COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK

COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

89-12-CA

GISÈLE OUELLETTE

(Applicant) APPELLANT

- and -

SAINT-ANDRÉ, an incorporated rural community

(Respondent) RESPONDENT

Ouellette v. Saint-André, an incorporated rural community, 2013 NBCA 21

CORAM:
The Honourable Justice Larlee
The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Bell

Appeal from a decision
of the Court of Queen's Bench:
June 22, 2012

History of case:

Decision under appeal:
2012 NBQB 207

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Appeal heard:
October 17, 2012

Judgment rendered:
March 14, 2013

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice Bell

Concurred in by:
The Honourable Justice Larlee
The Honourable Justice Richard

GISÈLE OUELLETTE

(Requérante) APPELANTE

- et -

SAINT-ANDRÉ, communauté rurale personnalisée

(Intimée) INTIMÉE

Ouellette c. Saint-André, communauté rurale personnalisée, 2013 NBCA 21

CORAM :
L'honorable juge Larlee
L'honorable juge Richard
L'honorable juge Bell

Appel d'une décision
de la Cour du Banc de la Reine :
Le 22 juin 2012

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
2012 NBBR 207

Procédures préliminaires ou accessoires :
S.O.

Appel entendu :
Le 17 octobre 2012

Jugement rendu :
Le 14 mars 2013

Motifs de jugement :
L'honorable juge Bell

Souscrivent aux motifs :
L'honorable juge Larlee
L'honorable juge Richard

Counsel at hearing:

For the appellant:
Clarence L. Bennett

For the respondent:
Christian E. Michaud

THE COURT

The appeal is dismissed with costs of $2,500.

Avocats à l’audience :

Pour l’appelante :
Clarence L. Bennett

Pour l’intimée :
Christian E. Michaud

LA COUR

Déboute l’appelante et fixe les dépens à 2 500 $.

The judgment of the Court was delivered by

BELL J.A.

I. Introduction

[1] On December 15, 2010 the Council of the rural community of Saint-André, New Brunswick voted unanimously to remove Gisèle Ouellette from her position as Clerk, Treasurer and Chief Administrative Officer, positions from which she could only be removed if dismissed for cause by a two-thirds vote of the whole Council. Ms. Ouellette sought judicial review in the Court of Queen's Bench and an order that her termination be declared void *ab initio* because of Council's failure to respect the rules of natural justice and procedural fairness. In response, Saint-André contended the law of contract, and not public law, governed the termination of her employment. It followed, according to Saint-André, that it owed no duty of procedural fairness to Ms. Ouellette. In the alternative, Saint-André contended that, in the event it was required to treat Ms. Ouellette fairly at the time of her termination, it met its responsibility in that regard. The application judge accepted both positions advanced by Saint-André; namely, there was no duty of procedural fairness in this case, however, if such a duty exists, it was met. Ms. Ouellette appeals. For the following reasons, I would dismiss the appeal with costs of $2,500.

II. Facts

[2] In 1994, the then village of Saint-André appointed Ms. Ouellette to the positions of Clerk and Treasurer, pursuant to s. 74(2) of the *Municipalities Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-22. In 2001, the village appointed her to the newly created position of Chief Administrative Officer. On July 31, 2006, Saint-André became a rural community as contemplated by the *Act*. In her capacity as Clerk, Treasurer and Chief Administrative Officer, Ms. Ouellette's duties included, but were not limited to, maintaining the accuracy of the accounting systems, managing the payroll, accounts payable and receivable, and implementing recommendations of the auditors following year-end

audits. At the time of her termination on December 15, 2010, s. 190.077(7) of the *Act* stipulated that Ms. Ouellette could only be terminated for cause by a two-thirds vote of the whole Council.

[3] Ms. Ouellette appears to have been an exceptional employee until early in 2007, the year in which Saint-André nominated her for the local Chamber of Commerce Employee of the Year Award. Unfortunately, sometime in 2007, Ms. Ouellette's performance began to deteriorate. For the year ending December 31, 2007, Saint-André's auditors made nine recommendations for improvement to the financial administration of the rural community. For the fiscal year ending 2008, the auditors' report contained 17 recommendations for improvement. In the 2008 report, the auditors noted that many of the recommendations for 2007 had been ignored and were repeating themselves. In her affidavit filed on the judicial review application, Chantal McCarthy, the accountant responsible for Saint-André's audit, reported that:

> [TRANSLATION]
> Over the years, and particularly during the 2008 and 2009 year-end audits, it became obvious that our recommendations were not always being followed and that some serious errors were recurring each year.

[4] The accounting errors that were repeating themselves included, but were not limited to, an approximate $4,700 shortfall in the water and sewer account, problems with the preparation of T-4 Income Tax forms, failure to file timely HST claims for reimbursement, and the discovery in 2010 that Ms. Ouellette had overpaid herself by the equivalent of 6 weeks' pay in 2009.

[5] The Mayor of Saint-André, Lionel Poitras, deposed that in 2008, 2009 and 2010, he met with Ms. Ouellette on several occasions to discuss the problems identified by the auditors. Ms. Ouellette's responses were, according to Mr. Poitras, never satisfactory. In a November 10, 2010 letter to Saint André, the auditors advised that the financial reporting was worsening rather than improving. While the full contents of that letter are attached as Appendix "A" to these reasons, I would make the following

observations: some accounting entries for the year ending 2009 were not yet recorded; the financial requirements of the *Municipalities Act* with respect to the transfer and balancing of village funds had not been met; HST reimbursements for 2007 and 2008 were only received by Saint-André in April, 2010 due to late filing by Ms. Ouellette; the HST claim for 2009 had not been filed as of November 10, 2010; the late filing of the HST claims for reimbursement negatively affected Saint André's cash flow and prompted the auditors to advise that better management of the HST accounts might enable Saint-André to avoid the need to access its line of credit; Ms. Ouellette failed to include the employer's cost of premiums for her group benefits on her T-4 report for income tax purposes; and finally, I would note that concern was again expressed regarding the $4,700 missing from the water and sewer account.

[6] On November 23, 2010, Mayor Poitras met with Ms. Ouellette to discuss the November 10 letter. He specifically asked her about the missing money in the water and sewer account. On November 29, 2010 the Mayor and Council, without prior notice to her, invited Ms. Ouellette to meet with them to discuss the November 10 letter, including the money missing from the water and sewer account. As was the case at the meeting with the Mayor on November 23, Ms. Ouellette's responses were less than satisfactory. On November 30, the Mayor and Council met for approximately two hours with Ms. Ouellette and the auditor. Ms. Ouellette was afforded the opportunity to respond to concerns raised in the November 10 letter. Council, not being satisfied with Ms. Ouellette's responses, suspended her without pay until December 3, 2010, at which time another meeting was scheduled. The December 3, 2010 meeting was no more productive than previous meetings, although Ms. Ouellette did suggest that an enquiry at the Caisse populaire de Grand-Sault might resolve the issue regarding the water and sewer account. On December 15, 2010 the Caisse populaire confirmed it could find no transaction error that might explain the missing $4,700.

[7] On December 15, 2010, without having informed Ms. Ouellette about the results of the inquiries at the Caisse, Council unanimously adopted a motion terminating her employment. Following the meeting, Ms. Ouellette was invited to meet with Council,

at which time she was verbally informed of her dismissal and provided a termination letter, the contents of which are attached as Appendix "B". The letter specifically referred to such matters as the issues surrounding the incomplete financial reports, HST reimbursement claims, money missing from the water and sewer account, and unexplained payments made to her personally.

[8] Before the application judge, Ms. Ouellette claimed, among other things, that she was terminated without being given any "real opportunity" to respond to the "allegations in her termination letter" and without being given the "substance or basis of the allegations". Before this Court her counsel argued she was entitled to know the "exact" details of each allegation made against her, full disclosure, an opportunity to conduct her own investigation and an opportunity to present her case before Council, all of which, he submits, did not occur.

III. Issues

[9] This appeal raises three issues:

1. Was Ms. Ouellette entitled to procedural fairness prior to her dismissal?

2. If so, what was required of Council in the circumstances?

3. Presuming Ms. Ouellette was entitled to procedural fairness, was that obligation met in the circumstances?

IV. Analysis

[10] The modern approach to the right to procedural fairness finds its genesis in the opinion of Lord Reid in *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66. In that case, the chief constable of Brighton was arrested on charges of conspiring with other officers and obstructing the course of justice. Although he was acquitted on both charges, the trial

judge made certain negative remarks regarding his professionalism and leadership. The following day, the watch committee met to discuss matters relating to the chief constable's continued employment. Even though the chief constable was not present at the meeting, the committee voted unanimously to dismiss him. The Court concluded the termination was void because the reasons for which he was dismissed were not provided and he had not been given an opportunity to be heard. According to Lord Reid, there are three types of employment relationships: (1) contractual employment; (2) offices held "at pleasure"; and (3) offices such as the chief constable's position, where employees can only be dismissed for cause. Since employees in either of the first two categories of employment could be dismissed without cause, the Court concluded that only the last category of employment required the employee to be afforded procedural fairness.

[11] Until the decision in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, the right to, and the extent of, procedural fairness to be accorded to public officers on termination, found expression in such cases as *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1999] 1 S.C.R. 653, [1990] S.C.J. No. 26 (QL), and *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199, [1999] S.C.J. No. 50 (QL). The jurisprudence in New Brunswick (*Boisvenue v. St. Stephen (Town)* (1987), 78 N.B.R. (2d) 287, [1987] N.B.J. No. 138 (Q.B.) (QL); *Hughes v. Moncton (City)* (1990), 111 N.B.R. (2d) 184, [1991] N.B.J. No. 818 (C.A.) (QL); and *Gerrard v. Sackville (Town)* (1992), 124 N.B.R. (2d) 70, [1992] N.B.J. No. 106 (C.A.) (QL)) established that municipal office holders are entitled to be treated fairly on termination, which treatment includes the right to know one's perceived shortcomings and an opportunity to respond.

