

Québec, le 25 avril 2023

PAR COURRIEL

mairie@saintplacide.ca

Daniel Laviolette
Maire de Saint-Placide
281, montée Saint-Vincent
Saint-Placide (Québec) J0V 2B0

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

Monsieur Laviolette,

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 que la Municipalité a commis plusieurs erreurs importantes relativement à la réintégration d'une employée destituée. Des centaines de milliers de dollars de fonds publics ont été dépensés sans assises solides. Le conseil municipal, fiduciaire de ces deniers, n'a pas eu l'éclairage requis, mais a plutôt été placé devant des faits accomplis sans pouvoir jouer pleinement son rôle de décideur. Nous considérons qu'il s'agit d'un usage abusif de fonds publics et d'un cas grave de mauvaise gestion.

La Commission est préoccupée par la capacité des membres du conseil à répondre aux enjeux à venir en matière de ressources humaines. Une saine gestion des deniers publics implique, à notre avis, que le conseil soit supervisé dans la gestion des ressources humaines afin d'éviter d'autres situations semblables. Par conséquent, nous vous informons que la Commission a recommandé à la ministre des Affaires municipales d'adopter un arrêté ministériel conformément à l'article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale* assujettissant la Municipalité au contrôle de la Commission, dans la mesure prévue aux paragraphes g et g.1 de l'article 48 de cette loi.

...2

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, monsieur Laviolette, 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 Saint-Placide »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

AVRIL 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 Saint-Placide

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 : 978-2-550-94507-9 (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	7
5 – Les recommandations	12

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.

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 Saint-Placide (ci-après « la Municipalité »).

Selon ces renseignements, une employée (ci-après « l'employée ») aurait été destituée en 2019 à la suite de plaintes en harcèlement psychologique portées contre elle, lesquelles ont été jugées fondées dans un rapport d'enquête.

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.

Toujours selon la divulgation, à la suite des élections générales du 7 novembre 2021, le nouveau conseil aurait réintégré l'employée en lui versant une indemnité de 500 000 \$, laquelle devait être financée par un emprunt de la Municipalité.

3 – L'enquête

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 personnes mises en cause.

Le 21 mars 2023, afin de faciliter l'enquête de la DEPIM, la Municipalité a renoncé, à l'égard de la Commission, au secret professionnel entre elle et ses avocats.

Chronologie des événements

- *La fin d'emploi*

Le 20 novembre 2018, la Municipalité mandate une firme en ressources humaines (ci-après « la firme ») pour produire un rapport d'enquête à la suite du dépôt de plaintes par des employés. Lors de cette même séance, le conseil adopte une résolution pour retenir les services d'un cabinet d'avocats afin d'obtenir une assistance juridique et des conseils professionnels quant au déroulement de l'enquête et de ses conclusions, de même que pour toute mesure à prendre, le cas échéant, suivant le rapport.

Le 6 février 2019, à la suite du rapport d'enquête de la firme, le conseil municipal suspend l'employée « de façon administrative de ses fonctions avec solde, pour la durée nécessaire afin que le conseil municipal complète son analyse et prenne une décision à cet égard ».

Le 16 avril 2019, la Municipalité mandate une société pour effectuer un diagnostic organisationnel afin de la guider dans sa prise de décision en lien avec le mandat octroyé en novembre 2018 et avec la résolution prise en février 2019.

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.

Le 22 juin 2019, le conseil adopte une résolution détaillée exposant ses motifs pour destituer l'employée. Il retient notamment que les comportements identifiés dans le rapport de la firme constituent du harcèlement psychologique et que le diagnostic organisationnel identifie plusieurs enjeux négatifs se rapportant à l'employée. La résolution mentionne également que l'employée démontre :

[...] une absence totale de prise de conscience eu égard au caractère fautif de ses comportements et qu'elle ne semble pas réaliser l'impact négatif de ses agissements sur le climat de travail et la santé psychologique des employés, préférant notamment prétendre que les plaintes [la] visant constituent un complot.

Le conseil souligne également que l'employée n'a démontré à aucune occasion être en mesure de modifier et de corriger ses comportements qui constituent, selon le rapport, du harcèlement psychologique.

À la suite de sa destitution, l'employée conteste la décision du conseil municipal au Tribunal administratif du travail (ci-après « TAT »).

Le 16 décembre 2020, une médiation se tient au TAT entre la Municipalité et l'employée, mais elle ne permet pas de régler le litige.

