

Québec, le 10 mai 2024

PAR COURRIEL
npaquet@stepetronille.com

Madame Nathalie Paquet
Directrice générale
Municipalité de Sainte-Pétronille
3, chemin de l'Église
Sainte-Pétronille (Québec) G0A 4C0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite de divulgations d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Sainte-Pétronille

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*, chapitre D-11.1 (LFDAROP). Ce rapport contient les conclusions et recommandations de la Commission concernant la situation portée à son attention et mentionnée en objet.

Au terme de l'enquête, il appert que la Municipalité devait résoudre une problématique réelle et, qu'à cette fin, elle a pris des décisions, dont elle est certes imputable, mais qui ne peuvent être considérées des actes répréhensibles au sens de la LFDAROP.

Les citoyens de Sainte-Pétronille ont le droit de poser des questions, d'être en désaccord avec des décisions municipales, de critiquer ces décisions et de se mobiliser pour les faire changer, par exemple par le biais de pétitions. Cela est même souhaitable dans une saine démocratie. Une telle mobilisation ne justifie toutefois en rien un certain nombre de débordements qui ne peuvent être tolérés par une municipalité.

En ce qui concerne la mise en demeure envoyée à 97 citoyens, il est bien sûr possible, en rétrospective, de critiquer le positionnement pris par la Municipalité et d'identifier des mesures alternatives qui auraient pu être mieux adaptées à la situation fragile qui prévalait. Il s'agit par ailleurs d'une décision d'opportunité de

...2

la Municipalité, à qui appartient le soin de décider des moyens à mettre en place pour faire cesser une problématique réelle.

Quant aux interventions visant le journal local, l'intervention du procureur de la Municipalité était de nature à nuire à liberté de presse et aurait dû être plus limitée. Même si elle visait l'atteinte d'un objectif raisonnable, soit la protection de la réputation de la directrice générale, la position de la Municipalité peut être discutable, et nous jugeons qu'elle s'aventurait sur un terrain glissant. Il ne s'agit toutefois pas d'un acte répréhensible au sens de la LFDAROP.

Le rapport ci-joint contient des recommandations pour la Municipalité visant l'amélioration de la situation, dont une visant à ce que la Municipalité se dote d'une politique encadrant ses relations avec les médias.

Ce rapport doit être déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.

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 de Sainte-Pétronille »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

MAI 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 Sainte-Pétronille

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 : 978-2-550-97537-3

© Commission municipale du Québec, 2024

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L’enquête.....	5
4 – Les conclusions	10
5 – Les recommandations	13

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 Sainte-Pétronille (ci-après : « la Municipalité »).

Plus précisément, l'enquête de la DEPIM est déclenchée à la suite de l'envoi, par les procureurs de la Municipalité, de mises en demeure à 97 citoyens ainsi qu'à des mises en garde formulées au journal local Autour de l'Île (ci-après : « Journal ») le ou vers le 11 décembre 2023.

Par le biais des mises en demeure en question, la Municipalité met essentiellement les citoyens en garde contre une insistance à discréditer la directrice générale de la Municipalité. Elles demandent également de cesser toute démarche visant à obtenir des renseignements personnels et confidentiels la concernant et concernant son embauche, de mettre fin à toute diffusion d'informations et documents la concernant et obtenus de la part de son employeur antérieur et d'arrêter toute intervention publique portant atteinte à sa vie privée et sa réputation.

Des mises en garde similaires sont émises par les procureurs auprès du Journal. Le tout est fait verbalement et confirmé par écrit à la demande du Journal. Des informations circulent à l'effet qu'à cette occasion, on aurait aussi évoqué la possibilité de priver le Journal de son financement municipal s'il publiait un texte rapportant la situation de la directrice générale.

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.

Ces interventions de la Municipalité auprès de ses citoyens et du Journal sont alors perçues comme des gestes visant à les intimider et les museler, alors qu'ils considèrent soulever en toute légitimité une problématique concernant la directrice générale et son embauche récente.

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.

Faits établis par l'enquête

L'enquête révèle que les mises en demeure et mises en garde faites par la Municipalité auprès de citoyens et du Journal étaient motivées par la volonté de faire cesser des conduites qu'elle jugeait préjudiciables pour sa directrice générale.

Ces conduites se multiplient et s'aggravent depuis la fin de l'été 2023, au moment où des changements ont été apportés à la gestion de la bibliothèque municipale, assurée auparavant par un groupe de bénévoles.

Ces changements ont été instaurés suivant une demande de remboursement formulée par les bénévoles en question auprès de la Municipalité en août 2023. Ces bénévoles avaient tenu, comme ils l'avaient toujours fait annuellement jusque-là, un souper visant à reconnaître leur propre contribution.

Selon la pratique établie, ils contractaient à cette occasion des dépenses pour la tenue dudit souper, essentiellement de la nourriture et de l'alcool, sans en aviser préalablement le conseil de la Municipalité et sans obtenir son autorisation formelle. Ils soumettaient par la suite la facture à la Municipalité et en obtenaient le remboursement. Cette année-là, une carte-cadeau de la SAQ avait de plus été offerte à un bénévole à l'occasion de son départ.

