

John Saywell, Avocat

AVOCAT – QUÉBEC
ATTORNEY-AT-LAW – NEW YORK

Commissaire à l'intégrité pour la Ville de Hawkesbury
Integrity Commissioner for the Town of Hawkesbury

CP 190
Hawkesbury, ON
CANADA K6A 2R8
Téléphone: (613) 872-2320
Email: johnsaywell.commissaire@gmail.com

DOSSIER : HAWK-2002

RE. Paula Assaly

RAPPORT D'ENQUÊTE

Le 31 décembre 2020

INTRODUCTION:

Le Commissaire à l'intégrité a reçu une demande d'enquête datée du 19 novembre 2020 alléguant des dérogations du *Code de déontologie des membres du conseil et des conseils locaux*, (Ville de Hawkesbury, Règlement 13-2019), (ci-bas le « Code »), par la Mairesse Paula Assaly.

Le Commissaire a entrepris une analyse préliminaire de la portée de la demande d'enquête, tel que rédigée, ainsi que des 13 pièces jointes et la réglementation applicable. Mentionnons que le Code incorpore par référence aux articles 10.6.7 et 10.3 les règles applicables en vertu de la *Loi sur les municipalités* (L.O. 2001, chap. 25) au sujet des pouvoirs et responsabilités des membres du conseil.

Le Commissaire a conclu qu'il a compétence en l'instance et a rendu une décision le 7 décembre 2020 ordonnant l'ouverture d'une enquête sur les questions suivantes :

- 1) Relativement à l'allégation d'ingérence de la Mairesse dans les opérations administratives, est-ce que la Mairesse a excédé ses pouvoirs dans ses relations avec le personnel, notamment dans son rôle auprès du Centre Communautaire le Chenail, et généralement dans ses relations avec le personnel non cadre, le tout à l'encontre des paragraphes 10.2 et suivants du Code?
- 2) Relativement à l'allégation de violations au chapitre de confidentialité, est-ce que la mairesse aurait manqué dans ses devoirs de confidentialité, sans l'autorisation du conseil, dans ses communications avec des tierces parties, notamment des firmes de consultants ou des organismes communautaires et ce à l'encontre des paragraphes 8.1 et suivants du Code?
- 3) Relativement à l'allégation de relations abusives avec le personnel, quel rôle la mairesse a-t-elle joué dans les départs successifs du Directeur général, de la Greffière, et de la Directrice

des loisirs, quelle est la nature précise du harcèlement qui serait reproché à la mairesse par un de ses employés, et est-ce que la communication de la mairesse avec le personnel est empreint du respect requis, le tout tel que stipulé par les chapitres 5, 10 et 11 du Code?

Puisque plusieurs personnes qui pourraient témoigner sur les faits évoqués dans cette demande d'enquête ne sont pas liées à la municipalité ou sont liées mais pourraient craindre des représailles, le Commissaire a invoqué, en vertu du paragraphe 223.4(2) de la *Loi sur les municipalités*, les pouvoirs qui lui sont autorisés aux sections 33 et 34 de la *Loi sur les enquêtes publiques* (L.O 2009, c. 33, annexe 6).

Dans le cadre de l'enquête le Commissaire a interrogé sept employés, quatre membres du conseil et deux experts-conseil de la ville. À l'approche des vacances de Noël madame Assaly s'est décliné de se rendre disponible pour un interrogatoire alors le Commissaire s'est basé pour son témoignage sur les affidavits volumineux qu'elle a produit devant un enquêteur-médiateur dans des dossiers liés.

LE CONTEXTE:

La présente enquête trouve ses origines dans une décision unilatérale prise par le Conseil municipal, sur un vote de quatre contre trois, de congédier trois employés seniors.

Le 16 juin 2020, lors de sa rencontre régulière en comité plénier, le conseil a déclaré un huis clos pour discuter d'un sujet que madame Assaly a fait mettre à l'ordre du jour, sans prévenir la greffe ni la direction générale. La mairesse a fait adopter une proposition de congédier trois des quatre employés seniors du service des loisirs et ce sans invoquer de motif pertinent et sans en avoir prévenu l'administration

Ce geste a déclenché une série d'évènements qui mettent la ville de Hawkesbury aujourd'hui dans un état de chaos presque complet.

Il est nécessaire de rappeler quelques éléments du contexte historique de la ville de Hawkesbury.

Hawkesbury a déjà été le centre industriel de la basse Outaouais ontarien. L'industrie du bois d'œuvre de la 19^e siècle a cédé sa place à l'industrie des pâtes et papiers pour le 20^e siècle mais l'expropriation des terres riverains avec la construction du barrage hydro-électrique de Carillon, ainsi que la fermeture de CIP et d'Amoco ont fait glisser la ville dans une spirale de déclin économique. Aujourd'hui elle a mal à retrouver ses lettres de noblesse et il y a beaucoup de découragement et frustration alors que la population et nombreux entrepreneurs travaillent fort pour se relever.

Le sous-développement a été accompagné par plusieurs gestes de soutien gouvernemental sur le plan des services aux démunis, ce qui a eu comme incidence secondaire un effet de ghettoïsation d'une partie de la ville. Les stigmatisés, les préjugés, l'animosité et la rancune font partie des

défis auxquels on s'attaque pour bâtir une communauté d'inclusion, une communauté de partage, une communauté progressive et une communauté d'entreprise. Comme dans la ruée vers l'or, des leaders émergent en succession, chacun croyant qu'il aurait trouvé le Eldorado, la solution magique pour les problèmes de la municipalité.

Des études réalisées par Alternative RH, une firme de consultants en ressources humaines, d'abord en 2011 et plus récemment en 2018, font état d'une litanie de difficultés dans la culture politique municipale à Hawkesbury. Les conseils municipaux se succèdent, renvoient la haute direction de l'administration municipale, et imposent leurs solutions au sous-développement avec plus ou moins de succès. Selon les auteurs de ces études, l'histoire se répète aux quatre ans. La solution selon ces spécialistes est pour les élus de se concentrer sur des visions d'avenir et les orientations stratégiques pour y arriver, laissant à l'administration la responsabilité d'élaborer et mettre en exécution des programmes et projets retenus par le conseil. Le conseil et l'administration doivent travailler en équipe, sur une base de consensus, pour bâtir des fondations durables pour le développement se réalise.

