

Québec, le 1^{er} novembre 2022

PAR COURRIEL

direction@ste-claire.ca

Monsieur Luc Harvey
Directeur général
Municipalité de Sainte-Claire
135, rue Principale
Sainte-Claire (Québec) G0R 2V0

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

Monsieur le directeur général,

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). Il remplace la version transmise hier dans laquelle s'était malheureusement glissé une erreur. 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 membre du conseil de la Municipalité de Sainte-Claire a excédé ses responsabilités et usurpé celles des fonctionnaires municipaux en s'ingérant dans divers dossiers de la Municipalité.

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 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 1^{er} décembre 2022.

...2

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Monsieur le directeur général, 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 Sainte-Claire »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

NOVEMBRE 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 Sainte-Claire

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 : 978-2-550-93152-2 (PDF)

© 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.....	7



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^o 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.

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.

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-Claire (ci-après « la Municipalité »).

Selon ces informations, le conseiller du district 5 (ci-après « le mis en cause ») aurait notamment excédé son rôle de conseiller et se serait arrogé des fonctions dévolues aux employés municipaux, en intervenant de façon répétée auprès d'employés, de partenaires et de citoyens de la Municipalité.

3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les faits allégués portés à sa connaissance 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 ces situations et a obtenu la version des faits de témoins ainsi que du mis en cause.

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.

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

Situations d'ingérence dans les responsabilités des employés municipaux et d'excès de fonctions

L'enquête a effectivement révélé des situations problématiques lors desquelles le mis en cause a excédé son rôle de conseiller, entre autres en s'arrogeant les fonctions dévolues aux employés municipaux, et ce, à l'encontre de l'intérêt de la Municipalité.

- Dépôt à neige

La preuve démontre que le mis en cause, de sa propre initiative, est entré à plusieurs reprises en communication avec les partenaires de la Municipalité dans le dossier du dépôt à neige. Ces situations ont engendré du mécontentement et de la confusion dans la gestion du dossier.

Par ailleurs, le mis en cause est revenu à la charge sur des sujets ayant fait l'objet de décisions dûment prises par le conseil, et ce, de façon répétée, en remettant en question la gestion du dossier par la firme d'ingénierie et les employés municipaux et en communiquant directement avec eux afin de faire modifier le projet autorisé par le conseil.

- Parc industriel

L'enquête a établi que le mis en cause a communiqué avec un acheteur potentiel d'un terrain appartenant à la Municipalité. Au cours de cette communication, le mis en cause a laissé entendre que la Municipalité souhaitait aménager une partie du terrain à des fins municipales, de sorte que les limites du terrain devraient être modifiées. Il a alors laissé croire qu'il agissait au nom de la Municipalité, alors qu'il agissait de sa propre initiative. De plus, lors de cette situation, le mis en cause a insisté pour que l'acheteur potentiel lui fournisse des documents, et ce, sur un ton irrespectueux.

- Autres situations d'ingérence

Par ailleurs, à au moins deux reprises, le mis en cause a pris l'initiative de communiquer avec des cocontractants de la Municipalité pour discuter de soumissions et de projets en cours.

- Avertissements

Le directeur général et la mairesse, conscients des

situations d'ingérence du mis en cause et des problèmes qui en découlent, entre autres au regard de ses relations avec les employés municipaux, ont tous deux communiqué avec lui pour lui rappeler le rôle et les responsabilités d'un conseiller municipal. Bien que le mis en cause ait pu avoir des préoccupations légitimes, ils lui ont souligné que ses agissements allaient manifestement à l'encontre de l'intérêt de la Municipalité.

En réponse à ces communications, le mis en cause a affirmé que les conseillers ont le droit de prendre des initiatives pour prendre de l'information auprès des partenaires de la Municipalité et qu'ils ont le droit de communiquer avec eux pour s'enquérir des besoins de cette dernière.

Le mis en cause prétend par ailleurs avoir le droit de surveiller l'exécution des décisions du conseil par les fonctionnaires. Il estime que, lorsqu'il ne le fait pas, les décisions sont mal exécutées. Il affirme également qu'il doit pouvoir communiquer directement avec les chargés de projet externes qui, à son avis, sont les seuls capables d'expliquer les projets. Toujours à son avis, la présentation des projets par les fonctionnaires au conseil municipal n'est pas suffisante, puisqu'ils ne maîtriseraient pas bien les domaines d'activités concernés pour les présenter adéquatement aux membres du conseil.