Étant nouvellement arrivée en poste en mai 2023 et constatant que la dépense n'avait fait l'objet d'aucune autorisation, la directrice générale l'a soumise au conseil pour approbation, comme le veut l'exécution normale de ses

tâches. En effet, malgré la pratique prévalant depuis des années, le conseil de la Municipalité est le seul à qui la Loi confère, sauf exceptions spécifiquement prévues, le pouvoir de dépenser et contracter au nom de la Municipalité. Ajoutons que le conseil de la Municipalité est aussi tenu à d'importantes obligations visant à assurer la saine gestion financière de la Municipalité et à mettre en place un système d'autorisation et de contrôle des dépenses⁷.

Placé devant le fait accompli et en cohérence avec de nouvelles orientations déjà prises à l'effet de ne plus contracter de dépenses d'alcool au nom de la Municipalité, le conseil décide d'autoriser le remboursement des frais de nourriture qui totalisent 184,67 \$, mais pas ceux relatifs à l'alcool au montant de 294,08 \$. On croit alors avoir trouvé un juste compromis. Les personnes ayant participé au souper doivent donc assumer personnellement une somme de 19,61 \$ chacune pour la tenue dudit souper.

Notons incidemment que l'instauration de politiques interdisant de contracter des frais d'alcool constitue une bonne pratique établie dans plusieurs municipalités, laquelle vise essentiellement à assurer une saine gestion des fonds publics et de renforcer la confiance du public dans l'administration municipale.

Cette demande de remboursement est aussi l'occasion pour la Municipalité de constater que la gestion de la bibliothèque n'est pas conforme à ce que dicte la loi et de revoir certaines façons de faire.

Ainsi, pour l'avenir, plutôt que de procéder via une « petite caisse », les dépenses devront être soumises à la directrice générale ou la directrice générale adjointe pour autorisation, conformément au pouvoir de dépenser leur ayant été dûment délégué par le conseil. L'article 961.1 du Code municipal prévoit en effet que seul un fonctionnaire ou un employé peut se faire déléguer par le conseil le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la Municipalité. Cette disposition exclut donc que pareille délégation puisse être faite en faveur d'un membre du conseil ou d'un bénévole, à titre d'exemple.

Également, afin d'assurer la représentativité de la Municipalité quant aux activités de la bibliothèque, il est prévu qu'un membre du conseil participera aux rencontres qui étaient jusqu'alors tenues exclusivement entre bénévoles. La Municipalité décide également d'être signataire officiel des publications concernant la bibliothèque, alors qu'auparavant, elles étaient signées par les bénévoles.

7. Titre XXIII du Code municipal du Québec, chapitre C-27.1 (ci-après : « Code municipal »).

Le refus du conseil de rembourser les frais d'alcool ainsi que les nouvelles orientations quant à la gestion de la bibliothèque sont très mal reçus par les bénévoles. Diverses communications, dont la tenue d'une rencontre entre le conseil, la directrice générale et les bénévoles, s'ensuivent. On tente alors d'expliquer les motifs qui sous-tendent les décisions.

Nous notons que la réaction des bénévoles est vive. Certains font preuve de fermeté et le ton qu'ils utilisent dans le cadre de l'envoi de courriels est parfois belliqueux.

Les bénévoles ne croient pas non plus que les changements apportés reposent sur des considérations légales et se sentent infantilisés. À titre d'exemples, via un porte-parole officiel, les bénévoles expriment ressentir qu'on ne leur fait pas confiance ou encore que : *« Tous les bénévoles de la bibliothèque sont outrés de la façon de réagir du Conseil et le moral des troupes est au plus bas. Nous nous sentons traités comme des enfants qui auraient mal agi et à qui on tape sur les doigts. »* Ils réclament à la Municipalité des preuves au sujet du cadre légal applicable. En outre, les bénévoles maintiennent que les dépenses d'alcool doivent leur être remboursées en raison de la pratique passée et des postes budgétaires afférant aux dépenses de la bibliothèque qui apparaissent à la résolution 2022-187 votée par le conseil quant aux prévisions budgétaires de 2023. En outre, selon eux, puisque des conseillers étaient présents au souper, ils en infèrent que le conseil de la Municipalité approuve la dépense.

Dans le cadre des communications entre la Municipalité et les bénévoles, certains écorchent la directrice générale, qui, rappelons-le, ne fait qu'exécuter ses tâches et mettre en œuvre les orientations établies par le conseil. On l'accuse de sembler vouloir tout régir et traiter les bénévoles comme du personnel *« bas de gamme »*. Éventuellement, des élus reçoivent des appels de la part de bénévoles qui questionnent la compétence et l'intégrité de la directrice générale.

Devant ce type de conduites, le maire appelle les bénévoles au respect et les informe que sans lien de confiance et de respect, le conseil *« devra prendre des actions afin de faire valoir ses droits et obligations légales. »* Selon les faits et informations recueillis au cours de l'enquête, ce message du maire est perçu par des bénévoles comme des menaces envers eux.

Finalement, le 6 octobre 2023, du fait que la Municipalité refuse de réviser sa position quant au remboursement des dépenses d'alcool et des nouvelles directives de gestion de la bibliothèque, les bénévoles démissionnent en bloc par la voie d'un communiqué officiel et sans équivoque.