Le 13 septembre 2021, une première journée d'audience a lieu devant un juge administratif du TAT. Un seul témoin est entendu de la part de la Municipalité. La prochaine journée d'audience prévue est le 14 janvier 2022.

- **Les élections du 7 novembre 2021**

Pendant la campagne électorale de 2021, la destitution de l'employée a été un sujet discuté par certains candidats qui s'opposaient à la décision prise par le conseil. Les citoyens étaient divisés sur cette question. À la suite des élections, seulement deux conseillers de l'administration précédente ont gardé leur siège.

Selon l'enquête, quelques membres du nouveau conseil, dont une personne qui est apparentée à l'employée et qui avait travaillé de nombreuses années avec elle, s'étaient donné le mandat de « régler » le dossier de l'employée s'ils étaient élus, en réintégrant l'employée à son poste.

- **Le processus de médiation**

Dès décembre 2021, le maire se met à la recherche d'un médiateur afin de régler le litige opposant l'employée à la Municipalité.

Le 6 janvier 2022, le procureur de l'employée écrit une lettre destinée au juge administratif du TAT demandant une remise de l'audience du 14 janvier prochain et précisant ce qui suit :

[...] Depuis l'audience du 13 septembre dernier, un nouveau Maire et plusieurs nouveaux conseillers ont été élus à la Municipalité de Saint-Placide. Ces changements ont entraîné une volonté nouvelle d'explorer un règlement à l'amiable. La Municipalité a donc mandaté [...] pour agir à titre de médiateur dans le cadre d'une rencontre pour explorer un règlement à l'amiable du dossier mentionné en titre.

Le 15 janvier 2022, lors d'une séance extraordinaire, le conseil mandate un médiateur (ci-après « le médiateur ») dans le dossier de l'employée et prend à sa charge l'ensemble des frais liés à son mandat.

Au total, entre janvier et mars 2022, trois séances de médiation ont lieu entre la Municipalité et l'employée devant le médiateur.

Le 17 juin 2022, le procureur de la Municipalité écrit au juge administratif du TAT en affirmant que :

[...] le dossier est réglé dans ses enjeux essentiels :

- le conseil municipal annulera les résolutions de suspension et de destitution;
- le conseil municipal réintègrera [l'employée] au poste de [...];
- le conseil municipal paiera à [l'employée] une très importante somme sur laquelle il y a entente.

Cependant, le procureur ajoute qu'il reste « des éléments accessoires [qui] font obstacle à la conclusion définitive d'une entente ». Il demande que les parties soient convoquées devant le juge administratif à sa prochaine disponibilité.

- **Le processus de réintégration**

Le 10 août 2022, le procureur de la Municipalité écrit à nouveau au juge administratif du TAT afin de lui demander de rendre « une ordonnance provisoire » contenant les conclusions suivantes :

ACCUEILLE la plainte de [l'employée] en vertu de l'article 267 du *Code municipal*;
ANNULE la destitution de [l'employée] imposée le 22 juin 2019 par la Municipalité [...];
ORDONNE à la Municipalité [...] de réintégrer [l'employée] dans son emploi, avec tous ses droits et privilèges, dans les quinze (15) jours de la réception de la présente ordonnance;
RÉSERVE sa compétence pour déterminer la ventilation spécifique de l'enveloppe monétaire déjà convenue entre les parties;
RÉSERVE sa compétence pour régler toute autre question en suspens dans le dossier.

Le procureur de la Municipalité ajoute que la Municipalité pourrait procéder de façon unilatérale à l'annulation de la suspension et de la destitution et rappeler l'employée au travail, mais il affirme que, « par respect pour le processus en cours et pour le Tribunal, il convient selon [eux] que cette ordonnance soit rendue par [le TAT] ».

Dans une correspondance du 15 août 2022, le procureur de l'employée consent à cette demande d'ordonnance provisoire et soulève les points qui demeurent toujours en litige, dont un examen médical préalable par un psychiatre demandé par la Municipalité.

Dans une correspondance du 17 août 2022, la Municipalité explique cette demande en ces termes :

Examen médical préalable

La Municipalité veut faire une preuve devant vous de l'intérêt qu'il y aurait pour [l'employée] d'obtenir un encadrement médical pour favoriser une meilleure gestion des émotions.

