

Québec, le 16 août 2024

PAR COURRIEL

municipalite.waltham@mrcpontiac.qc.ca

Madame Annick Plante
Directrice générale
Municipalité de Waltham
69, rue de l'Hôtel-de-Ville
Waltham (Québec) J0X 3H0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Waltham

Madame,

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

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité de Waltham au sens des paragraphes 2°, 3° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, soit un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public et un usage abusif de fonds d'un organisme public.

Pendant plusieurs années, la gestion et la gouvernance de la Municipalité reposaient entièrement sur la confiance des élus envers l'ancien directeur général, lequel n'informait pas suffisamment le conseil municipal de plusieurs enjeux. Cette situation est due à une mauvaise compréhension des membres du conseil de leurs rôles et responsabilités ainsi qu'au mode de fonctionnement du directeur général.

...2

Ceci a engendré une défaillance organisationnelle et administrative du bureau municipal, mais aussi permis la mise en place de pratiques irrégulières favorisant les intérêts personnels du directeur général aux dépens de l'intérêt de la Municipalité.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la Municipalité. À cette fin, par la présente, le soussigné désigne, conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, M^e Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin d'assurer le suivi des recommandations de la Commission.

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures correctrices mises en place à l'adresse secretariat@cmq.gouv.qc.ca d'ici le 18 novembre 2024.

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

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Waltham »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Août 2024

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations à la suite
d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard
de la Municipalité de Waltham

Avertissement

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

La constatation des faits, les conclusions et les recommandations que contient ce document ne peuvent être considérées comme des déclarations de responsabilité pénale ou civile. Également, les règles de preuve et de procédure adoptées lors de l'enquête administrative sont différentes de celles qui régissent les cours de justice.

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

L'article 30 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* interdit à toute personne d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation. À cet effet, des amendes de 5 000 à 30 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 15 000 à 250 000 \$ pour des personnes morales.

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

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

ISBN : 978-2-550-98408-5

© Commission municipale du Québec, 2024

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L’enquête.....	4
4 – Les conclusions	9
5 – Les recommandations	10

1 – Le cadre légal de l'enquête

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

L'article 17.1 de la LFDAROP se lit ainsi :

17.1. Les divulgations concernant les organismes publics visés au paragraphe 9,1° de l'article 2 sont traitées par la Commission municipale du Québec dans le respect des règles prévues aux articles 10 à 15, compte tenu des adaptations nécessaires.

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

Au sens de l'article 4 de la LFDAROP, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :

- 1° une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi ;
- 2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie ;
- 3° un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui ;
- 4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité ;

5° le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement ;

6° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.

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

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu des informations selon lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de la Municipalité de Waltham (ci-après : « la Municipalité »).

Les actes reprochés concernent des pratiques instaurées ou permises par le directeur général et soulevées, en grande partie, dans un rapport d'audit du vérificateur externe.

3 – L'enquête

Les actes allégués correspondent à des actes répréhensibles prévus aux paragraphes 2°, 3° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, à savoir un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public et un usage abusif de fonds d'un organisme public.

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les informations reçues sont avérées et, le cas échéant, si elles constituent un ou des actes répréhensibles commis à l'égard de la Municipalité en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec les informations reçues et elle a obtenu la version des faits de plusieurs témoins, dont les personnes mises en cause.

¹ *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, LQ 2021, c. 31, art. 105 à 112 et 146.

² RLRQ, c. D-11.1.

³ LFDAROP, art. 6, 12.1, 17.1, 17.2, 29, 32 et 34.

⁴ *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35, art. 19.

⁵ RLRQ, c. P-32.

⁶ RLRQ, c. C-37.

Remarques préliminaires

Waltham est une municipalité principalement anglophone située dans la région du Pontiac, isolée des centres urbains.

Le directeur général est à l'emploi de la Municipalité à ce titre depuis 1985. Il démissionne en février 2024, peu avant le début de l'enquête de la DEPIM⁷.

Pendant son emploi, il occupe des fonctions « à temps plein » pour la Municipalité. Il est présent 11 heures par semaine au bureau de la Municipalité et effectue du télétravail le reste du temps⁸. Son domicile se situe dans une municipalité voisine. Outre ses fonctions municipales, il possède une entreprise individuelle de tenue de livres de comptes, d'obtention de permis et de subventions pour de petites entreprises et OBNL. Le bureau de son entreprise est situé à son domicile personnel.

