

Québec, le 13 septembre 2024

PAR COURRIEL

dg@saintevoireresorel.qc.ca

Monsieur Reynald Castonguay
Directeur général et greffier-trésorier par intérim
Municipalité de Sainte-Victoire-de-Sorel
498, rang Sud
Sainte-Victoire-de-Sorel (Québec) J0G 1T0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Sainte-Victoire-de-Sorel

Monsieur,

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

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité de Sainte-Victoire-de-Sorel au sens des paragraphes 1°, 2°, 3°, 4° et 5° de l'article 4 de la LFDAROP, une contravention à la loi, un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, un usage abusif de fonds d'un organisme public et le fait de porter gravement ou risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement.

Nous considérons qu'une mauvaise gestion des ressources humaines de la part de la direction générale, associée au recours irrégulier aux services d'un fournisseur de services Conseiller en ressources humaines agréé (CRHA), ont impacté la gestion de l'eau par la Municipalité, entraîné une utilisation incontrôlée des fonds de la Municipalité et engendré une « enquête diligente » aux conclusions biaisées par

...2

l'intervention partielle de la direction générale et les manquements professionnels du CRHA. Les irrégularités dans les décisions qu'ils ont prises et l'absence d'intervention du Conseil sont inquiétantes, d'autant que le CRHA œuvre désormais quotidiennement pour la Municipalité.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert que l'Observateur désigné soit informé des mesures correctrices mises en place par la Municipalité.

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

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

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

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

SEPTEMBRE 2024

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations à la suite
d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard
de la Municipalité de Sainte-Victoire-de-Sorel



Avertissement

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

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

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

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

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

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

ISBN : 978-2-550-98657-7

© 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	11
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.

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

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

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

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

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

2 – La divulgation

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

Selon ces informations, la Municipalité alimente en eau la municipalité voisine de Saint-Ours. Des tests d'eau potable révélés non conformes au niveau de la ville de Saint-Ours auraient été la conséquence d'une mauvaise gestion de l'administration générale de la Municipalité.

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 les personnes mises en cause.

Contexte

L'alimentation en eau potable

La Municipalité reçoit l'eau potable provenant du système d'aqueduc de la Ville de Sorel-Tracy, puis la dessert à la Ville voisine de Saint-Ours. À cette fin, une station de surpression

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

² RLRQ, c. D-11.1.

³ LFDAROP, art. 6, 12.1, 17.1, 17.2, 29, 32 et 34.

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

⁵ RLRQ, c. P-32.

⁶ RLRQ, c. C-37.

et de chloration (ci-après « la Station ») est située sur le territoire de la Municipalité. L'alimentation en eau potable est encadrée par une entente intermunicipale depuis le 12 août 1983. La Régie intermunicipale d'aqueduc Richelieu-Yamaska (ci-après la « RIARY ») est alors créée pour réaliser l'objet de cette entente. À toutes fins pratiques, la RIARY se charge de répartir les coûts d'exploitation du système de distribution de l'eau potable entre les municipalités. Depuis 2001, par délégation de compétences, la Station est opérée par un employé municipal. Concrètement, son opération implique la surveillance du niveau de chlore et du débit de l'eau afin de maintenir sa potabilité pour la population des deux municipalités. Précisons qu'outre la Station, cet employé municipal est aussi responsable de l'entretien et de la réparation du réseau d'aqueduc de la RIARY se situant sur son territoire.

Ces opérations nécessitent des compétences contrôlées, obligeant la Municipalité à se doter d'un employé détenant les cartes de compétences nécessaires pour réaliser les fonctions requises à la Station. Depuis la création de la RIARY, le même employé œuvrait pour la municipalité (ci-après « l'Employé »). Celui-ci fut licencié le 3 octobre 2023 à la suite d'une « enquête diligente » menée de concert par la directrice générale et un conseiller en ressources humaines agréé (ci-après « le CRHA »).

Les dissensions au sein de la Municipalité

Dans les derniers mois, des dissensions se font sentir au sein du Conseil, lesquelles s'accroissent en raison d'un climat conflictuel au département de la voirie, de la gestion administrative de ce conflit et des nombreux « oui-dire » affectant la Municipalité.

Au moment de notre enquête, le Conseil est divisé entre un groupe majoritaire s'opposant au maire et un groupe minoritaire le soutenant. Cette polarité fait partie de la trame de fond des différents incidents couverts par le rapport. L'influence politique du camp majoritaire affecte les décisions prises par la directrice générale et son attitude à l'égard du maire. À l'ordre du jour de la séance du Conseil du 4 décembre 2023, une motion de blâme est portée contre le maire⁷ par un élu. Celui-ci soulève de sérieuses allégations d'ingérence et d'actes répréhensibles.