La simple lecture de certains des documents qui avaient été à l'origine de la destitution permet de constater qu'il existait certaines problématiques importantes pour lesquelles [l'employée] pourrait bénéficier d'un accompagnement médical de qualité.

Le 8 septembre 2022, le TAT rend l'ordonnance provisoire demandée par les parties, laquelle se lit ainsi :

PREND ACTE de l'entente intervenue entre les parties;
ORDONNE à la Municipalité [...] de se conformer à ladite entente en procédant à l'annulation de la destitution de [l'employée] imposée le 22 juin 2019 et en la réintégrant dans son emploi à la Municipalité [...], avec tous ses droits et privilèges, dans les trente (30) jours de la notification de la présente décision;
RÉSERVE sa compétence pour régler toute difficulté découlant de la présente décision ainsi que pour trancher, le cas échéant, les aspects de la plainte n'ayant pas été résolus par l'entente partielle; [...]

Le 20 septembre 2022, le conseil municipal adopte trois résolutions en lien avec la présente affaire.

Premièrement, le conseil adopte le *Règlement numéro 2022-08-16 décrétant l'autorisation d'un emprunt pour le paiement des honoraires, des frais juridiques et du jugement de cour dans le dossier de [l'employée]* dont l'avis de motion a été donné le 16 août 2022. À la lecture dudit règlement, on constate que le montant de l'emprunt demandé est de 800 000 \$, sur une période de 10 ans, et que les sommes seront remboursées par l'imposition d'une taxe sur l'ensemble des immeubles imposables du territoire de la Municipalité. Le règlement d'emprunt a été transmis à la ministre des Affaires municipales pour approbation, mais n'a toujours pas été approuvé en date du présent rapport.

Deuxièmement, le conseil adopte une résolution intitulée *Autorisation signature entente de règlement et transaction de quittance dans le dossier de [l'employée]*. Elle contient notamment les éléments suivants :

CONSIDÉRANT QUE relativement à la Plainte [de l'employée], le [TAT] a rendu une décision le 8 septembre 2022 sous la plume du juge administratif, dans le dossier portant le numéro [...] (ci-après la « Décision »);
CONSIDÉRANT QUE la Municipalité doit se conformer à l'ordonnance prononcée par la Décision du [TAT] et qu'il est de sa volonté de le faire; [...]
D'ANNULER la résolution portant le numéro [...] adoptée le 6 février 2019 et la résolution [...] adoptée le 22 juin 2019, annulant ainsi la destitution de [l'employée] imposée le 22 juin 2019.
D'ACCEPTER la réintégration de [l'employée] dans son emploi à la Municipalité de Saint-Placide, avec

tous ses droits et privilèges, dans les trente (30) jours suivant la notification de la décision du tribunal.

DE MANDATER [...] à signer tout document nécessaire au respect par la Municipalité de l'ordonnance prononcée par la Décision du [TAT], dont notamment tout document prévoyant le paiement convenu entre les parties et de la façon indiquée, lequel paiement est autorisé par la présente résolution. [...]

Troisièmement, toujours pendant la séance du 20 septembre, le conseil adopte une résolution visant à affecter un « surplus accumulé d'un montant de 500 000 \$ comptabilisé en acompte provisionnel dans un litige au [TAT] [...] ».

La preuve recueillie en enquête permet de démontrer que la somme de 500 000 \$ a été remise à l'employée, le ou vers le 3 octobre 2022. Le montant de 500 000 \$ est divisé en divers sous-montants, notamment en indemnité pour pertes de salaire (moins les cotisations prévues à la loi), en régime de retraite, en régime enregistré d'épargne-retraite, en indemnité pour dommages moraux et en remboursement d'honoraires d'avocat.

- **La réintégration**

Le 17 octobre 2022, l'employée est réintégrée dans ses fonctions. Contrairement aux demandes de la Municipalité, l'employée n'a pas bénéficié d'un encadrement médical pour favoriser une meilleure gestion de ses émotions.

Les employés ayant travaillé avec l'employée à l'époque de sa destitution ont été rencontrés par un membre du conseil et par le médiateur, qui agit comme « consultant en ressources humaines ». Pendant la rencontre, une lettre est remise à ces employés. En voici quelques extraits :

[...] Vous devez donc considérer la présente comme étant une directive ferme, sous peine de sanction, de n'avoir aucun échange quelconque avec l'employée en relation avec les interactions que vous avez pu avoir avec elle dans le passé [...]

