

Québec, le 11 janvier 2023

**PAR COURRIEL**

[rsun@hampstead.qc.ca](mailto:rsun@hampstead.qc.ca)

Monsieur Richard Sun  
Directeur général  
Ville de Hampstead  
5569, Chemin Queen-Mary  
Hampstead (Québec) H3X 1W5

**Objet :** Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Hampstead

Monsieur,

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 Ville de Hampstead au sens des paragraphes 1°, 3° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à la loi, un abus de fonds publics et un cas grave de mauvaise gestion.

Nous considérons que les dépenses effectuées par cartes de crédit et les conditions et avantages consentis aux cadres, dont ceux que le directeur général s'est octroyés lui-même, sont toutes des dépenses engagées en contravention de la *Loi sur les cités et villes* et qui n'avaient pas été autorisées par le conseil.

...2

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<sup>e</sup> 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](mailto:secretariat@cmq.gouv.qc.ca) d'ici le 11 avril 2024.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Monsieur, 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 Ville de Hampstead »

# COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JANVIER 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 Ville de Hampstead

## 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.

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 2 000 à 20 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 10 000 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](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-96669-2 (PDF)

© 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 .....	7
5 – Les recommandations .....	7

## 1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022<sup>1</sup>, 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*<sup>2</sup> (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux<sup>3</sup>. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné<sup>4</sup> 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*<sup>5</sup>, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>6</sup>, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

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](http://www.cmq.gouv.qc.ca/guides).

## 2 – La divulgation

La DEPIM a reçu une divulgation selon laquelle un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Ville de Hampstead (ci-après « la Ville »). Selon la divulgation, il y aurait une utilisation abusive de cartes de crédit par des employés municipaux ainsi qu'un contrôle inadéquat des dépenses ainsi engagées.

1. Art. 105 à 112 et 146 de la *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).

2. RLRQ, c. D-11.1.

3. Art. 6, 12.1, 17.1, 17.2, 29, 32 et 34 de la LFDAROP.

## 3 – L'enquête

Les actes allégués correspondent à des actes répréhensibles prévus aux paragraphes 3° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, à savoir 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 faits allégués dans la divulgation sont avérés et, le cas échéant, s'ils constituent un acte répréhensible commis à l'égard de la Ville en application de la LFDAROP.

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

Les faits suivants ont retenu l'attention de la DEPIM.

### Les dépenses payées par carte de crédit

#### Les dépenses engagées

L'enquête révèle que le directeur général (ci-après « DG ») utilise régulièrement deux cartes de crédit de la Ville<sup>7</sup> (ci-après les « cartes de crédit ») pour effectuer divers achats : stations-services, restaurants, traiteur, SAQ, Costco, Bureau en Gros, Apple, gym, pharmacie, clinique médicale, compagnies aériennes, hôtels et dons, pour ne nommer que celles-ci.

Les dépenses ainsi engagées par le DG sont importantes. Elles totalisent plus de 150 000 \$ en 2022.

Parmi ces dépenses, de 2018 à 2023, celles engagées dans les restaurants se sont élevées jusqu'à 8 000 \$ et 14 000 \$ certaines années. Le DG explique que comme il n'y a pas d'espace approprié pour tenir des rencontres dans l'hôtel de ville, des réunions se tiennent dans les restaurants. La tenue de réunion lors de repas économise, par ailleurs, du temps selon lui. Le coût des repas servis lors de ces réunions, où parfois de l'alcool est consommé, est payé par carte de crédit et le coût de l'alcool n'est pas réclamé aux employés.

Pour la même période, des dépenses annuelles pouvant aller de 30 000 \$ à 60 000 \$, selon les années, ont été payées

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

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

7. Les cartes de crédit sont émises au nom de la Ville mais à l'attention du directeur général.

par les cartes de crédit pour permettre au DG et à certains cadres de participer à des congrès et des formations à l'extérieur du Québec, entre autres : un congrès sur les médias sociaux en 2019 à Disney en Floride; deux séjours à Barcelone, un en 2018 et l'autre en 2022; deux séjours à Chicago, un en 2019 et l'autre en 2023 et deux séjours à Las Vegas, un en 2022 et l'autre en 2023, dont un congrès en ressources humaines.

Comme mentionné plus loin, les factures reliées à ces congrès et formations ne sont pas remises au conseil. En l'absence de l'obtention de toutes les factures et informations concernant ces congrès et formations, leur pertinence et la raisonnable des dépenses y reliées n'ont pu être vérifiées au cours de l'enquête.