D'emblée, précisons que l'enquête de la DEPIM ne confirme pas ces allégations. En fait, les actions posées par le maire et qui ont été portées à notre attention ne

constituent pas des actes répréhensibles. Nous nous contentons d'exprimer qu'elles ont été faites dans un contexte particulier, puisqu'elles ne feront pas l'objet de ce rapport.

3.1 Gestion problématique des ressources humaines par la directrice générale

a. Le personnel administratif

En 2020, après 30 ans sous la même administration, la Municipalité se dote d'une nouvelle directrice générale. Il est porté à notre attention que rapidement, des tensions causées par le tempérament de la directrice générale se font sentir au sein du bureau municipal.

En décembre 2022, des cols blancs interpellent le Conseil pour dénoncer son comportement. Ce dernier prend action et propose à la directrice générale d'avoir recours à une aide externe pour la soutenir au niveau des ressources humaines. Cette démarche suscite une vive réaction de la directrice générale qui se sent trahie par le fait que des employés aient, directement et sans son approbation, interpellé le Conseil. Pour la directrice générale, ce qu'il se passe au bureau municipal relève de la « gestion interne » et outrepasser ce cadre constitue de l'ingérence. Devant sa réaction, les élus décident de revenir sur leur décision et de lui laisser six (6) mois pour régler la situation au sein du bureau municipal. Cet événement constitue un point tournant à partir duquel la direction générale interdit officiellement aux cols blancs de communiquer directement et sans son accord avec les élus municipaux.

b. Le personnel de la voirie

Au printemps 2023, en vue de préparer le futur départ à la retraite de l'Employé, il est question d'embaucher un employé à la voirie qui ultimement le remplacera. Ainsi, en juin 2023, à la suite d'un processus d'embauche mené par la directrice générale, un nouveau manœuvre est embauché, bien qu'il ne possède pas les cartes de compétence requises. L'embauche est basée sur sa performance à l'entrevue par rapport aux autres candidats. Il débute le 3 juillet 2023.

Quelques jours après son entrée en fonction, l'Employé soulève des critiques quant à la compétence de la nouvelle recrue et des doutes quant à l'intégrité du processus d'embauche à la directrice générale. Il relaie ces informations au maire et, par ricochet, au Conseil.

⁷ Résolution # 299-23 de la séance ordinaire du Conseil du 4 décembre 2023.

Notre enquête confirme les allégations de l'Employé. Effectivement, plusieurs candidats estimables n'ont pas été rencontrés puisque, selon les explications de la directrice générale, des curriculum vitae ont été perdus dans ses courriels indésirables. Il appert également qu'elle connaissait le nouvel employé et qu'elle l'a aidé à préparer son entrevue d'embauche.

Quant au rendement de la nouvelle recrue, selon la description du poste du manœuvre-voirie, ce dernier est « sous la supervision de l'Employé et sous l'autorité première de la direction générale ». Or, la directrice générale n'accorde aucune crédibilité à l'opinion de l'Employé. Elle n'effectue aucune vérification du travail réalisé par le nouveau manœuvre à qui, en contrepartie, elle accorde sa confiance.

Le directeur général en tant que plus haute autorité administrative et fonctionnaire principal de la municipalité⁸ a un pouvoir de contrôle sur les autres employés et à ce titre, un certain pouvoir de gérance. Il est tenu par ailleurs d'exécuter ses fonctions avec rigueur et neutralité⁹.

S'il n'est pas de notre mandat d'évaluer le rendement et la performance d'un employé, la DEPIM constate néanmoins que les réticences de l'Employé quant aux comportements de la nouvelle recrue étaient partagées par plusieurs témoins crédibles et fiables. L'ignorance des allégations de l'Employé versus le crédit total porté à la nouvelle recrue dénote un certain favoritisme et une absence de neutralité dans la gestion de cette situation. Minimale, il relevait de la compétence d'un gestionnaire d'intervenir afin d'éviter que la situation ne s'envenime.

3.2 Suspension sans solde non conforme de l'Employé

Le 24 août 2023, l'Employé réitère son mécontentement face au comportement du nouveau manœuvre à la directrice générale et lui signifie un congé de trois (3) semaines durant lequel il souhaite qu'elle ait adressé la situation. À défaut de quoi, il anticipe sa retraite à la fin du mois d'octobre.