Les autres employés municipaux sont au service de la Municipalité depuis plusieurs décennies et ne font pas de télétravail. En mars 2024, une nouvelle directrice générale est embauchée.

Quant au conseil municipal, il est composé sensiblement des mêmes personnes depuis tout aussi longtemps que le directeur général et les employés. Par ailleurs, en novembre 2021, les élections générales apportent certains changements. Le maire en place depuis sept ans se retire de la vie politique et c'est une ancienne conseillère municipale qui est élue mairesse.

Les relations sont bonnes au sein du conseil municipal jusqu'à ce qu'un rapport d'audit de vérification externe soit connu des élus, celui-ci soulevant plusieurs questionnements et provoquant des dissensions. Le rapport cible certaines problématiques et des recommandations sont émises par l'auditeur, comme nous le verrons plus amplement dans la prochaine section. Au fur et à mesure que le temps passe, les conflits s'enveniment, certains élus vont jusqu'à mettre en doute le bien-fondé du rapport d'audit et certains d'entre eux reprochent les mesures prises par la mairesse pour suivre les recommandations. C'est ce rapport d'audit qui constitue l'élément déclencheur de la présente enquête.

L'enquête permet de constater que la plupart des pratiques administratives dénoncées dans le présent rapport sont effectives depuis un nombre conséquent d'années, sans pouvoir néanmoins les dater formellement dans le temps.

Il ressort de l'enquête que la gestion et la gouvernance de la Municipalité reposent entièrement sur la confiance des élus envers le directeur général. Ainsi, jusqu'à la démission du directeur général, le conseil avalise, sans questionner, les décisions qui sont, pour beaucoup, prises par le directeur général, lequel n'informait pas suffisamment le conseil de plusieurs enjeux. Cette situation du conseil est due à une mauvaise compréhension de ses propres rôles et responsabilités ainsi qu'au mode de fonctionnement du directeur général.

L'organisation municipale repose essentiellement sur des ententes verbales dont seul le directeur général a connaissance. Ainsi, les conditions de travail des employés, leurs tâches et leurs privilèges ont été convenus il y a longtemps et se sont perpétués au fil du temps sans être écrits ni adoptés par résolution. La Municipalité dispose de très peu d'archives écrites ou documentées.

La démission du directeur général en février 2024 laisse, par conséquent, la Municipalité dans un certain vide, et le bureau municipal dans une déficience organisationnelle.

L'enquête a révélé plusieurs pratiques irrégulières dont certaines d'entre elles sont expliquées ci-après.

3.1. INCONDUITES DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

A. LA SIGNATURE DE CHÈQUES EN BLANC

Il ressort de l'enquête que jusqu'à récemment, le directeur général avait pour pratique de faire signer au maire en place une série de chèques en blanc.

À son arrivée, la mairesse questionne le directeur général sur cette pratique, puis s'y oppose. Le directeur général soutient que cette opposition est susceptible de causer des frais de retard de paiement des factures et qu'il la tiendra responsable, le cas échéant.

⁷ Pour une meilleure compréhension, comme le rapport concerne le directeur général, nous référerons à lui par ce titre malgré sa récente démission.

⁸ La raison évoquée étant pour éviter le dérangement par les citoyens.

La conduite du directeur et ses paroles sont de nature à contraindre la mairesse à collaborer à une pratique irrégulière.

En effet, la signature de chèques en blanc est à proscrire, puisqu'elle contourne un mécanisme important de contrôle des dépenses et dépouille le maire de son rôle de surveillance, de contrôle et d'investigation sur les affaires et les officiers de la Municipalité⁹. La Loi prévoit un mécanisme de double signature, par le directeur général et le maire, des chèques émis par la municipalité, protégeant contre une mauvaise utilisation ou une utilisation non consentie par le conseil, des deniers publics¹⁰. Au contraire, lorsqu'un maire signe des chèques qui n'ont pas été émis (en blanc), il ne peut contrôler leur destination et ainsi garantir que les deniers publics seront employés conformément à la Loi, soit « qu'aux fins pour lesquelles ils ont été prélevés ou jusqu'à ce qu'il en soit disposé par le conseil »¹¹.

