



**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 : Daniel Lafleur**  
**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 par intérimaire 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.

00783294.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 a été déposée auprès de la Municipalité de Casselman, au sujet du maire Lafleur. 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 délégation, 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 délégation. À partir de cette date, nous avons assumé la suite de l'investigation de cette plainte. Nous notons que le commissaire avait déjà effectué plusieurs entrevues avec des témoins, qu'il a enregistrées. Nous nous sommes servis de ces enregistrements, et de tous les documents fournis au commissaire, aux fins de notre rapport.

### Les accusations

Le maire, Daniel Lafleur, 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 maire 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 maire 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 maire 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 aucune 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 enfreinte 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.

Nous sommes d'avis qu'il y a, dans l'instance, raison pour prolonger les dates limites de tous les composants de la plainte. Nous arrivons à cette conclusion pour deux raisons principales. Tout d'abord, nous constatons que les accusations sont sérieuses, et qu'une investigation est nettement dans l'intérêt public. Le délais est encouru en bonne foi, et il n'y a aucune préjudice en raison de la prolongation.

Nous prolongeons alors la date limite pour les plaintes de bris d'éthique. Toutefois, cette prolongation ne s'applique pas aux plaintes de conflit d'intérêt, comme nous l'avons précisé ci-haut.

En seconde lieu, le maire a demandé 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.

Finalement, le maire a aussi remarqué que la plainte ne provient pas d'une personne qui réside dans la Municipalité. Ni la *Loi sur les municipalités* ni les règlements municipaux n'établissent une exigence de résidence à Casselman pour porter plainte.

### **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.

### La participation du maire aux rencontres

À travers cette plainte est l'accusation que le maire a insisté sur sa présence aux réunions et rencontres dont il n'avait pas le droit d'assister. Cette thématique se trouve dans deux motifs compris dans la plainte : la participation aux réunions administratives, notamment celles que

tenait la DG régulièrement, et la participation aux rencontres avec les développeurs et d'autres tierces parties.

Ceci est un sujet qui est survenu souvent, semble-t-il, dans les procès-verbaux et enregistrements des réunions, les rapports au conseil, et les courriels. Le motif est également traité dans les entrevues entretenues par le commissaire. Après étude du dossier, il nous est clair qu'une certaine tension est survenue entre plusieurs membres du conseil, d'un côté, et certains membres de l'administration, de l'autre.

Le maire a expliqué qu'il a bel et bien voulu assister aux réunions, mais insiste que ceci est en raison d'un manque de communication de la part de certains fonctionnaires. Il n'est pas pour nous de juger de la justesse de cet énoncé. Pourtant, nous ne trouvons pas que la simple présence du maire aux réunions fait enfreinte au code d'éthique. Bien que la plainte constate que la présence d'informations confidentielles oblige que les élus soient exclus, ceci n'est pas tout à fait juste. Il y a une obligation de confidentialité qui incombe sur les élus qui vont, en vertu d'office, recevoir certaines informations confidentielles. En plus, en ce qui est des réunions avec les promoteurs, développeurs, ainsi de suite, la représentation de la municipalité et la promotion du développement municipal figurent explicitement dans le rôle du maire capté dans le règlement procédural.

Nous notons que la plainte accuse également que le maire aurait ingéré lors de ces rencontres. Après étude, nous sommes d'avis que la preuve n'est pas suffisante pour trancher cette question.

#### Les communications directes entre le maire et certaines tierces parties

Compris dans la plainte sont des allégations que le maire aurait communiqué de façon directe avec un consultant et avec l'avocat municipal, et ce, sans autorisation. La plainte tient que les conseillers ne sont pas permis de ce faire. Pourtant, après étude du code d'éthique et des politiques qui s'y joignent, nous ne sommes pas d'accord. Le Code et le règlement de procédure interdisent clairement l'ingérence dans le travail de l'administration, et interdit aux membres individuels de diriger les fonctionnaires de façon unilatérale. Pourtant, les contractants tels un consultant ou un avocat ne font pas partie de l'administration municipale, et nous n'arrivons point cerner une interdiction de communiquer avec ceux-ci dans le code. Je note, en passant, que ce n'est pas à dire que la Municipalité ne pourrait pas mettre en place une procédure ou une politique de communication, mais elle ne paraît pas l'avoir fait.

#### Le maire comme directeur général

En septembre 2021, la municipalité de Casselman met fin à l'emploi de son ancienne directrice générale. À sa prochaine réunion, le conseil vote que le maire soit nommé DG, et le greffier DG adjoint. Peu après, le ministère provincial fait noter que le maire ne peut pas occuper ce poste, car la *Loi sur les municipalités* interdit que l'on soit élu et fonctionnaire en même temps. Le maire démissionne et est renommé à son poste.