[12] Post-*Dunsmuir*, the law in New Brunswick with respect to the right of municipal public office holders to be afforded procedural fairness on termination is divided. This is evidenced by two decisions from the Court of Queen's Bench, in which opposite conclusions are reached regarding the impact of *Dunsmuir* upon municipal office holders' rights to procedural fairness on termination. In *Cronkhite v. Nackawic (Town)*, 2009 NBQB 110, 344 N.B.R. (2d) 317, the Court concluded the Town of

Nackawic owed its Chief Administrative Officer a duty of procedural fairness when it terminated her employment pursuant to s. 74(5) of the *Municipalities Act*. In the present case, the Court, also relying upon *Dunsmuir*, reached the opposite conclusion with respect to the application of similarly worded s. 190.077(7) of the *Act*. Those two sections read as follows:

74(5) With the exception of auditors, all officers employed solely by the municipality on a full time basis and appointed under this section, are entitled, subject to section 85 and subsection (6), to hold office until retirement, death, resignation or dismissal <u>for cause by the affirmative vote of at least two thirds of the whole council</u>.

[Emphasis is mine.]

74(5) À l'exclusion des vérificateurs, tous les fonctionnaires employés exclusivement et à plein temps par une municipalité et nommés en vertu du présent article ont le droit, sous réserve de l'article 85 et du paragraphe (6), d'exercer leurs fonctions jusqu'à leur retraite, leur décès, leur démission ou leur renvoi <u>pour un motif valable, décidé à la majorité des deux tiers au moins des voix du conseil plénier</u>.

[Je souligne.]

190.077(7) With the exception of auditors, all officers employed solely by the rural community on a full time basis and appointed under this section, are entitled, subject to subsections (5) and (8), to hold office until retirement, death, resignation, or dismissal <u>for cause by the affirmative vote of at least two-thirds of the members of the rural community council who are not disqualified from voting on the resolution</u>.

[Emphasis is mine.]

190.077(7) À l'exclusion des vérificateurs, tous les fonctionnaires employés exclusivement et à plein temps par la communauté rurale et nommés en vertu du présent article ont le droit, sous réserve des paragraphes (5) et (8), d'exercer leurs fonctions jusqu'à leur retraite, leur décès, leur démission ou leur renvoi <u>pour motif valable, décidé à la majorité des deux tiers au moins des voix des membres du conseil de la communauté rurale qui ne sont pas privés du droit de voter sur une résolution</u>.

[Je souligne.]

[13] In order to understand the conflicting opinions revealed in the Court of Queen's Bench, it is necessary to revisit the facts and the law in *Dunsmuir*. As a Clerk of the Court of Queen's Bench, Mr. Dunsmuir was both a non-bargaining contractual employee and a public office holder. His position was also subject to s. 20 of the *Civil Service Act*, S.N.B. 1984, c. C-5.1, which provided that termination of employment would be governed by the ordinary rules of contract. After having reprimanded Mr. Dunsmuir on three occasions, the Province chose to dismiss him with pay in lieu of notice rather than attempt to rely upon cause. The Supreme Court held that

Mr. Dunsmuir's employment was governed by the law of contract and that the Province did not owe him a duty of procedural fairness. Bastarache and Lebel JJ., for the majority, concluded:

> In our view, the distinction between office holder and contractual employee for the purposes of a public law duty of fairness is problematic and should be done away with. The distinction is difficult to apply in practice and does not correspond with the justifications for imposing public law procedural fairness requirements. What is important in assessing the actions of a public employer in relation to its employees is the nature of the employment relationship. Where the relationship is contractual, it should be viewed as any other private law employment relationship regardless of an employee's status as an office holder.
>
> The starting point, therefore, in any analysis, should be to determine the nature of the employment relationship with the public authority. Following *Wells*, it is assumed that most public employment relationships are contractual. Where this is the case, disputes relating to dismissal should be resolved according to the express or implied terms of the contract of employment and any applicable statutes and regulations, without regard for whether the employee is an office holder. A public authority which dismisses an employee pursuant to a contract of employment should not be subject to any additional public law duty of fairness. Where the dismissal results in a breach of contract, the public employee will have access to ordinary contractual remedies.
>
> The principles expressed in *Knight* in relation to the general duty of fairness owed by public authorities when making decisions that affect the rights, privileges or interests of individuals are valid and important. However, to the extent that the majority decision in *Knight* ignored the important effect of a contract of employment, it should not be followed. Where a public employee is protected from wrongful dismissal by contract, his or her remedy should be in private law, not in public law.
>
> The dismissal of a public employee should therefore generally be viewed as a typical employment law dispute. However, there may be occasions where a public law duty of fairness will still apply. We can envision two such

> situations at present. The first occurs where a public employee is not, in fact, protected by a contract of employment. This will be the case with judges, ministers of the Crown and others who "fulfill constitutionally defined state roles" (*Wells*, at para. 31). It may also be that the terms of appointment of some public office holders expressly provide for summary dismissal or, at the very least, are silent on the matter, in which case the office holders may be deemed to hold office "at pleasure" (see e.g. New Brunswick *Interpretation Act*, s. 20; *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 23(1)). Because an employee in this situation is truly subject to the will of the Crown, procedural fairness is required to ensure that public power is not exercised capriciously.
>
> A second situation occurs when a duty of fairness flows by necessary implication from a statutory power governing the employment relationship. In *Malloch*, the applicable statute provided that dismissal of a teacher could only take place if the teacher was given three weeks' notice of the motion to dismiss. The House of Lords found that this necessarily implied a right for the teacher to make representations at the meeting where the dismissal motion was being considered. Otherwise, there would have been little reason for Parliament to have provided for the notice procedure in the first place (p. 1282). Whether and what type of procedural requirements result from a particular statutory power will of course depend on the specific wording at issue and will vary with the context (*Knight*, at p. 682).
>
> [Emphasis is mine.] [paras. 112-116]

[14] In *Dunsmuir* the Court concluded that, generally, the distinction between public office holders and contractual employees should be abandoned. However, in para. 116, the Court sets out one of two exceptions to this general rule. The second exception contemplates those circumstances in which the right to procedural fairness flows by "necessary implication from a statutory power governing the employment relationship". In *Cronkhite*, the Court concluded the dual requirements of cause and a vote by a 2/3 majority implied that the office holder was entitled to procedural fairness. In the present case, the application judge reached the opposite conclusion for similar reasons. She held the requirements of cause, and a 2/3 majority vote, offered adequate protection against arbitrariness by government.

[15] Like the Court in *Cronkhite*, I conclude the provisions of the *Act*, by necessary implication, infuse a duty of fairness into the contractual relationship between Ms. Ouellette and Saint-André. In her book *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis, 2008), Ruth Sullivan explains that an intention is "necessarily implied if (1) it can be established using ordinary interpretation techniques and (2) the implication is essential to make sense of the legislation or to implement its scheme" (p. 183). I conclude a duty of fairness arises by implication for the following reasons.

[16] First, in *Dunsmuir*, the contractual relationship was governed by s. 20 of the *Civil Service Act*, S.N.B. 1984, c. C-5.1 which provides:

20 Subject to the provisions of this Act or any other Act, termination of the employment of a deputy head or an employee shall be governed by the ordinary rules of contract.	**20** Sous réserve de la présente loi ou de toute autre loi, la cessation d'emploi d'un administrateur général ou d'un employé est régie par les règles contractuelles ordinaires.

No such provision is found in the *Municipalities' Act*, nor is there any provision which incorporates the *Civil Service Act* into the procedures for the hiring and firing of municipal employees. In *Dunsmuir*, the employer preserved unto itself the right to fire with or without cause. A termination without cause could therefore be made at any time, provided adequate notice was given. As the Supreme Court explained in *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504: "*Dunsmuir* dealt with an employment relationship that was found by the Court to be governed by contract. The fact the contracting employee was a senior public servant did not turn a private claim for breach of contract into a public law adjudication" (para. 48). In contrast, Saint-André could not have terminated Ms. Ouellette without cause under any circumstances. Had the legislature wished to ensure the relationship between Chief Administrative Officers and their employers was to be governed uniquely by contract, it could very easily have incorporated the wording of s. 20 of the *Civil Service Act* into the *Municipalities' Act*. I would note that s. 190.077(7) came into force on April 14, 2005, long after the decisions in *Knight v. Indian Head School Division No.19*, *Hughes v. Moncton (City)*, and *Gerrard*

v. Sackville (Town). Had the legislator wished to avoid the consequences of those decisions, it could have acted accordingly.

[17] Second, Mr. Dunsmuir benefited from the provisions of the *Public Service Labour Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-25, particularly ss. 92(1), 97(2.1) and 100.1. The combined effect of these provisions would have provided Mr. Dunsmuir the opportunity to challenge a for cause dismissal. Had the employer terminated him for cause, he would have had the opportunity, without commencing court action, to have an independent third party determine whether cause existed. Such a hearing mechanism, absent the institution of court proceedings, is unavailable to Ms. Ouellette. There are strong policy reasons for ensuring that governmental decisions (municipal, provincial or otherwise), with respect to termination of public office holders, are not arbitrary and are made in good faith. Those policy reasons include, but are not limited to: (1) ensuring public office holders feel confident to advise elected officials, based upon their own opinion, rather than what they think the elected officials wish to hear; and (2) ensuring public office holders administer and enforce applicable legislation, objectively and fairly, without fear of reprisals from elected officials. This observation is not meant in any way to question the sound judgment and good faith of elected officials in carrying out their responsibilities. It is meant to highlight the importance of an impartial public service in the management of affairs of the state. I am of the view the nature of Ms. Ouellette's employment, absent an objective non-curial adjudicative process for determining whether cause exists, as was the case in *Dunsmuir*, militates in favour of a finding that she is entitled to procedural fairness on termination. Just as *Dunsmuir* is distinguishable because of the application of the *Civil Service Act*, it can also be distinguished because of the presence of the procedure set out in the *Public Service Labour Relations Act*. Mr. Dunsmuir had access to a non-curial review process. Ms. Ouellette does not.

