

Québec, le 6 janvier 2025

PAR COURRIEL

b.collette@laval.ca

Monsieur Benoît Collette
Directeur général
Ville de Laval
3131, boulevard Saint-Martin Ouest
Laval (Québec) H7V 3Z4

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

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.

Ainsi, à la suite de la diffusion dans les médias de situations concernant certains conseillers de la Ville de Laval qui se seraient fait rembourser des dépenses pour des produits personnels via le fonds de recherche et de soutien aux élus, la DEPIM a initié une enquête sur les dépenses remboursées via ce fonds. Au terme de celle-ci, nous constatons que la très grande majorité des remboursements réclamés par les membres du conseil municipal sont conformes à la loi, aux règlements et aux orientations données par le ministère. Il s'agit souvent de frais récurrents pour des abonnements cellulaires et de connexion Internet ainsi que principalement pour des frais de publicité.

Nous constatons toutefois que le Règlement de la Ville, tel que rédigé actuellement, permet une trop grande latitude aux membres du conseil municipal dans l'appréciation des dépenses admissibles ou non. Nos constats, et la présence de dépenses que nous considérons inadmissibles, démontrent la nécessité de revoir le règlement.

...2

Les conseillers visés ayant remboursé de façon volontaire les dépenses que nous considérons inadmissibles, la judiciarisation du dossier pour exiger un tel remboursement devient sans objet. Quant aux faiblesses identifiées dans le règlement, la Ville de Laval a manifesté la volonté de le modifier.

Ainsi, même si la DEPIM ne peut conclure à un acte répréhensible au sens de l'article 4 de la LFDAROP, le caractère préoccupant des situations constatées par notre enquête nous amène à tout de même formuler des recommandations afin d'éviter que ces situations se reproduisent.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la Ville. À cette fin, par la présente, le soussigné désigne, conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, Me Sylvie Piérard, vice-présidente 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 1^{er} avril 2025.

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. Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Laval

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

DÉCEMBRE 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 Laval



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 : 978-2-555-00133-6

© 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.....	8

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^o 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^o 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^o un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- 3^o un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- 4^o un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;

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

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 Ville de Laval (ci-après la Ville). Plus spécifiquement, la DEPIM a été informée que des dépenses douteuses auraient été réclamées par des conseillers municipaux dans le cadre du budget alloué pour les frais de recherche et de soutien des élus.

Plus précisément, il est question dans les médias d'un membre du conseil de la Ville qui aurait acheté pour 16 000 \$ d'équipement de la marque Apple en six ans et qui aurait demandé le remboursement d'aliments à même son budget de recherche et de soutien.

Il est aussi fait mention d'un autre membre du conseil qui aurait obtenu 5 800 \$ en remboursement par la Ville d'une formation de « coach de vie » en 2023 alors qu'il est également « coach en développement professionnel et personnel » au sein d'un cabinet-conseil en coaching de carrière et d'affaires dont il est également vice-président et copropriétaire.

3 – L'enquête

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

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.

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

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

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.

Mise en contexte provinciale

La *Loi sur le traitement des élus municipaux*⁷ prévoit que toute municipalité de plus de 20 000 habitants doit prévoir un montant « pour le remboursement de dépenses de recherche et de soutien pour les conseillers municipaux » qui « doit être égal ou supérieur à 1/15 de 1 % du total des autres crédits prévus au budget » de cette municipalité.

Le Règlement découlant de cette loi⁸ prévoit des balises afin d'aider les villes à déterminer les dépenses admissibles et non admissibles. L'esprit de ce règlement est d'assurer une cohérence et une uniformité entre les pratiques applicables au niveau provincial et celles applicables au niveau municipal. Ce règlement prévoit seize catégories de dépenses pouvant être admissibles à un remboursement, notamment :

[...] 5° les frais d'achat et d'utilisation d'un appareil téléphonique mobile; [...]

7° les frais d'achat, de location, d'installation et d'entretien d'ameublement et d'équipement de bureau, d'appareils informatiques, de logiciels et d'accessoires décoratifs;

8° les frais d'abonnement et de branchement à Internet; [...]