De notre avis, cette situation ne constitue pas enfreinte au code d'éthique. Il ne relève pas de la déontologie mais plutôt de la procédure légale. Une fois avisé de son erreur, le maire la corrige.

### Le comité d'administration

Toujours suite au départ de la DG, le conseil vote pour établir un comité d'administration pour combler les fonctions de la directrice générale jusqu'à ce que cette dernière soit remplacée. Le maire se siège sur ce comité. D'après la plainte, ceci constitue l'ingérence de la part du maire. Notamment, la plainte prétend que le maire s'est déjà fait dire qu'il ne peut pas combler ce rôle.

De notre avis, ces prétentions interprètent mal ce qui est survenu lorsque le maire était nommé DG, ainsi que les rôles du conseil. Ce n'est pas le cas que le maire ne peut pas exercer les fonctions d'un directeur général, mais plutôt qu'un maire (ou tout autre élu) ne peut pas à la fois être maire et employé municipal.

Bien que la *Loi sur les municipalités* pourvoit le poste de directeur-général, elle ne l'exige aucunement; une municipalité pourrait bel et bien choisir de ne pas en avoir. Rien dans la *loi* n'interdit que les fonctions typiquement accordées au DG soient comblées par les élus à titre de leur position, à moins que ceux-ci soient embauchés par la municipalité.

En ce qui est des arrêtés de la municipalité de Casselman en particulier, il est vrai que le code de procédure prévoit que certaines fonctions soient exercées par un DG. Pourtant, le conseil se dote toujours de la compétence de modifier ses propres procédures – comme il l'a fait dans ce cas. Cette conclusion va de paire avec le pouvoir de délégation contenu dans la *Loi sur les Municipalités*, qui prévoit également qu'une municipalité peut se redonner les pouvoirs délégués.

Or, nous trouvons que ce motif ne constitue pas un bris du code.

### 21 juillet, 2020

Selon la plainte, le 21 juillet, 2020, il y avait une réunion entre certains membres de la Municipalité et un développeur. Le développeur et un membre du conseil étaient partenaires d'affaires dans certains projets. En dépit de ce potentiel conflit d'intérêts, la plainte prétend que le membre est présent, assis dans une chaise à part des autres, mais toutefois dans la salle et à l'écoute. Au début de la réunion, d'après la plainte, le maire aurait dit, au sujet du membre en conflit « il n'est pas ici, on se comprend ».

Il y a désaccord entre les témoignages sur ce qui s'est produit pendant cette réunion. Le maire avoue avoir su que le promoteur en question était partenaire avec un conseiller sur d'autres projets. Pourtant, il nie que le conseiller était dans la pièce – prétendant que celui-ci était dans une autre pièce de l'hôtel de ville – et nie donc avoir dit les paroles alléguées. En conflit avec

cette version sont les témoignages de deux autres personnes qui étaient présentes, qui affirment et la présence du conseiller et les mots prononcés par le maire.

Étant donné les contradictions dans les témoignages, il incombe sur nous de décider le poids qui sera attribué aux comptes. Bien que le témoignage du maire en fût le seul donné sous serment, nous préférons la preuve fournie par les deux autres témoins. Ces derniers n'ont pas de motivation à égarer le commissaire, vus qu'ils ne sont ni élus ni employés actuels de la Municipalité. Leurs témoignages sont plus précis, avec l'un d'entre eux décrivant comme quoi le conseiller était siégé à part, et leurs attestations se corroborent. Quant au maire, nous avons des raisons à douter de sa version. En plus de son intérêt évident à faire valoir un résultat donné, sa version contient des erreurs évidentes et des manques de détails qui sèment le doute.

Bien que nous ayons déterminé que les faits sont avérés tels qu'allégués, il n'est pas évident, pour nous, que ce comportement soit un bris du code tel quel. Comme nous l'avons souligné tout au début du rapport, les questions de conflit d'intérêts sont sujets à une date limite qui leur est propre. Autrement, de notre avis le code ne traite pas de façon directe le comportement du maire dans ce cas. Pourtant, nous avons estimé juste de faire le bilan de notre investigation quant à ce motif; nous suggérons fortement que la municipalité révise son code pour encapsuler les comportements malhonnêtes ou qui nuisent à la confiance publique dans la Municipalité, ainsi que les tentatives de s'échapper aux devoirs sous le Code.

