

Québec, le 5 avril 2024

PAR COURRIEL
dq@labostonnais.ca

Madame Natalie Jalbert
Directrice générale
Municipalité de La Bostonnais
15, rue de l'Église
La Bostonnais (Québec) G9X 0A7

Objet : Conclusions et recommandations à la suite de divulgations d'actes
répréhensibles à l'égard de la Municipalité de La Bostonnais

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.

À la suite de son enquête, la Commission conclut à un cas grave de mauvaise gestion envers la Municipalité au sens du paragraphe 4° de l'article 4 de la LFDAROP.

Plus précisément, il appert de l'enquête que la Municipalité est actuellement placée dans une situation précaire qui perdure depuis 2021, à un point où l'avancement des dossiers quotidiens et la gestion de base des finances sont en péril.

Principalement, l'incapacité à brosser un portrait fidèle et exact de l'état des liquidités, de mettre à jour l'information financière et de produire les états financiers pourtant obligatoires en vertu de la loi est alarmant en plus d'être contraire aux prescriptions légales.

...2

Le dysfonctionnement constaté est exacerbé par le souci d'économie du conseil municipal qui plonge l'administration dans une plus grande précarité en refusant de faire appel aux ressources professionnelles existantes.

Les éléments obtenus à ce jour par l'enquête laissent craindre pour le fonctionnement de la Municipalité et que celle-ci soit dans l'incapacité de redresser ses finances sans autre intervention des autorités compétentes.

Le rapport ci-joint contient des recommandations pour la Municipalité et pour la ministre des Affaires municipales qui visent à ce que des mesures soient prises afin de régulariser la situation mise en lumière par l'enquête. 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 La Bostonnais »

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 La Bostonnais



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 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 : 978-2-550-97257-0

© 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.

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 La Bostonnais (ci-après : « 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

La Municipalité connaît une période d'instabilité depuis près de quatre années.

En décembre 2020, à la suite d'une démission en bloc de trois conseillers, du maire et de la directrice générale, la Municipalité a été placée sous administration provisoire et a été administrée provisoirement par la Commission entre le 25 novembre 2020 et le 4 février 2021.

Quelques mois plus après le passage de la Commission, en août 2021, un incendie majeur à l'hôtel de ville détruit le bâtiment et pratiquement tout ce qui s'y trouvait, incluant plusieurs données administratives. À cet effet, les données perdues n'ont jamais été récupérées et ne sont toujours pas en voie de l'être.

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.

À l'heure actuelle, les bureaux qui font office d'hôtel de ville se trouvent à l'intérieur d'une roulotte de chantier. La relocalisation ou la reconstruction de l'hôtel de ville divise le conseil et les citoyens.

Ajoutons que depuis 2020, la Municipalité fait face à une importante vague de départs au sein de son administration.

De 2020 à ce jour, sept différentes ressources ont occupé successivement le poste de directeur général.

C'est ultimement la greffière-trésorière, à l'emploi de la Municipalité depuis juin 2022, qui occupe ce poste depuis avril 2023. Récemment, une nouvelle ressource se joignait à l'équipe afin de pourvoir le poste de greffière-trésorière.

De mai à août 2022, l'instabilité est à son comble alors que le poste de directeur général est vacant et que tous les employés de l'administration quittent leurs fonctions. Au cours de cette période, la mairesse tente de pallier seule cette absence.

L'ensemble de ces événements a occasionné pour la Municipalité la disparition de données, des retards majeurs dans la production de ses états financiers et une perte de connaissances et d'historique qui fragilisent grandement la Municipalité.

La Municipalité est actuellement placée devant un défi de taille qui consiste essentiellement à procéder à la réorganisation de l'administration.

Un défi qui, il va de soi, commande l'implication soutenue de ressources en nombre suffisant, compétentes, expérimentées ou sinon accompagnées et soutenues par des professionnels.

Or, à l'heure actuelle, pour les diverses raisons qui suivent, employés et élus de la Municipalité sont dans l'incapacité de régulariser la situation. À la lumière de l'enquête, non seulement la problématique perdure, mais elle se complexifie au point de mettre à risque la Municipalité.