Le conseil municipal accueille le retour de l'employée d'une façon très positive et par voie de conséquence, votre devoir de loyauté vous impose de collaborer pleinement et de façon positive à la réussite de son retour. [...]

L'un des employés qui reçoivent cette lettre est l'une des personnes à l'origine de l'enquête de la firme en 2018. Selon la preuve, ce dernier a anticipé sa retraite en raison du retour de l'employée. Précisons que l'autre employée à l'origine de l'enquête est toujours en arrêt de travail et qu'elle n'a pas réintégré ses fonctions.

Le lendemain de la réintégration de l'employée, une employée part en arrêt de travail en invoquant notamment comme motif le retour de l'employée. Cette allégation est vivement contestée par la Municipalité. Un dossier a été ouvert à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.

Une audience était prévue le 5 janvier 2023 pour que le TAT statue sur les points qui demeurent en litige entre la Municipalité et l'employée. Cependant, cette audience a été remise en raison de pourparlers de règlement à l'amiable.

En date d'aujourd'hui, le litige perdure malgré la réintégration de l'employée et le paiement par la Municipalité de plusieurs centaines de milliers de dollars de fonds publics.

4 – Les conclusions

De l'avis de la DEPIM, plusieurs actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité dans la section qui précède.

La décision de réintégrer l'employée était irrégulière et le processus a été entaché de plusieurs vices majeurs et d'erreurs grossières. Des centaines de milliers de dollars de fonds publics ont été dépensés sans assises solides. Le conseil municipal, fiduciaire de ces deniers, n'a pas eu l'éclairage requis, mais a plutôt été placé devant des faits accomplis sans pouvoir jouer pleinement son rôle de décideur. Nous considérons qu'il s'agit d'un usage abusif de fonds publics et d'un cas grave de mauvaise gestion.

S'ajoutent aussi des contraventions à des lois du Québec ainsi que des manquements graves aux normes d'éthique et de déontologie.

Remarques préliminaires

D'emblée, il est important de préciser que le mandat de la DEPIM n'est pas de statuer sur l'existence, ou non, de harcèlement psychologique. Également, nous ne pouvons

pas nous substituer au TAT afin de déterminer si la destitution de l'employée était justifiée au sens de l'article 267.0.2 du *Code municipal du Québec*⁷. Finalement, la DEPIM ne peut déterminer si une faute déontologique a été commise par un professionnel dans l'exécution de son mandat. Cette compétence appartient au syndic d'un ordre professionnel et, ultimement, au conseil de discipline de cet ordre.

Adoption de résolutions

Des allégations formulées pendant l'enquête de la DEPIM mentionnaient que les résolutions adoptées par l'ancien conseil municipal en février 2019 et en juin 2019 concernant l'employée étaient entachées d'irrégularités, ce qui pourrait causer leur nullité.

La première allégation porte sur le fait que ces résolutions ont été adoptées lors de séances extraordinaires et que les avis de convocation requis par le *Code municipal* n'ont pas été signifiés à une conseillère absente. Or, même si la conseillère absente est incapable de produire les avis de convocation, elle affirme les avoir reçus. Selon la Cour d'appel⁸, ce témoignage peut être suffisant pour en faire la preuve.

On allègue également qu'une conseillère municipale a agi comme « secrétaire de la séance », ce qui relève des tâches du greffier-trésorier⁹. La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁰ est claire : un membre du conseil ne peut agir comme « secrétaire de la séance ».

Cependant, l'article 23 du *Code municipal* vise à assurer la pérennité des décisions du conseil en affirmant ceci :

23. Nulle objection faite à la forme ou fondée sur l'omission de formalités même impératives dans des actes ou procédures relatifs à des matières municipales, ne peut être admise sur une action, poursuite ou procédure civile concernant ces matières, à moins qu'une injustice réelle ne dû résulter du rejet de cette objection [...]

Ainsi, l'enquête de la DEPIM ne permet pas de conclure à une contravention à une loi qui aurait eu comme conséquence inévitable d'annuler les résolutions adoptées par le conseil pour suspendre et destituer l'employée.

Manque d'impartialité du médiateur

La preuve ne permet pas de conclure, de manière probante, sur les raisons qui ont poussé le maire et, subséquemment, la Municipalité à faire le choix de ce médiateur.