[18] Third, the *Act* provides Ms. Ouellette with significant job security. She can only be terminated with cause, and then by a minimum vote of 2/3 of the whole Council. The trial judge considered these two factors militated in favour of a finding that Ms. Ouellette was not entitled to procedural fairness on termination. I would respectfully

disagree. To the contrary, joint requirements of cause and a 2/3 majority would lead one to conclude that Ms. Ouellette was entitled to an opportunity to address Council. In my view, it would not be reasonable for the Legislature to impose such stringent conditions on termination, particularly the percentage vote by Council, without intending to provide the public officer an opportunity to respond and present her position to Council. I consider the circumstances in this case are akin to those in *Malloch v. Aberdeen Corp*., [1971] 2 All E.R. 1278, where the statute provided that a teacher could only be dismissed by the education committee on three weeks' notice of the motion to dismiss. The Court concluded the requirement for notice implied a right of the teacher to attend and make representations. In the same manner that the requirement of "notice" implied the right to procedural fairness in *Malloch*, the combination of just cause and a vote of Council imply the right to procedural fairness in this case.

[19] Fourth, given the clear language of s. 190.077(7), the financial cost of error by the Council with respect to the issue of "just cause" could be high. Presume that a Chief Administrative Officer is dismissed and has no opportunity to explain his or her position. Presume also that that explanation would clarify the matter and obviate any cause upon which Council thought it could rely. Presume also that the Chief Administrative Officer commences court action and seeks reinstatement. Following protracted and expensive litigation, including the issuance of pleadings, discovery and trial, the rural community could find itself with a reinstated administrator entitled to significant back pay. Surely, the Legislature did not intend that the only opportunity a Clerk, Treasurer or Chief Administrative Officer would have to respond to allegations of cause would be in Court, when a very simple process before Council might resolve the issues and prevent significant wasting of costs.

[20] For all of these reasons, I would conclude Ms. Ouellette, being an officer of the rural community, had a right to procedural fairness on termination.

V. Features of procedural fairness required in this case

[21] The requirements of procedural fairness vary from case to case "and its content is to be decided in the specific context of each case" (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, [1999] S.C.J. No. 39 (QL), at para. 21). Those requirements may be minimal, as was the case in *Nicholson*, where the Court concluded a probationary constable was entitled to know the reasons for his termination, and an opportunity to be heard. By contrast, maximum procedural fairness could include the right to retain and instruct counsel, call and cross-examine witnesses and make written and oral argument. In *Baker*, L'Heureux-Dubé J. set out five factors that have been recognized as relevant to determining the degree of procedural fairness required in any given set of circumstances. While not intended to be exhaustive, they can be summarized as follows:

i. the nature of the decision being made and the process followed;

ii. the nature of the statutory scheme;

iii. the importance of the decision to the individual or the individuals affected;

iv. the legitimate expectations of the person challenging the decision; and

v. the choice of the procedure made by the agency itself when the statute leaves to the decision-maker the right to determine the procedures it considers appropriate.

[22] Counsel for Ms. Ouellette contends she had the right to "full disclosure of the particulars of the allegations against her" in order that she could make "full answer". He says Ms. Ouellette was "accused of stealing money without ever having a chance to investigate as to where the missing funds may have been". He claims Ms. Ouellette was

denied procedural fairness, in part, because she did not have the details of "exactly what was missing" and that she should have been informed of "the evidence against her" in order to defend herself. Essentially, Ms. Ouellette claims a right to a maximum degree of procedural fairness akin to that available at trial or arbitration.

[23] In considering the context within which Ms. Ouellette and the Council were operating, I note the following:

i. Ms. Ouellette was the person in charge. She not only received the auditors' reports, she was also the person responsible for ensuring appropriate follow-up and implementation of recommendations. Through her access to the reports, she was keenly aware of concerns about her competence. Furthermore, regardless of the contents of any audit report, it was Ms. Ouellette's responsibility to ensure no money went missing in any circumstances.

ii. Council was entitled to rely upon Ms. Ouellette.

iii. The *Act* leaves to Council complete control of its procedures regarding issues of termination with the exception of the requirements of cause and a 2/3 majority.

iv. Any decision regarding continued employment is very serious to the person affected. However, termination of employment is a necessary and common occurrence in workplaces throughout both the public and private sector.

v. In this case, if Council errs with respect to cause, Ms. Ouellette may bring an action for wrongful dismissal, which, if successful, could result in her reinstatement.

[24] I am not satisfied the procedural fairness to which Ms. Ouellette was entitled compares to that afforded most employees governed by collective agreements, where the features of procedural fairness are prescribed by contract; nor can her right to procedural fairness be compared to those persons subject to a professional governing body where there exists a statutorily mandated code of procedural fairness. Here, the features of procedural fairness must not unduly hamper the effectiveness of Council's responsibilities toward its citizens in this and other matters. It must not have the potential to become a procedural gridlock, which might function as a means unto itself, with ever expanding claims to "fairness". The procedural fairness required in this case must, in my view, be minimal, yet reasonable and efficient. Those minimal features consist of an opportunity to know the concerns about one's performance that could lead to termination, and an opportunity to explain them or demonstrate why they have no merit. Obviously, an appropriate opportunity should be afforded to the office holder to make the necessary enquiries and prepare a response. Whether that response is in writing or in person, would no doubt be a matter to be determined by the Council.

VI. Was Ms. Ouellette afforded adequate procedural fairness?

[25] Context is important. Since 2007, Ms. Ouellette received auditors' reports which outlined certain of her shortcomings and required action by her. From 2007 to 2010, the Council expressed concerns to her about financial and reporting matters raised in those reports. Ms. Ouellette had personal knowledge of Council's general concerns for some time. The November 10, 2010 letter from the auditors to the Council was the "triggering event" that pushed Council into action. Council's response was to meet with Ms. Ouellette on November 23 in order that she could respond to the concerns raised in the auditors' letter. Council did not suspend Ms. Ouellette. She maintained access to her office and any material necessary to respond to concerns raised in the report. On November 29, Ms. Ouellette attended another meeting of Council called specifically for the purpose of giving her an opportunity to respond. That meeting was followed by another on November 30, with the auditors present. It is at this point that Ms. Ouellette was suspended without pay and told to return for another meeting on December 3, 2010.

Until that time, she had access to her files and all that she needed to respond to Council's concerns. Council remained unsatisfied with Ms. Ouellette's responses to the issues raised at the meeting on December 3. One must not overlook the fact that some of those concerns were very serious indeed: namely, missing money in the water and sewer account, failure to file HST remittances, overpayments to Ms. Ouellette, and her failure to include certain benefits of employment on her own T-4 report for income tax purposes.

[26] Following Ms. Ouellette's suspension, Council contacted the Caisse populaire de Grand-Sault to follow up on her suggestion that the Caisse records might explain the discrepancy in the water and sewer account. When the Caisse confirmed the accuracy of its statements, Council voted, in a closed door session, to dismiss Ms. Ouellette. Counsel for Ms. Ouellette contends, in addition to other issues regarding full disclosure, that Ms. Ouellette was entitled to know the results of the enquiries at the Caisse and an opportunity to further respond before being dismissed. I disagree. Acceptance of this submission by Ms. Ouellette would lead to the very sort of grid-lock I suggest should be avoided. Saint-André afforded Ms. Ouellette the opportunity to show that money was not missing or explain its absence. She could do neither. Whether or not Council accepted her explanation or chose to conduct further enquiries is entirely irrelevant to the issue of procedural fairness in this case.

VII. Conclusion

[27] Although I would conclude that Council owed Ms. Ouellette a duty of procedural fairness on termination, I am satisfied it met its duty in that regard. I would dismiss the appeal with costs of $2,500.

APPENDIX "A"

[TRANSLATION]

Nadeau Picard & Associés > CA

November 10, 2010

Lionel Poitras
Mayor
SAINT-ANDRÉ
438 Levesque Street
Saint-André, New Brunswick
E3Y 3C7

Dear Mr. Poitras:

Further to the auditing of the accounts and to the preparation of the financial statements of SAINT-ANDRÉ for the fiscal year which ended on December 31, 2009, we would like to make the following recommendations:

- The adjusting entries that were submitted must be entered in your accounting system as soon as possible and dated December 31, 2009.

- Certain interfund transfer balances were not reconciled properly during the year and some transfers are more than a year old. After having made the year end adjusting entries, you should review the transfers to be made between the various funds and all required transfers should be made before December 31, 2010. The *Municipalities Act* requires that transfers be made during the following fiscal year. Consequently, the Municipality has not complied with the policy established by the Province.

- In carrying out our mandate, we noticed that the HST rebate report for the year 2009 had not been prepared. As of December 31, 2009, the total HST rebate payable with regard to the various funds for the years 2007, 2008 and 2009 amounted to approximately $140,300. The HST reports for 2007 and 2008 were sent and rebates totalling $81,740 were received in April and June 2010. The balance yet to be

received for 2009 thus amounts to $67,560. We would recommend that you prepare and send a rebate application to the Canada Revenue Agency as soon as possible. Please ensure that all balances owing or payable from funds, including capital funds, are taken into account in the preparation of the reports. Upon receipt of the rebate from the CRA, please make the necessary transfers to cover the balance relating to each fund.