⁸ L'article 210 du *Code municipal du Québec*, RLRQ c. C-27.1. (ci-après le « *Code municipal* ») prévoit que « Toute municipalité doit avoir un directeur général, qui en est le fonctionnaire principal, et un greffier-trésorier ». L'article 212 établit les fonctions desquelles reflète son pouvoir de gérance, mais aussi son rôle de courroie de transmission entre les employés et le conseil.

Dans les heures suivantes, la directrice générale avise les élus « d'une problématique au niveau de la voirie » et avoir contacté le CRHA. Elle demande aux élus « de cesser toute communication avec les employés des travaux publics », puis envoie un courriel, en mettant en copie le Conseil, au CRHA, concernant le dépôt d'une plainte en vertu de la « *Politique de tolérance zéro contre le harcèlement en milieu de travail* » (ci-après « la Politique »), dans lequel elle vise le comportement de l'Employé et indique faire le nécessaire pour procéder à « l'enquête ».

Le 28 août 2023, une réunion de travail du Conseil est tenue; sans autre information, les élus s'en remettent à la décision de la directrice générale de tenir une enquête, via le CRHA, afin de faire la lumière sur la situation alléguée de harcèlement.

Le 29 août 2023, un avis de suspension sans traitement est remis à l'Employé par la directrice générale, « pour fins d'enquête interne ». Cet avis indique que l'Employé « sera convoqué dans le cadre de cette enquête, laquelle concerne le dépôt d'une plainte de harcèlement psychologique et une situation contrevenant au code d'éthique et de déontologie des employés municipaux ».

Le pouvoir de suspendre un employé appartient au Conseil et non au directeur général. Le *Code municipal* prévoit néanmoins que, par règlement, ce pouvoir puisse être délégué au directeur général¹⁰.

En l'espèce, aucun règlement ne conférait ce pouvoir à la directrice générale, pas plus qu'une résolution du conseil n'autorisait cette suspension.

Cette rigueur est pourtant de mise d'autant que le traitement de l'Employé est sérieux. Il entraîne des conséquences immédiates et graves sur sa condition. Une telle mesure doit donc être prise avec conscience et pondération compte tenu du nombre d'années de service et l'absence de dossier disciplinaire de ce dernier. La jurisprudence est claire, la Cour suprême du Canada ayant établi le principe général selon lequel une suspension administrative doit être avec solde, à moins de circonstances exceptionnelles :

⁹ En tant que salarié, il est tenu d'exécuter ses fonctions avec prudence et diligence et avec loyauté et honnêteté. *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCO-1991, art. 2088.

¹⁰ Article 212.1 du *Code municipal* et 113 de *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.

« Ce pouvoir résiduel de suspendre pour des motifs administratifs en raison d'actes reprochés à l'employé fait partie intégrante de tout contrat de travail, mais est limité et doit être exercé selon les conditions suivantes : (1) la mesure prise doit être nécessaire pour protéger les intérêts légitimes de l'entreprise; (2) la bonne foi et le devoir d'agir équitablement doivent guider l'employeur dans sa décision d'imposer une suspension administrative; (3) l'interruption provisoire de la prestation de l'employé doit être prévue pour une durée relativement courte, déterminée et déterminable, faute de quoi elle se distinguerait mal d'une résiliation ou d'un congédiement pur et simple; (4) la suspension est en principe imposée avec solde, sous réserve de cas exceptionnels qui ne se posent pas en l'espèce. »¹¹

Or, les membres du Conseil et la directrice générale, questionnés sur les motifs au soutien de la suspension immédiate et sans traitement de l'Employé, se sont montrés dubitatifs. Les élus interrogés ont exprimé ne pas les connaître, pas plus que ceux justifiant la tenue de « l'enquête diligente ». La directrice générale explique quant à elle qu'elle s'en est remise à l'opinion du CRHA.

3.3 Mauvaise gestion de l'eau

Le 21 septembre 2023, la Ville de Saint-Ours signale à l'administration générale des coliformes dans son eau; un défaut quant à la communication des avis relatifs à la qualité de l'eau est également rapporté.

Selon l'enquête de la DEPIM, cette situation est causée par la suspension immédiate et précipitée de l'Employé et le défaut de l'administration générale de pallier immédiatement son absence.

Comme mentionné, l'Employé occupait des fonctions essentielles au niveau de la gestion de l'eau. L'analyse de l'eau (débit et chloration) était une tâche qu'il effectuait à fréquence de deux (2) fois semaine. Il appert également que l'Employé travaillait principalement seul. C'est pourtant sous l'urgence d'agir que l'Employé est démis de ses fonctions et coupé de toute communication avec la Municipalité. Interrogé, le CRHA nous confirme qu'il était

selon lui important de prendre une mesure ayant un impact punitif immédiat (excluant toute autre mesure temporaire).