#### 13 avril, 2021 – fixer la date d'une rencontre

Lors de la réunion du 13 avril, 2021, le maire insiste sur une date particulière pour une réunion avec un consultant, disant que c'est le conseil qui choisira la date. De notre avis, ceci ne constitue pas une enfreinte au code.

#### La réunion du 13 avril, 2021 – Commentaire sur l'attente pour les réponses

Durant la réunion du 13 avril, le maire dit que le conseil « en a ras le bol d'attendre après des réponses ». Ce commentaire faisant référence aux réponses de la part des fonctionnaires quant aux questions des conseillers. En entrevue, le maire avoue que le commentaire n'était pas correct, et qu'il aurait dû prendre une meilleure approche.

Nous sommes d'accord qu'avec ce commentaire le maire a enfreint le code d'éthique. Si le maire, ou tout autre membre du conseil, a des préoccupations sur la manière dont les fonctionnaires exercent leurs devoirs, il y a une façon de faire pour les faire valoir. Les propos du maire portent atteinte à la réputation professionnelle de l'administration municipale en entière, contraire à la partie VIII du code.

#### Réunion du 13 avril, 2021 – Commentaire au sujet de la Sunshine List

D'après la plainte, pendant la réunion du 13 avril, 2021, le maire aurait accusé, en session publique, les fonctionnaires de la municipalité de ne pas avoir fourni les informations exigées



par le gouvernement provincial quant au Sunshine List, soit la liste officielle des employés publiques qui gagnent plus de \$100 000. Ce commentaire a été fait à la suite d'un article dans un journal local qui portait sur la liste, et qui indiquait que Casselman n'y figurait pas. Cette partie de la réunion ne semble pas avoir été enregistrée; pourtant, l'ensemble de la preuve indique que des commentaires à cet effet étaient prononcés.

Le maire dit avoir demandé à la DG, la veille de cette réunion, pourquoi que la municipalité n'était pas sur la Sunshine List, mais ne pas avoir reçu de réponse avant la réunion. Il affirme également avoir parlé avec un membre de l'équipe du journal, qu'il allègue avoir dit que Casselman manquait sur la liste officielle. L'ancienne DG affirme que les informations étaient fournies à la province tel que requis.

Pour éclaircir notre rapport, nous avons investigué les détails de cette histoire. Nous avons pu confirmer l'existence de l'article qui indique que la liste officielle ne contient aucuns chiffres de Casselman. Pourtant, nous avons également confirmé que la liste officielle pour l'année 2020 inclut des chiffres pour Casselman. Il n'est pas pour nous de déterminer d'où vient la confusion, et il y a possibilité que la liste ait été révisée depuis la parution de l'article et la réunion en question.

Sans pouvoir écouter les paroles précises du maire, il nous est difficile de déterminer la gravité de ses commentaires publiques. Pourtant, les témoignages ne donnent pas de raison à douter que le maire aurait blâmer, en session publique, les fonctionnaires de ne pas avoir fourni les informations requises. Nous trouvons également que ceci est faux, et que la commis les avait fournies au ministère comme il le faut. Ces accusations injustes portent donc atteinte à la réputation des fonctionnaires, et nous donnons raison à cette accusation d'enfreinte au code.

#### Discussion directe avec un soumissionnaire

Le 24 août, le conseil considère le renouvellement de la police d'assurance municipale. Durant la réunion, le maire dit qu'il a parlé directement avec un soumissionnaire pour lui dire que son prix est trop cher. D'après la plainte, ça constitue l'ingérence. Le maire affirme avoir parlé avec le courtier, qu'il dit être un ami. Il constate qu'en tant que maire, il peut négocier avec le courtier en assurances.

De notre avis, le comportement du maire ne pose pas de problème au niveau éthique. Rien dans le code n'interdit pas au maire de négocier comme tel.

#### La vente des terres par la municipalité

D'après la plainte, le maire a enfreint au code lorsqu'il a négocié la vente de terres par la municipalité. Ce motif comprend de nombreuses accusations sur le processus suivi par le maire, y compris une accusation d'avoir dévoilé des informations confidentielles, mais semble être axé sur l'ingérence.

Après étude du Code et du règlement de procédure, nous notons que le ressort du maire inclut « soutenir et promouvoir les objectifs de la municipalité », « agir à titre de représentant de la municipalité » et « participer à des activités qui accroissent le bien-être économique ». De notre avis, les négociations pour la vente de propriété détenue par la municipalité tombent parmi ces responsabilités, tant que le maire ne prétend pas, lui seul, lier la Municipalité. Quant au processus suivi, nous ne pouvons pas trouver, sur la prépondérance de la preuve fournie, une infraction au Code.