B. UNE DOCUMENTATION ADMINISTRATIVE LACUNAIRE

Comme mentionné en préambule, le directeur général incarnait les connaissances de la Municipalité. Il administrait celle-ci sur la base de décisions prises à travers le temps qui n'ont pas été systématiquement retranscrites et archivées.

Par exemple, nous constatons l'absence de contrats de travail pour tous les employés municipaux, dont le directeur général. Ainsi, aucun document ne précise le salaire, le temps de travail, les tâches, ni les conditions de travail des employés. Des bonis ont ainsi été versés aux employés et certains avantages ont été octroyés, sans qu'un écrit les justifie. Pour les employés, cela signifie une incertitude quant à l'ensemble de leurs conditions de travail et à leur maintien, et pour la Municipalité, l'impossibilité de déterminer, suivre et maintenir les conditions de travail des employés.

Nos constats touchent également l'organisation de la documentation municipale.

Concrètement, le bureau municipal contient un classeur dans lequel se trouvent des permis et un autre classeur sans organisation logique contenant peu d'écrits et des dossiers vides. À cela, s'ajoutent plusieurs boîtes de carton identifiées par années contenant un ensemble de documents et factures. Aucun système intelligible ne permet cependant d'identifier ce que l'on peut y trouver. Contrairement aux exigences de la Loi¹², aucun répertoire ne permet donc de prendre connaissance de la documentation municipale telle que les règlements, résolutions ou autres archives (s'ils existent).

Nos conclusions sont semblables concernant l'archivage informatique. À son départ, le directeur général laisse la Municipalité avec un ordinateur contenant des documents enregistrés sans nom. De plus, l'historique de la correspondance électronique est altéré par l'utilisation par le directeur général de l'adresse courriel de son entreprise personnelle pour ses fonctions municipales. Bien que cette correspondance soit en fait la propriété de la Municipalité, celle-ci en est maintenant dépossédée. Le suivi des dossiers citoyens, des soumissions et des achats passés est désormais ardu.

Ce manque de documentation et d'archivage prive aujourd'hui la Municipalité de son historique et fragilise son administration. Il est désormais impossible, même pour le directeur général, de valider la conformité et l'origine de plusieurs décisions, pratiques et dépenses, ce qui est pourtant essentiel au bon fonctionnement de la Municipalité.

C. SALAIRE VERSÉ À LA CONJOINTE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Il appert de l'enquête que la conjointe du directeur général perçoit, depuis près de dix ans, un salaire de la Municipalité. Ce salaire est par ailleurs plus élevé que celui de certains employés de la Municipalité qui y travaillent depuis plus longtemps.

⁹ Art. 142 *Code municipal du Québec*, RLRQ c. C-27.1. (ci-après le « *Code municipal* »).

¹⁰ *Code municipal, ibid*, art. 203 al. 4 : « Tous chèques émis et billets ou autres titres consentis par la municipalité doivent être signés conjointement par le maire et le greffier-trésorier [...] »; voir également *Teasdale-Lachapelle c. Pellerin*, 1998 CanLII 11227 (QC CS), par. 162.

¹¹ *Code municipal, ibid*, art. 203 al. 1.

¹² Selon l'alinéa 1 de l'article 201 du *Code municipal*, le directeur général dresse le procès-verbal de tous ses actes et délibérations dans un registre tenu pour cet objet et désigné sous le nom de « Livre des délibérations ». L'article 207 prévoit que « Le greffier-trésorier doit tenir un répertoire dans lequel il indique sommairement et par

ordre de date tous les rapports, procès-verbaux, actes d'accord, actes de répartition, rôles d'évaluation, rôles de perception, jugements, ordonnances d'une personne désignée en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1), cartes, plans, états, avis, lettres, papiers et documents quelconques qui sont en sa possession durant l'exercice de sa charge. »

Des doutes quant au caractère réel de l'emploi de la conjointe du directeur général ont été soulevés dans le rapport du vérificateur externe.

L'enquête ne permet pas de soutenir le fait que la conjointe du directeur général était véritablement à l'emploi de la Municipalité.

