

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Guide à l'intention des personnes rencontrées en enquête

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale



Table des matières

Objectifs du guide 4

1. Notre mandat 4

- 1.1 Qu'est-ce qu'un acte répréhensible? 6
- 1.2 Qu'est-ce qu'un manquement déontologique? 6
- 1.3 Qu'est-ce qu'une inhabilité? 7
- 1.4 Qu'est-ce qu'une incapacité provisoire? 7

2. L'enquête en intégrité municipale 7

- 2.1 L'information. 7
- 2.2 La recevabilité. 8
- 2.3 L'enquête administrative 8
- 2.4 Transmission de renseignement
à un autre organisme 9
- 2.5 Fin de traitement 9

3. Les issues possibles aux enquêtes 9

- 3.1 Citation en déontologie municipale 9
- 3.2 Action en déclaration d'inhabilité 9
- 3.3 Conclusions et recommandations 10

4. Conséquences de la non-collaboration à l'enquête de la DEPIM 10

5. Confidentialité des enquêtes de la DEPIM 11

6. Protections 11

Objectifs du guide

Ce document vise à répondre à plusieurs questions pouvant être soulevées lorsqu'une personne est amenée à interagir avec la DEPIM, notamment dans le cadre des enquêtes en intégrité municipale qu'elle mène :

- ◆ Qu'est-ce qu'une enquête en intégrité municipale ?
- ◆ Quel est le processus des enquêtes menées ?
- ◆ Quelles sont les issues possibles aux enquêtes de la DEPIM ?
- ◆ Quels sont mes droits et mes obligations dans le cadre de ces enquêtes ?
- ◆ Quelles sont mes protections ?

Si vous n'obtenez pas la réponse recherchée dans ce guide, nous vous invitons à communiquer avec notre direction.

1. Notre mandat

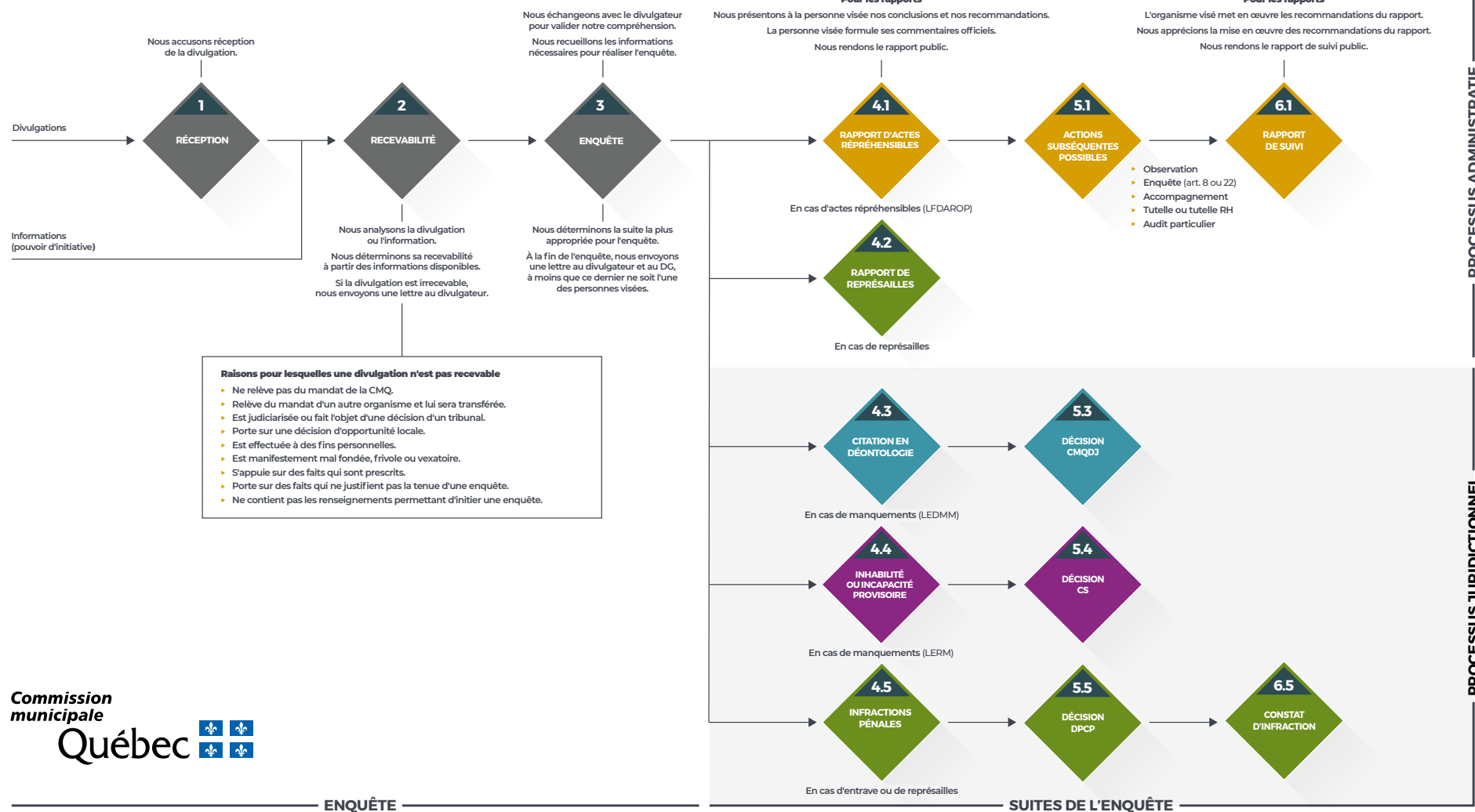
La DEPIM est désignée par le président de la Commission municipale pour le traitement des divulgations en matière d'intégrité municipale. Une enquête en intégrité municipale débute lorsque la DEPIM a des raisons de croire :

1. Qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme municipal;
2. Qu'un manquement déontologique a été commis par un membre d'un conseil municipal ou un membre de son cabinet;
3. Qu'une élue ou un élu municipal exerce ses fonctions alors qu'elle ou il serait inhabile à occuper son poste.

Conformément aux dispositions de la loi, la DEPIM dispose d'un pouvoir discrétionnaire avant d'entreprendre un recours devant les tribunaux ou de publier un rapport. Dans l'exercice de sa discrétion, elle examine notamment l'opportunité d'agir en considérant l'intérêt public.

Étapes du processus global d'une enquête

Selon qu'il s'agit d'un acte répréhensible en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (en jaune), d'un manquement en vertu de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (en bleu), d'un manquement à la *Loi sur les élections et les référendums* (en mauve) ou encore de mesures de représailles ou d'entrave à l'égard de l'une ou l'autre de ces lois (en vert), le processus suivra la voie administrative ou juridictionnelle.



1.1 Qu'est-ce qu'un acte répréhensible ?

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP) considère que les actes ci-dessous sont des actes répréhensibles :

- ♦ 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;
- ♦ un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- ♦ un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- ♦ un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;
- ♦ 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;
- ♦ le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes précédents.

Pour déterminer si un acte répréhensible a été commis, la DEPIM considère notamment s'il y a des conséquences sérieuses ou de préjudice réel pour l'organisme municipal.

1.2 Qu'est-ce qu'un manquement déontologique ?

Alors que le LFDAROP identifie largement « un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie » comme un acte répréhensible, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* est plus précise. Elle oblige l'ensemble des municipalités du Québec à adopter un code d'éthique et de déontologie qui contient des dispositions visant à interdire ces gestes pour les membres du conseil et le personnel de cabinet :

- ♦ les conflits d'intérêts;
- ♦ l'utilisation de leur fonction pour influencer une décision;
- ♦ le favoritisme;
- ♦ l'utilisation des ressources d'une municipalité ou d'un organisme municipal, autrement que dans l'exercice de leur fonction;
- ♦ la divulgation ou l'utilisation de renseignements confidentiels;
- ♦ les paroles ou comportements irrespectueux qui excèdent les limites de la liberté d'expression;
- ♦ les comportements portant atteinte à l'honneur et à la dignité de leur fonction;
- ♦ la contravention aux articles 304 et 361 de la LERM;
- ♦ l'acceptation d'un avantage d'un fournisseur de biens ou de services;
- ♦ l'acceptation d'un avantage pouvant les influencer dans l'exercice de leur fonction;
- ♦ tirer un avantage de leur fonction après la fin de leur mandat.

Il s'agit du contenu minimal d'un code d'éthique et de déontologie. Il est donc possible pour une municipalité d'ajouter des règles déontologiques pour interdire certains autres comportements, notamment en matière d'ingérence.

