

Québec, le 25 août 2022

PAR COURRIEL
dg@roquemaure@mrcao.qc.ca

France Pelletier
Directrice générale
15, rue Raymond Est
Roquemaure (QC) J0Z 3K0

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

Madame Pelletier,

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 qu'un climat politique difficile sévit dans votre municipalité, qu'il y règne également un climat de travail difficile et que des conseillers municipaux s'ingèrent dans des tâches administratives. Bien qu'il ne s'agisse pas formellement d'actes répréhensibles au sens de la LFDAROP, il n'en demeure pas moins que ces situations sont préoccupantes. L'enquête démontre également que la municipalité a adopté, le 14 juillet, une résolution en suivant une procédure qui contrevient à l'article 149 du Code municipal qui prévoit que les délibérations doivent être publiques.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la municipalité. À cette fin, par la présente, le soussigné désigne conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, M^e Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin de d'assurer le suivi des 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 **30 septembre 2022**.

...2

Par ailleurs, lors de l'enquête, un conseiller, membre de la majorité informelle au conseil, a informé la DEPIM de son intention de mettre fin à l'emploi de la directrice générale à la suite de sa période de probation. Or, sans présumer d'une éventuelle décision du conseil, cette situation est préoccupante. Ainsi, soyez informé que la Commission a recommandé à la ministre d'adopter un arrêté ministériel conformément à l'article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale* assujettissant la municipalité au contrôle de la Commission, dans la mesure prévue aux paragraphes *g* et *g.1* de l'article 48 de cette loi.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, madame Pelletier, 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 Roquemaure »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

AOÛT 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 Roquemaure

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 : 978-2-550-92751-8

© 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	6
5 – Les recommandations	6

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 plusieurs divulgations selon lesquelles un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Municipalité de Roquemaure (ci-après « la Municipalité »). Selon les divulgations reçues, le climat politique est tendu et les relations entre certains membres du conseil et l'administration municipale sont difficiles, ce qui déstabiliserait l'organisation et mettrait en péril la saine administration de la Municipalité.

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.

3 – L'enquête

À première vue, l'acte allégué correspond à la définition d'un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d'autorité, au sens du 4^e paragraphe 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 les personnes mises en cause.

Climat politique

À la suite des élections générales de novembre 2021, il appert que le nouveau conseil municipal est profondément divisé : d'un côté se trouvent quatre conseillers et de l'autre, deux conseillères ainsi que la mairesse. L'écoute de quelques séances du conseil permet de constater que les débats sont souvent houleux et que la mairesse peine à faire respecter le décorum.

Les élus ont souvent des comportements peu courtois les uns envers les autres et on peut y entendre quelques blasphèmes. Dans un tel contexte, les délibérations du conseil deviennent souvent chaotiques, rendant ainsi difficile de faire progresser les dossiers municipaux. Cependant, il ne s'agit pas d'un cas grave de mauvaise gestion.

Néanmoins, il est du devoir de la DEPIM de rappeler aux élus l'article 5.2.1 de leur code d'éthique et de déontologie⁷ :

5.2.1 Le membre du conseil doit se conduire avec respect et civilité.

Il est interdit à tout membre du conseil de se comporter de façon irrespectueuse ou incivile envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute

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

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

7. *Règlement 208 – modification du règlement #188 abrogeant le règlement #179*.

forme d'incivilité de nature vexatoire. [...]

Advenant que la situation se détériore, il n'est pas exclu que la DEPIM, dans le cadre de son mandat en éthique et déontologie, entreprenne une enquête administrative et dépose une citation en déontologie municipale si un membre du conseil venait à contrevenir à cette disposition.

Climat de travail

Au cours des dernières années, la DEPIM a été informée que plusieurs officiers ont quitté la Municipalité, dont quatre directrices générales. Récemment, entre mars et mai 2022, le poste de directeur général de la Municipalité était encore vacant.

Depuis l'entrée en fonction de la nouvelle directrice générale, elle affirme que le climat de travail peut être difficile en raison des comportements d'un conseiller du groupe majoritaire au conseil ou lorsque les quatre font front commun contre elle quand une réponse donnée ne leur convient pas. Elle subit des comportements à la limite de l'arrogance, particulièrement lorsqu'on met en doute les informations qu'elle transmet au conseil. Elle considère qu'on se moque d'elle et que l'on veut mettre en doute ses compétences. On lui rappelle souvent qu'elle est en « probation » et que son emploi n'est pas assuré.

Pendant l'enquête administrative de la DEPIM, l'un des conseillers du groupe majoritaire nous a confirmé son intention de mettre fin au contrat de la directrice générale à la suite de la période de probation.

Sans pouvoir conclure de manière affirmative sur cette question, la DEPIM rappelle à la Municipalité que l'article 81.19 de la *Loi sur les normes du travail*⁸, lequel s'applique aux cadres supérieurs⁹, prévoit ceci :

81.19. Tout salarié a droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique.

L'employeur doit prendre les moyens raisonnables pour prévenir le harcèlement psychologique et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour la faire cesser. [...]

