

Québec, le 27 juin 2024

PAR COURRIEL

info@beaulac-garthby.com

Monsieur Gilles Drolet, maire
Municipalité de Beaulac-Garthby
96, route 112
Beaulac-Garthby (Québec) G0Y 1B0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Beaulac-Garthby

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint le rapport de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de la Commission municipale du Québec en application de l'article 15 de la *Loi facilitant la divulgation des actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP). Ce rapport contient les conclusions et recommandations de la Commission concernant la situation portée à son attention et mentionnée en objet.

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Municipalité de Beaulac-Garthby au sens du paragraphe 2° de l'article 4 de la LFDAROP, soit un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

Nous considérons que le directeur général a manqué à ses devoirs de loyauté, de réserve et d'impartialité lorsqu'il a porté des accusations exagérées contre deux conseillères municipales lors d'une séance publique du conseil alors qu'il existait des moyens alternatifs pour faire valoir ses récriminations.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la Municipalité. À cette fin, par la présente, le soussigné désigne, conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, M^e Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin d'assurer le suivi des recommandations de la Commission.

...2

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures correctrices mises en place à l'adresse secretariat@cmq.gouv.qc.ca d'ici le 30 septembre 2024.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Beaulac-Garthby »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Juin 2024

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations à la suite
d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard
de la Municipalité de Beaulac-Garthby

Avertissement

Le contenu de ce document expose des faits ayant mené à la tenue d'une enquête, énonce les éléments sur lesquels s'appuie l'analyse et rend compte des conclusions de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission municipale du Québec ainsi que de ses recommandations.

La constatation des faits, les conclusions et les recommandations que contient ce document ne peuvent être considérées comme des déclarations de responsabilité pénale ou civile. Également, les règles de preuve et de procédure adoptées lors de l'enquête administrative sont différentes de celles qui régissent les cours de justice.

Les personnes qui ont collaboré à l'enquête ou qui sont à l'origine de celle-ci ne sont pas identifiées, et ce, dans le respect du principe de la confidentialité et de la protection contre les représailles. Il en va de même de toute information qui permettrait d'identifier l'une ou l'autre de ces personnes.

L'article 30 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* interdit à toute personne d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation. À cet effet, des amendes de 5 000 à 30 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 15 000 à 250 000 \$ pour des personnes morales.

Ce document a été réalisé par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission municipale du Québec.

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-97968-5

© Commission municipale du Québec, 2024

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L’enquête.....	4
4 – Les conclusions	6
5 – Les recommandations	8

1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1^{er} avril 2022¹, la Commission municipale du Québec (ci-après « la Commission ») est chargée d'appliquer la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*² (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux³. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné⁴ la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (ci-après « DEPIM ») pour appliquer les articles 17.1 et 17.2 de la LFDAROP.

L'article 17.1 de la LFDAROP se lit ainsi :

17.1. Les divulgations concernant les organismes publics visés au paragraphe 9,1° de l'article 2 sont traitées par la Commission municipale du Québec dans le respect des règles prévues aux articles 10 à 15, compte tenu des adaptations nécessaires.

Conformément à l'article 29 de la LFDAROP et à l'article 25 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁵, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁶, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Au sens de l'article 4 de la LFDAROP, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :

- 1° une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;
- 2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- 3° un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- 4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;

5° le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;

6° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.

La DEPIM s'est dotée d'une procédure concernant la divulgation d'un acte répréhensible et son traitement, laquelle est accessible sur le site de la Commission à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca/guides.

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu des informations selon lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de la Municipalité de Beaulac-Garthby (ci-après « la Municipalité »)

Selon ces renseignements, le directeur général aurait porté des accusations à l'endroit de deux conseillères lors d'une séance publique du conseil. Dans sa lettre lue et déposée, il affirme qu'elles lui ont fait subir plusieurs épreuves depuis son entrée en fonction dans le but de le discréditer. Par la suite, la lettre est publiée sur la page Facebook de la Municipalité où les citoyennes et citoyens débattent dans la section commentaires.

3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les informations reçues sont avérées et, le cas échéant, si elles constituent un ou des actes répréhensibles commis à l'égard de la Municipalité de Beaulac-Garthby en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec les informations reçues et elle a obtenu la version des faits de plusieurs témoins, dont les personnes mises en cause.

1 *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, LQ 2021, c. 31, art. 105 à 112 et 146.

2 RLRQ, c. D -11.1.

3 LFDAROP, art. 6, 12,1, 17,1, 17,2, 29, 32 et 34.

4 *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35, art. 19.