1.3 Qu'est-ce qu'une inhabilité ?

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et d'autres lois prévoient diverses actions qui peuvent rendre un membre d'un conseil municipal inhabile à exercer sa charge :

- ◆ avoir un intérêt dans un contrat avec la municipalité ou l'organisme municipal qui ne respecte pas les exceptions prévues;
- ◆ avoir un intérêt pécuniaire particulier dans une question et ne pas le déclarer, participer aux discussions, ne pas quitter la séance ou voter;
- ◆ ne pas demeurer, au moment de son élection, sur le territoire de la municipalité ou déménager, après son élection, sur le territoire d'une autre municipalité;
- ◆ occuper une fonction qui rend inéligible (par exemple : un élu qui est un employé de la municipalité ou d'un organisme municipal);
- ◆ avoir été déclaré ou déclarée coupable d'un acte qui aurait été punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus;
- ◆ faire une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires qui est incomplète ou fausse;
- ◆ avoir une conduite qui porte sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction;
- ◆ profiter de son poste pour commettre une malversation, un abus de confiance ou une inconduite;
- ◆ autoriser ou effectuer l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles ou les mesures prévues à la loi.

1.4 Qu'est-ce qu'une incapacité provisoire ?

La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* prévoit que la Cour supérieure peut, si elle l'estime justifié dans l'intérêt public, déclarer provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa charge :

- ◆ un membre du conseil faisant l'objet d'une action en déclaration d'inhabilité pour une conduite qui porte sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction;
- ◆ un membre du conseil qui fait l'objet d'une poursuite intentée pour une infraction à une loi du Parlement du Québec ou du Canada et punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus ou qui, si le poursuivant avait procédé par mise en accusation, aurait été punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus.

2. L'enquête en intégrité municipale

2.1 L'information

Les divulgateurs sont les yeux et les oreilles de la DEPIM sur le terrain et leur rôle est essentiel pour exercer son rôle de chien de garde du monde municipal.

La DEPIM peut enquêter à la suite d'une divulgation de renseignement ou à sa propre initiative. Les divulgations peuvent être anonymes et la DEPIM s'engage à prendre les mesures nécessaires afin de préserver l'anonymat des personnes qui communiquent des renseignements de façon confidentielle.,

2.2 La recevabilité

Il s'agit de la première étape du traitement d'une divulgation. À ce stade, la divulgation sera considérée non recevable au regard des éléments d'analyse suivants :

- ◆ elle porte sur un désaccord ou un litige entre une municipalité et un citoyen;
- ◆ elle porte sur un problème de voisinage;
- ◆ elle fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal;
- ◆ elle met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'une décision d'une municipalité ou d'un organisme municipal, par exemple :
 - elle porte sur le choix de construire un nouvel édifice municipal ou de rénover un édifice;
 - elle porte sur les choix budgétaires de la municipalité;
 - elle porte sur la variation des taux de taxes foncières.
- ◆ elle concerne une contravention à une loi ou un règlement qui n'a pas de conséquence sérieuse ou qui ne cause pas de préjudice réel pour la municipalité ou l'organisme municipal, par exemple :
 - elle porte sur une erreur dans un avis public;
- ◆ elle est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée;
- ◆ elle relève de la compétence d'un autre organisme;
- ◆ elle est faite à des fins personnelles et non d'intérêt public.

Également, il arrive régulièrement que des renseignements transmis ne soient pas suffisants pour entreprendre une enquête immédiatement, mais ils peuvent se révéler utiles lorsqu'ils sont additionnés à des renseignements obtenus postérieurement ou à d'autres informations. Ainsi, la DEPIM reprend régulièrement le traitement de dossiers dont le traitement avait été terminé.

2.3 L'enquête administrative

Lorsque le contexte le permet, l'approche de la DEPIM est axée sur la collaboration. Son enquête vise toujours à découvrir la vérité.

Les enquêteuses et enquêteurs de la DEPIM disposent de vastes pouvoirs qui lui permettent également de contraindre une personne à contribuer à son enquête. Elle peut :

- ◆ assigner toute personne à témoigner devant elle, au moment et à l'endroit qu'elle détermine, afin de la questionner sur le sujet de son enquête. À ce sujet :
 - aucune compensation financière n'est versée par la DEPIM;
 - le sujet de l'enquête n'est pas divulgué au témoin avant la rencontre;
 - la personne rencontrée est relevée de toute obligation de loyauté ou de confidentialité, à l'exception du secret professionnel entre un conseiller juridique et son client;
 - la rencontre peut être enregistrée par la DEPIM;
 - la personne rencontrée peut être identifiée et assermentée;
- ◆ contraindre toute personne à déposer devant elle tout document, peu importe le support, qu'elle juge utile à son enquête, à l'exception des documents protégés par le secret professionnel entre un conseiller juridique et son client;
- ◆ inspecter des bâtiments, des travaux ou d'autres biens de la municipalité;

Au cours de l'enquête, la personne visée aura l'occasion de donner sa version des faits.