9 mars, 2021

Pendant cette réunion, le maire demande une mise à jour sur le statut d'un rapport sur les infrastructures souterraines de la municipalité. Il constate que ça faisait déjà un an que le conseil attendait le rapport, et que l'on « joue par oreille » quant à ces infrastructures. La plainte précise qu'un tel rapport était discuté auparavant, mais ne figure dans le budget qu'en 2021.

De notre avis, ces propos ne constituent pas une enfreinte au code. Certes, il y a confusion sur le processus à suivre et où le rapport était rendu dans ce processus. Pourtant, on ne considère pas que les commentaires sont du type à porter atteinte à la réputation professionnelle, ou enfreindre autrement au code.

27 avril, 2021

Parmi les items sur l'agenda de cette réunion était une demande d'aide supplémentaire pour l'urbaniste. Lorsque ce sujet est discuté, le maire demande la remise d'une liste de projets sur lesquels l'urbaniste travail actuellement. Un autre conseiller mentionne que ça devrait être envoyé au conseil en entier; le maire dit vouloir « y jeter un coup d'œil » au préalable.

Quant à la plainte, cette demande constitue une demande pour l'information confidentielle. La personne plaignante élabore, en entrevue, qu'il y avait risque de conflit d'intérêts. D'après la plainte, une liste est éventuellement fournie, sans les noms des demandeurs, mais le maire continue à insister recevoir ces informations.

Le code traite des demandes de l'information. La partie XIII du code incorpore explicitement le règlement de procédure. L'alinéa b précise que les membres du conseil peuvent s'informer auprès du personnel. Nous sommes d'avis que la demande du maire entre dans cette rubrique. En ce qui est des informations confidentielles, de façon globale ces informations sont présumées protégées par les devoirs de confidentialité des élus, y compris ceux qui figurent dans le Code d'éthique. La partie XIV du code, qui porte sur la confidentialité, comprend un alinéa qui interdit aux conseiller d'obtenir, ou tenter d'obtenir, des informations confidentielles détenues par la Municipalité, à moins que nécessaire. De notre avis, dans le contexte d'une demande pour embaucher un urbaniste supplémentaire, une liste des projets sur lesquels celui-ci travail est tout à fait pertinent.

Pour les préoccupations de conflit d'intérêt, il se peut bien que, de temps en temps, des mesures devraient être prises pour priver un membre du conseil de certaines informations spécifiques. Pourtant, il s'agit d'une question de cas par cas; il n'y a pas lieu à priver les élus de toute l'information sur un tel sujet pour protéger des cas particuliers.

Il est vrai que le maire ne se dote pas du pouvoir d'entraver les autres conseillers de recevoir les mêmes informations, à part des conflits d'intérêts spécifiques à eux. Pourtant, nous ne considérons pas que ceci porte atteinte au code. Bien que le maire ait dit qu'il veut voir les données en premier, rien n'empêchait les autres conseillers de demander cette liste à leur tour.

#### Commentaires à l'égard de l'ancien directeur de services physiques

Lors d'une réunion publique, le maire aurait employé des propos injurieux à l'égard d'un ancien employé municipal. Ceci est arrivé dans le contexte d'une discussion sur les tuyaux sous l'autoroute 417, pendant laquelle le maire aurait blâmé, en employant une phrase injurieuse, un ancien employé pour un enjeu qui s'est soulevé.

Nous n'allons pas rentrer dans la question de si, ou non, le maire avait raison lorsqu'il blâmait l'ancien employé pour le problème. De notre avis, celle-ci est une question trop technique pour aborder dans une investigation comme telle. Pourtant, nous allons nous arrêter sur le choix de mots, qui a été capté par l'enregistrement de la réunion et donc n'est aucunement en question. De notre avis, même si l'ancien employé est digne de blâme – question à laquelle on répond pas, nous le rappelons – le maire a néanmoins porté atteinte à la réputation de ce dernier, contrairement au Code.

Or, nous donnons raison à ce motif.

#### Demande d'ajouter une réunion supplémentaire en février

En janvier, 2021, le conseil discute de son agenda annuel. Certains des conseillers cherchent à ajouter une deuxième réunion au mois de février. Cette demande donne suite à plusieurs brefs échanges entre le maire et la directrice générale de l'époque sur la procédure pour ajouter une réunion. Pendant cet échange, la DG mentionne la semaine compensatoire, ce qui, on nous a expliqué, est une semaine de congé additionnelle pour compenser les réunions qui ont lieu hors les heures de travail. Le maire réplique qu'il n'en discutera pas. Pour sa part, lorsque la DG dit au maire qu'il ne peut pas ajouter de réunion spéciale sans raison spécifique, le maire répond qu'il en trouvera une.