Nos constats sont à l'effet que l'émission de chèques par la Municipalité au nom de la conjointe du directeur général constitue la seule trace existante permettant de la relier à la Municipalité. Plus précisément, aucun écrit, aucun geste, aucun contact avec un citoyen ou un élu ne permet de soutenir que cette personne ait été effectivement à l'emploi de la Municipalité. Seuls le directeur général et sa conjointe soutiennent la véracité de cet emploi qu'elle effectuait supposément entièrement à domicile, et qu'ils résument au tri, au timbrage et à la préparation du courrier municipal. Ils expliquent que compte tenu de l'aide qu'elle apportait à son conjoint dans ses fonctions quotidiennes, ils ont décidé qu'il serait juste et bénéfique qu'elle soit salariée de la Municipalité, afin de profiter de certains avantages sociaux.

Parallèlement, nous constatons que malgré ces fonctions de type « administratives » qu'aurait occupées la conjointe du directeur général, cet emploi était inscrit sous le poste budgétaire « urbanisme ». L'inscription de ce poste budgétaire s'expliquerait par le fait que le directeur général s'attribuait, outre ses fonctions, des fonctions en matière d'urbanisme, puisqu'il inscrivait les permis à la place de l'inspecteur municipal, ce dernier ne sachant pas utiliser un ordinateur.

Nous pouvons donc résumer la situation ainsi : à l'insu du Conseil, le directeur général a initialement fait travailler sa conjointe à son service. Il a ensuite mis le Conseil devant le fait accompli et a fait en sorte qu'un salaire et des avantages sociaux lui soient versés. Sa conjointe a été ajoutée sur le registre du personnel, en lui attribuant le poste budgétaire « urbanisme » dont il bénéficiait originellement.

L'emploi de la conjointe du directeur général prend fin en octobre 2023, suivant le rapport d'audit questionnant son embauche. C'est le directeur général qui a remis la lettre de démission de sa conjointe au conseil, lettre qu'il a lui-même écrite.

Il ressort également de l'enquête que, devant le scepticisme créé par la publicisation de la situation dans le rapport du vérificateur externe, le directeur général a rédigé lui-même un affidavit qu'il a fait signer à certains élus, dont le maire de l'époque, dans le but de soutenir l'existence du poste occupé par sa conjointe. Or, nous constatons que les personnes questionnées à cet effet, dans le cadre de l'enquête, ne sont pas en mesure d'appuyer avec lucidité et clarté les faits qu'ils ont été amenés à signer. Ainsi, nous ne prêtons aucune crédibilité à ces affidavits.

Évidemment, la question de l'emploi de la conjointe met en lumière des lacunes importantes. Si tant est que la conjointe du directeur général était une employée de la Municipalité, nous ne pouvons que constater l'absence de résolution, de contrat de travail, d'évaluations de rendements et de dossier de l'employée.

Il constitue par ailleurs une mauvaise utilisation des fonds publics. En effet, la création de cet emploi est une charge financière pour la Municipalité qui n'est cependant pas mise au service de la population, et sert davantage les intérêts personnels du directeur général et ceux de sa conjointe.

Par ailleurs, le directeur général s'est comporté comme un employeur à l'égard de sa conjointe, en lieu et place du conseil municipal, et ce, sans qu'il y ait de règlement de la Municipalité lui déléguant la responsabilité de l'embauche et des ressources humaines¹³.

Finalement, le directeur général a pu indirectement imposer cet emploi au conseil. À ce chapitre, soulignons qu'à la suite de la démission de sa conjointe, le directeur général a présenté une résolution au conseil afin d'augmenter son salaire du montant salarial qui était versé à sa conjointe. La mairesse a exercé son droit de veto et cette résolution n'a pas été adoptée. Cependant, le salaire du directeur général fut augmenté substantiellement à même l'adoption du budget préparé par ce dernier.

D. UTILISATION DES RESSOURCES MUNICIPALES À DES FINS PERSONNELLES

Notre enquête révèle que certaines dépenses engagées par la Municipalité ont servi les intérêts personnels du directeur général, et dans certains cas de sa conjointe, et ce, au détriment de la Municipalité.

¹³ Code municipal, supra note 9, art.165.1 et 212.1.

Or, rappelons que les ressources financières d'une municipalité¹⁴ doivent être engagées dans l'intérêt public. Ainsi, l'utilisation des ressources financières de la Municipalité à des fins personnelles est proscrite.

