

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 23 novembre 2021

Dossier : CMQ-67173-001 (31697-21)

Sous la présidence du juge administratif : M^e Denis Michaud

La Direction du contentieux et des enquêtes

Partie poursuivante

C.

Anne-Guyline Legault

Mairesse, Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides

Élu visé

ENQUÊTE EN ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
EN MATIÈRE MUNICIPALE

DÉCISION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une citation en déontologie municipale concernant Anne-Guyline Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] Cette citation déposée par la Direction du contentieux et des enquêtes de la Commission (la DCE) allègue que l'élue aurait commis 19 manquements au *Règlement 577-18 abrogeant et remplaçant le règlement 567-16 « Code d'éthique des élus municipaux*² (ci-après, le Code) :

« A. Harcèlement à l'égard de M^{me} Catherine Roy

1. Entre le 14 mars 2018 et le 27 juillet 2018, elle a posé des gestes ou tenu des propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de M^{me} Catherine Roy, directrice de l'urbanisme, contrevenant ainsi aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code;

B. Harcèlement à l'égard de M^{me} Diane Champagne

2. Entre le 14 mars 2018 et le 17 juillet 2018, elle a posé des gestes ou tenu des propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de M^{me} Diane Champagne, directrice générale, contrevenant ainsi aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code;

C. Conflits d'intérêts concernant un mandat confié à PFD avocats visant à faire cesser tout geste de la mairesse auprès du personnel et d'autres élus pouvant être perçu comme du harcèlement

Résolution 18-07-147 :

3. Le ou vers le 27 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, elle a omis de divulguer son intérêt relativement à la résolution 18-07-147, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code;
4. Le ou vers le 27 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, elle a participé aux discussions ou aux délibérations sur la résolution 18-07-147, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code;

¹ RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

² *Règlement numéro 577-18*, adopté le 13 mars 2018.

5. Le ou vers le 27 juillet 2018, elle a opposé son veto sur la résolution 18-07-147, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code;

Résolution 18-07-150 :

6. Le ou vers le 30 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, elle a omis de divulguer son intérêt relativement à la résolution 18-07-150, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code;
7. Le ou vers le 30 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, elle a participé aux discussions ou aux délibérations sur la résolution 18-07-150, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code;

D. Manque de respect, de civisme, de politesse et d'équité lors de séances du conseil municipal

Entre le 14 mars 2018 et le 9 septembre 2019, lors de plusieurs séances du conseil municipal, elle a posé des gestes ou tenu des propos qui contreviennent aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code;

Séance du conseil municipal du 27 juillet 2018 :

8. Le ou vers le 27 juillet 2018, lors de l'intervention d'un citoyen, elle a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard de ce dernier et des autres citoyens présents dans la salle en leur demandant de sortir de la salle et de « débarrasser » (voir la vidéo de la séance à partir de 1h08m00s);

Séance du conseil municipal du 10 juin 2019 :

9. Le ou vers le 10 juin 2019, elle a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'un citoyen et en le menaçant de « le sortir de la salle » (voir la vidéo de la séance à partir de 0h04m00s.);
10. Le ou vers le 10 juin 2019, elle a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'un citoyen, M. Jean Bertrand, en lui disant de « sortir de la salle » et en se levant pour l'accompagner à la sortie (voir la vidéo de la séance à partir de 0h04m35s.);

Séance du conseil municipal du 8 juillet 2019 :

11. Le ou vers le 8 juillet 2019, elle a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'un citoyen, M. Claude Samson (voir la vidéo de la séance à partir de 2h32m15s);

Séance du conseil municipal du 9 septembre 2019 :

12. Le ou vers le 9 septembre 2019, elle a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'employés et de M. Steve Deschênes, directeur général par intérim (voir la vidéo de la séance à partir de 2h49m00s);

E. Autres situations de manque de respect, de civisme, de politesse et d'équité

Entre le 14 mars 2018 et le 22 août 2019, elle a posé des gestes ou tenu des propos écrits ou verbaux qui contreviennent aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code;

13. Entre le 20 et le 24 avril 2018, dans un échange de courriels, elle a tenu des propos inappropriés à l'égard de M^e Daniel Goupil, avocat chez PFD avocats, relativement à un recours la concernant;
14. Le ou vers le 12 septembre 2018, dans des courriels transmis aux conseillers municipaux concernant l'embauche d'un directeur général par intérim, elle a tenu des propos inappropriés à l'égard de certains conseillers;
15. Le ou vers le 21 février 2019, lors d'un entretien téléphonique, elle a tenu des propos inappropriés à l'égard de M. Mathieu De Martel, technicien à la télécommunication et à l'informatique de la Municipalité régionale de comté de l'Érable;
16. Le ou vers le 4 mars 2019, lors d'un caucus, elle a tenu des propos inappropriés à l'égard de M^{me} Annie Dufort, conseillère municipale;
17. Le ou vers le 30 mai 2019, lors d'un entretien concernant le travail de M. Pierre Charron, directeur général par intérim, elle a tenu des propos inappropriés à l'égard de ce dernier;
18. Entre le 29 juillet et le 22 août 2019, dans des courriels adressés à diverses personnes, elle a tenu des propos inappropriés à l'égard M. Steve Deschênes, directeur général par intérim;
19. Le ou vers le 21 août 2019, dans une série de courriels adressés aux conseillers municipaux, au directeur général par intérim et à une citoyenne, elle a tenu des propos inappropriés à l'égard du travail de M^{me} Isabelle Bouchard, inspectrice. »

MULTIPLICATION DES PROCÉDURES AVANT L'AUDIENCE

[3] Les procédures se sont multipliées dans le présent dossier : demande d'ordonnance de confidentialité, de non-publication et de non-divulgence; demande de récusation d'un juge administratif; demande d'arrêt des procédures; deux demandes de cesser d'occuper des procureurs de M^{me} Legault; et plusieurs demandes de remise contestées.

[4] Il en résulte que le délai pour procéder au fond s'est avéré particulièrement long. La citation ayant été déposée le 30 septembre 2019, il s'est écoulé plus de deux ans entre la citation et la décision du Tribunal.

[5] Il est important de revenir sur les incidents ayant précédé l'audience, qui s'est déroulée en l'absence de M^{me} Legault.

[6] L'audience dans ce dossier devait initialement avoir lieu du 15 au 19 et du 21 au 26 janvier 2021.

[7] Une première demande de remise, pour des raisons qui ne peuvent être imputables à M^{me} Legault, est accordée et l'audience est reportée d'un mois. Les dates prévues sont du 15 au 19 et du 21 au 26 février 2021.

[8] Le 1^{er} février 2021, M^e Oliver et M^e Legendre, qui représentaient initialement M^{me} Legault, apprennent que leur cliente ne peut assister à l'audience prévue du 15 au 26 février pour des raisons médicales. Ils nous informent que M^{me} Legault a probablement été hospitalisée, mais ne savent pas où elle est à ce moment-là.

[9] Une nouvelle conférence de gestion est fixée au 5 février, au cours de laquelle M^e Oliver dit ne pas avoir réussi à joindre sa cliente pour en savoir plus sur son état de santé. La remise est accordée sur la foi de l'attestation médicale fournie et de nouveaux jours d'audience sont fixés : du 10 au 12 et 31 mai, 1^{er}, 22, 23 et 28 au 30 juin 2021.

[10] Le 5 mai 2021, M^e Legendre nous apprend que M^{me} Legault aura un billet médical d'ici quelques jours, qui établira qu'elle est incapable de subir l'enquête devant le Tribunal, et annonce qu'il fera une demande de remise.

[11] Le même jour, la DCE avise qu'elle contestera la demande de remise. Elle annonce également son intention d'assigner le médecin traitant de M^{me} Legault pour le questionner sur son état de santé.

[12] Toujours le 5 mai, sans aviser ses avocats, M^{me} Legault écrit directement au Tribunal, affirmant qu'elle n'est pas en état de témoigner.

[13] Le 6 mai 2021, M^e Oliver nous avise que, n'ayant plus la confiance de sa cliente, il désire cesser d'occuper. Nous sommes à quatre jours du début de l'audience. Une nouvelle conférence de gestion a lieu ce même jour. M^e Oliver explique que sa cliente s'est adressée directement au Tribunal sans l'en avoir avisé. Il affirme qu'il y a méfiance sur la gestion du dossier et se dit incapable de continuer à la représenter. Ayant reçu ces explications, l'autorisation lui est donnée de cesser d'occuper, conformément à l'article 194 du *Code de procédure civile*.

[14] Le Tribunal accorde la remise, non pas pour des raisons médicales, mais pour donner le temps à M^{me} Legault de se trouver un nouvel avocat.

[15] Le 7 mai 2021, la DCE met M^{me} Legault en demeure de constituer un nouveau procureur.

[16] Le 31 mai 2021, aucun avocat n'a comparu au dossier de la Commission pour représenter M^{me} Legault. Celle-ci n'est pas présente à l'audience. Un avis lui avait été donné précédemment du fait qu'il n'y aurait pas de remise sans preuve de son état de santé. Sans nouvelle de M^{me} Legault, l'audience débute et se poursuit le lendemain malgré son absence.

[17] Le 18 juin 2021, M^e Guillaume Renaud envoie à la Commission un avis de substitution de procureur de la défenderesse et une lettre, dans laquelle il nous informe

qu'il a reçu le 16 juin le mandat de représenter M^{me} Legault et qu'il sera présent à l'audience le 22 juin.

[18] Le 22 juin 2021, M^e Renaud fait une demande de remise en raison du court délai pour prendre connaissance du dossier et se préparer adéquatement pour l'enquête déontologique. M^{me} Legault témoigne au soutien de sa demande de remise. Elle dit avoir eu des périodes difficiles en raison de sa santé et avoir multiplié les appels pour trouver un nouveau procureur à partir du 7 mai. De plus, elle affirme ne pas s'être présentée à l'audience le 31 mai parce qu'elle n'avait pas trouvé d'avocat et parce qu'elle se sentait incapable de se représenter seule. Elle se dit maintenant en mesure de participer à l'audience.

[19] Le directeur général par intérim de la Municipalité, M. Jacques Brisebois, est venu témoigner sur les activités de M^{me} Legault depuis le début de l'année 2021. Il affirme qu'elle lui est apparue très active pendant cette période et que la maladie ne semble pas l'avoir affectée particulièrement. Toutefois, après vérification, il appert que les activités de M^{me} Legault ont essentiellement consisté à assister à des réunions par moyens électroniques et à envoyer des courriels.

[20] Les affirmations de M^{me} Legault n'étant pas contredites, le Tribunal croit à ce moment que son absence n'avait pas délibérément pour but de s'esquiver ou de retarder l'enquête. Le 23 juin 2021, le Tribunal rend une décision écrite et accorde la remise pour permettre aux nouveaux procureurs de M^{me} Legault de se préparer adéquatement.

[21] Toutefois, les nouveaux procureurs sont avisés que le Tribunal ne recommencerait pas l'audience ayant débuté le 31 mai et qu'ils devront prendre connaissance des enregistrements pour se préparer, le cas échéant, à un contre-interrogatoire des témoins déjà entendus, ce qu'ils acceptent.

[22] Lors d'une conférence de gestion tenue le 28 juin 2021, il est convenu que les procureurs de M^{me} Legault rempliront et signeront l'attestation commune, en plus de communiquer leur liste de témoins et leurs pièces au plus tard le 14 juillet 2021.

[23] Le 14 juillet 2021, une demande de report au 23 juillet est présentée par M^e Renaud et accordée, la DCE ne s'y opposant pas.

[24] Le 22 juillet 2021, nouveau rebondissement. M^e Renaud écrit au Tribunal :

« Nous vous informons que nous avons convenu avec notre cliente, Anne Guylaine Legault, de mettre fin au mandat de la représenter dans le dossier en objet.

Notre décision repose essentiellement sur une divergence d'opinions dans les suites à donner à ce dossier et nous ne croyons plus être en mesure de la représenter adéquatement.

Madame Legault nous informe qu'elle procédera seule à l'audition qui devait se poursuivre le 30 août prochain, comme vous le constaterez du courriel que nous joignons à la présente lettre. »

[25] Dans le courriel accompagnant cette lettre, M^{me} Legault affirme vouloir se représenter elle-même, tout ayant recours à des conseils juridiques d'un autre avocat « en retrait », pour minimiser les coûts. Dans un autre courriel du 22 juillet, M^e Renaud précise qu'il ne présente pas une demande de cesser d'occuper, mais que M^{me} Legault désire se représenter elle-même.

[26] Avant de permettre aux avocats de M^{me} Legault de se retirer du dossier, le Tribunal tient de nouveau une conférence de gestion le 26 juillet 2021. M^{me} Legault indique qu'elle veut se représenter seule, tout en étant conseillée par un autre avocat.

[27] Après avoir accepté pour la deuxième fois que des avocats cessent de représenter M^{me} Legault, le Tribunal indique à cette dernière qu'elle doit compléter l'attestation commune et la transmettre au secrétariat de la Commission au plus tard à 17 heures le 27 juillet 2021. Le Tribunal lui indique avoir besoin de sa liste de témoins, de sa liste de pièces et de ses pièces et, le cas échéant, de ses admissions quant aux manquements de la citation déontologique. Il est convenu que M^e Renaud et M^e Aubé assisteront M^{me} Legault pour la production des documents.

[28] Le Tribunal décide également de devancer l'audience puisque les dates fixées antérieurement tenaient essentiellement compte des disponibilités limitées de M^e Renaud, M^e Aubé et M^e Letendre, les procureurs de M^{me} Legault qui ne sont plus au dossier. L'audience est devancée et est fixée pour 7 jours, soit les 18, 19 et 23 au 26 août 2021 à 9 heures. Une conférence préparatoire est fixée au 28 juillet 2021, à 16 heures, pour s'assurer que tout est prêt pour le 18 août 2021.

[29] Le 27 juillet 2021, l'attestation commune que devait remplir M^{me} Legault n'est pas transmise au secrétariat de la Commission.

[30] Le 28 juillet, M^{me} Legault n'est pas présente pour la conférence préparatoire. Le Tribunal remet celle-ci au 2 août 2021.

[31] M^{me} Legault est de nouveau convoquée pour cette conférence. Constatant de nouveau l'absence de M^{me} Legault le 2 août 2021, le Tribunal tient avec la DCE la conférence préparatoire. Le Tribunal décide que l'audience n'aura pas lieu en personne, mais par Zoom afin de donner à M^{me} Legault une meilleure possibilité d'y participer.

[32] Dans le procès-verbal qui lui est transmis, le Tribunal exprime sa volonté de faire comprendre à M^{me} Legault que l'audience pourrait se terminer le 23 ou le 24 août 2021 si elle ne manifeste pas clairement son intention de faire une preuve et de plaider, et ce, d'ici le 6 août 2021. De plus, si elle devait être absente, il l'avise que l'audience se poursuivra sans elle.

[33] Le 6 août 2021, M^{me} Legault n'a toujours pas manifesté son intention de faire une preuve et de plaider à l'audience.

[34] Le 18 août 2021, nous reprenons l'audience en visioconférence Zoom qui débute sans M^{me} Legault, absente.

[35] Par courriel, le 18 août 2021, M^{me} Legault avise la Commission qu'elle a présenté à la Municipalité une lettre de démission effective le 26 août 2021. Elle envoie également à la Commission un document intitulé « PRÉSENTATION D'UNE RÉQUÊTE (*sic*) EN INJONCTION PERMANENTE aux fins de faire cesser immédiatement et de manière permanente des actions d'intimidation et de harcèlement ET/OU toute action juridique et publique de la Commission municipale du Québec envers madame Anne Guylaine Legault (Loi sur les élections (*sic*), Loi sur la Commission municipale du Québec, Code municipal du Québec, art. 1457 et 1458 C.c.Q.) ».

[36] Toujours le 18 août, en après-midi, M^{me} Legault envoie un courriel au soussigné contenant de nombreuses allégations de harcèlement de la Commission à son égard et de déni du droit à la représentation par avocat. Elle affirme : « Je ne suis plus élue. Est-ce que vous allez cesser votre harcèlement et la dépense d'énergie et d'argent? »

[37] L'enquête déontologique devant le Tribunal a ainsi eu lieu en l'absence de la principale intéressée. Le Tribunal tenait à préciser les circonstances qui ont mené à un tel résultat.

CONTEXTE

[38] Des élections municipales ont lieu à l'automne 2017 et Anne-Guylaine Legault est élue mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides.

[39] Le conseil municipal de Sainte-Lucie-des-Laurentides est divisé. La mairesse fait face à l'opposition d'une majorité de conseillers. Dès le début, il y a des conflits et M^{me} Legault menace les élus de les mettre en demeure et de les poursuivre au moindre signe d'opposition à ses volontés. Le mandat des élus débute en novembre 2017, les tensions sont vives au sein du conseil.

