

Québec, le 27 septembre 2023

PAR COURRIEL

dga@blueseas.ca

Madame Monique Mercier
Directrice générale adjointe
Municipalité de Blue Sea
10, rue Principale
C.P. 99
Blue Sea (Québec) J0X 1C0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Blue Sea

Madame,

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 puisque le fournisseur de service a intimidé la haute administration et lui a manqué de respect, en plus de tenter d'influencer les décisions devant être prises par l'administration municipale ainsi que par le conseil municipal concernant les contrats susceptibles de lui être octroyés.

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, Me Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin d'assurer le suivi des recommandations de la Commission.

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 **1^{er} décembre 2023**.

...2

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer,
Madame, 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 Blue Sea »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

SEPTEMBRE 2023

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 Blue Sea



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.

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 2 000 à 20 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 10 000 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 : 978-2-550-95965-6 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2023

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	7



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^o 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.

1. Art. 105 à 112 et 146 de la *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).

2. RLRQ, c. D-11.1.

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 une divulgation selon laquelle un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Municipalité de Blue Sea (ci-après « la Municipalité »). Selon les informations transmises, certains administrateurs (ci-après « les administrateurs visés ») d'un fournisseur de services (ci-après « le fournisseur visé ») harcèlent et intimident les employés de l'administration municipale et tiennent des propos irrespectueux envers ces derniers. Les événements rapportés surviennent au cours de l'année 2022, pendant le processus d'appel d'offres public (ci-après « AOP ») pour le contrat de déneigement de la municipalité.

3 – L'enquête

Les actes allégués correspondent à la définition d'une contravention à une loi du Québec et à un règlement pris en application de celle-ci ainsi qu'à la définition d'un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, soit les actes répréhensibles prévus aux paragraphes 1^o et 2^o de l'article 4 de la LFDAROP.

3. Art. 6, 12.1, 17.1, 17.2, 29, 32 et 34 de la LFDAROP.

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

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les faits allégués dans la divulgation sont avérés et, le cas échéant, s'ils constituent un acte répréhensible commis à l'égard de la Municipalité en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec cette situation et elle a obtenu la version des faits de plusieurs témoins, dont les administrateurs visés.

Le contexte

Le contrat de déneigement de la municipalité venant à échéance en 2022, l'administration municipale (particulièrement le directeur général et la directrice générale adjointe) entame la préparation d'un nouvel AOP au cours de l'été 2022. Considérant l'importante hausse des coûts vécue dans les dernières années, la Municipalité prend la décision de revoir à la fois son devis administratif et son devis technique afin d'attirer de nouveaux soumissionnaires, mais également afin de tenter de pallier la possible hausse du coût du contrat. Des aménagements sont donc pensés afin d'arriver aux objectifs de la Municipalité, notamment quant à la durée totale du contrat, qui était précédemment de cinq ans. C'est ainsi que la Municipalité publie l'AOP 2022-001 relativement au déneigement des rues et des chemins municipaux de la municipalité de Blue Sea en juillet 2022. C'est dans ce contexte que les comportements reprochés aux administrateurs visés surviennent.

La preuve démontre que le fournisseur visé est l'adjudicataire de ce contrat depuis déjà plusieurs années et qu'aucun autre soumissionnaire ne dépose de soumission lors des AOP publiés par la Municipalité. D'ailleurs, lors de leurs témoignages, les administrateurs visés affirment d'emblée que c'est leur municipalité : c'est donc logique que ce soit eux qui aient le contrat. En ce sens, le fournisseur visé détient un certain monopole relativement à ce type de contrat. La preuve veut également que le fournisseur visé soit l'un des seuls employeurs de la municipalité et la seule entreprise à détenir les équipements nécessaires à ce type de travaux. Néanmoins, il est bon de rappeler que des entreprises situées dans des municipalités voisines pourraient être admissibles à ce type de contrat. Malgré tout, aucune d'elles ne dépose de soumission.