3.1 Problèmes administratifs

Malgré la bonne volonté de la directrice générale et de la greffière-trésorière en place, force est de constater que celles-ci ne sont pas outillées pour faire face aux défis majeurs que représentent la perte quasi totale des données de 2021 et des nombreux changements au sein de l'administration municipale au cours des dernières années.

Notons dans un premier temps que malgré qu'elles possèdent des compétences et expériences professionnelles antérieures intéressantes, toutes deux n'ont aucune connaissance particulière ni dans le domaine municipal ni dans les fonctions qu'elles occupent.

Celles-ci peinent également à colliger plusieurs données que devrait normalement posséder la Municipalité, mais qui s'avèrent difficiles et parfois impossibles à trouver en raison de l'important roulement de ressources depuis l'incendie et de la méconnaissance ou l'absence d'un système de classement. Il est également confirmé que la mairesse détient à son domicile personnel certains dossiers et certaines copies de dossiers, ce qui ne devrait pas être.

Il appert de l'enquête qu'il règne une incompréhension et une désorganisation importante en ce qui a trait aux finances de la Municipalité. Des comptes de taxes, dont certains datent de 2021, demeurent impayés trois ans plus tard et certains n'ont tout simplement pas été émis. Les informations reçues en cours d'enquête permettent de conclure qu'aucune mesure spécifique ne fut mise en place et que la Municipalité est présentement dans l'incapacité de redresser cette situation.

Également, l'absence de mécanismes de contrôle et d'approbation crée une désorganisation et des tensions entre l'administration et la mairesse actuelle. Plusieurs montants importants semblent avoir été contractés par un employé municipal et cette dernière sans l'accord du conseil. Ces montants auraient également été remboursés sans pièces justificatives. La directrice générale et la greffière-trésorière se trouvent dans l'incapacité de traiter plusieurs dépenses, bien que la plupart d'entre elles aient été effectuées à la suite de l'incendie.

Ce n'est que récemment, soit en janvier 2024, que la Municipalité a produit les états financiers de l'année 2021, accusant un important retard pour les années 2022 et 2023.

Selon les vérifications effectuées dans le cadre de l'enquête, la Municipalité rencontrerait actuellement des difficultés à produire des états financiers pour l'année 2022. Les employés administratifs ne sont pas en mesure d'expliquer de façon cohérente ce manquement aux obligations de la Municipalité.

Nous observons également que les états financiers de 2021 mettent en relief un déficit important.

Malgré les difficultés susmentionnées, le conseil municipal refuse de mandater les professionnels habilités à offrir un soutien et une aide conséquente.

À cet effet, le 13 février 2024, le conseil a adopté la résolution n° 2024-02-12 intitulée : « Limitation de l'accès aux avocats et professionnels de la Municipalité ». Cette résolution prévoit que la Municipalité doit restreindre l'accès aux avocats ou autres professionnels pour des raisons d'économie et de transparence vu le montant considérable accordé dans la dernière année.

Or, dans les circonstances, le soutien de ces professionnels est essentiel pour rétablir le bon fonctionnement de la Municipalité.

En plus de cet aveuglement sur les besoins criants en termes de ressources externes, les vérifications effectuées en cours d'enquête permettent d'affirmer que certains membres du conseil et la mairesse s'ingèrent dans l'administration.

3.2 Ingérence

Lors de son enquête, la DEPIM a constaté que l'exécution des tâches de la directrice générale est également rendue très difficile en raison d'une grande méconnaissance de la mairesse et de certains membres du conseil des rôles et responsabilités de chacun.

La mairesse, qui a dû pallier l'absence de plusieurs employés municipaux, invoque cette situation pour excéder le rôle que le *Code municipal du Québec C-27.1* lui confère.

En s'ingérant dans des tâches qui relèvent des fonctionnaires municipaux, la mairesse déstabilise davantage la structure administrative déjà très fragile. Cette ingérence de la mairesse fait également naître des conflits parmi les membres du conseil.

