

Québec, le 1^{er} juin 2022

PAR COURRIEL
reception@municipalitecaplan.com

Madame Céline Leblanc Méthot
Greffière-trésorière adjointe, Municipalité de Caplan
17, boulevard Perron Est
Caplan (Québec) G0C 1H0

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

Madame la Greffière-trésorière adjointe,

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 les élus ont manqué de diligence pour pourvoir le poste de directeur général dans un délai raisonnable et que la mairesse a excédé les responsabilités qui lui sont conférées par le *Code municipal*.

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, le soussigné désigne M^e Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin de s'assurer que la municipalité a donné suite aux recommandations de la Commission.

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} août 2022**.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, madame la Greffière-trésorière adjointe, nos salutations distinguées.

M^e Jean-Philippe Marois
Président de la 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 Caplan »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JUIN 2022

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 Caplan

Avertissement

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

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

L'article 30 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* interdit à toute personne d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation. À cet effet, des amendes de 2 000 à 20 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 10 000 à 250 000 \$ pour des personnes morales.

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

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

ISBN : 978-2-550-91984-1

© Commission municipale du Québec, 2022

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L’enquête.....	4
4 – Les conclusions	8
5 – Les recommandations	8

1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1^{er} avril 2022¹, la Commission municipale du Québec (ci-après « la Commission ») est chargée d'appliquer la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*² (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux³. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné⁴ la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (ci-après « DEPIM ») pour appliquer les articles 17.1 et 17.2 de la LFDAROP.

L'article 17.1 de la LFDAROP se lit ainsi :

17.1. Les divulgations concernant les organismes publics visés au paragraphe 9.1° de l'article 2 sont traitées par la Commission municipale du Québec dans le respect des règles prévues aux articles 10 à 15, compte tenu des adaptations nécessaires.

Conformément à l'article 29 de la LFDAROP et à l'article 25 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁵, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁶, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

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

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu une divulgation selon laquelle un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Municipalité de Caplan (ci-après « la Municipalité »). Selon la divulgation, le conseil municipal aurait accordé une rémunération additionnelle de 50 000 \$ à la mairesse pour qu'elle effectue des tâches incombant à la direction générale.

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

2. RLRQ, c. D-11.1.

3. Art. 6, 12.1, 17.1, 17.2, 29, 32 et 34 de la LFDAROP.

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

3 – L'enquête

L'acte allégué correspond à la définition d'une contravention à une loi du Québec, laquelle est un acte répréhensible prévu au paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP.

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les faits allégués dans la divulgation sont avérés et, le cas échéant, s'ils constituent un acte répréhensible commis à l'égard de la Municipalité en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec cette situation et elle a obtenu la version des faits de témoins, dont la personne mise en cause.

Les rôles et responsabilités de la mairesse et de la direction générale⁷

La mairesse joue un rôle important au sein de la Municipalité. Elle exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les fonctionnaires de la Municipalité. Elle voit à ce que les revenus soient perçus et dépensés conformément à la loi. Elle veille à l'application fidèle et impartiale des règlements et des résolutions. Mais ses attributions ne lui confèrent aucun pouvoir décisionnel liant la Municipalité; elle ne peut engager celle-ci sans l'accord de la majorité des membres du conseil, sauf pour les exceptions prévues à la loi.

Le directeur général, quant à lui, est le fonctionnaire principal de la Municipalité. Ses principales responsabilités portent sur l'administration de celle-ci : il planifie, organise, dirige et contrôle les activités menées par les autres fonctionnaires ou employés. Il est en quelque sorte la courroie de transmission entre les autres fonctionnaires et le conseil.

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

7. *Rôles et responsabilités des élus et des gestionnaires municipaux : à quel moment peut-on parler d'ingérence dans l'administration municipale?*, par M^e Denis Michaud, vice-président, Commission municipale du Québec, 25 novembre 2021 [\[en ligne\]](#).

Malgré ses pouvoirs plus étendus que les autres membres du conseil, la mairesse ne peut faire de l'ingérence ni usurper les fonctions d'un employé. Elle ne peut exercer les attributions que la loi confie au directeur général, au secrétaire-trésorier, au greffier, au trésorier ou au fonctionnaire désigné par une loi pour accomplir une tâche.

L'absence de nomination à la direction générale

Le 27 août 2021, la directrice générale informe la mairesse qu'elle démissionne de son poste et elle offre deux semaines de préavis. Il appert des résolutions adoptées par la Municipalité qu'elle quitte ses fonctions le ou vers le 2 septembre 2021.

