

Québec, le 17 novembre 2023

PAR COURRIEL

dirgenerale@lacmasson.com

Madame Julie Forgues
Directrice générale
Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson
88, chemin Masson
Lac-Masson (Québec) J0T 1L0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson

Madame,

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

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Ville concernant les règles entourant la publicité des séances du conseil municipal. Certaines pratiques du maire portées à notre attention contreviennent au principe de la publicité des séances du conseil prévu à l'article 322.1 de la *Loi sur les cités et villes* ainsi qu'au règlement de régie interne adopté par la Ville.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la Ville. 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.

...2

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 **1^{er} février 2024**.

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

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Novembre 2023

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations à la suite
d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard
de la Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson

Avertissement

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

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

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

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

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

ISBN : 978-2-550-96381-3 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2023

Table des matières

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

1 – Le cadre légal de l'enquête

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

L'article 17.1 de la LFDAROP se lit ainsi :

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

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

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

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu des informations selon lesquelles un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (ci-après « la Ville »). Plusieurs divulgations ont été reçues concernant l'enregistrement des séances du conseil de la Ville parmi lesquelles deux situations particulières ont été portées à notre attention.

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.

3 – L'enquête

Les actes allégués correspondent à la définition d'une contravention à une loi du Québec et à un règlement pris en application d'une telle loi ainsi que d'un cas grave de mauvaise gestion, soit un abus d'autorité dans la gestion du décorum des séances du conseil⁷. Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les faits allégués dans la divulgation sont avérés et, le cas échéant, s'ils constituent un acte répréhensible commis à l'égard de la Ville en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec cette situation et elle a obtenu la version des faits de cinq témoins, dont la personne mise en cause.

L'enquête révèle que le 20 décembre 2017, la Ville adopte le Règlement concernant la régie interne des séances du conseil⁸ qui prévoit des règles concernant notamment la publicité des séances et des délibérations, l'ordre et le décorum, les appareils d'enregistrement et leur utilisation (articles 17 et 18), ainsi que des pénalités pour le non-respect des règles sur les appareils d'enregistrement et leur utilisation (article 41). Les articles 17 et 18 de ce règlement prévoient l'utilisation par tous de caméra ou d'enregistrement de la voix. L'article 41 de ce règlement prévoit les pénalités que la Ville peut imposer à toute personne qui ne respecterait pas notamment les articles 17 et 18 du règlement.

Le 5 novembre 2021, entre en vigueur de nouvelles dispositions législatives contenues dans le projet de Loi 49⁹ de 2021 qui modifient notamment la *Loi sur les cités et villes*¹⁰ afin de prévoir de nouvelles règles en matière d'enregistrement des séances publiques du conseil, dont l'article 322.1 de la *Loi sur les cités et villes*.

Dans la section sur les séances du conseil, les articles 322.1, 322 et 331 de la LCV prévoient :

7. Cela correspond à des actes répréhensibles prévus aux paragraphes 1° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP.

8. Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson, Règlement n°119-2017, Règlement concernant la régie interne des séances du conseil (20 décembre 2017).

9. PL-49, *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*, 1^{re} sess., 42^e lég., Québec, 2021 (sanctionné le 5 novembre 2021).

10. *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 (ci-après : « LCV »).

322. Les séances du conseil sont publiques.

Une séance du conseil comprend une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du conseil.

[...]

322.1 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 de l'article 331, 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.

331. Le conseil peut faire et mettre à exécution des règles et règlements pour sa régie interne et pour le maintien de l'ordre durant ses séances.

Concernant l'ajout de l'article 322.1, la ministre des Affaires municipales émet les commentaires¹¹ suivants sur l'objectif de cette modification législative :

« L'ajout de l'enregistrement des séances vise un équilibre adéquat entre le droit du public à une information complète et exacte, les prérogatives du conseil afin d'assurer le bon déroulement des séances dans le respect de l'ordre et du décorum. »

« Toutefois, idéalement les enregistrements devraient refléter l'intégralité des discussions. »

« L'enregistrement, la diffusion, l'archivage des séances du conseil par la Ville diminue sensiblement le besoin pour les personnes présentes d'enregistrer elles-mêmes les séances. Elles ont alors accès à un enregistrement pour référence. De plus, la disponibilité des discussions est ainsi garantie et le maintien de l'ordre et le décorum sont ainsi facilités. »

11. Commentaires de la ministre des Affaires municipales lors de l'adoption de l'article 322.1 LCV dans le cadre du projet de loi 49 de 2021 (mardi 5 octobre 2021, Journal des débats, vol. 45 n° 113).