C'est exactement ce que la *Loi sur les municipalités* préconise, dans sa prescription des rôles et responsabilités du conseil et des rôles et responsabilités de l'administration : Le conseil ajuste sa vision municipal aux quatre ans et développe des politiques, des règlements et des budgets pour rendre la vision opérationnelle; l'administration conçoit et mets en exécution des programmes et services en conformité avec ces politiques, règlements et budgets; et la communauté se mobilise et se développe dans diverses sphères d'activité, avec l'aide de ses leaders économiques et autres. Chacun a son rôle. La Loi est formelle sur cette séparation de pouvoirs entre la politique et l'administratif. Elle doit être respectée.

Devant la difficulté de certains élus à suivre cette recette, les législateurs ont successivement implanté la *Loi sur les conflits d'intérêt municipaux* et la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*. Ils ont imposé l'adoption de codes de déontologie locaux. Nul besoin pour les élus de chercher la recette, il faut juste suivre les dispositions de la loi.

Un deuxième enjeu documenté par les spécialistes est la « culture d'indiscrétion » prévalent à l'hôtel de ville. Essentiellement, on affirme que des informations et rumeurs de toute sorte alimentent un milieu de travail hautement émotif, ce qui nuit énormément à un milieu de travail idéal de calme, d'objectivité et de concentration. Les auteurs insistent que les membres du conseil doivent donner l'exemple en étant beaucoup plus réservé à l'égard de l'information et commentaires personnels qui circulent et d'adopter une approche beaucoup plus professionnelle à l'égard des employés.

Cette brève introduction sert seulement à reconnaître que Hawkesbury vit des difficultés depuis plusieurs années dans sa culture de gouvernance, des difficultés qui sont ancrés dans la difficulté historique des élus à respecter le rôle exclusif de l'administration municipale à administrer la ville, et à la difficulté des élus à assumer un rôle de chef d'orchestre dans la symphonie

municipale au lieu d'un rôle de premier violon.

A. INGÉRENCE DANS L'ADMINISTRATION ET NON RESPECT DES POLITIQUES MUNICIPALES

Les faits reprochés:

Il est reproché à madame Assaly d'excéder continuellement les compétences et pouvoirs de l'office de Maire en s'ingérant dans les fonctions réservées exclusivement au personnel de l'administration en violation de la partie 10 du Code de déontologie et des sections 224, 226.1 et 227 de la *Loi sur les municipalités*.

Plusieurs incidents furent rapportés pour démontrer ce comportement général :

1. En janvier 2019, madame Assaly se serait intervenue dans le processus de préparation d'une demande de subvention pour des immeubles de la municipalité. Elle aurait enlevé le mandat de coordonner ce processus au personnel et a confié la préparation unilatéralement à un tierce partie.
2. Vers le 5 juin 2020, madame Assaly se serait ingérée dans les relations contractuelles entre la municipalité et le Centre Culturel le Chenail en confiant unilatéralement au Centre communautaire le mandat de mettre en vente des vignettes pour les bateaux à la marina municipale.
3. Le 16 juin 2020, lors de sa rencontre régulière du comité plénier, le conseil a déclaré un huis clos pour discuter un sujet que madame Assaly a fait mettre à l'ordre du jour, sans préavis à la greffière ou à la direction. Il s'agissait d'adopter sa proposition de congédier la directrice des loisirs et deux de ses coordonnateurs – aux Services aquatiques et aux Installations. La proposition n'invoquait pas de motif raisonnable et n'était appuyé d'aucun avis de gestion ou avis légal.
4. Le soir même du 16 juin, en séance de Conseil municipal régulière, madame Assaly a fait adopter une proposition de nommer un remplacement au poste de gestionnaire des loisirs, sans la connaissance au préalable de la direction.
5. Le 29 juillet 2020 madame Assaly est intervenue par courriel auprès d'un firme d'experts-conseils relatif à l'octroi d'un contrat.

Les règles applicables :

Code :

PARTIE 10: CONDUITE À L'ÉGARD DU PERSONNEL

10.1 Rôles et responsabilités

Le directeur général (DG) doit suivre les instructions du conseil municipal de la Ville et lui rendre compte mais, il n'est pas ordonné par ou dirigé à être responsable d'un membre du conseil municipal en particulier. Le DG doit consulter le conseil pour toutes questions relatives à la Ville ou à un de ses conseils locaux. Des rôles clairement définis, établissant une distinction entre les concepts de « gouvernance » et de « gestion », sont essentiels au succès d'une municipalité. Le conseil est responsable de mettre en place les politiques pour la communauté; il ne doit pas s'engager ou participer dans les opérations quotidiennes de la Ville.

10.2 Interaction avec le Personnel

La Ville a travaillé avec diligence pour créer une relation de travail positive entre le conseil et le Personnel. Cette réussite est en grande partie grâce au respect mutuel des rôles et des responsabilités de chacun.

(...)

10.2.2 Le rôle du DG et des directeurs est de diriger la gestion quotidienne de la Ville et d'attribuer des tâches au personnel sous leur supervision. Pour encourager la gestion efficace de la communauté, les membres individuels du conseil et des conseils locaux doivent être conscients des ces faits et sont avisés de ce qui suit :

10.2.2.1 Le conseil respectera et adhèrera aux politiques qu'il a établies et ne prendra en aucun cas l'initiative de dévier ou ne demandera pas au Personnel de dévier aux politiques établies. Seul le conseil dans son ensemble, lors d'une réunion formelle, a le pouvoir de modifier les politiques;

(...)

10.3 La Loi de 2001 sur les municipalités établit les rôles des membres du conseil et de l'administration municipale, y compris les rôles spécifiques des fonctions statutaires, tels que le directeur général, le greffier, le trésorier et le Commissaire à l'intégrité.

10.4 Le respect mutuel et la coopération sont nécessaires pour atteindre les objectifs généraux du conseil et des conseils locaux et pour mettre en œuvre les priorités stratégiques du conseil et des conseils locaux grâce au travail du Personnel.

