

Québec, le 29 mars 2023

PAR COURRIEL

dg@godmanchester.ca

Madame Jacinthe Murphy
Directrice générale par intérim
Municipalité du canton de Godmanchester
2282, chemin Ridge
Godmanchester (Québec) J0S 1H0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite de divulgations d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité du canton de Godmanchester

Madame,

Vous trouverez ci-joint le rapport de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de la Commission municipale du Québec en application de l'article 15 de la *Loi facilitant la divulgation des actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP). Ce rapport contient les conclusions et recommandations de la Commission concernant la situation portée à son attention et mentionnée en objet.

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que plusieurs contraventions au *Code municipal du Québec* ont eu cours et qu'elles ont pour effet de porter préjudice à la municipalité en affectant son bon fonctionnement et en fragilisant le rempart devant exister entre l'administration et le politique. Étant donné l'ampleur du système d'ingérence qui s'est mis en place et le climat toxique qu'il a engendré, nous retenons que la situation correspond à un cas grave de mauvaise gestion.

L'enquête démontre en outre que la structure administrative de la municipalité est significativement affectée par la problématique d'ingérence. La stabilité de cette dernière étant nécessaire pour assurer les services aux citoyens et pour faire progresser l'ensemble des dossiers municipaux, nous vous informons que la Commission a recommandé à la ministre des Affaires municipales d'adopter un

...2

arrêté ministériel conformément à l'article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale* assujettissant la municipalité au contrôle de la Commission, dans la mesure prévue aux paragraphes g et g.1 de l'article 48 de cette Loi.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite de divulgations d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité du canton de Godmanchester »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

MARS 2023

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations à la suite
de divulgations d'actes répréhensibles à l'égard
de la Municipalité du canton de Godmanchester

Avertissement

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

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

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

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

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

ISBN : 978-2-550-94259-7 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2023

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L’enquête.....	4
4 – Les conclusions	7
5 – Les recommandations	8

1 – Le cadre légal de l'enquête

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

L'article 17.1 de la LFDAROP se lit ainsi :

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

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

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

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu un nombre important de divulgations selon lesquelles un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Municipalité du canton de Godmanchester (ci-après « la Municipalité »).

Ces divulgations mettent en cause une série d'événements correspondant potentiellement à un cas grave de mauvaise gestion envers la Municipalité. Elles mettent en relief

d'importantes tensions et difficultés relationnelles et communicationnelles entre les membres du conseil ainsi qu'entre certains membres du conseil et l'administration municipale. Il appert aussi des divulgations que l'organisation et l'administration municipale sont gravement affectées, de manière à mettre à risque la saine gestion de la Municipalité.

3 – L'enquête

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

Pour ce faire, la DEPIM a obtenu des documents et la version des faits de certains témoins.

L'enquête permet de comprendre que, depuis 2020 et de manière plus soutenue suivant les élections de novembre 2021, le climat de travail s'est sérieusement dégradé au sein de la Municipalité.

Selon l'enquête, cette situation tire son origine de la gestion de la performance de la direction générale entreprise par certains membres du conseil et principalement par le maire.

Le maire explique être insatisfait depuis plusieurs années de la direction générale et avoir trouvé appui auprès de nouveaux membres du conseil pour mettre en place des mesures de gestion de sa performance.

Il appert que des décisions et des mesures alors mises en place ont créé d'importantes tensions au sein du conseil et ont déstabilisé et fragilisé l'administration municipale, au point où celle-ci n'est plus en mesure d'exercer la pleine charge de l'administration municipale comme elle se doit de le faire en vertu du *Code municipal du Québec*⁷ (ci-après « *Code municipal* »), cela la rendant dysfonctionnelle. D'ailleurs, au moment de l'enquête et du dépôt du présent rapport, la directrice générale est en arrêt de travail.

Il ne nous appartient pas, en l'espèce, d'arbitrer les insatisfactions vécues envers la direction générale ni d'émettre des conclusions sur l'opportunité d'entreprendre la gestion disciplinaire ou administrative de cette dernière.