Cependant, la DEPIM se questionne sur les raisons qui ont poussé la Municipalité à mandater un médiateur privé alors qu'il existe, au TAT, un service de conciliation gratuit qui permet de régler les dossiers à la satisfaction des parties.

De plus, même si cela n'est pas essentiel pour agir comme médiateur, la personne choisie par la Municipalité n'est pas un médiateur reconnu par le Barreau du Québec, et ce, même s'il est membre de l'ordre professionnel.

Il n'en demeure pas moins qu'il est essentiel pour un médiateur de faire preuve d'impartialité. L'article 3 du *Code de procédure civile*¹¹ se lit ainsi :

3. Les parties qui font appel à un tiers pour les assister dans leur démarche ou pour trancher leur différend le choisissent de concert.

Ce tiers doit être en mesure d'agir avec impartialité et diligence et de le faire selon les exigences de la bonne foi. [...]

En ce sens, le *Dictionnaire de droit québécois et canadien*¹² contient la définition suivante d'une médiation :

Mode amiable de règlement des conflits qui consiste dans l'intervention d'un tiers impartial ayant pour mission de rapprocher les parties impliquées et de leur proposer des solutions qui leur soient acceptables.

7. RLRQ, c. 27-1.

8. Plamondon c. Saint-Raymond (Ville de), J.E. 2003-944 (C.A.).

9. Art. 201 du Code municipal.

10. RLRQ, c. E-2.2, art. 300, al. 1, par. 3, et art. 63.

11. RLRQ, c. 25.01.

12. Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5^e édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 2015, p.410

De même, à titre indicatif, le modèle d'entente préalable à la médiation au *Guide de normes de pratique en médiation civile et commerciale* publié par le Barreau du Québec prévoit ceci :

2. IMPARTIALITÉ

Le médiateur agira, en tout temps, de façon neutre et impartiale. Nous reconnaissons que, bien que le médiateur possède une formation juridique, celui-ci ne donnera aucun avis ou opinion juridique eu égard à nos obligations et droits respectifs.

La preuve démontre que le médiateur n'a pas respecté ses obligations d'impartialité. Au contraire, le 25 janvier 2022, il affirme devant les parties que « les médiateurs du gouvernement sont tellement préoccupés ou même obsédés par l'importance pour eux de paraître d'être neutres qu'ils privent souvent les parties du bénéfice de savoir ce qu'ils pensent vraiment [...] ». Il affirme que « son devoir de compétence [lui] impose de procéder très différemment de ce à quoi on est un peu habitué quand on fait un travail avec des médiateurs ». Il affirme qu'il va « diriger beaucoup » les parties et que son « idée est pas mal déjà faite sur le dossier ».

Un document de 14 pages lu par le médiateur aux parties lors de la première séance de médiation démontre qu'il croyait sans l'ombre d'un doute que l'employée avait été destituée de manière illégale.

Dans ledit document, le médiateur mentionne notamment qu'il ne trouve aucun élément qui pourrait justifier une personne raisonnable de considérer qu'il y a une rupture du lien de confiance entre la Municipalité et l'employée. Il discrédite aussi l'une des personnes ayant porté plainte contre l'employée en parlant de faits antérieurs, alors qu'il était à l'emploi d'une autre de ses clientes. Le médiateur ajoute également qu'il a convaincu l'employée d'accepter un poste temporaire pour l'une de ses clientes. Il continue sa présentation en étant très critique sur le travail d'enquête réalisé par la firme et il commente plusieurs allégations retenues par cette dernière en les décrivant comme du harcèlement psychologique et en les tournant au ridicule. Il déplore la résolution adoptée le 6 février 2019 en disant que « tous les éléments d'un congédiement déguisé sont présents ».

Il affirme sans détour que le problème n'est pas l'employée, mais l'incompétence des anciens membres du conseil. Il termine en exprimant son opinion sur la résolution de destitution du 22 juin 2019. Il est catégorique : la Municipalité a fait des erreurs

« extraordinaires ». Il qualifie la résolution d'« aberration » et il conclut ainsi : « [Le] jupon des intentions véritables [...] dépasse : il y a ici pour moi de l'incompétence crasse dans la gestion du dossier. »

Le 5 février 2022, le médiateur rencontre les membres du conseil municipal lors d'une réunion privée. Il fait part de son opinion et mentionne ceci :

Il faudrait accepter dès maintenant l'idée qu'il faut réintégrer [l'employée] parce que si la Municipalité ne le fait pas, le [TAT] va le faire après 15 à 20 journées d'audience pénibles et coûteuses : il n'est pas déraisonnable d'envisager des frais de 1,2-1,3 million \$ à 1,5 million \$ dans une année ou deux, avec une obligation de réintégrer [l'employée] de force.