[40] Lors de la campagne électorale ayant mené à l'élection de M^{me} Legault, cette dernière a promis de restructurer le service de l'urbanisme. Elle vise particulièrement M^{me} Catherine Roy, directrice du service.

[41] M^{me} Carine Gohier, conseillère municipale, relate qu'au tout début de son mandat, M^{me} Legault a précisé aux membres du conseil qu'elle avait été élue pour mettre M^{me} Roy dehors, alléguant avoir reçu de nombreuses plaintes de citoyens à son égard. M^{me} Gohier dit que la nouvelle mairesse voulait congédier plusieurs employés de la Municipalité. C'est ni plus ni moins que l'abolition du service de l'urbanisme qu'elle veut et le remplacer par un contrat de service avec une firme d'urbanisme.

[42] Rapidement, les élus et les fonctionnaires doivent faire face aux sautes d'humeur, aux colères et aux crises de la mairesse, parfois devant les citoyens. Ce caractère colérique et violent peut être suivi d'un changement subi de ton; la mairesse peut tout à coup revenir au calme et poursuivre comme si elle ne s'était pas fâchée et n'avait pas crié ou haussé le ton.

[43] Les élus qui ont témoigné lui reprochent de ne pas écouter ce qu'ils disent et de les interrompre constamment. Lors des séances, elle ne les laisse pas parler.

[44] Pour faire taire ses opposants, la mairesse invoque au soutien de ses positions des plaintes reçues, des avis donnés par des spécialistes, des avis juridiques ou des études, sans jamais citer qui que ce soit ou déposer une preuve de ce qu'elle avance. Faire de telles affirmations deviendra un modus operandi tout au long de son mandat.

[45] La mairesse prétend que toutes les décisions lui reviennent et que les conseillers ne sont là que pour la conseiller, et non pour décider. La personne occupant le poste de directeur général doit relever directement d'elle et exécuter ses ordres.

[46] Un avocat donne une formation aux membres du conseil sur les rôles et responsabilités des élus le 18 novembre 2017. Cette formation est organisée par la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et adaptée à la situation de la Municipalité. M^{me} Legault conteste son enseignement, notamment parce qu'il dit qu'un maire ne peut agir seul, ne peut décider sans le conseil. Pendant la formation, elle est agitée, colérique et agressive.

[47] Des membres du conseil ont requis l'aide du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Fin novembre 2017, M^{me} Claudette Larouche et M. Jean Dionne ont fait une présentation sur les rôles et les responsabilités des élus, sur la différence entre les responsabilités de l'administration et celles du politique. M^{me} Legault se levait et voulait partir dès que les deux représentants du MAMH affirmaient quelque chose qu'elle ne voulait pas entendre, confirmant notamment qu'un maire ne peut décider seul. Selon M^{me} Larouche, il est évident que M^{me} Legault ne comprend pas son rôle.

[48] En décembre 2017, le conseil municipal demande l'accompagnement de la Commission municipale du Québec pour les aider dans le fonctionnement et la prise de décision. Dès janvier 2018, des membres du conseil demandent de nouveau l'aide du MAMH et de la Commission municipale. Cette dernière entreprend alors une démarche d'accompagnement qui se bute à l'opposition de la mairesse.

[49] Au début de l'accompagnement, il y a eu une certaine amélioration, mais M^{me} Legault a recommencé à faire des colères et à des crises démesurées. Les désaccords avec les autres élus ont repris le dessus.

[50] Ces désaccords se traduisent par des mises en demeure et des procédures devant les tribunaux judiciaires.

[51] M^{me} Legault fait l'objet de plusieurs plaintes auprès des autorités policières et administratives et de recours devant les tribunaux : plaintes de voies de fait, de harcèlement criminel, de harcèlement psychologique, recours en injonction.

[52] La mairesse impose un climat de terreur dans le bureau municipal. Les employés surveillent son arrivée et avertissent les autres de son arrivée à l'hôtel de ville. Elle

s'ingère dans les dossiers des fonctionnaires et met en péril les intérêts de la Municipalité³.

[53] La Municipalité adopte plusieurs mesures pour protéger ses employés contre les agissements de M^{me} Legault, avec des résultats mitigés :

- Adoption d'une Politique contre le harcèlement et l'intimidation;
- Demande d'expertise à la firme Relais Expert Conseil en mars-avril 2018. La firme n'a pu remplir son mandat, car la mairesse a refusé de rencontrer la responsable du dossier;
- À l'été 2018, mise en demeure de la Municipalité pour que la mairesse cesse de terroriser les employés⁴, sans succès;
- Le 27 juillet 2018, adoption d'une résolution pour établir un climat de travail dans les bureaux municipaux et pour donner un mandat à la firme PFD Avocats pour faire cesser le harcèlement, incluant la prise de procédures contre M^{me} Legault, le cas échéant⁵;
- Demande d'injonction en septembre 2018, pour que M^{me} Legault cesse d'avoir tout contact avec le personnel. Cette procédure s'est traduite par une entente hors cour à l'été 2000, dans laquelle elle accepte de ne pas être en contact avec les employés sauf si elle prend rendez-vous avec le directeur général.

[54] Depuis novembre 2017, 14 employés ont quitté leur emploi, dont plusieurs directeurs généraux par intérim⁶. Un directeur général, M. Genest, est resté en poste deux jours. M. Pierre R. Charron, embauché à la seule initiative de M^{me} Legault, est demeuré en poste 4 semaines. M. Steeve Deschênes est resté en poste 6 mois.

[55] Elle invective ses opposants ou toute personne qui exprime une opinion avec laquelle elle est en désaccord.

[56] Les fonctionnaires et les élus de la Municipalité ne sont pas les seuls à subir ses propos. Les employés du MAMH ne sont pas en reste, au point où le sous-ministre Marc Croteau sent le besoin d'intervenir. Dans une lettre adressée à la mairesse le 20 avril 2018, il écrit :

« J'ai été informé d'une situation sévissant à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et qui m'apparaît préoccupante. Notamment, des personnes m'ont signalé des commentaires désobligeants que vous avez formulés à l'endroit des membres du conseil

³ Par exemple, en août 2019, elle dicte une solution allant à l'encontre de la réglementation pour un dossier concernant un projet de construction (voir les courriels, pièce DCE-36). Toujours en août 2019, elle veut retirer les constats d'infraction émis à l'encontre de citoyens (voir les courriels, pièce DCE-42).

⁴ Pièce DCE-20, mise en demeure de la firme Prévost Fortin D'Aoust du 18 juillet 2018.

⁵ Pièce DCE-43.

⁶ La directrice générale, Diane Champagne, est en arrêt de travail depuis le 29 août 2018. Elle est toujours titulaire du poste.

municipal, des employés de la Municipalité ainsi qu'envers des employés du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

En ce qui a trait plus particulièrement à vos commentaires sur les employés du Ministère, je constate que vos propos remettent en question la neutralité du MAMOT et la compétence de ses employés. À ce sujet, j'ai pu prendre connaissance d'échanges de courriels et d'un enregistrement d'une séance du conseil où vous avez dénigré des employés. Une mise au point s'impose.

[...]

Je souhaite (...) vous signifier l'importance pour le maire ou la mairesse d'une municipalité d'adopter une conduite conforme à sa fonction. Notamment, je prends note que le code d'éthique et de déontologie de la Municipalité a été modifié le 13 mars 2018 et comprend une règle déontologique portant sur le respect des personnes et du processus décisionnel.

Je vous invite à lui porter une attention particulière et à vous gouverner en conséquence. Enfin, sachez que je m'attends à ce que les employés du Ministère soient traités avec respect et égard. »

[57] À l'occasion, ce sont les employés de la Municipalité régionale de comté qui subissent les foudres de la mairesse, comme nous le verrons plus loin.

[58] C'est dans ce contexte que la DCE mène une enquête sur les agissements de M^{me} Legault et qu'elle dépose la citation portant sur 19 manquements déontologiques.

[59] S'ensuivent de nombreuses procédures entre M^{me} Legault et la DCE avant l'audience au fond :

- Demande d'ordonnance de confidentialité de la DCE, accordée par le Tribunal;
- Demande de pourvoi judiciaire à l'encontre de cette ordonnance, avec demande de sursis (accordée par la Cour supérieure, cassée par la Cour d'appel);
- Mémoire de frais contesté devant la Cour d'appel;
- Demande de la DCE de réserver ses droits en dommages-intérêts pour abus de procédures;
- Demande de M^{me} Legault en récusation du juge administratif Usclat, rejetée par le Tribunal;
- Demande en déclaration d'abus et en arrêt des procédures, rejetée par le Tribunal.

LES MANQUEMENTS REPROCHÉS À L'ÉLUE

[60] Pour conclure que l'élue visée par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le Code, le Tribunal doit être convaincu que la preuve a une

force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités. La preuve doit être claire et convaincante⁷.

[61] Dans l'évaluation de la preuve produite en lien avec ces manquements, le Tribunal doit tenir compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise ceci :

« 25. Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie ainsi que les objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables ».

[62] Le deuxième alinéa de l'article 5 de la LEDMM énumère les objectifs que les règles imposées par le Code de la Municipalité doivent poursuivre :

« 5. [...] Ces règles doivent notamment avoir pour objectifs de prévenir :

1° toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;

2° toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2);

3° le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites. »

[63] Enfin, l'article 4 du Code énonce les buts poursuivis par ce dernier et l'article 5 les valeurs qui doivent guider les élus pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres du conseil municipal :

« ARTICLE 4 : BUTS DU CODE

Le présent code poursuit les buts suivants

- Accorder la priorité aux valeurs sur lesquelles se fondent les décisions d'un membre du conseil de la Municipalité et contribuer à une meilleure compréhension des valeurs de la Municipalité;
- Instaurer des normes de comportement qui favorisent l'intégration de ces valeurs dans le processus de prise de décision des élus et, de façon générale, dans leur conduite à ce titre;
- Promouvoir l'harmonie dans les relations entre le conseil municipal, la Municipalité et les employés;
- Promouvoir la sécurité et le bien-être des employés;
- Favoriser l'appartenance et la cohésion dans l'organisation municipale;

⁷ *Bisson c. Lapointe*, 2016 QCCA 1078, paragraphes 66 et 67; *Leclerc c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2416, paragraphe 19.

- Encadrer et structurer les interventions et les communications;
- Éliminer l'ingérence de l'administratif sur le politique et du politique sur l'administratif;
- Protéger les employés et les élus en éliminant le harcèlement et les pressions indues du politique sur l'administratif et de l'administratif sur le politique;
- Protéger la confidentialité des échanges pendant le processus de négociation ou de communication, jusqu'à la date d'une décision commune;
- Prévenir les conflits éthiques et s'il en survient, aider à les résoudre efficacement et avec discernement;
- Assurer l'application des mesures de contrôle aux manquements déontologiques.

ARTICLE 5 : VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres du conseil de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

5.1) L'intégrité

Tout membre valorise l'honnêteté, la rigueur et la justice.

5.2) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public

Tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

5.3) La loyauté envers la municipalité

Tout membre du conseil recherche l'intérêt de la municipalité.

5.4) Le respect envers les autres membres, les employés de la municipalité et les citoyens

Tout membre favorise le respect dans les relations humaines. Il a droit à celui-ci et agit avec respect envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions.

5.5) La recherche de l'équité

Tout membre traite chaque personne avec justice, et, dans la mesure du possible en interprétant les lois et règlements en accord avec leur esprit.

5.6) L'honneur rattaché aux fonctions de membre du conseil

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des cinq valeurs précédentes : l'intégrité, la prudence, la loyauté, le respect et l'équité. »

[64] Concernant les manquements, il faut souligner que même si certains de ceux-ci réfèrent à des actes commis à l'intérieur d'une large période de temps, le tribunal n'est pas lié par le libellé du manquement, mais par celui du code auquel il réfère. Comme le soulignait la Cour d'appel dans *Tremblay c. Dionne* 2006 QCCA 1441 :

« D'une part, les éléments essentiels d'un chef de plainte disciplinaire ne sont pas constitués par son libellé, mais par les dispositions du code de déontologie ou du règlement qu'on lui reproche d'avoir violées (*Fortin c. Tribunal des professions*, 2003 CanLII 33167 (QC CS), [2003] R.J.Q. 1277, paragr. [136] (C.S.); *Béliveau c. Comité de discipline du Barreau du Québec*, précité; *Bécharde c. Roy*, précité; Sylvie POIRIER, précitée, à la p. 25). De plus, le *Code des professions* exige simplement que le libellé de l'infraction indique sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée au professionnel (article 129) et permette à l'intimé de présenter une défense pleine et entière (article 144). »

[65] Or le droit en éthique et déontologie en matière municipale s'inspire du droit disciplinaire comme le soulignait la juge administrative Martine Savard dans une décision antérieure⁸ :

« [19] L'éthique et la déontologie en matière municipale est aussi un droit *sui generis* qui emprunte pour certains aspects au droit administratif, pour d'autres au droit civil et, parfois même, au droit pénal. Il présente plusieurs similitudes avec le droit disciplinaire, notamment en ce qui concerne la forme des manquements reprochés et les catégories de sanction (exemple : réprimande, suspension, remboursement de certains frais, etc.). »

[66] Dans le présent dossier, les manquements reprochés sont en lien avec les articles du Code d'éthique de la Municipalité et ils sont suffisamment précis pour permettre à l'élue de présenter une défense pleine et entière.

[67] Les manquements se divisent en deux catégories : le manque de respect envers plusieurs personnes, dont des employés de la Municipalité, et le fait de s'être placée en situation de conflits d'intérêts lors de deux séances du conseil. Nous les regrouperons en conséquence.

⁸ (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Pierre Lafond, 2019 CanLII 107525 (QC CMNQ).

LE MANQUE DE RESPECT : LES MANQUEMENTS 1, 2 ET 8 À 19

Manquement 1 : entre le 14 mars 2018 et le 27 juillet 2018, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de M^{me} Catherine Roy, directrice de l'urbanisme, contrevenant ainsi aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code

[68] Dès le premier jour où elle se présente à l'hôtel de ville, M^{me} Legault demande que soit préparée la cessation d'emploi de M^{me} Roy en vue de son congédiement.

[69] M^{me} Roy a débuté son emploi à la Municipalité en mai 2010 à titre de directrice du service d'urbanisme.

[70] Selon les conseillers Gohier, Champagne et St-Laurent, aucun reproche ne lui a été adressé au cours de ses nombreuses années quant à l'exécution de son travail.

[71] M^{me} Roy avait de bonnes relations avec les maires qui ont précédé la mairesse Legault, tout en soulignant que la nature de son travail n'était pas de nature à susciter l'approbation des personnes avec qui elle devait transiger. Appliquer la réglementation n'est jamais une tâche très populaire. Les règlements qu'elle devait appliquer ne plaisent pas toujours aux citoyens qui se voient refuser un permis ou une quelconque autorisation.

[72] Pendant la campagne électorale de novembre 2017, elle entend dire que madame Legault, alors candidate à la mairie, se plaint des services du département d'urbanisme et qu'elle entend le réformer. En effet, l'abolition du poste de M^{me} Roy et même du service d'urbanisme est un projet que chérit M^{me} Legault.

[73] M^{me} Roy raconte qu'avant l'entrée en fonction de M^{me} Legault, celle-ci a eu un permis qu'elle n'a pas respecté. Le service de l'urbanisme a imposé le respect du permis, ce que M^{me} Legault n'aurait pas apprécié.

[74] Dès son entrée en fonction, il est évident que la mairesse Legault n'entend pas ménager M^{me} Roy. À sa première présence à l'hôtel de ville, elle demande que soit préparée sa cessation d'emploi. Elle ne cache à personne que son objectif est de congédier M^{me} Roy, qui est en congé ce jour-là.

[75] M^{me} Champagne et des conseillers municipaux l'informent qu'on ne peut congédier un employé sans motif, qu'il faut « avoir un dossier » avant de procéder⁹. M^{me} Legault ne connaît pas M^{me} Roy, n'a jamais vu son dossier d'employée et ne peut en évaluer la performance. La mairesse est informée qu'il faut une résolution du conseil municipal pour congédier un employé. Quoi qu'il en soit, elle poursuivra son objectif tant qu'elle n'aura pas obtenu le départ de M^{me} Roy.

⁹ Voir notamment le courriel de M^{me} Gohier du 18 novembre 2017, pièce DCE-26, page 3.

