

Québec, le 19 janvier 2024

PAR COURRIEL

m.bouthillette@ville.richelieu.qc.ca

Monsieur Manuel Bouthillette
Directeur général
Ville de Richelieu
200, boulevard Richelieu
Richelieu (Québec) J3L 3R4

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

Monsieur,

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*, chapitre D-11.1. 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 à des contraventions à une loi du Québec, plus précisément aux articles 47, 52, 113, 114 et 114.1 de la *Loi sur les cités et villes*, chapitre C-19 (« **LCV** ») et un cas grave de mauvaise gestion. En effet, l'enquête démontre l'accumulation de multiples conduites d'ingérence, d'intimidation et de non-respect de la part du maire qui, en plus d'être contraires à la LCV, ont affecté le bon fonctionnement de la Municipalité, lui causant un sérieux préjudice.

L'enquête permet aussi de comprendre qu'au moment de la survenance des faits enquêtés, une importante confusion règne relativement aux rôles et responsabilités respectifs des élus et des membres de l'administration ainsi que de ce qu'est une décision du conseil, qui n'inclut pas des simples discussions entre conseillers.

...2

À l'issue de notre enquête, le maire nous assure de sa collaboration pour le futur. Il s'engage à respecter les rôles et responsabilités du directeur général et nous informe que diverses actions ont été et seront prises afin de régulariser la situation.

Étant donné l'ampleur de la situation démontrée par l'enquête, sa persistance malgré les interventions déjà effectuées au sein de la Municipalité, dont une formation du MAMH au sujet des rôles et responsabilités, et l'importante confusion constatée dans le cadre de l'enquête, il est essentiel de s'assurer que les engagements du maire et les mesures correctives annoncées produisent les effets escomptés. À défaut, un cadre plus contraignant devra être rapidement mis en place.

Afin de régulariser la situation, il est recommandé que :

- 1- La ministre des Affaires municipales demande à la Commission de désigner un observateur appelé à vérifier si les mesures déployées par la Municipalité et les engagements pris par le maire permettent de corriger la problématique dont fait état le présent rapport.
- 2- La Municipalité collabore activement à la réalisation du mandat de l'observateur.

À défaut, l'observateur pourra recommander la mise en place de mesures correctives supplémentaires, pouvant aller jusqu'à l'adoption, par la ministre des Affaires municipales, d'un arrêté ministériel conformément à l'article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale*, chapitre C-35 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, Monsieur, nos salutations distinguées.

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Richelieu »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JANVIER 2024

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations à la suite
d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard
de la Ville de Richelieu



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 : 978-2-550-96729-3 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2024

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	7

1 – Le cadre légal de l'enquête

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

L'article 17.1 de la LFDAROP se lit ainsi :

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

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

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

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu plusieurs divulgations selon lesquelles un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Ville de Richelieu (ci-après « la Municipalité »). Selon les informations transmises, la DEPIM est essentiellement informée de conduites d'irrespect, d'ingérence et de favoritisme abusif envers certains employés municipaux.

Les conduites, telles que divulguées, se rapportent à des contraventions à une loi du Québec, des manquements

graves aux normes d'éthique et de déontologie ainsi qu'à un cas grave de mauvaise gestion, soit la commission potentielle d'un acte répréhensible au sens des paragraphes 1°, 2° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP.

3 – L'enquête

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

À cette fin, la DEPIM a obtenu la version des faits de plusieurs témoins et des personnes qui seraient à l'origine des conduites en cause. La DEPIM s'est aussi saisie de plusieurs documents.

Essentiellement, l'enquête met en relief des conduites d'ingérence répétées et de l'intimidation de la part du maire envers des fonctionnaires. Enfin, une situation de manque de respect de la part du maire est aussi démontrée, alors que celui-ci a levé le ton envers un directeur, devant des membres du conseil, afin d'exprimer son mécontentement quant à la gestion d'un dossier.

Au sujet de l'ingérence, l'enquête révèle des conduites telles que mandater directement des consultants en acceptant et en signant des offres de services, transférer à un citoyen un projet de lettre préparé par le directeur général, formuler des demandes directement à des fonctionnaires.

