

Québec, le 13 juin 2024

**PAR COURRIEL**  
prefet@mrcbellechasse.qc.ca

Monsieur Luc Dion  
Préfet  
MRC de Bellechasse  
100, rue Monseigneur-Bilodeau  
Saint-Lazare-de-Bellechasse (Québec) G0R 3J0

**Objet :** Conclusions et recommandations à la suite de divulgations d'actes  
répréhensibles à l'égard de la MRC de Bellechasse

---

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*, chapitre D-11.1 (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 Commission conclut à un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité envers la MRC au sens du paragraphe 4° de l'article 4 de la LFDAROP.

Plus précisément, l'enquête démontre que des informations incomplètes ont été présentées par la direction générale et que cette situation a eu un impact sur les décisions prises par la MRC. Ainsi, la MRC n'a pas été en mesure de se doter d'outils conséquents et efficaces pour bien comprendre et cerner la problématique et, ultimement, résoudre des dissensions en matière de ressources humaines, ce qui a occasionné d'importants coûts financiers et humains.

Par ailleurs, une confusion dans le partage des pouvoirs entre le comité administratif et le conseil des maires de la MRC est susceptible d'affecter la qualité de l'information disponible aux maires pour prendre des décisions éclairées.

...2

Les éléments obtenus à ce jour par l'enquête laissent craindre que cette situation soit à risque de se reproduire.

Le rapport ci-joint contient des recommandations pour la MRC qui visent à ce que des mesures soient prises afin de régulariser la situation mise en lumière par l'enquête. Ce rapport doit être déposé à la première séance ordinaire du conseil des maires suivant sa publication.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la MRC. 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 mises en place à l'adresse [secretariat@cmq.gouv.qc.ca](mailto:secretariat@cmq.gouv.qc.ca) d'ici le 1<sup>er</sup> octobre 2024.

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 de divulgations d'actes répréhensibles à l'égard de la MRC de Bellechasse »

# 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 MRC de Bellechasse

## 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](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-97866-4

© 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 .....	7

# 1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022<sup>1</sup>, 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*<sup>2</sup> (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux<sup>3</sup>. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné<sup>4</sup> 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*<sup>5</sup>, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>6</sup>, 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](http://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 MRC de Bellechasse (ci-après la « MRC ») en matière de ressources humaines.

## 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 MRC 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.

### Remarques préliminaires

De 2018 à 2019, la MRC connaît une première vague de départs au sein de ses employés. Deux congédiements surviennent également à la même période.

Une analyse organisationnelle est alors demandée par le conseil des maires, dont le rapport, assorti de plusieurs recommandations, est déposé en octobre 2020. Ce rapport donne lieu à la mise en place de mesures pour structurer la gestion des ressources humaines, dont l'embauche d'une première employée formée en la matière.

<sup>1</sup> *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.

<sup>2</sup> RLRQ, c. D-11.1.

<sup>3</sup> LFDAROP, art. 6, 12.1, 17.1, 17.2, 29, 32 et 34.

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

<sup>5</sup> RLRQ, c. P-32.

<sup>6</sup> RLRQ, c. C-37.

En 2023, une nouvelle vague de départs déferle. Un article paru dans un média local fait état d'un climat malsain au sein de la MRC. D'anciens employés se présentent aux séances du conseil des maires, posent des questions et font parallèlement des demandes d'accès à l'information.

Le conseil des maires commande alors une deuxième analyse organisationnelle dont le rapport, rendu en mars dernier, conclut notamment que le climat de travail s'est nettement amélioré depuis les départs de 2023, mais que des divisions au sein du conseil des maires créent un sentiment d'insécurité chez les employés.

De fait, malgré ces analyses, des dissensions perdurent au sein du conseil des maires, de même qu'entre des maires et l'administration.

Pour cause, l'enquête démontre que les analyses organisationnelles n'ont pas permis de faire la lumière sur la trame factuelle relative aux vagues de départs. Tel n'était pas le mandat confié aux fournisseurs de services.