### **Le contrôle et suivi des dépenses**

L'enquête révèle que le DG ne s'assure pas de la disponibilité des fonds avant d'engager une dépense sur les cartes de crédit. Il se fie au contrôleur et au trésorier pour qu'en cas d'insuffisance de fonds, des transferts budgétaires soient effectués et approuvés par le conseil.

Pour ses dépenses personnelles (restaurants, gym, congrès, formations, etc.), le DG n'a pas recours au mécanisme de remboursement des dépenses prévu dans les politiques de la Ville. Il les paie à même les cartes de crédit. Il invoque la lourdeur administrative et un souci d'efficacité (coûts en temps et en main d'œuvre) pour éviter le traitement de demandes de remboursement ainsi que l'émission et la signature de chèques.

Le contrôleur, lorsqu'il reçoit les relevés de carte de crédit, se limite à vérifier que les montants indiqués aux relevés concordent avec ceux des factures, lorsqu'elles lui sont remises, et attribue les dépenses dans les différents postes budgétaires de la Ville. Lorsqu'une dépense n'est pas justifiée par une facture, le contrôleur demande au DG s'il reconnaît avoir effectué cette dépense, sans plus. Il ne s'assure pas, non plus, que les dépenses effectuées par le DG par cartes de crédit ont été faites à des fins municipales.

Enfin, les dépenses engagées par cartes de crédit ne font pas l'objet d'un rapport détaillé au conseil après avoir été effectuées. Le solde mensuel des relevés de cartes de crédit est indiqué sans ventilation dans la liste des comptes et des chèques qui est présentée au conseil pour approbation et paiement. Les relevés des cartes et les factures ne sont donc pas remis au conseil.

## **Les dépenses découlant des conditions de travail**

L'enquête révèle que des conditions de travail et des avantages sociaux n'ont pas été dûment autorisés par le conseil municipal. À titre d'exemple, une résolution d'octroi de contrat pour la location d'un véhicule (2 289 \$/mois) a été adoptée en 2022, mais la résolution ne précise pas qu'il s'agit du véhicule de fonction exclusif au DG. Une prime a été versée, à compter de 2015, au DG par la Ville pour compenser l'impact fiscal de cet avantage. Or, ce n'est que durant l'enquête que les versements ont été ratifiés par résolution du conseil. Cette prime représentait dès février 2022 un montant de 34 707 \$ annuellement.

La Ville contribue à un REER pour le DG depuis 2015. Au moment de l'enquête, les ententes qui avaient été signées entre le DG et le maire à ce sujet n'avaient pas toutes été ratifiées par le conseil. En 2022 et 2023, cela représentait des montants respectivement de 20 811 \$ et 21 445 \$.

La Ville paie, depuis 2012, l'abonnement à une clinique médicale privée pour certains de ses cadres de direction. En 2023, le contrat annuel représente un montant 10 230 \$<sup>8</sup>. Les contrats depuis 2012 n'avaient pas été autorisés par le conseil. Cependant, en cours d'enquête, une résolution ratifiant cet avantage a été adoptée. La résolution n'indique pas le montant des dépenses engagées depuis 2012. Elle se limite à mentionner que la contribution de l'employeur est maintenant de 75 %.

La Ville accorde annuellement des bonus aux cadres qui font l'objet d'une résolution du conseil. L'enquête révèle que les montants accordés par le conseil et mentionnés dans la résolution sont des montants nets. Les montants versés, eux, sont majorés des retenues à la source. Ainsi, pour des bonus totaux de 90 500 \$ votés en 2022, la dépense réelle est de plus de 99 500 \$. Le maire actuel affirme qu'il ne connaissait pas cette pratique.

Finalement, l'abonnement au gym pour le DG, payé par cartes de crédit, n'a pas été autorisé par une résolution du conseil.

Au surplus, le conseil a délégué au DG certaines conditions de travail des cadres de la Ville, soit la classification des emplois, la description des postes, la possibilité d'appliquer autrement la Politique de rémunération des cadres adoptée par le conseil en 2019, après consultation du conseil, ainsi que la révision de ces postes dont la décision du DG est exécutoire et sans appel selon cette Politique.

8. Ce qui représente sur une période de 5 ans plus de 50 000 \$.

## Les rôles et responsabilités concernant les finances et les ressources humaines

La *Loi sur les cités et villes* (ci-après « LCV »)<sup>9</sup> encadre l'administration des finances municipales et attribue au conseil, au maire et à certains fonctionnaires des rôles et responsabilités en la matière.

