

Québec, le 15 mai 2025

PAR COURRIEL

direction@stejeannedarc.qc.ca

Monsieur Sébastien Desrosiers
Directeur général
Municipalité de Sainte-Jeanne-d'Arc
385, rue François-Bilodeau
Sainte-Jeanne-d'Arc (Québec) G0W 1E0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Sainte-Jeanne-d'Arc

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 Municipalité de Sainte-Jeanne-d'Arc (la Municipalité) au sens des paragraphes 1° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à la Loi et un abus d'autorité.

D'une part, nous considérons que la mairesse ne respecte pas le rôle qui lui est dévolu par la Loi en ayant plusieurs comportements constituant de l'ingérence. En plus de mettre à risque la Municipalité, tant financièrement que juridiquement, ces comportements détériorent le climat de travail des employés et nuisent aux relations avec les fournisseurs de services.

...2

D'autre part, la Municipalité a procédé à l'embauche d'une personne dont la Loi prévoit son interdiction en raison de son inhabilité à titre de membre du conseil prononcée par la Cour supérieure et en raison d'un contrat de service que cette personne détenait avec la Municipalité jusqu'en avril 2025.

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 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} septembre 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. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Sainte-Jeanne-d'Arc ».

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

MAI 2025

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 Sainte-Jeanne-d'Arc

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 : 978-2-555-01216-5

© Commission municipale du Québec, 2025

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête.....	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L’enquête.....	4
4 – Les conclusions.....	6
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 « DEPIIM ») 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 11.1 de la LFDAROP, la DEPIIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁵, 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 DEPIIM 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 DEPIIM a reçu des informations selon lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de la Municipalité de Sainte-Jeanne-d'Arc (ci-après « la Municipalité »). Ces informations concernent particulièrement des gestes d'ingérence par la mairesse ainsi que l'embauche d'un ancien élu municipal ayant été déclaré inhabile à siéger à ce titre.

3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIIM 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 DEPIIM 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.

3.1 Comportements de la mairesse

A. Autorisation à des citoyens de déroger à la réglementation municipale

L'enquête démontre qu'à l'automne 2021, la mairesse a « accepté » que des citoyens construisent une entrée résidentielle plus large que celle permise par la réglementation de la Municipalité, et ce, après que ces citoyens se sont vu refuser leur demande par l'administration municipale.

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. C-37.

Or, l'acceptation de la mairesse, sans aucun fondement légal, met à risque ces citoyens en raison du caractère dérogatoire de l'ouvrage construit en contravention de la réglementation municipale.

B. Embauche d'une personne, sans résolution

Au printemps 2023, une firme externe a été mandatée pour accompagner la Municipalité dans un processus d'embauche au poste de direction générale. Cependant, le mandat s'est terminé abruptement, puisque la mairesse a fait des démarches parallèles auprès d'une personne et lui a offert ce poste, sans résolution. Elle a fait croire à cette personne que le consentement du conseil municipal n'était qu'une formalité et qu'elle pouvait entrer en fonction dès la semaine suivante. Croyant être embauchée, cette personne a démissionné de son emploi et s'est présentée au bureau municipal pour débiter ses fonctions la semaine suivante.

Or, le conseil municipal a refusé de procéder à l'embauche de la personne en question et a octroyé un nouveau mandat d'accompagnement à une autre firme pour reprendre le processus d'embauche.

C. Ententes de paiement d'arrérages de taxes municipales

En avril 2024, après avoir demandé à l'administration municipale la liste des personnes en défaut de payer les taxes municipales, la mairesse a contacté certaines de ces personnes afin de conclure une entente avec elles. Il ressort de la preuve que la mairesse a conclu cinq (5) ententes de paiement, selon la capacité de payer de chacun. L'enquête révèle également que la mairesse a offert de telles ententes uniquement aux personnes qu'elle connaissait.

Quoiqu'il soit possible que la Municipalité prenne entente avec des citoyens en défaut de paiement, la mairesse ne peut procéder seule et de façon totalement arbitraire.

D. Directives à des employés et à des fournisseurs

Parmi les comportements recensés, il est arrivé que la mairesse donne des directives à des employés municipaux et à des fournisseurs.

Par exemple, en novembre 2023, dans le cadre d'un projet de halte routière, malgré la décision du conseil municipal d'intégrer une douche à ce projet, la mairesse est intervenue auprès du fournisseur afin de lui indiquer de ne pas en installer une.

Toujours en novembre 2023, dans le cadre d'un autre projet, le directeur général a demandé à un employé de refaire la plate-forme du moulin avec une quantité de ciment excédentaire dont disposait la Municipalité. Or, la mairesse est intervenue auprès de cet employé en lui disant de construire la plate-forme plus grande. Ce faisant, l'employé s'est retrouvé avec une quantité de ciment insuffisante pour compléter le projet.

