



**Cunningham Swan**

LAWYERS

• EST 1894 •

15 août, 2022

**PAR COURRIEL: [sdion@casselman.ca](mailto:sdion@casselman.ca)**

Maire et membres du conseil  
À l'attention de : Sébastien Dion, greffier  
Municipalité de Casselman  
751 Rue St-Jean  
P.O. Box 710  
Casselman, ON K0A 1M0

Maire et membres du conseil

**RE : Rapport d'investigation sous le Code d'éthique : Mario Laplante**  
**Notre dossier : 37150-1**

Ce rapport public faisant le bilan de notre investigation est fourni au conseil en vertu de la section 223.6(1) de la *Loi sur les municipalités*. Nous soulignons que cet alinéa exige que le conseil veille à ce que le rapport devient public. En plus, selon le règlement municipal le greffe ajoutera ce rapport à l'agenda du conseil.

Au cas où le conseil juge désirable, le commissaire par intérimaire est prêt à assister à la session ouverte pour présenter ce rapport et répondre aux questions du Conseil.

Lors de la réunion pendant laquelle le rapport est discuté, le conseil doit d'abord recevoir le rapport. La seule décision qui relève du conseil selon la *Loi sur les municipalités* est de choisir comment rendre le rapport public, ainsi que d'adopter ou non les recommandations faites par le commissaire. Le conseil n'a pas de pouvoir pour changer les conclusions du rapport.

Le commissaire n'a inclus dans son rapport que les informations nécessaires pour comprendre les conclusions. En décidant quels détails inclure, le commissaire se laisse guider par les devoirs établis dans la *Loi sur les municipalités*. Nous rappelons aux élus que le conseil a conféré au commissaire, et le commissaire nous a conféré par délégation approuvée par le conseil, le devoir de mener enquête pour donner suite aux plaintes sous le Code d'éthique, et que nous sommes tenus d'agir de façon minutieuse et indépendante. Les conclusions contenues dans ce rapport constituent la décision finale du commissaire dans ce dossier.

00783312.DOCX:

TEL: 613-544-0211  
FAX: 613-542-9814  
EMAIL: [INFO@CSWAN.COM](mailto:INFO@CSWAN.COM)  
WEB: [WWW.CSWAN.COM](http://WWW.CSWAN.COM)

## ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

Le 7 février, 2022, une plainte était déposée auprès de la Municipalité de Casselman, au sujet du conseiller Laplante. L'investigation fut entamée par le commissaire à l'intégrité de la Municipalité. Pourtant, pour des raisons personnelles, ce dernier a jugé nécessaire déléguer ses pouvoirs d'investigation à une tierce partie. Les raisons pour cette déléation, étant personnelles au commissaire, resteront confidentielles; pourtant, nous confirmons qu'il ne s'agissait pas d'un conflit d'intérêt.

Le 6 juin, 2022, le commissaire nous délègue, par écrit, ses pouvoirs d'investigation; dans le même document, la Municipalité permet et approuve cette déléation. À partir de cette date, nous avons assumé la suite de l'investigation de cette plainte.

### Les accusations

Le conseiller Mario Laplante est accusé d'avoir enfreint le code d'éthique, et des politiques annexes, à maintes reprises autour de plusieurs années. Au sens large, la plainte accuse le conseiller d'ingérence, harcèlement et maltraitement du personnel et des citoyens, conflit d'intérêt, et d'autres manquements éthiques.

### Le ressort du commissaire, et les questions hors juridiction

Avant de procéder aux conclusions comme telle, il est nécessaire de faire le point sur la juridiction du commissaire, et sur ses limites. L'office du commissaire est établi par la *Loi sur les municipalités*, et confirmé par les règlements municipaux. Le commissaire a juridiction d'investiguer les questions d'éthique, au sens large, axé sur le code d'éthique et les autres politiques touchant la conduite des membres du conseil.

Biens des motifs de la plainte, et des preuves fournies, touchent des aspects nettement hors la juridiction du commissaire. Étant donné que nous ne traiterons pas de ces motifs, les faits allégués n'ont pas été investigués. Il serait préjudiciel au conseiller et au conseil entier dévoiler ces allégations dont les faits n'ont pas été avérés. Donc, nous jouissons de notre juridiction selon la *Loi sur les municipalités* pour garder ces accusations confidentielles. Néanmoins, il convient de traiter de ces allégations en gros.