Le conseil municipal est, en quelque sorte, le conseil d'administration de la Ville. C'est lui qui, notamment, décide des besoins en ressources humaines et des budgets qu'il veut affecter à l'un ou l'autre des services municipaux et postes budgétaires<sup>10</sup>. Comme le soulignait la Cour supérieure, « le conseil municipal agit en tant que fiduciaire de l'argent des citoyens et doit l'administrer avec le plus grand soin »<sup>11</sup>. Il doit donc agir avec prudence et diligence.

Étant appelé à administrer le bien d'autrui, le conseil de la Ville est initialement le seul à être investi des pouvoirs de dépenser et de contracter au nom de la Ville<sup>12</sup>. Les lois assujettissent aussi le conseil à d'importantes obligations visant à assurer la saine gestion financière de la Ville<sup>13</sup>.

Le conseil peut néanmoins déléguer par règlement à un employé le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en son nom. Cette autorisation n'a cependant d'effet que si, conformément au règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaire<sup>14</sup> qu'il doit adopter, des crédits sont disponibles :

477.2. Le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la municipalité. [...]

Une autorisation de dépenses accordée en vertu d'une délégation n'a d'effet que si, conformément au règlement adopté en vertu du deuxième alinéa de l'article 477, des crédits sont disponibles à cette fin.

Le fonctionnaire ou l'employé qui accorde une autorisation de dépenses l'indique dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance

ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation. [...]

Finalement, le fonctionnaire ou l'employé qui accorde une autorisation de dépenses, en vertu d'un règlement adopté par le conseil, doit l'indiquer dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance ordinaire qui suit l'expiration des 25 jours de l'autorisation qu'il a donnée<sup>15</sup>.

Par ailleurs, en vertu de la LCV, les conditions de travail et les avantages sociaux des employés sont des prérogatives du conseil et celui-ci ne peut pas particulièrement déléguer au DG le pouvoir d'accorder des avantages sociaux aux employés-cadres ni le pouvoir d'autoriser une dépense à cette fin :

Art. 71. Le conseil nomme par résolution les fonctionnaires et employés qu'il juge nécessaires à l'administration de la municipalité, et fixe leur traitement. [...]

Art. 73.2 Le conseil peut, aux conditions qu'il détermine, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail (chapitre C-27) le pouvoir d'engager tout fonctionnaire ou employé qui est un tel salarié et, par conséquent, le pouvoir d'autoriser une dépense à cette fin.

L'engagement n'a d'effet que si, conformément au règlement adopté en vertu du deuxième alinéa de l'article 477, des crédits sont disponibles à cette fin.

Art. 77. Le conseil peut, par règlement, déterminer les fonctions des fonctionnaires et employés de la municipalité qui ne sont pas déterminées par la présente loi ou par la charte.

Dans le cadre de son droit de surveillance, d'investigation et de contrôle prévu à la LCV, le maire, notamment, voit spécialement à ce que les revenus soient perçus et dépensés conformément à la loi et à ce que les lois, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution<sup>16</sup>.

9. *Loi sur les cités et villes*, RLRQ c. C-19 (ci-après « LCV »).

10. CMQ, Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité du village de Godbout, 5 décembre 2022; Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Sainte-Monique, 5 décembre 2022.

11. *Parenteau c. Bourbonnais*, [2006] R.J.Q. 1696 (C.S.), infirmée pour d'autres motifs par *Bourbonnais c. Parenteau*, [2008] R.J.Q. 104 (C.A.).

12. *Parenteau c. Bourbonnais*, [2006] R.J.Q. 1696 (C.S.), infirmée pour d'autres motifs par *Bourbonnais c. Parenteau*, [2008] R.J.Q. 104 (C.A.).

13. Article 477, 477.1 et 477.2 de la LCV.

14. Article 477 alinéa 2 de la LCV.

15. Article 477.2 alinéa 5 de la LCV.

16. Article 52 de la LCV.



Le DG est le plus haut fonctionnaire de la Ville. Il est responsable de son administration et, à cette fin, il planifie, organise, dirige et contrôle ses activités<sup>17</sup>. Il assure les communications entre le conseil et les employés, prépare le budget et tout ce qui est destiné à assurer le bon fonctionnement de la Ville<sup>18</sup>. Il fait également rapport au conseil sur tout sujet qu'il croit devoir porter à sa connaissance en vue de la saine administration des deniers publics et, sous réserve des pouvoirs du maire, il veille à l'exécution des règlements et des décisions du conseil, notamment à l'emploi des fonds aux fins pour lesquelles ils ont été votés<sup>19</sup>.