(...)

10.6 Les membres du conseil doivent:

(...)

10.6.4 S'assurer que les politiques, pratiques et procédures administratives de même que des politiques, pratiques et procédures en matière de contrôle soient en place pour mettre en œuvre les décisions du conseil;

(...)

10.6.7 Exercer les fonctions du conseil prévues par la Loi de 2001 sur les municipalités ou toutes autres lois.

10.7 Le Personnel municipal doit:

10.7.1 Mettre en œuvre les décisions du conseil et établir des pratiques et des procédures administratives pour exécuter les décisions du conseil;

10.7.2 Entreprendre des recherches et informer le conseil sur les politiques et les programmes de la Ville, et;

10.7.3 Exécuter les tâches requises sous la Loi de 2001 sur les municipalités ou toutes autres loi ou toutes autres tâches assignées par la Ville.

10.8 Les membres du conseil doivent respecter le rôle du Personnel à donner des conseils fondés sur la neutralité politique et l'objectivité, et ce, sans être influencé par un Membre ou un groupe de Membres du conseil.

(nos soulignées)

Il est à noter que la Code stipule à l'article 10.6.7 que les fonctions des élus sont celles prévues par la Loi sur les municipalités. En conséquence, les règles applicables s'étendent aux règles de la Loi sur les municipalités (LO 2001, chap. 25).

Loi sur les municipalités (L.O. 2001, chap. 25) :

**PARTIE VI
PRATIQUE ET PROCÉDURE**

ORGANISATION ET ADMINISTRATION DE LA MUNICIPALITÉ

Rôle du conseil

224 Le conseil a pour rôle de faire ce qui suit :

- a) *représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité;*
- b) *élaborer et évaluer les politiques et les programmes de la municipalité;*
- c) *déterminer les services que fournit la municipalité;*
- d) *faire en sorte que des politiques, des pratiques et des procédures administratives de même que des politiques, des pratiques et des procédures en matière de contrôle soient en place pour mettre en œuvre ses décisions;*
 - d.1) *veiller à la responsabilisation et à la transparence des opérations de la municipalité, y compris les activités de ses cadres supérieurs;*
- e) *préserver l'intégrité financière de la municipalité;*
- f) *exercer les fonctions du conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi. 2001, chap. 25, art. 224; 2006, chap. 32, annexe A, [art. 99](#).*

Rôle du président du conseil

225 Le président du conseil a pour rôle de faire ce qui suit :

- a) *agir en tant que premier dirigeant de la municipalité;*
 - b) *présider les réunions du conseil pour que ses travaux puissent être effectués avec efficacité et efficacité;*
 - c) *faire preuve de leadership dans ses rapports avec le conseil;*
 - c.1) *sans préjudice de la portée générale de l'alinéa c), fournir des renseignements et faire des recommandations au conseil à l'égard du rôle de celui-ci visé aux alinéas 224 d) et d.1);*
 - d) *représenter la municipalité aux cérémonies et réceptions officielles;*
 - e) *exercer les fonctions du président du conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi. 2001, chap. 25, art. 225; 2006, chap. 32, annexe A, [art. 100](#).*
- (...)

Président du conseil en tant que chef de la direction

226.1 *En sa qualité de chef de la direction d'une municipalité, le président du conseil a pour rôle de faire ce qui suit :*

- a) *soutenir et promouvoir les objectifs de la municipalité;*
- b) *promouvoir la participation du public aux activités de la municipalité;*
- c) *agir à titre de représentant de la municipalité, tant dans celle-ci qu'ailleurs, et promouvoir la municipalité à l'échelle locale, nationale et internationale;*
- d) *participer à des activités qui accroissent le bien-être économique, social et environnemental de la municipalité et de ses résidents, et favoriser de telles activités. 2006, chap. 32, annexe A, [art. 101](#).*

Administration municipale

227 *Les fonctionnaires et employés de la municipalité ont pour rôle de faire ce qui suit :*

- a) *mettre en œuvre les décisions du conseil et établir des pratiques et des procédures administratives pour les exécuter;*
- b) *faire des recherches et conseiller le conseil sur les politiques et les programmes de la municipalité;*
- c) *exercer les autres fonctions prévues par la présente loi ou toute autre loi et celles que leur assigne la municipalité. 2001, chap. 25, art. 227.*

(nos soulignées)

Analyse :

La preuve démontre que madame Assaly, issue du milieu des affaires, avait un esprit d'entrepreneuriat assez reconnu. Avant de devenir mairesse, elle s'était investie dans le développement du Centre Culturel du Chenail (« Le Chenail »), un organisme à but non lucratif de Hawkesbury, où elle était la présidente. Le Chenail loue de la ville le bâtiment situé au parc de la Confédération, un bâtiment qu'il exploite à des fins culturelles. La direction du Chenail a été en conflit constant avec le prédécesseur à la mairie et avec l'administration de la ville. Lors de l'arrivée de madame Assaly au conseil en tant que mairesse, les conflits se sont multipliés opposant elle en tant que mairesse à la direction du service des loisirs.

Une partie importante du conseil croit que le développement de la ville de Hawkesbury passe par le tourisme. Le Parc de la Confédération et son bâtiment sont des leviers importants pour promouvoir le développement touristique. Le dossier du développement économique et le tourisme ont été confiés à la direction du service des loisirs. Une étude externe avait même été commandée pour évaluer le potentiel de développement du Parc de la Confédération en lien avec le développement du centre-ville. La mairesse considérait que le service des loisirs et du développement économique ne livrait pas les résultats qu'elle désirait.

Au lieu de se tourner vers le conseil, pour élaborer ensemble des plans d'infrastructure et des programmes d'incitation ou de partenariat, des rôles prévus dans la loi et articulés dans le Code, madame Assaly a pris sur elle d'agir seul en violation du Code, notamment en assignant des fonctions administratives à des collaborateurs à l'extérieur de la corporation municipale et en dirigeant personnellement des employés de première ligne. Ces actes ont été posés unilatéralement sans obtenir ni la collaboration ni l'accord de la direction.