[76] Le 17 novembre 2017, la mairesse laisse un message à M^{me} Roy. Elle veut la rencontrer. M^{me} Roy, qui connaît l'intention de la mairesse de la congédier, demande alors à M^{me} Champagne de l'accompagner. Toutefois, M^{me} Legault refuse à M^{me} Champagne l'entrée dans son bureau. Lorsque M^{me} Roy lui dit qu'elle tient à être accompagnée, M^{me} Legault se met en colère et crie « sortez de mon bureau ». Une fois sorties, la mairesse les suit en criant qu'elles refusaient de suivre ses ordres et qu'elles devaient lui remettre leurs clés et quitter les lieux.

[77] M^{me} Roy se demande si elle est congédiée. Revirement de situation, après un échange de courriels avec la mairesse¹⁰, elle accepte de la rencontrer seule. M^{me} Legault lui dit alors qu'elle veut « l'externalisation » du service d'urbanisme¹¹ et sa démission. À cette rencontre, M^{me} Legault lui remet toutefois ses clés.

[78] Les choses en restent là pendant quelques jours.

[79] M^{me} Legault rencontre par la suite des citoyens pour discuter de dossiers d'urbanisme, sans la présence de M^{me} Roy. La mairesse tente ensuite de lui dicter comment faire son travail.

[80] Le 29 novembre 2017, la mairesse écrit à M^{me} Roy un message non équivoque, inquiétant et blessant sur ce qu'elle pense d'elle et de son travail :

« Bonsoir Catherine,

J'ai une autre plainte d'un citoyen. Et de surcroît, nous avons regarder (*sic*) le dossier ensemble et vous m'aviez certifié qu'il ne semblait y avoir aucun problème à ce dossier impliquant deux ingénieurs (...).

(...)

(...) Pour votre information, madame Roy, j'ai pouvoir d'investiguer les plaintes qu'elles proviennent d'ingénieurs ou de simples citoyens et, en ce qui vous concerne, je constate de l'abus et de déconsidération dans les affaires que les citoyens tentent de mener. (*sic*) Cette fois-ci, vous ne pourrez arguer que c'est le Règlement. Ces ingénieurs, qui travaillent dans la contrée et pour qui c'était une première fois à Sainte-Lucie, n'ont jamais rien vu de tel, pour rester polie et ne pas répéter rien d'inconvenant.

Aussi, je sais que dans ce dossier, des dommages sont déjà subis par Monsieur Godin et nous ne sommes pas une municipalité capable de recevoir d'autres intimés en dommages. (*sic*) Vous détruisez littéralement le lien de confiance entre la municipalité et les citoyens avec vos agissements. Ce cas précis m'apparaît patent. Ces ingénieurs trouvent que c'est tellement absurde ce qui se passe concernant les permis demandés dans ce dossier, qu'ils ne veulent même plus venir à Sainte-Lucie. En tout cas, ils pourront témoigner de votre attitude tellement nuisible à notre communauté que je me permets de demander votre

¹⁰ Voir notamment le courriel du 18 novembre 2017, envoyé par M^{me} Legault, qui adopte une approche qui peut être qualifiée d'amicale, compte tenu de l'échange précédent : pièce DCE-4.

¹¹ L'externalisation signifie que le service ne serait plus donné par la Municipalité elle-même, mais par un tiers en vertu d'un contrat.

renvoi. Encore une fois, votre action injustifiée en l'occurrence aura eu raison d'un entrepreneur.

[...]

(...) Nous sommes une municipalité qui avons grandement besoin d'ingénieurs heureux de travailler sur notre territoire et, pour ma part, des intervenants aussi qualifiés (*sic*), qui connaissent les usages et qui ne sont pas là pour détruire. Et j'ai besoin d'employé(e)s qui ont du jugement. Un règlement, ça se modifie. L'illégalité n'est pas tellement nécessaire, voyez-vous. Mais ici, on parle de deux ingénieurs que vous avez réussi à décourager et un citoyen qui parle de dommages.

S'il le faut, d'autres exemples suivront. Mais je ne peux plus vous laisser jouer avec les nerfs des demandeurs sous vos si nombreux prétextes. »¹²

[81] Les employés d'un service d'urbanisme n'ont pas pour mission de faire plaisir au citoyen, mais d'appliquer la réglementation dûment adoptée par le conseil municipal. Est-il utile de le souligner, le fonctionnaire désigné par le conseil ne peut délivrer un permis de construction ou un certificat d'autorisation que si la demande est conforme aux règlements d'urbanisme, que le demandeur a fourni les renseignements, les plans et les documents requis par la réglementation et que le tarif du permis ou du certificat est payé¹³.

[82] M^{me} Roy devait donc choisir entre assumer les responsabilités rattachées à sa fonction ou se plier à la volonté de la mairesse. Lors de son témoignage, elle a décrit ce qu'elle a ressenti : un rabaissement et du stress. Avec raison puisque l'intervention de la mairesse a pour but de la culpabiliser à cause de l'insatisfaction de demandeurs de permis, insatisfaction qui résulte de la réglementation elle-même, et non de la qualité de son travail.

[83] Dans les semaines qui suivent, M^{me} Legault maintient la pression. Elle envoie des courriels¹⁴ à M^{me} Champagne, à M^{me} Larouche du MAMH et à des citoyens, dans lesquels elle dénigre M^{me} Roy et demande son renvoi. M^{me} Roy est informée de tout cela.

[84] Invoquant les nombreux courriels de la mairesse et une déclaration faite dans L'information du Nord¹⁵, M^{me} Roy porte plainte à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) le 18 décembre 2017 pour harcèlement psychologique au travail.

[85] Le 20 décembre 2017, la CNESST accepte la plainte et le dossier est porté devant le Tribunal administratif du travail.

¹² Courriel, pièce DCE-5.

¹³ Article 120 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

¹⁴ Pièces DCE-6, DCE-7, DCE-8, DCE-9 et DCE-10.

¹⁵ Dans le numéro du 18 décembre 2017 (pièce DCE-25), M^{me} Legault a déclaré vouloir abolir le département de l'urbanisme et « demander le retrait d'une personne qui m'apparaît nocive pour la communauté ».

[86] Le dénigrement et la pression dont fait preuve la mairesse ne faiblissent pas pour autant. Le retour du congé des Fêtes n'est pas de tout repos pour M^{me} Roy¹⁶.

[87] M^{me} Legault organise un « vendredi citoyen » pour le 19 janvier 2018. Lors de cette rencontre ouverte aux citoyens, elle prévoit que le directeur de la firme d'urbanisme URBA fera une présentation d'un service de délivrance des permis donné par une entreprise à contrat avec la Municipalité. Elle prévoit aussi inviter M^{me} Roy pour qu'elle puisse donner des arguments contre l'externalisation du service¹⁷.

[88] M^{me} Roy refuse de participer à cette rencontre, qui n'a pour but que de dénigrer davantage son travail et le service qu'elle dirige. D'ailleurs, informée du projet de la mairesse, la firme URBA décline aussi l'invitation.

[89] Le 5 février 2018, M^{me} Roy consulte son médecin, qui la met en congé de maladie jusqu'à la fin mai.

[90] À son retour, il y a une ambiance de peur dans les bureaux municipaux. Elle apprend qu'il y a une entente tacite entre les employés : dès que la mairesse arrive à l'hôtel de ville, les employés se préviennent.

[91] Pendant son absence, la mairesse Legault lance l'idée de créer un poste pour madame Roy¹⁸. Elle veut abolir son poste de directrice de l'urbanisme et lui attribuer un poste au développement d'un réseau de sentiers et d'aires de villégiature. Il est parfois question de gestion et d'aménagement de parcs. Ce projet, qui n'aura jamais de suite, n'a pour but que de pousser M^{me} Roy à quitter son poste de directrice de l'urbanisme.

[92] Le 10 avril 2018, la mairesse demande aux conseillers d'adopter une résolution concernant l'externalisation du service d'urbanisme. Faute de soutien, la résolution n'est pas adoptée et est reportée¹⁹.

[93] À la fin mai, M^{me} Roy fait un retour au travail. Quelques semaines plus tard, la mairesse revient à la charge pour l'évincer de son poste. Le 17 juillet 2018, M^{me} Legault demande de la rencontrer « pour un beau projet ». Cette dernière refuse de la rencontrer pour discuter d'un « projet » sans que le conseil ne soit informé²⁰.

[94] Le même jour, M^{me} Legault s'adresse à M^{me} Claudette Larouche du MAMH à propos du refus de M^{me} Roy. Par la teneur du courriel, le but semble d'inciter M^{me} Larouche à faire pression sur M^{me} Roy :

« J'ai urgemment besoin de l'urbanisme stagiaire (*sic*) que vous défendez et conseillez depuis le début de mon mandat.

¹⁶ Les 13 et 23 janvier 2018, M^{me} Legault demande à la directrice générale de préparer deux résolutions, dont une pour l'abolition du service d'urbanisme, l'autre pour un contrat qui serait donné à une firme d'urbanisme : pièces DCE-27 et DCE-28.

¹⁷ Voir la série de courriels, pièce DCE-10, notamment à la page 7.

¹⁸ Voir le courriel du 3 avril 2018, pièce DCE-12.

¹⁹ Procès-verbal de la séance, pièce DCE-15.

²⁰ Courriels, pièce DCE-18.

J'avais pour elle une proposition qui lui assurait une pérennité dans notre municipalité, malgré son dossier très lourd. Veuillez lire et noter plus bas le refus d'aide à la mairesse. (...)

De plus, au nom du citoyen de Sainte-Lucie-des-Laurentides qui représente un des regroupement (*sic*) de citoyens qui demandent la fin de cette gestion abusive et malencontreuse de nos fonds, le renvoi de Catherine Roy est sine qua non et aucun retour d'offre d'aménagement pour cette employée ne sera faite. Depuis des mois, j'ai fait une demande généreuse à une personne qui n'arrête pas de se tirer dans le pied. Il ne m'est plus possible de faire avec cet état d'esprit d'employées rebelles qui retardent avec des propos politiques et légalistes la pérennité de notre municipalité. J'ai gracieusement renouvelé cette offre, dont la belle proposition restera ignorée. (...) »²¹

[95] Toujours le 17 juillet 2018, la mairesse adresse un courriel à M^{me} Marie-Pier Lacoste, adjointe administrative à la Municipalité. Elle lui annonce qu'elle a demandé le renvoi de M^{me} Roy et de M^{me} Champagne. Elle lui indique qu'un très gros projet s'en vient à la Municipalité et que « des urbanistes extérieurs travailleront à la place de Catherine »²².

[96] Elle a déjà parlé à M^{me} Lacoste pour qu'elle prenne la place de M^{me} Champagne. M^{me} Lacoste n'a aucune expérience pour occuper ce poste. La mairesse lui écrit qu'elle compte s'adresser à elle « pour tout le reste »²³.

[97] Il est évident du témoignage de M^{me} Roy qu'elle s'est sentie rabaissée et harcelée par les interventions de la mairesse à son égard. Elle a douté de ses compétences. La mairesse la rendait nerveuse et stressée, elle en avait peur et tremblait en sa présence. La situation au travail affectait sa vie personnelle et elle a consulté un psychologue.

[98] Finalement, en octobre 2018, M^{me} Roy rencontre son médecin. Elle est de nouveau mise en arrêt de travail et ne reviendra pas à son poste. Une entente intervenue avec la Municipalité met un terme à son emploi.

[99] M^{me} Legault a-t-elle commis le manquement 1 en manquant de respect à l'égard de M^{me} Roy?

[100] Le premier alinéa de l'article 6.10 du Code énonce ce qui suit :

« 6.10. Respect des personnes et du processus décisionnel

Tout membre du conseil doit faire preuve de respect, de civisme, de politesse et d'équité à l'égard des autres membres du conseil de la municipalité ou des organismes municipaux affiliés, auprès des employés et cadres de la municipalité ainsi qu'auprès de tous les citoyens et collaborateurs de la municipalité. »

²¹ Courriel, pièce DCE-19.

²² Courriel, pièce DCE-40.

²³ *Idem.*

[101] Le Code ne contient pas de définition des mots « respect », « civisme », « politesse » et « équité ». Ces mots, qui se trouvent dans la même disposition du Code, ont le sens qu'ils prennent dans le langage ordinaire.

[102] L'article 4 du Code énonce, parmi les buts recherchés, les points suivants :

- Promouvoir l'harmonie dans les relations entre le conseil municipal, la municipalité et les employés;
- Promouvoir la sécurité et le bien-être des employés;
- Éliminer l'ingérence de l'administratif sur le politique et du politique sur l'administratif;
- Protéger les employés et les élus en éliminant le harcèlement et les pressions indues du politique sur l'administratif et de l'administratif sur le politique.

[103] De plus, l'article 6.2 du Code énonce les objectifs poursuivis par les règles déontologiques :

« 6.2 Objectifs

Ces règles ont notamment pour objectifs de prévenir :

- toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;
- toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 (un élu possède un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité) et 361 (participation à une décision du conseil portant sur une question dans laquelle un élu a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier) de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2);
- le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites;
- tout comportement qui irait à l'encontre de l'honnêteté, de l'intégrité, de l'équité et du respect du citoyen, des fonctionnaires municipaux et des élus. »

[104] L'article 6.10 du Code doit être interprété en conformité avec ces dispositions. L'article 6.10 dicte la norme de comportement recherché de l'élu municipal et condamne l'impolitesse, les propos injurieux, humiliants et gratuits, surtout dans le but de harceler ou de faire pression sur autrui, selon l'article 4 du Code. De plus, l'élu doit faire preuve d'équité à l'égard des autres.

[105] Dans la décision Derome, la juge administrative Savard décrit le manque de respect de la façon suivante :

« [39] Dans un contexte politique, la personne qui agit face à un tiers de façon impolie, grossière, violente, agressive et intimidante, par exemple en tenant des propos injurieux,

méprisants, disgracieux, humiliants ou offensants, ne remplit pas son obligation d'agir avec respect.

[40] Enfin, le respect ne peut se définir de façon absolue sans prendre en considération le contexte dans lequel il s'applique. Dans le présent cas, il faut tenir compte à la fois du cadre réglementaire du code d'éthique et de déontologie de la Municipalité, mais également du rôle politique d'un élu municipal et de chaque situation où le manque de respect est invoqué.

[...]

[57] Malgré les définitions possibles et l'analyse de la jurisprudence, le manquement à une obligation de respect demeure toujours une question de fait applicable à chaque cas en fonction du contexte où l'acte reproché a été posé. Par conséquent, pour déterminer si un élu a manqué de respect envers un tiers, ce n'est pas seulement la nature de ses propos qui doit être prise en considération, mais également les gestes des interlocuteurs, le niveau de leur rapport, le ton employé, le lieu de leur échange, le climat et l'ambiance entourant leur discussion. Il faut nécessairement procéder à une analyse contextuelle et ne pas se limiter seulement aux mots prononcés ou aux gestes posés par l'élu. »²⁴

[106] Dans l'exercice de ses fonctions d'élue, M^{me} Legault n'adopte aucunement un type de comportement conforme au premier alinéa de l'article 6.10 du Code. Elle est colérique, agressive, méprisante et cassante dans ses échanges verbaux et écrits avec les employés, les autres élus et le public en général.

[107] Dès le début de son mandat, malgré son inexpérience dans le domaine municipal, elle se fait une idée totalement erronée de son rôle et de ses pouvoirs à titre de mairesse. Malgré deux formations données en novembre 2017 par un avocat de droit municipal dans un premier temps et par des fonctionnaires du MAMH dans un deuxième temps, elle refuse de modifier son point de vue et de corriger son comportement. Le MAMH est appelé à l'aide et doit régulièrement tenter de la ramener à l'ordre.

[108] Poursuivant le but de congédier M^{me} Roy, elle balaie d'un revers de main les avis et les conseils qu'elle reçoit de sa directrice générale, des autres élus et des fonctionnaires du MAMH. Son comportement en général à l'égard d'autrui est tellement inapproprié que le sous-ministre Marc Croteau intervient pour lui rappeler que les employés du ministère ont le droit d'être traités avec respect et égard²⁵.

[109] À l'égard de M^{me} Catherine Roy, le Tribunal en arrive à la conclusion que M^{me} Legault a fait preuve d'un grave manque de respect. Le Tribunal retient les éléments suivants :

- M^{me} Legault ne connaît pas M^{me} Roy, n'a jamais vu son dossier d'employée et ne peut en évaluer la performance. Elle ne cache pas son intention de la congédier, disant à plusieurs reprises avoir eu des plaintes à son égard, sans

²⁴ (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Manon Derome, 2018 CanLII 127211 (QC CMNQ).

²⁵ Pièce DCE-16.

même en faire la démonstration. Quoi qu'il en soit, elle poursuit son objectif tant qu'elle n'aura pas obtenu le départ de M^{me} Roy.