Le trésorier est le percepteur et le dépositaire de tous les deniers de la Ville<sup>20</sup> jusqu'à ce qu'il en soit disposé par le conseil<sup>21</sup>. Il a la responsabilité de tenir les livres de comptes, d'obtenir et de conserver les pièces justificatives de tous les paiements qu'il a faits pour la Ville et les produire pour la vérification et l'inspection<sup>22</sup>. La loi prévoit que l'assistant-trésorier peut exercer les pouvoirs de la charge du trésorier avec les droits, devoirs, privilèges, obligations et pénalités attachés à cette charge<sup>23</sup>.

## 4 – Les conclusions

Les dépenses effectuées par cartes de crédit et les conditions et avantages consentis aux cadres, dont ceux que le DG s'est octroyés lui-même, sont toutes des dépenses engagées en contravention de la LCV et qui n'avaient pas été autorisées par le conseil.

D'une part, avant d'engager ces dépenses, le DG ne s'assure pas que des fonds sont disponibles et il ne fait pas personnellement rapport au conseil des dépenses qu'il engage. En plus d'agir en contravention de la loi, il ne veille pas à ce que les fonds de la Ville soient employés aux fins pour lesquelles ils ont été votés.

D'autre part, comme seul le solde des cartes de crédit est inscrit dans la liste des comptes et chèques présentés au conseil, le DG ne transmet pas toutes les informations qui devraient être portées à la connaissance du conseil en vue d'assurer une saine administration des deniers publics.

Cette absence de contrôle efficient des dépenses de la Ville ouvre la porte à des accrocs au principe de la saine gestion financière et à de possibles abus de fonds publics, tout en constituant un manque flagrant de transparence. En effet, des dépenses sont engagées à l'insu des membres du conseil et des citoyens qui ne peuvent juger de leur pertinence et de leur raisonnableté<sup>24</sup>.

Finalement, mentionnons que depuis 2018, il est recommandé par le vérificateur externe de la Ville qu'elle se dote d'une politique ou d'une procédure en cas de fraude ou de contournement des contrôles. Alors qu'un modèle lui a été transmis en juin 2021, une telle politique n'a toujours pas été adoptée. En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Ville au sens des paragraphes 1, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à la LCV, un abus de fonds publics et un cas grave de mauvaise gestion.

## 5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé :

1. Que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;
2. Que la Ville évalue la possibilité de modifier son règlement en matière de contrôle et suivi budgétaire et de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses afin de le rendre conforme à la LCV notamment :
  - 2.1. en précisant le champ de compétence auquel s'applique la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses pour chaque employé concerné, en indiquant le moyen utilisé pour garantir la disponibilité des crédits préalablement à la prise de toute décision autorisant une dépense;
  - 2.2. en précisant que l'employé ayant accordé une autorisation de dépense transmette un rapport au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation;

17. Article 114 de la LCV.

18. Article 114.1 paragraphes 1 et 2 de la LCV.

19. Article 114.1 paragraphes 6 et 8 de la LCV.

20. Article 97 de la LCV.

21. Article 99 premier alinéa de la LCV.

22. Article 100 de la LCV.

23. Article 106 LCV.

24. CMQ, Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité du village de Godbout, 5 décembre 2022; Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Sainte-Monique, 5 décembre 2022.

3. Que la Ville mette en place un encadrement de l'utilisation, par les employés, des cartes de crédit de la Ville qui respecte la LCV et que ces derniers aient recours au processus de remboursement des dépenses prévues aux politiques de la Ville;
4. Que les élus et l'administration soient formés sur les règles applicables au pouvoir d'autoriser des dépenses et d'octroyer des contrats ainsi qu'en matière de contrôle et de suivi budgétaire;
5. Que la Ville se conforme à la LCV concernant le traitement et les avantages octroyés aux employés, dont les cadres;
6. Que la Ville adopte une politique en cas de fraude ou de contournement des contrôles, comme recommandé par le vérificateur externe;
7. Que la Ville s'assure que les responsabilités dévolues par la LCV au trésorier soient exercées par le trésorier ou un employé sous sa supervision (assistant-trésorier).

Le DG et le maire ont été informés des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport. Ils ont présenté leurs observations, lesquelles ont été prises en considération dans la rédaction du rapport, et ils adhèrent aux recommandations.

Québec, le 9 janvier 2024

#### **ORIGINAL SIGNÉ**

Direction des enquêtes et des poursuites  
en intégrité municipale

**Commission  
municipale**

**Québec**



*La saine gestion au bénéfice de tous*