Ce comportement s'explique, en partie, par l'esprit d'entrepreneurship de madame Assaly, une attitude qui était partagée par certains autres membres du conseil. Mais parfois cet esprit d'entrepreneurship se manifeste à l'insu du conseil :

- À titre d'exemple, le conseil municipal avait déjà entrepris un projet par lequel des conseillers municipaux devaient eux-mêmes agir comme bénévoles pour exécuter la plantation de fleurs sur la propriété du garage municipal. Dans ce cas, malheureusement, des membres du personnel se sont objectés à l'intervention des conseillers en raison de la possibilité de fils ou de conduites sous-terraines d'utilité publique dans la zone prévue pour les nouvelles platebandes de fleurs. Au moins un conseiller s'est imposé, avec l'approbation de madame Assaly, contre le grès du responsable des installations municipales. Pour paraphraser un des conseillers impliqués, « Le personnel ne bouge pas assez vite. On n'a pas le choix si on veut que ça avance. ».
- En janvier 2019 madame Assaly s'est chargée unilatéralement de confier au Chenail la tâche de faire de recherches et préparer une demande de subvention pour des rénovations à un bâtiment municipal. Devant les reproches d'ingérence par la directrice des loisirs Madame Assaly a répondu «*It is in the interest of the Corporation that we all work together to present an A+ grant application and there is no place for egos or childlike feelings.(...) Seeing as this was going back and forth and nowhere for months, I informed (the Recreation Director to complete the part for which she was responsible on behalf of the Town, then to send the information to Le Chenail Cultural Centre, which would finish the grant application and send the finish product to the CAO. (...) Instead of seeing the Mayor's attempt to assist her as something positive, she feels threatened.*».
- Vers le 5 juin 2020, avant les congédiements du 16 juin, madame Assaly aurait elle-même remis des vignettes pour bateaux de la marina municipale au Centre culturel le Chenail en mandatant ses dirigeants de se charger de leur vente. Devant les reproches d'ingérence, elle réplique: «*Someone had to make a practical decision on the spot (...) July 8, yes I requested that the voice mail message be change (...) If there is anything to*

remember from the 2019-2020 tourism organization, is that the organization was blatantly a shame and an embarrassment for the Town of Hawkesbury and it was done deliberately to complicate matters for the consumers.»

- Le 16 juin 2020, lors de du huis clos de la rencontre du comité plénier, madame Assaly à fait mettre une nouvelle résolution à l'ordre du jour. Il s'agissait d'adopter sa proposition de congédier la directrice des loisirs et deux de ses coordonnateurs – aux Services aquatiques et aux Installations, sans prévenir la greffière ou la direction. Madame Assaly avait préparé sa majorité pour le débat en discutant au préalable avec deux alliés au conseil et en se rendant la veille chez un conseiller du « camp adverse » pour lui convaincre de soutenir sa proposition. Lors de la présentation de sa proposition, elle a affirmé que c'était légal de congédier ces employés, même sans invoquer de motif et sans obtenir le conseil de la direction ni d'un aviseur légal. Lorsque le directeur général aurait demandé du temps pour vérifier la légalité des congédiements et préparer une recommandation, madame Assaly aurait refusé de retarder la prise de décision.
- Le 6 juillet 2020, le gestionnaire des activités de loisirs a senti le besoin de communiquer avec madame Assaly par courriel pour confirmer sa compréhension d'une rencontre de supervision. Madame Assaly a répondu le lendemain en contredisant huit des treize points soulevés par le gestionnaire.
- Le 22 juillet 2020 madame Assaly a écrit par courriel à un expert-conseil de la ville pour obtenir copie de certains documents. « (...) *I am looking for that letter or document so that I can inform the person responsible for cutting the grass accordingly.* »
- Le 28 juillet 2020 madame Assaly intervient auprès de la direction pour critiquer sévèrement la rédaction d'une publication municipale, et a mis en copie l'employé concerné.
- Le 20 novembre 2020, lorsque la direction générale ne gère pas les relations avec le Centre communautaire à la manière voulue par la mairesse, cette dernière lui écrit : « *Permettez-moi de revenir sur votre décision (...) Votre geste posé fait en sorte que le dossier ne relève plus du domaine de l'administration mais bien, dans une telle instance, du Conseil municipal.* »

Or, selon les rôles et responsabilités établis au Code de déontologie et à la *Loi sur les municipalités*, il n'est clairement pas dans les responsabilités de la mairesse ou des conseillers de se transposer en entrepreneurs pour planter des fleurs, pour donner des mandats contractuels, pour gérer des demandes de subvention, pour gérer directement les employés de première ligne comme des rédacteurs ou des jardiniers ou pour gérer les relations contractuelles avec des fournisseurs ou partenaires.

Le personnel se plaint que lorsque madame Assaly rencontre des obstacles à ses volontés personnelles, au lieu de se retourner vers un débat démocratique à la table du conseil pour établir des balises cohérentes, elle choisit de travailler en coulisse en se donnant des pouvoirs que les politiques en place réservent à l'administration :

- Le 29 juillet 2020 madame Assaly écrit à des experts-conseil : « *Toute la documentation fut remise à la directrice-générale par intérim pour fins d'approbation de l'offre de*

service. » et ce en violation de la Politique des achats de la ville, SF-P-2015-01.

- Le soir des congédiements du 16 juin 2020, en séance de Conseil municipal régulière, madame Assaly a proposé et fait adopter une proposition de nommer un remplacement au poste de gestionnaire des loisirs, sans la connaissance au préalable de la direction. Cette façon de faire ne respecte pas la Politique de recrutement de la ville SRH-P-05-01.

Or, un des premières responsabilités de la mairesse est de maintenir et promouvoir le respect des règlements et politiques municipales, ce que madame Assaly ne fait pas toujours.

Plusieurs démissions du personnel font preuve du degré de réprobation de ce manque de respect des règles élémentaires de séparation des pouvoirs entre le conseil et l'administration :

- La greffière a remis sa démission le 17 juin en protestation de la façon dont le conseil a passé outre les responsabilités de l'administration lors des congédiements du 16 juin;
- Au moins quatre autres cadres ont suivi en évoquant principalement les mêmes raisons.