Devant cet empressement, la direction générale suspend l'Employé et omet de veiller à ce que ses tâches essentielles pour l'alimentation en eau des municipalités soient honorées. Elle ne s'enquiert pas de la date de la dernière vérification de l'eau, ni des procédures normalement réalisées par l'Employé. Le 11 septembre 2023, la directrice générale demande à la RIARY si elle peut fournir le service de traitement de l'eau en l'absence de l'Employé. Elle indique « penser qu'il veillait à mettre du Chlore dans l'eau ». On lui répond que la RIARY ne fournit aucun personnel et qu'il incombe à chaque municipalité membre d'avoir une personne responsable avec carte de compétences pour la gestion du réseau. Suite au signal d'alarme envoyé par la Ville de Saint-Ours, la directrice générale a recours en urgence à une firme externe afin de procéder à la gestion de l'eau. Celle-ci intervient le 27 septembre 2023, soit plus d'un mois après le départ de l'Employé¹².

L'intervention de cette firme externe constitue un autre point tournant dans la suite des événements. Celle-ci produit un rapport dans lequel elle met au jour un délabrement des installations et le dysfonctionnement de plusieurs appareils de la Station essentiels au maintien de la qualité de l'eau.

La directrice générale et « l'enquête diligente » du CRHA blâment alors l'Employé pour avoir négligé l'entretien de la Station, le tiennent du même fait responsable des coliformes dans l'eau de la Ville de Saint-Ours et d'avoir mis en danger la santé publique de la population. Quant à la directrice générale, elle invoque qu'elle faisait confiance à l'Employé et qu'elle n'avait jamais vu l'état de la Station, n'y étant jamais allée. L'Employé est licencié le 3 octobre 2023, suivant les recommandations et le rapport du CRHA.

Notons que sans résolution du conseil, ni même consultation de ce dernier, « l'enquête diligente » en harcèlement psychologique devient en cours de route une enquête disciplinaire contre l'Employé. La directrice générale n'a, quant à elle, jamais été inquiétée de la situation.

Or, malgré l'état déplorable des installations, l'Employé a surveillé l'eau pendant près de 35 ans sans qu'aucune problématique de cet ordre n'ait été relevée¹³. Celle-ci est

¹¹ *Cabiakman c. Industrielle-Alliance Cie d'Assurance sur la Vie*, 2004 CSC 55 (CanLII), [2004] 3 RCS 195.

¹² Notons que l'Employé était en congé à compter du 23 août 2023; alors que sa suspension lui fut indiquée le 28 août 2023.

¹³ Il ne peut être affirmé que pendant 35 ans, aucune problématique affectant l'eau ne soit survenue. Néanmoins, selon les témoignages recueillis, aucun souvenir à l'effet que des coliformes aient déjà été retrouvés dans l'eau n'est relevé.

apparue près d'un mois suivant son absence, alors que personne n'avait été mandaté pour le remplacer. La DEPIM est d'avis que ce défaut a fait courir un risque de santé publique à la population des deux municipalités. La directrice générale, quant à elle, prétend que c'était de la responsabilité de la RIARY de pallier la situation. Même si tel était le cas, aucune précaution ne fut prise par la direction générale avant de suspendre l'Employé et une communication avec la RIARY n'a été entreprise que trop tardivement.

Quant au délabrement des installations, l'absence de surveillance exercée par la direction générale à l'égard de l'Employé en qui elle avait peu confiance et des infrastructures dont il avait la charge nous laisse perplexes. La vétusté des installations n'est pas apparue en un jour. Elle aurait pu être constatée par une supervision adéquate.

L'enquête permet également de constater un manque de coordination et un défaut dans la communication des avis à la population de la Ville de Saint-Ours. Questionnée à ce sujet, la directrice générale indique qu'il était de la responsabilité de l'Employé de prévenir la municipalité voisine en cas d'avis. Or, à titre de coordinatrice des mesures d'urgence, cette tâche lui revient une fois avisée d'une procédure pouvant affecter l'eau. L'enquête révèle que ce défaut a pu impacter la Ville de Saint-Ours, qui n'a pas toujours reçu la communication nécessaire pour avertir sa population.

3.4 Irrégularités rattachées aux services fournis par CRHA

a. Embauche irrégulière du CRHA

La présente enquête révèle que le CRHA a agi sans contrat ni résolution du Conseil. C'est dans les faits via « son pouvoir de dépenser » que la directrice générale s'arroge du pouvoir de faire appel à ses services et lui donne un mandat « d'enquête diligente ». Ces derniers soutiennent que les élus étaient en accord avec le recours aux services du CRHA puisqu'ils étaient tout compte fait toujours en copie de leurs échanges.