- Le 17 novembre 2017, la mairesse veut rencontrer M^{me} Roy, qui demande à M^{me} Champagne de l'accompagner. M^{me} Legault refuse la présence de M^{me} Champagne, se met en colère et crie « sortez de mon bureau ». Une fois sorties, la mairesse les suit en criant leur demandant de lui remettre leurs clés et de quitter les lieux.
- La mairesse rencontre des citoyens pour discuter de dossiers d'urbanisme, sans la présence de M^{me} Roy. La mairesse veut ensuite lui dicter comment elle doit faire son travail. Il s'agit d'un total manque de respect et d'une ingérence inacceptable à l'égard du travail de M^{me} Roy.
- Le 29 novembre 2017, la mairesse écrit à M^{me} Roy un message non équivoque, inquiétant et blessant sur ce qu'elle pense d'elle et de son travail²⁶. Elle l'accuse gratuitement d'abus, de détruire le lien de confiance entre la Municipalité et les citoyens, d'avoir une attitude nuisible envers la communauté.
- Dans plusieurs courriels, en décembre 2017, elle dénigre M^{me} Roy auprès de la directrice générale, de M^{me} Larouche du MAMH et de citoyens. Elle l'accuse constamment de faire un tort immense à la Municipalité, alors qu'elle ne fait que remplir le rôle qui est le sien en tant que directrice de l'urbanisme. La mairesse refuse de voir que l'insatisfaction de certains citoyens résulte de l'application de la réglementation.
- En janvier 2018, alors qu'elle projette d'abolir le service d'urbanisme, la mairesse organise un « vendredi citoyens » au cours duquel elle demande à M^{me} Roy de défendre le service face aux citoyens. Il s'agit d'une tentative évidente de placer une employée dans une situation difficile, de l'humilier.
- Après un arrêt de travail au printemps 2018, M^{me} Roy fait encore face à des tentatives de la mairesse pour la forcer à démissionner et à quitter son travail. M^{me} Legault tente de l'amadouer avec un projet d'aménagement de parcs, sans succès.
- Face aux attaques répétées de la mairesse et à un dénigrement constant de sa part, M^{me} Roy est mise en arrêt de travail à deux reprises par son médecin, ce qui donne une idée de la pression que la mairesse lui fait subir. Le 2^e arrêt de travail, en octobre 2018, correspond à la fin de son travail à la Municipalité.

[110] Le comportement de M^{me} Legault à l'égard de M^{me} Roy est inacceptable, irresponsable, inéquitable et contraire à l'intérêt public. Elle a fait preuve d'un manque grave de respect et de considération à l'endroit d'une employée au dossier sans tache.

²⁶ Pièce DCE-5.

Le comportement de M^{me} Legault a été la cause de deux arrêts de travail et du départ de M^{me} Roy.

[111] Le Tribunal conclut donc que M^{me} Legault a commis le manquement 1.

Manquement 2 : entre le 14 mars 2018 et le 27 juillet 2018, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de M^{me} Diane Champagne, directrice générale, contrevenant ainsi aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code

[112] M^{me} Champagne est directrice générale de la Municipalité depuis juin 2017, après avoir assumé l'intérim du directeur général précédent pendant quelques mois.

[113] Au moment de sa nomination comme directrice générale, sa motivation était au maximum. Elle adore ce qu'elle fait et se débrouille très bien dans son travail.

[114] Elle a de bonnes relations avec le maire précédent, M. Chénier, ainsi qu'avec les conseillers, ses collègues de travail, ses supérieurs et ses subordonnés.

[115] L'atmosphère de travail avant l'élection de 2017 est idéale. Même s'il y a une opposition au conseil, les gens agissent avec respect les uns envers les autres.

[116] Les relations sont beaucoup moins bonnes avec M^{me} Legault, et ce, depuis le tout début de son mandat.

[117] Elle a une première rencontre avec la mairesse le 10 novembre 2017, rencontre qu'elle trouve bizarre, très froide. En arrivant, M^{me} Legault demande que soit préparée la cessation d'emploi de M^{me} Roy. La raison qu'elle lui donne est que M^{me} Roy ne fait pas l'affaire, qu'elle n'est pas bonne. Des citoyens se plaignent d'elle parce qu'ils ne peuvent avoir leur permis.

[118] M^{me} Champagne tente de lui expliquer qu'on ne peut renvoyer une employée comme ça, sans raison sérieuse. Pour la mairesse, ce n'est pas important, elle doit être renvoyée. Il n'y a aucune possibilité d'échanger, la mairesse est fermée, de marbre.

[119] La mairesse l'informe qu'elle a rencontré des comptables qui peuvent lui donner de la formation en comptabilité, affirmant qu'elle est faible sur cet aspect de son travail. M^{me} Champagne est étonnée de cette affirmation, puisque la mairesse ne la connaît pas.

[120] Dès le début du mandat, la mairesse envoie des courriels agressants, dans lesquels elle tient des propos négatifs sur M^{me} Roy et sur elle. Elle commence alors à être stressée et à douter de la qualité de son travail. Elle n'est pas seule dans cette situation, car les autres employés sont aussi très stressés, en particulier lorsque M^{me} Legault est présente à l'hôtel de ville.

[121] Le 13 novembre 2017, la mairesse lui écrit qu'elle a décidé de renvoyer M^{me} Roy :

« La décision est prise par les citoyens qui, à la majorité, ont demandé une restructuration en profondeur. L'urgence détermine la nécessité dans le cas présent. Le maire ou la mairesse doit prendre tout mesure (*sic*) jugée urgente et les conseillers sont en mesure de défendre une position adverse. (...) Il y aura restructuration, c'est sine qua non. Cependant, il faut se rappeler que les dossiers d'employés sont strictement confidentiels.

De manière pratique, il faudra prendre les demandes de permis et une solution a été trouvée pour l'expertise et l'émission de ceux-ci. J'en discute d'ailleurs demain à la MRC. »²⁷

[122] La mairesse convoque M^{me} Roy à une rencontre le 17 novembre 2017. M^{me} Roy demande alors à M^{me} Champagne de l'accompagner.

[123] En se présentant au bureau de la mairesse, celle-ci lui crie de sortir de son bureau. Comme M^{me} Roy refuse de la rencontrer sans M^{me} Champagne, la mairesse s'emporte et lui reproche de ne pas obéir aux ordres. Lorsqu'elle sort du bureau avec M^{me} Roy, la mairesse les suit dans le passage en criant.

[124] M^{me} Champagne décrit la situation : la mairesse avait un visage déformé et les yeux noirs²⁸. Elle a eu peur et avait l'impression de se trouver face à une autre personne. Alors qu'elle se dirigeait vers son bureau, la mairesse a dit qu'elles étaient congédiées et leur a demandé de remettre leurs clés, ce que M^{me} Champagne a fait, puis est partie.

[125] Cet épisode précède le départ de M^{me} Champagne pour une semaine de vacances.

[126] À son retour, M^{me} Champagne téléphone à M^{me} Larouche, du MAMH, pour savoir si la mairesse peut la congédier. M^{me} Larouche lui répond par la négative et lui dit que le MAMH donnerait une formation sur le rôle des élus et des fonctionnaires pour mettre les choses au clair.

[127] Rappelons que le 18 novembre 2017, une formation organisée par la FQM a été donnée aux élus de Sainte-Lucie-des-Laurentides. M^{me} Champagne n'y était pas, mais elle sera présente à la formation donnée par le MAMH.

[128] Ces deux formations n'ont aucun effet sur le comportement et l'attitude de M^{me} Legault. Elle réfute ce qui est dit sur le rôle d'un maire et les limites de ses pouvoirs.

[129] M^{me} Champagne tente d'établir malgré tout une relation professionnelle avec la mairesse, une méthode pour travailler avec elle en prévoyant des rencontres régulières. Mais M^{me} Legault n'a jamais le temps de la rencontrer.

[130] Aussi, c'est avec surprise et déception qu'elle lit un courriel envoyé par M^{me} Legault le 13 janvier 2018. La veille, M^{me} Champagne avisait la mairesse que les conseillers et la directrice du service d'urbanisme, M^{me} Roy, n'assisteraient pas au « Vendredi Citoyens »

²⁷ Pièce DCE-2, page 5.

²⁸ Plusieurs témoins ont affirmé que, lorsqu'elle était en colère, M^{me} Legault avait les yeux noirs et que son visage prenait une autre forme.

que la mairesse voulait tenir sur l'externalisation du service, avec la participation de la firme URBA. Le 13 janvier, M^{me} Legault lui écrit :

« Avant d'agir de concert avec les conseillers à mon encontre, j'aurais apprécié un appel ou un courriel. Ce que vous avez fait brise, encore une fois, le lien de confiance que j'essaie de construire avec vous. Vous ne devriez pas donner l'aspect d'une femme qui se ligue.

Je vais consulter d'autres maires pour la suite des choses. Mais déjà, les commentaires n'étaient pas très positifs. Vos actions sont déloyales et vous n'êtes pas, ni vous, ni la Commission²⁹, patron de syndicat. Vous êtes là, en principe, pour gérer les décisions, par (*sic*) pour y prendre part et encore moins pour manifester un parti pris.

(...) c'est maintenant moi qui est braquée et je ne veux plus rien savoir ni des histoires de Catherine [Roy], ni de vous les cinq conseillers négatifs. Vous voulez tenir la municipalité en otage avec la Commission. (...) »³⁰

[131] M^{me} Champagne ne comprend pas les reproches que la mairesse lui adresse. Elle trouve blessant et destructeur de se faire accuser d'être déloyale. Mais la mairesse en remet quelques jours plus tard à propos de la loyauté et d'autres reproches. Le 22 janvier 2018, elle écrit à M^{me} Champagne :

« J'aimerais également, pour des questions de confiance et loyauté, que vous adressiez prioritairement vos plaintes à mon endroit à mon attention d'abord, afin que je puisse fournir les explications requises, le cas échéant, ou discuter avec vous. J'ai dûment suivi mon cours d'introduction aux responsabilités et pouvoirs des élus, incluant les protocoles relatifs à nos relations. Par contre, je constate fréquemment des écarts de votre part, que j'ai dû défendre auprès des conseillers dans un cas. (...) »³¹

[132] M^{me} Champagne ne comprend pas un tel dénigrement de la mairesse à son endroit et ne se sent pas bien, surtout que M^e Sylvie Piérard et M^{me} Nancy Lavoie de la Commission municipale, ainsi que M^{me} Larouche du MAMH sont en copie de ce courriel. Elle n'a rien contre M^{me} Legault; ce qui l'affecte, c'est qu'elle ne comprend pas ce que cette dernière lui reproche.

[133] Régulièrement, pendant les séances du conseil ou les réunions avec les membres du conseil, la mairesse lui chuchote à l'oreille : « vous êtes incompétente »; « je vais vous congédier ».

[134] En préparation de la séance du conseil du 30 janvier 2018, M^{me} Champagne envoie un courriel aux élus le 29 janvier 2018, dans lequel elle donne de l'information sur la procédure d'adoption des règlements (code d'éthique et politique sur le harcèlement

²⁹ Il s'agit de la Commission municipale du Québec. À ce moment, la Commission avait débuté un accompagnement avec la Municipalité, à la demande des autres élus.

³⁰ Les courriels du 12 et du 13 janvier 2018 sont contenus dans la pièce DCE-27.

³¹ Pièce DCE-28.

psychologique proposés par des élus) et suggère l'ajout de trois avis de motion. La mairesse répond quelques minutes plus tard :

« Oh lala madame champagne. C'est vraiment trop gros votre affaire. La je porte une plainte officielle a la Commission contre vous. Les codes doivent etre etudies AVANT. C'est pitoyable. (*sic*) »³²

[135] Ces mots sont blessants et agressifs. M^{me} Champagne ne comprend pas cette réaction et y voit une escalade du dénigrement. Elle se sent humiliée. Le courriel est adressé à tous les élus et à M^e Piérard de la Commission.

[136] Moins de trois mois se sont écoulés depuis les élections de novembre 2017 et M^{me} Champagne est épuisée et a perdu son enthousiasme. Elle considère qu'elle ne mérite pas cette entreprise de dénigrement.

[137] Le 6 février 2018, elle donne le mandat à M^e Joël Mercier de mettre M^{me} Legault en demeure de cesser ses comportements de harcèlement à son égard. L'avocat écrit :

« M^{me} Champagne nous informe que depuis votre élection en novembre 2017, vous avez, à de nombreuses reprises, fait preuve de harcèlement à son égard, le tout en contravention aux dispositions de la Loi sur les normes du travail prohibant le harcèlement psychologique.

Vos nombreuses interventions abusives et menaçantes auprès de M^{me} Champagne constituent également une atteinte aux droits et obligations que lui confère le Code municipal à ses articles 210 et suivants.

Il appert des faits que nous a relatés M^{me} Champagne que vos excès de langage, menaces et reproches sont la résultante des efforts que M^{me} Champagne fait pour s'acquitter honnêtement et professionnellement de ses obligations de directrice générale de la Ville. (...) Elle a, à cet égard, l'obligation de s'assurer que les membres du conseil ne transigent pas directement avec les employés fonctionnaires de la municipalité et l'obligation de s'assurer que les règles prévues par la loi soient respectées par tous. »

[138] Malgré cet avertissement, la mairesse ne change rien à son comportement.

[139] En février 2018, elle soumet un nouveau projet à deux conseillères membres du comité des ressources humaines de la Municipalité. Elle dit avoir rencontré un spécialiste en ressources humaines, qu'elle n'identifie pas, et veut créer un poste de « super DG », qui hériterait des responsabilités de la direction de l'urbanisme et de celle de la voirie.³³

³² Voir les courriels, pièce DCE-29.

³³ Courriel du 23 février 2018, pièce DCE-31. M^{me} Gohier, une des conseillères ayant reçu le courriel, est étonnée de cette proposition faisant de M^{me} Champagne une super DG, alors que la mairesse ne cesse de la rabaisser.

[140] Le 10 avril 2018, M^{me} Roy doit rencontrer son médecin. Le jour précédent, la mairesse écrit à M^{me} Champagne qu'une conseillère fait circuler l'information que M^{me} Roy doit plutôt rencontrer les membres du conseil. Elle reproche à M^{me} Champagne d'avoir donné des informations aux conseillers sur M^{me} Roy.³⁴

[141] La mairesse met constamment en doute les informations que lui donne M^{me} Champagne.

[142] Le 18 juillet 2018, une mise en demeure³⁵ est adressée à M^{me} Legault afin qu'elle cesse toute forme de harcèlement, de diffamation, de menace, de congédiement, de suspension et de propos portant atteinte au respect, et ce, plus particulièrement à l'endroit de la directrice générale et la directrice du service de l'urbanisme. Encore une fois, cette mise en demeure n'a aucun effet sur le comportement de la mairesse.

[143] Le 29 août 2018, le médecin de M^{me} Champagne la met en arrêt de travail. Elle fait alors une plainte en harcèlement psychologique à la CNESST en raison des agissements de la mairesse. La CNESST reconnaît le harcèlement et la maladie professionnelle dont elle est victime.

[144] M^{me} Champagne explique que sa plainte a été faite parce qu'elle voulait que le harcèlement de la mairesse à l'endroit des employés cesse. Elle a vainement tenté de s'entendre avec M^{me} Legault pour qu'il y ait un apaisement dans les relations de travail, mais elle a échoué.

[145] À l'égard de M^{me} Diane Champagne, le Tribunal en arrive à la conclusion que M^{me} Legault a fait preuve d'un grave manque de respect. Le Tribunal retient les éléments suivants :

- M^{me} Champagne était motivée et avait toujours eu de bonnes évaluations de ses supérieurs avant l'arrivée en poste de M^{me} Legault.
- Dès le début de son mandat, M^{me} Legault ignore les avis et les conseils de la directrice générale sur la conduite des affaires de la Municipalité. Les communications sont difficiles.
- La mairesse lui dit, sans même la connaître ou avoir consulté ses évaluations, que la comptabilité est son point faible et qu'elle la mettra en contact avec une firme comptable pour avoir de la formation.
- Lorsque M^{me} Champagne avise M^{me} Legault, le 13 janvier 2018, que les autres élus et M^{me} Roy n'assisteront pas à son « vendredi citoyens », la mairesse l'accuse d'être de mèche avec eux, de briser le lien de confiance qu'elle essaie de bâtir avec elle et d'être déloyale à son égard³⁶. Les affirmations de la mairesse sont dures, blessantes et gratuites.

³⁴ Échange de courriels, pièce DCE-37.

³⁵ Pièce DCE-20. Cette mise en demeure est faite à la demande du conseil municipal.

³⁶ Pièce DCE-27.