À compter du moment de l'effectivité de la démission de bénévoles, la Municipalité change les serrures de la bibliothèque, comme le veut la bonne pratique. L'enquête permet de comprendre que les bénévoles s'offusquent et s'étonnent des démarches de la Municipalité et qu'ils auraient, dans les faits, souhaité que celle-ci revoie sa décision en raison de leur démission qui aurait été davantage un levier de négociation.

Alors que tel n'est pas le cas, les bénévoles prennent l'initiative d'informer les citoyens qu'un événement qu'ils organisaient au nom de la Municipalité est annulé en raison d'un conflit entre elle et les bénévoles.

Par la suite, via l'émission d'un communiqué, les bénévoles prennent la population à partie en lançant une invitation à se rendre en grand nombre à la séance du conseil à être tenue le 6 novembre 2023. La situation est présentée de la manière suivante :

« L'administration municipale impose depuis quelque temps un régime excessif, démobilisateur et infantilisant de contrôles et de désapprobations. Elle refuse dorénavant de rembourser aux bénévoles leur souper annuel tenu en été, depuis plus de 25 ans, auquel assistent des élu.e.s municipaux, sous prétexte que ce sont des dépenses excessives, malgré le fait qu'elles soient prévues au budget de la bibliothèque. C'est maintenant la municipalité qui s'octroie le bénéfice des expositions (sic) que nous organisons, qui a un droit de regard sur les publications que nous rédigeons et l'achat des livres (nouveau), qui remercie les personnes qui font des dons de livres, sous prétexte que la bibliothèque appartient à la municipalité et que c'est la municipalité qui s'adresse aux citoyens. La bibliothèque et ses bénévoles n'existent plus. »

Lors de la séance du 6 novembre 2023, des citoyens chahutent et tiennent des propos irrespectueux envers le maire et la directrice générale. Entre autres, le maire se fait dire qu'il a de la *« graine de dictateur »*. À un moment, la directrice générale reprend possession du micro puisque les citoyens le font circuler entre eux et prennent la parole sans autre autorisation du maire. Un citoyen se moque d'elle en affirmant qu'elle veut contrôler.

Les conduites inadéquates à l'endroit de la directrice générale vont s'amplifier alors que, alerté par les communications faites par les bénévoles, un citoyen n'étant aucunement relié audit dossier commence à effectuer des recherches à son sujet. Ce citoyen trouve alors un article de journal faisant état de départs massifs au sein de la Municipalité de Val-des-Lacs (Val-des-Lacs) où œuvrait la directrice générale par le passé.

Ce citoyen prend l'initiative de communiquer avec la directrice générale de Val-des-Lacs, disant vouloir obtenir des renseignements relativement à la directrice générale de la Municipalité.

La directrice générale de Val-des-Lacs oriente alors le citoyen vers des procès-verbaux concernant la directrice générale, pourtant rédigés de manière anonyme. Elle dévoile ainsi que la directrice générale a fait l'objet d'un congédiement suivant une enquête menée par Val-des-Lacs.

Les informations fournies par la directrice générale de Val-des-Lacs permettent au citoyen de formuler une demande d'accès à des documents à laquelle celle-ci, après avoir consulté un conseiller juridique, donne suite en transmettant la lettre de congédiement dont la directrice générale de la Municipalité a fait l'objet. Bien qu'en grande partie caviardée, la lettre transmise contient encore des informations personnelles, sensibles et potentiellement préjudiciables relativement à la directrice générale.

En outre, la directrice générale de Val-des-Lacs met le citoyen en contact avec un ancien membre du conseil de Val-des-Lacs dont elle a entendu dire qu'il détenait des informations au sujet de la directrice générale. Cet ancien membre du conseil colportera par la suite toutes sortes d'allégations au sujet de la directrice générale, dont certaines réfèrent à des conduites graves. Or, selon l'enquête, la plupart des informations ainsi rapportées sont issues de ouï-dire et n'ont pas été valablement vérifiées par cet ancien membre du conseil.

L'enquête permet de comprendre que cet ancien membre du conseil a aussi écrit au maire de la Municipalité, se disant stupéfait de l'embauche de la directrice générale et indiquant que celle-ci avait été mise à la porte de Val-des-Lacs à la suite d'une enquête diligente faite par un avocat, avec de « *sérieuses raisons* » et « *un dossier étoffé* ».

Or, notre enquête révèle qu'une personne bien informée de l'ensemble de la situation saurait certes que cette enquête a effectivement été tenue, mais surtout, qu'elle n'a fait l'objet d'aucun rapport. De plus, la directrice générale n'a jamais pu y participer afin de fournir sa version des faits puisqu'elle était en absence maladie au moment où elle s'est déroulée.

En outre, selon nos vérifications, cet ancien membre du conseil n'était même plus en poste au moment de ladite enquête et de la fin d'emploi de la directrice générale. Toute information qu'il possède à ce sujet est de seconde main. Encore récemment, cet ancien membre du conseil

contactait un membre du conseil de la Municipalité pour lui dépeindre négativement la directrice générale.

À compter de ce moment, se mettent à circuler dans la petite communauté toutes sortes d'allusions, de présomptions et de spéculations à l'endroit de la directrice générale qu'il ne convient pas de répéter. Des citoyens font des vérifications au sujet de ses conduites passées et d'erreurs qu'elle aurait pu commettre jadis. Des citoyens se mettent aussi à supposer que l'embauche de la directrice générale a été faite de façon irrégulière.