5 RLRQ, c. P-32.

6 RLRQ, c. C -37.

Remarques préliminaires

Le conseil municipal de Beaulac-Garthby est divisé en deux clans informels : une équipe majoritaire, incluant le maire, et les deux conseillères visées par la plainte. Un membre du conseil est plus indépendant et ne ferait partie d'aucun groupe. Plusieurs enquêtes ont eu lieu au sein de la Municipalité au cours des dernières années et la DEPIM peut conclure aisément qu'il règne un climat difficile entre les membres du conseil municipal.

Lettre déposée par le directeur général en séance du conseil

Lors de la séance du conseil municipal du 2 avril 2024, le directeur général fait lecture d'une lettre concernant le comportement de deux conseillères municipales à son endroit. Avant sa prise de parole, seul le maire a été informé de son intention de prendre la parole à ce sujet. Ses récriminations sont étoffées et il rapporte divers événements qui le poussent à prendre la parole contre ces conseillères. Toutefois, l'enquête de la DEPIM révèle que les reproches formulés par le directeur général sont exagérés.

Évènement 1 - séance du conseil du 5 février 2024

Selon le directeur général, l'une des conseillères visées aurait mis en doute ses compétences à gérer les séances du conseil en alléguant qu'une séance du conseil antérieure était invalide. Avec ses démarches pour tenter d'invalider la séance, cette conseillère aurait fait passer le directeur général pour un incompetent.

Dans les faits, lors de la séance du 15 janvier 2024, trois conseillères sont présentes ainsi que le maire. À la séance suivante, soit le 5 février 2024, au moment de l'adoption du procès-verbal du 15 janvier, la conseillère s'adresse au maire mentionnant avoir une question puisque les résolutions de la séance du 15 janvier ne seraient pas conformes en raison d'un défaut de quorum. Elle ajoute avoir envoyé un courriel aux membres du conseil à ce sujet et avoir en main un courriel confirmant la non-conformité de la séance précédente provenant d'un tiers compétent. Une courte discussion entre le maire et la conseillère s'ensuit et dure moins d'une minute. La conseillère ne s'adresse pas au directeur général et celui-ci ne prend pas part à la discussion. La séance du conseil se poursuit.

À la suite de vérifications, le tiers ayant fait état de la non-conformité de la séance informe la conseillère qu'il a commis une erreur. La conseillère écrit à l'ensemble du conseil et au directeur général pour s'excuser. À aucun moment, la conseillère ne remet en doute les compétences du directeur général à gérer les séances du conseil.

Évènement 2 - séance du conseil du 29 janvier 2024

À la suite d'une erreur administrative, les comptes de taxes des citoyens ont été rendus publics, et ce, avant l'adoption du règlement de taxation, qui devait se faire à la séance du 29 janvier 2024.

Des dires du directeur général, les deux conseillères ont monté en exergue cette faute, ayant pour effet d'exagérer la gravité jusqu'à pousser « une employée à la démission ».

Dans les faits, pendant la séance, les conseillères se questionnent à savoir pourquoi les comptes de taxes sont disponibles en ligne alors que le règlement de taxation n'a pas encore été adopté par le conseil. De l'avis de la DEPIM, ces questions sont légitimes dans les circonstances. À ce moment, le directeur général mentionne la visite récente d'un consultant qui pourrait être à l'origine de cette situation. Le directeur général et le maire mentionnent que des vérifications seront faites.

À la suite de l'enquête, il appert que la démission de l'employée n'est pas attribuable à l'intervention des conseillères en séance du conseil. Dans les faits, il appert d'une lettre signée par le directeur général qu'une employée a été suspendue avec traitement, à des fins d'enquête, en raison de manquements allégués qu'elle aurait commis dans l'exécution de ses fonctions, le tout en lien avec la mise en ligne des comptes de taxes avant l'adoption du règlement de taxation. C'est à la suite d'une lettre reçue par huissier lui annonçant sa suspension que l'employée a décidé de donner sa démission.

Le directeur général évoque également que le comportement des conseillères a poussé des employés en congé de maladie. Concrètement, une seule employée a été en congé de maladie et ce congé est attribuable à une « vilaine grippe » et non au comportement des conseillères, et ce, de l'aveu même du directeur général *a posteriori*.

Évènement 3 - séance du conseil du 4 mars 2024

Dans sa lettre, le directeur général allègue que la conseillère s'en est prise directement à lui lors de cette séance en lien avec un dossier de l'Autorité des marchés publics (ci-après « AMP »). La conseillère l'aurait accusé de ne pas avoir tenu le conseil au courant des démarches obligatoires auxquelles la Municipalité devait faire face à la suite du rapport de l'AMP. Le directeur général se permet également d'ajouter que la conseillère doit connaître la provenance de la plainte faite à l'AMP.