- We suggest that you prepare your rebate applications more frequently, either every month or every three months. This would increase your working capital and hence help you finance your purchases, perhaps even avoid the need to use your line of credit during the year.

- Several balance sheet accounts were adjusted at year end. We strongly recommend that you review these on a monthly basis in order to ensure that the recurring journal entries reflect the actual amount to attribute to each of the operating accounts.

- Any cash amount and Christmas bonus given to employees must be included on the T4 slips at year end. Only reimbursements of incurred expenses supported by receipts need not be included on the T4 slips.

- Regarding the amounts paid to the fire department with respect to volunteer firefighters, the Municipality may be required to issue T4 slips. We strongly recommend that you review the amounts paid to each individual in order to ascertain whether these individuals are required to report these amounts in their personal income tax returns. We can assist you with this, should you wish it.

- According to the administrator's contract of employment, she is paid a monthly amount to compensate for the fact that she isn't eligible to participate in the Municipality's group insurance plans. The amounts paid to her must be reported on her T4 slip.

- With regard to the claims for reimbursement of expenses incurred by members of the Council, please ensure that these are prepared by the members and bear their signature. Receipts and mileage diaries must be attached to the claims for reimbursement. We note that, on occasion, amounts paid to members appear in the conference and delegation account

and are not reported on the T4 slips. If these amounts represent actual reimbursements for expenses accompanied by supporting documents (bills or mileage diaries), we agree that these need not be reported on the T4 slips. However, if the amounts which appear in the account represent amounts paid as remuneration, as *per diem* or as salary to members to allow them to attend meetings, these are taxable and must be reported on the T4 slips of Council members.

- In the Water and Sewer Operating Fund, we have noted that there are discrepancies with the accounts receivable. Some of the accounts which appear on the subsidiary ledger had already been paid and the funds were never deposited. Further to a closer inspection of the accounts receivable, we were able to establish that receipts in the amount of nearly $4,700 had been issued but had not been entered in the books of account. We discussed these amounts with the administrator and concluded that these funds are missing and, to date, have not been found. We strongly advise that you review your internal control procedure relating to customer accounts. Having two or three persons involved in the invoicing and funds collection process would significantly reduce the risk of error or fraud.

- Regarding the monies from the Gasoline Tax Fund, you must transfer all the funds to a separate reserve fund. When you incur expenses relating to approved projects, you must record the withdrawal from the reserve fund at that time and make a transfer to the operating fund. The amount entered in the books of account must not exceed the eligible expenditure.

We remain at your disposal should you wish to discuss any question arising out of the above recommendations.

We would like to take this opportunity to thank you and your staff for your cooperation throughout our mandate.

Nadeau-Picard & Associés
Chartered Accountants

/cm

APPENDIX "B"

[TRANSLATION]

Rural Community of Saint-André
438 Levesque Road, Saint-André, NB E3Y 3C7

December 15, 2010

Dear Ms. Ouellette:

This notice of termination, effective immediately, is hereby given by the Council of the Rural Community of Saint-André to Ms. Gisèle Ouellette, of Saint-André, for the following reasons:

The main duties of Ms. Gisèle Ouellette were to administer the Rural Community of Saint-André and to do its accounting; as a result of the accounting not being done or of missing supporting documents, the following reports are either late or have not been prepared:

- 2009 financial statements for the Rural Community of Saint-André
- 2009 financial statements for the Town [*sic*] of Saint-André
- 2009 tax statements for Habitations sociales de Saint-André de Madawaska Inc.
- 2009 and 2010 GST reports
- The following accounts of the General Fund were not up-to-date: Water and Sewer, Capital Fund; Water and Sewer, Capital Fund – General; General Reserve Fund; Water and Sewer General Fund and Reserve Fund

The Rural Community was required to pay additional charges as follows:

- to the firm "Cosateck", as Ms. Gisèle Ouellette did not make backup files of the accounting system
- to the firm Nadeau Picard, as Ms. Gisèle Ouellette was behind with the accounting system
- to the Caisse populaire La Vallée
- to the Receiver General, as the income tax deductions had not been submitted in time

Ms. Gisèle Ouellette was also the person responsible for the wage-payment system of the Rural Community of Saint-André:

- an audit of the transactions has shown that an unexplainable number of salary payments (transfers) were made to her personally.

Ms. Gisèle Ouellette was also the person responsible for all the financial transactions (payments, deposits, transfers):

- an audit has shown that funds are missing from the Water and Sewer Fund.

Accordingly, for the above-mentioned reasons, we must terminate Ms. Gisèle Ouellette's employment.

Rural Community of Saint-André

Lionel Poitras
Mayor

c.c.: Gisèle Ouellette

Version française de la décision de la Cour rendue par

LE JUGE BELL

I. Introduction

[1] Le 15 décembre 2010, le conseil de la communauté rurale de Saint-André, au Nouveau-Brunswick, a voté à l'unanimité la destitution de Gisèle Ouellette, greffière, trésorière et directrice générale de la communauté rurale. Elle ne pouvait être destituée de ses fonctions que par un renvoi pour motif valable décidé à la majorité des deux tiers des voix de l'ensemble du conseil. Mme Ouellette a demandé à la Cour du Banc de la Reine de réviser la décision et de prononcer une ordonnance déclarant son congédiement nul *ab initio* pour le motif que le conseil n'avait pas respecté les règles de justice naturelle et d'équité procédurale. Saint-André a répondu que le congédiement de Mme Ouellette était régi par le droit contractuel, et non par le droit public, et qu'il s'ensuivait que la communauté rurale n'avait pas d'obligation d'équité procédurale envers Mme Ouellette. Saint-André avançait subsidiairement, pour le cas où elle aurait eu l'obligation d'agir équitablement envers Mme Ouellette lors du congédiement, qu'elle s'était acquittée de sa responsabilité à cet égard. La juge saisie de la requête a donné raison à Saint-André sur les deux points : il n'existait pas d'obligation d'équité procédurale en l'espèce; à supposer son existence, cette obligation avait été remplie. Mme Ouellette en appelle. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de la débouter et de fixer les dépens à 2 500 $.

II. Les faits

[2] En 1994, Saint-André, qui était alors un village, a nommé Mme Ouellette secrétaire et trésorière, en conformité avec le par. 74(2) de la *Loi sur les municipalités*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22. En 2001, Saint-André l'a nommée au poste nouvellement créé de directrice générale. Le 31 juillet 2006, le village est devenu une communauté rurale sous le régime de la *Loi*. En ses qualités de greffière, de trésorière et de directrice générale, Mme Ouellette était chargée, entre autres, de la paye, des comptes créditeurs et débiteurs, de l'exactitude des systèmes comptables et de la mise en œuvre des recommandations des vérificateurs à la suite des vérifications de fin d'exercice. Suivant

le par. 190.077(7) de la *Loi*, Mme Ouellette ne pouvait être renvoyée, le 15 décembre 2010, que pour un motif valable, décidé à la majorité des deux tiers des voix de l'ensemble du conseil.

[3] Il semble que Mme Ouellette ait été une employée exceptionnelle jusqu'au début de 2007, année de sa nomination par Saint-André au prix d'employé de l'année de la chambre de commerce de la région. Malheureusement, en 2007, la qualité du travail de Mme Ouellette a commencé à diminuer. L'exercice prenant fin le 31 décembre 2007 a donné lieu à neuf recommandations des vérificateurs de Saint-André pour l'amélioration de l'administration financière de la communauté rurale. Au terme de l'exercice financier 2008, le rapport des vérificateurs recommandait dix-sept améliorations. Dans le rapport de 2008, les vérificateurs ont signalé que bon nombre des recommandations qui avaient suivi l'exercice 2007 étaient demeurées lettre morte et que des erreurs se répétaient. Dans l'affidavit qu'elle a déposé dans le cadre de la requête en révision, Chantal McCarthy, comptable responsable de la vérification des livres de Saint-André, faisait état de ce qui suit :

> [VERSION ORIGINALE]
> Au cours des années, et notamment les fins d'année 2008 et 2009, il est devenu évident que nos recommandations n'étaient pas toujours suivies et que certaines erreurs importantes se répétaient d'année en année.

[4] Les erreurs comptables qui reproduisaient des erreurs passées étaient entre autres les suivantes : la disparition de quelque 4 700 $ du compte d'eau et d'égouts, des problèmes dans la préparation des formulaires T4 destinés à l'impôt sur le revenu, des retards à produire les demandes de remboursement de TVH, et la découverte, en 2010, que Mme Ouellette s'était versé en trop l'équivalent de six semaines de traitement en 2009.