Une lettre est envoyée par un groupe de citoyens à la Municipalité le 11 novembre 2023 pour demander de retarder sa période de probation. Par la suite, des citoyens entreprennent de faire circuler une pétition pour demander la tenue d'une enquête au sujet de son embauche.

La pétition contient la lettre de congédiement de la directrice générale et elle est déposée à la Municipalité le 11 décembre 2023. Elle compte 97 signataires. Cela donne raisonnablement l'indication à la Municipalité que la lettre de congédiement contenant des informations personnelles potentiellement préjudiciables relativement à la directrice générale a, à tout le moins, été diffusée aux signataires. La Municipalité a aussi de sérieuses raisons de croire que la lettre de congédiement n'aurait pas dû être transmise au citoyen et, surtout, circuler dans la population.

La séance que tient le conseil le soir même est à nouveau difficile. Plusieurs citoyens ne respectent pas le décorum et passent outre les directives du maire. Les citoyens interrompent le déroulement de la séance, rient, lancent des remarques quand bon leur semble. Des citoyens, en dehors de la période de questions, prétendent avoir le droit de poser des « *questions de privilège* » et vont de l'avant malgré le refus du maire. On prétend que l'assemblée est souveraine. Alors que le maire tente de ramener l'ordre afin de poursuivre la séance, on s'exclame : « *Autoritarisme* », « *La graine de dictateur que je soupçonnais est confirmée* », « *Dictature* », « *Vous n'avez pas de respect pour votre assemblée* ».

Il est utile de rappeler que les séances du conseil ne sont pas des assemblées publiques, mais bien des séances tenues en public, conformément au Code municipal. C'est le maire, à titre de président du conseil, qui maintient l'ordre et le décorum et décide les questions d'ordre⁸.

8. Code municipal, art. 159.

En outre, lors de cette séance, la directrice générale est à nouveau prise à partie personnellement et malmenée publiquement. Alors qu'elle tente de présenter le budget, des citoyens se plaignent du format du document exhibé à l'écran et lui coupent la parole. Pendant que la directrice générale répond normalement à la question d'une citoyenne, un citoyen l'accuse bêtement de parler en même temps que cette dernière. Un citoyen va même jusqu'à photographier ou s'apprête à photographier la directrice générale sans son autorisation.

Enfin, des citoyens déposent publiquement la pétition concernant la directrice générale alors qu'elle n'est pas à l'ordre du jour. Ils somment le conseil de revoir son embauche et de faire enquête afin de voir si elle doit demeurer leur directrice générale.

Alors que le maire tente d'expliquer qu'une firme a été mandatée dans le cadre de l'embauche et que le tout a été fait rigoureusement, il est interrompu par des rires et des réactions dans la salle. En outre, lorsque le maire affirme que la directrice générale fait bien son travail, on entend à nouveau des rires et des moqueries : « *Deux employés en congé de maladie, ça va bien!* », « *Comédie humaine* ».

Éventuellement, la Municipalité est informée que le Journal s'apprête à publier un texte rapportant le déroulement de la séance du conseil et dans lequel des informations potentiellement préjudiciables seraient diffusées au sujet de la directrice générale.

Devant la tournure des événements et l'ampleur que prend la situation relativement à la directrice générale, des actions sont prises par la Municipalité dans le but de faire cesser les conduites qu'elle juge inappropriées à son endroit. Rappelons que la Municipalité est tenue selon la Loi d'assurer un milieu de travail sain, sécuritaire et exempt de harcèlement à la directrice générale⁹.

Notons également que la Municipalité est à ce jour satisfaite de la prestation de travail de la directrice générale et que l'évaluation de la qualité de son travail appartient au conseil municipal et non aux citoyens. Par ailleurs, contrairement à ce qui est colporté à son sujet, notre enquête ne met en lumière aucune situation contemporaine concrète de nature préoccupante au sujet de la directrice générale. Nous notons également que, même si des conduites passées problématiques de la directrice générale étaient avérées, ce sur quoi l'enquête ne porte pas, cela n'empêcherait pas la Municipalité de désirer maintenir son lien d'emploi avec elle.

Enfin, l'enquête confirme que le recrutement de la directrice générale a été fait dans les règles de l'art.

C'est dans ce contexte que des mises en garde sont faites par la Municipalité par voie de mises en demeure aux 97 citoyens signataires de la pétition. L'enquête révèle que ce choix est issu du fait que la Municipalité n'était pas en mesure de cibler les citoyens ayant fait circuler la pétition puisque ces derniers ne s'étaient pas identifiés. En outre, puisque la lettre de congédiement était jointe à la pétition, la Municipalité avait des raisons de croire que les signataires en avaient obtenu copie ou qu'ils étaient minimalement au fait de son contenu. Selon la Municipalité, elle cherchait à sensibiliser les citoyens sur ses prétentions quant à la nature des informations détenues et les conséquences de leur diffusion.

Simultanément à cette démarche, le procureur de la Municipalité communique avec des représentants du Journal quant à la nature des informations qu'il s'apprêtait à publier. Le procureur formule alors plusieurs mises en garde au Journal quant à de la potentielle diffamation à l'endroit de la directrice générale.