Surtout, le commissaire n'a pas de juridiction sur les questions politiques. Il n'est pas pour nous d'évaluer la sagesse des décisions du conseil et de ses membres – cette évaluation se réserve aux électeurs. Le conseil est élu par un processus démocratique, et est redevable par ce même processus. Nous avons donc refusé juridiction sur les motifs qui prétendent que le conseiller aurait pris une mauvaise décision ou une décision déconseillée ou non éclaircie.

Du même coup, il n'est pas du ressort du commissaire d'intervenir dans les relations purement employeur-employé. Certes, le code d'éthique de Casselman et son règlement de procédure régissent certains aspects, notamment la hiérarchie de l'administration et la civilité envers les

fonctionnaires, et imposent des processus à suivre de la part du conseil. Ceci est bel et bien dans la juridiction du commissaire, et nous traiterons des accusations de contournement de ces politiques. Pourtant, si ces procédures sont suivies, les questions qui relèvent purement de la relation de travail – l'embauche, les salaires, les horaires, ainsi de suite – sont carrément hors juridiction du commissaire.

### Les réunions illégales

La plainte sort de nombreuses accusations de réunions illégales du conseil. La tenue des réunions, et les exigences qui y rattachent, sont traitées par la *Loi sur les municipalités*. Nous ne sommes pas désignés pour investiguer les plaintes de huis clos à la Municipalité de Casselman, et donc n'avons aucune juridiction sur ces motifs.

### Les plaintes de conflit d'intérêt

Bien que la majorité des transgressions d'éthique sur lesquelles nous avons juridiction se trouvent dans la *Loi sur les municipalités*, les conflits d'intérêts pécuniaires sont le ressort de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Cette dernière comprend un délai qui lui est propre, soit de six semaines. La juridiction pour prolonger ce délai est nettement plus restreint que celle qui s'applique aux composantes de la plainte qui relèvent du code d'éthique. Quoique cette loi soit incorporée au code d'éthique municipal par référence, rien dans le code ne déroge explicitement de cette période de prescription. Or, nous avons déterminé que seules les accusations de conflit d'intérêt qui datent de six semaines avant la date que la plainte a été déposée peuvent être investiguées. Dans le cas, il n'y qu'une accusation de conflit d'intérêts qui est admissible.

### Bilan : les plaintes admissibles

Le code d'éthique et la *Loi sur les municipalités* confèrent au commissaire certains pouvoirs, y compris ceux de questionner les témoins et considérer les documents pertinents. En faisant notre étude préliminaire, nous avons considéré:

- La procédure prescrite par règlement municipal
- La *Loi sur les municipalités*
- Les réponses fournies par le conseiller
- Tout autre document faisant partie du dossier qui nous a été transféré par le commissaire

En révision préliminaire, nous prenons pour acquis les faits tels qu'allégués, non pour confirmer qu'il y ait eu un bris du code, mais pour évaluer la plainte. Autrement dit, si les faits sont tels qu'allégués, est-ce que le conduit visé serait une infraction au code? Si le comportement serait contre le code d'éthique, nous entreprenons une investigation complète.

Si les actions faisant l'objet de la plainte ne pourraient pas constituer un bris du Code, même si les faits sont avérés, il n'y a pas de raison pour entamer une investigation. Il est important à noter qu'à cette étape nous ne faisons aucunes conclusions sur les faits – prendre les accusations pour acquises n'est qu'un outil pour évaluer l'admissibilité de la plainte.

Après l'étude préliminaire, le commissaire a conclu que certains ou tous les composants de la plainte pourraient constituer un bris du Code. Alors, nous avons procédé à une investigation complète.

## **Analyse:**

### Questions préliminaires

Avant de traiter de la plainte au juste, nous devons trancher sur deux questions préliminaires qui ont été soulevées.