11° les frais d'accueil, de réception ou de réunion, ainsi que les frais connexes;

12° les frais d'inscription et d'adhésion à des activités telles que des activités-bénéfiques, dîners-conférences, colloques, congrès, séminaires ou symposiums; [...]

En mars 2017, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire publie un [guide administratif](#) à l'intention des municipalités concernant le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers. Il y est précisé que :

7. RLRQ, T-11.001, art. 31.5.1.

8. *Règlement sur le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers*, RLRQ, T-11.001, r. 1.

1. Les mots « recherche » et « soutien » doivent être compris dans leur sens courant.
2. La dépense doit être engagée pour l'exercice de la fonction de conseiller municipal, qui consiste à représenter les citoyens et à agir comme législateur et administrateur public.

Il est également nécessaire de prioriser une utilisation rationnelle des ressources de la municipalité dans une perspective de saine gestion des fonds publics. Les dépenses doivent répondre à un besoin « réel » et « utile » aux fins de l'accomplissement d'une fonction municipale.

Mise en contexte locale

Le 3 octobre 2013, la Ville adopte une première version d'un règlement municipal concernant le remboursement des dépenses de recherche et de soutien aux membres du conseil. Une deuxième version de ce règlement⁹ est adoptée le 1^{er} septembre 2015 et est toujours en vigueur à ce jour. Ce dernier reprend principalement les balises fixées par le règlement provincial et regroupe également seize catégories de dépenses admissibles.

Notons que l'administration de la Ville prévoit une rencontre à chaque début de mandat avec l'ensemble des membres du conseil afin de leur expliquer le processus de remboursement et leur permettre de comprendre les critères déterminant si une dépense est admissible ou non. Précisons que la Ville dispose d'un budget annuel d'environ 1 100 000 \$ pour les frais de recherche et de soutien des membres du conseil.

En plus des règles qui précèdent, ajoutons que les élus et élus municipaux sont soumis à leur code d'éthique et de déontologie¹⁰. Nous estimons que les dépenses de recherche et de soutien doivent s'effectuer dans le respect des règles d'éthique et de déontologie, notamment quant à l'interdiction d'utiliser des fonds publics à des fins personnelles.

À l'occasion, la ligne peut être mince entre une dépense admissible et une dépense personnelle. Il est de la responsabilité des membres du conseil, à l'occasion de chaque demande, de se demander si la dépense réclamée est conforme avec les règles d'éthique et de déontologie.

9. Concernant le remboursement des dépenses de recherche et de soutien des conseillers de la Ville de Laval et remplaçant le Règlement L-1226, Règlement L-12315.

10. Concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Laval et de leurs employés politiques, Règlement L-2916.

3.1 MÉCANISME D'APPROBATION DES DÉPENSES

Selon les dispositions du *Règlement concernant le remboursement des dépenses de recherche et de soutien*, les membres du conseil doivent remplir un formulaire fourni par le Service des finances de la Ville et transmettre les pièces justificatives en lien avec les dépenses engagées.

Ce formulaire est, pour la majorité des élu·es et élus de la Ville, complété et transmis au Service des finances par des mandataires selon leur appartenance à un parti politique.

Le formulaire contient une attestation confirmant que :

1. Les dépenses ont été faites conformément au Règlement en vigueur à la Ville;
2. Les biens et services soumis sont requis dans le cadre des fonctions de conseillers municipaux.

Il est donc de la responsabilité de l'élu·e de s'assurer que les dépenses réclamées sont admissibles.

Après leur transmission par le mandataire, la demande est analysée par le Service des finances. À ce sujet, l'enquête révèle que le travail administratif est rigoureux et qu'une analyse méticuleuse des dépenses soumises est effectuée par le personnel en place. Lorsque des doutes apparaissent, des explications sont demandées. Le Service des finances peut également demander une nouvelle confirmation que la dépense a été engagée dans le cadre de l'exercice de fonctions municipales.

Néanmoins, l'application du règlement peut parfois s'avérer laborieuse, particulièrement en matière de pouvoir décisionnel. À notre avis, à partir du moment où les membres du conseil attestent qu'une dépense a été effectuée dans l'exercice de ses fonctions et que les dépenses correspondent à des frais admissibles dans l'une des seize catégories, le Service des finances ne détient pas la légitimité nécessaire pour refuser le remboursement puisque les balises établies prêtent à une large interprétation. Néanmoins, il appert de l'enquête que certaines dépenses, principalement de nature partisane, ont été refusées par l'administration.