À l'occasion de ces communications, le procureur fait état des prétentions de la Municipalité à l'effet que le Journal est essentiellement financé par les municipalités de la MRC dans le but de servir d'outil de communication neutre et non partisan et que telle aurait toujours été la pratique. Ainsi, selon la Municipalité, la vocation du Journal aurait toujours été celle de servir de bulletin d'informations pour les Municipalités. Son conseil d'administration serait d'ailleurs en partie composé de membres du conseil de chaque municipalité.

Le procureur indique également au Journal que les fonds qui lui sont remis ne devraient pas servir à publier des articles dans le but de dénigrer les employés municipaux et d'affecter l'honneur et l'intégrité des membres du conseil municipal. Le procureur avise également que, dans l'éventualité où un article était rendu public, la Municipalité avait la ferme intention de traiter de cette situation avec les autres municipalités locales et avec la MRC pour les sensibiliser à cette situation et pour s'assurer qu'elle ne puisse pas se reproduire dans l'avenir.

L'enquête confirme aussi que le procureur de la Municipalité a laissé plus directement entendre au Journal que la Municipalité pourrait vouloir remettre en question le financement du Journal s'il publiait un article préjudiciable pour la directrice générale dans le contexte qui prévaut et étant donné la mission normalement confiée au Journal.

9. Loi sur les normes du travail, RLRQ, c. N. 1.1, art. 81.19.

À la demande du Journal, le procureur de la Municipalité a transmis un résumé des éléments soumis quant à l'article à être publié concernant les allégations à l'endroit de la directrice générale.

Selon les discussions tenues avec les représentants du Journal, le procureur de la Municipalité a compris que le Journal partageait sa position et ne publierait pas l'article prévu.

Éventuellement, la Municipalité a été informée qu'un membre de l'équipe du Journal irait tout de même de l'avant avec la publication d'un texte au contenu potentiellement préjudiciable pour la directrice générale. C'est dans ce contexte qu'une mise en demeure a finalement été transmise à ce dernier.

Dans cette mise en demeure, les procureurs de la Municipalité prennent soin de préciser que celle-ci : « *...ne vise évidemment pas à vous priver de votre droit de parole à titre de journaliste. Elle vise plutôt à vous sensibiliser au cadre conventionnel et réglementaire régissant les relations entre le Journal et la Municipalité régionale de comté de l'Île-d'Orléans (ci-après désignée la « MRC de l'Île-d'Orléans ») de même qu'à vos obligations, en tant que citoyen, eu égard à de potentielles atteintes à la vie privée et à la réputation des employés et élus de notre Cliente.* »

Au moment de rédiger le présent rapport, des citoyens poursuivent leurs démarches d'enquête au sujet de conduites passées de la part de la directrice générale.

En outre, une nouvelle pétition était mise en circulation afin d'exiger que le conseil municipal adopte « *une attitude appropriée envers les citoyens* ». Il semble que 512 signatures auraient été récoltées.

Le contenu de cette pétition démontre une méconnaissance des obligations des municipalités du Québec quant à la tenue des séances du conseil et est de nature à induire la population en erreur à ce sujet. En effet, on y exige entre autres un accès élargi aux séances du conseil lorsque nécessaire et une liberté d'échanges lors des séances publiques. Cette demande fait notamment référence au refus de la Municipalité de tenir ses séances dans une salle permettant l'accès à un plus grand nombre de citoyens. On fait grand cas que la Municipalité ne fournisse pas un budget ventilant chacun des postes de dépenses, ce qu'elle n'est pas tenue de faire.

Notons que la Municipalité n'a pas plus l'obligation d'élargir l'accès aux séances du conseil et que l'obligation de tenir des séances publiques ne transforme pas ces dites séances en assemblées publiques. Contrairement à ce qu'induisent les responsables de la pétition, les orientations prises par la

Municipalité quant à la tenue des séances sont des pratiques conformes à la loi. Par ailleurs, ces orientations apparaissent plutôt judicieuses eu égard aux comportements de certains citoyens ayant empêché le bon déroulement des dernières séances du conseil. L'enquête met aussi en lumière que des citoyens impliqués dans le cadre de la signature de cette pétition continuent de rapporter des informations potentiellement inexactes ou mensongères au sujet de la directrice générale. Par leur insistance, ils génèrent également des inconforts auprès de certains citoyens ayant fait l'objet de leur visite.

L'enquête révèle aussi qu'à ce jour, les séances du conseil demeurent difficiles. Par exemple, lors de la séance du 2 avril 2024, alors que le maire a la parole, des citoyens applaudissent et s'exclament « *Bravo!* » du fait que le conseil prend acte de la démission récente de trois conseillers, générant la tenue d'élections partielles qui occasionneront d'importants investissements en ressources humaines et financières pour la Municipalité. Au même moment, on peut entendre crier des citoyens massés à l'extérieur de la salle. Au moment où le maire fait état de l'octroi d'une prime à la directrice générale, des citoyens réagissent et on entend à nouveau crier à l'extérieur. Alors que la nouvelle pétition est abordée par un citoyen, les citoyens insatisfaits des réponses du maire chahutent et rient. On entend à nouveau crier des citoyens à l'extérieur. Certains d'entre eux vont jusqu'à frapper violemment et de façon menaçante dans les vitres de la salle du conseil au point de faire craindre qu'elles ne se fracassent.