- Le 22 janvier 2018, la mairesse accuse de nouveau M^{me} Champagne d'être déloyale³⁷.
- Le 29 janvier 2018, alors que M^{me} Champagne suggère une façon de procéder pour l'adoption de règlements, la mairesse qualifie son travail de « pitoyable »³⁸. Le ton est arrogant et humiliant.
- Le 10 avril 2018, la mairesse accuse gratuitement M^{me} Champagne d'avoir donné des informations confidentielles sur M^{me} Roy aux autres élus.
- La mairesse met constamment en doute les informations qu'elle reçoit de M^{me} Champagne. Pendant les séances et les réunions du conseil, elle lui chuchote souvent « vous êtes incompetente », « je vais vous congédier ».

[146] Ces éléments sont la démonstration d'un grave manque de respect envers une directrice générale qui a toujours eu de bonnes évaluations de ses supérieurs. Malgré plusieurs tentatives, la directrice générale ne réussit pas à établir un dialogue constructif avec M^{me} Legault, qui fait preuve de fermeture et de manque d'écoute.

[147] L'attitude de la mairesse est tellement blessante et dénigrante qu'en août 2018 M^{me} Champagne est mise en arrêt de travail. La CNESST reconnaît qu'elle a été victime de harcèlement psychologique. M^{me} Champagne est toujours en arrêt de travail.

[148] Le Tribunal conclut que M^{me} Legault a commis le manquement 2.

Manquement 8 : le ou vers le 27 juillet 2018, lors de l'intervention d'un citoyen, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard de ce dernier et des autres citoyens présents dans la salle en leur demandant de sortir de la salle et de « débarrasser »

[149] À la fin de la séance du 27 juillet 2018, plusieurs citoyens parlent en même temps, se fâchent et s'invectivent, contrevenant au respect de l'ordre et du décorum. C'est alors que la mairesse intervient et se met à crier pour faire taire tout le monde³⁹.

[150] Le ton de la mairesse est agressif. Elle crie : « là ça suffit vous allez tous sortir c'est fini là, ce maudit niaisage-là, débarrassez. Vous avez eu ce que vous voulez, vous avez dénigré en public la mairesse » et « la prise d'otage à Ste-Lucie est finie ».

[151] C'est sur cette note que la séance se termine.

[152] Dans les circonstances, il était peut-être justifié d'élever le ton pour se faire comprendre et restaurer l'ordre pendant la séance. Toutefois, les propos cinglants qu'elle a tenus (« niaisage », « débarrassez », etc.) ne sont pas appropriés et font preuve d'un

³⁷ Pièce DCE-28.

³⁸ Pièce DCE-29.

³⁹ Voir la pièce DCE-23, à partir de 1h08m00s du début de l'enregistrement.

manque de civisme et de politesse; ils ne sont pas dignes de la fonction occupée par M^{me} Legault et représentent un manque de respect envers les citoyens présents.

[153] Le Tribunal conclut que M^{me} Legault a commis le manquement 8.

Manquement 9 : le ou vers le 10 juin 2019, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'un citoyen et en le menaçant de « le sortir de la salle »

[154] Lors de la séance du 10 juin 2019, la mairesse intervient pour faire taire un citoyen, monsieur Chénier, en lui disant que c'est à la période de questions qu'il pourra parler et qu'elle va le sortir s'il continue⁴⁰.

[155] Dans le contexte, la mairesse lui fait comprendre qu'il ne doit pas interrompre les délibérations.

[156] Ces propos de M^{me} Legault manquent de délicatesse, mais le ton n'est pas agressif et elle cherche à faire respecter l'ordre et le décorum. Par ailleurs, le citoyen s'excuse après avoir eu les explications de la mairesse. Dans les circonstances, l'intervention de M^{me} Legault n'est pas outrageante.

[157] Le Tribunal conclut que M^{me} Legault n'a pas commis le manquement 9.

Manquement 10 : le ou vers le 10 juin 2019, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'un citoyen, M. Jean Bertrand, en lui disant de « sortir de la salle » et en se levant pour l'accompagner à la sortie

[158] Le 10 juin 2019, lors de la séance du conseil municipal, monsieur Bertrand pose une question à la mairesse sur la présence d'une personne assise à ses côtés, qu'il ne connaît pas. Cette intervention survient alors que la mairesse vient tout juste d'aviser un autre citoyen qu'il ne peut intervenir avant la période de questions.

[159] Le citoyen continue à parler et M^{me} Legault lui dit : « M. Bertrand sortez d'ici » en le pointant du doigt, puis elle se lève pour le sortir de la séance du conseil.

[160] À son retour, la mairesse dit « on va avoir le calme dans la place »⁴¹.

[161] Ici, contrairement à l'intervention précédente, le ton utilisé par la mairesse est plus fort, plus agressif. Le Tribunal considère toutefois que l'intervention de M^{me} Legault se situe dans le prolongement de la précédente, qu'elle insiste pour que les gens s'abstiennent de parler pendant les délibérations du conseil et qu'elle a pour but de faire respecter l'ordre et le décorum.

⁴⁰ Enregistrement vidéo, pièce DCE-46, vers la 4^e minute de la séance.

⁴¹ *Idem*, vers 0h04m30s du début.

[162] Dans les circonstances, le Tribunal conclut que M^{me} Legault n'a pas commis le manquement 10.

Manquement 11 : le ou vers le 8 juillet 2019, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'un citoyen, M. Claude Samson

[163] Lors de la séance du conseil du 8 juillet 2019, M^{me} Legault a une altercation avec un citoyen, M. Claude Samson⁴².

[164] Alors qu'un autre citoyen est au micro et donne une explication aux membres du conseil, M. Samson intervient de la salle. La mairesse lui dit de se taire⁴³.

[165] M. Samson est président de l'association du Lac Dufresne et il intervient plus tard sur deux points : assurer une permanence en environnement et proposer que le Mont Kaaikop devienne une aire protégée.

[166] La mairesse l'interrompt à quelques reprises et débat avec lui sur les deux dossiers. Il y a un désaccord sur l'existence d'une invitation de la mairesse pour qu'il s'implique dans les dossiers.

[167] La mairesse exprime durement ce qu'elle pense des positions défendues par M. Samson. Elle lui dit « c'est un jeu de fou votre affaire » et l'accuse de dramatiser la situation sur un éventuel développement du Mont Kaaikop.

[168] Ces échanges s'inscrivent dans un débat entre le citoyen et la mairesse. La version de la mairesse est contestée par le citoyen, qui voit la sienne contestée par l'élue. Des deux côtés, on ne se montre pas réceptif aux positions exprimées par l'autre.

[169] Les paroles de M^{me} Legault ne sont pas très sympathiques, le débat est vif et les accusations pleuvent de chaque côté. Dans le contexte, nous ne pouvons considérer que la mairesse a fait preuve d'un manque de respect.

[170] Le Tribunal a déjà jugé qu'un élu peut défendre son point de vue devant les citoyens présents à une séance du conseil et qualifier l'intervention d'un de ceux-ci de « moralisateur » ne constituait pas un manque de respect⁴⁴. Dans une autre affaire, il a décidé que le « ton ironique » et les « propos imagés » d'un élu dénonçant « l'absurdité » de la position défendue par des citoyens ne constituaient pas un manque de respect alors que le message du conseiller « ne contient aucun propos méprisant, aucune insulte ou remarque avilissante »⁴⁵.

⁴² Voir l'enregistrement vidéo, pièce DCE-49, entre 2h32m00s et 2h36m00s du début.

⁴³ *Idem*, vers la 57^e minute.

⁴⁴ Re Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Yvan Berthelot, 2017 CanLII 47409 (QC CMNQ).

⁴⁵ Leboeuf (Re), 2014 CanLII 25742 (QC CMNQ).

[171] Par ailleurs, certaines paroles irrespectueuses que M. Samson et la DCE attribuent à la mairesse sont inaudibles sur l'enregistrement mis en preuve. La preuve à cet égard n'est pas claire et convaincante.

[172] Pour ces raisons, le Tribunal conclut que la preuve ne démontre pas que M^{me} Legault a commis le manquement 11.

Manquement 12 : le ou vers le 9 septembre 2019, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'employés et de M. Steve Deschênes, directeur général par intérim

[173] Le 9 septembre 2019, au cours d'une séance du conseil municipal, M^{me} Legault jette un regard critique sur le travail des employés, déplorant leur manque de collaboration à son égard et allant même jusqu'à affirmer qu'elle a été victime de harcèlement⁴⁶.

[174] La DCE reproche à la mairesse d'avoir posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'employés et de Steve Deschênes, directeur général par intérim, lors de cette séance du 9 septembre 2019.

[175] La mairesse dit qu'elle endure depuis longtemps des « maudites niaiseries » de leur part. Elle donne l'exemple d'une « histoire d'horreur » concernant le terrain de balle : « on a vendu un terrain qui n'est pas à nous autres » « il faut tu être assez cave » « nous autres les fins, fins on encaisse, parce qu'on a tous les droits en tant que municipalité nous autres on voulait toute toute toute ».

[176] Elle poursuit : « La réponse brillante de la municipalité, quand je vous parle de Kafka, non vous n'avez pas le droit en vertu du règlement de bâtir une maison là. Et là je me fâche (elle tape sur la table) esti de calisse (lance un papier sur le bureau) je m'excuse, mais là j'en peux plus. Là je me fâche et je dis vous aller travailler le dossier et vous allez répondre comme si vous étiez intelligents. Parce que je suis mairesse ici, on a vendu, on a fait ch..., on a fait ch... du monde, pis vous allez vous occuper de ce dossier-là. Ben figurez-vous que c'est pas fini. Non pis pendant ce temps-là, le délai court parce qu'eux autres si y font pas leur maudite maison là ben y vont être obligé de remettre leur christ de terrain. Pis là vous me demandez de ne pas me fâcher vous me demandez d'aimer les employés, c'est pas fini j'en ai plein de même à toute les semaines (...). C'est tu avec moi que ça marche pas ou c'est avec quelque chose d'autres. » En prononçant ces dernières paroles, il pointe du doigt le directeur général.

[177] Elle poursuit : « Pis chu fine encore, parce que vous devriez voir mes courriels et les réponses qu'on a du directeur général et de la madame Isabelle. Heille, ils leur envoient un règlement, vous lirez ça le règlement. Si moi je reçois un règlement, pis que c'est à moi à interpréter, ben soit que vous me donnez cash de l'inspectrice ou bien donc

⁴⁶ L'enregistrement de la séance est déposé comme pièce DCE-51.

soit que vous avez pas besoin d'inspecteur pour m'interpréter ça. C'est tu avec moi que ça marche pas ou c'est avec quelque chose d'autres. »

[178] M. Deschênes a été directeur général par intérim de juillet 2019 à janvier 2020. Dès son entrée en fonction, il constate les problèmes de relations entre la mairesse et le personnel. En moins d'un an, il est le troisième directeur général à assumer l'intérim de M^{me} Champagne, absente depuis le 29 août 2018.

[179] Il se met en tête d'instaurer un mur entre la fonction publique et les élus, particulièrement la mairesse, qui terrorise les employés. Il exige donc des élus qu'ils s'adressent à lui lorsqu'ils ont une demande d'information sur un dossier.

[180] M. Deschênes affirme avoir subi les crises et les échanges orageux de M^{me} Legault pendant son séjour à Sainte-Lucie. Tout ce qu'il faisait n'était jamais satisfaisant aux yeux de la mairesse, qui le traitait « n'importe comment ». Elle justifiait souvent ses directives en disant avoir consulté des experts ou des avocats, sans fournir de précision sur l'identité de ces personnes ou d'écrits attestant les avis reçus⁴⁷.

[181] Les déclarations de la mairesse le 9 septembre 2019 se situent dans la continuité de ses relations tumultueuses avec le directeur général et les employés.

[182] La DCE prétend que les propos de M^{me} Legault sont irrespectueux à l'égard de certains employés et de monsieur Deschenes.

[183] Le Tribunal est du même avis. La mairesse a fait preuve d'un manque de respect évident à l'égard des employés. Si un élu a le droit de critiquer le comportement et les décisions de l'administration, de dire que les droits des citoyens ne sont pas respectés, il y a une limite à ne pas franchir. S'il y a place à la critique, il faut éviter les propos injurieux, irrespectueux, dévalorisants et humiliants à l'égard du travail des employés.

[184] Lors de la séance, M^{me} Legault prononce plusieurs jurons à leur endroit et critique sans retenue leur travail. Pour bien comprendre l'affront qu'elle commet à l'endroit des employés et de M. Deschênes, il faut revenir sur les événements dont elle parle dans son allocution.

[185] Deux citoyens ont acheté un terrain à la municipalité. Le terrain est enclavé.

[186] Ces citoyens veulent ériger une construction. Le traitement de ce dossier au service d'urbanisme est long. La mairesse est intervenue dans ce dossier, un dossier administratif, en faisant des promesses aux acheteurs.

[187] À un moment donné, M. Deschênes assiste à une rencontre avec les citoyens en question. La mairesse est présente. Il décrit la rencontre comme étant particulièrement

⁴⁷ Sur ce point, M. Deschênes confirme ce que les autres témoins ont dit sur les « experts » et « avocats » supposément consultés par la mairesse. M. Deschênes donne l'exemple de la demande du 8 août 2019 de M^{me} Legault de soumettre l'abolition du poste de directrice de l'urbanisme à l'approbation du conseil, abolition supposément recommandée par les Hautes Études Commerciales (HEC) et autres experts en ressources humaines. Voir pièce DCE-42.

désagréable. M^{me} Legault traite les employés d'incompétents pendant la rencontre. Elle se fout de la réglementation, tout ce qui compte est que le permis demandé soit délivré.

[188] Le problème est que les employés, eux, ne peuvent ignorer la réglementation. Et la séance du conseil du 9 septembre 2019 n'est pas le seul moment où elle les insulte et les dénigre. Les 21 et 22 août 2019, elle le fait allègrement dans un échange de courriels avec M. Deschênes⁴⁸.

[189] Le 21 août 2019, un courriel est adressé à M. Deschênes et à Kim Boisclair, la citoyenne concernée par le dossier. Elle débute en écrivant : « non seulement avons-nous commis des négligences et erreurs qui ont coûté temps et stress au jeune couple acheteur du terrain de balle, mais voilà que ça recommence, le jeu de fou. »

[190] M. Deschênes accuse réception du courriel. M^{me} Legault réagit : « N'ajoutez pas l'arrogance à l'histoire. Agissez pour répondre respectueusement aux personnes qui vous paient. (...) Vous seriez aimable à la place de faire cesser le ridicule dans le dossier du terrain de balle. Fournissez à ces jeunes le paramétrage des largeurs d'entrée, avant de les virer avec un simple « il vous est interdit de construire ». Vous êtes responsable de votre personnel. NOUS avons vendu pour tirer des taxes!! On n'a déjà eu l'air assez incompétents dans ce dossier, en rajouter dépasse l'entendement. »

[191] Ce message est également adressé à M^{me} Boisclair.

[192] Le lendemain, M. Deschênes tente de rappeler M^{me} Legault à l'ordre :

« Auriez-vous l'obligeance de cesser de casser des œufs sur le dos du personnel de la municipalité. (*sic*) (...) Si vous avez des doléances à adresser à l'administration, vous avez le devoir de me les adresser directement et selon votre volonté aux conseillers et non à Pierre, Jean, Jacques. Le tout est une question déontologique, mais surtout de respect. »

[193] Presque immédiatement, M^{me} Legault répond en ajoutant M^{me} Boisclair à l'envoi :

« Mon dieu, aidez-moi... Encore une fois, vous tentez de déplacer vos responsabilités. Arrêtez de perdre votre temps et fournissez du service. Quant à Madame Lessard, elle doit s'excuser pour le traitement arrogant dont elle a fait preuve dans un dossier qui a déjà assez d'incompétences cumulées. (...) »

[194] Finalement, M. Deschênes a écrit à M^{me} Boisclair pour lui expliquer la gestion normale du dossier. Il lui souligne que, pour l'aider, il a fait des recherches de titres, ce qui normalement doit être fait par le citoyen, afin de voir si un droit de passage peut lui être reconnu et régler son problème.

[195] On peut constater la situation avec laquelle doivent composer le directeur général et les employés du service de l'urbanisme lorsque la mairesse intervient, sans connaître

⁴⁸ Pièce DCE-63.

la réglementation et le droit applicable, en exigeant qu'une solution soit trouvée pour que le permis soit délivré.

[196] La pluie d'injures qu'ont reçue les employés est injuste et inexcusable. C'est la mairesse qui a fait preuve d'incompétence dans ce dossier et non les employés. Le traitement qu'elle a réservé à ces derniers constitue un grave manque de respect.

[197] Le Tribunal en arrive donc à la conclusion que M^{me} Legault a commis le manquement 12.

Manquement 13 : entre le 20 et le 24 avril 2018, dans un échange de courriels, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard de M^e Daniel Goupil, avocat chez PFD avocats, relativement à un recours la concernant

[198] La DCE n'a pas fait la preuve de cet échange de courriels. Il a été transmis par une personne à M^{me} Larouche du MAMH qui l'a brièvement commenté, mais il n'y a aucune preuve directe de cet échange.