Il est un principe bien connu en droit municipal qu'une municipalité est une personne morale qui ne s'exprime que par règlement ou résolution adoptée en séance du Conseil. Les élus, autrement réunis, ne constituent pas le Conseil et ne peuvent ainsi lier la Municipalité. À fortiori, l'engagement ou les propos de la direction générale ne peuvent engager une municipalité en l'absence d'une résolution.

En vertu de l'article 961.1 du *Code municipal*, le conseil peut adopter un règlement lui permettant de déléguer au directeur général le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité. Il est dans l'intérêt de la municipalité qu'un tel règlement soit accordé, puisqu'il permet de faciliter le déroulement des opérations courantes et d'optimiser le service aux citoyens.

La Municipalité encadre ainsi le pouvoir d'autoriser certaines dépenses et d'octroyer certains contrats pour et en son nom à la directrice générale jusqu'à concurrence de 2 000 \$ par mois. Sont alors visées, les dépenses de nature incompressibles¹⁴, ainsi que celles nécessaires aux opérations courantes de la municipalité ou encore attendues aux fins d'une administration efficiente. À ce titre, « les honoraires de professionnels requis dans le cadre normal des activités de l'administration municipale » y sont prévus.

Si tant est que le CRHA soit un professionnel, et que ses services puissent être offerts spontanément afin de répondre aux activités courantes d'une Municipalité, cela n'est pas le cas d'une « enquête diligente » qui engendre des jours de travail. D'ailleurs, l'enquête révèle que le recours à ses services a coûté 40 000 \$ en novembre 2023, avant d'atteindre la somme de 53 000 \$ en décembre 2023 en raison « des contrecoups » de l'enquête. La directrice générale a donc outrepassé son pouvoir de dépenser et d'octroyer des contrats. Cette dernière explique que le CRHA ayant pour expertise la tenue « d'enquête diligente » dans le milieu municipal lui a affirmé qu'il était de pratique d'agir ainsi.

Le CRHA retenu par la Municipalité est membre de l'Ordre des Conseillers en ressources humaines agréés. Il est donc soumis un Code de déontologie l'obligeant à suivre les règles de l'art de la pratique¹⁵. La rétention d'un membre de l'Ordre est fortement recommandée¹⁶ puisqu'il assure un minimum de protection à la Municipalité. Nous convenons

¹⁴ On entend par « dépenses incompressibles » des coûts fixes ou inévitables qu'il est impossible de ne pas assumer en raison d'une obligation déjà contractée.

¹⁵ Celles-ci se retrouvent dans le Guide de la Pratique professionnelle en matière d'enquête à la suite d'une plainte pour harcèlement au travail des conseillers en ressources humaines agréés.

¹⁶ Rapport de Sainte-Thècle de la DEPIM.

que ce statut, associé à l'expertise témoignée du CRHA, permettait de conforter le Conseil et l'administration générale sur la procédure qu'il leur était suggéré de suivre par ce dernier.

Le CRHA a décidé d'agir sans mandat clair et sans résolution du Conseil et d'entreprendre une « enquête diligente ». Pourtant, les règles de la pratique impliquent qu'une telle intervention soit définie dans un mandat clair et écrit qui en délimite les paramètres. Ceci aurait permis d'établir une offre de services sur laquelle le Conseil aurait pu s'appuyer pour prendre une décision éclairée quant aux frais encourus par la Municipalité. Rappelons que l'Employé souhaitait éventuellement prendre sa retraite en octobre 2023. Or, plus de 40 000 \$ ont été dépensés par la Municipalité pour obtenir son départ à pareille date.

b. Recours irréguliers aux services du CRHA

Le CRHA est également avocat. L'enquête révèle que dès son arrivée à la Municipalité, ce dernier joue un rôle qui dépasse celui de la réalisation d'une « enquête diligente ». Il donne à la Municipalité des avis juridiques non sollicités et multiplie les contacts avec certains élus et la directrice générale sur des questions qui diffèrent de la prétendue situation de harcèlement psychologique. Des élus le contactent directement sans passer par la direction générale et sans autre autorisation. De façon similaire, nous constatons que la directrice générale lui fait part des difficultés qu'elle entretient avec d'autres élus et le maire.

Ainsi, aucun mécanisme de contrôle ne permet d'encadrer le recours à ce fournisseur de services. Finalement, 13 000 \$ sont facturés à la Municipalité, en plus des frais engendrés par l'enquête, sans qu'aucune résolution ne permette cette dépense.