Plusieurs autres conduites sont par ailleurs survenues dans le cadre de la gestion d'un directeur (ci-après : « directeur de service ») par des membres de l'administration, avec laquelle le maire était en désaccord. Selon le maire, les interventions de l'administration auprès du directeur de service étaient exagérées et injustes.

À cet égard, l'opinion du maire repose essentiellement sur des informations non contre-vérifiées qui lui sont soumises par le directeur de service, sur des informations qu'il obtient via des enquêtes objectivement non probantes qu'il mène par lui-même et sur des perceptions biaisées. Cela est d'autant plus problématique que ces informations sont soumises à des tiers par le maire aux fins de l'obtention de conseils, ainsi qu'aux membres du conseil de la Municipalité en vue de la prise de diverses décisions et autres orientations.

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.

Or, sans nous prononcer sur le fond des enjeux qui se présentaient avec le directeur, l'enquête permet de confirmer que l'administration agissait dans le cadre de l'exercice de ses rôles et responsabilités, entre autres, le respect de la convention collective, de la *Loi sur les normes du travail* et la saine administration des deniers publics.

Insatisfait, donc, de la position de gestion de l'administration envers le directeur de service, le maire s'est ingéré de plusieurs manières dans le cadre de ce dossier, par ailleurs fort délicat.

Entre autres choses, l'enquête révèle que, sans qu'aucune résolution n'ait été prise par le conseil de la Municipalité :

- Le maire entreprend d'animer lui-même une médiation surprise entre le directeur général et le directeur de service, souhaitant ainsi résoudre le conflit qui, selon lui, les oppose. Le maire omet donc de s'assurer au préalable de leur consentement ou leur adhésion à la démarche. Au cours de cette rencontre, également tenue dans un lieu non annoncé, le maire, en frappant sur la table, somme les deux personnes de régler leur conflit dans un délai de six mois, à défaut de quoi il menace de les congédier tous les deux. Par la suite, le maire s'offusque que le directeur général informe le directeur de service que le maire n'a pas le droit de les menacer ainsi. Le maire en déduit que le directeur général refuse de collaborer.
- Le maire instaure aussi la tenue de rencontres de gestion entre le directeur général et le directeur de service au cours desquelles il aborde avec eux des questions opérationnelles. En plus de n'avoir aucun pouvoir d'agir de la sorte, il bafoue ainsi l'autorité du directeur général.
- Le maire interfère dans les directives de l'administration concernant les tâches ainsi que les rôles et responsabilités d'un membre de l'équipe du directeur de service. Il va jusqu'à communiquer avec un conseiller syndical, en exigeant de sa part qu'il garde leur conversation secrète.
- Le maire rencontre à porte fermée une employée impliquée dans l'analyse des tâches ainsi que les rôles et responsabilités d'un membre de l'équipe du directeur de service. Il tient alors des propos perçus

comme intimidants à son endroit. Le maire se prononce également sur les tâches dudit membre de l'équipe qui sont sous analyse.

Dans le cadre de la tenue d'un comité de ressources humaines subséquent sur lequel siègent des membres du conseil, l'employée exprime qu'elle s'est sentie intimidée par les propos du maire.

Depuis et en raison de ce fait, le maire entend mettre fin au contrat de l'employée au motif qu'elle a transgressé la confidentialité de leur échange et que le lien de confiance est brisé. L'employée a finalement décidé de démissionner étant donné la situation.

- Alors que l'administration, responsable de l'application de la *Politique sur le harcèlement psychologique et sexuel en milieu de travail*, entend entamer des démarches formelles d'enquête relativement à des allégations visant des conduites du directeur de service, le maire refuse et tient plutôt des rencontres individuelles avec des employés qu'il sélectionne lui-même. Rassuré de ce qu'il entend alors, il remet en cause les orientations et les motivations de l'administration eu égard à la gestion des conduites du directeur de service.
- Le maire prend l'initiative de rencontrer le directeur de service en compagnie d'un autre conseiller, et de lui faire part de renseignements confidentiels discutés lors d'un caucus au sujet d'une possible entente de fin d'emploi le visant. Le maire informe le directeur du montant qu'il pourrait se voir offrir par la municipalité. En plus d'agir en dehors de la sphère permise, il fournit ainsi au directeur de service des informations hautement sensibles.