En premier lieu, il faut considérer le délai prescrit par le règlement de procédure, qui lit comme suit :

## **7. PÉRIODE DE LIMITATION**

- 7.1 Le Commissaire à l'intégrité doit procéder à une enquête seulement si la Plainte est déposée moins de 180 jours après la date à laquelle s'est produit l'incident ou le dernier incident d'une série d'incidents visés par la plainte.
- 7.2 Nonobstant l'article 7.1 du présent règlement, le Commissaire à l'intégrité peut procéder à une enquête à l'égard d'une Plainte déposée après l'expiration du délai prévu à l'article 7.1 du présent règlement si le Commissaire à l'intégrité est convaincu que :
- a) le retard a été encouru de Bonne foi ;
  - b) il est dans l'intérêt public de procéder à une enquête ; et
  - c) aucun préjudice important ne sera causé à qui que ce soit en raison du retard.
- 7.3 Un Plaignant est réputé connaître l'incident ou les incidents visés par la Plainte mentionnée à l'article 7.1 du présent règlement à la date de l'incident ou du dernier incident d'une série d'incidents, à moins que le contraire ne soit prouvé. Le fardeau de la preuve incombe au Plaignant.

La plainte était déposée le 7 février. Or, toute accusation qui date de plus de 180 jours avant cette date est présumée caduc, avec discrétion au commissaire d'investiguer non le moins, tant que les exigences du règlement soient comblées.

En 2021 le conseiller Laplante était le sujet d'une autre plainte au commissaire. Les plaintes sont distinctes, mais il y a un chevauchement important dans les accusations et la preuve. Lors de son entrevue, le conseiller a constaté qu'environ 90% de la plainte actuelle est traitée par le dernier rapport. En plus, il avoue avoir, parfois, dépassé les limites de l'acceptable. Il dit avoir pris les conseils du rapport de 2021 à cœur et avoir corrigé son comportement.

Nous sommes d'avis qu'une investigation des accusations qui prédatent la dernière plainte ne serait pas dans l'intérêt public. Le but du code d'éthique, et d'une investigation du commissaire, est de corriger et décourager les bris d'éthique. Repasser des actes qui font déjà l'objet d'une investigation ne sert pas ces fins. Toutefois, il y a raison pour prolonger la date limite des accusations qui datent d'après la dernière plainte. Dans ce cas, le public a un intérêt à savoir si le conseiller a bel et bien corrigé son comportement. Dans les circonstances, il n'y aurait pas de préjudice au conseiller, et nous sommes d'avis que le retard est encouru de bonne foi. Nous prolongeons donc la date limite pour considérer toute accusations qui date d'après le 20 mai, 2021, soit la date que la dernière plainte a été déposée.

Toutefois, cette prolongation ne s'applique pas aux plaintes de conflit d'intérêt, comme nous l'avons précisé ci-haut.

En seconde lieu, le conseiller questionne si la plainte a été retirée. Nous avons sollicité des soumissions à cet égard de la part des parties intéressées. Toutefois, la personne plaignante confirme ne pas avoir l'intention de retirer sa plainte. Notre juridiction se limite à la plainte qui nous est soumise. Vu la confirmation que la plainte nous est toujours soumise, nous estimons qu'il soit approprié que l'investigation continue. Cette question a ces origines dans des circonstances confidentielles; nous jugeons donc qu'il serait injuste d'en dévoiler les détails.

### **Manière de procéder**

La plainte est divisée en plusieurs motifs, chacun appuyé de divers exemples. Il n'y a pas un accord parfait entre les motifs et les exemples, dans le sens que certains exemples pourraient constituer un motif, et certains motifs n'ont pas d'exemple. Pour faciliter la compréhension, nous organisons nos conclusions selon les exemples fournis comme preuve, sauf là où l'accusation est plutôt générale.

### Réunion du 22 juin

Après une présentation au conseil, le conseiller fait des remarques à l'effet que les fonctionnaires auraient tout décidé eux-mêmes, et que les élus n'ont pas leur mot à dire. Il termine en disant « un jour ça va être différent ».

Face à cette accusation, le conseiller revient à cette discussion en particulière. Il constate que le conseil a pris une décision sur certains détails dans un développement, et que les fonctionnaires ont fait des changements aux plans finaux contre les instructions du conseil. Il soumet que le remarque « un jour, ça va être différent » réfère au fait que la supposée décision des fonctionnaires sera contournée par le conseil à un moment donné. Cette réponse est au moins partiellement en conflit avec ses propos lors de la réunion, qui portent clairement sur différents aspects que ceux cités par le conseiller lors de notre entrevue.