Vouloir se réunir de façon supplémentaire n'est pas une infraction au code. Il n'est pas pour le commissaire à l'intégrité de trancher les questions de semaine compensatoire, qui est purement une question de relation de travail.

9 février 2021

Lors de cette réunion, le maire fait des commentaires qui suggèrent que les fonctionnaires prendront deux ans pour compléter un projet, soit la révision de la politique municipale d'achat. La plainte veut que ces commentaires portent atteinte à la réputation professionnelle des fonctionnaires.

Lorsque questionné, le maire avoue qu'il s'agissait d'un commentaire inapproprié. Nous sommes d'accord, et donnons raison à ce motif.

13 avril 2021

Pendant la réunion du 13 avril, 2021, il y a eu un moment où le greffier était brièvement occupé à laisser entrer un conseiller à la réunion virtuelle, et en même temps le maire lui demande de procéder avec sa présentation, et se répète. D'après la plainte, le ton du maire était sec au point de constituer un manque de respect envers le greffier.

Nous ne sommes pas d'accord. Il ne s'agissait que d'une brève demande de procéder. Même si le ton du maire était sec, ceci n'est pas suffisant pour constituer un bris d'éthique.

27 octobre, 2020

Ce motif allègue que le maire aurait fait commentaire, en réunion publique, au sujet d'un chiffre qui peut porter de connotations sexuelles. La date de la réunion pendant laquelle ces mots étaient prononcés ne figure pas dans la plainte. Le maire, de sa part, prétend avoir utilisé ce chiffre lorsqu'il parlait des sports avec un autre conseiller. Il constate que la plaignante fait exprès pour interpréter l'usage normal de ce chiffre comme étant un commentaire à connotation sexuelle.

Nous avons pu confirmer la date de la réunion et avons pu écouter l'enregistrement. On peut très bien entendre le maire qui lit, à voix haute, le chiffre 69, et continue en disant « c'est un beau chiffre ».

Les connotations sexuelles de ce chiffre sont très bien connues. Il est clair que l'explication du maire – qu'il parlait d'un match sportif – ne s'applique pas dans l'instance, et aucune autre signification pour ses mots n'a été suggérée. En défaut d'autres explications, nous tranchons que les propos du maire portaient une connotation clairement sexuelle.

Le code d'éthique exige, à l'alinéa VI, une conduite « adéquate et civile » lors des réunions du conseil. Nous n'avons aucune difficulté à déterminer que des blagues ouvertement sexuelles et explicites ne tombent pas dans la définition de conduite digne d'une réunion du conseil. Or, nous donnons raison à ce motif.

### La réunion du 8 février, 2022

D'après cette allégation, une citoyenne posait des questions lors d'une réunion, pendant la période réservée à cet effet. D'après la plainte, les citoyens profitent de trois minutes pour poser leurs questions, mais le maire aurait coupé la parole avant que cette période soit écoulée.

Quant au maire, le greffier lui faisait signe que les trois minutes étaient terminées, et il suivait cette direction. Comme il n'y a pas de vidéo sur les enregistrements des réunions, nous ne pouvons pas confirmer ce que le greffier aurait fait. Pourtant, on peut confirmer que la citoyenne a été accordée ses trois minutes et, en plus, qu'il n'y avait aucune contestation de sa part lorsqu'on lui dit de céder la parole. Dans toutes les circonstances, il n'y a pas preuve d'un bris du code, et nous ne donnons donc pas raison à ce motif.

### L'achat d'un bâtiment par la Municipalité

Ce motif vise l'achat, par la municipalité, d'un immeuble dont un des co-propriétaires était un conseiller. Le conseiller, quant à lui, s'abstient de cette décision en raison de son conflit d'intérêt. Toutefois, la plainte prétend que les décisions prises par le conseil sur ce dossier enfreignent le code. En particulier, la plainte vise la décision d'ordonner plusieurs évaluations sur la valeur du bâtiment, ainsi que les détails des offres de la part de la Municipalité.

Ceci ne s'agit pas d'un enjeu qui relève du code d'éthique. À moins de preuve que le conseil ou le maire ait agi pour le bénéfice du conseiller en conflit – preuve qui n'a pas été présentée dans l'instance - la question du prix payé relève nettement de la politique.

### 14 Décembre 2021

Une citoyenne pose question sur le fait que le maire aurait démissionner et repris son poste. Le maire répond qu'il y avait une erreur administrative, qu'il n'aurait pas dû être nommé DG mais plutôt DG adjoint. Lorsque questionné par le commissaire, le maire répète cette position, prétendant que le greffier aurait mal écrit la résolution qui a été votée.