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

2. RLRQ, c. D-11.1.

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

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

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

7. RLRQ, c. c-27.1, art. 201 et 210 à 212.

La direction générale est en effet sous l'autorité du conseil⁸. Également, il est important de noter que les conclusions et les recommandations de notre rapport sont sans égard au fondement réel des enjeux soulevés relativement à la performance de la direction générale.

Nous devons par ailleurs souligner qu'il est pour le moins préoccupant que, dans le cadre de notre enquête, le maire affirme avoir constaté et toléré pendant plusieurs années divers problèmes avec la direction générale quant à l'administration des affaires de la Municipalité et qu'il n'en a pas nécessairement fait part au conseil. Le maire n'était pourtant pas privé de moyens pour assurer la saine gestion de la performance de la direction générale, qui relève de son pouvoir de contrôle et de surveillance. Notons à ce sujet que le maire nous fait même état de plaintes qu'il dit avoir obtenues de la part d'employés à l'endroit de la direction générale et qu'il reconnaît ne pas avoir traitées.

À la lumière de notre enquête, nous constatons que, dans le cadre de la gestion de la performance de la direction générale, des élus, et principalement le maire, ont commis plusieurs actes d'ingérence qui contreviennent au *Code municipal* et qui, étant donné leur ampleur, leur multiplicité et les effets négatifs qu'ils ont engendrés sur le fonctionnement de la Municipalité, constituent un cas grave de mauvaise gestion au sens de la LFDAROP.

En effet, et comme il le sera plus amplement explicité, l'enquête démontre qu'à compter de novembre 2021, un système s'est mis en place au sein de la Municipalité suivant lequel la direction générale s'est vue dépouillée par le maire et le conseil de plusieurs aspects de ses rôles et responsabilités. Cela a eu pour effet de mettre en péril la saine administration de la Municipalité et d'empêcher la direction générale de jouer pleinement le rôle qui lui est pourtant dévolu par la loi.

Plus précisément, il appert de l'enquête que, jugeant le travail de la direction générale comme étant inefficace ou insatisfaisant, des membres du conseil ont, à plusieurs reprises et de toutes sortes de manières, passé outre ses rôles et responsabilités, que ce soit en exécutant ses tâches ou en confiant l'exécution de ses tâches à un tiers.

Exécution par des membres du conseil des tâches de la direction générale

La rédaction d'un manuel d'employés régissant, entre autres, le fonctionnement interne de la Municipalité ainsi

que la tenue de rencontres d'employés municipaux en l'absence de la direction générale afin d'obtenir des informations au sujet de différents dossiers sont au chapitre des actes posés par des élus. Le maire confirme, par exemple, la tenue de discussions entre des membres du conseil et le directeur de la voirie au sujet de l'achat d'une déneigeuse.

Le maire explique que des élus seraient membres de comités constitués par le conseil et qu'ils ne feraient que s'informer auprès d'employés, de sorte qu'ils agiraient, selon lui, en toute légitimité. Le maire explique que la direction générale pouvait être dûment informée des démarches des comités, mais lors des caucus seulement.

Le maire affirme aussi que, vu l'ampleur de la situation avec la direction générale, il a délégué certains attributs de son pouvoir de contrôle et de surveillance à des conseillers siégeant à des comités, ne pouvant pas arriver à tout surveiller. Or, la délégation de ce pouvoir n'est pas permise. De plus, les initiatives prises par les conseillers vont au-delà de l'exercice de ce pouvoir.

Certes, comme le mentionne le maire, les membres du conseil peuvent tenir des réunions de travail entre les séances du conseil. Ils ne sauraient toutefois s'autoriser à rencontrer des employés municipaux en l'absence de la direction générale. Conformément au *Code municipal*, c'est la direction générale qui est responsable de l'administration de la Municipalité et, à cette fin, c'est elle qui planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la Municipalité⁹.