[5] Le maire de Saint-André, Lionel Poitras, a déclaré qu'en 2008, en 2009 et en 2010, il avait rencontré Mme Ouellette à plusieurs reprises pour discuter des problèmes dont les vérificateurs avaient fait état. Mme Ouellette, a-t-il affirmé, n'avait jamais donné

de réponses satisfaisantes. Dans une lettre du 10 novembre 2010 adressée à Saint-André, les vérificateurs indiquaient que l'information financière empirait au lieu de s'améliorer. Encore que cette lettre soit annexée intégralement aux présents motifs (annexe A), je ferai remarquer ce qui suit : certaines écritures comptables de l'exercice ayant pris fin en 2009 n'avaient pas encore été passées; les exigences de la *Loi sur les municipalités*, en ce qui a trait aux transferts de sommes et au règlement des comptes du village, n'avaient pas été remplies; les remboursements de TVH de 2007 et de 2008 n'avaient été reçus qu'en avril 2010 par Saint-André en raison de la production tardive des demandes par Mme Ouellette; la demande de remboursement de TVH de 2009, au 10 novembre 2010, n'avait pas été produite; la production tardive des demandes de remboursement de TVH nuisait au fonds de roulement de Saint-André, ce qui amenait les vérificateurs à signaler qu'une meilleure gestion des comptes de TVH pourrait éviter à Saint-André des recours à sa marge de crédit; Mme Ouellette n'avait pas fait état sur son feuillet T4, aux fins de l'impôt sur le revenu, de la part de l'employeur aux primes des assurances collectives. Enfin, je note les préoccupations exprimées, encore une fois, quant aux 4 700 $ qui manquaient au compte d'eau et d'égouts.

[6] Le 23 novembre 2010, le maire a rencontré Mme Ouellette pour discuter avec elle de la lettre du 10 novembre. Il s'est expressément enquis de l'argent manquant au compte d'eau et d'égouts. Le 29 novembre 2010, le maire et le conseil ont invité Mme Ouellette, sans l'en avoir informée au préalable, à les rencontrer pour discuter de la lettre du 10 novembre et de l'argent disparu du compte d'eau et d'égouts. Lors de cette rencontre, comme lors de la rencontre du 23 novembre avec le maire, les réponses de Mme Ouellette n'ont pas été jugées satisfaisantes. Le 30 novembre, le maire et le conseil ont eu une rencontre d'environ deux heures avec Mme Ouellette et la vérificatrice. La possibilité a été donnée à Mme Ouellette de répondre aux réserves exprimées dans la lettre du 10 novembre. Le conseil, toujours insatisfait des réponses de Mme Ouellette, l'a suspendue sans traitement jusqu'au 3 décembre 2010, date à laquelle devait avoir lieu une nouvelle réunion. Cette réunion du 3 décembre n'a pas été plus fructueuse que les précédentes, mais Mme Ouellette a indiqué que la Caisse populaire de Grand-Sault pourrait être en mesure de faire la lumière sur la question du compte d'eau et d'égouts.

Le 15 décembre 2010, la Caisse populaire a fait savoir qu'elle ne pouvait trouver d'erreur d'écriture susceptible d'expliquer les 4 700 $ manquants.

[7] Le 15 décembre 2010, sans avoir fait part à Mme Ouellette des résultats du contrôle demandé à la Caisse, le conseil a adopté à l'unanimité une motion portant sur son congédiement. La réunion achevée, Mme Ouellette a été invitée à rencontrer le conseil, qui l'a informée de la cessation de son emploi et lui a remis une lettre de congédiement, annexe B des présents motifs. Il est expressément question dans la lettre, entre autres, des rapports financiers incomplets, des demandes de remboursement de TVH, de l'argent manquant au compte d'eau et d'égouts, et de paiements inexpliqués faits au nom personnel de Mme Ouellette.

[8] Devant la juge saisie de la requête, Mme Ouellette a notamment soutenu qu'elle avait été congédiée sans qu'on lui ait donné une [TRADUCTION] « possibilité véritable » de répondre aux [TRADUCTION] « allégations de la lettre de congédiement » et sans qu'on lui ait communiqué [TRADUCTION] « la substance ou le fondement des allégations ». Devant notre Cour, son avocat a soutenu qu'elle avait droit aux détails [TRADUCTION] « précis » de chacune des allégations auxquelles elle faisait face, à une divulgation entière, à la possibilité de mener sa propre enquête et à la possibilité d'être entendue par le conseil, et qu'elle n'avait rien obtenu de ce qui précède.

III. Questions en litige

[9] Trois questions se posent dans le cadre du présent appel :

1. Mme Ouellette avait-elle droit à l'équité procédurale avant son congédiement?

2. Le cas échéant, à quoi le conseil était-il tenu dans les circonstances?

3. À supposer le droit de Mme Ouellette à l'équité procédurale, l'obligation correspondante a-t-elle été remplie dans les circonstances?

IV. Analyse

[10] La conception moderne du droit à l'équité procédurale trouve sa genèse dans l'opinion formulée par lord Reid dans *Ridge c. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66. Dans cette affaire, le chef de police de Brighton avait été arrêté. Accusé de complot avec d'autres agents et d'entrave à la justice, il avait été acquitté, mais le juge du procès avait fait certaines remarques négatives sur son professionnalisme et sur son aptitude au commandement. Le lendemain, le comité de surveillance s'était réuni pour discuter du maintien en poste du chef de police. Malgré l'absence de ce dernier, le comité avait voté à l'unanimité son congédiement. La Cour a conclu que la cessation d'emploi était nulle, parce que le comité n'avait ni motivé le congédiement, ni donné au chef de police la possibilité de se faire entendre. Selon lord Reid, il existe trois types de relations d'emploi : (1) l'emploi contractuel; (2) la charge occupée à titre amovible; (3) la charge, tel le poste occupé par le chef de police, dont un employé ne peut être renvoyé que pour un motif valable. La Cour a jugé que, comme les employés des deux premières catégories d'emploi pouvaient être congédiés sans motif valable, seule la dernière catégorie d'emploi appelait à l'équité procédurale.

[11] Jusqu'à *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, le droit à l'équité procédurale des fonctionnaires lors de leur renvoi, de même que l'ampleur des mesures d'équité procédurale à accorder, étaient définis par des arrêts tels *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Reg. Police Commrs.*, [1979] 1 R.C.S. 311, *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, [1990] A.C.S. n° 26 (QL), et *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, [1999] A.C.S. n° 50 (QL). La jurisprudence du Nouveau-Brunswick (*Boisvenue c. St. Stephen (Town)* (1987), 78 R.N.-B. (2e) 287, [1987] A.N.-B. n° 138 (C.B.R.) (QL); *Hughes c. Moncton (City)* (1990), 111 R.N.-B. (2e) 184, [1991] A.N.-B. n° 818 (C.A.) (QL); *Gerrard c. Sackville (Town)* (1992), 124

R.N.-B. (2e) 70, [1992] A.N.-B. no 106 (C.A.) (QL)), établissait que les titulaires de charges municipaux étaient en droit d'être traités équitablement en cas de renvoi, ce qui supposait le droit de savoir quelles carences leur étaient imputées et la possibilité de donner réponse.

[12] La période postérieure à *Dunsmuir* a vu un clivage juridique se former au Nouveau-Brunswick sur le droit à l'équité procédurale des titulaires de charges publiques municipaux en cas de renvoi. En témoignent deux décisions de la Cour du Banc de la Reine, dans lesquelles des conclusions opposées sont tirées quant à l'effet de *Dunsmuir* sur le droit des titulaires de charges municipaux à l'équité procédurale lors d'un renvoi. Dans *Cronkhite c. Nackawic (Town)*, 2009 NBQB 110, 344 R.N.-B. (2e) 317, la Cour a conclu que la ville de Nackawic avait une obligation d'équité procédurale à l'endroit de sa directrice générale lorsqu'elle l'avait renvoyée en application du par. 74(5) de la *Loi sur les municipalités*. En l'espèce, la Cour, sur le fondement de *Dunsmuir* également, est arrivée à la conclusion inverse en ce qui concerne l'application du par. 190.077(7) de la *Loi*, qui est semblablement libellé. Textes de ces deux paragraphes :

74(5) With the exception of auditors, all officers employed solely by the municipality on a full time basis and appointed under this section, are entitled, subject to section 85 and subsection (6), to hold office until retirement, death, resignation or dismissal <u>for cause by the affirmative vote of at least two thirds of the whole council</u>.

[Emphasis is mine.]

74(5) À l'exclusion des vérificateurs, tous les fonctionnaires employés exclusivement et à plein temps par une municipalité et nommés en vertu du présent article ont le droit, sous réserve de l'article 85 et du paragraphe (6), d'exercer leurs fonctions jusqu'à leur retraite, leur décès, leur démission ou leur renvoi <u>pour un motif valable, décidé à la majorité des deux tiers au moins des voix du conseil plénier</u>.

[Je souligne.]

190.077(7) With the exception of auditors, all officers employed solely by the rural community on a full time basis and appointed under this section, are entitled, subject to subsections (5) and (8), to hold office until retirement, death, resignation, or dismissal <u>for cause by the affirmative vote of at least two-thirds of the members of the rural community council who are not disqualified from</u>

190.077(7) À l'exclusion des vérificateurs, tous les fonctionnaires employés exclusivement et à plein temps par la communauté rurale et nommés en vertu du présent article ont le droit, sous réserve des paragraphes (5) et (8), d'exercer leurs fonctions jusqu'à leur retraite, leur décès, leur démission ou leur renvoi <u>pour motif valable, décidé à la majorité des deux tiers au moins des voix</u>

voting on the resolution.
[Emphasis is mine.]

des membres du conseil de la communauté rurale qui ne sont pas privés du droit de voter sur une résolution.
[Je souligne.]