Les faits

Suivant la publication de l'AOP 2022-001, le fournisseur visé dépose une soumission. Cette soumission ne respecte pas les exigences du devis technique, dont les nouveaux aménagements demandés par la Municipalité. Étant le seul soumissionnaire, et puisque le prix est nettement au-dessus de l'estimation des coûts réalisée par la Municipalité, le conseil mandate le directeur général afin de négocier le prix du contrat avec le fournisseur visé, et ce, en conformité avec les dispositions du *Code municipal du Québec*. Lors de cette rencontre, la Municipalité questionne les administrateurs visés quant à leur ouverture à la possibilité de réduire le prix du contrat. Les administrateurs du fournisseur visé n'étant pas tous présents, ils proposent d'y réfléchir et de lui revenir avec une nouvelle offre. Au terme de cette réflexion, le fournisseur visé, plutôt que de diminuer le prix de la soumission, offre à la Municipalité de lui fournir une certaine quantité de sable en compensation de la hausse du prix, et ce, pour un montant approximatif de 50 000 \$. Cette offre est refusée par la Municipalité puisqu'elle contrevient aux conditions prévues au *Code municipal du Québec*⁷.

Il est important de mentionner que, lors du processus de négociation et même suivant ce processus, les administrateurs visés tentent de communiquer avec des membres du conseil afin de leur expliquer leur offre et ainsi d'essayer de les faire changer d'avis concernant leur refus, et ce, malgré l'explication répétée de la direction générale selon laquelle les règles législatives ne permettent pas à la Municipalité d'accepter une telle offre. Les administrateurs visés usent également de leur influence auprès des citoyens en affirmant que la Municipalité refuse un rabais d'environ 50 000 \$ en rejetant leur offre révisée. Les administrateurs visés laissent également entendre que, si la Municipalité renonçait à certains employés, dont, particulièrement, la directrice générale adjointe, elle serait en mesure de payer l'augmentation dudit contrat de déneigement. Ils sont d'avis que la directrice générale adjointe est la cause de leurs problèmes avec la Municipalité.

S'en sont suivi un deuxième et un troisième affichage d'AOP. La Municipalité n'a reçu aucune soumission lors du deuxième affichage et une seule soumission lors du troisième affichage, celle du fournisseur visé. Durant ces processus, les administrateurs visés communiquent à plusieurs reprises avec le directeur général pour lui mentionner qu'aucune autre entreprise ne va soumissionner et qu'il n'est pas nécessaire d'annuler l'AOP

7. L'article 938.3 du Code municipal du Québec prévoit qu'en cas de soumissionnaire unique, une municipalité peut s'entendre sur la baisse du prix soumis sans toutefois pouvoir changer les autres obligations au contrat.

ou de le relancer après modifications, le tout étant fait avec un ton arrogant et méprisant.

D'ailleurs, le ou vers le 24 octobre 2023, lors du dépôt de la soumission du troisième processus d'AOP, l'un des administrateurs visés se présente au bureau municipal et tient des propos méprisants et déplacés à l'égard, notamment, de la directrice générale adjointe. Il dit entre autres que les employés « coûtaient cher pour juste brasser de la merde » et que si certains postes étaient supprimés, ce serait plus facile de payer la soumission proposée à sa juste valeur.

Le contrat de déneigement est finalement octroyé, faute d'autres soumissionnaires, au fournisseur visé, et ce, pour une période d'un an avec possibilité de renouvellement pour une année supplémentaire.

Le ou vers le 28 octobre 2023, l'un des administrateurs visés se présente au bureau municipal afin de déposer une demande d'accès à l'information. Il est mécontent et fâché. Ce dernier entre dans le bureau municipal, hausse le ton envers la réceptionniste, insulte les employés et tient des propos grossiers à l'endroit de la directrice générale adjointe.

Suivant ces événements, en novembre 2022, une mise en demeure est transmise aux administrateurs visés afin qu'ils cessent leurs propos diffamatoires et qu'ils ne se présentent au bureau municipal que si cela est nécessaire en vertu de la loi. Or, les administrateurs visés ne se conforment pas à cette mise en demeure, comme nous le verrons.