De même, le mis en cause refuse d'adresser ses questions à la mairesse puisqu'à son avis, elle ne maîtrise pas les notions liées aux travaux municipaux.

Le mis en cause juge finalement que les processus décisionnels dans le monde municipal sont trop lents comparativement au monde de la construction, dans lequel il a évolué pendant toute sa carrière.

Rôle et responsabilités des élus et employés municipaux

Une municipalité est représentée par son conseil⁷, qui ne peut s'exprimer que par ordonnances, résolutions ou règlements adoptés en séance⁸.

À titre de chef de l'administration municipale, la mairesse dispose de pouvoirs généraux de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la Municipalité⁹. Elle doit veiller à l'accomplissement fidèle et impartial des règlements et des résolutions et communiquer au conseil les informations et les recommandations qu'elle croit convenables dans l'intérêt

7. Art. 79 du Code municipal du Québec (ci-après « CM »).

8. Art. 83 et 160 du CM.

9. Art. 142 du CM.

de la Municipalité¹⁰.

Contrairement à la mairesse, les conseillers municipaux n'ont individuellement aucun pouvoir. Ils doivent agir uniquement de façon collégiale au sein du conseil¹¹.

Appelés à se prononcer sur un sujet, les conseillers sont informés par la mairesse et la direction générale, en recevant, par exemple, la documentation utile à la prise de décision 72 heures avant l'heure fixée pour le début de la séance¹².

Le conseil municipal peut également, par résolution ou règlement, créer des comités afin d'examiner et d'étudier plus amplement une question ou un projet¹³. Le conseil ne peut toutefois pas déléguer ses pouvoirs décisionnels à ces comités, qui n'ont qu'un pouvoir de recommandations¹⁴.

Ainsi, en dehors des séances du conseil, les conseillers ne peuvent prendre aucune décision au nom de la Municipalité ni intervenir dans l'administration, par exemple en communiquant avec des partenaires ou des cocontractants.

Rappelons que la Commission a déjà conclu qu'un élu ne peut, dans l'exercice de ses fonctions, s'ingérer dans le rôle dévolu aux fonctionnaires, notamment en leur dictant le travail à faire ou en exécutant leurs tâches, et que de telles actions ne servent pas l'intérêt de la municipalité¹⁵.

Comme le souligne la Cour supérieure, « il appartient aux fonctionnaires de la municipalité d'être le bras séculier pour mettre en œuvre les décisions municipales adoptées par résolution ou règlement¹⁶ ».

Le directeur général est responsable de l'administration de la Municipalité et, à cette fin, planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la Municipalité¹⁷.

Son rôle consiste notamment à présenter ses recommandations sur les sujets discutés en séance du

conseil¹⁸ et à être un rempart entre le politique et l'administration¹⁹. Il doit de surcroît défendre ses employés face aux ingérences des élus²⁰.

Lorsqu'à l'encontre de ces règles, un conseiller s'immisce tout de même dans des affaires relevant de l'administration municipale, il sème la confusion auprès des partenaires de la Municipalité et l'expose à des poursuites²¹.

De plus, lorsqu'il outrepassé ses pouvoirs envers les employés, il s'expose à des plaintes en vertu de la Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail de la Municipalité²².

Mentionnons que cette politique, qui s'applique notamment aux relations entre les employés et les élus, prohibe toute forme de harcèlement de même que toute forme d'incivilité, qu'elle définit ainsi :

Une conduite qui enfreint l'obligation de respect mutuel propre à toute relation en milieu de travail²³.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis par le mis en cause à l'égard de la Municipalité au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à une loi du Québec, en l'occurrence au *Code municipal du Québec*.

En effet, il appert que le mis en cause a excédé ses responsabilités et usurpé celles des fonctionnaires municipaux en s'ingérant dans divers dossiers, dont celui du dépôt à neige et de l'aménagement du parc industriel.

Par ailleurs, force est de constater que le mis en cause n'a pas une bonne compréhension des responsabilités d'un conseiller municipal.

10. Art. 142 du CM.

11. *Berniquez St-Jean c. Boisbriand (Ville de)*, 2013 QCCA 2197, par. 69.

