

CMQ-65409

RAPPORT DE FIN D'INTERVENTION

**ASSUJETTISSEMENT DE LA VILLE DE L'ASSOMPTION
AU CONTRÔLE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC**

**Denis Michaud
et
Martine Savard**

20 février 2017

**RAPPORT DE FIN D'INTERVENTION
ASSUJETTISSEMENT DE LA VILLE DE L'ASSOMPTION
AU CONTRÔLE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC**

De malencontreuses erreurs se sont glissées lors de la production de ce rapport.

En voici les corrections :

ERRATA

<i>Page</i>	<i>Au lieu de</i>	<i>Lire</i>
6, 1 ^{er} alinéa, 1 ^{re} ligne	vient d'être congédié	vient d'être avisé de la fin de son contrat
11, 4.4, 1 ^{er} alinéa, 1 ^{re} ligne	2013	2014
23, 10 ^e point, 1 ^{re} ligne	Lalande	Lalonde
24, 4 ^e point, 2 ^e ligne	(en cours)	(non retenue)
24, 5 ^e point, 1 ^{re} et 2 ^e lignes	Plainte (en cours)	Deux plaintes (non retenues)
25, 1 ^{re} flèche, 3 ^e point noir, 3 ^e point blanc	deux ingénieurs	un contremaître

2017-02-27

TABLE DES MATIERES

CONTEXTE	4
CHAPITRE 1 LA MISE SOUS TUTELLE DE LA VILLE	4
1.1 Le décret du gouvernement du Québec	4
1.2 La nomination des délégués	5
1.3 Les rencontres avec les dirigeants de la Ville	5
1.4 Les prises de décision de la Commission	5
CHAPITRE 2 LA SITUATION INITIALE CONSTATÉE	5
CHAPITRE 3 LES INTERVENTIONS MAJEURES INITIALES	7
3.1 La gestion des dossiers juridiques	7
3.2 La réintégration des employés	8
3.3 L'embauche du directeur général	9
3.4 Les agissements du maire	9
3.5 Le conseil municipal	9
CHAPITRE 4 LES AUTRES INTERVENTIONS MAJEURES	10
4.1 Les plaintes des cadres	10
4.2 L'état des relations de travail	10
4.3 L'approvisionnement	10
4.4 Le greffe et les affaires juridiques	11
4.5 La réglementation d'urbanisme	12
CHAPITRE 5 LES INTERVENTIONS COURANTES	12
5.1 L'exercice des pouvoirs de la Commission	12
5.2 L'approbation des procès-verbaux du conseil municipal	13
5.3 L'approbation des chèques	13

5.4	La gestion du personnel.....	13
5.5	Les autorisations relatives aux procédures judiciaires	14
CHAPITRE 6	LA DÉCLARATION D'INCAPACITÉ PROVISOIRE	14
CHAPITRE 7	LA LEVÉE DE LA TUTELLE	15
CHAPITRE 8	LES DÉPENSES LIÉES À LA TUTELLE	15
	LES REMERCIEMENTS	15
ANNEXE I	LE DÉCRET 913-2014.....	17
ANNEXE II	LE DÉCRET 403-2015.....	20
ANNEXE III	LES DOSSIERS JUDICIAIRES	23
ANNEXE IV	LES STATISTIQUES	25
ANNEXE V	LES RECOMMANDATIONS À LA VILLE.....	26

CONTEXTE

Le 3 novembre 2013, les citoyens de la Ville de L'Assomption (la Ville) élisent un nouveau maire, monsieur Jean-Claude Gingras. Dans les premiers mois de son élection, les déclarations, gestes et décisions du maire et du directeur général, entérinés à quelques occasions par le conseil municipal (le conseil), entraînent rapidement des impacts négatifs importants sur la gestion de la Ville.

Face à cette situation, le gouvernement du Québec adopte, le 22 octobre 2014, le *Décret 913-2014 concernant la Ville de L'Assomption*¹ et demande à la Commission municipale du Québec (la Commission) de tenir une enquête publique sur certains aspects de l'administration municipale.

La Commission enquête sur le processus d'octroi des contrats, la gestion des ressources humaines et le respect des rôles et responsabilités dévolus, d'une part, aux élus et, d'autre part, aux gestionnaires et employés municipaux.

Après enquête, la Commission dépose son rapport sur l'administration de la Ville². Elle recommande de mettre la Ville sous tutelle puisque l'enquête publique démontre que des décisions et actions inappropriées du maire, du directeur général et de certains élus municipaux ont un impact majeur sur la bonne gouvernance de la Ville et ont provoqué un dysfonctionnement administratif et politique. Le maire et le directeur général sont les instigateurs d'une vaste opération d'enquête sur les cadres, avec filatures et fouilles d'ordinateurs et de téléphones cellulaires. Cette opération a provoqué le départ, la suspension ou l'absence prolongée d'un nombre anormalement élevé de cadres. Rien ne permet alors d'envisager la possibilité que la Ville redevienne fonctionnelle à brève échéance.

CHAPITRE 1 LA MISE SOUS TUTELLE DE LA VILLE

1.1 Le décret du gouvernement du Québec

Le 13 mai 2015, à la suite du rapport d'enquête de la Commission et en vertu du premier alinéa de l'article 46.1 de la *Loi sur la Commission municipale*³ (la Loi), le gouvernement du Québec adopte le *Décret n° 403-2015 concernant l'assujettissement de la Ville de L'Assomption au contrôle de la Commission*

1. Ce décret est en annexe I.

2. Rapport sur l'administration de la Ville de L'Assomption, à la suite d'une enquête publique CMQ-65200, 30 avril 2015.

3. RLRQ, chapitre C-35.

municipale du Québec à compter de la date de la prise du décret⁴. Le même jour, la Commission se réserve le pouvoir exclusif de nommer, destituer, suspendre sans traitement et remplacer les employés de la Ville, conformément au dernier alinéa du paragraphe g) de l'article 48 de la Loi.