[199] De plus, M^{me} Larouche n'était pas dans la liste de destinataires des courriels de M^{me} Legault. Son témoignage ne permet pas de connaître l'origine du courriel.

[200] Le Tribunal en arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de preuve que M^{me} Legault a commis le manquement 13.

Manquement 14 : le ou vers le 12 septembre 2018, dans des courriels transmis aux conseillers municipaux concernant l'embauche d'un directeur général par intérim, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard de certains conseillers

[201] Les courriels dont il est question se trouvent dans les pièces DCE-53 et DCE-54. Ils portent sur l'embauche d'un directeur général par intérim. La mairesse semble reprocher à M^{me} Chénier et à M^{me} Gohier, qui sont sur le comité des ressources humaines, de comploter avec le MAMH et la Commission municipale du Québec pour trouver un directeur général par intérim.

[202] Dans un premier courriel, M^{me} Legault affirme que « Toute inférence visant à contrecarrer le maire, peu importe l'instance impliquée, est répréhensible, inadmissible »⁴⁹.

[203] Un peu plus tard dans la journée, elle écrit : « Toute tentative du MAMOT ou de la Commission de s'ingérer ou de subordonner le pouvoir du maire, de l'ignorer ou de s'y substituer encore et encore dans le processus ne peut plus être tolérée » « Il en sera de même pour un potentiel autre cadre de la voirie ou autre cadre ».

⁴⁹ Pièce DCE-53, courriel du 12 septembre 2018.

[204] Selon la DCE, la mairesse fait des menaces et utilise des expressions visant à intimider les conseillers et les employés. Les propos tenus constitueraient un manquement au premier alinéa de l'article 6.10 du Code.

[205] On peut être en désaccord avec le ton adopté par la mairesse, le contenu de ses propos et les objectifs qu'elle poursuit. Mais il n'y a pas lieu de voir dans ces propos un manque de respect, de civisme, de politesse et d'équité à l'égard des autres membres du conseil de la Municipalité ou de ses employés et cadres.

[206] M^{me} Legault n'a pas commis le manquement 14.

Manquement 15 : le ou vers le 21 février 2019, lors d'un entretien téléphonique, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard de M. Mathieu De Martel, technicien à la télécommunication et à l'informatique de la Municipalité régionale de comté de L'Érable

[207] De 2016 à 2020, M. Mathieu De Martel occupe un poste de technicien en informatique à la MRC des Laurentides.

[208] En tant que mairesse de la Municipalité de Saint-Lucie-des-Laurentides, M^{me} Legault siège au conseil de la MRC.

[209] Le 21 février 2019, M. De Martel reçoit un appel de M^{me} Legault sur la ligne d'urgence. Elle lui dit qu'elle n'a pas accès à ses courriels. Elle désire que ses courriels soient transférés vers son adresse @live.com.

[210] M. De Martel a de la difficulté à saisir clairement la source du problème exposé par la mairesse. Il lui explique alors que le problème provient probablement du serveur de Microsoft, le fournisseur de l'adresse @live.com. Au début de la conversation, le ton est courtois, mais il s'envenime rapidement.

[211] Dans le fil de cette conversation, M^{me} Legault affirme avoir fait vérifier son ordinateur par un technicien indépendant. Elle crie après M. De Martel, prétend qu'il lui conte des mensonges et qu'il n'est pas compétent.

[212] Selon M. De Martel, M^{me} Legault est entrée dans un délire et était incontrôlable. Il l'a avisée à plusieurs reprises de rester calme, sinon il mettra fin à l'appel. Rien n'y fit et il a donc mis fin à l'appel.

[213] M. De Martel dit qu'il était bouleversé. Il n'avait jamais traité avec une personne aussi en colère.

[214] M^{me} Legault le rappelle quelques minutes plus tard. Le ton est alors mielleux, comme si la conversation précédente n'avait jamais eu lieu.

[215] M. De Martel informe la directrice générale de la MRC, M^{me} Nancy Pelletier, de la conversation qu'il a eue avec M^{me} Legault.

[216] Le lendemain, lors d'une rencontre des membres du conseil de la MRC, M^{me} Pelletier est intervenue auprès de M^{me} Legault, lui disant qu'il était inacceptable de crier après un employé. M^{me} Legault a réagi en disant qu'elle prendrait un avocat.

[217] Il est évident, encore une fois, que l'attitude de M^{me} Legault à l'égard d'une autre personne, un employé de la MRC, démontrait un manque de respect et de politesse.

[218] Le Tribunal en arrive à la conclusion que M^{me} Legault a commis le manquement 15.

Manquement 16 : le ou vers le 4 mars 2019, lors d'un caucus, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard de M^{me} Annie Dufort, conseillère municipale

[219] Le 4 mars 2019, les membres du conseil de Sainte-Lucie tiennent une séance de travail, appelée aussi « caucus ». Lors de cette réunion, M^{me} Legault aurait dit à M^{me} Annie Dufort, conseillère municipale, qu'elle la sortirait en ambulance.

[220] M. Pierre R. Charron est un ancien directeur général par intérim de Sainte-Lucie. Il témoigne avoir trouvé un courriel envoyé par M^{me} Dufort à son prédécesseur, M. Denis Malouin, et à des fonctionnaires du MAMH le 24 avril 2019⁵⁰. Dans ce courriel, M^{me} Dufort relate la menace de M^{me} Legault à son égard.

[221] M. Charron n'était pas présent et M^{me} Dufort n'a pas témoigné. Il est difficile de déduire du courriel ce qui s'est dit exactement lors de la réunion.

[222] La preuve est insuffisante pour conclure que M^{me} Legault a commis le manquement 16.

Manquement 17 : le ou vers le 30 mai 2019, lors d'un entretien concernant le travail de M. Pierre Charron, directeur général par intérim, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard de ce dernier

[223] M. Pierre R. Charron a été directeur général par intérim de Sainte-Lucie-des-Laurentides pendant cinq semaines environ. Il est entré en fonction en avril 2019.

[224] Il explique avoir posé sa candidature lorsque le poste a été affiché et que la mairesse l'a contacté rapidement. Il a discuté de son entrée en fonction et des modalités avec la mairesse.

[225] Rapidement, il se rend compte que M^{me} Legault dirige et contrôle tout. Au début, elle lui indique qu'il doit faire affaire avec elle et suivre ses directives. Elle ne veut pas qu'il parle aux autres membres du conseil municipal.

[226] Le 17 mai 2019, M. Charron écrit ce qui suit à M^{me} Legault :

⁵⁰ Pièce DCE-56.

« Comme vous pouvez le constater depuis mon entrée en fonction, je suis entièrement dédié à Sainte-Lucie et fais tout mon possible pour suivre et répondre rapidement aux demandes des citoyens et du Conseil. Dans cette optique et afin d'améliorer et définir les priorités pour les prochaines semaines, je vous demanderais ainsi qu'à certains conseillers/conseillères (Dutil, Gohier et St-Laurent) – comité restreint – une rencontre la semaine prochaine afin de définir les priorités et discuter de certains dossiers concernant en particulier les travaux publics. Nous pourrions tenir la rencontre dans la salle du Conseil, loin des oreilles indiscretes. »⁵¹

[227] La mairesse lui répond le même jour qu'elle croit que ça ne fonctionnera pas entre elle et lui. Elle lui reproche d'être trop directif, de ne pas être assez à l'écoute et de la mettre dans des situations « abracadabrantes » « en prenant position sous prétexte d'étude du dossier » alors qu'un tribunal s'est prononcé sur la question. Et elle ajoute : « Après seulement trois semaines, vous avez failli vous retrouver en outrage au tribunal! »⁵²

[228] Elle s'interroge ouvertement sur ses liens avec les conseillers Dutil, Gohier et St-Laurent, qui lui « livrent une guerre pour laquelle les citoyens réclament une cessation à grands cris. » Elle lui reproche de passer outre ses prérogatives depuis son arrivée et de s'être entretenu avec des conseillers par-dessus son épaule. Elle termine en lui disant « Sachez que Sainte-Agathe se cherche un DG ». ⁵³

[229] M. Charron venait d'emménager dans la Municipalité en raison de son nouveau travail. Il est estomaqué de lire le courriel de M^{me} Legault. Elle lui reproche de parler avec les élus.

[230] M^{me} Legault n'a pas le pouvoir de congédier M. Charron. Elle doit soumettre le tout au conseil. Le 29 mai 2019, M. Charron écrit aux membres du conseil et leur annonce son départ, la cause étant le climat malsain au sein de la Municipalité et les critiques de la mairesse quant à sa loyauté envers elle.⁵⁴

[231] À l'audience, M. Charron a précisé qu'il avait quitté, car il ne pouvait plus supporter les cris de la mairesse à son endroit. Les employés étaient apeurés et il ne pouvait plus supporter cette situation.

[232] Elle voudrait pouvoir instrumentaliser le directeur général pour faire cheminer ses projets à l'encontre de la volonté des autres élus. Comme dans le cas de M^{me} Champagne, la mairesse ne tolère pas que le directeur général parle et discute avec les autres membres du conseil. Elle y voit un manque de loyauté à son égard. Tout devient alors prétexte à demander au directeur général de quitter son poste. Elle ne comprend tout simplement pas que le directeur général relève du conseil et n'est pas sous ses ordres, et ce, malgré tous les avis qu'elle a eus sur le sujet.

⁵¹ Pièce DCE-57, pages 5-6.

⁵² *Idem*, page 4.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Courriel, pièce DCE-58.

[233] La démarche auprès de M. Charron manque de délicatesse et est irrespectueuse à l'égard d'une personne qui tente de faire son travail du mieux qu'il peut. Elle le pousse cavalièrement dehors.

[234] Le Tribunal en arrive à la conclusion que M^{me} Legault a commis le manquement 17.

Manquement 18 : entre le 29 juillet et le 22 août 2019, dans des courriels adressés à diverses personnes, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard M. Steve Deschênes, directeur général par intérim

[235] Dans un courriel du 29 juillet 2019, M^{me} Legault accuse monsieur Deschênes de traiter les femmes comme « des bonnes qui vont chercher les cruches d'eau et qui se transforment en gardiennes de chiens »⁵⁵.

[236] Ces propos accusateurs sont transmis à M^{me} Mireille Forget, M^{me} Johanne Laverdure et M^{me} Odette Bazinet, trois employées de la Municipalité.

[237] En août 2019, la mairesse intervient dans un dossier de permis de construction. Elle reçoit un courriel d'un entrepreneur le 8 août 2019, qui lui écrit : « Nous avançons lentement, mais nous avançons pour le projet des 3 chalets au bord du Lac Sarrazin »⁵⁶. Le 13 août 2019, M^{me} Legault répond :

« Simplement une précision que notre directeur général ne semble pas faire : je ne prends, ni ne traite les dossiers, je traite les insuffisances et suis présente pour veiller à ce que chacun n'abuse pas.

Si vous n'avez pas reçu des réponses CLAIRES d'ici vendredi, pas des excuses, des réponses, veuillez me revenir sans délai.

Je ne saurais assez vous remercier pour votre patience face à l'administration qui laisse certains conseillers établir que vous coupez des arbres sur des terrains qui ne sont pas les vôtres et d'autres « preuves » pour retarder le processus de résolution de dossier vous concernant. Comme si vous en étiez à votre premier investissement et que vous fassiez les journaux de manière récurrente pour des frasques inventées. »⁵⁷

[238] Clairement, M^{me} Legault méprise la qualité du travail du service de l'urbanisme et du directeur général dans des courriels adressés à des citoyens ou qui en reçoivent copie.

[239] Un tel comportement est irrespectueux, d'autant plus que la mairesse intervient dans des dossiers d'urbanisme, sans connaître la réglementation, et qu'elle commente de façon injuste le travail des employés.

⁵⁵ Pièce DCE-59.

⁵⁶ Pièce DCE-61.

⁵⁷ *Idem.*

[240] Le Tribunal conclut que M^{me} Legault a commis le manquement 18.

Manquement 19 : le ou vers le 21 août 2019, dans une série de courriels adressés aux conseillers municipaux, au directeur général par intérim et à une citoyenne, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard du travail de M^{me} Isabelle Bouchard, inspectrice

[241] En août 2019, M^{me} Bouchard est à l'emploi de la Municipalité à titre d'inspectrice en bâtiment.

[242] Le 21 août 2019, M^{me} Legault envoie un courriel à M. Deschênes et à M^{me} Kim Boisclair⁵⁸, dans lequel elle critique le travail de M^{me} Bouchard. Elle demande qu'une « lettre de plainte » soit portée à son dossier. Elle menace de demander son congédiement en raison de ce qu'elle considère un manque de respect envers les citoyens. Les membres du conseil et M^{me} Bouchard reçoivent copie de ce courriel.

[243] Le 22 août 2019, M^{me} Legault envoie un nouveau courriel aux mêmes personnes. Elle écrit à M. Deschênes ce qui suit :

« Arrêtez de perdre votre temps et fournissez du service.

Quant à Madame Lessard (*sic*), elle doit s'excuser pour le traitement arrogant dont elle a fait preuve dans un dossier qui a déjà assez d'incompétences cumulées. »⁵⁹

[244] Dans ce courriel, la mairesse se trompe à propos du nom de l'inspectrice en bâtiment, qui s'appelle Bouchard, et non Lessard.

[245] Le service de l'urbanisme et le directeur général sont en présence d'un dossier complexe. Des citoyens veulent bâtir sur un terrain enclavé. Les fonctionnaires sont liés par la réglementation, qu'ils doivent appliquer. Ils cherchent une solution pour permettre aux citoyens de réaliser leur projet de construction, mais la situation est complexe et une recherche de titre est nécessaire afin de trouver s'il n'y aurait pas un droit réel permettant l'accès à la voie publique.

[246] Le dossier n'avance pas assez vite au goût des citoyens et de la mairesse, qui les appuie en critiquant constamment le travail des employés de la Municipalité. De plus, elle ne se gêne pas pour faire connaître publiquement tout le mal qu'elle pense de l'inspectrice Bouchard, qu'elle traite gratuitement d'incompétente.

[247] Non seulement M^{me} Legault est insultante auprès de M^{me} Bouchard, mais en plus elle se mêle d'un dossier d'urbanisme, cherchant à forcer l'inspectrice à délivrer le permis.

[248] Cela illustre la complaisance dont fait preuve la mairesse à l'égard de citoyens se plaignant des décisions des fonctionnaires et le grave manque de prudence dont elle fait

⁵⁸ Pièce DCE-63, pages 6 à 8.

⁵⁹ Pièce DCE-67, page 3.

preuve en voulant forcer l'inspectrice à délivrer un permis et en professant des insultes gratuites à son égard. Elle est irrespectueuse et inéquitable.

[249] Le Tribunal conclut que M^{me} Legault a commis le manquement 19.

LES SITUATIONS DE CONFLIT D'INTÉRÊTS : LES MANQUEMENTS 3 À 7

Manquement 3 : le ou vers le 27 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, M^{me} Legault a omis de divulguer son intérêt relativement à la résolution 18-07-147, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code

Manquement 4 : le ou vers le 27 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, M^{me} Legault a participé aux discussions ou aux délibérations sur la résolution 18-07-147, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code

Manquement 5 : le ou vers le 27 juillet 2018, M^{me} Legault a opposé son veto sur la résolution 18-07-147, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code

Manquement 6 : le ou vers le 30 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, M^{me} Legault a omis de divulguer son intérêt relativement à la résolution 18-07-150, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code

Manquement 7 : le ou vers le 30 juillet 2018, lors de la séance du conseil municipal, M^{me} Legault a participé aux discussions ou aux délibérations sur la résolution 18-07-150, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code

[250] M^{me} Legault est visée par la résolution 18-07-147 adoptée lors de la séance du conseil le 27 juillet 2018 (manquements 3, 4, 5)⁶⁰ et la résolution 18-07-150 (manquements 6 et 7) adoptée lors de la séance du 30 juillet 2018⁶¹.

⁶⁰ Voir l'enregistrement vidéo de la séance du 27 juillet 2018, pièce DCE-23, et le procès-verbal de la séance, pièce DCE-43.

⁶¹ Voir l'enregistrement vidéo de la séance du 30 juillet 2018, pièce DCE-45, et le procès-verbal de la séance, pièce DCE-44.

[251] Plusieurs attendus de la résolution visent explicitement son comportement harcelant, son attitude, ses propos et ses prises de position à l'endroit des employés. Des attendus précisent que la Municipalité a l'obligation d'intervenir pour prévenir le harcèlement et assurer un environnement sain et exempt de pression indue, d'intimidation et de harcèlement.