Il appert que les comportements de l'employée identifiés dans le rapport de la firme comme étant du harcèlement psychologique, de même que « l'absence totale de prise de conscience eu égard au caractère fautif de ses comportements » et l'absence de volonté de l'employée de modifier et de corriger ses comportements, n'ont jamais été considérés pleinement pendant le processus de médiation et dans la recommandation du médiateur, et ce, malgré la démarche effectuée par la Municipalité entre novembre 2018 et juin 2019.

La DEPIM ne peut ni ne veut prendre position en ce qui concerne les chances de succès du recours de l'employée devant le TAT pour contester sa destitution par la Municipalité. Cependant, nous sommes forcés de constater que le médiateur n'a pas fait preuve d'impartialité et que cela a entaché l'ensemble du processus.

La position juridique de la Municipalité ayant été aussi ouvertement critiquée, voire anéantie, par le médiateur ne laissait aucune chance à une véritable négociation entre les parties.

Ce faisant, la preuve obtenue par la DEPIM démontre que l'ensemble des membres du conseil ont senti qu'ils n'avaient aucune autre option que celle d'accepter de verser un dédommagement important à l'employée et d'accepter sa réintégration. Malgré l'unanimité apparaissant aux résolutions, la preuve obtenue permet de croire que quelques conseillers n'étaient pas à l'aise avec la décision prise, mais qu'ils ne voyaient pas d'autre option.

Réintégration de l'employée, une décision sans résolution préalable

L'enquête de la DEPIM démontre que plusieurs conseillers n'ont jamais pris connaissance en profondeur du rapport produit par la firme en janvier 2019 faisant état des comportements reprochés à l'employée, ni même du diagnostic organisationnel faisant suite à ce rapport. Ces rapports avaient pourtant été mis à leur disposition. Rappelons-le, ces rapports étaient la pierre d'assise des décisions prises par le conseil municipal.

Il est donc difficile de croire que les élu·es et les élus ont pris les moyens raisonnables afin de prendre des décisions éclairées tout au long des procédures entourant le dédommagement et la réintégration de l'employée.

Pourtant, le 17 juin 2022, le procureur de la Municipalité mentionne au juge administratif du TAT que « le conseil municipal annulera les résolutions de suspension et de destitution » et que « le conseil municipal réintègrera [l'employée] au poste de [...] ».

Cependant, ce n'est pas ce qui se produit. La trame factuelle démontre plutôt que, le 10 août 2022, le procureur de la Municipalité a demandé au juge administratif du TAT d'ordonner la réintégration de l'employée.

Or, il est difficile de comprendre d'où vient cette « demande » de la Municipalité puisque, à cette date, le conseil municipal n'a adopté aucune résolution demandant au TAT d'annuler la destitution de l'employée et de la réintégrer. La jurisprudence de la Cour suprême est claire sur la façon pour une municipalité de s'exprimer :

Suivant les règles de droit public, la résolution et le règlement sont les véhicules juridiques par lesquels une municipalité, par l'entremise de son organe décisionnel qu'est le conseil municipal, exprime sa volonté de même que ses décisions [...]. Il s'agit des principes énoncés aux [articles] 47 et 350 [de la *Loi sur les cités et villes*], lesquels prévoient respectivement que la municipalité est représentée et ses affaires administrées par son conseil, et que les règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être adoptés par le conseil en séance (voir aussi les [articles] 79 et 438 al. 1 du *Code municipal du Québec* [...])¹³.

Rappelons que l'article 83 du *Code municipal* prévoit que « [l]es règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être adoptés par le conseil en séance ». Quant à l'article 149 du *Code municipal*, il énonce que les séances du conseil « sont publiques et [que] les délibérations doivent y être faites à haute et intelligible voix ». Donc, même si l'ensemble des membres du conseil sont en accord pendant une séance de travail, ils ne peuvent valablement lier la Municipalité lorsque la décision n'est pas contenue dans une résolution ou dans un règlement suivant les dispositions de la loi.