Clairement, lorsque plusieurs dirigeants de longue expérience choisissent de mettre fin à leur lien d'emploi, tous pour les mêmes raisons, on ne peut ignorer la magnitude du problème.

Bien que ce comportement s'explique en partie par l'esprit d'entrepreneurship de madame Assaly, frustrée par sa perception de lenteur du personnel, une perception d'incompétence, nous croyons qu'il s'explique aussi par sa préoccupation pour le rôle du Centre culturel le Chenail dans la municipalité, une mission personnelle semée d'animosité envers la direction des loisirs, et par ricochet envers la direction générale.

- Les témoins affirment que madame Assaly ne se préoccupe aucunement des autres services municipaux ou de leurs directeurs avec un tel acharnement personnel.
- Le 10 novembre, madame Assaly écrit : « *Je suis consciente que le CCC est un sujet de tourments frisant l'obsession pour quelques personnes.* » Presque tous les témoins expriment une conviction que ce soit madame Assaly qui est affectée le plus par une telle obsession.
- Dans des documents qu'elle a rédigés en réponse à des allégations de harcèlement, madame Assaly fait état de sa formation de juriste affirmant elle avait appris à focaliser sur les enjeux et non pas sur les personnages. Pourtant, ces mêmes documents procèdent ensuite pendant des dizaines de pages à attaquer les compétences des dirigeants et à formuler des jugements péjoratifs sur leur caractères personnels.

L'obsession apparente de madame Assaly pour le dossier du Chenail et contre le personnel impliqué dans ce dossier, mine sérieusement sa capacité à démontrer le leadership impartial et objectif qui est requis au Code de déontologie et à la *Loi sur les municipalités*.

Nous concluons que la Mairesse madame Assaly a effectivement négligé ses devoirs de respect de l'administration en s'ingérant de façon répétée et sans droit dans les rôles et responsabilités de l'administration, parfois obsessivement à l'égard du Chenail, et ce même à l'encontre des politiques officiellement adoptées par le Conseil.

Madame Assaly est en conséquence en violation de la Partie X du Code de déontologie et des sections 225, 226.1 et 227 de la Loi sur les municipalités.

B. BRIS DE CONFIDENTIALITÉ

Les faits reprochés:

La demande d'enquête allègue plusieurs bris de confidentialité de la part de madame Assaly.

Les règles applicables :

Code de déontologie:

PARTIE 8 : RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELLES

8.1 Les membres sont tenus et ont le devoir de garder confidentiels tous renseignements discutés à huis clos tant et aussi longtemps que cette confiance s'applique. Ils ne doivent pas, directement ou indirectement, divulguer ou rendre publiques de quelque manière que ce soit ces renseignements ou tout aspect confidentiel des délibérations à huis clos à qui que ce soit, sauf si le conseil ou le conseil local l'autorise ou que la loi l'exige.

(...)

8.6 Protection de la vie privée:

8.6.1 Les renseignements confidentiels comprennent les renseignements détenus par la Ville ou reçus à titre confidentiel qui lui sont interdit de divulguer ou tenue de refuser de les divulguer en vertu de la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée (LAIMPVP), ou autre loi. En règle générale, la LAIMPVP limite ou interdit la divulgation de renseignements confidentiels émanant de tiers de nature corporative, commerciale, scientifique ou technique, de renseignements personnels et de renseignements protégés par le secret professionnel d'un avocat.

8.6.2 Aucun membre ne doit divulguer ou libérer, de quelque manière que ce soit, à qui que ce soit, des renseignements confidentiels obtenus en vertu de leurs fonctions, sous forme orale ou écrite, sauf lorsque requis par la loi ou autorisé par le conseil municipal ou un conseil local.

8.6.3 Aucun membre ne doit utiliser des renseignements confidentiels à des fins personnelles ou privées, ou pour le bénéfice de parents ou toute autre personne physique ou morale.

(nos soulignées)

Analyse :

Madame Assaly intervient souvent dans des relations impliquant des tiers et prends sur elle de formuler la position de la ville:

- Le 29 juillet 2020 madame Assaly est intervenue par courriel auprès d'un firme d'experts-conseils relatif à l'octroi d'un contrat. « *Toute la documentation fut remise à la directrice-générale par intérim pour fins d'approbation de l'offre de service.* » Nous n'avons pas pu établir si cette communication était supportée par des décisions antérieurs du conseil.
- Les témoignages allèguent que la mairesse serait intervenue auprès d'un consultant pour donner des directives ou exercer des pressions indues sur son travail. Ces allégations ont toutefois été infirmées par la tierce personne concernée.
- Il y a des courriels qui suggèrent que des informations de nature stratégiques aient été partagées par madame Assaly auprès de ses collaborateurs privilégiés externes, notamment la poste laissée subitement vacante au service de l'urbanisme par la démission de l'urbaniste sénior. Toutefois, il n'y a pas de preuve que ce soit précisément madame Assaly qui aurait ébruité cette information.
- Alors que l'hôtel de ville était fermé en raison du Covid, madame Assaly a tenu une réunion en privé avec la présidente du Centre culturel le Chenail au même moment que le personnel tentait de la rencontrer pour conclure les négociations de l'entente de partenariat. Toutefois, il n'y a cependant pas de preuve d'informations confidentielles que madame Assaly aurait transmis.

Lorsque les communications de madame Assaly comprennent des informations protégées par le Code de déontologie, il peut y avoir brie des obligations déontologiques. Dans les cas soulevés il n'y a pas d'indication que des informations visées par le code ou la loi étaient partagées, c'est-à-dire des informations qui provenaient d'un tiers, qui provenaient d'un huis clos ou qui étaient de nature personnelle. Sur la question des obligations de confidentialité, nous ne pouvons donc pas conclure à une violation à ces règles. Il y aurait tout au plus un manque de discrétion, pour lequel madame Assaly s'est d'ailleurs excusé.

Dans un cas particulier, il y a eu un bris de confidentialité importante par la dissémination d'informations personnelles suite au huis clos du 16 juin menant au congédiement des trois employés du service des loisirs. Effectivement, pendant que la direction consultait des avocats avant d'exécuter la directive de congédiement sans cause, l'identité des trois employés ciblés pendant le huis clos a été ébruitée. Après enquête par le service des ressources humaines, on n'a pas pu démontrer qui aurait ébruité l'information confidentielle. L'employé à l'origine des rumeurs a été identifié mais il a quitté son emploi sans dévoiler la source de ses informations.