[13] Pour comprendre les opinions contraires qui se sont fait jour à la Cour du Banc de la Reine, il est nécessaire de revenir sur les faits de *Dunsmuir* et sur le droit qui y est énoncé. À titre de greffier de la Cour du Banc de la Reine, M. Dunsmuir était à la fois employé contractuel exclu de la négociation et titulaire d'une charge publique. Son poste était assujetti, en outre, à l'art. 20 de la *Loi sur la Fonction publique*, L.N.-B. 1984, ch. C-5.1, qui prévoyait que la cessation d'emploi serait régie par les règles contractuelles ordinaires. Après avoir réprimandé trois fois M. Dunsmuir, la Province avait choisi de le congédier avec indemnité tenant lieu de préavis, au lieu de tenter d'invoquer un motif valable. La Cour suprême a jugé que l'emploi de M. Dunsmuir était régi par le droit contractuel et que la Province n'avait pas d'obligation d'équité procédurale envers lui. Les juges Bastarache et Lebel, pour la majorité, ont conclu en ces termes :

> La distinction entre titulaire de charge et employé contractuel aux fins de déterminer un droit à l'équité reconnu en droit public soulève des difficultés et devrait selon nous être abandonnée. Elle s'est révélée difficile dans les faits et sans corrélation avec la raison d'être de l'imposition de l'obligation d'équité procédurale. Ce qui importe dans l'évaluation des actes de l'employeur public à l'endroit de son employé, c'est la nature de la relation d'emploi : lorsqu'elle est contractuelle, elle doit être considérée comme toute autre relation d'emploi assujettie au droit privé, même lorsque l'employé est titulaire d'une charge.
>
> L'analyse doit donc s'attacher d'abord à la nature du lien d'emploi avec l'organisme public. Depuis l'arrêt *Wells*, la plupart des relations d'emploi dans la fonction publique sont tenues pour contractuelles. Lorsque le lien est contractuel, tout différend relatif au congédiement doit être réglé comme le prévoit expressément ou implicitement le contrat d'emploi et conformément aux dispositions législatives ou réglementaires applicables, que l'employé soit ou non titulaire de charge. L'organisme public qui renvoie un employé en application d'un contrat d'emploi ne

devrait pas être assujetti en outre à une obligation d'équité reconnue en droit public. Lorsque le congédiement contrevient au contrat, le fonctionnaire dispose des recours habituels suivant le droit des contrats.

Les principes formulés dans l'arrêt *Knight* relativement à l'obligation générale d'équité à laquelle est tenu l'organisme public dont la décision touche les droits, les privilèges ou les biens d'une personne demeurent valables et importants. Toutefois, dans la mesure où les juges majoritaires n'ont pas tenu compte de l'effet déterminant d'un contrat d'emploi, l'arrêt ne devrait pas être suivi. L'employé qu'un contrat protège contre le congédiement injuste devait pouvoir exercer un recours en droit privé, et non en droit public.

Il convient donc généralement de considérer le congédiement d'un employé du secteur public comme un différend ordinaire en droit du travail. Il peut quand même arriver que l'obligation d'équité procédurale s'applique. Deux situations peuvent actuellement être envisagées. La première est celle où l'employé du secteur public n'est pas protégé dans les faits par un contrat d'emploi, comme c'est le cas des ministres de la Couronne et d'autres personnes qui « remplissent au sein de l'État des rôles définis constitutionnellement » (*Wells*, par. 31). Il peut aussi arriver que la nomination autorise expressément le congédiement sommaire du titulaire de la charge publique ou, à tout le moins, qu'elle ne prévoi[e] rien à ce sujet, auquel cas l'intéressé peut être réputé occuper son poste à titre amovible (voir notamment la *Loi d'interprétation* du Nouveau-Brunswick, art. 20, et la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, par. 23(1)). Étant donné que l'employé est alors véritablement soumis à la volonté de l'État, l'obligation d'équité procédurale doit être imposée afin que le pouvoir public ne soit pas exercé de façon irrégulière.

<u>Dans la deuxième situation possible, l'obligation d'équité découle, par déduction nécessaire, d'un pouvoir légal régissant la relation d'emploi</u>. Dans l'affaire *Malloch*, la loi applicable prévoyait qu'un enseignant ne pouvait être congédié qu'après avoir été informé trois semaines à l'avance de la tenue de la réunion où son congédiement serait proposé. La Chambre des lords a estimé que l'enseignant avait nécessairement le droit d'être entendu à

> cette réunion, sinon l'avis exigé par le législateur n'aurait eu aucune raison d'être (p. 1282). Naturellement, l'existence d'exigences procédurales et leur nature dépendront du libellé de la disposition en cause et varieront selon le contexte (*Knight*, p. 682).
>
> [Je souligne.] [Par. 112 à 116]

[14] Dans *Dunsmuir*, la Cour a conclu que, d'une façon générale, il convenait d'abandonner la distinction entre titulaires de charges publiques et employés contractuels. Elle a toutefois entrevu deux exceptions à cette règle générale. La seconde, énoncée au par. 116, correspond aux circonstances où le droit à l'équité procédurale « découle, par déduction nécessaire, d'un pouvoir légal régissant la relation d'emploi ». Dans *Cronkhite*, la Cour a conclu que la double exigence d'un motif valable et d'une majorité des deux tiers impliquait que le titulaire de charge avait droit à l'équité procédurale. Ici, la juge saisie de la requête, sur la base de considérations identiques, est arrivée à la conclusion inverse. Elle a conclu que les exigences de motif valable et d'une majorité des deux tiers des voix protégeaient suffisamment contre l'arbitraire du gouvernement.

[15] À l'instar de la Cour dans *Cronkhite*, je conclus que les dispositions de la *Loi sur les municipalités*, par déduction nécessaire, revêtent d'une obligation d'équité le rapport contractuel entre Mme Ouellette et Saint-André. Dans son livre, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5e éd., Markham (Ont.), LexisNexis, 2008), Ruth Sullivan explique ce qui suit : [TRADUCTION] « Une intention se dégage de dispositions par déduction nécessaire : (1) si elle peut être établie au moyen des techniques ordinaires d'interprétation et (2) si la déduction est essentielle à la cohérence de la législation ou à la mise en œuvre du régime législatif » (p. 183). Je conclus qu'il y a lieu de déduire de la *Loi* une obligation d'équité pour les raisons ci-après.

[16] Premièrement, dans *Dunsmuir*, le rapport contractuel était régi par l'art. 20 de la *Loi sur la Fonction publique*, L.N.-B. 1984, ch. C-5.1 :

20 Subject to the provisions of this Act or any other Act, termination of the employment of a deputy head or an	**20** Sous réserve de la présente loi ou de toute autre loi, la cessation d'emploi d'un administrateur général ou d'un employé

employee shall be governed by the ordinary rules of contract.	est régie par les règles contractuelles ordinaires.

La *Loi sur les municipalités* ne comporte pas de disposition analogue, et ne comporte pas non plus de disposition qui incorporerait la *Loi sur la Fonction publique* aux procédures d'embauchage et de débauchage des employés municipaux. Dans *Dunsmuir*, l'employeur conservait le droit de renvoyer avec ou sans motif valable. Un renvoi sans motif valable était donc possible à tout moment, sous réserve d'avis suffisant. Comme la Cour suprême l'a expliqué dans *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504 : « Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour statue sur un lien d'emploi qui, selon elle, ressortit au droit contractuel. Même si l'employé contractuel était un haut fonctionnaire, le recours privé pour rupture de contrat n'est pas devenu pour autant un recours de droit public » (par. 48). Au contraire, Saint-André n'aurait pu, en aucun cas, renvoyer Mme Ouellette sans motif valable. Si la Législature avait voulu garantir que le rapport des directeurs généraux avec leurs employeurs ne ressortisse qu'au contrat, elle aurait pu très facilement incorporer à la *Loi sur les municipalités* le texte de l'art. 20 de la *Loi sur la Fonction publique*. Je signale, par ailleurs, que le par. 190.077(7) est entré en vigueur le 14 avril 2005, longtemps après qu'ont été rendus les décisions *Knight c. Indian Head School Division No.19*, *Hughes c. Moncton (City)* et *Gerrard c. Sackville (Town)*. Si le législateur avait souhaité se soustraire aux effets de ces décisions, il aurait pu agir en conséquence.

[17] Deuxièmement, M. Dunsmuir pouvait se prévaloir des dispositions de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-25, notamment de ses par. 92(1) et 97(2.1) et de son art. 100.1. Ces dispositions réunies auraient eu pour effet de lui permettre de contester un renvoi pour motif. Si l'employeur l'avait renvoyé pour un motif donné, il aurait été possible à M. Dunsmuir, sans poursuite en justice, de demander à un tiers indépendant de déterminer si le renvoi était motivé. Ce mécanisme d'audition par un tiers ne s'offre pas à Mme Ouellette, à moins de procédure judiciaire. Des considérations d'intérêt public importantes font qu'il convient de veiller à ce que les décisions des gouvernements (municipaux, provinciaux ou autres), en matière de renvoi de titulaires de charges publiques, ne soient pas arbitraires et soient prises de

bonne foi. Ces considérations d'intérêt public sont, entre autres, celles-ci : (1) il importe que le titulaire d'une charge publique puisse conseiller avec assurance les élus, en leur donnant sa propre opinion et non celle qu'ils souhaitent, croit-il, obtenir; (2) le titulaire d'une charge publique doit pouvoir administrer et appliquer la législation objectivement et équitablement, sans la crainte de représailles des élus. Il ne s'agit aucunement, ici, de mettre en doute la sagacité et la bonne foi dont font montre les élus lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités. Il s'agit de souligner l'importance, pour la gestion des affaires d'État, d'une fonction publique impartiale. Je suis d'avis que la nature de l'emploi de Mme Ouellette, en l'absence d'un processus décisionnel objectif et extrajudiciaire qui permettrait de statuer sur le bien-fondé d'un motif de renvoi, tel le processus de l'affaire *Dunsmuir*, milite en faveur de la conclusion qu'elle a droit à l'équité procédurale en cas de renvoi. De même que *Dunsmuir* se distingue d'autres causes par l'application de la *Loi sur la Fonction publique*, elle s'en distingue par l'existence de la procédure prévue par la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*. Le processus de révision extrajudiciaire qui s'offrait à M. Dunsmuir ne s'offre pas à Mme Ouellette.