Or, il appert des informations obtenues en cours d'enquête que des dissensions découlent justement en partie de l'information communiquée par la direction générale à cet égard. Un flou dans le partage des pouvoirs entre le comité administratif et le conseil des maires de la MRC, particulièrement en matière de ressources humaines, peut également avoir contribué à l'émergence de ces dissensions.

### **3.1 Information aux membres du conseil**

En avril 2019, sur la base d'une analyse de postes informatiques réalisée par une firme externe, la direction générale informe le conseil des maires de plusieurs constats, notamment que :

- tous les employés sont surinformés puisque des employés leur ont transmis plusieurs informations confidentielles;
- ces employés ont utilisé un logiciel pour avoir accès à toutes les modifications de tous les dossiers de la MRC, et ce, en temps réel;
- d'autres employés sont impliqués dans une « fuite » informatique;
- de multiples employés ont démissionné parce qu'ils ont eu illicitement accès à de l'information confidentielle.

Sans procéder à une enquête administrative qui lui aurait permis de faire la lumière sur les différents éléments soulevés par le rapport d'analyse informatique, le conseil des maires prend alors la décision de congédier les employés dont les postes informatiques ont été analysés.

Par la suite, la direction générale transmet au comité administratif un organigramme dans lequel le nom de certains employés est identifié en rouge, pour le motif qu'ils auraient des liens avec les employés responsables de la « fuite informatique » et créeraient un climat de travail malsain par des commentaires dégradants ou diffamatoires.

En 2023, lors de la seconde vague de départs, alors que le conseil des maires est inquiet et désire comprendre l'exode des employés au sein de l'administration, la direction générale lui transmet un résumé du contexte et des raisons des départs depuis 2015. Ce résumé reprend les constats et motifs allégués par la direction générale en 2019.

Ce qui pouvait n'être que des soupçons basés sur une interprétation des résultats de l'analyse informatique est ainsi devenu la trame factuelle avérée sur laquelle sont fondées des décisions relatives à la gestion des ressources humaines.

Or, il appert de l'enquête que le rapport d'analyse informatique ne permet pas de tirer les conclusions auxquelles en est arrivée la direction générale. Les constats présentés au conseil des maires comme étant avérés et prouvés reposent plutôt sur le témoignage d'une seule personne et sur des soupçons.

Certes, l'analyse informatique prouve que des employés se sont échangé quelques documents susceptibles d'être confidentiels, mais il est inexact de prétendre qu'elle confirme une filature informatique de l'envergure alléguée par la direction générale, ni même les prétendus dégâts qu'elle aurait occasionnés.

Qui plus est, l'analyse informatique ne prouve pas que certaines informations sensibles ont été coulées par les personnes dont les postes informatiques ont été analysés.

Elle ne confirme pas non plus que d'autres employés aient pu participer à la « fuite » informatique et qu'ils auraient tenu des propos dégradants ou diffamatoires. Les commentaires reprochés à ces employés peuvent néanmoins être perçus comme des critiques de certaines décisions de la direction générale.

L'analyse informatique démontre néanmoins que certains propos irrespectueux à l'égard de la directrice générale et d'employés ont été échangés entre des employés.

Bref, il n'est pas impossible qu'une fuite informatique se soit produite, mais il est inexact d'affirmer que l'analyse informatique en est la preuve. Cette distinction est importante puisque des décisions sont susceptibles d'être basées sur des faits non pertinents ou sur une preuve insuffisante.

### 3.2 Le partage des pouvoirs du conseil des maires et du comité administratif

Le conseil des maires a créé un comité administratif et lui a délégué tous les pouvoirs qui lui appartiennent, sous réserve de la nomination, du remplacement et de la fixation du traitement d'un employé-cadre et de l'adjudication de tout contrat dont le montant excède 25 000 \$<sup>7</sup>.

Or, le conseil des maires adopte régulièrement des résolutions portant sur des objets autres que les pouvoirs qu'il s'est réservés.

À titre d'exemple, les résolutions d'octroi des contrats pour les analyses organisationnelles ont été adoptées par le conseil des maires alors qu'il s'agit de contrats de moins de 25 000 \$.