Généralement, la DEPIIM autorise les personnes rencontrées à être accompagnées d'une ou d'un avocat. Cependant, son rôle est très limité puisqu'il n'est pas permis de formuler des objections dans le cadre d'une enquête administrative, à moins de rares exceptions, lesquelles seront décidées par l'enquêteuse ou l'enquêteur de la DEPIIM.

2.4 Transmission de renseignement à un autre organisme

À tout moment pendant le traitement d'une divulgation, la DEPIIM peut transmettre à certains organismes publics des renseignements obtenus dans le cadre du traitement d'une divulgation si elle est d'avis que ces renseignements sont susceptibles d'être pertinents pour l'exercice de leurs mandats selon les modalités établies par la loi.

2.5 Fin de traitement

Lorsque l'enquête de la DEPIIM ne permet pas de démontrer qu'une situation problématique s'est produite en lien avec ses mandats, elle met fin au traitement du dossier. Les éléments recueillis demeurent au dossier et pourraient être utilisés par la suite si de nouveaux renseignements sont portés à son attention.

3. Les issues possibles aux enquêtes

3.1 Citation en déontologie municipale

Lorsque les renseignements détenus par la DEPIIM sont susceptibles de démontrer qu'un manquement déontologique a été commis, elle émet une citation en déontologie municipale et devient la poursuivante devant la Division juridictionnelle de la Commission municipale (CMQDJ). Pour assurer l'impartialité du juge administratif qui entendra le dossier, une *directive sur le cloisonnement des fonctions* a été mise en place. Ainsi, les fonctions de la DEPIIM et de la CMQDJ s'exercent de façon totalement indépendante.

Une audience aura lieu et la personne visée pourra présenter une défense pleine et entière. Au final, c'est la CMQDJ qui détermine si un manquement a été commis selon la prépondérance de la preuve. Le cas échéant, elle détermine la sanction applicable parmi celles prévues à la loi. La décision de la CMQDJ est exécutoire et sans appel.

3.2 Action en déclaration d'incapacité

Si l'enquête de la DEPIIM démontre qu'un élu municipal s'est rendu inhabile par ses gestes, celle-ci dépose une action en déclaration d'incapacité devant la Cour supérieure. Elle devient alors la partie demanderesse et les règles applicables sont celles prévues au Code de procédure civile.

Le délai de prescription pour les gestes pouvant constituer une cause d'incapacité est de cinq (5) ans après la fin du mandat.

Dans le cas de l'élu susceptible d'être déclaré provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa charge de membre du conseil de la municipalité, la DEPIIM dépose une action en incapacité provisoire devant la Cour supérieure. Elle devient alors la partie demanderesse et les règles applicables sont celles prévues au Code de procédure civile.

3.3 Conclusions et recommandations

Lorsque la DEPIM détermine qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, elle fait rapport de ses conclusions et de ses recommandations à l'organisme municipal. En ce sens, la DEPIM a adopté une *Procédure de traitement des divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes municipaux*.

4. Conséquences de la non-collaboration à l'enquête de la DEPIM

Selon la loi, les enquêteuses et les enquêteurs de la DEPIM sont investis des mêmes immunités et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure et peuvent émettre toute ordonnance, notamment en interdisant à une personne de communiquer à quiconque, si ce n'est à son avocat, toute information liée à une enquête.

De ce fait, il est possible de sanctionner l'entrave aux enquêtes en déclarant une personne coupable d'outrage lorsqu'elle :

- ◆ refuse de prêter serment ;
- ◆ omet ou refuse, sans raison valable, de répondre suffisamment à toutes les questions qui peuvent légalement lui être posées ;
- ◆ omet ou refuse de témoigner ;
- ◆ refuse de produire des documents en sa possession ou sous son contrôle, et qui sont nécessaires à l'enquête ;
- ◆ se comporte de manière irrespectueuse ;
- ◆ effectue un enregistrement de la rencontre ;
- ◆ omet d'obéir à une ordonnance émise pendant l'enquête.

L'outrage est punissable d'un montant qui n'excède pas 10 000 \$ pour le fait d'une personne physique ou de 100 000 \$ pour une personne morale. Il peut également être sanctionné par l'exécution de travaux d'utilité sociale.