Encore récemment, le groupe de bénévoles revenait à la charge et, dans une communication transmise aux citoyens de la Municipalité, référait entre autres à l'existence d'un climat toxique induit par la directrice générale avec l'approbation du maire.

Un citoyen exerce également des pressions auprès de la Municipalité pour pouvoir installer son téléphone sur la table du conseil afin que les citoyens à l'extérieur puissent entendre en direct le déroulement de la séance, ce qui lui a été refusé par le maire. Ce citoyen prétend qu'il s'agit d'un geste de provocation de la part du maire et fait d'inquiétantes et étonnantes allusions à l'effet que : « *Cette provocation de votre part aurait pu induire une réaction négative et nécessiter une intervention advenant du désordre.* » Il est à noter que la Municipalité procède déjà à la captation des séances du conseil et qu'elle les rend disponibles publiquement dès le lendemain,

ce qui répond aux exigences de la loi¹⁰. En outre, dans un courriel transmis à un groupe de citoyens, nous pouvons lire un appel au calme de la part d'un citoyen, laissant croire que l'obstruction au déroulement des séances relève d'actions concertées et qu'on a conscience de ses impacts sur la Municipalité : « *Dans les circonstances, nous vous demandons de socialiser positivement et de faire preuve de civisme en n'interférant pas négativement avec la séance. Tout manquement à l'ordre viendrait justifier le discours du conseil à l'effet qu'ils se sentent harcelés et intimidés par les citoyens.* »

4 – Les conclusions

Les citoyens de Sainte-Pétronille ont le droit de poser des questions, d'être en désaccord avec des décisions municipales, de critiquer ces décisions et de se mobiliser pour les faire changer, par exemple par le biais de pétitions. Cela est même souhaitable dans une saine démocratie.

L'enquête permet toutefois de conclure que, dans la situation qui nous intéresse, une simple décision de saine gestion des fonds publics de la Municipalité, refusant notamment de rembourser des frais de dépenses d'alcool à des bénévoles, a généré un important mécontentement ainsi qu'une mobilisation qui ne justifient en rien un certain nombre de débordements qui ne peuvent être tolérés par une municipalité.

Ainsi, la directrice générale ayant été appelée à mettre à exécution les décisions du conseil commence alors à faire l'objet de conduites inadéquates de la part de certains citoyens qui s'en prennent à elle en séance du conseil et en remettant continuellement en question ses qualités professionnelles auprès de membres du conseil.

À cette situation déjà délicate sont venus se greffer d'autres citoyens alertés par les bénévoles et non concernés par la situation, qui ont entrepris d'effectuer des recherches au sujet de la directrice générale. Ces recherches ont mené à l'obtention de renseignements sensibles et confidentiels relativement à son ancien emploi, transmis par la directrice générale de Val-des-Lacs et un ancien membre du conseil de Val-des-Lacs sans égard à l'ensemble du contexte et dont plusieurs étaient issus de ouï-dire.

C'est alors qu'une campagne de dénigrement à l'endroit de la directrice générale se déroule au sein de la petite communauté. Il est entre autres démontré que des citoyens

ont colporté des informations potentiellement préjudiciables eu égard à cette dernière et qu'ils ont mobilisé la population afin d'exiger une enquête sur son embauche par le dépôt d'une pétition dont ils répètent publiquement le contenu à l'occasion d'une séance du conseil.

L'enquête démontre que la Municipalité est pourtant satisfaite de la prestation de travail de la directrice générale et ne met en lumière aucune conduite préoccupante de sa part dans le cadre de l'exécution de ses fonctions actuelles. Rappelons également que son embauche a été faite dans les règles de l'art.

Face à cette situation et dans le cadre du respect des obligations légales qui lui incombent envers son employée, la Municipalité a pris la décision de transmettre des mises en garde à des citoyens par voie de mises en demeure. Ne sachant pas qui exactement était à la source de la diffusion des informations, la Municipalité a procédé à un envoi massif à l'ensemble des 97 signataires d'une pétition qui demandait la tenue d'une enquête concernant l'embauche de la directrice générale. Même si le nombre de mises en demeure peut sembler excessif, l'enquête tend à démontrer que la Municipalité avait de sérieuses raisons de croire que ces personnes détenaient des informations confidentielles et potentiellement préjudiciables relativement à la directrice générale.

Cette action prise par la Municipalité a eu pour effet d'envenimer la situation. Il s'agit par ailleurs d'une décision d'opportunité de la Municipalité à qui appartient le soin de décider des moyens à mettre en place pour faire cesser une problématique réelle. En effet, comme mentionné précédemment, la Municipalité a la responsabilité et même l'obligation légale de garantir à ses employés un climat de travail exempt de harcèlement. C'est donc à elle que revient le choix du moyen approprié, au cas par cas, pour assumer sa responsabilité à la lumière de son évaluation des faits.

Il est bien sûr possible, en rétrospective, de critiquer le positionnement pris par la Municipalité et d'identifier des mesures alternatives qui auraient pu être mieux adaptées à la situation fragile qui prévalait. La problématique vécue par la Municipalité est toutefois bien réelle, et nos démarches permettent de documenter cet état de fait. Ainsi, **l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ)** nous indique ceci :

10. Code municipal, art. 149.1.

Dans les dernières années, plusieurs articles et témoignages ont fait état de situations problématiques, de harcèlement et d'intimidation de la part de citoyens envers les élus. Ce portrait est malheureusement réel et nos 1 300 membres, directeurs généraux, greffiers et trésoriers de plus de 915 organisations municipales, peuvent en témoigner.