Dans les faits, l'AMP demandait effectivement au « conseil municipal de la Municipalité de Beaulac-Garthby » et non au directeur général, de lui remettre, dans un délai de 45 jours, un plan d'action en lien avec les recommandations formulées. Lors de la séance du 4 mars, la conseillère demande pourquoi le plan d'action, qui devait être remis par le conseil, a été élaboré uniquement par le directeur général et qu'il a été envoyé sans l'approbation du conseil. Le maire répond que c'était au directeur général seulement de le faire et le directeur général ajoute l'avoir fait avec l'accord de l'AMP. À ce moment, la conseillère n'ajoute rien et vote contre.

À la lecture de la lettre de l'AMP, il est clair qu'il revenait au conseil municipal d'adopter un plan d'action pour répondre aux recommandations de l'AMP et non seulement au directeur général. Dans ce contexte, la question de la conseillère était légitime et la façon de faire n'était pas irrespectueuse. Il appert également que l'AMP s'est assurée d'envoyer le courriel de réponse au plan d'action proposé à l'ensemble des membres du conseil municipal pour qu'ils en soient informés.

Lors de l'enquête, le directeur général soutient que le plan d'action envoyé à l'AMP le 4 janvier 2024 était une « version préliminaire » et qu'elle visait à obtenir l'aval de l'organisme sur les actions proposées par la Municipalité. Or, cette affirmation n'est pas soutenue par la correspondance de l'AMP datée du 26 janvier 2024, laquelle démontre plutôt que ce plan d'action est final en soulignant que des mesures ont déjà été mises en place pour répondre aux recommandations formulées.

⁷ Code municipal, RLRQ, c. C-27.1, art. 210 et 211.

⁸ Code civil du Québec, art. 2088.

Gestion des réseaux sociaux

Pendant la prise de parole du directeur général lors de séance du conseil municipal du 2 avril 2024, des problèmes techniques ont empêché la retransmission de son message en intégralité. La lettre lue par le directeur général est donc publiée sur la page Facebook de la Municipalité.

À la suite de la publication, l'employée démissionnaire a commenté sous la publication pour rectifier les faits et mentionner les véritables raisons de son départ, qui exonéraient la conseillère.

Ce commentaire est par la suite supprimé par l'employée municipale chargée de la gestion des communications. Aucune raison valable n'est donnée par l'employée, autre que le commentaire était sous la publication depuis un certain nombre de jours, ce qui justifiait, selon elle, sa suppression.

Il appert de l'enquête de la DEPIM que d'autres commentaires ont été retirés par l'employée sur des sujets variés et qu'une personne a été bloquée, de manière temporaire, alors qu'aucun de ses commentaires n'allait à l'encontre de la netiquette de la page Facebook.

4 – Les conclusions

De l'avis de la DEPIM, le directeur général a commis un acte répréhensible en formulant ces allégations en pleine séance du conseil, contre deux conseillères, alors que les propos rapportés dans la lettre sont exagérés, et ce, tel que démontré dans la section précédente. Ce comportement contrevient à son obligation de réserve et de loyauté et constitue un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie qui lui sont applicables.

Les devoirs de loyauté, de réserve et d'impartialité d'un employé municipal

Le Code municipal est clair, le directeur général est le fonctionnaire principal et il agit « sous l'autorité du conseil » municipal⁷ et il a l'obligation d'agir de manière loyale envers la Municipalité⁸. Il est reconnu par la jurisprudence que cette obligation gagne en intensité avec la position du poste détenu dans la hiérarchie⁹.

⁹ Labrecque et Ville de Montréal, 2009 QCCRT 283, par. 56.

Comme le reconnaît la doctrine¹⁰ en la matière :

La municipalité, en tant qu'employeur, a le droit de s'attendre de la part de ses cadres à un comportement exemplaire puisqu'ils sont en quelque sorte son image à l'égard des autres employés. C'est pourquoi le fait pour un cadre de dénoncer publiquement le comportement de son maire sans vérifier ses allégations et sans tenir compte des conséquences de son geste est irresponsable et justifie son congédiement.

Dans de telles circonstances, l'obligation de loyauté a préséance sur le droit de libre expression. En effet, la Commission municipale a considéré « qu'en regard de la liberté d'expression, de nombreuses restrictions sont imposées à l'employé telles la modération, la prudence et la perception des citoyens vis-à-vis des allégations. Ces restrictions constituent une question de fait qui limite considérablement le droit de parole de l'employé envers son employeur, en raison de son obligation de loyauté découlant de son contrat de travail ».