De notre avis, le conseiller a enfreint au code d'éthique en prétendant que les fonctionnaires ont pris les décisions et n'écoutent pas les élus. Dans la présentation qui précède ces commentaires, un fonctionnaire fait valoir les recommandations professionnelles sur certains aspects du projet. Il explique, entre autres, la nécessité d'installer une clôture pour protéger l'eau potable, et la raison pour les recommandations quant à une berme d'un chemin de fer. Il est clair, d'après les commentaires, que ces recommandations sont contraires aux désirs du conseil, et le conseil est libre les refuser au bon moment. Pourtant, il est également clair que les suggestions des fonctionnaires sont bien appuyées par leur expertise, ainsi que les règlements. Comme nous l'avons dit, il n'est pas de notre ressort de dicter aux élus quelle décision prendre. Toutefois, dire en session ouverte qu'un fonctionnaire qui donne des recommandations basées sur l'expertise est en train de prendre les décisions et ignorer les élus porte atteinte à la réputation de l'administration municipale. Nous donnons donc raison à ce motif.

#### Réunion du 8 février 2022

Pendant que le conseil discute des rapports de la bibliothèque publique, le conseiller Laplante aurait remarqué le solde qui restait dans le budget lors du rapport de septembre 2021. Ce dernier a fait remarque qu'il y aurait « une course » pour dépenser les restants du budget avant la fin de l'année. Il continue en demandant un rapport sur tout surplus qui soit.

Selon la plainte, insinuer que le conseil d'administration de la bibliothèque aurait fait exprès pour dépenser le budget en total constitue un manque de respect envers le conseil d'administration, et porte atteinte à la réputation de la directrice générale de la bibliothèque. Nous ne sommes pas d'accord. Les remarques du conseiller étaient très courtes et ne portaient que sur le fait qu'il restait beaucoup d'argent dans le budget, avec peu de temps avant la fin de l'année. Il n'y avait aucune accusation explicite à l'effet que l'administration de la bibliothèque gérait mal ses affaires.

#### Les dates limites

La plainte met en question l'usage de dates limites, et de résolutions à cet effet, pour les travaux de l'administration. De notre avis, il n'est pas une infraction au code de fixer des dates pour les projets. Le code confère au conseil la responsabilité de veiller sur le bon fonctionnement de la municipalité et la mise en place de ses directives. Fixer des dates pour les projets, c'est une façon de ce faire. Que ça soit, ou non, une façon appropriée ou désirable de gérer les

dossiers et diriger le personnel est une question de relation d'emploi et de politique, mais non une question d'éthique.

#### Réunion du 25 mai 2021

En printemps 2021, le conseil municipal cherche installer un chapiteau dans la place publique de Casselman. Le 11 mai, 2021, le conseil avait voté pour que les chapiteaux soient installés une telle date. L'administration revient à la prochaine réunion avec un rapport qui indique que la date d'installation fait déjà l'objet d'une politique, et que le Bureau de santé de l'Ontario de l'est (BSEO) a conseillé de ne pas les installer durant le confinement. Ce rapport inclut une motion pour attendre avant d'installer le chapiteau. La motion de l'administration échoue, et le conseil vote une motion pour affirmer la date d'installation des chapiteaux.

D'après la plainte, le conseiller avance et vote la motion contre les conseils du BSEO. Nous avons eu l'occasion de lire le rapport de l'administration, qui inclut les conseils du BSEO, ainsi que les motions votées par le conseil. Nous ne sommes pas d'accord avec l'interprétation qu'aurait la personne qui a porté plainte. Bien que le BSEO suggère ne pas installer les chapiteaux, il est clair que ceci n'est qu'un conseil, et non un règlement. En plus, la motion votée exige que les chapiteaux soient barricadés jusqu'à l'enlèvement du confinement, les propos du conseil précisant clairement qu'ils craignent seulement que le travail soit fait et que les chapiteaux soient disponibles au public une fois le confinement terminé. Les conseils du BSEO, tels que dans le rapport, prévoient barricader les chapiteaux s'ils sont installés avant la fin du confinement.