En outre, indiquant vouloir « alléger » nos préoccupations relativement au fonctionnement des comités, le maire nous cite en exemple le fait que le comité de l'écocentre a tenu une rencontre avec le directeur de la voirie pour éventuellement confier des tâches à la direction générale, le tout après avoir abordé le dossier en caucus. Le maire précise que les travaux du comité ont été consignés au procès-verbal d'une séance du conseil.

Cet exemple fourni par le maire est en soi problématique. Ce dernier fait candidement référence à la tenue de discussions entre des membres du conseil et un employé en l'absence de la direction générale. Cela démontre une mauvaise compréhension de la part du maire quant aux rôles et responsabilités dévolus aux conseillers, à la direction générale et à lui-même.

8. Art. 211 du *Code municipal*.

9. Art. 210 à 212.3 du *Code municipal*.

L'enquête permet aussi de comprendre que le conseil a pris une résolution voulant qu'une « offre de service et entente » soit signée par le maire afin de retenir les services d'un inspecteur municipal. Le maire nous dit à ce sujet qu'il avait lui-même contacté cet inspecteur pour lui demander s'il était prêt à travailler contractuellement pour la Municipalité.

Selon le document signé par le maire, il est prévu que l'inspecteur municipal ne sera pas en contact avec la direction générale et qu'il n'aura pas à rendre compte à celle-ci. Le document fait état d'une mauvaise expérience passée entre cet inspecteur et la direction générale, laquelle n'a jamais fait l'objet de quelque vérification que ce soit quant à son fondement. Le maire explique avoir demandé à la direction générale de mettre des dossiers sur le bureau de l'inspecteur et que ce dernier allait s'en occuper. Le maire affirme qu'il avait confiance que les dossiers confiés à cet inspecteur avanceraient. Il dit avoir prévu avec l'inspecteur municipal qu'au besoin, celui-ci soumette ses demandes par écrit à la direction générale.

Pour les raisons déjà mentionnées, l'entente intervenue entre le maire et cet inspecteur ne respecte pas le *Code municipal*.

De plus, suivant le départ de la direction générale, le maire a lui-même octroyé un contrat sans qu'une résolution du conseil municipal ait été adoptée au préalable afin de retenir les services d'une ressource pour soutenir la nouvelle directrice générale adjointe assurant l'intérim de la direction générale. L'embauche a été confirmée par résolution du conseil deux semaines plus tard. Le maire invoque l'urgence pour justifier ses gestes et ajoute qu'il a pris soin d'obtenir l'accord des autres membres du conseil par courriel avant d'agir. Contrairement à l'opinion émise par le maire, la situation qui prévalait alors n'était pas urgente au sens du *Code municipal* et ne lui permettait pas d'engager ainsi la Municipalité.

Également, le maire a lui-même autorisé l'achat de matériel pour la direction des travaux publics. Il a ensuite justifié cette dépense en vertu du pouvoir de dépenser de la direction générale qui était pourtant inexistant à ce moment. En effet, les achats ont été faits alors qu'aucun règlement de délégation du pouvoir de dépenser de la direction générale n'était en vigueur à la Municipalité.

Le maire nous dit qu'il était pourtant convaincu que la direction générale était autorisée à dépenser de petits montants. Quant à l'autorisation donnée concernant l'achat de matériel, il nuance en faisant valoir qu'il a plutôt dit au directeur des travaux publics de se référer à la

direction générale afin de vérifier si le budget permettait de contracter la dépense. À notre avis, cela est du pareil au même.

Cette situation a mené à d'importantes tensions lors d'une séance du conseil au cours de laquelle un conseiller cherchait à savoir qui avait autorisé la dépense. Au cours de cette séance et pressé de questions par le conseiller, le maire a réitéré que la dépense avait été autorisée par la direction générale.