[252] Le titre et le dispositif de la résolution 18-07-147 se lisent comme suit :

« 3. RÉSOLUTION POUR ÉTABLIR UN CLIMAT DE TRAVAIL SAIN DANS LES BUREAUX MUNICIPAUX ET RATIFICATION DU MANDAT ET MANDAT À PFD AVOCATS POUR FAIRE CESSER LE HARCÈLEMENT INCLUANT LES PROCÉDURES NÉCESSAIRES LE CAS ÉCHÉANT

1. Le préambule de la présente résolution en fait partie intégrante et témoigne des intentions qui président à son adoption;

2. Le conseil municipal réitère sa confiance envers ses cadres et employés et leur demande nommément de rapporter à la direction générale et à la mairesse suppléante, madame Carine Gohier, tous événements, propos ou actes en provenance de madame la mairesse qu'ils perçoivent comme étant susceptibles de constituer du harcèlement ou de l'intimidation;

3. Le conseil municipal ratifie le mandat de Prévost Fortin D'Aoust concernant l'envoi d'une mise en demeure à madame la mairesse et visant à faire cesser tout geste pouvant être perçu comme du harcèlement, de la diffamation et autres inconduites auprès du personnel et des membres du conseil majoritaire;

4. De mandater Prévost Fortin D'Aoust afin d'assurer le respect de ladite mise en demeure et, à cette fin, mandater cette firme pour entreprendre les actes et procédures nécessaires et incluant des recours devant les tribunaux;

ADOPTÉE À LA SÉANCE EXTRAORDINAIRE DU 27 JUILLET 2018 »

[253] La séance du 27 juillet 2018 est une séance extraordinaire. Après l'ouverture de la séance, la directrice générale procède à la lecture de la résolution, qui contient plusieurs attendus dénonçant le comportement et l'attitude de la mairesse.

[254] En aucun temps, la mairesse ne rend public son intérêt dans la résolution.

[255] Après la lecture de la résolution, le conseiller Dominic St-Laurent propose immédiatement son adoption. La résolution est soumise aux voix et est adoptée, une conseillère votant contre. La mairesse ne vote pas, mais dénonce par après la résolution et indique qu'elle appose son veto immédiatement à l'encontre de la résolution.

[256] En raison du veto de la mairesse, le conseil adopte de nouveau la résolution (n° 18-07-150) lors de la séance du 30 juillet 2018. La procédure suivie est la même. La mairesse ouvre la séance et la directrice générale procède à la lecture de la résolution. La mairesse ne rend pas public son intérêt dans la résolution, qui est adoptée, une

conseillère votant contre. La mairesse ne vote pas, mais déclare après l'adoption de la résolution être contre et énonce brièvement les motifs de sa position.

[257] M^{me} Legault a-t-elle commis les manquements 3 à 7 de la citation déontologique?

[258] La DCE prétend que M^{me} Legault a, pour chaque parole ou geste reproché, contrevenu à l'article 6.3 du Code. Cet article se lit comme suit :

« 6.3 Conflits d'intérêts

Tout membre doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où il est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Le cas échéant, il doit rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à tout membre d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

Il est interdit à tout membre de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

[259] Le manquement 5 est lié à l'exercice du droit de veto de la mairesse, alors que les manquements 3, 4, 6 et 7 sont liés à la prise de décision lors d'une séance du conseil.

[260] Ce qui est reproché à M^{me} Legault quant aux manquements 3, 4, 6 et 7, c'est d'avoir omis de divulguer son intérêt dans la question soumise au conseil lors des deux séances et d'avoir participé aux discussions et aux délibérations sur les résolutions 18-07-147 et 18-07-150. L'intérêt de M^{me} Legault dans les deux résolutions est personnel.

[261] Le Tribunal est d'avis qu'il n'est pas possible de conclure que M^{me} Legault a commis les manquements 3, 4, 6 et 7 pour les raisons qui suivent.

[262] Les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 6.3 prévoient qu'un élu ne doit pas se placer sciemment dans une situation où il doit choisir entre son intérêt personnel et celui de la municipalité; s'il est dans une telle situation, il doit rendre publique cette situation et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations.

[263] Par ailleurs, l'article 6.3 ne parle pas de « divulgation ». La seule obligation est de rendre publique la situation où l'élu doit choisir entre son intérêt personnel et celui de la municipalité.

[264] Dans le cas des résolutions 18-07-147 et 18-07-150, la situation est publique puisque les résolutions, lues par la directrice générale lors des deux séances du conseil, visent nommément la mairesse. La résolution décrit clairement une situation d'opposition et de conflit avec la mairesse. La situation de M^{me} Legault a donc été rendue publique

par la lecture de la résolution et le Tribunal est d'avis que M^{me} Legault n'avait rien à ajouter.

[265] En vertu de l'article 6.3, M^{me} Legault devait également s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations sur ces résolutions. La preuve est qu'elle est intervenue, mais seulement après le vote sur les résolutions. Ainsi, elle s'est exprimée sur une décision que le conseil avait déjà prise.

[266] Le Code n'a pas pour objet de priver un élu de sa liberté d'expression, liberté garantie par les chartes⁶², mais de l'empêcher de participer ou d'exercer une influence sur une décision qui doit être prise et dans laquelle il a un intérêt personnel, comme le prévoient les 3^e et 4^e alinéas de l'article 6.3 du Code⁶³. M^{me} Legault pouvait légitimement exprimer son opposition à la résolution une fois adoptée.

[267] M^{me} Legault n'a donc pas commis les manquements 3, 4, 6 et 7.

[268] Quant au manquement 5, il lui est reproché d'avoir apposé son veto sur une décision dans laquelle elle avait un intérêt personnel. Dans ce cas, la DCE a raison de prétendre qu'il y a eu manquement à l'article 6.3 du Code.

[269] Le Tribunal a eu récemment à se pencher sur l'exercice du veto d'un maire à l'égard d'une résolution dans laquelle il a un intérêt personnel dans l'affaire *Lafontaine*. La disposition du code applicable était similaire à l'article 6.3 du Code de Sainte-Lucie-des-Laurentides. Ce n'est pas dans tous les cas qu'un maire ayant un intérêt personnel contrevient au Code en exerçant son droit de veto. Il faut que la preuve démontre que le veto allait également à l'encontre des intérêts de la municipalité :

« [192] Il avait aussi clairement un intérêt personnel à apposer son droit de veto sur celles-ci; en effet, la résolution 2020-10-234 constitue la résolution intitulée « Motion de blâme et de non-confiance, demande de démission de Michel Lafontaine et la résolution 2020-07-36, Amende à Michel Lafontaine, maire de 1000 \$ pour le non-respect du règlement no 410, régissant les séances du conseil ».

[193] Il faut donc vérifier si en demandant que les résolutions soient reconsidérées par le conseil en vertu de l'exercice de son « droit de veto », monsieur Lafontaine a fait un choix entre son intérêt et celui de la Municipalité.

[194] Lors de la séance du 9 novembre 2020, les résolutions ont été reconsidérées par le conseil. La première résolution a été adoptée de nouveau par le conseil en même temps que toutes les résolutions de la séance du 16 octobre; la seconde a été abrogée en raison du fait qu'un constat d'infraction aurait dû être émis et des conséquences financières que l'émission d'un tel constat pouvait entraîner pour la Municipalité, notamment en raison du fait que le Maire pouvait être représenté par avocat.

⁶² Voir (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Manon Derome, 2018 CanLII 127211 (QC CMNQ), et Re Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Yvan Berthelot, 2017 CanLII 47409 (QC CMNQ).

⁶³ Voir notamment *Gravel (Re)*, 2016 CanLII 65981 (QC CMNQ).

[195] Le Tribunal considère que dans le présent dossier, la preuve n'a pas démontré que le fait de soumettre à nouveau les résolutions 2020-10-234 et 2020-07-36 à la considération du conseil, allait à l'encontre des intérêts de la Municipalité.

[196] Monsieur Lafontaine n'a donc pas commis un manquement en apposant son « droit de veto » sur les résolutions 2020-10-234 et 2020-07-36 tel qu'il lui est reproché au manquement 4. »⁶⁴

[270] Dans le présent cas, M^{me} Legault a un intérêt personnel dans la résolution, qui la vise spécifiquement pour son comportement harcelant et qui a pour objet de faire obstruction à celui-ci.

[271] Le même raisonnement que celui exprimé dans *Lafontaine* s'applique, sauf que la conclusion est différente. En apposant son veto, la mairesse fait clairement le choix de son intérêt personnel au détriment de celui de la Municipalité. Cette dernière a l'obligation d'assurer à ses employés un environnement exempt de toute forme de harcèlement. Le comportement de M^{me} Legault créait un climat de travail toxique et néfaste pour les employés; la Municipalité avait le devoir d'agir pour y faire obstacle. En exerçant son droit de veto, M^{me} Legault s'est placée sciemment dans une situation de conflit d'intérêts, contrevenant à l'article 6.3 du Code.

[272] Le Tribunal conclut que M^{me} Legault a commis le manquement 5.

CONCLUSION SUR LES MANQUEMENTS

[273] Le Tribunal conclut que Anne-Guyline Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis les manquements 1, 2, 5, 8, 12, 15, 17, 18 et 19.

[274] Le Tribunal conclut que Anne-Guyline Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, n'a pas commis les manquements 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14 et 16.

LA SANCTION

[275] L'audience sur sanction, d'abord convoquée pour le 1^{er} novembre 2021, a lieu les 4 et 15 novembre 2021, par visioconférence Zoom. M^{me} Legault, qui a demandé de reporter au 4 novembre le début de l'audience pour y participer, ne s'est pas présentée.

[276] Le matin du 4 novembre 2021, le soussigné reçoit un courriel de M^{me} Legault qui indique ce qui suit :

⁶⁴ *Michel Lafontaine, maire, Paroisse de Saint-Norbert, personne visée*, 2021 CanLII 99619 (QC CMNQ).

« Je tente vainement d'ouvrir mes onglets. L'ordinateur est très lent et tourne sans. J'y suis depuis 8h35. On m'envoie un message...

Bref, je n'aurais pas grand'chose d'autre à dire que ceci :

Compte tenu que les employés de la municipalité n'ont pas été rencontrés, du moins ceux qui contredisaient le discours de Mesdames Roy et Champagne, dont le mensonge a été dévoilé lors des interrogatoires au préalable remis à la DEC, qui a clivé ces preuves;
Compte tenu que les employés, il y a à peine trois (3) mois se sont effondrés et ont dû avouer en l'espace d'à peine deux minutes d'interrogatoire que je ne les avais jamais harcelés;
Compte tenu des interventions de Me Sylvie Piérard, et de la connaissance de la Commission municipale des fraudes et abus de fonds publics par les membres du personnel qui se sont fait pincés et qui ont reçu le support de la Commission municipale;

Entre autres éléments, il appert que la Commission municipale a clivé les témoignages et participer à un putch, tel que l'a rapporté au tout début de l'affaire Madame Annie Dufort, qui a depuis perdu la mémoire puisque je refusais d'agréer toutes ses demandes : en parlant de MMES Roy et Champagne "nous allons la sortir de la mairie et faire de l'argent avec ça".

Il est évident que j'ai fini par perdre mon sang-froid. Mais l'aide n'est jamais venue.

Je voulais simplement vous dire de vive voix ce matin que je vais poursuivre la Commission municipale pour diffamation.

Pour ce qui est du pourvoi, je dois attendre la finale du travail de la Commission pour déposer, m'a-t-on fait savoir.

Je vous souhaite une excellente journée, Anne Guylaine Legault »

[277] Le Tribunal commentera ce courriel à titre de représentations écrites de M^{me} Legault sur la sanction.

Les représentations de la DCE sur la sanction

[278] M^e Robitaille passe en revue les objectifs visés par la sanction, les principes applicables en matière disciplinaire, les facteurs développés par la jurisprudence pour assurer le respect des objectifs du droit disciplinaire et les sanctions imposées pour des manquements semblables.

[279] Il souligne notamment l'objectif visé qui est de renforcer la confiance du public envers les institutions municipales et les élus. Dans le présent dossier, le comportement de M^{me} Legault est particulièrement grave, au point d'être difficilement comparable à d'autres cas. Il est difficile de rétablir la confiance du public lorsqu'on prend connaissance des manquements commis et du climat de peur créé par le comportement de M^{me} Legault envers les employés.

[280] Il expose ensuite les facteurs aggravants propres au dossier, soulignant qu'aucun facteur atténuant ne peut s'appliquer. Voici un extrait de l'argumentaire produit sur les facteurs aggravants :

« 41. Nous soumettons que les facteurs aggravants suivants devraient être considérés :

- a. La gravité des gestes et le fait que ces gestes étaient planifiés dès son entrée en fonction (congédiement de madame Roy);
- b. Les menaces faites aux élus dès le début de son mandat;
- c. Le refus de prendre en considération le contenu des formations données en novembre 2017;
- d. Les sautes d'humeur, les crises les colères de l'ex-mairesse, tant devant les employés que devant les citoyens, tout au long de son mandat;
- e. L'opposition systématique à l'accompagnement de la CMQ;
- f. L'irrespect à l'égard des employés de la Municipalité et ceux du MAMH tout au long de son mandat;
- g. La durée des offenses s'étirant sur l'ensemble de son mandat;
- h. Le caractère répétitif des offenses;
- i. L'absence de changement dans le comportement de l'ex-mairesse, malgré les multiples avertissements, les mises en demeure et injonctions qu'elle a reçues;
- j. Le tort causé aux conseillers municipaux, aux employés municipaux, aux citoyens et à la Ville, ayant vécu des caucus et des séances tumultueuses;
- k. Le tort causé aux employés harcelés;
- l. L'atteinte à l'image du poste de mairesse;
- m. Le manque de respect envers la CMQ, son rôle et les intervenants qui la composent;
- n. Les nombreuses demandes et procédures mal fondées et dilatoires formulées. »

[281] Selon la DCE, le Tribunal devrait aussi tenir compte d'autres facteurs qui militent en faveur d'une sanction sévère :

- Le contexte sociétal : la société désapprouve le type de comportement harcelant et irrespectueux adopté par M^{me} Legault.
- L'exemplarité de la sanction, pour décourager ce type de comportement chez les autres élus.
- L'aspect dissuasif de la sanction à l'égard de manquements similaires.

[282] M^e Robitaille plaide que les sanctions doivent être sévères, consécutives et non concurrentes, en raison de la gravité des manquements et du fait que la trame factuelle de chacun des manquements découle d'opérations différentes.

[283] Quant à la recommandation sur la sanction, la DCE est d'avis que la réprimande n'est pas appropriée, car elle ne satisfait pas le critère du caractère dissuasif et

exemplaire de la sanction. Si M^{me} Legault n'avait pas démissionné, la DCE aurait recommandé la suspension pour chacun des manquements de la façon suivante :

- 90 jours dans le cas du manquement 1.
- 90 jours dans le cas du manquement 2.
- 30 jours dans le cas du manquement 5.
- 30 jours dans le cas du manquement 8.
- 30 jours dans le cas du manquement 12.
- 30 jours dans le cas du manquement 15.
- 60 jours dans le cas du manquement 17.
- 60 jours dans le cas du manquement 18.
- 45 jours dans le cas du manquement 19.

[284] Comme la suspension ne peut être ordonnée en raison de la démission de M^{me} Legault, la DCE opte pour le remboursement du salaire et des allocations reçues pour la durée des manquements commis, durée qu'elle évalue à 293 jours.

[285] Dans son argumentaire, la DCE établit la durée de chacun des manquements de la façon suivante :

- Manquement 1 : du 14 mars 2018 au 27 juillet 2018, pour 136 jours.
- Manquement 2 : du 14 mars 2018 au 17 juillet 2018, pour 126 jours.
- Manquement 5 : le 27 juillet 2018, pour un jour.
- Manquement 8 : le 27 juillet 2018, pour un jour.
- Manquement 12 : le 9 septembre 2019, pour un jour.
- Manquement 15 : le 21 février 2019, pour un jour.
- Manquement 17 : le 30 mai 2019, pour un jour.
- Manquement 18 : du 29 juillet 2019 au 22 août 2019, pour 25 jours.
- Manquement 19 : le 21 août 2019, pour un jour.

[286] Selon la DCE, ces périodes s'additionnent, même si elles se superposent; le paragraphe 3^o de l'article 31 LEDMM établit une méthode de calcul, il indique comment calculer le montant à réclamer. Ainsi, même si deux manquements ont eu lieu pendant la même période, la DCE considère qu'il est possible d'ordonner le remboursement des sommes reçues plus d'une fois.

[287] En 2018 et 2019, M^{me} Legault a obtenu de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides le traitement annuel suivant : 14 400 \$ en salaire de base et 7 200 \$ en allocation de dépense.