Lors de la dernière élection générale de novembre 2021, de nouveaux conseillers et un nouveau maire sont élus. Depuis, aucun changement ne survient, les séances du conseil ne sont toujours pas enregistrées ni diffusées par la Ville.

Le 26 janvier 2022, la Ville modifie le *Règlement de régie interne*¹². La Ville précise que ces modifications font suite à l'adoption de l'article 331 LCV et visent à permettre au conseil d'adopter des règlements pour encadrer les débats et le déroulement des séances du conseil municipal. Pourtant, les articles 17, 18 et 41 du règlement ne font l'objet d'aucun amendement.

Le règlement de régie interne et l'enregistrement des séances du conseil

Le règlement de régie interne actuellement en vigueur prévoit les règles suivantes concernant l'enregistrement des séances du conseil :

APPAREILS D'ENREGISTREMENT

17. L'utilisation de tout appareil photographique, de caméra vidéo, de caméra de télévision ou autre est autorisée aux conditions suivantes :

a) l'utilisateur de l'appareil mentionne au président au début de la séance qu'il entend utiliser un tel appareil;

b) seuls les membres du conseil municipal et les officiers qui les assistent, de même que, pendant la période de questions seulement, les personnes qui posent des questions aux membres du conseil, peuvent être captés par un appareil photographique, une caméra vidéo, une caméra de télévision ou tout autre appareil d'enregistrement de l'image;

c) la présence de tels appareils n'est autoris[e] que dans les espaces réserv[és] à cette fin et identif[és], ces espaces étant décr[its] comme suit : Salle de délibérations du conseil, 88, chemin Masson, en la Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson.

L'utilisation de tout appareil photographique, de caméra vidéo, de caméra de télévision ou autre appareil d'enregistrement de l'image n'est autoris[é] qu'à la condition que l'utilisation de l'appareil soit fai[t] silencieusement et sans d'aucune façon déranger la tenue de la séance.

12. Ville de Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson, Règlement n°119-2017-A01, Règlement concernant la régie interne des séances du conseil (26 janvier 2022) (ci-après « règlement de régie interne »).

18. L'utilisation d'un appareil d'enregistrement mécanique ou électronique de la voix est autorisée durant les séances du conseil municipal, à la condition que :

- a) l'utilisateur de l'appareil mentionne au président au début de la séance qu'il entend utiliser un tel appareil;
- b) l'utilisation de l'appareil soit faite silencieusement et sans d'aucune façon déranger la tenue de l'assemblée;
- c) l'appareil utilisé devra demeurer en la possession physique de son utilisateur, ou encore être déposé sur une table ou sur un espace désigné et identifié à cette fin;
- d) ni l'appareil d'enregistrement, ni le micro ou toute autre composante de cet appareil ne devront être placés sur la table du conseil devant celle-ci ou à proximité de celle-ci ou à un endroit autre que ceux-ci indiqués.

Lors de la séance du 21 août 2023, le maire suspend la séance et interpelle une citoyenne au motif qu'elle filmerait la séance avec son cellulaire et qu'elle doit lui demander l'autorisation au préalable. Le ton utilisé est sec et les propos directifs. En réaction à ces directives données par le maire, la citoyenne, accusée à tort de filmer la séance, se dirige près des conseillers afin de démontrer, preuve à l'appui, qu'elle n'enregistre pas. Malgré tout, le maire continue d'affirmer haut et fort que la citoyenne enregistre et menace de l'expulser si elle ne cesse pas.