1. Factures émises à la Municipalité par le directeur général

Rappelons tout d'abord que le directeur général possède une entreprise personnelle qu'il exploite à son domicile. Pour ce faire, certains outils d'exploitation sont nécessaires tels que : une adresse courriel, un ordinateur, une ligne téléphonique, un réseau internet haute vitesse, un télécopieur, etc. Les heures d'opération de son entreprise ne sont pas définies.

Parallèlement, il occupe ses fonctions de directeur général à temps plein, la majeure partie du temps également à domicile. Il exprime devoir travailler de chez lui afin de ne pas être dérangé par les citoyens.

Le télétravail est un privilège que le directeur général s'est octroyé unilatéralement, sans qu'il ne soit justifié ou justifiable, ni imposé par le Conseil, ou encore prévu dans ses conditions de travail.

L'enquête établit que le directeur général émet « personnellement » des factures, manuscrites et sans pièces justificatives, à la Municipalité pour les frais qu'il dit engager afin d'exécuter ses fonctions municipales. Parmi ces factures figurent certaines dépenses et des remboursements mensuels fixes pour l'utilisation de certains services tels qu'internet, le téléphone fixe, le télécopieur ou un ordinateur. Ainsi, les services, payés en partie par la Municipalité, sont également utilisés dans le cadre de son entreprise individuelle.

Cette pratique pose plusieurs problématiques importantes.

- 1) Tout d'abord, le directeur général est un employé de la Municipalité. Il ne peut donc émettre personnellement des factures comme s'il était un travailleur autonome.
- 2) Légalement, seul le conseil peut octroyer de tels avantages financiers. Or, aucune résolution du conseil ne le permet.

3) La Municipalité engage déjà annuellement des ressources financières pour mettre à la disposition du directeur général au bureau municipal l'ensemble de ces services. Dès lors, la Municipalité les paye en double.

4) Une telle facturation prive la Municipalité de fonds financiers qu'elle peut normalement récupérer via le retour de taxes dont elle bénéficie.

2. Location de l'ordinateur municipal

Il ressort de l'enquête que le directeur général est propriétaire de « l'ordinateur municipal » et facture une location mensuelle à la Municipalité pour l'utilisation de cet ordinateur.

Aucun document n'atteste de cette entente et personne ne sait si cette pratique a un jour été adoptée par résolution.

Lors de notre enquête, seul le directeur général offre une explication à cette pratique, laquelle ne semble jamais avoir été questionnée par les conseils successifs. Selon le directeur général, elle aurait débuté parce que, jadis, les élus ne voulaient pas dépenser d'argent pour l'achat d'un ordinateur municipal. Depuis, il utilise cet ordinateur également pour son entreprise personnelle, et fait l'acquisition d'un nouvel ordinateur approximativement aux trois ans. Il affirme lui-même jeter les anciens ordinateurs au fur et à mesure, bien qu'aucun mécanisme de contrôle ne permette de confirmer ses propos.

Il ressort de l'enquête que le directeur général continue de percevoir un paiement mensuel même une fois que le montant de l'ordinateur est atteint. Les coûts d'ordinateur sont donc exorbitants pour la Municipalité, qui se trouve à payer un ordinateur bien au-delà de son prix coûtant.

De plus, cette pratique amène la Municipalité à perdre le bénéfice de récupérer les taxes lors de l'achat de l'ordinateur, et l'empêche de récupérer les ordinateurs après trois ans de vie afin d'en disposer comme elle l'entend.

Cependant, conscient de la mauvaise utilisation des fonds publics à son propre avantage, le directeur général ne l'a pas mentionné aux conseils successifs qui ont maintenu cette pratique.

¹⁴ (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Jean-Marc Belzile, 2021 CanLII 102693 (QC CMNQ). La Commission municipale a réitéré le

principe que le remboursement d'une dépense constitue une utilisation des ressources de la Municipalité.

Finalement, mentionnons que la Municipalité devrait être propriétaire de l'ordinateur municipal qui détient les données personnelles des contribuables et des informations financières qui devraient y être sécurisées¹⁵.

3. Vacances payées indûment

L'enquête permet d'établir que le directeur général et sa conjointe ont leurs vacances payées à même leur paye, de sorte que lorsqu'ils prennent des jours de vacances, ils ne doivent pas être payés.