Au même titre, les ententes de fin d'emploi ainsi que les congédiements d'employés non-cadres sont adoptés par le conseil des maires, alors que ce pouvoir a été délégué au comité administratif.

Il appert de l'enquête qu'il règne une confusion dans l'exercice des pouvoirs partagés entre le conseil des maires et le comité administratif. Cette confusion est susceptible d'affecter la qualité de l'information disponible aux maires pour prendre des décisions éclairées, puisque parfois, des informations sont transmises uniquement au comité administratif sur des sujets dont le conseil des maires est pourtant saisi ou a demandé d'intervenir.

Par ailleurs, alors qu'il devrait en être ainsi, les décisions du comité administratif ne sont pas prises publiquement et en conformité des dispositions législatives pertinentes.

D'une part, contrairement aux dispositions pertinentes du *Code municipal du Québec*<sup>8</sup>, le calendrier des séances ordinaires du comité administratif n'est pas publié par la MRC. D'autre part, les procès-verbaux des séances du comité administratif ne sont pas disponibles sur le site Internet de la MRC, alors que les procès-verbaux des séances publiques du conseil des maires le sont.

Ainsi, bien que les procès-verbaux soient transmis au conseil des maires, les décisions du comité administratif sont prises à huis clos alors qu'elles devraient être prises publiquement, ce qui contribue à la confusion de rôles et affecte la transparence des informations communiquées au conseil des maires et au public.

## 4 – Les conclusions

Le conseil des maires et le comité administratif ont la responsabilité d'administrer les affaires de la MRC<sup>9</sup>. Pour le faire adéquatement, les maires ont la responsabilité de se renseigner<sup>10</sup> et doivent pouvoir compter sur toute l'information pertinente disponible pour prendre des décisions éclairées et réfléchies<sup>11</sup> dans le meilleur intérêt de la MRC<sup>12</sup>.

La directrice générale est la fonctionnaire responsable de faire le lien et d'assurer la communication entre l'administration municipale et le conseil des maires<sup>13</sup> :

**211.** Sous l'autorité du conseil ou du comité administratif, le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité.

**212.** Dans l'application des articles 201 et 211, le directeur général exerce notamment les fonctions suivantes :

**1.** il assure les communications entre le conseil, le comité administratif et les autres comités, d'une part et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, d'autre part [...]

<sup>7</sup> Règlement no 192-09 pourvoyant à la création d'un comité administratif, 23 février 2009, art. 7 et 8.

<sup>8</sup> CM, art. 127, 148 et 148.01.

<sup>9</sup> *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, ci-après « CM », art. 79.

<sup>10</sup> *Clermont c. Ville de Laval*, [1988] R.J.Q. 137.

<sup>11</sup> *Ville de L'Ancienne-Lorette c. Ville de Québec*, 2014 QCCS 3325.

<sup>12</sup> Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS avec la collaboration de Lise VÉZINA, « Droit municipal : Principes généraux et contentieux », version en ligne, par. 6.60.

<sup>13</sup> CM, art. 212; Les rôles et responsabilités du directeur général d'une municipalité régionale de comté (MRC) sont les mêmes que ceux attribués au directeur général d'une municipalité par le *Code municipal du Québec* (CM, art. 1).



Sous réserve du pouvoir de contrôle et de surveillance du préfet, les maires dépendent donc de l'information de l'administration, dont la directrice générale a la responsabilité d'assurer la communication.

Or, relativement aux événements de 2019 relatés plus haut, les informations obtenues en cours d'enquête permettent raisonnablement de croire que ces principes ont pu être escamotés, ce qui a pu occasionner une prise de décisions inadéquate.

À titre de première fonctionnaire de la MRC, la directrice générale a un devoir d'exemplarité et de rigueur<sup>14</sup> et le conseil doit pouvoir jouir d'une grande loyauté, d'une grande confiance ainsi que d'un haut degré de dévouement de sa part<sup>15</sup>.

Il n'est pas question ici de remettre en question les décisions prises par la direction générale dans le cadre de son droit de gérance, mais d'avoir omis de s'assurer que les maires aient l'information juste et neutre relativement aux résultats de l'analyse informatique.