Comme mentionné à la section précédente, advenant que la situation se détériore, il n'est pas exclu que la DEPIM, dans le cadre de son mandat en éthique et déontologie,

entreprenne une enquête administrative et dépose une citation en déontologie municipale si un membre du conseil contrevient à l'article 5.2.1 du code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité.

Ingérence

Lors de son enquête, la DEPIM a été informée que certains conseillers excèdent le rôle que le *Code municipal du Québec* leur confère et s'ingère dans l'exécution de tâches qui devraient être exécutées par les fonctionnaires municipaux.

Il est notamment question de l'obtention de soumissions visant l'achat d'équipement et de la surveillance du camping municipal.

Sans pouvoir parler d'un cas **grave** de mauvaise gestion, la DEPIM tient à rappeler aux membres du conseil que le « véritable pouvoir du conseiller lui vient de sa participation aux séances du conseil¹⁰ ».

Dans *Berniquez St-Jean c. Boisbriand (Ville de)*¹¹, la Cour d'appel souligne ceci :

[69] [...] un maire [possède] des pouvoirs généraux alors que les conseillers municipaux, sauf exception, agissent uniquement de façon collégiale au sein du conseil. (notre souligné)

Ainsi, pour éviter de déstabiliser la Municipalité, les conseillers doivent respecter les limites du mandat qui leur est confié par le législateur.

Accompagnement du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

À l'hiver 2022, les élus ont adopté une résolution afin de demander au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation de les aider à résoudre les conflits qui sévissent au sein du conseil. Diverses rencontres ont eu lieu, mais n'ont pas permis de régler les problèmes. Le Ministère met donc fin à ses démarches d'accompagnement de la Municipalité.

L'enquête révèle au surplus que la situation conflictuelle entre les élus continue de s'envenimer malgré les interventions du Ministère. Entre autres, les séances publiques demeurent houleuses, les délibérations sont

8. RLRQ, c. N-1.1.

9. *Id.*, article 3, al. 1, par. 6°.

10. MERCIER, Joël, *Manuel de l'élu municipal*, 6^e édition, Wolters Kluwer CCH, 2013, p. 33.

11. 2013 QCCA 2197.

chaotiques, notamment – et particulièrement – celles concernant l’achat d’équipement, et la direction générale, nouvellement en poste, est très rapidement critiquée par un des conseillers du groupe majoritaire.

Demande de tutelle

Le 14 juillet 2022, le conseil a adopté une résolution demandant à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation de « mettre en tutelle » la Municipalité. Cette résolution a été adoptée à la majorité, soit quatre en faveur et deux contre.

À ce sujet, les délibérations sur cette résolution ont eu lieu à huis clos. En effet, il appert que la résolution originale contient des « considérants », soit les motifs de l’adoption de la résolution, mais que ceux-ci n’apparaissent pas au procès-verbal de la Municipalité. Il est d’ailleurs inscrit sur le projet de résolution : « nous demandons le huis clos et la non-publication afin de ne pas créer de préjudice ».

Cette façon de procéder contrevient à l’article 149 du *Code municipal du Québec*¹², qui prévoit ceci :

149. Les séances sont publiques et les délibérations doivent y être faites à haute et intelligible voix.

Les membres du conseil ont donc contrevenu à une loi du Québec et ont commis un acte répréhensible au sens du 1^{er} paragraphe de l’article 4 de la LFDAROP.

4 – Les conclusions

Même si l’enquête de la DEPIM a mis en lumière une contravention à une loi du Québec dans l’adoption d’une résolution, la DEPIM ne peut conclure que les gestes divulgués constituent un cas grave de mauvaise gestion, y compris un abus d’autorité, au sens du 4^e paragraphe de l’article 4 de la LFDAROP.

Cependant, lors de l’enquête, rappelons qu’un conseiller, membre de la majorité informelle au conseil, a informé la DEPIM de son intention de mettre fin à l’emploi de la directrice générale à la suite de sa période de probation.

Or, sans présumer d’une éventuelle décision du conseil, cette situation est préoccupante puisqu’une nouvelle vacance à la direction générale serait préjudiciable pour la

Municipalité. Pour assurer les services citoyens, il est primordial de stabiliser la structure administrative et d’éviter que les employés de la Municipalité deviennent des victimes collatérales de mésententes politiques.

5 – Les recommandations

Au regard de la contravention à l’article 149 du *Code municipal du Québec*, la Commission recommande à la Municipalité :

1. De s’assurer que les délibérations sont faites en séance publique du conseil, à haute et intelligible voix.

Également, en raison des risques sérieux détectés durant l’enquête et des répercussions injustifiées et préjudiciables sur les officiers municipaux, la Commission, pour protéger l’administration municipale, recommande à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation :

1. D’adopter un arrêté ministériel conformément à l’article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale*¹³ assujettissant la Municipalité au contrôle de la Commission dans la mesure prévue aux paragraphes *g* et *g.1* de l’article 48 de cette loi.

Québec, le 25 août 2022

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

12. RLRQ, c. 27.1.

13. RLRQ, c. C-35.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