Nous avons révisé la résolution votée par le conseil en huis clos. Il est indiqué, noir sur blanc, que le maire serait nommé DG et le greffier DG adjoint. Le maire constate que la résolution aurait dû être l'envers. Même si cela est vrai, la résolution votée par le conseil était clairement écrite. Constater en session ouverte que la motion, telle que votée, est défectueuse par faute de l'administration porte atteinte à la réputation des fonctionnaires. Nous donnons donc raison à ce motif.

### L'achat d'une déneigeuse sans être en soumission

La plainte propose que le maire contrevient au code lorsque le conseil vote pour acheter une déneigeuse sans suivre la politique d'achat. Nous sommes, tout d'abord, d'avis que cette politique est hors juridiction pour le commissaire. Bien que le code d'éthique incorpore par

référence les autres politiques de la Municipalité, nous trouvons conformément à nos décisions sur des questions semblables dans d'autres investigations, que ceci ne nous muni pas du pouvoir de faire respecter les politiques qui ne relèvent pas de la déontologie. En plus, même si cette politique était de notre ressort, nous ne sommes pas convaincus qu'elle ait été brisée. Le libellé permet clairement au conseil d'autoriser un achat sans suivre le processus de soumissions.

#### La rencontre du 3 mars, 2021 - télétravail

Cette réunion porte sur le télétravail pour les fonctionnaires. Après avoir discuté du télétravail comme tel, le conseil se lance dans une discussion plus approfondie sur l'accès par téléphone aux fonctionnaires.

Nous rappelons, en tout premier lieu, que les questions de relation d'emploi sont nettement hors de notre portée. Or, nous n'allons point traiter de la décision prise par le conseil quant au télétravail, ni de la discussion là-dessus.

Pourtant, nous nous arrêtons sur la discussion concernant les fonctionnaires et les téléphones. Le conseil soulève certaines inquiétudes sur la difficulté de rejoindre par téléphone les fonctionnaires. Ceci n'est pas, en soi, un bris du code. Pourtant, le maire s'ensuit par cibler les fonctionnaires, les accusant de ne pas répondre à ses appels, disant « je me trouve à être le maire de la Municipalité de Casselman, je ne suis pas un trou de cul. Ok, on se comprend, là. Je suis le maire de la Municipalité de Casselman, je ne suis pas un numéro 4, un numéro 6, un numéro 10. Je suis le maire de la Municipalité de Casselman. ». Il continue par demander que les fonctionnaires prennent ses appels même s'ils sont occupés sur un autre ligne.

La façon que le maire a choisie pour partager ses perspectives sur cette question dépasse clairement les limites de la civilité, et sa façon d'accuser les fonctionnaires de ne pas répondre suffisamment à ses appels porte atteinte à la réputation de l'administration. Nous donnons donc raison à ce motif.

#### La réunion du 3 mars, 2021 – l'aménagement des bureaux

Pendant cette même réunion, le conseil, et surtout le maire, discute de l'emplacement du personnel à l'hôtel de ville. Notamment, le maire question l'emplacement d'un employé en particulier, et suggère que ce dernier devrait être dans une autre partie du bâtiment.

Il est clair dans les codes de la municipalité qu'il relève de la DG de gérer les fonctionnaires, et nous ne doutons en rien que c'est à elle de décider qui siège où. Pourtant, ce n'est pas pour dire que le conseil est exclu de questionner ou veiller sur ses décisions. Au contraire, la DG est redevable au conseil en entière, et c'est le conseil, en tout, qui peut lui donner directives. Ceci est logique; si non, les décisions du DG serait sans contrepoids, ce qui pourrait mettre la municipalité en péril. Dans l'instance, le maire explique qu'il s'en questionnait car il croyait que la DG aurait assigné la place à un particulier pour des motifs inappropriés. Donner raison à ce

motif de la plainte nuirait à la capacité du conseil de prévenir de faux pas. Pourtant, il est à noter que le pouvoir d'interroger sur les questions de la DG relève du conseil comme un tout – si le maire se serait mis à questionner ou donner des ordres de réaménagement à la DG hors le contexte d'une discussion du conseil, notre conclusion aurait pu être différente.

#### 24 août, 2021

Lors de cette réunion, le maire dépose un avis de motion qui exigerait que le conseil soit avisé de chaque nouvelle commerce qui s'installe à Casselman, et exige également que le maire soit en copie conforme sur tout courriel entre la municipalité et la Nation Sud ou et/ou les comtés unis Prescott Russell. En plus, le maire dépose un autre avis de motion concernant le lettrage des véhicules municipaux.