Le ou vers le 23 février 2023, lors du dépôt des soumissions pour un AOP pour la vidange des fosses septiques, l'un des administrateurs visés se présente à la Municipalité pour déposer une soumission bidon, sans signature et sans prix. De l'aveu même des administrateurs visés, cette démarche visait simplement à dire bonjour et à féliciter sarcastiquement l'administration municipale de bien comprendre les enjeux d'augmentation des coûts, faisant ainsi référence à l'AOP pour le déneigement. Également, lors de la séance du 6 juin 2023, au point annonçant la démission de la directrice générale adjointe, les administrateurs visés expriment leur joie par des commentaires et des applaudissements. Rappelons-nous que ces derniers souhaitaient ardemment son départ puisqu'ils considèrent qu'elle est la cause de leurs problèmes.

Les principaux constats

Nous considérons donc que ces interventions et cette attitude négative et arrogante de la part des administrateurs visés, en plus de créer un contexte de tension et de crainte, visent à tenter de maintenir une influence envers la Municipalité afin de conserver les contrats lui étant attribués. On parle de manque de respect et d'intimidation envers la haute administration. Les administrateurs visés tentent également de maintenir leur influence envers le conseil municipal par le biais de pressions de la part des citoyens et de propagande lors des séances du conseil pour des sujets qui ne les concernent pas.

Or, tous ces comportements contreviennent aux règles élémentaires en matière d'octroi de contrats publics et d'éthique en matière de lobbying. Considérant le contexte des événements rapportés dans le présent rapport ainsi que la législation au soutien de nos prétentions, les informations recueillies lors de la présente enquête seront donc transmises à Lobbyisme Québec Commissaire au lobbying et à l'Autorité des marchés publics.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Municipalité au sens des paragraphes 1° et 2° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à une loi du Québec et à un règlement pris en application d'une telle loi ainsi qu'un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

La DEPIM considère que les comportements des administrateurs visés relatés dans le présent rapport constituent des gestes d'intimidation visant à tenter d'influencer les décisions devant être prises par l'administration municipale ainsi que par le conseil municipal concernant les contrats susceptibles d'être octroyés au fournisseur visé.

L'enquête démontre que ces comportements ont des répercussions importantes sur l'administration de la municipalité. En effet, dès les premiers événements, les hauts fonctionnaires de la Municipalité ont cessé de circuler librement au sein de la municipalité, ils se sont également prévalus du droit au télétravail et, ultimement, ils ont quitté ou songent à quitter leurs postes, ce qui met la Municipalité à risque de dysfonctionnement majeur. Au surplus, certains élus municipaux se questionnent également quant à la

possibilité de démissionner. Finalement, l'attitude et les comportements des administrateurs visés, qui persistent encore à ce jour, font également en sorte que le processus d'attribution des contrats est susceptible de ne pas être pleinement respecté dans le futur.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé que la Municipalité :

1. Adopte, dans les meilleurs délais, une résolution demandant un accompagnement par la direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation;
2. Prenne les mesures nécessaires, notamment tout recours judiciaire qui s'impose, pour s'assurer que ses employés sont traités avec respect et qu'ils ne sont pas victimes de harcèlement ou d'intimidation de la part des fournisseurs de services;
3. Continue d'appliquer les bonnes pratiques en matière d'approvisionnement et, si cela s'avère plus avantageux, envisage le regroupement de services avec les municipalités voisines, soit pour offrir elles-mêmes le service, soit pour élaborer une stratégie d'approvisionnement groupée pouvant attirer de nouveaux fournisseurs;
4. Au besoin, ajoute au règlement de gestion contractuelle ainsi qu'aux futurs documents d'appels d'offres, notamment dans le devis administratif, des normes sur l'éthique et la déontologie devant s'appliquer aux fournisseurs de services.

Il est également exigé que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.

Québec, le 26 septembre 2023

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