Il appert qu'ils ont tous deux reçu 52 semaines de paye par année, indiquant qu'aucune vacance n'aurait été prise, ni par l'un ni par l'autre, depuis la mise en place de ce système de paye. Lequel remonte à « 2005 ou 2015 » selon les prétentions du directeur général.

La preuve est à l'effet qu'ils sont pourtant partis au moins à deux reprises en vacances dans le sud et faisaient « des petites virées ici et là ». Le directeur général affirme cependant que ses vacances ont été prises en 2008-2009, donc possiblement avant la mise en place de ce système de paye.

Or, aucun mécanisme de contrôle ne permet de retracer leurs vacances, et aucun mécanisme de surveillance n'était exercé par le Conseil sur le directeur général ni sur sa conjointe. Il est donc impossible de valider la véracité des affirmations du directeur général, mais le fait que ni lui ni sa conjointe n'ait pris de vacances depuis près de 15 ans nous laisse perplexes.

3.2 ABSENCE DE CONTRÔLE DU CONSEIL DANS L'ADMINISTRATION

La gestion des affaires de la Municipalité et les sujets sont apportés au conseil par le directeur général en séance du conseil. Par ailleurs, hormis les ordres du jour, ils ne reçoivent que très rarement des documents préparatoires avant les séances.

L'enquête permet de constater que les conseillers ne sont pas en mesure de répondre à des questions, pourtant fondamentales, sur les fonctions municipales occupées par la conjointe du directeur général, ni même, pour certains, quant à l'existence même de cet emploi.

Également, nous constatons que l'information pertinente n'est pas toujours transmise au conseil, tel que ce fut le cas initialement pour le rapport d'audit du vérificateur externe. En effet, la proposition annuelle de l'auditeur au directeur général de rencontrer le conseil pour expliquer son audit n'a jamais été transmise au conseil par le directeur général.

Il ressort de l'enquête une méconnaissance des rôles et responsabilités des élus municipaux, notamment quant à leur rôle d'administrateur, qui doit veiller aux intérêts et à la bonne administration de la Municipalité, et quant à leur rôle d'employeur.

Il en est de même face au pouvoir de surveillance, de contrôle et d'investigation du maire¹⁶ qui semble ne pas avoir été exercé, en raison justement de cette confiance aveugle envers le directeur général et de l'ignorance des rôles et responsabilités d'un maire.

Cet espace a permis au directeur général de mener la gestion de la Municipalité sans contrôle ni surveillance. Sous l'autorité voilée du directeur général, plusieurs décisions ont alors été prises afin de favoriser ses intérêts personnels au détriment de ceux de la Municipalité.

4 – Les conclusions

La Loi confère au directeur général la responsabilité de l'administration de la Municipalité, et pour ce faire, des fonctions d'aide et de conseil auprès du conseil dans la préparation du budget et sur l'emploi des fonds aux fins qui sont attribuées¹⁷. Il se doit d'exécuter ses fonctions avec prudence, diligence et loyauté¹⁸, et dans le respect du Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux. Ainsi, la conduite du directeur général doit être exemplaire, d'autant qu'il peut donc, par ses fonctions, influencer les décisions du conseil. Ainsi, comme le souligne le Tribunal du travail « un conseil municipal doit pouvoir compter sur la compétence, la loyauté et l'intégrité de son principal fonctionnaire afin d'avoir toute l'information utile à la gestion des affaires municipales. »¹⁹

¹⁵ En vertu de l'article 199 du *Code municipal*, les livres, registres, plans, cartes, archives et autres documents et papiers sont la propriété de la municipalité.

¹⁶ *Code municipal*, supra note 9, art. 142.

¹⁷ Les articles 210, 211 et 212 (2° et 6°) du *Code municipal* confèrent en effet diverses responsabilités à cet égard au directeur général d'une municipalité.

¹⁸ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 2088.

¹⁹ *Dubois c. Municipalité de Sainte-Françoise*, 2021 QCTAT 4299, par. 46.