La plainte prétend que ces avis de motion constituent une ingérence. Nous ne sommes pas d'accord. Il relève du conseil de donner des ordres à la DG et aux fonctionnaires. Bien que ces décisions peuvent être prises par l'administration, le conseil n'est en rien empêché de dicter à ses fonctionnaires comment exercer certaines fonctions, autant que ceci se fasse selon les politiques et lois établies. En déposant un avis de motion, le maire suit le bon processus pour arriver à ces fins, soit que le conseil en décide avec une seule voix.

Or, nous ne donnons pas raison à ce motif.

#### Le 8 juin, 2021

Pendant cette réunion, le conseil municipal considère un règlement pour imposer certaines restrictions sur la cultivation de cannabis à Casselman. Tout au début de ce sujet, le maire discute d'un local en particulier. La plainte constate que les détails discutés par le maire étaient confidentiels. De notre avis, ceci n'est pas le cas – le maire parle de ses observations, et pose question au chef de bâtiments pour s'informer sur si ce qu'il a vu est permis. Ce dernier confirme que le bâtiment en question est assujéti à un ordre, affiché sur ses portes, et explique ce qui est interdit par l'ordre. La conversation, quant à ces prémisses, est axée sur l'ordre. De notre avis, il ne s'agit pas d'information confidentielle, vu que l'ordre en question est affichée sur la bâtisse même.

La plainte prétend également que le conseil essaie de « mettre des bâtons dans les roues d'une commerce ». Cette question est hors de notre juridiction; c'est bel et bien le rôle du conseil de diriger la croissance et le développement de la Municipalité. Il n'est pas pour nous de questionner la sagesse de leur approche.

#### La procédure en matière de communication avec le personnel

D'après la plainte, il arrive un moment où le maire décide que le processus pour contacter un fonctionnaire change. Auparavant, les conseillers étaient pour contacter la DG, qui distribuait les tâches ou courriels au besoin. Le maire annonce, lors d'une réunion, que dorénavant les

conseillers vont contacter les fonctionnaires de façon directe, avec la DG en CC. Pour sa part, le maire affirme ce changement, et soutient qu'il est approuvé par le conseil.

De notre avis, le Code d'éthique ne comprend aucune exigence à cet égard. La section XIII, qui incorpore par référence le règlement procédural, indique clairement que les membres du conseil ne peuvent pas diriger les employés municipaux, et dicte que les questions sur les enjeux opérationnelles doivent passer par la DG. Pourtant, de notre avis, ni la politique ni le Code n'interdit la façon de faire énoncée par le maire.

Nous nous servons de cette analyse pour répondre aussi aux motifs qui veulent que le maire ait brisé le Code en contactant de façon directe le personnel.

#### Le maire qui fait déménager son propre bureau à l'hôtel de ville

Cet exemple porte sur la décision du maire de faire déménager son bureau à l'hôtel de ville. Bien qu'il y ait eu désaccord sur les détails, les faits essentiels sont très simples : à un moment donné, le maire désire déménager son bureau, la DG refuse, et le maire choisit donc de payer de sa poche pour qu'une tierce partie vienne le weekend pour tout déménager, à l'insu de la direction. D'après la plainte, cet événement constitue une ingérence et un bris du code, vu que les décisions administratives relèvent de la DG. D'après le maire, le conseil lui a autorisé de déménager son bureau.

Le code d'éthique exige que les conseillers suivent certains politiques, y comprise celle qui porte sur la procédure. Ce règlement précise que c'est la DG qui s'occupe de l'administration. Le conseil, quant à lui, peut diriger que la DG, et peut exercer tout pouvoir qui lui est dévolu. Pourtant, cette capacité relève du conseil, et non d'un élu individuel, tel le maire. Malgré la prétention du maire que son déménagement a été approuvé par le conseil, nous ne trouvons aucune résolution à cet effet.

Payer, de sa propre poche, un tiers pour déménager ses effets lorsque l'hôtel de ville est vacant dépasse les limites de l'autorité du maire, et est une enfreinte au code.

#### Supposée sexisme lors de l'embauche

D'après la plainte, le maire a fait preuve de sexisme lors d'un processus d'embauche. La plainte s'axe sur une conversation, dont deux versions nous ont été présentées. D'après la plainte, le maire aurait dit qu'il veut embaucher « un homme ». D'après le maire, il a dit qu'il veut embaucher « l'homme ». La différence est légère mais significative. Le maire explique qu'il a préféré le candidat, non pas à cause de son genre mais en raison de certaines qualifications qu'il détient, qualifications que la candidate ne possédait pas. Le témoignage affirme cette différence entre les deux prétendants.