Dans le cadre de nos rencontres avec le maire, celui-ci légitime ses conduites d'ingérence en indiquant avoir fait respecter la volonté du conseil et avoir exercé son droit de surveillance, d'investigation et de contrôle.

Le maire nous fait aussi part d'un contexte difficile et d'un climat de méfiance et d'insatisfaction relativement à la prestation de travail de certaines ressources.

D'abord, il est important de rappeler que, selon la loi, les affaires de la Municipalité sont administrées par son

conseil⁷, soit par le maire et les conseillers de la municipalité siégeant en séance et s'exprimant principalement par résolution. Les conseillers n'ont aucun pouvoir individuel.

Or, dans le cas qui nous occupe, les actions du maire ne reposent sur aucune décision du conseil. Ses initiatives se fondent plutôt sur des orientations ou discussions informelles de membres du conseil réunis en réunion de travail ou en comité et non sur la base de résolutions prises par les membres du conseil siégeant en séance.

Ensuite, il est vrai que le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité⁸. Quelles que soient les intentions du maire, ce droit n'équivaut toutefois pas à un pouvoir d'administrer la municipalité. Il s'agit plutôt d'en surveiller les affaires. Le maire ne peut non plus s'autoriser de ce droit pour investir, comme il l'a fait, les rôles et responsabilités que la Loi confie spécifiquement au directeur général. C'est en effet ce dernier qui a autorité sur les fonctionnaires et qui, sous l'autorité du conseil, et non du maire, planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité⁹. C'est aussi le directeur général qui assure les communications entre le conseil et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité¹⁰. Le maire ne saurait non plus, en vertu du droit de surveillance, d'investigation et de contrôle, tenir des propos intimidants envers une employée ou menacer comme il l'a fait le directeur général et le directeur de service de perdre leur emploi.

L'enquête permet d'ailleurs de comprendre qu'au moment de la survenance des faits enquêtés, une importante confusion règne relativement aux rôles et responsabilités respectifs des élus et des membres de l'administration ainsi que de ce qu'est une décision du conseil, qui n'inclut pas des simples discussions entre conseillers.

Cette confusion persiste malgré la tenue d'une formation par le MAMH au sujet des rôles et responsabilités et des interventions de différentes ressources au poste de directeur général au cours de la dernière année.

Un rapport mettant en lumière l'existence d'une problématique de non-respect des rôles et responsabilités de l'administration a même été produit à la municipalité par une firme neutre et objective que le maire a lui-même retenue. Plutôt que de prendre acte des problèmes alors

révélés par le rapport, le maire se dit déçu des constats : « *C'est sorti comme si c'était nous le conseil le problème* ». Vraisemblablement, aucune remise en question n'a été faite de la part des membres du conseil suivant ce rapport.

Le maire a également interprété comme un manque de loyauté et de collaboration certaines initiatives du directeur général qui visaient à assurer son rôle de rempart entre le politique et l'administration. Le maire va jusqu'à inscrire ce genre de reproches dans un plan de redressement à l'endroit du directeur général, par ailleurs signé de sa main et qui n'a fait l'objet d'aucune résolution du conseil de la municipalité. Or, non seulement cela est souhaitable que le directeur général joue son rôle de rempart, cela est l'un de ses rôles fondamentaux¹¹.

En terminant, l'enquête fait état de certaines résolutions préoccupantes de la part du conseil.

L'une de ces résolutions se rapporte au dossier de gestion du directeur de service à qui le conseil accorde une allocation mensuelle de 300,00 \$ pour l'utilisation de sa voiture personnelle en dehors des heures de travail, allant au-delà de ce que prévoit la politique de rémunération.

Le conseil prend aussi une résolution qui « *interdit à la direction générale d'accorder tout futur mandat à une firme externe de ressources humaines, sans autorisation préalable du conseil municipal* ». Le maire a peine à expliquer ce qui a généré cette résolution dont il nous explique ainsi l'objectif : « *C'était plus pour dire appelle pas une firme pour donner une formation sans demander au conseil* ». Là n'est pas ce que mentionne la résolution qui, selon ce que rapporte le maire, aurait été abrogée très récemment.

L'enquête démontre que la situation mise en relief par l'enquête a grandement fragilisé la Municipalité.

En effet, le climat de travail est sérieusement affecté et d'importantes tensions ont cours entre le conseil et l'administration. En outre, la situation a mené au départ temporaire ou définitif de plusieurs ressources. Selon nos informations, d'autres départs sont à prévoir si aucune action n'est mise en place afin de régulariser la situation.

7. *Loi sur les cités et villes*, chapitre C-19, art. 47.

8. *Id.* art. 52.

9. *Id.* art. 113 et 114.

10. *Id.* art. 114.1.

11. *Larose c. Ville de Chambly*, 2020 QCTAT 4215, paragr. 102 – 108.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, 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 des contraventions à une loi du Québec, plus précisément les articles 47, 52, 113, 114 et 114.1 de la LCV et un cas grave de mauvaise gestion.

En effet, l'enquête démontre clairement l'accumulation de multiples conduites d'ingérence, d'intimidation et de non-respect de la part du maire qui, en plus d'être contraires à la Loi, ont affecté le bon fonctionnement de la Municipalité, lui causant un sérieux préjudice.

Nous notons aussi que la direction générale a été empêchée de jouer son rôle fondamental de « rempart » entre le politique et l'administration et celui de défendre ses employés face aux ingérences des élus.

Le maire nous assure de sa collaboration pour le futur et s'engage à ne plus placer le directeur général dans une situation où il doit le « repousser » afin que le maire respecte son champ de compétence.

Le maire nous informe également que, suivant la tenue de l'enquête, plusieurs mesures ont été mises en place afin de régulariser la situation, dont l'embauche d'un nouveau directeur général, l'implication d'un psychologue du travail ainsi que la tenue de séances de coaching et de formation.

Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Il sera par ailleurs essentiel de s'assurer que les engagements du maire et les mesures actuelles et à venir produisent les effets escomptés.

À défaut, un cadre plus contraignant, pouvant aller jusqu'à l'assujettissement de la Municipalité au contrôle de la Commission dans la mesure prévue aux paragraphes g) et g.1) de l'article 48 de la *Loi sur la Commission municipale*¹², devra être rapidement mis en place.

En effet, étant donné l'ampleur de la situation, sa persistance malgré les interventions déjà effectuées au sein de la Municipalité et l'importante confusion constatée dans le cadre de l'enquête, il est évident que la Municipalité est grandement à risque que les conduites se répètent si de telles actions ne sont prises.

12. RLRO, c. C-35.

5 – Les recommandations

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

1. La ministre des Affaires municipales demande à la Commission de désigner un observateur appelé à vérifier si les mesures déployées par la Municipalité et les engagements pris par le maire permettent de corriger la problématique dont fait état le présent rapport.
2. La Municipalité collabore activement à la réalisation du mandat de l'observateur.

À défaut, l'observateur pourra recommander la mise en place de mesures correctives supplémentaires, pouvant aller jusqu'à l'adoption, par la ministre des Affaires municipales, d'un arrêté ministériel conformément à l'article 46.2 de la *Loi sur la Commission municipale*¹³ assujettissant la Municipalité au contrôle de la Commission dans la mesure prévue aux paragraphes g) et g.1) de l'article 48 de cette loi.

Il est également exigé que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.

Informé de nos conclusions et recommandations, le maire nous a fait part de ses observations, qui ont été prises en compte dans le choix des recommandations.

Québec, le 17 janvier 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

13. RLRO, c. C-35.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