En définitive, sur la base d'informations incomplètes, la MRC n'a pas été en mesure de se doter d'outils conséquents et efficaces pour faire la genèse et ultimement résoudre les dissensions en matière de ressources humaines, ce qui a occasionné d'importants coûts financiers et humains.

Pour ces raisons, la DEPIM conclut à un cas grave de mauvaise gestion relative aux ressources humaines, y compris un abus d'autorité.

### **Cas grave de mauvaise gestion**

Le cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public s'entend d'une conduite qui démontre une insouciance, une négligence ou un mépris important pour la bonne gestion d'une ou des ressources publiques. En matière de ressources humaines, la conduite est analysée en considérant les comportements adoptés par un individu dans l'exercice de ses fonctions et non en regard de sa

compétence professionnelle globale pour occuper ces fonctions<sup>16</sup>.

Un cas grave de mauvaise gestion [...] inclut la prise de décision en se basant sur des faits non pertinents ou sur une preuve insuffisante ou inexistante<sup>17</sup>.

### **Abus d'autorité**

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 favoritisme<sup>18</sup>, 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 »<sup>19</sup>.

## **5 – Les recommandations**

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

1. Dépose le présent rapport à la première séance ordinaire du conseil des maires suivant sa publication.
2. Offre une formation en gestion de conflits aux cadres, aux chefs de service et aux membres du conseil des maires.
3. Analyse l'opportunité de désigner un ou des membres du conseil responsables de participer aux entrevues de départs des employés.
4. Analyse l'opportunité de revoir le partage des pouvoirs entre le comité administratif et le conseil des maires et qu'elle mette en place des règles assurant l'exercice conforme des pouvoirs respectifs.
5. Publie le calendrier des séances ordinaires du comité administratif sur son site Internet.
6. Publie les procès-verbaux du comité administratif sur son site Internet.

<sup>14</sup> Larose c. Ville de Chambly, 2020 QCTAT 4215.

<sup>15</sup> Gravel c. Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez, 2024 QCTAT 574, par. 84. Laflamme c. Municipalité du Canton de Hatley, 2021 QCTAT 1504.

<sup>16</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN, *Guide d'interprétation des actes répréhensibles*, 7 décembre 2023, en ligne : [Guide d'interprétation des actes répréhensibles \(procteurducitoyen.qc.ca\)](https://www.procteurducitoyen.qc.ca), p. 5.

<sup>17</sup> Nicolas DALLAIRE, Pascal LÉVESQUE, Caroline MOULIN et Marie-Ève PLOUFFE, « L'abus de confiance : entre faute administrative, manquement déontologique et comportement criminel » dans Barreau du Québec, Service de la formation

continue, *Développements récents en matière d'intégrité publique* (2024), vol. 549, Montréal (QC), Éditions Yvon Blais, 2024, p. 319.

<sup>18</sup> PROTECTEUR DU CITOYEN, *supra* note 16.

<sup>19</sup> Thérault et Sécurité des incendies de Montréal, 2011 QCCLP 540 (CanLII), Duff et Centre de services scolaire 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.

Des membres de la direction générale et des membres du conseil ont été rencontrés en cours d'enquête et leurs commentaires ont été pris en considération dans la rédaction du présent rapport.

Dans le cadre d'une rencontre, la directrice générale, qui était accompagnée par un avocat, n'a pas apporté d'éléments permettant de nier les faits mis en lumière par l'enquête concernant l'analyse informatique et l'information transmise à cet égard. La qualification juridique de l'acte répréhensible a été remise en question par son avocat pour le motif que les reproches envers sa cliente n'étaient pas suffisamment graves pour constituer un cas grave de mauvaise gestion au sens de la LFDAROP.

Lorsque rencontrés, le préfet et le préfet adjoint ont affirmé être surpris des présentes conclusions puisqu'ils n'avaient pas été informés des faits que l'enquête a permis de découvrir relativement à l'analyse informatique. Ils s'en étaient strictement remis à l'information rapportée par la direction générale.

Québec, le 11 juin 2024

**ORIGINAL SIGNÉ**

Direction des enquêtes et des poursuites  
en intégrité municipale

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