12. Art. 142, 148 et 212 (par. 1) du CM.

13. Art. 82 du CM.

14. *Corporation du Village de St-Guillaume c. Ricard*, (1940) 69 B.R. 245.

15. COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Caplan*, 1^{er} juin 2022, en ligne : <https://www.cmq.gouv.qc.ca/fr/enquetes-et-poursuites/conclusions-et-rapports>. Le rapport conclut que la mairesse de Caplan a commis un acte répréhensible en s'appropriant les tâches de la direction générale, alors que le poste était vacant.

16. *Alain c. 3104-2955 Québec inc.*, 2001 CanLII 11766 (QC CS), par. 61.

17. Art. 211 du CM.

18. Art. 212, par. 6°, du CM.

19. *Larose c. Ville de Chambly*, 2020 QCTAT 4215.

20. *Lacroix c. Ville de L'Assomption*, 2017 QCCS 3199.

21. *Envac Systèmes Canada inc. c. Ville de Montréal*, 2020 QCCS 1758, par. 98 et suivants; *Beauparlant c. Corporation municipale de St-Calixte*, [1992] R.J.Q. 2303.

22. *Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail*, 14 janvier 2019, art. 3.

23. *Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail*, 14 janvier 2019, art. 3.

Bien que le parc industriel ou le dépôt à neige puissent faire partie du secteur où il a été élu, aucune résolution du conseil ne l'autorise à agir au nom de la Municipalité à leurs égards. Contrairement à ce qu'il prétend, il ne peut, comme conseiller, prendre seul l'initiative de communiquer avec des citoyens ou des partenaires en laissant entendre ou percevoir qu'il engage la Municipalité au sujet de dossiers ou de projets municipaux.

De plus, lorsqu'un citoyen s'adresse à un conseiller relativement à un dossier municipal, en aucun cas ce dernier ne doit laisser croire qu'il peut engager la Municipalité à prendre une décision dans un sens ou un autre. Il peut alors le diriger vers l'administration municipale ou soumettre le sujet à la mairesse ou au conseil municipal afin que des suites y soient données, le cas échéant.

Par ailleurs, lorsqu'il souhaite obtenir une information dans le cadre de ses fonctions d'élu, il doit s'enquérir auprès de la mairesse ou de la direction générale. Il ne peut communiquer directement avec les employés, les partenaires de la Municipalité ou des tiers.

Cela étant, un tel comportement constitue une contravention aux dispositions du *Code municipal du Québec* portant sur les rôles et responsabilités des membres du conseil municipal et de la direction générale²⁴, et, par le fait même, un acte répréhensible au sens de la LFDAROP.

La DEPIM a été informée de la participation des membres du conseil et du personnel administratif de la Municipalité, le 20 octobre 2022, à une formation sur le rôle et les responsabilités des élus municipaux.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé à la Municipalité :

- 1) De voir à l'opportunité de planifier, avec la direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, en complément à la formation sur le rôle et les responsabilités des élus municipaux déjà dispensée, une séance

d'information portant sur les responsabilités respectives des conseillers municipaux, de la mairesse et des fonctionnaires municipaux, de même que sur le fonctionnement du conseil municipal spécifiquement adaptée aux enjeux soulevés dans le présent rapport ;

- 2) De rappeler aux élus municipaux en général, et en particulier au mis en cause, l'importance du respect par ces derniers de la Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail de la Municipalité;
- 3) De déposer le présent rapport à la première séance ordinaire du conseil suivant sa réception.

Le directeur général de la Municipalité a été informé des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport, auxquelles il adhère.

Le mis en cause a également été informé des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport. Il a eu l'occasion de présenter ses observations, lesquelles ont été prises en considération dans la rédaction du rapport et adhère aux recommandations.

Enfin, il est entendu que toute autre situation où le mis en cause apparaît excéder son rôle de conseiller ou s'arroger de fonctions dévolues aux employés municipaux de même que toute autre forme d'agissement s'écartant des règles d'éthique et de déontologie qui lui sont applicables peuvent être dénoncées à la DEPIM, qui verra à prendre les mesures appropriées, le cas échéant.

Québec, le 1^{er} novembre 2022

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

24. Art. 79, 83, 142, 160, 211 et 212 CM.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

