L.R.* : En complément à cette décision nous publions l'arrêt de la Cour d'appel dans cette affaire, « jugements récents », *supra*, p. 105. Ces deux arrêts font l'objet d'un commentaire de P. GARANT dans la « chronique de jurisprudence », *infra*, p.

*Fonction publique*, la décision de la commission et l'arrêté en conseil, décidant de révoquer la nomination du demandeur avec effet rétroactif au 22 novembre 1965, étaient valides et conformes à la loi.

Le secrétaire de la commission, monsieur Henri Dion, a été interrogé au préalable, et son interrogatoire a été transcrit et produit au dossier.

Les faits révélés par l'enquête, et par les documents produits, se résument comme suit :

Après être entré en fonction pour le ministère des Transports et Communications, le 2 février 1960, et avoir été permuté à la division des véhicules automobiles, le 15 février 1963, le demandeur Guay a été suspendu par son directeur immédiat le 22 septembre 1965, qui agissait selon les dispositions de l'article 58 de la *Loi de la Fonction publique*. Le demandeur a été avisé de cette suspension par lettre du 30 septembre 1965, signée par le sous-ministre Jacques Verreault. Le 1<sup>er</sup> octobre, le même sous-ministre écrivait au secrétaire de la commission défenderesse, l'avisant de la suspension du demandeur, et demandant que sa nomination soit définitivement révoquée. Cette correspondance était faite conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi, mais il faut bien remarquer que ce même article stipule que la durée de la suspension ne doit pas excéder deux mois, sans l'assentiment de la commission. Le 15 octobre 1965, le demandeur était avisé par le secrétaire de la commission qu'une demande avait été faite pour la révocation de sa nomination. Conformément à l'article 61 de la loi, le demandeur était avisé en même temps qu'une enquête serait faite et qu'il avait le droit de se faire entendre, et de faire entendre des témoins. Le 21 octobre, le demandeur informait le secrétaire de la commission qu'il désirait être présent à l'enquête et y faire entendre ses témoins. Une enquête a été effectivement faite, mais la preuve ne révèle pas à quelle date.

Le 16 novembre 1965, le ministre des Transports et Communications écrivait à la commission une lettre dans laquelle il demandait de prolonger la suspension du demandeur à compter du 22 novembre 1965, jusqu'à ce qu'une décision soit prise relativement à la demande de révocation de sa nomination. Le 23 novembre, le secrétaire de la commission écrivait au ministre la lettre suivante :

« La commission accuse réception de votre lettre en date du 16 novembre 1965 concernant la personne ci-haut mentionnée et en réponse elle me charge de vous informer que la suspension imposée à monsieur Guay est prolongée jusqu'à ce qu'une décision intervienne relative à la demande de révocation de sa nomination.  
« Veuillez agréer, madame le ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments ».

Cette correspondance n'a pas été communiquée au demandeur.

La preuve ne révèle aucune résolution de la commission décidant de prolonger la suspension du demandeur. Il faut donc en arriver à la conclusion que le secrétaire de la commission a écrit la lettre du 23 novembre sans en avoir été formellement et légalement autorisé. D'ailleurs, dans son examen au préalable, le secrétaire déclare qu'il n'y eut aucune résolution de la commission se rapportant au demandeur Guay avant celle du 27 juin 1966.

La commission défenderesse est, selon l'article 4 de la loi, un organisme formé de trois membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Il est prévu à l'article 10 que le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un secrétaire. Par conséquent, le secrétaire n'est pas un membre de la commission ; sa seule fonction consiste à exécuter les décisions de la commission. Lorsque la loi stipule que dans telle ou telle occasion il faut un consentement, un assentiment, ou une décision de la commission, il faut nécessairement qu'il y ait une résolution. La loi ne donne pas le pouvoir à un membre de la commission, et encore moins au secrétaire, de prendre des décisions pour elle. Même si, comme dans le présent cas, le secrétaire informe le ministre que la commission a prolongé la suspension, il est nécessaire que cette information provienne d'une décision de la commission, c'est-à-dire d'une résolution.