Le 13 septembre 2021, la Municipalité adopte une résolution visant à majorer le salaire de la secrétaire-trésorière adjointe et de l'agente de bureau et réceptionniste de 12 %, conformément à la convention de travail, puisqu'elles seront appelées à effectuer des tâches normalement attribuées à la directrice générale. Soulignons qu'il s'agit d'une condition de travail prévue à l'article 3.03, lequel mentionne ceci : « *Toute personne salariée appelée à remplacer temporairement son supérieur immédiat [...] et qui y consent, reçoit une prime de douze (12 %) pour cent de son salaire régulier [...].* »

Lors de cette séance, et lors des séances subséquentes du 27 septembre et du 4 octobre, les membres du conseil n'enclenchent pas de processus de recrutement ni ne nomment une direction générale à titre intérimaire. Selon les informations obtenues pendant l'enquête, le conseil municipal désirait que la prochaine direction générale soit choisie par les nouveaux membres du conseil suivant les élections du 7 novembre 2021.

Le 15 novembre 2021, lors de la première séance du nouveau conseil, la charge de secrétaire-trésorière adjointe est transférée à l'agente de bureau et réceptionniste. L'ancienne secrétaire-trésorière reprend alors son poste d'adjointe administrative.

Ce n'est que le 6 décembre 2021, un mois après les élections, que le conseil municipal adopte une résolution pour mandater une firme pour procéder au recrutement d'une nouvelle personne à la direction générale. À cette date, il convient de souligner que le poste est vacant depuis plus de trois mois.

Le premier affichage du poste de directeur général a eu lieu le 14 février 2022, soit plus de cinq mois après la démission de l'ancienne directrice générale. Au cours des divers affichages, entre février et avril 2022, la firme de recrutement a obtenu au moins huit candidatures pour le poste.

Le 2 mai 2022, le conseil municipal a adopté une résolution visant à prolonger le mandat de la firme de recrutement pour pourvoir le poste vacant à la direction générale.

Conformément à l'article 184 du *Code municipal du Québec*⁸, la secrétaire-trésorière adjointe (aujourd'hui « greffière-trésorière ») occupe la charge de directeur général en cas de vacance à ce poste, et ce, jusqu'à ce qu'une personne soit nommée en remplacement. Rappelons que, selon l'article 210 du *Code municipal*, « *toute municipalité doit avoir un directeur général* ». L'article 166 du *Code municipal* ajoute que, « *[s]il survient une vacance dans une des charges des officiers municipaux, elle doit être remplie par le conseil dans les 30 jours suivants* ». À défaut, l'article 410 du *Code municipal* prévoit que la ministre peut procéder à cette nomination.

La lecture de ces articles combinés confirme que la secrétaire-trésorière occupe la charge de directeur général jusqu'à son remplacement, certes, mais ce remplacement doit survenir dans les 30 jours suivant la vacance à ce poste.

Au moment de l'enquête de la DEPIM, la Municipalité est sans direction générale depuis plus de huit mois. Le conseil municipal n'a jamais nommé une personne à titre intérimaire pour occuper cette charge. De plus, aucun candidat n'a été rencontré par le comité formé le 24 janvier 2022 pour analyser les candidatures et procéder aux entrevues, et ce, malgré les candidatures reçues.

8. RLRQ, c. C-27.1.

Nous sommes forcés de conclure que les membres actuels et antérieurs du conseil municipal n'ont pas agi avec diligence pour respecter les exigences prévues aux articles 166 et 210 du *Code municipal*.

La preuve démontre que le conseil a tardé indûment à lancer le processus de recrutement d'une direction générale. Dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, particulièrement en région, le conseil devait être proactif puisqu'il devait savoir que le processus de sélection risquait d'être long et ardu.

De plus, le directeur général étant le fonctionnaire principal d'une municipalité, il est impératif qu'en cas de vacance à ce poste, les élus procèdent promptement à son remplacement, temporaire ou permanent, et ce, pour assurer le bon fonctionnement de la Municipalité.

En effet, nous sommes d'avis que l'absence prolongée de direction générale est de nature à fragiliser l'administration municipale et à favoriser l'ingérence politique, comme ce fut le cas dans la présente situation.

La confusion entre les rôles de la mairesse et de la direction générale

D'emblée, il convient de souligner que la mairesse actuelle a été directrice générale de la Municipalité pendant plus de 14 ans avant de se présenter à un poste électif. Elle est également devenue mairesse de la Municipalité le ou vers le 3 novembre 2013.