[18] Troisièmement, la *Loi sur les municipalités* confère à Mme Ouellette une sécurité d'emploi considérable. Elle ne peut être renvoyée que pour motif valable, et encore à la majorité des deux tiers au moins des voix de l'ensemble du conseil. Il est apparu à la juge du procès que ces deux facteurs jouaient en faveur de la conclusion que Mme Ouellette n'avait pas droit à l'équité procédurale lors de son renvoi. Je dois exprimer mon respectueux désaccord. Au contraire, l'exigence d'un motif valable, combinée à celle d'une majorité des deux tiers, porte à conclure que Mme Ouellette était en droit d'avoir la possibilité de s'adresser au conseil. Je suis d'avis qu'il ne serait pas raisonnable que la Législature impose des conditions aussi rigoureuses au renvoi, en particulier celle d'un vote du conseil dans la proportion prescrite, sans entendre également donner au titulaire la possibilité de répondre au conseil et de faire valoir ses vues. Je tiens les circonstances de la présente espèce pour analogues à celles de *Malloch c. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278, affaire où la loi prescrivait que le comité d'éducation ne pouvait renvoyer un enseignant qu'après avoir donné avis de trois semaines de la motion de renvoi. La Cour y a conclu que, vu l'exigence d'avis, l'enseignant avait nécessairement le droit d'être présent

et entendu. De même que le droit à l'équité procédurale s'ensuivait nécessairement de l'exigence d'« avis » dans *Malloch*, ce droit s'ensuit nécessairement de la combinaison d'un motif valable et d'un vote du conseil en l'espèce.

[19] Quatrièmement, vu les prescriptions expresses du par. 190.077(7), le coût financier d'une erreur du conseil sur ce qui constitue un « motif valable » pourrait être considérable. Posons, par exemple, qu'un directeur général soit renvoyé sans avoir eu la possibilité de s'expliquer. Posons encore que cette explication aurait clarifié la situation et écarté les motifs que le conseil croyait pouvoir invoquer. Posons enfin que le directeur général intente une poursuite et demande sa réinstallation. La communauté rurale pourrait se retrouver, à la suite d'un litige prolongé et coûteux où se seraient succédé plaidoiries, interrogatoire préalable et procès, face à un administrateur réinstallé dans ses fonctions ayant droit à un traitement rétroactif élevé. Nul doute que la Législature n'entendait pas qu'un greffier, un trésorier ou un directeur général n'aurait la possibilité de répondre à des allégations de renvoi pour motif que devant les tribunaux, alors qu'une démarche toute simple, devant le conseil, pourrait résoudre les difficultés et prévenir la dilapidation de sommes importantes.

[20] Pour tous les motifs qui précèdent, j'estime qu'il convient de conclure que Mme Ouellette, en qualité de fonctionnaire de la communauté rurale, avait droit à l'équité procédurale au moment de son renvoi.

V. <u>Mesures d'équité procédurale requises en l'espèce</u>

[21] L'équité procédurale présente des exigences variables « et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas » (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, [1999] A.C.S. n° 39 (QL), par. 21). Ces exigences peuvent être minimales, comme elles l'étaient dans *Nicholson* : la Cour suprême a conclu qu'un policier stagiaire était en droit de connaître les raisons de la cessation de son emploi et d'avoir la possibilité de se faire entendre. En revanche, dans sa plénitude, l'équité procédurale peut signifier le droit à l'assistance d'un avocat, le droit

d'appeler et de contre-interroger des témoins et le droit de présenter des arguments écrits et oraux. Dans *Baker*, la juge L'Heureux-Dubé a énoncé cinq facteurs dont la pertinence est reconnue pour ce qui est de déterminer le degré d'équité procédurale requis en des circonstances données. Il est permis d'en donner la liste suivante, qui ne se veut toutefois pas exhaustive :

> i. la nature de la décision recherchée et le processus suivi;
>
> ii. la nature du régime législatif;
>
> iii. l'importance de la décision pour les personnes visées;
>
> iv. les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision;
>
> v. le choix de procédure que l'organisme fait lui-même, quand la loi laisse au décideur le droit de déterminer les procédures qu'il tient pour appropriées.

[22] L'avocat de Mme Ouellette soutient qu'elle avait droit à [TRADUCTION] « la divulgation entière du détail des allégations auxquelles elle faisait face » afin de pouvoir donner une [TRADUCTION] « réponse entière ». Il avance que Mme Ouellette a été [TRADUCTION] « accusée d'avoir volé de l'argent sans que jamais la chance ne lui soit donnée de déterminer ce qu'il pouvait être advenu de la somme manquante ». Sa cliente se serait vu dénier l'équité procédurale, en partie, parce qu'elle ne savait pas [TRADUCTION] « exactement ce qui manquait », et elle aurait dû être informée de « la preuve qui pesait contre elle » afin de pouvoir se défendre. Mme Ouellette revendique essentiellement le droit à un degré maximal d'équité procédurale, degré qui s'apparente à celui qu'offre un procès ou un arbitrage.

[23] Pour ce qui est du contexte où s'inscrivaient les rapports de Mme Ouellette et du conseil, je constate ce qui suit :

i. Mme Ouellette était la personne responsable. Outre qu'elle recevait les rapports des vérificateurs, elle était chargée de voir à la réalisation appropriée du suivi et de la mise en œuvre des recommandations. Parce qu'elle avait accès aux rapports, elle était parfaitement au fait des réserves exprimées sur sa compétence. De plus, indépendamment du contenu des rapports de vérification, Mme Ouellette avait la responsabilité de veiller à ce que jamais ne manque la moindre somme.

ii. Le conseil était en droit de pouvoir se fier à Mme Ouellette.

iii. La *Loi*, hormis qu'elle exige un motif valable et une majorité des deux tiers, s'en remet entièrement au conseil du choix de ses procédures en matière de cessation d'emploi.

iv. Toute décision rendue sur le maintien d'un emploi porte à conséquence pour la personne visée. Il n'en demeure pas moins que la cessation d'emploi est une réalité nécessaire et usuelle des lieux de travail dans l'ensemble des secteurs public et privé.

v. Dans le cas présent, il se peut que Mme Ouellette, si le conseil fait erreur sur le motif de renvoi, intente une poursuite pour congédiement injustifié. Cette poursuite pourrait se traduire, Mme Ouellette dût-elle l'emporter, par sa réinstallation dans ses fonctions.

[24] Je ne suis pas convaincu que l'équité procédurale à laquelle Mme Ouellette avait droit soit comparable à celle à laquelle ont droit la plupart des employés régis par une convention collective : dans ce cas, les mesures d'équité procédurale à accorder sont stipulées par contrat. Son droit à l'équité procédurale ne saurait se comparer, non plus, à

celui dont jouissent les personnes régies par un ordre professionnel : la loi prescrit alors un code d'équité procédurale. Les mesures d'équité procédurale imposées ne devront pas compromettre l'efficacité avec laquelle le conseil, dans cette affaire comme en d'autres, s'acquitte de ses responsabilités envers ses citoyens. Elles ne doivent pas risquer de conduire, par des revendications d'« équité » toujours plus ambitieuses, à un bourbier procédural qui pourrait devenir un moyen en soi. Les mesures d'équité procédurale requises ici doivent être, à mon sens, à la fois minimales, raisonnables et efficaces. Ces mesures minimales consisteront en la possibilité de connaître les réserves exprimées sur la qualité de son travail, et qui pourraient mener à une cessation d'emploi, ainsi qu'en la possibilité de s'expliquer ou de montrer que ces réserves sont sans fondement. De toute évidence, il faudra permettre au titulaire de charge de faire les recherches nécessaires et de préparer une réponse. Il reviendra au conseil, sans aucun doute, de déterminer si cette réponse sera présentée par écrit ou en personne.

VI. Les mesures d'équité procédurale accordées ont-elles été suffisantes?

[25] Le contexte est capital. Depuis 2007, Mme Ouellette recevait des rapports de vérification qui faisaient état de certaines carences de son travail et qui l'appelaient à prendre des mesures. De 2007 à 2010, le conseil a fait savoir à Mme Ouellette que des questions financières et des questions de communication de l'information, soulevées dans ces rapports, le préoccupaient. Mme Ouellette était personnellement au fait, depuis quelque temps déjà, des préoccupations générales du conseil. La lettre du 10 novembre 2010 des vérificateurs adressée au conseil s'est trouvée être l'« événement déclencheur » qui a poussé le conseil à agir. Il a donné suite à cette lettre en rencontrant Mme Ouellette, le 23 novembre, pour lui permettre de répondre aux réserves dont la lettre des vérificateurs faisait part. Le conseil n'a pas suspendu Mme Ouellette. Elle avait toujours accès à son bureau et aux données nécessaires à la préparation d'une réponse aux réserves exprimées dans le rapport. Le 29 novembre, Mme Ouellette s'est présentée à une réunion du conseil convoquée dans le but précis de lui donner la possibilité de répondre. Cette réunion a été suivie d'une autre, tenue le 30 novembre, à laquelle les vérificateurs ont participé. C'est alors que Mme Ouellette a été suspendue sans traitement et priée de se

présenter à une nouvelle réunion le 3 décembre 2010. Jusque-là, elle avait accès à ses dossiers et à tout ce qu'il lui fallait pour répondre aux préoccupations dont le conseil avait fait état. Le conseil est demeuré insatisfait des réponses données par Mme Ouellette aux questions soulevées lors de la réunion du 3 décembre. N'oublions pas que certains des sujets de préoccupation du conseil étaient en effet très graves : argent disparu du compte d'eau et d'égouts, défaut de production de demandes de versement de la TVH, paiements en trop à Mme Ouellette, exclusion de certains avantages du propre feuillet T4 de Mme Ouellette.