Il faut donc conclure que les prescriptions de l'article 59 de la *Loi de la Fonction publique* n'ont pas été remplies. Il n'y eut de la part de la commission aucune décision prolongeant, pour plus de deux mois, la suspension du demandeur.

D'ailleurs, il semble bien qu'on ait essayé de remédier à cette omission lorsque la commission a adopté sa résolution du 27 juin 1966, en décidant de lui donner un

effet rétroactif. Cette résolution relate les principaux faits survenus depuis le 22 septembre 1965. Il y est dit au paragraphe 2 que la commission a donné son assentiment à la prolongation de la suspension du demandeur, mais il n'est pas mentionné de quelle façon cet assentiment a été exprimé. Dans la conclusion, il est mentionné que la demande de révocation faite par le ministère a été, après enquête, déclarée acceptée, et que :

« en conséquence, la Commission de la Fonction publique du Québec recommande au lieutenant-gouverneur en conseil, sous l'autorité de l'article 61 de la *Loi de la Fonction publique*, que la nomination de monsieur Gérard Guay comme commis-surveillant soit révoquée à compter du 22 septembre 1965, date de sa suspension ».

La commission donnait donc un effet rétroactif à sa décision. Or, avait-elle le droit d'agir de la sorte ? D'autre part, si la suspension du demandeur avait été régulière et valide jusqu'au moment où la commission adopte cette résolution, il n'aurait pas été nécessaire de lui donner, ou de tenter de lui donner, un effet rétroactif. Or, il n'y a absolument rien dans la *Loi de la Fonction publique* définissant les pouvoirs de la commission, qui prévoit que les décisions qu'elle rend puissent avoir un effet rétroactif. Selon les principes bien connus, toute loi ou toute décision ne dispose que pour le présent et l'avenir. Même une loi nouvelle ne peut porter atteinte aux droits régulièrement acquis sous l'empire d'une loi ancienne. Il faut bien noter cependant que ce principe ne lie pas le législateur, et que ce dernier peut juridiquement faire, s'il le désire, des lois rétroactives. Cependant, le droit de donner un effet rétroactif à une décision n'appartient pas à une corporation non plus qu'à un organisme dont les pouvoirs sont clairement définis par une loi.

Si la suspension du demandeur n'était pas régulière, et par conséquent illégale, après le 22 novembre 1965, la commission avait-elle le pouvoir de le priver des droits acquis ? Si le législateur avait voulu que la suspension d'un employé reste en vigueur tant et aussi longtemps qu'une décision ne serait pas prise sur une demande de révocation de nomination, il aurait été facile pour lui de le stipuler dans la loi ; mais il est évident, à la lecture des articles 57 et suivants de la loi, que le législateur a voulu protéger le fonctionnaire. Il est bien évident que c'est seulement par une résolution que la commission pouvait prolonger la suspension.

Il est impossible d'admettre que la commission pouvait manifester sa volonté et son assentiment autrement que par la voie ordinaire, c'est-à-dire par une résolution. La rétroactivité prononcée par la commission dans la conclusion de sa résolution est donc illégale et *ultra vires*, de ses pouvoirs.

L'on sait qu'à la suite de la résolution de la commission, en date du 27 juin 1966, un arrêté ministériel a été passé le 13 mars 1967. Or, cet arrêté ministériel a été adopté, comme le dit la conclusion, sous l'autorité de l'article 61 de la *Loi de la Fonction publique*, et c'est en se basant sur la résolution de la commission que le lieutenant-gouverneur en conseil a prononcé la révocation du demandeur « à compter du 22 septembre 1965 ». Nous trouvons donc encore ici une décision avec effet rétroactif. Or, il faut se demander en vertu de quels pouvoirs une telle décision pouvait être prise par le lieutenant-gouverneur en conseil, lorsque l'on sait que suivant les principes reconnus, il n'y a que le législateur qui peut donner un effet rétroactif à une loi qu'il adopte ? A la date de cet arrêté ministériel, le demandeur avait des droits acquis par suite du fait que la suspension qui avait été prononcée contre lui n'avait pas été régulièrement ni légalement prolongée après le 22 septembre 1965. Conséquemment, cet arrêté ministériel, en ce qui concerne la rétroactivité de la révocation de nomination du demandeur, est *ultra vires*, irrégulier et nul, et affecte les droits acquis du demandeur.