Les lois encadrant les enquêtes en intégrité municipale prévoient également des infractions pénales si une personne entrave l'action de la DEPIM, notamment :

- ◆ en refusant de fournir un renseignement ou un document qu'elle doit transmettre ou de le rendre disponible ou encore, cache ou détruit un document susceptible d'être utile à une enquête ;
- ◆ en aidant une personne à commettre les gestes ci-haut mentionnés ;
- ◆ en encourageant, en conseillant, en consentant, en autorisant, en ordonnant ou en amenant une personne à commettre une infraction prévue aux paragraphes précédents.

Les amendes sont de 5 000 \$ à 30 000 \$ pour une personne physique et de 15 000 \$ à 100 000 \$ pour les personnes morales. Elles sont doublées en cas de récidive. À noter que la DEPIM doit soumettre un rapport d'infraction générale au Directeur des poursuites criminelles et pénales, auquel il appartient d'émettre le constat d'infraction.

5. Confidentialité des enquêtes de la DEPIM

Les enquêtes de la DEPIM sont confidentielles. D'abord, cette confidentialité vise à protéger les personnes qui collaborent à l'enquête contre des représailles et préserver la réputation des personnes qui pourraient être visées par l'enquête. Ensuite, elle permet d'assurer l'intégrité de l'enquête et de protéger l'authenticité des témoignages et de la preuve qui sera recueillie. En effet, tout au long de l'enquête, il est primordial que les témoins ne communiquent pas avec des tiers afin d'éviter de contaminer les éléments qui pourraient être recueillis. La confidentialité assure l'authenticité des témoignages et accroît leur crédibilité.

Lorsqu'une personne contrevient aux règles de confidentialité, la DEPIM dispose de différentes options pour sanctionner ce comportement, notamment par l'outrage ou encore par les dispositions pénales prévues à la loi.

En ce sens, la loi prévoit que les enquêtes de la DEPIM sont menées privément. Ce faisant, la preuve recueillie doit demeurer confidentielle.

Naturellement, une fois l'enquête terminée, la DEPIM peut utiliser les informations en sa possession pour faire rapport de ses conclusions et recommandations ou encore pour intenté une procédure judiciaire. Il est parfois nécessaire qu'une personne rencontrée pendant l'enquête soit appelée à témoigner devant un tribunal.

6. Protections

Les personnes qui contribuent aux enquêtes de la DEPIM sont protégées contre les représailles, c'est-à-dire de toute mesure dommageable exercée contre une personne parce qu'elle a fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête liée à une telle divulgation.

Selon les diverses situations qui peuvent se présenter, il existe plusieurs outils visant à protéger les personnes participant aux enquêtes.

Un service de consultation juridique est offert par le Protecteur du citoyen pour les personnes qui croient être victimes de représailles afin qu'elles soient orientées :

◆ 1 800 463-5070

Pour plus d'information, vous pouvez consulter le [*site web*](#) du Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen est également responsable de l'application de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*. Il a la responsabilité d'offrir de la médiation lorsqu'une plainte lui est formulée et il a le pouvoir de représenter un plaignant pour l'exercice d'un recours. La plainte en représailles peut être adressée par la DEPIM, pour le compte d'une victime, si celle-ci y consent par écrit.

En matière de droit du travail, il existe une présomption simple voulant qu'une personne qui allègue être victime de représailles ait été sanctionnée (rétrogradation, suspension, congédiement ou déplacement) en raison d'une divulgation faite à la DEPIM ou de sa collaboration à l'enquête. Il incombe à l'auteur de la sanction ou de la mesure de prouver que cette dernière a été imposée ou prise pour une autre cause juste et suffisante.

Le Protecteur du citoyen et la DEPIM peuvent également, à la suite d'une vérification ou d'une enquête effectuée afin de déterminer si la plainte est fondée, faire les recommandations qu'ils estiment appropriées à la suite de représailles.

Des amendes sont également prévues pour toutes personnes qui exerceraient ou menaceraient de mesures de représailles une personne ayant fait une divulgation, de bonne foi, à la DEPIM ou qui a collaboré à l'enquête. Les montants varient de 5 000 \$ à 30 000 \$ pour une personne physique et de 15 000 \$ à 250 000 \$ pour les personnes morales. Elles sont doublées en cas de récidive. Lorsqu'elle a des motifs de le faire, la DEPIM soumet un rapport d'infraction générale au Directeur des poursuites criminelles et pénales, auquel il appartient d'émettre le constat d'infraction.

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous