

Québec, le 3 avril 2024

PAR COURRIEL

dq@saintantoinedetilly.com

Conseil municipal
Municipalité de Saint-Antoine-de-Tilly
3870, chemin de Tilly
Saint-Antoine-de-Tilly (Québec) G0S 2C0

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

Mesdames, Messieurs,

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 des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité de Saint-Antoine-de-Tilly, au sens des paragraphes 1°, 2° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à une loi du Québec, un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie applicables aux employés et un cas grave de mauvaise gestion.

Nous considérons qu'une plainte en harcèlement psychologique n'a pas été gérée avec impartialité et diligence et que le plaignant a manqué gravement aux normes d'éthique et de déontologie qui lui étaient applicables en s'impliquant dans le traitement d'une plainte provenant des personnes qu'il avait lui-même visées.

Nous considérons également qu'il y a présence d'obstacles dans le droit d'accès aux documents des membres du conseil et dans l'exercice de leurs fonctions, de même que dans le principe de la publicité des séances du conseil prévu à l'article 149.1 du *Code municipal du Québec*.

...2

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

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures correctrices mises en place à l'adresse secretariat@cmq.gouv.qc.ca d'ici le 14 juin 2024.

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

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Saint-Antoine-de-Tilly »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

AVRIL 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 Municipalité de Saint-Antoine-de-Tilly

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.

La constatation des faits, les conclusions et les recommandations que contient ce document ne peuvent être considérées comme des déclarations de responsabilité pénale ou civile. Également, les règles de preuve et de procédure adoptées lors de l'enquête administrative sont différentes de celles qui régissent les cours de justice.

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 5 000 à 30 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 15 000 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 : 978-2-550-97258-7

© 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	10
5 – Les recommandations	10

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.

Au sens de l'article 4 de la LFDAROP, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :

- 1° une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;
- 2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- 3° un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- 4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;

5° le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;

6° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.

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

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu des informations selon lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de la Municipalité de Saint-Antoine-de-Tilly (ci-après « la Municipalité »).

Selon ces informations, des conflits entre les membres du conseil et entre des membres du conseil et l'administration auraient donné lieu à des plaintes en harcèlement psychologique, lesquelles auraient été traitées en contravention à la Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence de la Municipalité.

3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les informations reçues sont avérées et, le cas échéant, si elles constituent un ou des actes répréhensibles commis à l'égard de la Municipalité en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec les informations reçues et elle a obtenu la version des faits de plusieurs témoins, dont les personnes mises en cause.

Remarques préliminaires

En septembre 2022, au terme d'une enquête de la DEPIM, la Commission a rendu publiques des conclusions et recommandations à l'égard de la Municipalité. Elle a alors conclu que des actes répréhensibles avaient été commis à

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.

l'endroit de la Municipalité par l'ancienne directrice générale, notamment pour s'être immiscée dans le processus de traitement d'une plainte en harcèlement psychologique et avoir adopté des conduites inciviles⁷.

Dans la foulée de ces conclusions et recommandations, le maire a démissionné, de même qu'une conseillère⁸, et la directrice générale a quitté. La fin du mandat d'un autre conseiller pour cause d'absence a également été constatée par la Commission⁹.

Un nouveau directeur général a alors été embauché et des élections partielles ont eu lieu, à l'issue desquelles ont été élus un nouveau maire et un nouveau conseiller, de même que le conseiller dont la fin du mandat avait été constatée.

La présente enquête s'inscrit donc dans un contexte caractérisé par l'arrivée d'un nouveau maire et d'un nouveau directeur général, mais également par des relations difficiles entre les membres du conseil et entre des membres du conseil et un employé. Soulignons par ailleurs que le nouveau conseiller élu en 2022 a démissionné à l'automne 2023. Des élections partielles ont eu lieu le 24 mars 2024.

3.1 POLITIQUE DE PRÉVENTION DU HARCÈLEMENT, DE L'INCIVILITÉ ET DE LA VIOLENCE AU TRAVAIL

La Municipalité a adopté la Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail¹⁰ (ci-après « la Politique »). Cette politique vise notamment à gérer et à faire cesser efficacement les comportements de harcèlement, d'incivilité ou de violence au travail¹¹.

Toute plainte doit être traitée de façon impartiale¹² et diligente en prenant les moyens raisonnables pour maintenir un climat de travail sain¹³. Une plainte peut être traitée à l'interne ou être confiée à une tierce personne¹⁴. Dans tous les cas, la personne désignée doit d'abord analyser la recevabilité de la plainte¹⁵ et dans le cas où elle est recevable, examiner l'ensemble des faits et des circonstances reliés aux allégations fournies par la personne plaignante¹⁶.

L'enquête révèle qu'en octobre dernier, un employé (ci-après l'« employé ») a déposé une plainte en harcèlement psychologique contre deux membres du conseil (ci-après les « membres visés ») alléguant différentes situations d'ingérence, de manque de respect et d'incivilité (ci-après la « plainte de l'employé »).

Le maire et les membres du conseil, à l'exception des deux membres visés, ont décidé de traiter eux-mêmes la plainte. Ils se sont constitués en « comité restreint » responsable du suivi de la plainte et ont mandaté le maire et un conseiller pour « enquêter sur les allégations de harcèlement en milieu de travail ».

Prenant appui sur la Politique¹⁷, le comité restreint a ensuite mis en place des mesures temporaires qui ont essentiellement eu pour effet d'exclure les membres visés des comités de la municipalité et des séances préparatoires aux séances publiques du conseil et de leur retirer leurs responsabilités, sous réserve de leur droit de siéger aux séances publiques.

Une directive de gestion des demandes d'information et de documents des membres du conseil par formulaire a également été instaurée à ce moment. Nous y reviendrons.

Bien qu'informés de motifs mettant raisonnablement en doute la neutralité des membres désignés pour enquêter sur la plainte, les membres du comité restreint ont refusé de confier son traitement à l'externe et de statuer sur des mesures moins contraignantes pour les membres visés.

Devant ces refus, les membres visés ont à leur tour déposé une plainte en harcèlement psychologique à l'encontre d'un membre du comité restreint

Les membres du comité restreint, à l'exclusion de celui visé, se sont rapidement saisis de cette plainte, qu'ils ont jugée irrecevable pour le motif que la Politique ne régit pas les relations entre les élus¹⁸. L'employé qui agissait alors à titre de secrétaire de la rencontre a signé et transmis aux membres visés un avis de non-recevabilité de leur plainte.

7. Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Saint-Antoine-de-Tilly, 27 septembre 2022, en ligne : Lettres de conclusions | Conclusions et rapports | Enquêtes et poursuites (gouv.qc.ca).

8. La conseillère a également été déclarée inhabile par la Cour supérieure : *CMQ (DEPIM) c. Christiane Nadeau*, 200-17-033915-224, 26 septembre 2022 et Actions en inhabilité ou demandes d'incapacité provisoire | Conclusions et rapports | Enquêtes et poursuites (gouv.qc.ca).

9. (Re) *Louis-Gabriel Bélanger*, CMQ-69084-001, 29 août 2022.

10. MUNICIPALITÉ DE SAINT-ANTOINE-DE-TILLY, *Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail*, 5 février 2019.

11. *Ibid.*, art. 1.

12. *Ibid.*, art. 5.

13. *Ibid.*, art. 4.3.

14. *Ibid.*, art. 5.3, par. a).

15. *Ibid.*, art. 5.3, par. b).

16. *Ibid.*, art. 5.3, par. c).

17. *Ibid.*, art. 4.3.

18. *Ibid.*, art. 2.

Malgré cette conclusion, l'enquête révèle que la plainte a été analysée, que des commentaires ont été consignés par l'employé dans un document et qu'au même moment, les membres du comité restreint, assistés de l'employé, ont consigné dans un autre document plus d'une quarantaine de reproches envers les membres visés.

Selon l'information obtenue, l'objectif de cette démarche était d'analyser la véracité des allégations afin de déterminer s'il pouvait s'agir de « fausses déclarations passibles de sanction légale » et de collecter les versions de chacun pour transmettre à l'avocat de la Municipalité, responsable de communiquer avec l'avocat des deux membres visés, et être utilisées dans le cadre de la préparation d'une liste de reproches contre ces derniers.

L'analyse de leur plainte n'a pas été communiquée aux membres visés. Au contraire, ils ont été informés que ni l'employé, ni le maire, ni les autres membres du comité restreint n'avaient lu la plainte. Questionnés sur le sujet, les membres du comité restreint viendront admettre que les allégations leur ont été lues par l'employé afin de recueillir leurs commentaires.

Finalement, le 9 janvier 2024, le conseil a, par résolution, décidé de mandater une firme externe, sans préciser laquelle, afin de poursuivre le traitement de la plainte de l'employé et à en faire le suivi.

L'enquête révèle que le maire et le membre désigné pour traiter la plainte de l'employé n'avaient pas, de leurs aveux même, les connaissances et l'expérience nécessaires pour traiter une plainte en harcèlement psychologique. En fait, selon leurs témoignages, ils n'avaient pas vraiment comme objectif de statuer ou non sur l'existence de situations de harcèlement psychologique. Ils voulaient plutôt utiliser la plainte pour rencontrer les membres visés et établir des mesures pour recadrer la situation.

De manière résumée, les membres du comité restreint reprochent aux membres visés de poser trop de questions et de s'ingérer dans les affaires de l'administration. Or, la preuve relative à ces reproches ne permet pas de conclure qu'ils constituent des actes répréhensibles ou qu'ils sont susceptibles de constituer des manquements aux dispositions du *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Municipalité relatives à l'ingérence¹⁹ :

5.2.9.1 Un membre du conseil ne peut s'ingérer dans l'administration quotidienne de la Municipalité ou donner des directives aux employés municipaux, autrement qu'à l'occasion d'une prise de décision en séance publique du conseil municipal. Dans un tel cas, les directives sont mises en application auprès des employés municipaux par la direction générale.

Il est entendu que le membre du conseil qui est membre d'un comité, ou d'une commission formée par le conseil municipal ou qui est mandaté par le conseil municipal pour représenter la Municipalité dans un dossier particulier, peut toutefois devoir collaborer avec la direction générale et les employés municipaux. Cette collaboration est limitée au mandat lui ayant été attribué par le conseil municipal.

[Soulignement ajouté]

En aucun cas, la présente disposition ne peut être appliquée ou interprétée de manière à limiter le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle du maire lui étant dévolu en vertu de la loi.

Conclusions

Plus de cinq mois après son dépôt, la plainte de l'employé n'est toujours pas traitée, le mandat à une firme externe n'a toujours pas été dûment accordé par une résolution du conseil, les mesures « temporaires » sont toujours en place et les membres visés ne peuvent pas exercer pleinement leurs fonctions.

L'enquête révèle par ailleurs que le conseiller juridique de la Municipalité a été interpellé par le maire et l'employé afin d'obtenir un accompagnement dans le traitement des plaintes. Cet accompagnement a engendré pour la Municipalité des dépenses importantes en honoraires juridiques, et ce, en l'absence de résolution du conseil autorisant expressément ces dépenses. À l'inverse, les membres visés ont dû assumer personnellement les honoraires juridiques liés à leur défense.

Force est de constater que la plainte de l'employé n'a pas été gérée efficacement ni traitée avec équité, de façon impartiale et avec diligence et que les mesures mises en place n'ont pas permis de maintenir un climat de travail sain.

19. Art. 5.2.9 du Règlement 2022-673 édictant le Code de déontologie des élus municipaux, 1^{er} février 2022.

En fait, les renseignements recueillis au cours de l'enquête démontrent que les membres du comité restreint ont récupéré la plainte en harcèlement psychologique et l'occasion offerte par son traitement dans leur propre intérêt afin de faire cesser des comportements qu'ils jugent difficiles à gérer, et ce, à l'encontre des intérêts de la Municipalité.

En plus de démontrer un cas grave de mauvaise gestion, considérant leur implication, l'enquête révèle des motifs raisonnables de craindre que le suivi de la plainte de l'employé ne soit pas effectué en toute impartialité par ces derniers.

L'employé s'est quant à lui retrouvé dans la délicate position d'analyser des plaintes déposées par des membres du conseil qu'il avait lui-même visés dans sa plainte, et d'en coordonner l'analyse, se retrouvant ainsi dans une situation de conflit d'intérêts, laquelle est susceptible de constituer un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des employés de la Municipalité de Saint-Antoine-de-Tilly*²⁰.

3.2 COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS

En cours d'enquête, des membres du conseil ont transmis conjointement à la DEPIM des renseignements portant sur différentes allégations contre d'autres membres du conseil.

Rencontrés par la DEPIM, ces derniers ont cependant admis plus tard que certaines allégations étaient fausses. Les autres allégations s'avèrent quant à elles non fondées.

Conclusions

Les informations obtenues en cours d'enquête permettent raisonnablement de croire que des membres du conseil ont instrumentalisé la Commission en lui communiquant des renseignements faux, trompeurs ou non fondés. Ces informations ont par ailleurs monopolisé inutilement les ressources de la Commission pendant plusieurs dizaines d'heures.

Rappelons que l'entrave et la communication de renseignements faux ou trompeurs peuvent constituer des infractions passibles des amendes prévues à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (ci-après « LEDMM ») :

20. Toute personne peut communiquer à la Commission municipale du Québec des renseignements concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie applicable à un membre d'un conseil d'une municipalité.

36.6. Commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 30 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou, dans les autres cas, d'une amende de 15 000 \$ à 250 000 \$:

1° quiconque communique des renseignements en application de l'article 20 qu'il sait faux ou trompeurs;

[...]

36.7. Commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 30 000 \$ dans le cas d'une personne physique et de 15 000 \$ à 100 000 \$ dans les autres cas:

1° quiconque entrave ou tente d'entraver l'action de la Commission, refuse de fournir un renseignement ou un document qu'il doit transmettre ou de le rendre disponible ou encore cache ou détruit un document susceptible d'être utile à une enquête;

[...]

De plus, bien qu'en principe, des mesures doivent être prises pour que l'identité d'un divulgateur demeure confidentielle²¹, cela ne peut s'appliquer lorsque des renseignements faux ou trompeurs sont transmis à la Commission.

Dans ce contexte, la DEPIM, conformément à l'article 36.6. de la LEDMM et à la désignation dont elle bénéficie pour appliquer cet article, transmettra le présent rapport et les documents relatifs aux événements ci-haut mentionnés au Directeur des poursuites criminelles et pénales, le poursuivant désigné par la loi, qui procèdera à sa propre analyse du dossier.

20. Art. 5.3.1 et 5.3.2 du *Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux*, modifié par le règlement 2018-643.

21. Art. 10 de la LFDAROP.

3.3 OBSTACLES À L'EXERCICE DES FONCTIONS DES MEMBRES DU CONSEIL

Dans la foulée du dépôt de la première plainte, le directeur général (ci-après « DG ») a instauré une nouvelle directive visant à ce que toute demande de documents et d'informations des membres du conseil soit effectuée via un formulaire. La demande doit être autorisée par quatre autres membres du conseil et lorsqu'elle est autorisée, le délai de réponse est de 30 jours.

D'autre part, en préparation des séances du conseil, les documents que le DG juge utiles sont transmis aux membres du conseil 72 heures avant la tenue de la séance. Comme les membres visés ne peuvent plus assister aux séances préparatoires du conseil, c'est à ce moment qu'ils prennent connaissance des sujets à l'ordre du jour et des documents transmis par le DG.

Cadre normatif applicable

L'article 148 du *Code municipal du Québec*²² prévoit que toute documentation utile à la prise de décision est disponible aux membres du conseil au **plus tard 72 heures** avant l'heure fixée pour le début de la séance :

148. Le conseil d'une municipalité régionale de comté tient une séance ordinaire au moins une fois tous les deux mois, dont une le quatrième mercredi de novembre. Celui d'une municipalité locale tient une séance ordinaire au moins une fois par mois.

Le conseil établit, avant le début de chaque année civile, le calendrier de ses séances ordinaires pour cette année en fixant le jour et l'heure du début de chacune. Toute documentation utile à la prise de décision est disponible aux membres du conseil au plus tard 72 heures avant l'heure fixée pour le début de la séance, à moins de situation exceptionnelle.

Il peut cependant décider qu'une séance ordinaire débutera au jour et à l'heure qu'il précise plutôt que conformément au calendrier.

[Soulignement ajouté]

22. *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, ci-après « CM ».

23. Art. 956 CM.

24. Art. 212 (1) et (2) CM.

25. Art. 142. 1 CM.

26. L.L.A. c. *Ville de Blainville*, 2008 QCCA 167, par. 33 et 34.

Le projet de budget et le projet de programme triennal d'immobilisations doivent quant à eux être disponibles pour les membres du conseil au moins huit jours avant la séance au cours de laquelle ils seront adoptés²³ :

956. Au moins huit jours avant la séance au cours de laquelle le budget ou le programme triennal d'immobilisations doit être adopté, le greffier-trésorier en donne avis public. Le projet de budget et le projet de programme triennal d'immobilisations sont disponibles pour les membres du conseil dès que l'avis public est donné.

Les délibérations du conseil et la période de questions, lors de cette séance, portent exclusivement sur le budget ou le programme triennal.

[Soulignement ajouté]

Le *Code municipal du Québec* prévoit par ailleurs que le directeur général a notamment pour rôle d'assurer les communications avec le conseil et de l'« aider » dans la préparation du budget et du programme d'immobilisations de la municipalité²⁴ et qu'un des rôles du maire est de communiquer les informations et les recommandations qu'il croit convenables dans l'intérêt de la municipalité ou des habitants de son territoire²⁵.

Les tribunaux ont statué qu'il appartient à l' élu de décider quels sont les documents qui lui sont utiles à l'exercice de ses fonctions et à la prise de décision²⁶, et ce, peu importe son statut. Un élu minoritaire a droit, au même titre que les autres membres du conseil municipal, de recevoir et de consulter les documents qui lui permettent d'exercer adéquatement ses fonctions²⁷.

Selon la Cour supérieure, il s'agit d'une question de respect du processus démocratique et de l'exercice de la responsabilité des membres du conseil de se renseigner sur les affaires de la municipalité²⁸.

L'administration peut avoir recours à une directive administrative pour gérer les droits d'accès particuliers des membres du conseil. Mais une telle directive ne peut servir de prétexte pour retarder indûment la consultation ou la communication de documents demandés par les membres du conseil municipal²⁹.

27. *Bégin c. Ville de Terrebonne*, [1997] CAI 327.

28. *Ville de L'Ancienne-Lorette c. Communauté urbaine de Québec*, [1996] R.J.Q. 1345 (C.S.); *Ancienne Lorette (Ville de l') c. Québec (Ville de)*, 2014 QCCS 3325 (CanLII).

29. *Clermont c. Ville de Laval* ([1988] R.J.Q. 137 (C.S.)).

Sur le sujet, des auteurs s'expriment ainsi :

« L'imposition de telles limites au droit d'accès des conseillers municipaux a pour effet d'édulcorer, d'amenuiser ou à tout le moins de restreindre indûment la notion d'« exercice des fonctions » de sorte que ceux-ci se voient dans l'impossibilité de remplir efficacement leur mandat qui consiste, d'abord et avant tout, à administrer les affaires de la municipalité. De fait, en comprimant ainsi le droit d'accès des conseillers municipaux, on les empêche d'exercer leurs pouvoirs, de s'acquitter de leurs devoirs et d'assumer leurs responsabilités dans leur plénitude. »³⁰

La Commission a par ailleurs déjà rappelé l'importance pour les élus d'agir avec prudence et d'administrer avec grands soins les fonds publics³¹, ce qui implique de prendre les mesures raisonnables appropriées pour se renseigner sur les affaires de la municipalité.

En revanche, la Cour supérieure a statué qu'elle ne pouvait pas s'immiscer dans la manière dont une municipalité gère ses affaires internes et ne pouvait donc pas émettre une ordonnance enjoignant de permettre à un élu de l'opposition d'assister aux réunions préparatoires ou de lui transmettre les documents qui sont fournis aux membres de ce comité³². La Cour a cependant spécifié qu'il était présumé que l'élu de l'opposition recevait la documentation pertinente pour son travail au sein des autres comités et du conseil municipal.³³

Rappelons que le droit d'accès privilégié aux documents n'autorise pas un élu à utiliser ou communiquer à des tiers des renseignements obtenus dans le cadre de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne³⁴.

Conclusions

La transmission de l'ordre du jour et des documents destinés à la séance du conseil à la limite du délai de 72 heures est susceptible de priver les membres du conseil qui n'ont pas le bénéfice de participer aux

séances préparatoires de leur droit d'avoir accès aux documents qu'ils jugent utiles à la prise de décision dans le délai requis. Pour que l'inverse se produise, il faudrait que dès la réception de l'ordre du jour et des documents, ils transmettent tout de suite leurs demandes au DG, qui devra s'assurer d'avoir le nombre de signatures requis pour traiter la demande, puis répondre la même journée, ce qui s'avère irréaliste.

De fait, selon les informations obtenues, il est arrivé que les membres visés n'obtiennent pas les documents demandés dans le délai de 72 heures ou encore que le DG refuse de leur transmettre des documents pour le motif qu'il s'agissait de questions devant être traitées dans le cadre du processus d'accès à l'information.

Qui plus est, bien qu'un premier projet du budget de 2024 ait été transmis aux membres visés onze jours avant son adoption, la quantité de documents transmis à ce moment, à laquelle s'ajoutaient d'autres documents pour une séance extraordinaire, leur a laissé dans les faits peu de temps pour questionner les éléments du budget. De surcroît, contrairement au budget, le projet de plan triennal d'immobilisations a été transmis la veille de son adoption.

Tout cela engendre de l'obstruction dans le droit d'accès aux documents des membres visés, le tout en contravention des dispositions législatives applicables³⁵.

Quant au maire, bien qu'il soit en copie de toutes les demandes formulées par les membres visés, il n'exerce pas adéquatement son rôle de communiquer les informations et les recommandations convenables dans l'intérêt de la municipalité³⁶.

L'enquête révèle par ailleurs qu'à la séance extraordinaire du conseil du 4 mars dernier, à la période de questions, il a exigé de deux conseillères qu'elles se déplacent dans la salle pour poser leurs questions en lien avec les éléments à l'ordre du jour, en prétextant qu'elles étaient des « citoyennes comme les autres ». Ce faisant, il a ainsi gêné l'exercice de leurs fonctions et empêché qu'elles assument pleinement leurs rôles et responsabilités³⁷. Cette directive serait applicable à tous les membres du conseil.

30. Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS avec la collaboration de Lise VÉZINA, Droit municipal : Principes généraux et contentieux, version en ligne, 6.2.2.2. Le droit d'accès des conseillers municipaux.

31. Voir notamment : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Saint-Placide, 24 avril 2023, en ligne : Lettres de conclusions | Conclusions et rapports | Enquêtes et poursuites (gouv.qc.ca).

32. *Lafleur Louis-Seize c. Mayer* 2013 QCCS 4847.

33. *Id.*

34. *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ c.E-15.1.0.1, art. 6, par. 6.

35. Art. 212 (1) et (2) du CM.

36. Art. 142.1 du CM.

37. *Clermont c. Ville de Laval* ([1988] R.J.Q. 137 (C.S.)).

3.4 ENREGISTREMENT DES SÉANCES DU CONSEIL

En cours d'enquête, il a été porté à l'attention de la DEPIM qu'un membre du public s'est fait interdire de filmer les séances publiques à moins d'obtenir l'autorisation du conseil municipal, et ce, en prenant appui sur le *Règlement concernant la régie interne du conseil municipal*³⁸ :

(...) À l'exception des membres de la presse, tout citoyen désirant filmer, enregistrer ou photographier lors d'une assemblée publique doit déposer une demande écrite au moins deux (2) jours avant l'assemblée publique. Le citoyen doit préciser sa demande et faire parvenir cette demande à la directrice générale.

Cette demande sera analysée en séance de travail, avant le début de l'assemblée publique, et le demandeur sera informé de la décision du conseil avant l'ouverture de l'assemblée (résolution 2012-82).

Pourtant, depuis le 5 novembre 2021, le *Code municipal du Québec* prévoit que toute personne peut capter des images ou des sons au moyen d'un appareil technologique, à moins que l'enregistrement vidéo de chaque séance soit diffusé gratuitement sur Internet.

149.1. Toute personne peut, lors d'une séance du conseil, capter des images ou des sons au moyen d'un appareil technologique. Le conseil peut, en application du paragraphe 2° de l'article 491, prévoir des règles visant à ce que l'utilisation des appareils technologiques ne nuise pas au bon déroulement des séances.

Malgré le premier alinéa, le conseil peut interdire la captation d'images ou de sons si l'enregistrement vidéo de chaque séance est diffusé gratuitement sur le site Internet de la municipalité ou sur tout autre site Internet désigné par résolution de cette dernière. L'enregistrement vidéo doit être ainsi disponible à compter du jour ouvrable suivant celui où la séance a pris fin, pour une période minimale de cinq ans.

Selon la ministre des Affaires municipales, lorsque la municipalité ne filme pas les séances, toute personne peut le faire, sans avoir à demander l'autorisation au préalable. Faire autrement contrevient à la publicité des débats³⁹.

Or, l'enquête révèle que la Municipalité ne diffuse pas l'enregistrement vidéo des séances du conseil.

4 – Les conclusions

De l'avis de la DEPIM, plusieurs actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité dans la section qui précède, à savoir un cas grave de mauvaise gestion d'une plainte en harcèlement psychologique, un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des employés* de la Municipalité et une contravention au *Code municipal du Québec*.

5 – Les recommandations

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

1. Que le présent rapport soit lu et déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication, qu'il soit rappelé aux élus municipaux que le processus de divulgation de manquements déontologiques ou d'actes répréhensibles est un processus sérieux, qui ne peut être instrumentalisé, et que toute personne qui communique des renseignements faux ou trompeurs s'expose à une condamnation pénale d'un montant de 5 000 \$ à 30 000 \$;
2. Qu'elle fasse l'objet d'un accompagnement par le MAMH visant la gestion de conflits et qu'à cette fin, elle adopte dans les meilleurs délais une résolution demandant un tel accompagnement;
3. Qu'elle mandate un tiers neutre afin de procéder à une enquête de recevabilité des plaintes de harcèlement en bonne et due forme puis, au besoin, à une enquête sur l'existence de harcèlement psychologique et à la mise en place de mesures raisonnables pour maintenir un climat de travail sain;

3.1. Le mandataire devra être un professionnel

38. *Règlement concernant la régie interne du conseil municipal*, 2013-582, 2 avril 2013, art. 3.

39. Voir à ce sujet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson,

16 novembre 2023, en ligne : Lettres de conclusions | Conclusions et rapports | Enquêtes et poursuites (gouv.qc.ca).

compétent dans les questions de harcèlement psychologique et être membre d'un ordre professionnel tel que l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréés ou le Barreau du Québec;

4. Qu'elle offre une formation, par une personne neutre et compétente en la matière, aux élus et aux employés de la Municipalité, sur le désamorçage de situations à risque de harcèlement et sur la gestion du harcèlement psychologique;
5. Qu'elle revoie le processus d'accès aux documents par les membres du conseil, notamment en supprimant l'obligation qu'une demande soit autorisée par d'autres membres pour être traitée et en transmettant l'ordre du jour et les documents afférents dans un délai permettant aux membres d'avoir accès aux documents qu'ils jugent utiles dans le délai de 72 heures avant les séances publiques;
6. Qu'elle clarifie son règlement de régie interne pour s'assurer qu'une autorisation préalable n'est pas requise pour procéder à l'enregistrement des séances du conseil ou qu'elle effectue les démarches nécessaires pour procéder elle-même à la captation et à la diffusion des séances du conseil sur son site Internet, et ce, en conformité avec l'article 149.1 du *Code municipal du Québec*.

De plus, conformément à l'article 36.6 de la LEDMM, le présent rapport et les renseignements relatifs à la communication de renseignements faux ou trompeurs seront transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Le directeur général, le maire et les membres du conseil ont été rencontrés et leurs commentaires ont été pris en considération dans la rédaction du présent rapport. Les membres du comité restreint ont à cette occasion invoqué avoir agi en fonction des conseils et recommandations de l'avocat de la Municipalité.

Québec, le 3 avril 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