[288] De la MRC des Laurentides, elle a obtenu pour 2018 une rémunération de 1 398,16 \$ en jetons de présence et une allocation de dépense de 699,12 \$, pour un total de 2 097,28 \$. Pour 2019, la rémunération s'élève à 2 700 \$ et l'allocation à 1 350 \$, pour un total de 4 050 \$.

[289] La DCE propose le calcul suivant pour établir le remboursement que doit faire M^{me} Legault : 65 \$ pour les jours de l'année 2018 et 70 \$ pour les jours de l'année 2019⁶⁵. Au total, elle recommande que soit ordonné à M^{me} Legault le remboursement de la somme totale de 19 190,00 \$.

[290] Le Tribunal a mis en doute ce type de calcul et indiqué qu'il pourrait ne pas partager l'interprétation donnée par la DCE au paragraphe 3^o de l'article 31 LEDMM. Cette disposition permet d'ordonner « le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement ». Le Tribunal suggère que la preuve des sommes reçues par M^{me} Legault pour la période correspondant à chaque manquement soit faite. Il suspend l'audience du 4 novembre pour permettre à la DCE de faire cette preuve le 15 novembre 2021.

Les commentaires reçus par courriel de M^{me} Legault

[291] Dans le courriel reçu le 4 novembre 2021, M^{me} Legault affirme vouloir poursuivre la Commission pour diffamation et attendre la décision finale du Tribunal pour se pourvoir en révision judiciaire. C'est son droit et elle le fera valoir en temps et lieu, si tel est son désir.

[292] Elle fait plusieurs commentaires sur la preuve produite par la DCE lors des jours d'audience sur les manquements. Les arguments de M^{me} Legault ne sont pas pertinents : la décision sur les manquements est rendue et elle a omis de se présenter à l'audience pour faire la preuve des allégations qu'elle avance.

[293] Il est utile de rappeler que l'audience sur sanction n'est pas l'occasion pour une partie de contester les conclusions du Tribunal sur les manquements de la citation déontologique. M^{me} Legault a eu toutes les opportunités de présenter une défense pleine et entière. Elle a cru, à tort, que sa démission comme mairesse mettrait un terme à cette affaire. Elle a même demandé une remise de l'audience sur sanction pour présenter sa défense, remise qui lui a été accordée. Elle a quand même décidé de ne pas se présenter. Elle doit maintenant assumer les conséquences de ses décisions.

⁶⁵ Le raisonnement est le suivant : pour 2018, le total des sommes obtenues par M^{me} Legault (de la Municipalité et de la MRC) est de 23 697,28\$. Pour 2019, 25 650,00 \$. Les montants de 65 \$ et 70 \$ par jour résultent de la division des sommes par 365 jours.

ANALYSE SUR LA SANCTION

[294] L'article 31 de la LEDMM prévoit les sanctions qui peuvent être imposées à un élu municipal ayant commis un manquement à une règle du Code :

« **31.** Un manquement à une règle prévue à un code d'éthique et de déontologie visé à l'article 3 par un membre d'un conseil d'une municipalité peut entraîner l'imposition des sanctions suivantes :

1° la réprimande;

2° la remise à la municipalité, dans les 30 jours de la décision de la Commission municipale du Québec :

a) du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu ou de la valeur de ceux-ci;

b) de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code;

3° le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement à une règle prévue au code, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;

4° la suspension du membre du conseil pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours, cette suspension ne pouvant avoir effet au-delà du jour où prend fin son mandat.

Lorsqu'un membre d'un conseil est suspendu, il ne peut siéger à aucun conseil, comité ou commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme ni recevoir une rémunération, une allocation ou toute autre somme de la municipalité ou d'un tel organisme. »

[295] L'objectif de la sanction en matière disciplinaire est « d'assurer la protection du public et de satisfaire aux critères d'exemplarité et de dissuasion »⁶⁶.

[296] En matière d'éthique et de déontologie municipales, la sanction doit permettre de maintenir la confiance envers les institutions et les élus municipaux et avoir également un effet dissuasif⁶⁷.

[297] La sanction doit tenir compte de différents facteurs, dont la parité, la globalité, la gradation des sanctions et la proportionnalité, comme en matière disciplinaire⁶⁸.

[298] De plus, selon l'article 26, la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit doivent être prises en compte lors de l'imposition de la sanction :

« **26.** Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle

⁶⁶ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Louise Langlois*, 2020 CanLII 106391 (QC CMNQ), par. 316.

⁶⁷ *Belvedere (Re)*, 2014 CanLII 78914 (QC CMNQ)

⁶⁸ *Plourde*, CMQ-65262, 30 septembre 2015, par. 68 et CMQ-65390, 30 septembre 2015, par. 81.

décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée. »

[299] Dans le présent dossier, les seules sanctions possibles sont la réprimande et le remboursement de la rémunération pour la période qu'a duré chacun des manquements. Ce constat résulte du fait que M^{me} Legault a démissionné du poste de maire et qu'elle ne peut donc être suspendue. De même, les remises de dons ou de valeurs, sanctions prévues au paragraphe 2° de l'article 31 LEDMM, ne s'appliquent pas aux manquements commis par M^{me} Legault.

[300] La réprimande n'est pas une sanction appropriée aux manquements puisque, comme le souligne la DCE, elle ne rencontre pas le critère du caractère dissuasif et exemplaire de la sanction. Le comportement de M^{me} Legault à l'endroit des fonctionnaires et des autres élus est inacceptable et irrespectueux. Une simple réprimande ne rencontre pas les objectifs de la sanction, comme le soulignait le Tribunal dans une décision récente présentant des similarités avec la présente affaire⁶⁹ :

« [281] La réprimande n'est pas une sanction appropriée et n'est d'ailleurs pas recommandée par la DCE. Elle ne satisfait pas le critère du caractère dissuasif et exemplaire de la sanction. Le comportement de Lafond à l'endroit des fonctionnaires et des autres élus est honteux, indigne de la fonction d'élu municipal. De plus, les manquements commis l'ont été dans le cadre d'une opération générale de salissage des autorités municipales, de dénigrement de l'administration, de falsification des données et de sabotage des séances et des procédures municipales. »

[301] Quant à l'usage de son droit de veto allant à l'encontre du Code, le Tribunal considère que la réprimande ne rencontre pas l'exigence de sévérité qui s'impose lorsque l'élu se place sciemment en situation de conflit d'intérêts. Dans *Langlois*,⁷⁰ le Tribunal énonce ce qui suit :

« [277] Soulignons que la DCE appuyait cette proposition sur le constat que 10 ans après l'adoption de la LEDMM, les situations de conflits d'intérêts demeurent fréquentes au Québec et que la Commission ne devrait pas imposer des sanctions qui ne soulignent pas suffisamment la gravité de ce type de manquements.

[278] Le Tribunal est d'accord avec cette proposition de la DCE, qui s'appuie d'ailleurs sur une décision du Tribunal des professions (...). »

⁶⁹ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Pierre Lafond*, 2021 CanLII 74632 (QC CMNQ).

⁷⁰ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Louise Langlois*, 2020 CanLII 106391 (QC CMNQ).

[302] Des sanctions prévues à l'article 31 LEDMM, il n'y a que le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue pour la période de chaque manquement, tel que prévu au paragraphe 3°, qui demeure pertinent.

[303] Le Tribunal est d'accord avec la DCE que des sanctions consécutives et non concurrentes pour chacun des manquements devraient normalement être imposées. Sauf que le paragraphe 3° de l'article 31 LEDMM a une portée limitée et ne permet pas toujours des sanctions consécutives lorsque plusieurs manquements sont commis dans une même période de temps ou dans des périodes qui se chevauchent. Il n'est pas possible d'ordonner plus d'une fois le remboursement des sommes reçues pour une période donnée, comme le voudrait la DCE.

[304] Le paragraphe 3° prévoit le remboursement des sommes reçues par l'élu pour la période qu'a duré le manquement, et non un montant qui correspond aux sommes reçues pendant une période multipliée par le nombre de manquements commis pendant cette période. Lorsque plusieurs manquements se chevauchent en tout ou en partie dans le temps, le remboursement de la somme qu'a reçu l'élu ne peut être dupliqué.

[305] Il en résulte que le Tribunal ordonne le remboursement par M^{me} Legault des sommes reçues de la Municipalité et de la MRC, à titre de rémunération, allocation ou autre, pour les périodes suivantes :

- Du 14 mars 2018 au 27 juillet 2018 (manquements 1, 2, 5 et 8).
- Le 9 septembre 2019 (manquement 12).
- Le 21 février 2019 (manquement 15).
- Le 30 mai 2019 (manquement 17).
- Du 29 juillet 2019 au 22 août 2019 (manquements 18 et 19).

[306] En 2018 et en 2019, M^{me} Legault a reçu de la Municipalité de Sainte-Lucie des Laurentides 14 400 \$ de rémunération par année et 7 200 \$ en allocation de dépenses. La rémunération et l'allocation prévues par règlement municipal sont annuelles, ce qui correspond à un montant de 59,18 \$ par jour.

[307] En 2018, M^{me} Legault a reçu de la MRC des Laurentides un montant de 297,24 \$ par présence à une séance du conseil : 174,77 \$ en rémunération, 87,38 \$ en allocation de dépenses et 35,09 \$ en dépenses de déplacement (transport).

[308] En 2019, elle a reçu de la MRC des Laurentides un montant de 374,50 \$ par présence à une séance du conseil : 225 \$ en rémunération, 112,50 \$ en allocation de dépenses et 37 \$ en dépenses de déplacement (transport).

[309] La DCE a prouvé les montants versés à M^{me} Legault à titre de rémunération, allocation et autres par la Municipalité et la MRC. Pour chacune de ces périodes, M^{me} Legault doit rembourser les montants suivants :

- Pour la période du 14 mars 2018 au 27 juillet 2018 : 8 048,22 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides. Pendant cette période, elle a assisté à trois séances du conseil de la MRC. Elle doit donc rembourser les sommes reçues, soit un montant de 891,72 \$ à la MRC des Laurentides.
- Le 9 septembre 2019 : 59,18 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides.
- Le 21 février 2019 : 59,18 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides. Il y avait une séance de la MRC le 21 février 2019. Elle doit donc rembourser les sommes reçues pour sa présence à la séance, soit 374,50 \$ à la MRC des Laurentides.
- Le 30 mai 2019 : 59,18 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie des Laurentides.
- Du 29 juillet 2019 au 22 août 2019 : 1 479,45 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie des Laurentides. Elle a assisté à une séance du conseil de la MRC pendant cette période. Elle doit donc rembourser les sommes reçues pour sa présence à la séance, soit 374,50 \$ à la MRC des Laurentides.

[310] Au total, M^{me} Legault doit donc rembourser 9 705,21 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et 1 640,72 \$ à la MRC des Laurentides.

LES ORDONNANCES DE CONFIDENTIALITÉ, DE NON-DIVULGATION ET DE NON-PUBLICATION

[311] Le 11 novembre 2019, le Tribunal rendait dans le présent dossier une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication des documents, déclarations et informations devant faire l'objet de la divulgation de la preuve, à l'exception de ceux déjà publics.

[312] Cette ordonnance demeure en vigueur jusqu'à la décision finale ou sa modification ultérieure par un juge administratif.

[313] La DCE, qui était requérante pour cette ordonnance, ne s'oppose pas à sa levée. Par conséquent, il y a lieu de lever l'ordonnance rendue le 11 novembre 2019.

[314] De plus, le 23 juin 2021, dans une décision portant sur la remise de l'audience, le Tribunal rendait une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication des pièces LR-1, LR-2 et LR-3, ainsi que de la partie du témoignage de M^{me} Legault portant sur son état de santé et sur son dossier médical.

[315] Le Tribunal maintient cette ordonnance rendue à la demande des procureurs de M^{me} Legault, et ce, jusqu'à ce que cette dernière en demande la levée.

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **CONCLUT** que Anne-Guyllaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 1 : entre le 14 mars 2018 et le 27 juillet 2018, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de M^{me} Catherine Roy, directrice de l'urbanisme, contrevenant ainsi aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code.
- **CONCLUT** que Anne-Guyllaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 2 : entre le 14 mars 2018 et le 27 juillet 2018, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de M^{me} Diane Champagne, directrice générale, contrevenant ainsi aux obligations de respect, de civisme, de politesse ou d'équité prévues à l'alinéa 1 de l'article 6.10 du Code.
- **CONCLUT** que Anne-Guyllaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 5 : le ou vers le 27 juillet 2018, M^{me} Legault a opposé son veto sur la résolution 18-07- 147, contrevenant ainsi aux obligations sur les conflits d'intérêts prévues à l'article 6.3 du Code.
- **CONCLUT** que Anne-Guyllaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 8 : le ou vers le 27 juillet 2018, lors de l'intervention d'un citoyen, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard de ce dernier et des autres citoyens présents dans la salle en leur demandant de sortir de la salle et de « débarrasser ».
- **IMPOSE** à Anne-Guyllaine Legault, pour les manquements 1, 2, 5 et 8, le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et de la Municipalité régionale de comté des Laurentides pour la période du 14 mars 2018 au 27 juillet 2018. Ainsi, Anne-Guyllaine Legault doit rembourser la somme de 8 048,22 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et la somme de 891,72 \$ à la Municipalité régionale de comté des Laurentides.
- **CONCLUT** que Anne-Guyllaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 12 : le ou vers le 9 septembre 2019, M^{me} Legault a posé des gestes ou tenu des propos inappropriés à l'égard d'employés et de M. Steve Deschênes, directeur général par intérim.
- **IMPOSE** à Anne-Guyllaine Legault, pour le manquement 12, le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et de la Municipalité régionale de comté des Laurentides pour

le 9 septembre 2019. Ainsi, Anne-Guylaine Legault doit rembourser la somme de 59,18 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides.

- **CONCLUT** que Anne-Guylaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 15 : le ou vers le 21 février 2019, lors d'un entretien téléphonique, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard de M. Mathieu De Martel, technicien à la télécommunication et à l'informatique de la Municipalité régionale de comté de L'Érable.
- **IMPOSE** à Anne-Guylaine Legault, pour le manquement 15, le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et de la Municipalité régionale de comté des Laurentides pour le 21 février 2019. Ainsi, Anne-Guylaine Legault doit rembourser la somme de 59,18 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et la somme de 374,50 \$ à la Municipalité régionale de comté des Laurentides.
- **CONCLUT** que Anne-Guylaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 17 : le ou vers le 30 mai 2019, lors d'un entretien concernant le travail de M. Pierre Charron, directeur général par intérim, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard de ce dernier.
- **IMPOSE** à Anne-Guylaine Legault, pour le manquement 17, le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et de la Municipalité régionale de comté des Laurentides pour le 30 mai 2019. Ainsi, Anne-Guylaine Legault doit rembourser la somme de 59,18 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides.
- **CONCLUT** que Anne-Guylaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 18 : entre le 29 juillet et le 22 août 2019, dans des courriels adressés à diverses personnes, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard M. Steve Deschênes, directeur général par intérim.
- **CONCLUT** que Anne-Guylaine Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, a commis le manquement 19 : le ou vers le 21 août 2019, dans une série de courriels adressés aux conseillers municipaux, au directeur général par intérim et à une citoyenne, M^{me} Legault a tenu des propos inappropriés à l'égard du travail de M^{me} Isabelle Bouchard, inspectrice.
- **IMPOSE** à Anne-Guylaine Legault, pour les manquements 18 et 19, le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et de la Municipalité régionale de comté des Laurentides pour la période du 29 juillet 2019 au 22 août 2019. Ainsi, Anne-Guylaine Legault doit rembourser la somme de 1 479,45 \$ à la Municipalité de

Sainte-Lucie des Laurentides et la somme de 374,50 \$ à la Municipalité régionale de comté des Laurentides.

- **ORDONNE** donc à Anne-Guyline Legault de rembourser la somme totale de 9 705,21 \$ à la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides et la somme totale de 1 640,72 \$ à la Municipalité régionale de comté des Laurentides, et ce, dans les 30 jours de la présente décision.
- **CONCLUT** que Anne-Guyline Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, n'a pas commis les manquements 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14 et 16.
- **LÈVE** l'ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication rendue le 11 novembre 2019.
- **MAINTIENT** l'ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication rendue le 23 juin 2021 concernant les pièces LR-1, LR-2 et LR-3, ainsi que la partie du témoignage de M^{me} Legault portant sur son état de santé et sur son dossier médical.

DENIS MICHAUD
Juge administratif

DM/dc

M^e Nadia Lavoie
M^e Pierre Robitaille
Direction du contentieux et des enquêtes
Procureurs de la partie poursuivante

La version numérique de ce document constitue l'original de la Commission municipale du Québec	
Secrétaire	Président