[26] Après la suspension de Mme Ouellette, le conseil a communiqué avec la Caisse populaire de Grand-Sault. Il donnait suite à une remarque de Mme Ouellette, qui avait fait valoir que les dossiers de la Caisse expliqueraient peut-être l'écart constaté au compte d'eau et d'égouts. La Caisse ayant confirmé l'exactitude de ses relevés, le conseil a voté, à huis clos, le congédiement de Mme Ouellette. L'avocat de Mme Ouellette avance, entre autres arguments de manquement à une divulgation entière, que sa cliente était en droit de connaître le résultat de la demande adressée à la Caisse et d'avoir la possibilité, avant son congédiement, de répondre de nouveau. Je ne suis pas d'accord. Accueillir cet argument de Mme Ouellette mènerait précisément au bourbier qui, à mon sens, doit être évité. Saint-André a donné à Mme Ouellette la possibilité de montrer qu'il ne manquait pas d'argent, ou d'en expliquer l'absence. Elle n'a pu faire ni l'un ni l'autre. La question de l'équité procédurale est nettement distincte, ici, de la question de savoir si le conseil a accepté l'explication donnée par Mme Ouellette ou s'il a choisi de pousser plus loin son enquête.

VII. Conclusion

[27] Je suis d'avis de conclure que le conseil avait une obligation d'équité procédurale envers Mme Ouellette au moment de son renvoi, mais je suis convaincu qu'il a rempli cette obligation. Je suis d'avis de débouter l'appelante et de fixer les dépens à 2 500 $.

ANNEXE A

[VERSION ORIGINALE]

Nadeau Picard & Associés > CA

Le 10 novembre 2010

Monsieur Lionel Poitras, Maire
SAINT-ANDRÉ
438, rue Levesque
Saint-André (NB) E3Y 3C7

Monsieur Poitras,

Suite à la vérification des livres et à la préparation des états financier de SAINT-ANDRÉ pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009, nous désirons vous offrir les recommandations suivantes :

- Les ajustements qui vous sont remises doivent être entrés dans votre système comptable dès que possible en date du 31 décembre 2009.

- Certains soldes pour les transferts inter-fonds n'ont pas été réglés convenablement durant l'année et quelques transferts datent de plus d'une année. Vous devriez revoir les transferts à effectuer entre les divers fonds après avoir comptabilisé les ajustements de fin d'année et régler ceux-ci avant le 31 décembre 2010. La Loi sur les municipalités requiert que les transferts soient effectués durant la prochaine année. Conséquemment, la municipalité n'est pas conforme à la politique établie par la Province.

- Durant notre mandat, nous avons noté que le rapport de remboursement de TVH pour l'année 2009 n'avait pas été préparé. Le total de TVH à recevoir entre les divers fonds au 31 décembre 2009 se chiffre à environ 140 300 $ et représente les années 2007, 2008 et 2009. Les rapports de TVH pour 2007 et 2008 ont été envoyés et les remboursements pour un total de 81 740 $ ont été reçus en avril et juin 2010. Le solde à recevoir pour 2009 est donc de 67 560 $. Nous vous recommandons de préparer et envoyer la demande de remboursement à l'Agence de revenu du Canada dès que possible. Veuillez vous assurer que tous les

soldes à recevoir et à payer des fonds incluant les fonds en capital sont considérés lors de la préparation des rapports. Lors du remboursement par l'ARC, veuillez faire les transferts nécessaires pour couvrir les soldes de tous les fonds.

- Nous vous suggérons de préparer vos demandes de remboursement de TVH plus fréquemment soit mensuellement ou trimestrielle. Ceci vous permettrait d'avoir un meilleur fonds de roulement pour ainsi vous aider à financer vos achats et peut être même évité l'utilisation de votre marge de crédit durant l'année.

- Plusieurs comptes du bilan ont été ajustés en fin d'année. Nous vous recommandons fortement de réviser ceux-ci mensuellement afin de vous assurer que les écritures de journal récurrentes reflètent les montants réels à imputer à chacun des comptes des résultats.

- Tout montant en espèce remis aux employés ainsi que les bonis de Noël doivent être inclus sur les T4 en fin d'année. Seulement les remboursements de dépenses encourues supportées par des pièces justificatives ne sont pas à être inclus sur les T4.

- En ce qui concerne les montants remis au service des incendies pour les pompiers volontaires, il se peut que la municipalité soit tenue d'émettre des T4. Nous vous recommandons fortement de revoir les montants remis à chacun afin de déterminer si ceux-ci sont tenus de déclarer ces montants dans leurs rapports d'impôt personnel. Si vous le désirez, nous pouvons vous assister avec ceux-ci.

- Selon le contrat de travail de l'administratrice, vous lui remettez un montant mensuellement pour compenser pour les assurances groupes offerts par la municipalité dont elle ne peut s'adhérer. Les montants qui lui sont remis doivent être inclus sur son T4.

- Pour les demandes de remboursement de dépenses des membres du Conseil, veuillez vous assurer que ceux-ci sont préparés par les membres et portent leurs signatures en tout temps. Les pièces justificatives et les détails de kilométrage devraient toujours être attachés à la demande de remboursement. Nous remarquons, qu'à certaine reprise, il y a des montants remis aux membres qui apparaissent dans le compte de congrès et délégation et ne sont pas inclus sur les

T4. Si ces montants sont réellement des remboursements de dépenses supportées par des pièces justificatives (factures ou journal de kilométrages), nous sommes d'accord que ceux-ci ne sont pas à être inclus sur vos T4. Par contre, si les montants dans le compte sont des montants remis pour assister à des réunions à titre de rémunération, des per diem ou du salaire, ceux-sont imposable et doivent être inclus sur les T4 des membres du Conseil.

- Dans le fonds de fonctionnement de l'eau et des égouts, nous avons noté des lacunes au niveau des comptes à recevoir. Certains des comptes apparaissant sur la liste de l'auxiliaire étaient déjà payés et les fonds n'ont jamais été déposés. Suite à une vérification plus approfondie des comptes recevables, nous avons pu retracer près de 4 700 $ de reçus émis mais non inscrits aux livres. Après avoir questionné les montants auprès de l'administratrice, il fut conclu que ces fonds manquent et qu'à cette date, ceux-ci n'ont jamais été retracés. Nous vous recommandons fortement de revoir aux contrôles internes implantés au niveau des comptes clients. En ayant deux ou trois personnes impliqués dans le processus de facturation, collection et encaissement des fonds, le risque d'erreur ou de fraude serait réduit significativement.

- Pour les argents provenant du fons de la taxe sur l'essence, vous devez transférer tous les fonds dans un fons de réserve distinct. Lorsque vous encourez des dépenses admissibles reliés aux projets approuvés, vous devez enregistrer le revenu à ce temps et faire un transfert au fonds de fonctionnement. Le revenu aux livres ne doit pas être supérieur aux dépenses admissibles.

Nous demeurons à votre disposition pour discuter avec vous de toutes questions relatives à ces suggestions.

Nous désirons profiter de l'occasion pour vous remerciez, ainsi que votre personnel, pour votre collaboration tout au long de notre mandat.

Nadeau-Picard & Associés
Comptables agréés

/cm

ANNEXE B

[VERSION ORIGINALE]

Communauté Rurale de Saint-André
438, rue Levesque, Saint-André, NB E3Y 3C7

15 décembre 2010

Mme Gisèle Ouellette,

Par la présente, le Conseil de la Communauté rurale de Saint-André, donnons à Mme Gisèle Ouellette de Saint-André, cette avis de congédiement, effectif immédiatement, pour les raisons suivantes :

Les tâches principales de Mme Gisèle Ouellette étaient l'administration et la comptabilité de la Communauté Rurale de Saint-André, les rapports suivants sont en retard ou n'ont pas été fait étant donné que la comptabilité n'était pas fait ou qu'il manquait des pièces justificatives :

- États financiers pour la Communauté Rurale de Saint-André 2009
- États financiers de la Ville de Saint-André 2009
- États financiers d'impôt pour les Habitations Sociales de Saint-André 2009
- Rapport de TPS pour les années 2009 et 2010
- La comptabilité du Fonds Général, Fonds – Eau et Égouts, Fonds Capital – Service Eau et Égouts, Fonds Capital – Général, Fonds de réserve – Fonds Général et Fonds de réserve Eau et Égouts n'étaient pas à date

La Communauté Rurale a dû payer des frais supplémentaires :

- à la firme "Cosateck" car Mme Gisèle Ouelletee ne faisait pas aucun "Backup" du système de comptabilité,
- à la firme Nadeau Picard car Mme Gisèle Ouellette était en retard avec le système de comptabilité
- à la Caisse Populaire la Vallée
- au Receveur Général, car les déductions de la paye n'ont pas été envoyé en temps

Mme Gisèle Ouellette était aussi la personne responsable du système de paye de la Communauté rurale de Saint-André :

- suite à une vérification des transactions, un nombre inexplicable de payes (transferts) ont été fait en son nom personnel.

Mme Gisèle Ouellette était aussi la personne responsable de tous les argents (paiements, dépôts, transferts)

- Suite à une vérification des fonds seraient manquant au Fond “Eau et Égouts”

Donc, pour toutes les raisons ci-haut mentionnées, nus devons terminer l’emploi de Mme Gisèle Ouellette.

Communauté Rurale de Saint-André

Lionel Poitras
Maire

cc/ Gisèle Ouellette