C'est ainsi que la DEPIM découvre que la directrice générale, à l'insu du Conseil, transmet des informations au CRHA et utilise ses services pour l'orienter sur d'éventuelles démarches à l'encontre du maire. Il s'agit là d'une utilisation des fonds de la Municipalité afin de servir les intérêts personnels de la directrice générale.

Qui plus est, il est constaté que le CRHA utilise les informations qu'il obtient dans le cadre de « l'enquête diligente » menée contre l'Employé pour nourrir le dossier

de la directrice générale contre le maire. En catimini, il porte contre le maire de sérieuses allégations afin que la directrice générale puisse soumettre une plainte auprès de la CNESST. Sans se substituer aux Ordres disciplinaires encadrant la pratique de ce CRHA, il appert qu'à titre de fournisseur de services, ce dernier a outrepassé le « mandat » qui lui était imparti et a agi de façon déloyale en utilisant des informations confidentielles obtenues dans le cadre de ses fonctions.

c. Une procédure « d'enquête diligente » irrégulière

Une enquête diligente à la suite du dépôt d'une plainte est un exercice rigoureux et sérieux, encadré par des procédures requises afin de préserver l'indépendance et l'objectivité de l'enquêteur, ainsi que la fiabilité de ses conclusions. D'autant plus que celles-ci sont susceptibles de causer des conséquences majeures, voire irrémédiables, sur la personne visée. Ainsi, la Politique encadre le processus à suivre dans telle situation.

La Politique prévoit deux niveaux de processus. « Si la victime ne souhaite pas que la personne désignée fasse une démarche informelle auprès de l'autre personne, ou si cette démarche ne donne pas le résultat escompté, la victime peut déposer une plainte officielle. Pour cela, la victime devra alors être informée et donner son autorisation pour que les allégations soient remises par écrit à la personne visée pour qu'elle y réponde ». Une enquête pourra alors être faite en suivant notamment les étapes suivantes :

- 1- Obtenir du plaignant tous les renseignements pertinents;
- 2- Procéder à une analyse préliminaire de la recevabilité de la plainte en fonction des faits allégués par le plaignant et, si nécessaire mettre en place des mesures provisoires de protection;
- 3- Informer la personne accusée de violence des faits qui sont reprochés et recueillir sa réponse;
- 4- Rencontrer les témoins.

La Politique prévoit aussi que la Municipalité peut faire appel à une personne-ressource extérieure pour traiter la plainte en toute confidentialité.

Comme en l'espèce, lorsque la Municipalité a recours à un CRHA, il est soumis aux « règles de l'art de la pratique », lesquelles prévoient notamment l'importance de veiller à la bonne application de la Politique.

1. Absence d'analyse de la recevabilité de la plainte

Cette analyse permet de s'assurer de ne pas mettre en branle un processus de traitement de plainte de harcèlement dans un cas où la plainte serait vouée à l'échec, frivole ou abusive.

Or, aucune analyse de la recevabilité de la plainte n'a été faite par le CRHA. Ce dernier a fait défaut de valider avec le plaignant son souhait de déposer une plainte formelle, ne s'est pas assuré d'avoir une bonne compréhension du contexte et des enjeux entre la directrice générale et les membres de son personnel. Conséquemment, il n'a pas identifié l'absence de neutralité de la directrice générale, ni l'omerta régnant au bureau municipal.

Selon la preuve recueillie par la DEPIM, une telle analyse aurait permis d'établir qu'aucune plainte formelle n'a été déposée par la « victime alléguée ». Interrogée, cette dernière soutient en effet ne pas connaître les motifs de l'enquête menée contre l'Employé et ne pas avoir porté plainte. Le CRHA aurait ainsi pu questionner l'existence pour le moins étrange d'un formulaire complété à l'informatique sans signature indiquant qu'une plainte informelle contre deux individus, dont l'Employé, a été logée, alors qu'une seule enquête formelle contre l'Employé est sollicitée par l'administration.

De toute évidence, ce défaut remet en cause la légitimité de la tenue d'une « enquête diligente » en harcèlement psychologique contre l'Employé.

2. La tenue d'entrevue d'enquête biaisée et l'absence du devoir de réserve du CRHA

Malgré les relations conflictuelles avec l'Employé¹⁷ visé et les témoins interrogés, la directrice générale mène « l'enquête diligente » de concert avec le CRHA.