Le 20 septembre 2022, la Municipalité adopte une résolution qui fait suite à l'ordonnance du TAT de réintégration de l'employée. Cependant, la résolution est libellée d'une manière qui ne reflète pas la réalité et qui omet de mentionner que l'ordonnance a été rendue à la demande de la Municipalité.

Erreurs au règlement d'emprunt

- **Les erreurs matérielles**

À la simple lecture du règlement décrétant l'autorisation d'un emprunt pour le paiement des honoraires, des frais juridiques et du jugement de cour dans le dossier de l'employée, il appert qu'il existe des erreurs dans la rédaction du texte. D'abord, à l'article 3, il mentionne les « coûts des travaux ». Ensuite, les articles 5 et 6 du règlement prévoient des façons différentes de rembourser l'emprunt. L'article 5 prévoit l'imposition d'une taxe « sur tous les immeubles imposables ». Cependant, l'article 6 prévoit que la taxe sera imposée à « chaque propriétaire d'un immeuble imposable bénéficiant des travaux décrétés ».

- **L'approbation des personnes habiles à voter**

En règle générale, le *Code municipal* prévoit ceci :

1061. [...] Tout règlement visé au premier alinéa [emprunt ou émission de bons] d'une municipalité locale doit être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter et du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. [...]

13. Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc., 2019 CSC 57, par. 53.

Les articles 1113 et suivants du *Code municipal* prévoient les modalités d'exécution lorsqu'un jugement est rendu à l'encontre d'une municipalité. Il est prévu que, dans le cas d'un jugement « condamnant une municipalité au paiement d'une somme de deniers », la municipalité doit en acquitter le montant.

En effet, l'article 1114 du *Code municipal* prévoit ce qui suit :

1114. S'il n'y a pas de fonds, ou si ceux à la disposition du greffier-trésorier ne sont pas suffisants, le conseil doit, aussitôt après la notification du jugement de la cour, ordonner par résolution au greffier-trésorier de prélever, sur les biens imposables du territoire de la municipalité affectée par le jugement, une somme suffisante pour le mettre en état d'acquitter le montant des deniers dus, avec intérêt et frais.

Le conseil peut également procéder par la voie d'un règlement d'emprunt qui ne requiert que l'approbation du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Seul le conseil d'une municipalité locale peut ordonner le prélèvement d'une somme en vertu du premier alinéa.

Or, l'ordonnance du TAT du 8 septembre 2022, reproduite ci-haut, ne condamne pas la Municipalité au paiement d'une somme d'argent. En aucun temps il n'est mentionné d'une condamnation, mais bien d'une entente intervenue entre les parties. La seule force exécutoire de cette décision du TAT vise à annuler la destitution et à réintégrer l'employée, qui, comme mentionné précédemment, n'a jamais été autorisée préalablement par le conseil.

À notre avis, le règlement d'emprunt ne pouvait jouir de la procédure d'exception prévue au *Code municipal* et aurait dû être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter selon les modalités prévues à la loi.

- **Les dépenses engagées**

Comme mentionné précédemment, la preuve démontre que la somme de 500 000 \$ prévue à l'entente a été reçue par l'employée le 3 octobre 2022.

Or, il appert que la Municipalité a donné des informations inexactes, voire erronées, au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation lorsqu'elle a transmis la fiche de son règlement d'emprunt le 5 octobre 2022.

En effet, à la question « dépenses engagées », la Municipalité indique qu'en date du 16 août 2022 (date de l'avis de motion), la dépense engagée au règlement n° 2022-08-16 est de 161 102 \$. Or, la loi ne prévoit pas qu'il faut faire part des dépenses engagées au moment de l'avis de motion. Au contraire, le *Code municipal* prévoit ceci :

1063.1. Une partie de l'emprunt, non supérieure à 5 % du montant de la dépense prévue par le règlement d'emprunt en vigueur, peut être destinée à renflouer le fonds général de la municipalité de tout ou partie des sommes engagées, avant l'entrée en vigueur du règlement, relativement à l'objet de celui-ci.

Lorsque le règlement ne requiert pas l'approbation de personnes habiles à voter, le pourcentage prévu au premier alinéa est remplacé par celui de 10 %.

Lorsque la législation municipale prévoit qu'un règlement doit recevoir une approbation, ce dernier ne peut être publié ni entrer en vigueur tant qu'il n'a pas reçu cette approbation¹⁴.

Ainsi, à la date de signature de la fiche, soit le 5 octobre 2022, la preuve démontre que la somme engagée était minimalement de 661 102 \$, ce qui dépasse largement le seuil de 5 % prévu au *Code municipal*.

