

Québec, le 30 janvier 2025

PAR COURRIEL

dg@mundirlande.qc.ca

Madame Caroline Nadeau
Directrice générale
Municipalité d'Irlande
157, chemin Gosford
Irlande (Québec) G6H 2N7

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

Madame Nadeau,

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 des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité d'Irlande au sens des paragraphes 1^o et 4^o de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à la loi et un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité.

Nous considérons que le maire a excédé ses fonctions via une utilisation abusive et mal intentionnée de son pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle; laquelle constitue de l'abus d'autorité.

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 Sylvie Piérard, vice-présidente 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 1^{er} mai 2025.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Madame Nadeau, 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 d'Irlande »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JANVIER 2025

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 d'Irlande

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 : 978-2-555-00375-0

© Commission municipale du Québec, 2025

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° 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 11.1 de cette loi, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁵, 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 d'Irlande (ci-après : la Municipalité). Plus précisément, le maire s'ingérerait dans le travail de la direction générale et d'un employé municipal (ci-après : l'Employé) notamment en exerçant une surveillance accrue, en effectuant des tâches qui ne relèvent pas de ses fonctions et en privant l'administration de l'exercice de ses pouvoirs.

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 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 la personne mise en cause.

Contexte

Membre du conseil depuis 2017, le maire entre dans ses nouvelles fonctions à la suite des élections générales tenues en novembre 2021. Quant à l'Employé, il œuvre auprès de la Municipalité depuis 2018. Rapidement, des tensions se font sentir entre eux.

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. C -37.

3.1 Les comportements du Maire

L'enquête de la DEPIM a permis de recenser plusieurs comportements inadéquats du maire tant à l'égard de l'Employé que de la directrice générale. À son entrée en fonction, le maire considère avoir l'expérience professionnelle l'autorisant à intervenir dans les différents travaux du secteur de la voirie. Peu à peu, le travail de l'Employé est scruté, questionné puis critiqué, alors que les fonctions de la directrice générale sont minées et usurpées.

Ces comportements engendrent deux (2) plaintes en harcèlement psychologique, dont une formelle au terme de laquelle une enquête externe conclut à du harcèlement psychologique de la part du maire.

A. Comportements à l'égard de l'Employé

Une surveillance soutenue et graduelle du maire à l'égard de l'Employé est constatée, dans le cadre de laquelle les gestes suivants sont notamment posés :

- 1) Filature de l'Employé : Soupçonnant une utilisation du camion municipal à des fins personnelles un dimanche, le maire suit l'Employé, le prend en photo, trace un croquis de son trajet et cache le tout à la directrice générale;
- 2) En caucus, alors que l'augmentation de salaire de l'Employé est abordée, le maire exige que la directrice générale lui remette les feuilles de temps de l'Employé;
- 3) Investigation de l'Employé : à la suite du dépôt d'une plainte en harcèlement psychologique à son encontre, le maire entreprend des démarches d'investigation contre l'Employé. En outre :
 - À l'insu du conseil, il met en demeure la directrice générale de lui remettre la clé du garage municipal afin de faire l'inventaire des outils et vérifier qu'aucun n'a été dérobé par l'Employé;
 - Alors qu'une condition médicale affecte l'Employé et l'oblige à s'absenter, le maire effectue des vérifications auprès du Collège des médecins et soutient faussement auprès des conseillers que son billet médical est falsifié;
 - Avec le soutien d'autres élus, les allées et venues du camion municipal sont surveillées;

- Un élu procure au maire la facture d'un achat effectué par l'Employé afin de vérifier le produit acheté et l'heure de la transaction;
 - Le Maire reçoit la plainte d'un citoyen à l'égard de l'Employé et procède personnellement à son traitement, avant d'impliquer d'autres membres du conseil, le tout à l'insu de la directrice générale;
- 4) Il s'oppose à la poursuite de travaux autorisés par résolution considérant qu'ils peuvent profiter au fils de l'Employé résidant à proximité.

Dans le cadre de l'enquête, le maire exprime avoir vu dans la plainte citoyenne logée à l'égard de l'Employé l'opportunité d'arriver à ses fins. Aux prises avec une plainte en harcèlement psychologique déposée contre lui, il est en quête de se venger afin de prouver que l'Employé est la personne problématique et d'obtenir son congédiement. Il a donc utilisé ses pouvoirs à des fins personnelles en agissant de manière à régler le conflit qu'il entretient avec l'Employé depuis des années.

B. Comportements à l'égard de la directrice générale

Outre le fait de compromettre la gestion disciplinaire de la directrice générale à l'égard de l'Employé par les actes précédemment cités, le maire entrave la gestion administrative de la Municipalité.