Lors de la séance du conseil du 18 septembre 2023, deux citoyens entrent dans la salle du conseil et s'installent au premier rang. Un de ces citoyens brandit devant lui son téléphone. Le maire l'avertit qu'en vertu du règlement municipal, il lui est interdit de filmer la séance du conseil. S'ensuit un échange musclé entre les citoyens et le maire, l'un tentant de faire lecture de l'article du règlement applicable et les deux autres tentant de démontrer qu'ils ont droit de filmer la séance du conseil puisque la Ville n'enregistre ni ne diffuse la séance. Le maire suspend la séance et appelle la police en quittant la salle. Les citoyens sont exclus de la séance du conseil. Les citoyens recevront plus tard un rapport d'évènement des policiers.

Questionnés par la DEPIM sur les règles applicables en ce qui concerne l'enregistrement des séances du conseil, les représentants de la Ville ont des interprétations différentes. On nous mentionne :

- que le règlement ne permet pas l'enregistrement des séances du conseil;
- que les gens doivent demander l'autorisation au maire et ne pas perturber la séance du conseil

- lorsqu'ils veulent enregistrer ou filmer la séance;
- que c'est clairement écrit dans le Règlement de régie interne qu'il est interdit d'enregistrer la séance en tout ou en partie sauf si le citoyen a été autorisé par le maire avant.

Au cours de l'enquête, il est porté à notre attention que le conseil a entrepris des démarches pour que la Ville enregistre et diffuse elle-même les séances du conseil. La Ville entend présenter un avis de motion pour la modification du règlement à la séance du conseil de décembre 2023 pour que le nouveau règlement de régie interne soit sanctionné en janvier 2024 et que l'enregistrement et la diffusion des séances soient réalisés par la Ville. De plus, le maire affirme que dès la prochaine séance, il préciserait qu'en attendant la modification, les gens présents peuvent filmer sans avoir à lui demander l'autorisation préalable tout en respectant le décorum.

Les situations particulières portées à notre attention ainsi que les réponses précédemment mentionnées démontrent une méconnaissance des règles applicables, et ce, sur plusieurs aspects :

- En vertu de la Loi, si une ville n'enregistre pas les séances du conseil et ne les diffuse pas elle-même, elle ne peut pas empêcher ou restreindre l'enregistrement par toute personne présente, citoyen ou média;
- La ville ne peut pas imposer une autorisation préalable à l'enregistrement;

La *Loi sur les cités et villes* et les commentaires de la ministre des Affaires municipales sont clairs, si la Ville 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 débats.

D'autre part, le règlement de la Ville n'exige pas que le président de la séance du conseil (le maire) autorise les gens à enregistrer, seulement qu'il soit avisé.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Ville au sens des paragraphes 1° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à une Loi du Québec et un règlement pris en application de celle-ci ainsi qu'un cas grave de mauvaise gestion.

Les pratiques du maire portées à notre attention contreviennent à l'article 322.1 LCV et aux articles 17 et 18 du *Règlement de régie interne de la Ville*.

Si la Ville interdit aux gens présents dans la salle de capter la séance du conseil, elle doit elle-même procéder à la captation et à la diffusion sur Internet dès le lendemain et la rendre accessible au moins 5 ans, ce que la Ville ne fait pas, contrevenant ainsi au principe de la publicité des séances du conseil.

L'ajout de l'article 322.1 LCV sur l'enregistrement des séances vise un équilibre adéquat entre le droit du public à une information complète et exacte, les prérogatives du conseil afin d'assurer le bon déroulement des séances dans le respect de l'ordre et du décorum. Toute pratique non conforme à la loi affecte l'intention du législateur d'assurer le droit du public à une information complète et exacte.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, la DEPIM recommande que la Ville prenne les dispositions nécessaires pour s'assurer du respect des exigences légales en matière de publicité des séances du conseil et qu'à cette fin :

1. Elle clarifie son règlement de régie interne pour s'assurer qu'une autorisation préalable auprès du maire n'est pas requise pour procéder à l'enregistrement de la séance;

OU

2. 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 322.1 LCV;

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

Le maire et la directrice générale ont été informés des conclusions et recommandations contenues dans le présent rapport et y adhèrent.

Québec, le 16 novembre 2023

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