Au cours de l'enquête de la DEPIM, des témoins ont été questionnés sur ces situations irrégulières. Le 18 avril 2023, le conseil a finalement adopté des résolutions visant à abroger le règlement d'emprunt adopté le 20 septembre 2022.

Obligations de la Municipalité

La Municipalité, en tant qu'employeur, doit se conformer aux dispositions de la *Loi sur les normes du travail*¹⁵. Elle doit donc se conformer aux obligations prévues à la section V.2 en matière de harcèlement psychologique :

14. Code municipal, art. 446, al. 2.

15. RLRQ, c. N-1.1.

81.19. Tout salarié a droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique.

L'employeur doit prendre les moyens raisonnables pour prévenir le harcèlement psychologique et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour la faire cesser. [...]

Comme mentionné précédemment, le 17 août 2022, le procureur de la Municipalité fait part des préoccupations de sa cliente concernant la réintégration de l'employée et mentionne qu'elle doit obtenir « un encadrement médical pour favoriser une meilleure gestion des émotions ».

Même si les problèmes de comportement de l'employée n'ont pas été considérés par la Municipalité avant de demander sa réintégration, il appert de la preuve qu'elle les connaissait et qu'elle souhaitait, d'une certaine manière, prévenir certains comportements.

Cependant, au moment de la réintégration, les membres du conseil n'ont mis en place aucune mesure pour répondre à ces préoccupations.

Au contraire, la lettre du 17 octobre 2022 remise aux employés ayant travaillé auparavant avec l'employée ne laisse aucune place à interprétation : « Le conseil municipal accueille le retour de [l'employée] d'une façon très positive et par voie de conséquence, votre devoir de loyauté vous impose de collaborer pleinement et de façon positive à la réussite de son retour. »

La DEPIM doit conclure que la Municipalité n'a pas mis en place les moyens raisonnables afin que le retour de l'employée ne compromette pas le droit pour les employés municipaux de travailler dans un milieu sain.

Saine gestion des fonds publics

La jurisprudence reconnaît que les membres du conseil doivent agir avec prudence. Comme le soulignait la Cour supérieure, « le conseil municipal agit en tant que fiduciaire de l'argent des contribuables et doit l'administrer avec le plus grand soin¹⁶ ».

La DEPIM constate que, depuis l'élection de novembre 2021, plusieurs problèmes sont survenus et ont mené à la situation actuelle.

Des centaines de milliers de dollars ont été versés en honoraires pour guider la Municipalité dans ses décisions. Malgré les sommes versées, la DEPIM ne peut que constater un retour à la case départ avec la réintégration de l'employée qui a reçu, à son tour, des centaines de milliers de dollars en indemnité. L'absence de décision du TAT sur les accusations de harcèlement psychologique laisse également planer un doute sur le climat de travail qui prévalait à la Municipalité à l'époque.

Ajoutons que le litige avec l'employée n'est pas encore terminé puisqu'il existe encore un litige au TAT portant sur les « difficultés découlant de la décision du 8 septembre 2022 et des aspects non résolus de la plainte [...] ». Il est fort probable que de nouvelles sommes soient versées à l'employée.

En somme, ce sont les citoyens de la Municipalité qui vont payer la note pour cette guérilla qui n'aura fait, au bout du compte, que des perdants.

5 – Les recommandations

La DEPIM ne peut que déplorer les nombreuses irrégularités dans les décisions prises par les membres du conseil depuis le début du mandat, et elle est préoccupée par leur capacité à répondre aux enjeux à venir en matière de ressources humaines. Une saine gestion des deniers publics implique, à notre avis, que le conseil soit supervisé dans la gestion des ressources humaines afin d'éviter d'autres situations semblables.

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

1. Le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.

Au regard de ce qui précède, il est également recommandé à la ministre des Affaires municipales :

1. D'adopter un arrêté ministériel, conformément à l'article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale*, assujettissant la Municipalité au contrôle de la Commission dans la mesure prévue aux paragraphes g et g.1 de l'article 48 de cette loi.

Québec, le 24 avril 2023

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

16. Parenteau c. Bourbonnais, [2006] R.J.Q. 1696 (C.S.), infirmée pour d'autres motifs par Bourbonnais c. Parenteau, [2008] R.J.Q. 104 (C.A.).

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