La plainte fait également référence à certains propos du conseiller. Une fois la motion pour installer les chapiteaux est approuvée, le greffe fait remarque que le règlement de procédure exige que celle-ci soit apportée comme avis de motion écrit, qui ne peut être voté qu'à la prochaine réunion. En ce moment, le conseiller accuse le greffier de jouer « une game », car rapporter la décision à la prochaine réunion ferait en sorte que les chapiteaux ne soient pas installés la date précisée par le conseil.

De notre avis, rien dans ce motif ne constitue un bris du Code. Le conseiller – et le conseil en entier – a voté contre les suggestions des fonctionnaires. Rien dans l'opinion du BSEO ne contraignent le conseil, et le conseil a même incorporé certains aspects des conseils que le bureau a fournis. En ce qui est des propos du conseiller, nous sommes d'accord qu'il s'agit d'un mauvais choix de mots. Pourtant, nous avons de la difficulté à dire que c'est un choix de mots qui dépasse les limites.

#### Réunion du 11 janvier, 2022

Lors de cette réunion, le conseil vote pour radier les frais d'enregistrement des commerces pour l'année. Comme le conseiller est commerçant à la Municipalité, la plainte prétend qu'il a

manqué dans son devoir de déclarer conflit d'intérêts. Le conseiller nous a fait part qu'il a cherché les conseils du commissaire avant ce vote, et que ce dernier a confirmé qu'il n'était pas en conflit quant à la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Nous avons confirmé que le conseiller a bel et bien reçu cet avis. En plus, nous sommes d'accord avec ce conseil; en vertu des exceptions accordées par la section 4 de cette loi, le conseiller n'était pas en conflit car son intérêt – radier les frais pour épargner – était partagé avec les électeurs en général.

#### Réunion du 8 juin, 2021

Pendant cette réunion, une discussion a eu lieu sur les réunions de la direction. Le conseiller Laplante note que celles-ci ne figurent plus dans les rapports de la directrice-générale. Cette dernière confirme qu'à un moment donné, elle incluait ces réunions dans les rapports, mais dit qu'elle a cessé de le faire pour les fins de confidentialité. À ce point, le conseil en entier exprime son mécontentement avec cette décision, et vote une motion pour exiger que les minutes des réunions de la direction soient remises à chaque réunion du conseil.

Quant à la plainte, ce tournant constate l'ingérence et le harcèlement de la part du conseiller Laplante. Dans cette théorie, le conseil n'a pas le droit d'accès à ces minutes car ça relève de l'administration.

Nous ne pouvons point donner raison à ce motif, ni à la théorie qui le sous-tends, et ce pour plusieurs raisons. La section XIII du code d'éthique incorpore par référence l'arrêté 2019-026, soit le règlement de procédure. Ceci accord au conseil le pouvoir de dicter les politiques, et d'assurer leur suivi. Voici ce que le conseil a fait : la direction de fournir des rapports mensuels vient du conseil comme un tout, et non du conseiller Laplante en particulier. En plus, la *Loi sur les municipalités*, ainsi que le règlement, confèrent au conseil la responsabilité de veiller sur le bon fonctionnement de la municipalité. Il n'est pas pour l'administration municipale de décider que quoi que ça soit est hors de portée pour les élus; cette façon de faire nuirait au fonctionnement démocratique de la municipalité.

## **CONCLUSION**

Pour clore, nous donnons raison seulement à l'allégation que le conseiller a enfreint le code d'éthique lors de la réunion du 22 juin. De notre avis, ces propos ne portent pas atteinte sérieuse à la réputation professionnelle du personnel, et cette infraction n'est pas particulièrement grave. Le choix de mots ainsi que la manière de s'exprimer n'étaient pas appropriés, mais ne méritent pas non plus une pénalité sévère. Dans toutes les circonstances, nous recommandons que le conseil exige que le conseiller s'excuse publiquement au personnel pour ses gestes pendant la réunion en question.

Nous vous prions de recevoir nos salutations distinguées

**Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham LLP**



A handwritten signature in black ink that reads "James McCarthy". The signature is written in a cursive style with a large initial "J" and "M".

James McCarthy  
Associé en droit municipal  
JM/mj