Elle le renseigne contre l'Employé et l'alimente de faits qui dépassent la situation alléguée de harcèlement. Dans un document étoffé qu'elle fournit au CRHA, elle partage des oui-dire du passé et recense « des problématiques récurrentes d'insubordination et des manquements aux

codes de déontologie des employés » le concernant. Sous le couvert de cette plainte, la directrice générale expose ses propres doléances et dénonce le fait que l'Employé « a remis en doute l'intégrité du processus de sélection ». Contrairement à la Politique, la directrice générale, à titre de supérieure immédiate, n'a pas agi « de façon impartiale, équitable et avec diligence ».

L'attitude du CRHA démontre par ailleurs une absence de devoir de réserve. Il admet débiter son enquête « avec un préjugé doublement favorable envers la directrice générale, car elle est très articulée et écrit bien ». Quant à l'Employé, « il se souvient lorsqu'il est contacté avoir déjà entendu parler de lui, ce qui n'est pas bon signe ». Rappelons que sans avoir débuté l'enquête, il requiert qu'une mesure punitive soit immédiatement portée à son endroit.

C'est dans ce contexte singulier que le CRHA tient ses entrevues en présence de la directrice générale. Plusieurs employés sont donc interrogés en présence de leur supérieure. Notre enquête permet d'établir que la directrice générale est intervenue directement dans leur témoignage pour les amener à dire des choses qu'ils n'auraient pas dites en son absence. Plusieurs affirment qu'ils n'ont pu livrer un témoignage honnête quant à leur perception de l'Employé. En rétrospective, le CRHA admet qu'il n'aurait pas dû laisser la directrice générale être présente durant les interrogatoires et que cela a entravé la fiabilité des témoignages recueillis.

Finalement, « l'enquête diligente » en harcèlement psychologique devient en cours de route une enquête disciplinaire. Soulignons qu'aucune discussion avec le Conseil n'autorise pourtant le CRHA à modifier son enquête. Il appert que l'apparition des coliformes dans l'eau de la Ville de Saint-Ours et l'intervention de la firme externe dans la Station changent le cours de « l'enquête diligente ». Dans son rapport le CRHA blâme l'Employé de la contamination de l'eau potable de la Ville de Saint-Ours, de l'état de la Station et des méthodes de travail non éthiques. Pour ce faire, il se base sur les dires de la directrice générale, mais aussi des informations obtenues dans le cadre d'échanges avec des individus n'ayant pas été officiellement interrogés dans le cadre de « l'enquête diligente ». Il est enfin constaté que le CRHA n'a pas fait part à l'Employé d'une grande partie des allégations qui le visent, le privant donc de la possibilité de donner sa version pour chacune d'entre elles.

Dans la même veine, la DEPIM déplore un rapport « d'enquête diligente » en partie basé sur du oui-dire.

¹⁷ Lequel remet en question l'intégrité de cette dernière dans l'embauche du nouveau manoeuvre.

Évolution de la situation

La situation actuelle demeure préoccupante. Malgré des tentatives de recrutement, le poste de l'Employé est resté inoccupé jusqu'en juillet 2024, ce qui a occasionné une surcharge de travail pour la directrice générale. Notre enquête semble avoir également attisé les tensions entre le CRHA et la directrice générale. Le CRHA affirme que son rapport aurait dû faire part des problématiques de gestion de la direction, « *si seulement il en avait été conscient lors de sa rédaction* ». Quant à cette dernière, elle affirme que les conseils du CRHA l'ont conduite à commettre des erreurs importantes.

Le Conseil a accordé pour l'année 2024 un mandat au CRHA à titre de « Consultant en gestion du personnel et relations de travail »¹⁸. Sous ce nouveau mandat, un comité des ressources humaines a été créé dont le CRHA fait partie avec deux élus, et une nouvelle « enquête diligente » contre la directrice générale semble être menée par ce dernier.

La confiance témoignée par le Conseil en offrant ce nouveau mandat au CRHA et l'assurance de ce dernier quant à sa capacité d'assumer ses nouvelles fonctions avec neutralité et indépendance sont inquiétantes; la prudence étant de mise. En effet, selon l'Ordre des CRHA, un CRHA « est en conflit d'intérêts lorsque les intérêts en présence sont tels qu'il peut être porté à préférer certains d'entre eux à ceux du client ou que son jugement et sa loyauté envers celui-ci peuvent en être défavorablement affectés »¹⁹. Bien qu'il n'appartienne pas à la DEPIM de se substituer à un Ordre professionnel, elle relève néanmoins que le CRHA, dans un premier mandat « d'enquête diligente », a obtenu des informations qu'il pourrait désormais utiliser dans le cadre d'un deuxième mandat relatif à la gestion des employés²⁰ et de la direction générale.

Conséquemment, à première vue, l'évolution de la présente situation nous laisse craindre la commission de nouveaux actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité.

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.