Nous concluons, en conséquence, que les faits circonstanciels et les preuves de ouï-dire sont insuffisants pour établir une preuve que madame Assaly a elle-même divulgué des informations confidentielles qui soient protégées par le le code de déontologie ou la loi.

C. HARCÈLEMENT :

Les faits reprochés:

La Directrice des ressources humaines, devenue la Directrice générale par intérim, a reçu des plaintes de harcèlement envers madame Assaly de la part de divers employés. On allègue essentiellement que le devoir de l'employeur de prévenir le harcèlement en milieu de travail est compromis par l'attitude et le comportement de madame Assaly. La Directrice aurait tenté d'aborder la question de prévenir le harcèlement avec le Conseil mais sans succès.

Les règles applicables :

Loi sur la santé et la sécurité au travail, LRO 1990, chap. O.1:

Définitions

1 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

(...)

«harcèlement au travail» s'entend :

a) du fait pour une personne d'adopter une ligne de conduite caractérisée par des remarques ou des gestes vexatoires contre un travailleur dans un lieu de travail lorsqu'elle sait ou devrait raisonnablement savoir que ces remarques ou ces gestes sont importuns;

(...)

Harcèlement au travail

(4) Les mesures raisonnables prises par l'employeur ou le superviseur dans le cadre de la gestion et de la direction des travailleurs ou du lieu de travail ne constituent pas du harcèlement au travail. 2016, chap. 2, annexe 4, par. 1 (3).

Code de déontologie :

PARTIE 11: HARCÈLEMENT

(...)

11.4 Sans limiter la portée générale de ce qui précède, les Membres ne doivent pas:

11.4.1 Faire des remarques ou des gestes inappropriés à l'égard d'un individu alors qu'il est connu ou devrait raisonnablement être connu comme offensants pour la(les) personnes à qui ils sont faits ou qu'ils concernent;

(...)

11.4.3 Faire des menaces ou exercer une activité abusive ou un comportement abusif à l'égard des autres;

(...)

11.4.6 Refuser de converser ou interagir avec une personne basé sur les motifs énumérés dans le Code des droits de la personne, tel que modifié.

11.5 Le harcèlement, qui se produit en cours ou lié à l'exercice des fonctions officielles des Membres, est assujéti au présent Code de déontologie et doit être enquêté par le Commissaire à l'intégrité.

Analyse :

Les témoignages des employés et membres du conseil permettent d'identifier grand nombre d'incidents où le comportement de madame Assaly pouvait certainement être perçu comme vexatoires et parfois menaçants ou intimidants.

La première personne à être affectée par un comportement vexatoire de madame Assaly est la directrice du service des loisirs, avant qu'elle soit congédiée au huis clos du 16 juin 2020.

- Aux fêtes du Canada organisées par le service des loisirs, madame Assaly y a été présente mais a trouvé le moyen d'éviter tout contact avec la directrice, comme si elle n'existait pas. Madame Assaly prétend qu'elle n'a pas à interagir avec le personnel lors d'événements publics.
- Madame Assaly aurait admis auprès du directeur général qu'elle ne désirait avoir aucun contact avec la directrice des loisirs.
- Lors de la remise du rapport des consultants sur le parc de la Confédération, madame Assaly a confié la révision du rapport à ses collaborateurs externes, sans se référer au service des loisirs qui avait commandé l'étude et qui était responsable du parc et du développement touristique.
- Les témoins de différents services s'entendent que le service des loisirs a été ciblé par madame Assaly. Dans la foulée des congédiements du 16 juin, d'autres employés du service des loisirs se croyaient vulnérables. Parlant à la directrice, un élu serait déjà intervenu pour dire « On va te protéger ».

Le directeur général a été l'objet de comportements vexatoires, avant et après le départ de la directrice des loisirs :

- Ses demandes à madame Assaly de réduire son ingérence auprès des employés ont été ignorés.
- Sa proposition de médier la relation entre madame Assaly et la directrice des loisirs aurait été rejetée.
- Le 3 décembre 2019, madame Assaly aurait convoqué une rencontre avec le directeur général, accompagnée de deux conseillers collaborateurs. On relate que les propos de madame Assaly étaient péjoratifs et accusatoires, et devant les deux autres élus paraissaient intimidants. Madame Assaly se défend d'inviter les deux élus en disant que l'un est le maire suppléant et doit pouvoir suivre les dossiers et l'autre est un maire aspirant qui se prépare pour se présenter aux prochaines élections. La nature « politique » de cette rencontre est donc confirmée et madame Assaly n'a pas nié le ton agressif de la conversation.
- La demande d'une remise de la décision de congédiements par le directeur pour pouvoir chercher un conseil juridique a été ignorée.
- Madame Assaly aurait insinué lors d'une rencontre en privé avec le directeur général

qu'on croyait qu'il entretenait une relation intime avec une employée sénior. Les personnes concernées ont tous deux nié une telle relation et la possibilité qu'une telle rumeur circule paraissait au directeur général comme intimidant.

La gestionnaire des activités de loisirs a aussi fait l'objet d'un comportement vexatoire de madame Assaly :

- La gestionnaire a fait la présentation d'un rapport intérimaire du projet de redéveloppement de la place des Pionniers lors de l'assemblée générale de l'association du « Business Improvement Area » ou du COMSC en 2018. Madame Assaly a humilié l'employé en exprimant publiquement des reproches et en disant devant l'auditoire que la présentation contenait une multitude d'erreurs.