3.2 – LES CATÉGORIES DE DÉPENSES

À notre avis, il est pertinent de décortiquer certaines des catégories de dépense admissibles à un remboursement afin de voir les règles applicables par la Ville lorsque des demandes sont effectuées :

3.2.1 – Le matériel de bureau et l'informatique

La première catégorie est celle prévue à l'article 8.7 du Règlement, soit « *les frais d'achat, de location, d'installation et d'entretien d'ameublement et d'équipement de bureau, d'appareils informatiques, de logiciels et d'accessoires décoratifs* ».

L'enquête démontre que l'ensemble des biens acquis en vertu de cette catégorie appartiennent à la Ville, mais ils peuvent être rachetés par un ou une élu·e à la fin de son mandat.

Des barèmes sont également prévus au Règlement afin de limiter les montants pouvant être réclamés dans différentes catégories de biens, mais plus particulièrement concernant les équipements informatiques, comme il appert du tableau suivant :

ÉQUIPEMENTS INFORMATIQUES	PRIX MAXIMAL PAR ÉQUIPEMENT
<i>Ordinateur de table</i>	3 500 \$
<i>Tablette électronique</i>	1 500 \$
<i>Ordinateur portable</i>	3 500 \$
<i>Imprimante</i>	2 000 \$
<i>Tout autre équipement informatique</i>	1 000 \$

Ainsi, pour l'ensemble du matériel informatique, la dépense est acceptée si le barème est respecté indépendamment de la marque de l'appareil choisi. Si le montant demandé excède la limite prévue, le remboursement est ajusté en fonction dudit barème.

Il appert de l'enquête que toutes les dépenses faites pour du matériel informatique ont été remboursées conformément aux dispositions du règlement, incluant l'achat de matériel de la marque Apple pour un conseiller.

Cependant, lorsque les conseillères et les conseillers sont élus, la Ville offre la possibilité de choisir parmi les biens qu'elle détient, mais aussi celle d'acquérir directement le matériel désiré. Ce choix est discrétionnaire, mais nous croyons que la saine gestion des fonds publics commande de prioriser les biens déjà en la possession de la Ville.

3.2.2 – Les frais d'inscription et d'adhésion

La deuxième catégorie est celle prévue à l'article 8.12 soit les « *frais d'inscription et d'adhésion à des activités* ». On y mentionne que la dépense est admissible si le conseiller participe personnellement à l'activité et que ladite

activité vise à acquérir des connaissances utiles à l'exercice de ses fonctions.

Nous estimons que les membres du conseil jouissent d'une grande discrétion dans ce qui peut être jugé « utile » à l'exercice de ses fonctions. Il est donc difficile pour le Service des finances de se substituer à l'opinion des membres du conseil pour déterminer ce qui est admissible ou non.

De plus, des formations suivies peuvent être utiles à l'exercice de fonctions municipales, mais l'être également à des fins personnelles ou professionnelles. C'est notamment le cas des formations de leadership et de « coaching ». Le conseiller a expliqué que l'objectif derrière ces formations était de « *développer des compétences de leadership et de gestionnaire en tant qu'élu* » et qu'il n'a « *jamais eu l'intention d'utiliser des fonds publics à des fins privées* ». Il affirme également que l'ensemble des élus auraient intérêt à suivre une formation au sujet du leadership mais qu'aucune association n'offre ce type de formation.

À notre avis, dans ces circonstances, les membres du conseil devraient faire preuve d'exemplarité et éviter de faire acquitter ces frais par la Ville. Dans ces circonstances, le conseiller visé a décidé de retourner à la Ville les sommes obtenues en remboursement.

3.2.3 – Les frais d'accueil

La dernière catégorie est celle des « *frais d'accueil, de réception ou de réunion, ainsi que les frais connexes* ». Le Règlement de la Ville précise que pour obtenir un remboursement, les membres du conseil doivent préciser le sujet de la rencontre et indiquer le nom des personnes participantes. Ajoutons qu'il n'est pas possible d'obtenir un remboursement en lien avec des dépenses d'alcool. Il s'agit là des seuls barèmes prévus au Règlement afin de déterminer si la dépense est admissible ou non.