Depuis la vacance à la direction générale, soit en septembre 2021, la mairesse affirme « soutenir » sa jeune équipe, « insécure » et « fragile » par rapport à ses connaissances. L'enquête démontre notamment que la mairesse effectue des tâches qui relèvent, en tout ou en partie, de l'administration municipale, à savoir :

- Elle offre un soutien régulier aux employés et les conseille dans la façon d'effectuer leur travail;
- Elle aide les employés dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes;
- Elle administre les ressources humaines de la Municipalité (congé des employés, convention de travail, suivi des embauches, etc.);

- Elle prend en charge des projets que les employés ne peuvent accomplir en raison d'un surplus de travail, notamment celui concernant le Havre de pêche, alors que la Municipalité souhaite acquérir des installations délaissées par le gouvernement fédéral;
- Elle soutient l'agente de développement dans la préparation de ses projets, notamment avec la Commission de protection du territoire agricole du Québec;
- Elle planifie, avec le directeur des travaux publics, les travaux à effectuer dans la municipalité;
- Elle représente la Municipalité auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (Tribunal administratif du travail) dans un dossier litigieux, notamment en médiation;
- Elle est l'intermédiaire de la firme externe de recrutement pour l'embauche d'un coordonnateur en loisir et d'une direction générale;
- Elle prête assistance au greffe;
- Elle effectue l'affichage des avis public pour l'adoption des règlements;
- Elle participe à la rédaction des appels d'offres;
- Elle recherche des subventions.

Le 7 mars 2022, le procès-verbal de la séance indique le dépôt de l'avis de motion du projet de règlement n° 305-2022 sur la rémunération des élus municipaux abrogeant les règlements n° 259-2018 et n° 267-2019. Le 4 avril 2022, la Municipalité adopte ledit règlement, lequel contient les considérations suivantes :

CONSIDÉRANT QUE le poste de directeur général et de greffier-trésorier, principal fonctionnaire et responsable de l'administration de la municipalité, est vacant depuis quelques mois et qu'il est très difficile de recruter une personne compétente pour occuper ce poste;

CONSIDÉRANT QU'entre-temps le fardeau de tâche de la mairesse, responsable selon la loi de la surveillance et du contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité est plus lourd et qu'elle doit y consacrer beaucoup plus de temps;

CONSIDÉRANT QU'elle a offert de consacrer plus de temps à la mairie, étant donné que son employeur est prêt à la libérer temporairement sans solde;

CONSIDÉRANT QU'il a lieu de modifier temporairement sa rémunération pour compenser ses pertes de revenus;

CONSIDÉRANT QU'il y a lieu aussi de réviser et d'actualiser d'autres dispositions du règlement de rémunération actuel en le remplaçant;

CONSIDÉRANT QU'un avis de motion accompagné du projet de règlement # 305-2022 a été donné lors de la séance régulière tenue le 7 mars 2022; [...]

Le règlement n° 305-2022 prévoit que la rémunération annuelle de la mairesse est fixée à 16 632 \$ et que ce salaire est majoré temporairement de 3 557 \$ par mois pour la période du 1^{er} mars au 31 décembre 2022. Il prévoit également que la mairesse peut renoncer à cette majoration mensuelle, en tout temps, en déposant un avis au greffe. Finalement, ce règlement prend effet rétroactivement au 1^{er} janvier 2022.

Soulignons que cette majoration de salaire temporaire, auquel la mairesse peut renoncer en tout temps, ne respecte pas le cadre légal établi par la *Loi sur le traitement des élus municipaux*⁹ (LTEM), qui ne prévoit pas ces possibilités.

Ajoutons que, même si le préambule du règlement n° 305-2022 mentionne que le fardeau de la mairesse de « *surveillance et de contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité* » est plus lourd, en faisant référence implicitement à l'article 142 du *Code municipal*, il fait également un lien direct entre l'augmentation de ce fardeau et l'absence de direction générale pour justifier l'augmentation salariale mensuelle de plus de 250 %.

La preuve démontre que l'augmentation du fardeau est due aux tâches supplémentaires effectuées par la mairesse

pour lesquelles son employeur régulier l'a libérée temporairement, trois jours par semaine. Or, selon notre analyse, les tâches effectuées par cette dernière, listées ci-haut, relèvent, en très grande partie, de celles qui devraient normalement être exécutées par l'administration municipale, plus particulièrement par la direction générale.

En agissant ainsi, la mairesse excède le mandat qui lui est confié par le *Code municipal*. Elle est désormais responsable de l'administration municipale et se place dans une situation d'exécutante.