Également, le *Code d'éthique et de déontologie des employés de la municipalité de Beaulac-Garthby*¹¹ prévoit que tout employé doit respecter son devoir de réserve :

7.1 L'employé doit : [...]

3° respecter son devoir de réserve envers la Municipalité. Il ne doit pas porter atteinte à la dignité ou à la réputation de son employeur ni, lorsqu'il y a un lien avec son travail, à celles d'un membre du conseil, d'un autre employé de la Municipalité ;

En ce qui concerne son obligation d'impartialité, il est reconnu que les fonctionnaires ne doivent pas participer de façon active aux débats politiques. Ils doivent agir avec impartialité et leur conduite doit toujours apparaître impartiale¹².

Rappelons que « l'un des rôles fondamentaux du directeur général est d'être un rempart entre le politique et l'administration »¹³.

Le directeur général ne pouvait ignorer le contexte politique difficile qui perdure au sein de la Municipalité depuis plusieurs mois. Ainsi, en portant des accusations publiques à l'endroit des deux conseillères, il participe à la joute politique.

Les moyens appropriés

La DEPIM ne remet pas en question le droit d'un employé de déposer des plaintes, notamment lorsqu'il est question de climat de travail ou pour tout autre motif valable.

Toutefois, la façon dont a procédé le directeur général dans la présente situation n'est pas appropriée compte tenu de ses normes éthiques et déontologiques.

Le directeur général devait, à notre avis, utiliser l'un des forums appropriés pour faire part de ses récriminations. L'enquête démontre qu'il n'y a eu aucune discussion ni rencontre entre le directeur général et les membres du conseil à ce sujet, aucune correspondance ne faisant état d'un inconfort en lien avec les situations divulguées et aucune plainte à une instance appropriée comme la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ou encore à la Commission municipale. En effet, il n'y a eu aucune gradation avant le dépôt de la lettre en séance publique.

La lecture en séance publique d'une lettre de plainte envers deux conseillères, alors que les faits allégués sont exagérés, constitue un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie applicables à un employé municipal. De plus, l'absence de démarches préalables visant à faire part de ses préoccupations aux membres du conseil démontre une insouciance pour ses devoirs de loyauté, de réserve et d'impartialité. Le directeur général connaît le contexte politique difficile qui sévit dans la Municipalité et il a choisi d'y contribuer.

10 Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS avec la collab. de Lise VÉZINA, *Droit municipal : Principes généraux et contentieux*, 2e éd., 2 volumes, Brossard (Qc), Wolster Kluwer, à jour au 10 juin 2024, n° 5.59 (CCH en ligne), reprenant la décision *Jean c. Ville de Val-Bélair* (C.M.Q. nos CMQ-54409 (7297-99) et 54481, 6 décembre 1999, Me Claude Gélinas et Mme Marie Auger).

11 Règlement n°248-2022 édictant le Code d'éthique et de déontologie des employés de la municipalité de Beaulac-Garthby.

12 Précité, note 10, n° 5.63.

13 *Larose c. Ville de Chambly*, 2020 QCTAT 4215, par. 102.

Finalement, au cours de son enquête, la DEPIM a noté que la *Politique de prévention du harcèlement psychologique et de traitement des plaintes*, pourtant obligatoire selon la *Loi sur les normes du travail*¹⁴, semble inexistante à la Municipalité¹⁵. La mise en place de cette politique ajouterait aux outils disponibles pour disposer, de manière confidentielle, de ce genre de plaintes.

Québec, le 20 juin 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé :

Que le directeur général :

1. Présente des excuses aux conseillères;
2. Fasse valoir ses récriminations aux instances appropriées, le cas échéant;
3. Suive une formation sur l'éthique et la déontologie applicable aux employés municipaux;

Que la Municipalité :

4. Dépose le présent rapport à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;
5. Adopte un règlement visant la prévention du harcèlement psychologique et le traitement des plaintes conforme à l'article 81.19 de la *Loi sur les normes du travail*;
6. Adopte une résolution mandatant un tiers qualifié permettant à la Municipalité d'obtenir de l'aide :
 - en gestion de conflits afin d'améliorer les relations entre les membres du conseil;
 - pour soutenir le directeur général dans ses tâches de fonctionnaire principal de la Municipalité.

Le directeur général et le maire ont été informés des conclusions et des recommandations contenues au présent rapport. Concernant l'accompagnement recommandé, le maire mentionne qu'il ne croit pas que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation soit l'acteur approprié pour aider la Municipalité. À la suite de cette remarque, la DEPIM a donc modifié sa recommandation et laisse le soin au conseil municipal de choisir la ressource qu'il juge appropriée pour lui apporter l'aide nécessaire.

¹⁴ RLRQ, c. N-1.1, art. 81.19, al. 2.

¹⁵ Plusieurs demandes ont été faites et la DEPIM n'a pu obtenir ladite Politique.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