E. Octroi de contrats de service en matière de travaux publics

En juin 2023, en août 2023 et en octobre 2024, la mairesse a contacté directement des entrepreneurs afin qu'ils procèdent à des travaux municipaux, et ce, sans qu'il y ait de résolution du conseil, sans cas de force majeure et à l'insu de la direction générale. Plus particulièrement, la mairesse a octroyé des contrats de caractérisation de sols, de plomberie et d'entretien de chemins, dont le premier a occasionné des dépenses de 3 000 \$, le second de 4 301,21 \$ et le dernier de 551,88 \$.

Malgré l'incapacité légale de la mairesse d'octroyer ces contrats, la Municipalité a accepté de les payer.

L'enquête met de plus en lumière que la Municipalité n'a pas adopté de règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires tel que requis par l'article 960.1 du *Code municipal du Québec*⁶, bien que leurs règlements numéro 111-98 et numéro 249-2023 sur la délégation du pouvoir de dépenser contiennent quelques mesures à ce sujet.

F. Les mises en garde

L'enquête a fait ressortir que la direction générale et certains élus ont fréquemment eu à recadrer la mairesse quant à ses comportements d'ingérence et à lui rappeler son rôle et ses responsabilités. Malgré cela, la mairesse continue à tenter de s'ingérer dans l'administration de la Municipalité.

⁶ RLRQ, c. C-27.1 (ci-après le « Code municipal »).

Des mises en garde auprès de fournisseurs pour qu'ils omettent de prendre compte des demandes de la mairesse et transigent uniquement avec l'administration municipale ont également été faites.

3.2 Un ancien conseiller municipal inhabile, devenu employé municipal

Le 19 janvier 2024, la Cour supérieure déclare inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité au Québec, pour une période de cinq (5) ans, un élu de la Municipalité de Sainte-Jeanne-d'Arc en raison de son intérêt dans un contrat avec la Municipalité.

L'enquête révèle que cet ancien élu a par la suite été embauché, de façon saisonnière, par la Municipalité et que, jusqu'en avril 2025, il était toujours lié à cette dernière par un contrat de fourniture de service internet, téléphonie et câble numérique.

4 — Les conclusions

4.1. Cadre juridique en matière d'ingérence

La DEIM a défini, à plusieurs reprises, le cadre juridique applicable aux comportements d'ingérence⁷.

Précisons-le, la Loi ne prévoit pas de partage des responsabilités et des pouvoirs entre la direction générale et la personne exerçant les fonctions de maire. Ainsi, ces deux personnes exercent des rôles totalement distincts.

Tout d'abord, rappelons que le Code municipal⁸ prévoit que le maire ou la mairesse a l'obligation de veiller « à ce que les revenus de la Municipalité soient perçus et dépensés suivant la Loi » et à « l'accomplissement fidèle et impartial des règlements et des résolutions »⁹.

142. 1. Le chef du conseil exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité, voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, veille à l'accomplissement fidèle et impartial des règlements et des résolutions et communique au

conseil les informations et les recommandations qu'il croit convenables dans l'intérêt de la municipalité ou des habitants de son territoire. [...]

Quant au directeur général, il est le fonctionnaire principal¹⁰ et sous l'autorité du conseil, il est responsable de l'administration de la Municipalité et à cette fin planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la Municipalité¹¹.

Aussi, une Municipalité parle par résolution ou règlement. De façon générale, les décisions de la Municipalité sont prises par le conseil municipal en séance.

Le maire ou la mairesse ne peut prendre de décision seule qu'en cas de force majeure¹².

Par ailleurs, le Code municipal prévoit que le conseil municipal peut déléguer à un fonctionnaire ou un employé le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la Municipalité.

961.1. Le conseil peut faire, amender ou abroger des règlements pour 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.

Autrement dit, la loi ne permet pas que des dépenses soient effectuées pour le compte de la Municipalité ni que des décisions soient prises unilatéralement, par le maire ou la mairesse, sauf en cas de force majeure.

4.2 Conclusion sur les comportements de la mairesse

Il ressort de l'enquête que, plusieurs actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité. Les comportements de la mairesse constituent une contravention à la Loi et un abus d'autorité au sens des paragraphes 1° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP.

En l'espèce, la mairesse a abusé de son autorité et a contrevenu à la loi lorsqu'elle :

- a « accepté » que des citoyens dérogent à la réglementation municipale;

⁷ Voir notamment le rapport de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale, [Rapport particulier concernant les situations d'ingérence](#), octobre 2024.

⁸ Précité, note 6.

⁹ *Id.*, article 142.

¹⁰ *Id.*, article 210.