La jurisprudence reconnaît l'importance de ne pas confondre le rôle des élus et celui des officiers municipaux¹⁰ :

[48] Agissant comme il l'a fait, il s'est mis dans la position d'un exécutant alors que son devoir est de veiller à l'exécution des décisions municipales. Comment peut-il alors exercer son droit de surveillance sur ce qui se passe dans les affaires de la municipalité? Comment peut-il avoir l'indépendance pour investiguer les plaintes des citoyens? Comment peut-il exercer un contrôle lorsqu'il est amené à mettre en œuvre le pouvoir général du premier magistrat, surtout au cas de force majeure? Dans certaines circonstances, il doit agir comme *primus inter pares*. Il doit être au-dessus de la mêlée. [...]

[53] [...] Le *Code municipal* prend la peine de distinguer les rôles des élus et des officiers municipaux [...]. Cela est nécessaire pour mettre les élus à l'abri des critiques ou reproches que l'on peut faire à des exécutants. Le maire est le chef du conseil, c'est-à-dire d'un gouvernement municipal. La mise en œuvre des politiques de ce gouvernement relève des officiers. [...]

En attribuant implicitement un salaire de direction générale à la mairesse en raison des tâches administratives effectuées, le conseil municipal se trouve à faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement.

9. RLRQ, c. T-11.001.

10. *Gabriel Alain c. 3104-2955 Québec inc. et Arnold Vachon*, n° 235-17-000023-982 (QCCS), et *3104-2955 Québec inc. c. Municipalité de Sacré-Cœur-de-Marie et*

Gabriel Alain, n° 235-05-000019-985 (QCCS), 11 septembre 2001, par l'honorable Jules Allard.

En effet, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹¹ prévoit qu'est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil celui qui, après son élection, devient fonctionnaire ou employé d'une municipalité :

300. Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil qu'elle occupe la personne qui : [...]

3° devient, après son élection, inéligible en vertu des articles 62 ou 63, tant que dure son inéligibilité;

63. Sont également inéligibles à un poste de membre du conseil de la municipalité :

1° les fonctionnaires ou employés de celle-ci [...]

Cela traduit la volonté ferme du législateur de séparer de manière effective les fonctions électives et administratives, tant pour les personnes qui occupent ces postes qu'en ce qui concerne les charges qu'elles occupent. À notre avis, cette séparation est encore plus importante lorsqu'il s'agit de la direction générale, et ce, en raison de rôle particulier qu'elle joue dans l'organisation municipale.

Pour citer la décision du Tribunal administratif du travail dans le dossier *Larose c. Ville de Chambly*¹², « *l'un des rôles fondamentaux du directeur général est d'être un rempart entre le politique et l'administration* ». Or, étant donné l'absence de directeur général depuis plus de huit mois, les tâches accomplies par la mairesse sont de nature à détruire ce « rempart » nécessaire entre le politique et l'administration pour la bonne administration de la Municipalité.

Pour conclure, même si la DEPIM ne met pas en doute la bonne foi de la mairesse et l'aide qu'elle désire apporter aux employés de la Municipalité dans cette période de transition, il n'en demeure pas moins qu'elle s'est placée dans la position d'une exécutante, en effectuant des tâches relevant de l'administration, et ce, en contravention des dispositions du *Code municipal*.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à une loi du Québec.

Les élus ont manqué aux exigences du *Code municipal* et n'ont pas fait preuve de diligence pour pourvoir le poste de directeur général dans un délai raisonnable. Il est inconcevable que le premier affichage du poste se soit fait plus de cinq mois après le départ de la directrice générale, alors que le poste n'était pas attribué de façon intérimaire.

De même, la mairesse a excédé les responsabilités qui lui sont conférées par l'article 142 du *Code municipal*. Les tâches qu'elle effectue relèvent de l'administration municipale, plus particulièrement de la direction générale. Pour ajouter à cette situation, la Municipalité a voté une rémunération additionnelle à la mairesse en lien avec l'alourdissement des tâches qu'elle effectue.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, la Commission recommande à la Municipalité de :

1. Procéder, dans les plus brefs délais, à la nomination d'une direction générale intérimaire;
2. Intensifier et accélérer le processus de recrutement afin d'embaucher une direction générale permanente;
3. Mettre fin immédiatement aux tâches administratives assumées par la mairesse et s'assurer que celle-ci se limite à accomplir les responsabilités qui lui incombent selon la législation applicable;
4. Améliorer la formation des employés de la Municipalité afin d'accroître leur autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches;
5. Adopter un règlement qui abroge le n° 305-2022 et adopter un nouveau règlement conforme à la LTEM.

11. RLRQ, c. E-2.2, art. 300 et 63.

12. 2020 QCTAT 4215.

La DEPIM évaluera également l'opportunité de déposer une action en déclaration d'inhabilité en Cour supérieure.

Québec, le 1^{er} juin 2022

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