L'enquête révèle un manque important de confiance de la mairesse envers l'administration. Elle confirme même avoir conservé à son domicile des documents appartenant à l'administration, mais que la situation est maintenant régularisée.

Alors qu'elle tente de se gouverner correctement en lien avec les instructions qui lui sont données de toutes parts, la directrice générale est l'objet de reproches et parfois de l'expression de la colère de la mairesse.

La mairesse a également pris l'initiative de continuer une pratique, par ailleurs illégale, mise en place par un ancien employé de la Municipalité à l'effet de ne pas facturer de taxes d'ordures à certains villégiateurs. La mairesse

soutient qu'elle a agi ainsi en l'absence de ressources à l'administration. Des tensions et conflits au sein du conseil ont été générés du fait que la mairesse a refusé de reconnaître son erreur. Cela a mené la mairesse à lever le ton à l'endroit de la directrice générale afin qu'elle modifie le libellé d'une résolution pourtant prise par le conseil.

La DEPIM verra à évaluer ultérieurement la possibilité de traiter cette situation en vertu de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale E-15.1.0.1*.

L'enquête de la DEPIM révèle également des entorses de la part de certains conseillers qui s'ingèrent dans l'administration.

À l'automne 2023, des membres du conseil ont initié une pétition pour réclamer la démission de la mairesse.

En janvier 2024, ces mêmes conseillers ont également demandé que soit revu à la baisse le salaire de la mairesse. Or, en l'absence de consensus à ce sujet et l'imposition du veto de la mairesse lors de la résolution, les conseillers en question ont excédé leur pouvoir et ordonné aux fonctionnaires de la municipalité de couper complètement la paie de la mairesse. La directrice générale et la greffière-trésorière, prises entre l'arbre et l'écorce, ont initialement obtempéré à la demande des conseillers, sans comprendre les tenants et les aboutissants de cette décision.

Il appert de l'enquête qu'il existe un désir de la part de certains membres du conseil et de la mairesse d'améliorer le sort de la Municipalité. Or, la DEPIM constate que l'expression de cette volonté se traduit de façon si inadéquate qu'elle crée des conflits au sein du conseil. La gestion des impacts de ceux-ci fait régresser la situation et annihile toute chance de progrès.

3.3 Difficultés au sein du conseil

L'enquête relève qu'en plus de l'ingérence subie, la directrice générale doit composer avec les différentes tensions qui sévissent au sein du conseil.

Force est de constater que les conflits au sein du conseil, qui s'est divisé en deux clans au fil du temps, mobilisent énormément de temps et d'énergie de la directrice générale qui n'arrive déjà pas à s'acquitter de ses tâches administratives au quotidien.

Plusieurs situations de manque de respect ont été relatées aux enquêteurs de la DEPIM, que ce soit entre les membres du conseil et envers la directrice générale, la greffière-trésorière et

l'urbaniste. Des propos inacceptables et impliquant parfois des attaques personnelles sont mis en relief.

En outre, une situation particulière prévaut actuellement quant à la conduite d'un conseiller en lien avec une demande de changement de réglementation formulée par ce dernier relativement à son domicile personnel et qui a été refusée par la majorité du conseil à la suite d'une consultation publique. En plus de se placer à plusieurs reprises en situation de conflit d'intérêts dans le cadre de la gestion de ce dossier, l'enquête confirme que le conseiller en question tient des propos agressifs et irrespectueux envers un autre conseiller. Le conseiller en question tient également des propos irrespectueux de nature à atteindre la réputation de l'urbaniste et remettre en question ses compétences.

Il appert de l'enquête que la mairesse et la directrice générale sont dépassées par les comportements de certains conseillers qui ne cessent de se répéter et qui placent la Municipalité à risque de plaintes de harcèlement psychologique. La DEPIM verra ultérieurement à évaluer la possibilité de traiter ces événements en vertu de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* E-15.1.0.1.