Concernant la direction générale :

- La directrice générale a accordé un traitement préférentiel au nouveau manœuvre, s'est immiscée dans une « enquête diligente » en harcèlement psychologique et a utilisé abusivement la Politique contre un employé alors qu'elle était en position de conflit d'intérêts. Ce faisant, elle contrevient donc au Code d'éthique et de déontologie des employés. Ceci constitue « un manquement grave aux normes d'éthique ».
- Elle a procédé à la suspension de l'Employé sans considération pour les tâches pouvant affecter la santé publique dont il avait la charge. Ceci constitue « un risque de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement ».
- Par ailleurs, la directrice générale a outrepassé son pouvoir de dépenser pour recourir aux services du CRHA. Elle a usé de pouvoirs qu'elle n'avait pas pour suspendre un employé. Ce dernier a subi le préjudice financier d'une suspension sans solde. Bien que notre mandat n'ait pas consisté à évaluer si une faute grave justifiait un congédiement, plusieurs conclusions du rapport sont biaisées. La Municipalité s'expose à des recours judiciaires de l'Employé. Ceci constitue « une contravention à la loi et un cas grave de mauvaise gestion ».
- De surcroît, des frais imprévus engendrés par un recours aux services incontrôlés du CRHA en tant que fournisseur de services constituent une mauvaise utilisation des fonds publics. Le conseil, mené par un groupe majoritaire, a soutenu les allégations de la directrice générale et approuvé sans question des dépenses effectuées pourtant sans autorisation du Conseil.

¹⁸ Réunion du Conseil du 11 décembre 2024, résolution 303-23.

¹⁹ Définition tirée de l'Ordre des CRHA, [Conflits d'intérêts - Ordre | CRHA \(ordrecrha.org\)](https://www.ordrecrha.org)

²⁰ Interrogé, le CRHA a indiqué avoir été perçu comme le « bras armé » de la directrice générale par les employés dans le cadre de « l'enquête diligente » menée contre l'Employé.

Concernant le fournisseur de services :

- Le fournisseur de services a manqué gravement aux normes d'éthique et de déontologie auxquelles la Municipalité était en mesure de s'attendre dans l'exécution de ses fonctions. Il a posé des actes sans résolution du conseil, actes qui ont engendré des coûts non négligeables.
- Il a mené une enquête en contravention aux règles de l'art en matière d'enquête en harcèlement et est contrevenu à la Politique. La résultante est un rapport d'enquête aux conclusions biaisées et un employé écorché après 30 ans de service.
- Alors qu'il sert la Municipalité, il a utilisé les éléments récoltés dans une enquête pour nourrir le dossier de la directrice générale à la CNESST contre le maire.

Ces agissements constituent des actes répréhensibles commis à l'égard de la Municipalité et contreviennent plus particulièrement aux paragraphes 1°, 2°, 3°, 4° et 5° de l'article 4 de la LFDAROP.

5 – Les recommandations

Les nombreuses irrégularités dans les décisions prises par la directrice générale et le CRHA nous préoccupent quant à leur capacité à assumer une saine gestion des ressources humaines. Également, une saine gestion des deniers publics implique, à notre avis, que le Conseil soit rapidement chapeauté avant que la situation de s'envenime.

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;
2. Le Conseil analyse l'opportunité, notamment à la lumière des conclusions du présent rapport, de mettre fin au mandat confié au CRHA pour l'année 2024 et d'embaucher une ressource externe neutre afin de soutenir l'administration dans la gestion des ressources humaines;
3. La Municipalité offre une formation, par une personne externe et compétente en la matière, aux élus et aux employés de la Municipalité, sur le désamorçage de situations à risque de harcèlement, la procédure à suivre en cas de plainte de harcèlement psychologique en lien avec la Politique;

4. Une politique soit mise en place sur la gestion de l'eau potable ainsi qu'une procédure claire sur les rôles et responsabilité de chacun (administration générale et inspecteur municipal) notamment en cas d'urgence et d'avis aux populations de la Municipalité et de la Ville de Saint-Ours.

Il est également recommandé à la ministre des Affaires municipales :

5. De demander à la Commission municipale du Québec de désigner un observateur appelé à vérifier si les mesures déployées par la Municipalité, dont les recommandations précédentes, permettent de corriger la problématique dont fait état le présent rapport.

À défaut, l'observateur pourra recommander la mise en place de mesures correctives supplémentaires.

La directrice générale, le CRHA et le maire ont été informés des conclusions et des recommandations du présent rapport et leurs commentaires ont été pris en considération lors de sa rédaction.

Québec, le mercredi 11 septembre 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