La loupe est actuellement mise sur une problématique non négligeable qui doit être dénoncée. Cependant, cette situation inacceptable est encore plus profonde. En fait, les problématiques d'intimidation, de harcèlement, voire de violence de la part des citoyens, sont régulièrement vécues par les directions générales ainsi que les employés municipaux. L'équipe du service-conseil en gestion municipale de l'ADMQ reçoit un nombre important d'appels à ce sujet et une hausse de ces cas est constatée depuis quelques années.

Insultes à l'hôtel de ville, appels et messages téléphoniques anonymes, dépliants distribués pour dénigrer, visites au domicile des employés par des citoyens mécontents, menaces ou encore se faire suivre en véhicule ou à pied... Autant d'événements trop souvent rapportés.

Afin d'avoir des données sur ce phénomène grandissant d'intimidation provenant de citoyens, notre association a sondé ses membres en avril 2023. Les résultats parlent d'eux-mêmes. Sur 524 répondants provenant de l'ensemble des régions du Québec, 53 % ont affirmé avoir vécu de l'intimidation ou du harcèlement de la part de citoyens au cours des cinq dernières années. Plus précisément, 55 % d'entre eux ont songé à quitter leur organisation, voire la profession.

En plus des cris et des paroles blessantes ou mensongères, ces situations ont engendré des menaces (42 %), un geste violent avec ou sur un objet (20 %), de la surveillance près de leur lieu de travail (12 %) et de l'intimidation sur la route (5 %)

Les raisons de ces comportements inadéquats sont fréquemment en raison des taxes municipales, des emprunts, des demandes de permis, des travaux effectués par la municipalité, des projets à venir, des constats d'infraction émis ou des modifications réglementaires, etc.

Le milieu municipal évolue rapidement et est un écosystème propre à lui, difficilement comparable avec une entreprise privée ou un OBNL. De plus, l'encadrement légal et réglementaire ainsi que l'ensemble des obligations à réaliser en font un milieu très complexe. Ce sont plus de 42 lois et tout autant de règlements dans plus de 12 champs d'interventions que les directeurs généraux, greffiers et trésoriers et les employés doivent mettre en œuvre.

Cet environnement complexe peut entraîner une incompréhension et de la déception chez des citoyens, ce qui entraîne des frustrations et crée, dans certains cas, les situations évoquées ci-dessus. Situations qui peuvent s'enflammer rapidement quand de mauvais renseignements ou une mauvaise interprétation sont véhiculés largement.

Bien que la situation ne soit pas simple, nous sommes d'avis que la protection des employés doit être une priorité pour les organisations municipales et qu'un important travail d'explication des règles assujettissant les municipalités, dont les limites possibles d'intervention des élus, des employés et du citoyen, doit être amorcé. Nous croyons que cet important exercice d'explication et de sensibilisation pourrait désamorcer certaines situations en amont.

Le moyen ici choisi par la Municipalité fait partie des outils légaux à sa disposition afin de résoudre une problématique bien réelle. Le conseil est certes imputable des décisions ainsi prises, mais en l'absence de contravention à une loi ou règlement, de manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, d'usage abusif des fonds ou des biens de la Municipalité, d'un cas grave de mauvaise gestion ou encore d'un acte ou omission portant gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne, nous ne pouvons retenir que la conduite à l'égard de la Municipalité se rapporte à un acte répréhensible au sens de la LFDAROP.

En ce qui concerne l'intervention auprès du Journal, l'enquête démontre qu'en plus des mises en garde quant à la diffamation, des allusions ont été faites à l'effet de remettre en question son financement si, en rapportant les événements vécus au sein de la Municipalité, il publiait des informations mensongères à l'endroit de la directrice générale. Rappelons que le Journal est un OBNL dont les activités dépendent des municipalités de la MRC.

Ces allusions sont de nature à nuire à la liberté de presse, notamment en raison du contexte de précarité financière qui touche l'ensemble des médias. Il doit être clair pour les journalistes que les deniers publics versés aux médias ne sont pas tributaires de leur loyauté envers leur bailleur de fonds lorsqu'il est question d'enjeux d'intérêt public. L'intervention du procureur de la Municipalité aurait dû être plus limitée, et ce, même si elle visait l'atteinte d'un objectif raisonnable, soit la protection de la réputation de la directrice générale.

Cependant, dans le cas qui nous occupe, la Municipalité considère qu'elle avait des motifs raisonnables de prétendre que le financement accordé au Journal via la MRC était en lien avec la vocation informative, neutre et non partisane de la couverture de ce dernier en ce qui concerne les affaires municipales.

Bien que cette position de la Municipalité puisse être discutable, et que nous jugeons qu'elle s'aventurerait sur un terrain glissant en allant de l'avant avec de telles prétentions, cela ne correspond pas à un acte répréhensible au sens de la LFDAROP.

Cela étant, la Municipalité aurait avantage à encadrer clairement ses relations avec les médias.