Il a été rapporté à la DEPIM qu'en raison du climat de tensions qui règne actuellement, des conseillers songent à démissionner en bloc, ce qui fragiliserait davantage la Municipalité et forcerait la tenue d'élections partielles, une fois de plus.

Au cours de l'enquête, les personnes rencontrées ont affirmé vouloir travailler pour le bien-être de la Municipalité. Or, la DEPIM ne peut que constater que ces personnes s'entêtent à travailler les unes contre les autres plutôt que de soutenir l'administration.

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.

Il appert ainsi des vérifications effectuées au cours de l'enquête que la Municipalité est actuellement placée dans une situation précaire qui perdure depuis 2021. Une série d'événements et la dynamique qui s'est développée au fil du temps empêchent de régulariser celle-ci.

Malgré leurs bonnes intentions, les ressources administratives n'arrivent pas à remettre sur pied la

Municipalité qui est actuellement dans un piètre état de fonctionnement et qui est à haut risque de se fragiliser davantage si aucune action n'est prise. Les tensions entre les membres du conseil, l'incapacité à gérer les inconduites, l'impossibilité d'obtenir certaines données, dont certaines sont potentiellement entre les mains de la mairesse et qui sont essentielles à la saine gestion des finances de la Municipalité, le roulement de ressources, sont autant de facteurs qui détournent l'attention de deux employées administratives, sans trop d'expérience et déjà épuisées, de leur objectif déjà ambitieux de remettre la Municipalité sur les rails.

Dans le contexte qui prévaut, l'avancement des dossiers quotidiens, la gestion de base des finances sont en péril et la situation est appelée à se complexifier.

Rappelons que ce dysfonctionnement est exacerbé par le souci d'économie du conseil municipal qui plonge l'administration dans une plus grande précarité en refusant de faire appel aux ressources professionnelles existantes.

Principalement, l'incapacité à brosser un portrait fidèle et exact de l'état des liquidités, de mettre à jour l'information financière et de produire les états financiers pourtant obligatoires en vertu de la loi est alarmant en plus d'être contraire aux prescriptions légales.

Les éléments obtenus à ce jour par l'enquête de la DEPIM laissent craindre pour le fonctionnement de la Municipalité et que celle-ci soit dans l'incapacité de redresser ses finances sans autre intervention des autorités compétentes.

Il ressort de l'enquête de la DEPIM que cette situation correspond à un cas grave de mauvaise gestion au sens de l'article 4 (4) LFDAROP.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé à la ministre des Affaires municipales :

1. Que, conformément à l'article 14 de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* M-22.1, elle donne des directives au conseil de la Municipalité afin de :
 - 1.1. Brosser un portrait fidèle et exact de l'état des liquidités dont dispose la Municipalité;
 - 1.2. Mettre à jour l'information financière de la Municipalité;

1.3. Produire des états financiers complets et satisfaisants;

2. Qu'elle désigne un observateur chargé de s'assurer de la mise en œuvre des précédentes directives;

Également, il est recommandé à la Municipalité et à l'ensemble des membres de son conseil :

3. Qu'ils collaborent activement à la mise en place des précédentes directives et à la réalisation du mandat de l'observateur;

4. Que les élus concernés cessent tout comportement contraire au Code d'éthique et de déontologie applicable et en vigueur au sein de la Municipalité. À cet égard, la Commission assurera un suivi de l'état de situation et portera une attention particulière aux questions d'ingérence dans l'administration de la Municipalité et de respect et civilité.

À défaut pour la Municipalité de collaborer à la mise en place des directives, ou s'il le juge nécessaire, l'observateur pourra recommander la mise en place de toute mesure corrective supplémentaire, pouvant aller jusqu'à l'adoption, par le gouvernement, d'un décret conformément à l'article 46.1 de la *Loi sur la Commission municipale C-35*, assujettissant la Municipalité au contrôle de la Commission.

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

La mairesse adhère aux présentes recommandations et comprend qu'elles visent à soutenir la Municipalité et assurer son bon fonctionnement.

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