L'accusation ici est sérieuse, et mérite une considération soignée. Il n'y a point place au sexisme dans l'administration municipale. Pourtant, la version offerte par le maire est croyable



dans les circonstances, et les faits qui la soutiennent sont avérés dans la plainte. Dans les circonstances, la preuve est insuffisante pour donner raison à ce motif.

#### Supposé usage inappropriée d'influence et ingérence concernant un dossier personnel

Ce motif allègue que le maire et son épouse ont rencontré un tiers dans le bureau du maire à l'hôtel de ville, pour discuter d'une transaction personnelle. La transaction échoue, et la situation éclate, avec le maire qui aurait criait des menaces au tiers. Une fois ce dernier parti de l'édifice, la plainte allègue que le maire est allé voir le chef de bâtiments de l'époque pour lui indiquer de ne plus sortir de permis pour son interlocuteur.

Le maire ne nie pas avoir rencontré cette tierce partie à l'hôtel de ville, accompagné de son épouse, ni le fait que la transaction échoue. Pourtant, il nie avoir ordonné ne plus sortir de permis pour ceci. Plutôt, d'après lui le chef de bâtiments est allé lui voir pour discuter des permis que cette compagnie a omis à ramasser. Le maire suggère, d'après lui, de ne plus sortir de permis si le demandeur ne les cherche pas, car ceci gaspille les ressources de la municipalité.

Il y a, effectivement, deux volets à ce motif : soit l'usage inapproprié du bureau du maire, et l'usage inapproprié de son influence.

En ce qui est de l'usage du bureau, les faits sont admis. Le maire ne nie aucunement avoir eu cette réunion personnelle dans son bureau. Se servir de son bureau pour les fins personnelles, comme une transaction avec un tiers, est interdit par le code.

La question des permis, et si le maire a tenté d'ordonner ne plus approuver de permis pour cette compagnie, était parcourue dans les entrevues entretenues par le commissaire de l'intégrité. Nous avons eu l'occasion d'écouter celles-ci. À part celui du maire, les témoignages confirment cette accusation.

Abuser de son pouvoir pour enfreindre la délivrance de permis en raison d'une affaire personnelle est d'une gravité à ne pas redouter. Nous donnons donc raison à ce motif.

#### Ingérence dans le dossier de permis de construction pour un citoyen

D'après la plainte, le maire aurait ingéré dans le dossier d'un particulier, dont le nom sera gardé confidentiel, qui avait déposé une demande de permis pour construire une maison. L'allégation, c'est que le maire aurait demander de faire passer cette demande en avant les autres. Pourtant ceci est contredit par le témoignage d'une personne proche au processus, qui explique que le maire a questionné le délai, mais nie que celui-ci ait fait de telles demandes. Nous ne trouvons pas qu'il s'agit d'ingérence que de s'informer sur de tels dossiers, et que recevoir des informations est explicitement permis dans l'alinéa XIII (b) du Code.

## CONCLUSION

Notre investigation a établi que le maire a enfreint le code d'éthique à maintes reprises; pourtant, il est également clair que ce n'est pas tous les comportement visés qui constituent une manque d'éthique. Pour chaque bris avéré, nous avons considéré les circonstances et la gravité.

Plusieurs des infractions portaient sur des propos injurieux du maire, ou son ingérence, qui enfreignent les parties VI, VII, et VIII du code. Chacun de ces exemples nuisent à l'image de la Municipalité et de ses fonctionnaires, au climat de travail, et a la réputation de la mairie. Pour ces contraventions, nous suggérons une suspension de rémunération pour une période globale de trente jours, ainsi qu'une excuse publique de la part du maire lors de la prochaine réunion ordinaire du conseil.

De notre avis, la plus grave des contraventions avérées est l'ingérence du maire dans les permis d'une compagnie, pour une raison personnelle. L'abus du pouvoir pour des fins personnelles nuit à la confiance publique dans son gouvernement et son système démocratique. De telles actes nécessitent une peine qui va rétablir la confiance populaire dans la Municipalité, et dissuader fortement de tels comportements de la part de tout élu. Pour cette raison, nous recommandons la peine maximale de 60 jours de suspension de paye pour ce manquement.

Nous recommandons donc une totalité de 90 de jours de suspension de la rémunération du maire.

Nous vous prions de recevoir nos salutations distinguées

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



James McCarthy

Associé en droit municipal

JM/mj