Enfin, l'enquête révèle que depuis novembre 2023, et malgré plusieurs appels au calme de la part du maire, les séances du conseil sont difficiles. Des citoyens font preuve d'incivilité envers des membres du conseil et de la directrice générale, en plus de ne pas respecter le décorum et de bafouer l'autorité du maire présidant les séances. Cependant, l'enquête démontre que ces derniers accomplissent correctement leurs rôles et responsabilités prescrits par la Loi.

Bien que la réalité politique veuille que les citoyens insatisfaits puissent exprimer leur désaccord, cela ne justifie pas certains des débordements démontrés. Les élus sont pris à partie, et démunis face aux débordements et attaques auxquels ils font face. À sujet, la **Fédération québécoise des municipalités (FQM)**¹¹ nous indique ceci :

Dans les dernières années, le monde municipal a vu le nombre de cas d'intimidation augmenter. Pour faire documenter la situation, la Fédération québécoise des municipalités a mandaté des

chercheuses de l'Université de Sherbrooke afin de faire la lumière sur les préoccupations des élus, dont les situations de harcèlement et d'intimidation.

Le rapport rendu public le 8 mars 2024 est révélateur; ce sont 39 % des répondants élus qui ont indiqué avoir subi au moins une situation de harcèlement et d'intimidation. Comme le soulignent les chercheuses, « les personnes qui travaillent dans le milieu municipal se différencient des politiciens au niveau provincial ou fédéral par leur proximité physique accrue avec les citoyens de leur municipalité. Il s'avère que cette proximité pourrait avoir un impact sur les comportements répréhensibles auxquels ces élus-es sont confrontés. » « Les types de harcèlement les plus fréquemment rapportés par les répondants dans leurs témoignages sont la diffamation et la violence verbale. » « L'enjeu de la montée des incivilités en politique, et ce particulièrement dans le cadre des communications en ligne, a fait couler beaucoup d'encre alors qu'on rapportait des démissions ou des arrêts de travail chez des élus-es des municipalités du Québec. »

La FQM est sur la ligne de front pour développer des solutions pour contrer ce fléau qui non seulement affecte le bien-être des élus-es et des employés municipaux, mais également, nuit à la démocratie au Québec.

Grâce à un appui financier du gouvernement du Québec, la FQM, par l'entremise de son Fonds d'assurance des municipalités du Québec (Fonds), est maintenant en mesure d'offrir un nouveau produit d'assurance permettant aux élus-es et aux employés municipaux, de même qu'à leur famille immédiate, d'être accompagnés dans les procédures légales intentées à la suite de situations d'intimidation ou de harcèlement. Ce produit inclut également une aide psychologique à la hauteur de 5 heures par personne disponible pour les élus, les employés municipaux ainsi qu'à leur famille immédiate.

En parallèle la FQM offrira gratuitement à compter du 1er juin 2024, encore une fois grâce à un appui financier du ministère des Affaires municipales, un programme d'aide aux élus (PAE) et à leur famille

11. Le rapport du 8 mars 2024 peut être consulté à l'adresse : https://fqm.ca/wp-content/uploads/2024/03/ra_preoccupations_elues_et_elus_2023.pdf

immédiate leur donnant accès à un soutien psychologique et professionnel. Par ce programme, les élus pourront bénéficier d'une écoute attentive, des conseils éclairés et d'un accompagnement personnalisé pour surmonter les difficultés rencontrées dans l'exercice de leur mandat. La tâche des élus-es municipaux est souvent exigeante et ils doivent faire face à de nombreuses pressions. Ce programme pourra alléger cette pression, vécue par certains, en offrant un espace sécuritaire pour exprimer leurs préoccupations et préserver leur bien-être mental.

Finalement, depuis plusieurs années, la FQM offre divers services pour accompagner et soutenir les municipalités. Pensons entre autres au Service de la formation qui permet de rehausser le niveau de connaissance et de compétences propres à l'exercice des fonctions municipales ou encore le Service en ressources humaines et relations du travail qui conseille les employeurs municipaux dans leurs défis quotidiens. Notre congrès constitue également une occasion qui permet aux élus de se réunir, partager leur expérience et tisser un réseau tout en participant à divers ateliers et conférences.

À la lumière de ce qui précède, dans l'éventualité où des conduites inadéquates de citoyens se poursuivent, il sera nécessaire que des mesures soient mises en place par la Municipalité afin de les faire cesser, le tout dans le but d'assurer le bon fonctionnement de l'appareil municipal et de respecter les obligations de la Municipalité envers la directrice générale.

Cela dit, bien que légitimée de ce faire, il demeure que toute Municipalité placée dans une posture d'opposition à l'endroit de ses propres citoyens est vulnérable et à risque. Il pourrait être judicieux pour la Municipalité d'obtenir le soutien du *ministère des Affaires municipales et de l'Habitation* dans le cadre de l'évaluation des actions à prendre pour l'avenir si la problématique devait persister.

5 – Les recommandations

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

1. Le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;

2. La Municipalité se dote d'une politique de relation avec les médias qui exclut clairement tout lien entre la couverture médiatique et le financement ou l'achat de publicité;
3. La Municipalité adopte une résolution demandant l'accompagnement du *ministère des Affaires municipales et de l'Habitation* afin de la soutenir dans la préparation de ses séances et de la conseiller dans le cadre de ses relations avec les citoyens.

Québec, le 6 mai 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