1.2 La nomination des délégués

La Commission nomme Denis Michaud, vice-président, comme délégué et Martine Savard, comme déléguée adjointe, auprès de la Ville. Ces désignations sont approuvées par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire d'alors, monsieur Pierre Moreau.

1.3 Les rencontres avec les dirigeants de la Ville

Les délégués rencontrent, au cours des deux premières semaines, les acteurs clés de la gestion de la Ville : le directeur général par intérim, le conseil, le maire Jean-Guy Gingras et les cadres. Les points abordés concernent le rôle de la Commission lors d'une tutelle, la logistique, les documents municipaux de base nécessaires à l'exercice des pouvoirs de la Commission et les dossiers urgents à traiter. La Commission reçoit à cette occasion les commentaires de la Ville.

Le maire est rencontré seul par les délégués de la Commission. Il explique alors son point de vue sur la gestion de la Ville et prétend que les interventions de la Commission devraient aller dans le même sens que les siennes. Il s'agit de l'unique rencontre entre le maire et la Commission durant la tutelle, le maire étant toujours absent lors de la présence des délégués à l'hôtel de ville. Les communications avec lui se feront donc uniquement par courriel.

1.4 Les prises de décision de la Commission

La Commission exerce sa tutelle dans le respect et en collaboration avec les membres du conseil et les employés. Les actions posées par la Ville pour corriger la situation durant la tutelle le sont sous la supervision et avec l'accord de la Commission.

CHAPITRE 2 LA SITUATION INITIALE CONSTATÉE

La Commission constate des problèmes majeurs de gouvernance de la Ville, dès les premiers jours de la tutelle.

4. Ce décret est en annexe II.

Le directeur général en poste vient d'être congédié par le conseil, par une résolution adoptée le 7 avril 2015⁵, à la suite de l'enquête publique de la Commission. Le trésorier, Dominique Valiquette, assume alors l'intérim.

Deux membres du conseil ont démissionné, de sorte que ces postes sont en élection. Ils seront comblés en juin 2015.

Le maire critique les employés et questionne la compétence de cadres supérieurs lors des séances publiques du conseil et sur son compte Facebook. Il publie aussi des documents municipaux sur ce compte.

Il envoie à la Ville de nombreux courriels pour demander des documents ou des informations et remettre en question les décisions et les opérations. Il continue à siéger d'office au conseil des maires de la MRC, qui l'a exclu de tous ses autres comités.

Les quatre membres du conseil en poste se rencontrent régulièrement en comité plénier pour discuter des dossiers et projets de la Ville et préparer les séances du conseil. Le maire ne se présente plus à ces comités, les membres du conseil l'ayant avisé que s'il se présentait, tous quitteraient, de sorte que la rencontre ne se tiendrait pas. Les quatre membres du conseil sont exaspérés et se sentent impuissants face aux agissements du maire. Ils sont quelque peu désorganisés et manquent de cohésion, ce qui a pour résultat qu'aucune décision majeure n'est prise.

Plusieurs cadres ont été congédiés ou suspendus et d'autres sont en arrêt de travail. De plus, en raison des faits relatés dans le rapport d'enquête, le climat de travail est tendu et les employés ont peur des conflits internes résultant des événements. Plusieurs employés ont d'ailleurs déposé des plaintes pour congédiement illégal ou harcèlement psychologique.

La paralysie du conseil et de la direction générale a pour conséquence la suspension de tous les projets majeurs de la Ville les uns après les autres, et personne ne peut assumer le leadership politique ou administratif nécessaire à leur redémarrage.

La Ville et le maire Gingras sont impliqués dans un grand nombre de litiges judiciaires qui occasionnent des coûts financiers importants et une grande perte de temps de travail des employés. Les dirigeants se questionnent sur la justesse des états de comptes pour les services juridiques rendus et l'obligation de la Ville de les payer.

5. Résolution 2015-04-0238.

Les processus d'octroi de contrats ont du retard; ils relèvent du greffe, dont la responsable a été congédiée.

Cette crise a un impact important sur les finances de la Ville, qui devra utiliser une partie de ses surplus pour assumer les obligations qui en découlent.

CHAPITRE 3 LES INTERVENTIONS MAJEURES INITIALES

3.1 *La gestion des dossiers juridiques*

Dès le début de la tutelle, la Commission fait dresser l'inventaire des dossiers judiciaires liés aux déclarations, gestes et décisions du maire Gingras et elle demande que les dossiers soient complétés, certains documents étant manquants. Elle détermine, avec le soutien du greffier par intérim, si la Ville a l'obligation de payer les honoraires réclamés pour les services juridiques rendus et, dans l'affirmative, fait approuver leur paiement par le conseil.

Les dossiers concernent des poursuites criminelles et civiles contre le maire, la contestation du rapport d'enquête publique de la Commission, des réclamations pour des services professionnels ou d'investigations concernant des employés, des poursuites en diffamation, des plaintes en déontologie et des recours en droit du travail. La très grande majorité des recours découlent des déclarations, gestes et décisions pris pendant la période se situant entre les élections de novembre 2013 et l'enquête publique de la Commission sur l'administration de la Ville à l'hiver 2014-2015. La liste des procédures intentées est en annexe III.

Sous la supervision de la Commission, les dossiers sont ensuite traités en fonction de leur pertinence, des droits et obligations de la Ville et de leur impact. La Ville s'est assurée du soutien d'une firme légale possédant une expertise reconnue dans le milieu municipal. Au moment du présent rapport, certains dossiers sont toujours actifs alors que d'autres sont en négociation en vue d'un règlement hors cour.

Au moment de la fin de la tutelle, un seul dossier juridique pose problème. Un recours judiciaire en dommages-intérêts et en injonction pris par le directeur des Services techniques contre le maire Gingras est toujours actif. Or, en vertu d'une entente globale intervenue avec tous les employés cadres ayant exercé un recours contre la Ville ou ses dirigeants, le directeur concerné a renoncé à son recours. L'article 11 de l'entente précise que les parties, dont le directeur concerné, renoncent irrévocablement à exercer devant tout tribunal tout droit d'action, toute plainte, toute requête et toute réclamation résultant notamment des faits imputés au maire.

La Commission n'aurait pas autorisé la conclusion de l'entente avec les cadres si celle-ci n'avait pas mis un terme à tous les recours et réclamations. La Ville doit maintenant prendre les moyens visant à forcer l'abandon de ce recours, par lequel des dommages lui sont réclamés alors qu'elle a déjà payé, avec l'autorisation de la Commission, toutes les sommes dues aux employés, selon les termes de l'article 13 de la transaction. Le paiement de toute somme additionnelle pour régler *a posteriori* le recours du directeur concerné serait non seulement inéquitable à l'endroit des autres employés, mais irait aussi à l'encontre de l'autorisation donnée par la Commission et serait illégal. Dans ce contexte, la fin de la tutelle demeure justifiée parce que le directeur général a assuré aux soussignés pouvoir régler rapidement le dossier avec le directeur concerné, sans que la Ville ait à verser des sommes supplémentaires, notamment pour des honoraires judiciaires ou extrajudiciaires.

Pour les services juridiques rendus au cours des années 2014 à 2016, les sommes déboursées par la Ville s'élèvent à 2 243 300 \$, soit une moyenne annuelle de 747 800 \$, alors que la moyenne pour les six années précédentes est de 124 200 \$⁶.

3.2 La réintégration des employés

Le conseil, sur recommandation du maire, avait congédié et suspendu quatre cadres durant la période concernée⁷. La Ville n'a aucun dossier disciplinaire à leur égard, ni aucun motif pour justifier ces décisions. La Commission procède donc à la réintégration de trois de ces cadres, avec remboursement des pertes de rémunération subies. Le quatrième cadre a déjà quitté son poste à la suite d'une entente avec la Ville intervenue avant la tutelle.

Plusieurs cadres s'étaient absentés pour des raisons médicales⁸. Ceux qui étaient toujours absents au moment de la tutelle sont réintégrés au cours des premiers mois suivants.

Le coût total des indemnités payées aux personnes suspendues, congédiés ou absentes pour des raisons médicales se chiffre à 1 282 100 \$⁹. Notons que la

6. Tableau des services juridiques préparé par le Service de la trésorerie le 24 janvier 2017.

7. La greffière est congédiée (et réintégrée par la Commission en vertu de la résolution 2015-011 adoptée le 6 juillet 2015). Les employés suspendus sont le directeur général (qui ne réintégrera pas la Ville à la suite d'une entente à l'amiable), la conseillère aux ressources humaines (et réintégrée par la Commission en vertu de la résolution 2015-004 adoptée le 2 juin 2015) et le chef de la division culture.

8. Les employés en arrêt de travail plus d'un mois sont : la greffière, le directeur des loisirs, l'adjointe administrative au Service des loisirs et de la culture, la chef de division des travaux publics, la greffière de la cour municipale, le directeur des Services techniques, le contremaître aux travaux publics, la chef de division de l'ingénierie, la directrice adjointe à l'urbanisme, la conseillère aux ressources humaines et le conseiller aux ressources humaines.

9. Tableau préparé par le Service de la trésorerie le 15 avril 2016.

Ville supporte la première année de congé maladie de ses cadres, ce qui explique en partie le montant élevé.

Les coûts indirects des congédiements, suspensions et absence pour des raisons médicales sont de 298 400 \$¹⁰. Ils comprennent la rémunération payée à des employés de remplacement et les primes payées à des employés en fonction supérieure.

3.3 L'embauche du directeur général

Le conseil a, peu avant la tutelle, mis fin au contrat de travail du directeur général qui a fait l'objet de nombreux blâmes dans le rapport d'enquête de la Commission.

La Commission a donc procédé, avec l'aide d'une firme externe, à l'embauche d'un nouveau directeur général, possédant une longue expérience dans le domaine municipal. Il est entré en fonction le 7 octobre 2015.

3.4 Les agissements du maire

Même une fois la tutelle décrétée, le maire Gingras continue à critiquer les employés, questionner la compétence de cadres supérieurs et publier des documents municipaux sur Facebook.

Le maire fait rapidement l'objet d'une poursuite en injonction prise par la Ville en raison de la publication de documents non accessibles au public et de propos diffamatoires à l'endroit de certains employés. Une entente hors cour intervient finalement entre les parties afin que cessent les publications.

Le maire est peu à peu bloqué. D'une part, son pouvoir décisionnel est réduit en raison de décisions prises par le conseil et, d'autre part, la tutelle a pour effet de lui retirer son droit de veto et de soumettre toutes les décisions de la Ville à l'approbation de la Commission.

Les courriels provenant du maire, peu importe le destinataire, sont dorénavant traités par la direction générale, ce qui a un effet positif sur le climat de travail.

3.5 Le conseil municipal

À la suite des élections partielles tenues en juin 2015, deux nouveaux élus sont entrés en fonction, complétant ainsi l'équipe de six conseillers de la Ville. Les

10. *Ibid.*

efforts de tous ont permis aux membres du conseil de reprendre graduellement la gouvernance de la Ville.

Le conseil a adopté deux résolutions à l'unanimité le 24 novembre 2015¹¹, une désignant le maire suppléant à titre de représentant du conseil, seul autorisé à exprimer les positions du conseil, et une autre informant la MRC que la Ville s'exprimera par résolution pour faire connaître sa position sur les dossiers régionaux.

Les élus travaillent maintenant en collégialité. Ils se respectent et font preuve de cohésion dans l'exercice de leurs fonctions. Ils travaillent avec l'administration dans l'intérêt des contribuables. Ils ont formé des comités de travail avec les gestionnaires pour étudier les dossiers et faire des recommandations appropriées au conseil, notamment en matière de finances.

CHAPITRE 4 LES AUTRES INTERVENTIONS MAJEURES

4.1 Les plaintes des cadres

En réponse aux agissements du maire, plusieurs cadres ont déposé des plaintes pour harcèlement ou pour suspension ou congédiement sans droit et ont déposé des réclamations en dommages totalisant environ 500 000 \$. Ces réclamations ont fait l'objet d'une médiation qui a permis de régler l'ensemble du dossier pour une somme de 385 000 \$ et autres considérations.

4.2 L'état des relations de travail

Les grandes tensions au sein du personnel sont maintenant choses du passé. L'intervention de psychologues industriels et de firmes conseils est encore nécessaire pour recréer un climat de travail agréable et sain dans l'organisation. La Ville a d'ailleurs pris des engagements à cet effet lors du règlement global des plaintes intentées par les employés contre la Ville.

4.3 L'approvisionnement

La Commission constate dès le début de la tutelle une problématique de gestion des contrats de la Ville. De nombreux contrats sont terminés et d'autres sont accordés « à la pièce » sans tenir compte de leur valeur globale. Enfin des projets sont retardés faute d'appels d'offres.

11. Résolutions 2015-11-0619 et 2015-11-0620.

Un nouveau poste de responsable de l'approvisionnement est créé pour corriger la situation et la Ville procède à l'embauche d'une personne à cette fin. Il fait l'inventaire des contrats assujettis à un processus de demande de soumissions, établit une priorisation des dossiers et uniformise le devis administratif. Les aspects légaux du processus demeurent la responsabilité du greffe.

Cette ressource professionnelle affectée spécifiquement à l'approvisionnement a aussi le mandat de revoir l'ensemble des processus d'octroi des contrats afin de viser un rapport qualité/prix intéressant pour la Ville, tout en tenant compte des dernières législations en matière de lutte contre la corruption ou la collusion en matière d'octroi de contrats.

Le responsable de l'approvisionnement, qui relève maintenant du Service des finances, estime ainsi la situation au 31 décembre 2015 :

- 23 dossiers n'ont jamais été traités et doivent faire l'objet d'une adjudication de contrat;
- 42 contrats sont à renouveler;
- 70 nouveaux contrats sont à traiter, notamment ceux reliés aux immobilisations et aux nouveaux projets.

Un nombre de 135 contrats doivent donc être octroyés ou renouvelés. De ce nombre, 41 ont été traités en 2016, 52 le seront en 2017 et le reste au cours des deux années suivantes¹².

4.4 Le greffe et les affaires juridiques

La responsable du Service du greffe, congédiée par le conseil en 2013, a été réintégrée à l'automne 2015. Elle a été remplacée durant cette période, mais ce service a tout de même été particulièrement affecté par la crise. Aujourd'hui, des tensions sont encore tangibles au sein du service et il est nécessaire d'actualiser la gestion de certaines de ses activités.

En 2016, ce service n'avait toujours aucune ressource interne permanente disposant d'une formation juridique et les dossiers de cette nature étaient gérés par la greffière¹³.

12. Rapport du Service de la trésorerie transmis le 26 janvier 2017.

13. Au moment de la mise en place de la tutelle, le service est dirigé par le greffier par intérim qui est avocat, la greffière étant alors absente en raison de son congédiement par le conseil au début du mandat. Par la suite, il est nommé directeur des services juridiques pour suivre les litiges judiciaires impliquant la Ville et assurer la transition des dossiers à la greffière adjointe et avocate.

La Ville compte une population d'un peu moins de 22 000 personnes et 136 employés permanents. À l'instigation de la Commission, le poste de greffier adjoint, alors vacant, a été modifié pour y ajouter des fonctions juridiques. Il a été attribué à une avocate.

Cette ressource, embauchée à l'automne 2016, permet à la Ville de gérer les dossiers et les projets dans le respect des lois, règlements et conventions applicables aux activités municipales ainsi que de bien identifier ses obligations et responsabilités. Pensons notamment à la gestion légale des appels d'offres et aux projets d'immobilisation. Son embauche réduit aussi la facture des services juridiques externes.

Tel que déjà mentionné à la section 4.3, une nouvelle ressource a été embauchée pour la gestion des approvisionnements de la Ville, diminuant ainsi la charge de travail du Greffe qui, jusque-là, préparait les appels d'offres de la Ville. Le temps ainsi libéré a permis de confier les fonctions juridiques à la greffière adjointe et avocate.

Cette employée cadre relève de la greffière, sauf en ce qui a trait à ses fonctions juridiques, pour lesquelles elle relève directement du directeur général.

La Commission constate enfin que les connaissances du personnel cadre nécessitent une actualisation, eu égard à leurs responsabilités, que les instruments de travail doivent être normalisés et que les rôles et responsabilités de chacun doivent être définis plus clairement. Des recommandations ont été faites à la Ville à cet égard et plusieurs d'entre elles sont déjà en cours de réalisation.

4.5 La réglementation d'urbanisme

La révision de la réglementation d'urbanisme pour se conformer au schéma d'aménagement de la MRC n'était toujours pas finalisée au début de la tutelle et l'expiration du délai pour le faire approchait. Cette démarche a donc été priorisée et la nouvelle réglementation de la Ville est finalement entrée en vigueur le 4 décembre 2015.

CHAPITRE 5 LES INTERVENTIONS COURANTES

5.1 L'exercice des pouvoirs de la Commission

La Commission a adopté 220 résolutions dans l'exercice de ses pouvoirs dans le cadre de la tutelle. Elles concernent le traitement des procès-verbaux, la gestion du personnel, l'autorisation de commencer ou continuer des procédures judiciaires et la gestion financière. Les statistiques relatives aux résolutions adoptées par la Commission sont en annexe IV.

5.2 *L'approbation des procès-verbaux du conseil municipal*

Les membres du conseil se réunissent en comité plénier les mardis pour discuter des dossiers de la Ville. Le maire n'assiste pas à ces comités pour les raisons déjà mentionnées.

Les séances ordinaires du conseil se tiennent le premier mardi de chaque mois. Quelques séances extraordinaires sont convoquées par les conseillers, au besoin.

La Commission traite les décisions du conseil constatées aux procès-verbaux de ces séances pendant la tutelle. Elle adopte alors une résolution pour approuver ou désapprouver les décisions contenues dans les procès-verbaux, en prendre acte ou encore les suspendre dans l'attente de compléments d'information.

5.3 *L'approbation des chèques*

Par une résolution du 13 mai 2015, la Commission permet à l'un ou l'autre des deux délégués d'approuver les effets bancaires émis par la Ville et d'autoriser leur compensation.

Chaque semaine, le Service des finances prépare les paiements électroniques et les chèques à émettre. La Commission autorise en ligne les paiements électroniques et signe les chèques une fois les vérifications usuelles faites.

5.4 *La gestion du personnel*

Tel que déjà mentionné, la Commission s'est réservé le pouvoir exclusif de nommer, destituer, suspendre sans traitement ou remplacer les officiers et employés de la Ville.

La Commission discute régulièrement de la gestion des ressources humaines avec la direction générale afin de réinstaurer un climat de travail sain et assurer une gestion efficace du personnel.

La Ville transmet régulièrement à la Commission les demandes d'embauche, de nomination ou d'affectation de personnel requises au bon fonctionnement de la Ville, ainsi que les recommandations de modifications aux conditions de travail des employés. Si elle est d'accord, la Commission adopte les résolutions nécessaires.

5.5 Les autorisations relatives aux procédures judiciaires

En vertu de la Loi, lorsqu'une municipalité est sous tutelle, aucune action ou procédure ne peut être commencée ou continuée sans l'autorisation de la Commission. En conséquence, au cours des premiers mois, la Commission a accordé toutes les autorisations qui lui ont été demandées et requises par la Loi.

CHAPITRE 6 LA DÉCLARATION D'INCAPACITÉ PROVISOIRE

L'audition de l'action en déclaration d'incapacité et de la demande en déclaration d'incapacité provisoire du maire s'est tenue à l'automne 2016. Le témoignage du maire Gingras n'a pas eu lieu pour des raisons médicales et l'audience sur l'action en déclaration d'incapacité a été suspendue. Le juge de la Cour supérieure a cependant rendu son jugement sur la demande en déclaration d'incapacité provisoire et il a déclaré le maire Gingras provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa charge, et ce, en vertu de l'article 312.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁴.

Depuis le jugement rendu, les membres du conseil de la Ville ont décidé de continuer à fonctionner comme d'habitude, soit de nommer un maire suppléant tous les trois mois, suivant l'ordre des districts.

Notons que le deuxième alinéa de l'article 56 de la *Loi sur les cités et villes*¹⁵ prévoit ce qui suit :

« Le maire suppléant possède et exerce les pouvoirs du maire lorsque celui-ci est absent du territoire de la municipalité ou est empêché de remplir les devoirs de sa charge. Lorsque cet empêchement résulte d'une incapacité provisoire prononcée en vertu de l'article 312.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2), le maire suppléant possède et exerce, malgré le quatrième alinéa de l'article 53 et toute disposition législative inconciliable contenue dans la charte d'une municipalité régie en partie par la présente loi, l'ensemble des pouvoirs du maire. »

En conséquence, le maire suppléant a un droit de veto sur les résolutions adoptées par le conseil et le pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle sur l'administration de la Ville.

14. RLRQ, chapitre E-2.2.

15. RLRQ, chapitre C-19.

CHAPITRE 7 LA LEVÉE DE LA TUTELLE

L'incapacité provisoire prononcée par la Cour supérieure le 6 décembre 2016 permet maintenant de lever la tutelle puisque monsieur Gingras, acteur important dans les difficultés survenues à la Ville, ne peut plus exercer ses pouvoirs.

Le conseil et l'équipe d'administrateurs exercent leurs fonctions aisément et les dossiers et projets sont gérés normalement. Le conseil est plus expérimenté qu'en 2013 et les membres du personnel de direction sont déjà tournés, pour la plupart, vers l'avenir.

La Commission constate que des déficiences méritent l'attention de la Ville et auraient avantage à être corrigées. N'étant pas majeures, aucune d'entre elles ne justifie toutefois le maintien de la tutelle. La Commission a donc présenté au conseil et à la direction générale des recommandations afin de permettre d'améliorer la gestion de la Ville, plus particulièrement concernant l'organisation, les finances, le greffe et les affaires juridiques, les ressources humaines et les opérations : elles sont en annexe V.

Sur recommandation des délégués, la tutelle a pris fin le 20 février 2017¹⁶.

CHAPITRE 8 LES DÉPENSES LIÉES À LA TUTELLE

En date du 7 février 2017, les dépenses comptabilisées sont de l'ordre de 8 200 \$, associées à des frais de déplacement et de séjour. Elles n'incluent pas le salaire et les avantages sociaux des deux délégués de la Commission, qui sont rémunérés sur une base permanente.

Les coûts de la tutelle sont assumés en totalité par la Commission.

LES REMERCIEMENTS

La Commission tient à souligner les efforts et la persévérance des membres du conseil municipal qui leur ont finalement permis de reprendre en main la gouvernance politique de la Ville.

16. Résolution 2017-212 de la Commission adoptée le 2 février 2017.

Elle remercie l'ensemble du personnel pour leur collaboration et leur dévouement envers la Ville durant la tutelle, notamment, le directeur général, monsieur Michel Archambault, le directeur général adjoint, monsieur Dominique Valiquette, et le directeur des Services juridiques, M^e Paul Rathé.

Elle remercie également le personnel de la Commission pour son étroite contribution.



Denis Michaud



Martine Savard

ANNEXE I
LE DÉCRET 913-2014

CONCERNANT LA VILLE DE L'ASSOMPTION

ANNEXE I
DÉCRET 913-2014
CONCERNANT LA VILLE DE L'ASSOMPTION



22 OCTOBRE 2014

DÉCRET
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

NUMÉRO 913-2014 CONCERNANT la Ville de L'Assomption

---oooOooo---

ATTENDU QUE, en vertu de l'article 15 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (chapitre M-22.1), le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a désigné, le 16 septembre 2014, deux personnes pour effectuer une vérification à la Ville de L'Assomption;

ATTENDU QUE, lors de cette vérification, certains problèmes liés à la gestion contractuelle ont été constatés;

ATTENDU QU'il a aussi été observé qu'une proportion importante des gestionnaires municipaux sont en arrêt de travail en raison de maladie, sont suspendus ou ont été destitués par le conseil municipal;

ATTENDU QUE les rôles et responsabilités dévolus, d'une part, aux élus et, d'autre part, aux gestionnaires et aux employés municipaux pourraient ne pas avoir été respectés;

ATTENDU QUE ces problèmes affectent la Ville de L'Assomption et sont en voie de prendre une envergure telle qu'ils pourraient, à brève échéance, affecter de manière significative la capacité de la Ville à gérer ses activités courantes et à réaliser ses projets en cours ainsi que nuire à sa santé financière;

ATTENDU QUE les problèmes auxquels est confrontée la Ville de L'Assomption requièrent une enquête afin de circonscrire clairement leurs causes ainsi que leur étendue et de permettre d'identifier les moyens à mettre en place pour les résoudre;

ATTENDU QUE, en vertu du deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 22 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), la Commission municipale du Québec doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le gouvernement, sur tout aspect de l'administration d'une municipalité qu'il indique;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire :

QUE la Commission municipale du Québec enquête sur les aspects suivants de l'administration de la Ville de L'Assomption :

- le processus d'octroi des contrats;
- la gestion des ressources humaines;
- le respect des rôles et responsabilités dévolus, d'une part, aux élus et, d'autre part, aux gestionnaires et employés municipaux;

QUE cette enquête porte sur les faits ayant eu lieu depuis le 3 novembre 2013;

QUE la Commission municipale du Québec produise un rapport intérimaire de ses travaux le 22 décembre 2014 et le rapport final de son enquête le 31 mars 2015.

Le greffier du Conseil exécutif

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jean-Pierre Gauthier", with a stylized flourish underneath.

**ANNEXE II
LE DÉCRET 403-2015**

**CONCERNANT L'ASSUJETTISSEMENT DE LA VILLE DE L'ASSOMPTION
AU CONTRÔLE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC À
COMPTER DE LA DATE DE LA PRISE DU DÉCRET**

ANNEXE II
DÉCRET N° 403-2015
CONCERNANT L'ASSUJETTISSEMENT DE LA VILLE DE L'ASSOMPTION
AU CONTRÔLE DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC
À COMPTER DE LA DATE DE LA PRISE DU DÉCRET



13 MAI 2015

DÉCRET

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

NUMÉRO 403-2015

CONCERNANT l'assujettissement de la Ville
de L'Assomption au contrôle de la
Commission municipale du Québec

—ooo0ooo—

ATTENDU QU'en vertu du premier alinéa de l'article 46.1
de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), le gouvernement
peut assujettir une municipalité au contrôle de la Commission municipale
du Québec;

ATTENDU QUE, par le décret n° 913-2014 du 22 octobre
2014, le gouvernement a demandé à la Commission de faire enquête sur
certains aspects de l'administration de la Ville de L'Assomption et de
produire le rapport final de son enquête le 31 mars 2015;

ATTENDU QUE, par le décret n° 215-2015 du
25 mars 2015, le gouvernement a prolongé le délai de production du rapport
final de 30 jours, soit jusqu'au 30 avril 2015;

ATTENDU QUE la Commission a produit le rapport final de
son enquête sur la Ville de L'Assomption et que, dans ce rapport, la
Commission affirme que la Ville demeure aux prises avec des problèmes
graves qui affectent de manière importante son fonctionnement;

ATTENDU QUE ces problèmes sont, selon la
Commission, la conséquence d'une série de décisions et d'actions
inappropriées du maire, du directeur général et de certains élus
municipaux, et qu'ils causent un impact majeur sur la bonne gouvernance
de la Ville et provoquent un dysfonctionnement administratif et politique;

ATTENDU QUE, pour permettre d'appuyer et de favoriser
le rétablissement rapide d'un fonctionnement approprié, la Commission
recommande au gouvernement d'assujettir la Ville de L'Assomption à son
contrôle;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la
recommandation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du
territoire :

403-2015

QUE la Ville de L'Assomption soit assujettie au contrôle de
la Commission municipale du Québec à compter de la date de la prise du
présent décret.

Le greffier du Conseil exécutif

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jean-Claude Hébert", with a stylized flourish underneath.

ANNEXE III LES DOSSIERS JUDICIAIRES

LISTE DES PROCÉDURES JUDICIAIRES LIÉES AUX DÉCLARATIONS, GESTES ET DÉCISIONS DU MAIRE GINGRAS

- Enquête publique de la Commission municipale du Québec sur certains aspects de l'administration de la Ville (terminée);
- Poursuite criminelle, intentée par le procureur général du Québec contre le maire Gingras, pour abus de confiance, intimidation, représailles et entraves (en cours);
- Action en déclaration d'incapacité, par le procureur général du Québec contre le maire Gingras (en cours);
- Requête introductive d'instance et en injonction, par la Ville de L'Assomption contre le maire Gingras, en raison de la publication de documents non accessibles au public et de propos diffamatoires à l'endroit de la Ville et ses fonctionnaires (en cours);
- Demande introductive d'instance, par la Ville de L'Assomption contre le maire Gingras, visant à l'obtention d'une déclaration d'incapacité provisoire (terminée);
- Plainte en éthique et déontologie, par un plaignant contre le maire Gingras, devant la Commission municipale du Québec (en cours);
- Requête en révision judiciaire du rapport d'enquête de la Commission, par le maire Gingras, suite à l'enquête publique sur certains aspects de l'administration de la Ville (en cours);
- Requête en révision judiciaire du rapport d'enquête de la Commission, par l'ancien directeur général Jean Lacroix, suite à l'enquête publique sur certains aspects de l'administration de la Ville (terminée);
- Poursuite en recouvrement, par Groupe Sirco inc. contre la Ville et autres, pour des enquêtes sur des employés en 2013 (en cours);
- Poursuite en recouvrement, par Norman Lalande investigation contre la Ville et autres, pour des enquêtes sur des employés (en cours);
- Poursuite en recouvrement, par Investigation informatique HDD inc. contre la Ville et autres, pour des enquêtes sur des employés en 2013 (en cours);
- Poursuite en recouvrement, par M^e Robert Bellefeuille contre la Ville, pour des honoraires professionnels suite à des services rendus au maire Gingras (en cours);
- Poursuite en recouvrement, par Jean Lacroix contre la Ville, pour les honoraires professionnels de son avocat devant la CMQ (en cours);

- Demande introductive d'instance en dommages, par le maire Gingras contre le directeur de police, pour diffamation (en cours);
- Plainte en déontologie policière, par le maire Gingras contre un membre du service de police (terminée);
- Demande introductive d'instance, par le directeur des travaux publics contre le maire Gingras, en dommages-intérêts pour diffamation et propos diffamatoires sur Facebook et en séance du conseil (en cours);
- Plainte en déontologie, par le maire Gingras contre un cadre de la Ville, à l'Ordre des urbanistes par le maire (en cours);
- Plainte en déontologie, par le maire Gingras contre un cadre de la Ville, à l'Ordre des CPA (en cours);
- Plainte pour congédiement illégal devant le Tribunal administratif du travail, déposée par Jean Lacroix (en cours);
- Nombreuses plaintes, par des cadres contre la Ville, pour congédiement, suspension ou harcèlement psychologique (terminées).

ANNEXE IV LES STATISTIQUES

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES ET CHÈQUES AUTORISÉS PAR LA COMMISSION MUNICIPALE

➤ Résolutions adoptées par la Commission municipale		
• Pouvoirs de la Commission		2
• Traitement des procès-verbaux		71
○ Nombre de résolutions de la Ville approuvées	983	
○ Nombre de résolutions dont la Commission a pris acte	141	
○ Nombre de résolutions désapprouvées	4	
○ Total	1128	
• Gestion du personnel		116
○ Réintégrations d'employés	2	
○ Embauches de personnel	106	
○ Création de nouveaux postes permanents (nouveaux postes créés : un responsable de l'approvisionnement, deux ingénieurs)	2	
○ Modifications aux conditions de travail	6	
• Autorisation de commencer ou continuer des procédures judiciaires		11
• Gestion financière (taxation et tarification)		20
Grand total		220
➤ Signature des chèques et autres effets bancaires		
• Nombre de chèques contresignés (moyenne mensuelle de 430 pendant 21 mois)		9 030
• Nombre d'approbations de paiements électroniques (moyenne mensuelle de 100 pendant 21 mois)		2 100
Grand total		11 130

ANNEXE V

LES RECOMMANDATIONS À LA VILLE

➤ CONCERNANT L'ORGANISATION

1. Donner une formation aux élus et aux cadres sur les rôles et responsabilités du conseil et de l'administration ainsi que sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.
 - Répondre à une problématique essentielle soulevée dans le rapport d'enquête publique de la Commission;
 - Bien définir le rôle des élus et celui des gestionnaires afin d'éviter la répétition des événements ayant mené à la tutelle;
 - Examiner les limites du pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle du maire;
 - Identifier les situations d'ingérence des élus dans la gestion de la Ville et les travers de la « micro-gestion »;
 - Expliquer aux gestionnaires les limites de leurs pouvoirs et responsabilités;
 - Comprendre les avantages du respect du rôle de l'autre.
2. Adopter un plan stratégique ou tout autre document permettant de planifier ou d'orienter les actions de la Ville pour les prochaines années.
 - Répondre au besoin de réaligner la Ville vers l'avenir;
 - Remplacer le plan stratégique élaboré en 2010 qui n'a pas été adopté par le conseil (ni appliqué) ou élaborer des plans sectoriels manquants pour la planification de la Ville (exemple : le plan directeur des parcs et espaces verts de la Ville en cours de réalisation).
3. Réviser les processus de gestion de l'organisation en favorisant le travail d'équipe.
 - Viser des objectifs municipaux plutôt que sectoriels;
 - Établir une corrélation entre les informations et recommandations contenus dans les sommaires exécutifs et les décisions du conseil en séance publique.

4. Définir une approche permettant de préparer la relève.
 - Planifier la relève aux postes clés de l'organisation en cas d'imprévu (absence pour maladie, démission, etc.) ou de départ à la retraite;
 - Cette planification peut prendre diverses orientations, dont le parrainage des personnes en place par des employés d'expérience et le recrutement préventif de personnel qualifié.
5. Mettre en place un intranet ou un répertoire numérique des principaux documents communs à l'organisation.
 - Exemples de documents en commun : procès-verbaux, règlements, politique de gestion contractuelle, politique d'approvisionnement, plan de zonage, ententes, conventions collectives;
 - Assurer la fluidité de l'information aux gestionnaires;
 - Faciliter la mise à jour de l'information.
6. Prendre des mesures strictes afin de remettre des dossiers complets au conseil dès le vendredi précédent un comité plénier ou une séance du conseil.
 - Fournir aux élus un temps raisonnable pour se préparer et prendre connaissance adéquatement des dossiers pour une prise de décision éclairée;
 - Assurer la fluidité de l'information.

➤ **CONCERNANT LA GESTION FINANCIERE**

7. Mettre en place un système de contrôle de l'approvisionnement afin d'assurer le respect de la loi, de la politique de gestion contractuelle, de la politique d'approvisionnement et du règlement en matière de délégation, de contrôle et de suivi budgétaires.
 - La Commission n'a constaté aucun dérapage à cet égard, mais aucun mécanisme de contrôle ordonné n'est actuellement en place, ce qui pourrait rendre la Ville vulnérable face aux abus possibles.
8. Établir des procédures officielles et uniformes de demande de prix pour les dépenses de moins de 25 000 \$ afin d'atteindre les objectifs des politiques de gestion contractuelle et d'approvisionnement (exemple : meilleur rapport qualité/prix).

9. Offrir aux cadres une formation sur la délégation du pouvoir de dépenser et sur l'octroi des contrats.
 - Rappeler aux gestionnaires leurs pouvoirs et obligations légales et administratives;
 - Intégrer dans l'ensemble de l'organisation les outils de contrôle de la gestion financière de la Ville.
10. Maintenir l'échéancier prévu pour le rattrapage des appels d'offres (voir section 4.3 du rapport).
11. Établir une politique de gestion des cartes de crédit de la Ville et limiter son utilisation aux situations où seule la carte permet de compléter une transaction financière.
 - Exemple : registre foncier;
 - S'assurer que ces cartes ne servent pas à payer une dépense d'un fonctionnaire ou d'un élu dans l'exercice de ses fonctions (hébergement, repas, déplacements, etc.);
 - Tenir compte des dispositions du règlement de la Ville en matière de délégation, de contrôle et de suivi budgétaires;
 - Tenir compte des risques inhérents à ce mode de paiement – perte, utilisation frauduleuse, etc.
12. Compte tenu que le conseil ne peut refuser de payer une dépense autorisée par un gestionnaire ayant une délégation du pouvoir d'engager une dépense, réviser le mode de décision du conseil actuel à l'égard des comptes à payer qui lui sont soumis « pour approbation ».
 - Le processus prévu au règlement en matière de délégation, de contrôle et de suivi budgétaires ne prévoit que l'obligation de faire un rapport.
13. Établir une politique selon laquelle les cadres ne peuvent autoriser leurs propres dépenses remboursables (comptes de dépenses), les associations auxquelles ils adhèrent et les formations ou colloques auxquels ils assistent.
 - Déterminer qui doit autoriser de telles dépenses (DG, Finances ou RH, selon la catégorie);
 - Prévoir que les repas remboursables à titre de « dîner de travail » devraient faire l'objet d'une autorisation préalable du directeur général, du directeur général adjoint ou de la direction des ressources humaines.

14. Établir des politiques de remboursements d'activités de loisirs à certains citoyens qui tiennent compte du coût administratif de traitement du remboursement, qui devrait être proportionnel au montant du remboursement. (exemples : remboursement des inscriptions à la piscine, remboursement pour annulation d'inscription).

➤ **CONCERNANT LE GREFFE ET LES SERVICES JURIDIQUES**

15. Mettre en place un programme de formation continue des cadres du greffe
- Une mise à jour continue des connaissances des gestionnaires responsables est nécessaire en raison de l'environnement varié et évolutif du milieu municipal.
16. Standardiser les décisions courantes du conseil, incluant les motifs, lorsque nécessaire, afin qu'à la face même du document le lecteur puisse connaître le processus suivi (dans les cas applicables) ainsi que le sens général et la portée de la décision.
- Exemples : les procédures particulières suivies avant de prendre une décision en matière d'urbanisme, le processus suivi pour obtenir un prix pour la fourniture de services, la valeur d'un contrat accordé, les activités exercées par un OBNL à qui le conseil accorde une subvention;
 - Mentionner sur toute résolution si elle modifie, remplace ou abroge une autre résolution antérieure, dans les cas applicables, et mettre en place une procédure de repérage en conséquence.
17. Organiser les services juridiques à titre de fonction distincte de celle du greffe.
- Inclure les services juridiques au fonctionnement administratif de la Ville;
 - Assurer la pérennité des services d'ordre juridique;
 - Intégrer minimalement dans cette fonction les activités suivantes : révision légale systématique des procès-verbaux et règlements du conseil, révision légale des processus de gestion et le soutien juridique au conseil et aux gestionnaires.
18. Continuer l'analyse des possibilités de règlement à l'amiable des dossiers judiciaires découlant des déclarations, gestes et décisions du maire Gingras.
- Ex. : réclamations pour services rendus, poursuites en diffamation et plaintes aux ordres professionnels.
19. Soutenir le service d'approvisionnement dans le processus d'attribution des contrats et dans l'atteinte des objectifs de rattrapage des appels d'offres.

➤ **CONCERNANT LES RESSOURCES HUMAINES**

20. Analyser sérieusement l'opportunité de créer un poste de directeur des ressources humaines.
- Les ressources humaines sont essentielles au bon fonctionnement de la Ville, au même titre que les autres directions;
 - La Ville ne dispose d'aucune ressource stratégique dans la gestion des ressources humaines;
 - Les ressources humaines accaparent une part importante du budget de la Ville, ce qui mérite une attention conséquente;
 - Un directeur général ne peut, dans une Ville de la taille de L'Assomption, assumer avec efficience le double rôle de DG et de DRH.

➤ **CONCERNANT LES OPÉRATIONS**

21. Réviser le règlement portant sur les ententes relatives à des travaux municipaux (art. 145.21 et suivants LAU), notamment sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux.
- Le règlement actuel comprend des délégations de pouvoirs discrétionnaires.
-