Or, l'enquête a fait ressortir que le directeur général a contrevenu à diverses dispositions du *Code municipal du Québec* ainsi qu'aux règles éthiques et déontologiques applicables aux employés de la Municipalité. Cela a été le cas lorsque :

- Il a permis et même encouragé que se perpétue au fil du temps la signature de chèques en blanc ;
- Il a omis de mettre en place un système d'archivage conforme à la Loi ;
- Il a omis de voir à ce que des contrats de travail pour les employés de la Municipalité soient rédigés ;
- Il a imposé la création d'un emploi à la Municipalité pour favoriser ses intérêts personnels et ceux de sa conjointe ;
- Il a utilisé des ressources matérielles et financières de la Municipalité afin de favoriser ses intérêts personnels et ceux de son entreprise ;
- Il a bénéficié d'un système de paye de vacances échappant à tout contrôle, de même que sa conjointe.

Le directeur général a utilisé les ressources de la Municipalité à des fins personnelles. Par ses agissements, il a profité de son statut au sein de la Municipalité et a profité de la confiance du conseil à son égard.

L'ensemble de ces actes conduisent à des dépenses faites par la Municipalité au fil du temps, dans les intérêts personnels du directeur général, et à une désorganisation importante au sein de l'administration municipale actuelle.

Par sa conduite, le directeur général contrevient à plusieurs normes éthiques et déontologiques des employés municipaux. En effet, il se devait d'exercer ses fonctions et organiser ses activités professionnelles de façon à préserver et maintenir la confiance du public envers la Municipalité. Il devait exécuter ses fonctions avec diligence, intégrité et honnêteté, éviter toute situation où il doit, sciemment, choisir entre l'intérêt de la Municipalité et son intérêt personnel ou, de façon abusive, celui de toute autre personne et ne pouvait utiliser les ressources de la Municipalité à des fins personnelles ou à des fins autres que l'exercice de ses fonctions.

Ces agissements constituent des actes répréhensibles commis à l'égard de la Municipalité et contreviennent plus particulièrement aux paragraphes 2°, 3° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, à savoir un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public et un usage abusif de fonds d'un organisme public.

Le conseil municipal, en tant que fiduciaire de l'argent des contribuables, a été détourné de ses devoirs d'administration de la Municipalité et n'a pas pu agir avec prudence. De l'avis de la DEPIM, cette situation repose sur trois éléments soit : 1) un manque d'information et de transparence du directeur général, 2) une confiance aveugle du conseil envers le directeur général et 3) une méconnaissance par le conseil municipal de ses rôles et responsabilités.

Les conseils municipaux jusqu'à aujourd'hui, et plus particulièrement, les maires en place jusqu'aux élections de novembre 2021, ont permis que ces actes répréhensibles soient commis.

Mentionnons que la mairesse, malgré l'opposition qu'elle a pu connaître, s'est conduite comme elle devait le faire. Elle a rempli ses devoirs de surveillance et d'investigation conformément à la Loi, a questionné des pratiques non recommandées et avait un désir de donner suite aux recommandations du vérificateur externe.

Le directeur général a démissionné et a laissé la place à une nouvelle directrice générale. En raison de la défaillance de la gestion administrative de ce dernier, celle-ci se trouve devant un travail colossal et doit, tout compte fait, reconstruire les archives de la Municipalité, tout en accomplissant les tâches normales exigées par cette fonction.

Dans ce contexte, la Municipalité doit l'appuyer et l'outiller pour pouvoir surmonter cette lourde tâche.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé que :

1. Le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.
2. Le Conseil investisse les ressources financières et humaines requises pour soutenir la directrice générale dans la mise en état de la Municipalité et du bureau municipal.

3. Le Conseil et la direction générale suivent les recommandations du vérificateur externe.
4. La Municipalité mandate un tiers afin d'analyser l'impact de l'absence d'écrits sur la validité de ses actes, règlements, engagements et autres décisions, et au besoin qu'elle régularise la situation.
5. La ministre des Affaires municipales demande à la Commission de désigner un observateur appelé à vérifier si les mesures déployées par la Municipalité permettent de corriger la problématique dont fait état le présent rapport.
6. La Municipalité collabore activement à la réalisation du mandat de l'observateur. À défaut, l'observateur pourra recommander la mise en place de mesures correctives supplémentaires.

Le directeur général et la mairesse ont été informés des conclusions et des recommandations du présent rapport et leurs commentaires ont été pris en considération lors de sa rédaction. La mairesse a par ailleurs indiqué que certaines recommandations ont commencé à être implantées au sein de la Municipalité.

Québec, le 13 août 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