Encore une fois, il existe une grande place à l'interprétation et plusieurs questions légitimes peuvent être posées.

Le conseiller visé souligne qu'il est louable de vouloir rencontrer des citoyennes et des citoyens afin de bien comprendre leurs intérêts. Cependant, la DEPIM doute qu'il soit essentiel à l'exercice des fonctions des membres du conseil d'offrir des collations et des grignotines lors de ces rencontres¹¹.

11. Exemples : du beurre d'arachide, du miel, du Nutella, des noix, du thé, des chocolats Kirkland, de l'ibuprofène, de la crème hydratante, de la gomme à mâcher, etc.

À ce sujet, le conseiller visé a remboursé les sommes qu'il a obtenues de la Ville pour l'achat d'aliments à la suite de l'enquête de la DEPIM.

Ajoutons que les dépenses pour ce type d'agrément aux rencontres sont déjà couvertes par l'allocation de dépense à laquelle les personnes élues ont droit, en plus de leur rémunération. Selon la loi¹², cette allocation est versée :

« à titre de dédommagement pour la partie des dépenses inhérentes au poste que le membre ne se fait pas rembourser conformément au chapitre III »

Ainsi, les dépenses couvertes par l'allocation de dépense ne peuvent et ne doivent pas être réclamées à même le budget prévu pour les dépenses de recherche et de soutien.

4 – Les conclusions

L'enquête de la DEPIM démontre que la très grande majorité des remboursements réclamés par les membres du conseil municipal sont conformes à la loi, aux règlements et aux orientations données par le ministère. Il s'agit souvent de frais récurrents pour des abonnements cellulaires et de connexion Internet ainsi que principalement pour des frais de publicité.

Cependant, l'enquête démontre aussi que le Règlement de la Ville, tel que rédigé actuellement, permet une trop grande latitude aux membres du conseil municipal dans l'appréciation des dépenses admissibles ou non. De ce fait, l'enquête a permis d'identifier un certain nombre de dépenses que nous considérons inadmissibles, mais qui ne peuvent être refusées par l'administration puisqu'il s'agit d'un pouvoir presque lié lorsque les critères prévus au Règlement sont rencontrés sauf pour les dépenses qualifiées de nature partisane comme mentionné précédemment.

Les conseillers visés ayant remboursé de façon volontaire les dépenses que nous considérons inadmissibles, la judiciarisation du dossier pour exiger un tel remboursement devient sans objet.

Quant aux faiblesses identifiées dans le règlement, la Ville de Laval a manifesté la volonté de le modifier.

12. RLRQ, c. T-11.001, art. 19.

Ainsi, même si la DEPIM ne peut conclure à un acte répréhensible au sens de l'article 4 de la LFDAROP, le caractère préoccupant des situations constatées par notre enquête nous amène à tout de même formuler des recommandations afin d'éviter que ces situations se reproduisent.

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. L'ensemble du Règlement concernant le remboursement des dépenses de recherche et de soutien soit révisé afin d'évaluer la possibilité d'y inclure des barèmes plus clairs pour chacune des catégories de dépenses admissibles, notamment pour les fournitures informatiques et les frais de rencontre;
 - 2.1. La révision du Règlement exclut nommément les frais déjà couverts par l'allocation de dépenses versés aux membres du conseil, notamment pour les frais de rencontre et de réunion;
 - 2.2. La révision du Règlement devrait prévoir l'obligation de considérer le matériel de bureau et informatique déjà en possession de la Ville avant d'acquérir de nouveaux équipements;
3. Ledit Règlement énonce que les dépenses de recherche et de soutien doivent s'effectuer dans le respect des règles d'éthique et de déontologie en s'inspirant notamment du Règlement N° PC-2975 – Règlement concernant les dépenses des membres du conseil et les modalités de remboursement de la Ville de Pointe-Claire;
4. Un rappel annuel soit fait aux membres du conseil afin de réitérer les modalités dudit Règlement.

Québec, le 17 décembre 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