Les courriels de la mairesse adoptent souvent un ton abrasif et contiennent des remarques désobligeantes, entre autres à l'endroit de la direction générale par intérim :

- Le 29 juillet 2020 Mme Assaly termine un courriel adressé à la directrice générale par intérim comme suit: *« Je répète que vos propos et vos allégations ne sont pas appropriés et que tous vos courriels seront dirigés à mon avocat personnel à partir d'aujourd'hui. »*
- Le 11 septembre 2020 : *« Permettez-moi de vous rassurer que le Conseil ne remette pas en question votre travail à titre de directrice des ressources humaines ni à titre de DG par intérim. (...) Je ne vous ai pas posé de questions (...) en raison de votre difficulté à être impartiale (...). L'administration n'a pas su démontrer son impartialité en ce qui concerne la directrice des loisirs (...). »*

En conclusion, nous croyons que les communications dans les deux sens entre la mairesse et l'administration sont pour le moins difonctionnelles. Ils sont remplis de « qui a dit quoi » pour essayer d'en venir clarifier la situation dans un grands nombre de dossiers. Il est clair que le niveau de confiance est presque inexistant, la mairesse cherchant à donner tort aux autres, et les autres cherchant à se protéger du mieux qu'ils peuvent. Il n'est pas pour nous de déterminer qui a raison, mais nous pouvons conclure aisément que les employés se sentent diminués, humiliés, intimidés et parfois menacés. La définition du harcèlement ne se réfère par à l'intention de l'intimé, mais plutôt à la perception de la victime. Avec la quantité de réactions que madame Assaly a reçu de la part de la direction ainsi que de plusieurs professionnels, elle ne pouvait ignorer que sa façon de faire était vexatoire.

Est-ce que madame Assaly doit bénéficier de l'exception de la loi à l'effet que les employeurs ont le droit de gérer et que des actes autrement valides puissent naturellement paraître vexatoire – des mesures disciplinaires par exemple? La réponse est non. En s'ingérant à tort dans le rôle de la direction générale elle a perdu son droit à l'exception managériale. Ce n'était pas à elle de poser bon nombre des gestes, qu'ils soient considérés comme vexatoires ou non.

Plus spécifiquement, personne n'aime se faire congédier sans motif rationnel. Se faire critiquer n'est pas acceptable sauf dans le contexte d'un supérieur immédiat qui adopte une approche

constructive et un ton respectueux. Personne n'aime se faire insulter en sa personne ou humilié devant d'autres, en aucun cas.

Sans conclure que la *Loi sur la Santé et sécurité au travail* soit enfreinte, il y a certainement harcèlement au sens du Code de déontologie. Ce harcèlement s'étend à un nombre significatif d'employés, en fait tout employé qui ne semble pas soutenir ses interventions. Dans le cas de la Directrice des loisirs, il semblait y avoir une prédisposition avant même d'être élu au poste de Maire.

D. INFRACTION ADDITIONNELLE – CONFLIT D'INTÉRÊT, IMPARTIALITÉ ET DEVOIR DE NE PAS INTERFÉRER DANS LES PROCÉDURES DE PLAINTE:

Les faits reprochés:

Il est devenu apparent, en cours d'enquête, que madame Assaly est intervenu pour influencer la gestion de plaintes en harcèlement dont elle faisait l'objet.

Les règles applicables :

Pour les conflits d'intérêt le Code de déontologie réfère simplement à la *Loi sur les conflits d'intérêt municipaux*. Cette loi ne s'applique qu'à des intérêts de type pécuniaire.

Toutefois, avant même d'être assujetti au Code de déontologie et à la *Loi sur les conflits d'intérêt municipaux*, chaque élu fait solennellement sa Déclaration d'entrée en fonction :

1. *Que je m'acquitterai fidèlement et impartialement de mes fonctions au mieux de mes connaissances et de mes compétences*

Analyse :

La LCIM interdit la participation d'un élu à des débats et votes au conseil sur des questions où il ou elle aurait un intérêt pécuniaire. La loi vise particulièrement les intérêts de nature pécuniaire, et non des intérêts autres tel que des intérêts politiques ou moraux. De plus, elle reconnaît d'emblée que la perte d'une rémunération suite à une plainte soit un intérêt pécuniaire mais elle crée une exception pour qu'un élu puisse intervenir auprès du conseil sur la question de sa responsabilité déontologique et la pertinence d'une suspension de salaire.

Par contre, la LCIM affirme en partant les principes d'intégrité et d'indépendance – ce qui exigerait que les l'esprit de la loi s'applique au-delà des intérêts pécuniaires et au-delà des mécanismes de divulgation et de récusation. L'esprit de la loi s'applique donc à l'intégrité et à l'indépendance de la procédure d'enquête, toute en permettant une exception étroite sur les

questions substantives de responsabilité et de sanction. Autrement dit, l'intégrité du processus de traitement d'une plainte doit être garantie sans aucun compromis.

Pendant la gestion du traitement de deux plaintes pour harcèlement contre madame Assaly, la direction avise celle-ci que le travail avec le procureur de la municipalité pour trouver un enquêteur s'avère difficile. On informe la mairesse que tous les enquêteurs contactés, incluant un certain Me XXX, ne sont pas disponibles cet automne. Madame Assaly intervient par courriel le 11 septembre 2020 comme suit:

- *« L'automne est tout près, je n'ai aucune objection à suivre les consignes du Conseil. Encore une fois, je précise que (notre procureur) a souligné le nom de Me XXX, responsable de l'enquête concernant (une autre plainte). Lors de notre dernière rencontre avec (notre procureur) tous étaient d'avis que la Corporation retienne les services de ce même enquêteur. Peu importe les plaintes et/ou les poursuites possibles, mon intégrité ne peut pas être achetée par quiconque. J'apprécierais que vous puissiez communiquer avec Me XXX afin de vous enquêter au sujet de sa prochaine disponibilité. »*

Le choix d'un enquêteur indépendant est une question de processus et doit recevoir un traitement intègre et indépendant en application des principes de la loi. Il est apparent de ce courriel que madame Assaly se sent personnellement menacée par ces plaintes et par leur impact possible sur sa réputation, et avec raison. Elle s'ingère dans le processus de sélection d'un enquêteur en participant à une réunion notamment avec le procureur de la municipalité et en donnant des directives à la direction. Sa participation dans le processus de gestion de ces plaintes ne peut être empreint de l'impartialité requise par sa Déclaration d'entrée en fonction et mine l'intégrité du processus.

Ce comportement n'est pas un cas isolé. Dans un autre dossier de plainte contre elle où le choix d'un substitut au commissaire à l'intégrité était en débat devant le Conseil municipal, madame Assaly a fait fi d'un avertissement de conflit d'intérêt émis par le commissaire à l'intégrité et a demeuré présente au débat. Elle a profité de sa présence pour intervenir dans le débat pour indiquer ses préférences pour la nomination d'un commissaire substitut au dossier.

Aussi, madame Assaly a participé à un vote au conseil le 23 novembre 2020 lors de l'approbation d'un règlement et quittance pour le départ d'un employé. Ce règlement et quittance comprenait un engagement par l'employé de retirer une plainte de harcèlement contre madame Assaly. La mairesse avait clairement un devoir de s'abstenir de voter puisqu'elle ne pouvait pas être indépendante et objective. Elle a donc contrevenu à ses obligations d'impartialité et d'indépendance.

Nous concluons que madame Assaly a violé sa déclaration d'entrée en office en agissant dans un dossier municipal alors qu'elle ne pouvait pas prétendre être impartiale, tel que l'exige sa Déclaration d'entrée en fonction et les principes de la *Loi sur les conflits d'intérêt municipaux*.

SANCTIONS :

Règles applicables :

Le Code de déontologie prévoit les sanctions possibles suivantes, conformément à la *Loi sur les municipalités*:

18.10 Les sanctions imposées par la Ville

18.10.1 *Le conseil peut imposer l'une des sanctions suivantes à un Membre si le Commissaire à l'intégrité indique à la Ville qu'à son avis, le Membre a enfreint le présent Code de déontologie:*

18.10.1.1 *Une réprimande.*

18.10.1.2 *Une suspension de la rémunération versée au Membre pour ses services en tant que Membre du conseil ou d'un conseil local, selon le cas, pour une période maximale de 90 jours.*

18.10.2 *Le conseil peut également prendre les mesures suivantes:*

18.10.2.1 *Interdire le Membre de siéger sur un comité ad-hoc, un comité ou un conseil local.*

18.10.2.2 *Le destituer du poste de président d'un comité ou d'un conseil local.*

18.10.2.3 *Exiger au Membre de rembourser la compensation qui lui a été versée.*

18.10.2.4 *Exiger au membre de restituer un bien ou de rembourser sa valeur.*

18.10.2.5 *Toute autre sanction juste et raisonnable compte tenu des circonstances.*

18.10.2.6 *Exiger des excuses publiques au conseil, au plaignant, ou aux deux.*

18.10.2.7 *Toutes les sanctions prévues par le présent Code de déontologie seront justes et adaptées à la gravité de l'infraction, en tenant compte de la conduite antérieure du Membre.*

Analyse :

Il s'agit toujours de prévoir une sanction qui est pertinent à la gravité et à la nature de l'infraction.

Dans le présent cas, puisque les infractions ne dénotent pas une volonté malveillante, ni la poursuite du gain personnel, il serait à notre avis inapproprié d'imposer une sanction dans un but punitif. Il s'agirait plutôt de voir quelle sanction pourrait servir à corriger le comportement de madame Assaly pour l'avenir et ainsi donner à la municipalité la possibilité de rétablir une forme de gouvernance stable et pérenne.

Il est à noter que Madame Assaly aurait déjà participé à une formation offerte aux élus par l'AMCTO sur les rôles et responsabilités des élus. Madame Assaly a également assisté à une

formation par le Commissaire à l'intégrité incluant une partie sur les rôles et responsabilités des élus. Nous croyons qu'elle a encore besoin de travailler sur ces connaissances.

Recommandations sur sanction :

Nous recommandons,

- 1) en vertu de l'article 18.10.2.6 du Code de déontologie, que le Conseil municipal exige de madame Assaly de formuler publiquement ses excuses auprès de l'ancienne directrice des loisirs, de l'ancien directeur général et de l'actuelle directrice générale par intérim pour son comportement vexatoire, et ce sans qualification, explication, justification ou autre commentaire;
- 2) en vertu de l'article 18.10.2.5 du Code de déontologie, que le Conseil municipal exige de madame Assaly qu'elle obtient un service de coaching professionnel en management, aux frais de la municipalité, pour l'aider à développer ses habiletés de leadership dans un contexte de gouvernance institutionnelle, et ce pour un minimum de 24 heures de coaching échelonnée sur un minimum de 3 mois. Elle pourrait choisir son coach parmi des candidats présélectionnés par le service des ressources humaines;
- 3) en vertu de l'article 18.10.2.1 du Code de déontologie, que le Conseil municipal interdise à madame Assaly de siéger sur le Comité plénier jusqu'à ce qu'un nouveau directeur général soit entré en poste et jusqu'à ce qu'elle ait complété le programme de coaching recommandé ci-dessus. Le Conseil municipal doit nommer un président par intérim du comité plénier chargé de faire le suivi avec la direction;

Nous croyons que ces sanctions permettront d'instaurer un certain calme au sein de l'administration et permettront à la direction générale et à la greffe de rétablir des liens de confiance avec le Conseil municipal dans son ensemble sans l'interférence de la mairesse.

CONCLUSIONS :

Vu ce qui précède, nous concluons que madame Assaly a manqué dans ses devoirs déontologiques à diverses occasions et envers diverses personnes, notamment en s'ingérant dans les rôles et responsabilités exclusives de l'administration, ainsi que par le harcèlement avec des commentaires et gestes vexatoires répétés envers divers membres du personnel. Elle a aussi manqué d'impartialité dans ses actions à nombreuses reprises.

À notre avis, ces fautes ont causé des torts majeurs à l'intégrité et à la stabilité dans le régime de gouvernance de la municipalité, notamment avec des départs massifs de personnel, dans la démotivation, et dans les communications difonctionnelles.

RECOMMANDATION :

Re. Paula Assaly
#HAWK-2002 - Rapport d'enquête
Le 31 décembre 2020
Page 20

Le soussigné recommande que ce rapport soit reçu par le conseil municipal et que ses conclusions soient adoptées.

Le soussigné recommande que les recommandations sur sanction ci-dessous soient adoptées par résolution du Conseil.

Respectueusement soumis,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "John Saywell".

John Saywell, avocat
Commissaire à l'intégrité
Ville de Hawkesbury