Tâches relevant de la direction générale confiées à un tiers

L'enquête révèle également que, dans la foulée des insatisfactions à l'égard de la direction générale, le conseil a confié à un tiers des tâches appartenant à cette dernière, et ce, sans qu'aucune résolution ne précise les mandats ainsi confiés. Nous notons à ce titre la sous-traitance de la rédaction de procès-verbaux, de résolutions, de projets de règlements et de règlements de même que la sous-traitance de l'analyse du système de classement informatique de la Municipalité.

Nous notons incidemment qu'une confusion plane au sein du conseil quant au statut professionnel du tiers qui se présente auprès des membres du conseil tantôt comme bachelier en droit, tantôt comme avocat de formation. Bien que celui-ci ne soit pas membre du Barreau du Québec, certains membres du conseil, dont le maire, ont pourtant compris qu'il l'était.

Le maire confirme avoir consulté directement le tiers, lui avoir confié différents mandats et avoir supervisé directement l'exécution de ceux-ci.

En outre, l'enquête démontre que la direction générale a été tenue dans l'ignorance quant à bon nombre de mandats réalisés par le tiers, ayant essentiellement comme information que celui-ci serait mandaté pour l'aider.

La situation a donné ouverture à un incident sérieux d'irrespect du tiers envers la direction générale, ce dernier étant insatisfait du fait que celle-ci ne lui donne pas accès à l'ensemble des données de la Municipalité. Il convient de rappeler que la direction générale est pourtant la responsable des documents de la Municipalité.

En plus d'ignorer complètement l'inadéquation de la conduite du tiers envers la direction générale, le conseil réprimandera officiellement cette dernière par la remise d'une lettre par le maire, entre autres pour son « entêtement à ne pas collaborer » avec le tiers.

Sur ce dernier point, nous constatons que le contenu de la lettre de réprimande signée par le maire va au-delà de ce que prévoit la résolution. En outre, la lettre indique qu'il s'agit d'une deuxième réprimande adressée à la direction générale, alors qu'aucune autre résolution n'a été prise à l'effet de lui remettre une première réprimande par le passé. À cet égard, le maire nous dit avoir transmis à la direction générale une mesure de réprimande en avril 2022, sans résolution et sans avoir pris soin de prendre la version de la direction générale quant à ce qui lui est reproché.

Enfin, l'enquête démontre également que les membres du conseil se sont polarisés autour des questions entourant la gestion de la direction générale et des libertés prises par certains membres du conseil quant à des tâches qui relèvent normalement de celle-ci. Diverses tensions sont nées de la situation, lesquelles, pour l'heure, n'ont pas encore trouvé d'issue. En outre, le ton monte entre certains élus.

Le maire affirme que les empiètements des élus dans les rôles et responsabilités de la direction générale ont toujours été motivés par de bonnes intentions et par un souci d'efficacité. Selon lui, les dossiers stagnaient. Aussi, tout en reconnaissant que des tâches de la direction générale ont été confiées à un tiers, le maire explique avoir ainsi voulu donner suite à la demande de celle-ci d'avoir du soutien.

Bien que nous puissions considérer que les élus n'aient pas été mal intentionnés, cela ne change pas nos conclusions au sujet du non-respect des dispositions du Code municipal et des impacts qu'ils ont générés au sein de la Municipalité.

4 – Les conclusions

L'enquête démontre donc qu'au motif de l'existence d'enjeux de performance de la direction générale, un *modus vivendi* s'est mis en place selon lequel, contrairement à ce qui doit être, des membres du conseil se permettent d'agir dans la sphère de l'administration municipale, sans qu'aucun rempart les en empêche.

Ainsi, nous notons que plusieurs contraventions au *Code municipal* ont eu cours et qu'elles ont pour effet de porter préjudice à la Municipalité en affectant son bon fonctionnement et en fragilisant le rempart devant exister entre l'administration et le politique.

Également, étant donné l'ampleur du système d'ingérence qui s'est mis en place au sein de la Municipalité et le climat

toxique qu'il a engendré, nous retenons que la situation correspond à un cas grave de mauvaise gestion.