Il appert de l'enquête que, compte tenu de la conduite du maire, la directrice générale tente de protéger l'Employé, notamment en limitant l'information qu'elle transmet au conseil au strict minimum. Cette attitude déplaît au maire, qui développe une attitude hargneuse à son égard, doute de ses comptes rendus et remet publiquement en question sa capacité à exercer ses fonctions.

D'autre part, il s'ingère dans l'administration municipale, contacte des fournisseurs de services à l'insu du conseil et de la direction générale, surveille le déroulement des chantiers, confectionne un agenda des opérations des travaux publics et soutient des élus à entreprendre des tâches appartenant aux employés municipaux. Ces agissements ont des impacts sur l'administration. Ils engendrent des délais, génèrent des mésententes avec des fournisseurs de services et privent la directrice générale d'une information complète pour gérer adéquatement la Municipalité.

Rencontré par des enquêteurs de la DEPIM, le maire légitimise ses actions par son pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle. Il évoque également le droit à l'information des élus pour justifier l'accompagnement qu'il a sollicité chez certains d'entre eux.

Or, ce faisant, il a non seulement caché de l'information concernant l'Employé à la directrice générale, la privant ainsi de son rôle de supérieure hiérarchique, mais il a aussi usurpé des pouvoirs qui lui appartiennent.

Notons que la présente enquête permet d'établir que les agissements de la directrice générale sont conformes à ses responsabilités.

C. Comportements des membres du conseil

Tel que mentionné précédemment, sollicités par le maire, certains élus se sont placés dans des situations d'ingérence et se sont retrouvés à investiguer pour le maire à l'encontre de l'Employé, et ce, alors qu'une enquête en harcèlement psychologique était en cours.

4 – Les conclusions

Le maire et certains élus font non seulement une mauvaise lecture de leurs rôles et responsabilités, mais aussi de ceux qui incombent à la directrice générale.

En effet, malgré l'absence d'un règlement déléguant à la directrice générale les mêmes pouvoirs que ceux dévolus par la *Loi sur les cités et villes* en matière de ressources humaines⁶, celle-ci est :

« [...] le fonctionnaire principal de la municipalité, a le pouvoir de gérance qui accompagne nécessairement un tel titre et donc une certaine autorité sur les autres fonctionnaires ou employés de la municipalité »⁷.

6 Le conseil municipal peut, par règlement, accorder au directeur général des pouvoirs similaires à ceux prévus par la *Loi sur les cités et villes*, incluant l'autorité sur les employés et le pouvoir de suspension (art. 212.1 CM). Sans un tel règlement, le directeur général d'une municipalité régie par le Code municipal (ci-après « CM ») conserve tout de même un contrôle important en tant que fonctionnaire principal (art. 210, 211 et 212 CM).

7 Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS avec la collaboration de Lise VÉZINA, « Droit municipal : Principes généraux et contentieux », version en ligne, par. 5.5.

8 CM, RLRQ, c. C-27.1, art. 212 al 1, par 1.

À cet égard, la loi lui confère le rôle de courroie de transmission entre les employés et le conseil⁸. Cette position délicate implique une rigueur dans la communication des informations pertinentes au conseil, tout en requérant un rôle de protection des employés contre les manœuvres personnelles des élus et leur possible ingérence.

L'un des rôles fondamentaux du directeur général est d'être « un rempart entre le politique et l'administration »⁹ et à titre de représentant de l'employeur¹⁰ face aux autres employés, certaines responsabilités lui incombent dont celles de s'assurer d'offrir un milieu de travail sain, exempt de harcèlement et d'intimidation¹¹.

Or, bien qu'il dispose d'un pouvoir de surveillance et de contrôle sur les officiers de la municipalité, celui-ci n'est pas absolu. D'une part, le poste de direction générale ne relève pas de lui, mais du conseil; et d'autre part, à titre de « chef de l'administration municipale », il doit utiliser ce pouvoir dans l'intérêt général¹² de la Municipalité.

Sur ce dernier point, la Cour d'appel soutient d'ailleurs :

« [...] que les pouvoirs conférés au maire doivent être exercés dans l'intérêt public, de manière équitable, non pas par caprice ou pour favoriser des intérêts personnels »¹³.

Et la Cour supérieure précise que :

« [80] [Le maire] ne peut agir pour régler « un conflit personnel »¹⁴, il doit toujours agir dans l'intérêt de la municipalité.

Soulignons enfin qu'une mauvaise utilisation de ses pouvoirs constitue de l'abus d'autorité lorsque les critères de la notion ici définie sont satisfaits :

9 Larose c. Chambly (Ville de), 2020 QCTAT 4215, par. 102.

10 Girard c. Saguenay (Ville de), 2009 QCCS 5164, par. 119.

11 Julien MERLEAU-BOURASSA, Le rôle du directeur général dans le cadre d'une plainte en harcèlement, 7 octobre 2024, en ligne : Chroniques. Québec municipal.

12 Rappelons que le maire, au même titre que tout administrateur d'une personne morale, a, en vertu de la loi, le devoir d'« agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale » (art. 322 al. 2 C.c.Q.).

13 Gingras c. R., 2022 QCCA 1546.

14 Ibid, note 10.

« L’abus d’autorité représente une conduite qui outrepassé les droits et les pouvoirs légitimes que détient une personne en situation d’autorité. Elle se traduit notamment par le fait de rendre une décision arbitraire, dans le but de nuire à une personne ou d’avantager ses intérêts, ce qui inclut la mauvaise foi et le favoritisme¹⁵, ou encore, lorsque les pouvoirs légitimes sont exercés de manière déraisonnable ou de façon incompatible avec la conduite d’un individu prudent et diligent qui agit dans un esprit de loyauté, d’équité ou de « fair play »¹⁶. »¹⁷

Par conséquent, nous concluons que le maire a excédé ses fonctions via une utilisation abusive et mal intentionnée de son pouvoir de surveillance, d’investigation et de contrôle; laquelle constitue de l’abus d’autorité.

En ce qui concerne les agissements de certains élus, rappelons qu’à titre d’employeur, le conseil municipal a l’obligation légale de garantir un environnement de travail sain et sécuritaire, exempt de harcèlement et d’intimidation¹⁸.

À cet effet, lorsqu’une plainte en harcèlement psychologique est déposée, le conseil doit veiller à l’application de la *Politique de prévention du harcèlement, de l’incivilité et de la violence au travail* qui prévoit notamment la mise en place de mesures provisoires afin de protéger le plaignant.

Ces agissements témoignent d’une méconnaissance des rôles et responsabilités de certains élus municipaux. D’autant que certains élus ont abdiqué leur rôle devant l’abus d’autorité du maire. Cet espace a permis à ce dernier de s’immiscer dans les pouvoirs de l’administration générale.

Au regard des faits, nous concluons effectivement à des contraventions au Code municipal et à un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d’autorité au terme des paragraphes 1° et 4° de l’article 4 de la LFDAROP.

Les agissements du maire ont des impacts majeurs sur le bon fonctionnement de la Municipalité. Ils créent des tensions importantes au sein de l’administration, nuisent à

la cohésion au sein du conseil et au traitement des dossiers municipaux. Ces gestes placent également la Municipalité à risque de poursuites et de plaintes supplémentaires de la part d’employés, en plus de nuire à toute démarche que la Municipalité pourrait souhaiter entreprendre au niveau de la gestion de l’Employé.

En terminant, soulignons que le rôle de la DEPIM n’est pas de se prononcer sur la compétence de l’Employé, mais d’évaluer si des actes répréhensibles ont été commis à l’égard de la Municipalité.

5— Les recommandations

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

1. Le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil municipal suivant sa publication;
2. La Municipalité intègre à son Code d’éthique et de déontologie des élus un article prohibant l’ingérence;
3. La Municipalité offre une formation en prévention et en gestion des conflits à l’ensemble des membres du conseil et à la Direction générale;
4. La Municipalité offre une formation complète et étoffée sur les rôles et responsabilités des élus et de la direction générale ainsi que sur le pouvoir de surveillance et de contrôle du maire et ses limites à l’ensemble des membres du conseil et à la Direction générale;
5. La Municipalité adopte une politique qui encadre la réception et le traitement des plaintes et requêtes des citoyens auprès de la Municipalité respectueuse des rôles et responsabilités de l’administration et des élus.

La directrice générale, l’Employé et le maire ont été informés des conclusions et des recommandations contenues au présent rapport. Leurs commentaires et observations ont été pris en compte.

Québec, le 28 janvier 2025

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

15 PROTECTEUR DU CITOYEN, Guide d’interprétation des actes répréhensibles, 7 décembre 2023, en ligne : Guide d’interprétation des actes répréhensibles (protecteurducitoyen.qc.ca), p. 5.

16 Théroix et Sécurité des incendies de Montréal, 2011 QCCLP 540 et Centre de services scolaires de Montréal, 2021 QCTAT 2173; voir aussi Francine LAMY, « Définir le harcèlement et la violence psychologique en milieu syndiqué : les

hésitations des uns, les difficultés des autres », dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, Développements récents en droit du travail (2003), Montréal, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 204.

17 Cette définition a notamment été utilisée dans le rapport de la MRC de Bellechasse.

18 Loi sur les normes du travail, chapitre N-1.1, art. 81.19.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