CONSIDÉRANT que le demandeur a été suspendu de l'exercice de ses fonctions le 22 septembre 1965, par son directeur immédiat, en vertu des pouvoirs conférés à ce dernier, par l'article 58 de la *Loi de la Fonction publique* ;

CONSIDÉRANT que cette suspension a été portée à la connaissance de la commission par une lettre du sous-ministre des Transports et Communications, en date du 1<sup>er</sup> octobre 1965 ;

CONSIDÉRANT que le demandeur a été officiellement avisé de cette suspension par lettre qui lui a été adressée le 30 septembre 1965, et qui était signée par le sous-ministre des Transports et Communications ;

CONSIDÉRANT qu'en vertu des dispositions de l'article 59 de la loi, la durée de cette suspension ne devait pas excéder deux mois, sans l'assentiment de la commission ;

CONSIDÉRANT qu'une demande de révocation de la nomination du demandeur a été faite, et qu'à cette fin, une enquête a été ordonnée ;

CONSIDÉRANT que par lettre du ministre des Transports et Communications, en date du 16 novembre 1965, la commission a été requise de prolonger la suspension du demandeur à compter du 22 novembre 1965 ;

CONSIDÉRANT qu'aucune décision n'a été prise par la commission de prolonger la suspension du demandeur ;

CONSIDÉRANT que la lettre du secrétaire de la commission, en date du 23 novembre 1965, adressée au ministre des Transports et Communications, contient une information qui n'était pas exacte, puisqu'aucune décision n'avait été prise par la commission ;

CONSIDÉRANT que la commission est un corps public composé de trois membres, qui ne peut prendre de décision que par une résolution régulièrement adoptée ;

CONSIDÉRANT que le demandeur n'a jamais été avisé du prolongement de sa suspension ;

CONSIDÉRANT qu'après enquête, la commission a, par résolution régulièrement adoptée, décidé de recommander la révocation du demandeur ;

CONSIDÉRANT que par la même résolution, la commission a recommandé qu'un effet rétroactif soit donné à la révocation du demandeur ;

CONSIDÉRANT que la *Loi de la Fonction publique* n'accorde pas un tel pouvoir à la commission, et que sa décision de recommander la révocation avec effet rétroactif au 22 septembre 1965 est irrégulière, illégale et nulle ;

CONSIDÉRANT que l'arrêté ministériel du 13 mars 1967, révoquant la nomination du demandeur avec effet rétroactif au 22 septembre 1965 est *ultra vires* des pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil ;

CONSIDÉRANT que la loi ne reconnaît pas au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de donner un effet rétroactif à une décision du genre de celle se rapportant à la révocation de la nomination du demandeur ;

CONSIDÉRANT qu'à partir du 22 novembre 1965 jusqu'au 13 mars 1967, le demandeur avait droit de retirer le salaire prévu pour la fonction qu'il exerçait ;

CONSIDÉRANT que le montant auquel a droit le demandeur est de \$7,100 ;

CONSIDÉRANT qu'il n'y a aucun lien de droit entre le Syndicat des Fonctionnaires provinciaux demandeur et les défendeurs ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE l'action du Syndicat des Fonctionnaires provinciaux du Québec ;

DÉCLARE la résolution de la commission défenderesse, en date du 27 juin 1966, irrégulière, illégale et nulle, pour la partie donnant un effet rétroactif à la révocation de la nomination du demandeur ;

DÉCLARE *ultra vires*, irrégulier et illégal l'arrêté en conseil numéro 590, du 13 mars 1967, pour la partie donnant un effet rétroactif à la décision de révoquer la nomination du demandeur ;

RECOMMANDE à Sa Majesté la Reine du chef de la province de Québec, représentée par l'honorable Procureur général de ladite province, de payer au demandeur Gérard Guay la somme de \$7,100, avec intérêts et dépens.