Par conséquent, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Municipalité au sens des paragraphes 1° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à la loi et un cas grave de mauvaise gestion.

Il ne faut pas ici en conclure que toute situation d'ingérence au sein d'une Municipalité doit être qualifiée de contravention à la loi ou de cas grave de mauvaise gestion au sens de la LFDAROP. De fait, le présent dossier met en relief des conduites qui se démarquent par leur répétitivité, leur gravité, leur caractère généralisé et le préjudice sérieux causé à la Municipalité.

Également, dans l'état actuel de la situation, nous sommes forcés de constater que l'organisation et l'administration municipale sont hautement fragilisées et que, dans le contexte qui prévaut, la saine remise en état des différents acteurs dans les rôles et responsabilités qui leur sont conférés par la loi est à risque.

En effet, dans la foulée des événements survenus au cours de la dernière année, une nouvelle ressource a été embauchée, le 12 septembre 2022, dans le but de pourvoir le poste de directrice générale adjointe.

Or, étant donné le départ soudain en arrêt de travail de la directrice générale, cette nouvelle ressource a été rapidement nommée directrice générale de façon intérimaire, et ce, sans avoir pu bénéficier d'une passation d'informations de la part de sa prédécesseure. De plus, le départ subséquent de la secrétaire-trésorière a finalement privé la directrice générale par intérim de toute information transitoire. Nous notons également que, bien que possédant plusieurs années d'expérience dans le domaine municipal, la ressource désignée comme directrice générale par intérim n'a jamais agi à ce titre et est actuellement en apprentissage.

Bien que, selon nos informations, le conseil soit très satisfait des services rendus par la nouvelle directrice générale par intérim, nous notons que la situation demeure toutefois fragile et qu'elle est à haut risque de laisser place à de nouvelles situations problématiques.

Il ne s'agit pas ici de mettre en cause la bonne volonté, les compétences et les qualités professionnelles de la directrice générale par intérim.

Cependant, force est de constater que, dans l'état actuel de la situation, la Municipalité est hautement vulnérable et la

direction générale par intérim est placée dans une position précaire. En effet, étant donné les circonstances particulières dont nous avons fait état, le défi nous apparaît actuellement insurmontable pour cette nouvelle ressource qui peut difficilement jouer pleinement son rôle et agir comme un rempart entre les élus et l'administration municipale. Cela est d'autant plus évident à la lumière de notre rencontre avec le maire, suivant laquelle il nous apparaît clair que celui-ci ne maîtrise pas la sphère des rôles et responsabilités des élus et de la direction générale.

Nous notons aussi que de nouvelles situations irrégulières émanant d'élus ont cours sous la nouvelle direction générale par intérim et que cette dernière est aux prises avec un important défi de gestion des ressources humaines. En outre, selon nos informations, certains élus sont appelés à agir avec un employé avec qui ils ont des liens familiaux dans le cadre de la tenue d'un comité.

Ainsi, dans l'intérêt public, un redressement de la situation est requis rapidement afin de réaligner le conseil municipal sur ses droits et ses obligations et de s'assurer de la collaboration de tous afin que l'administration municipale soit en mesure d'exécuter adéquatement son mandat.

Il est enfin important de noter que la DEPIM a été informée de manquements potentiels au code d'éthique et de déontologie des élus ayant eu cours en lien avec la présente situation. Il n'est pas exclu que la DEPIM, dans le cadre de son mandat en éthique et déontologie, entreprenne une enquête administrative et dépose des citations en déontologie municipale.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé que :

1. La ministre des Affaires municipales adopte un arrêté ministériel conformément à l'article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale*¹⁰ assujettissant la Municipalité au contrôle de la Commission dans la mesure prévue aux paragraphes g) et g.1) de l'article 48 de cette loi;
2. Le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.

Informé des présentes conclusions et recommandations, le maire nous dit y adhérer et les accueillir positivement.

Québec, le 23 mars 2023

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

10. RLRQ, c. C-35.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