¹¹ *Id.*, article 211.

¹² *Id.*, article 937.

- a conclu, de manière arbitraire, des ententes de paiement d'arrérages de taxes municipales;
- a engagé la Municipalité dans des contrats sans habilitation légale;
- a donné des directives contradictoires aux employés et fournisseurs.

Ainsi, au-delà du fait que ses comportements constituent de l'ingérence, la mairesse s'attribue les pouvoirs de la direction générale d'une façon telle qu'elle met à risque la Municipalité, tant financièrement que juridiquement.

Ces comportements détériorent le climat de travail des employés et nuisent aux relations avec les fournisseurs de services.

Quant aux risques financiers, alors que la loi impose aux municipalités un contrôle strict des dépenses pour assurer une gestion financière saine, la mairesse se permet de passer outre les processus de contrôle budgétaire en octroyant elle-même certains contrats. C'est ainsi qu'elle place à risque la Municipalité, puisque ce contrôle budgétaire est essentiel pour prévenir les dépassements, corriger les dérives et protéger les fonds publics à chaque étape du processus, tel que le soulignait la Vice-présidence à la vérification de la Commission dans son rapport¹³ de mai 2023.

En plus des risques financiers, on observe que certaines interventions de la mairesse génèrent des coûts supplémentaires. Il en est ainsi de l'octroi d'un deuxième mandat d'accompagnement pour le processus de recrutement à la direction générale, de même que pour le projet au vieux moulin qui s'est vu être plus imposant que celui initialement prévu par la direction générale.

Les engagements pris par la mairesse et ses directives aux fournisseurs et employés pourraient aussi exposer la Municipalité à des recours juridiques, particulièrement si la mairesse s'ingère dans des dossiers pour lesquels elle ne dispose pas de l'ensemble des informations ou d'une connaissance complète du dossier.

Quant à l'administration de la Municipalité, cette enquête illustre les effets préjudiciables de l'ingérence dénoncés par le rapport particulier de la Commission concernant les situations d'ingérence d'octobre 2024¹⁴.

En effet, on observe une perte d'efficacité alors que la direction générale est souvent appelée à recadrer la mairesse et à intervenir auprès des employés et fournisseurs à la suite de ses interventions fréquentes et de ses tentatives d'ingérence. Sans compter que ses agissements nuisent au climat de travail, semant malaise, instabilité et frustration parmi les employés, au point où l'administration municipale a même dû présenter des excuses en son nom.

De plus, il découle des comportements décrits que la mairesse se place dans une position où il est impossible pour elle d'exercer son pouvoir de surveillance, de contrôle et d'investigation de façon conforme à la loi :

[48] Agissant comme il l'a fait, il s'est mis dans la position d'un exécutant alors que son devoir est de veiller à l'exécution des décisions municipales.

Comment peut-il alors exercer son droit de surveillance sur ce qui se passe dans les affaires de la municipalité ? Comment peut-il avoir l'indépendance pour investiguer les plaintes des citoyens ? Comment peut-il exercer un contrôle lorsqu'il est amené à mettre en œuvre le pouvoir général du premier magistrat, surtout au cas de force majeure ? Dans certaines circonstances, il doit agir comme *primus inter pares*. Il doit être au-dessus de la mêlée. [...] ¹⁵

Aucun des autres membres du conseil ne peut ainsi agir à titre de gardien de l'intégrité et de l'efficacité de l'appareil municipal si la mairesse fait défaut de rester au-dessus de la mêlée.

4.3 Conclusion sur l'embauche de l'ancien conseiller

En ce qui regarde l'embauche d'un ancien conseiller municipal déclaré inhabile à siéger, cela constitue une contravention à la Loi au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP.

En effet, jusqu'en avril 2025, cette personne ne peut être à l'emploi de la Municipalité pour deux raisons. D'une part, il est interdit pour un employé d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la Municipalité. D'autre part,

¹³ Vice-présidence à la vérification, [Rapport d'audit de performance portant sur l'encadrement du pouvoir de dépenser](#), mai 2023.

¹⁴ Rapport particulier concernant les situations d'ingérence, précitée note 6.

¹⁵ *Alain c. 3104-2955 Québec inc.*, 2001 CanLII 11766 (QC CS), par. 48; voir également *Béliveau*, CMQ-65635, 18 avril 2018, par. 75.

la Loi prévoit qu'une personne qui a été déclarée inhabile à siéger à titre d'élu municipal ne peut être un employé municipal :

269. Les personnes suivantes ne peuvent être nommées à une charge de fonctionnaire ou d'employé de la municipalité ni l'occuper : [...]

4° quiconque a, directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la municipalité ; [...]

7° toute personne qui est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil d'une municipalité en vertu de l'un des articles 301 et 303 à 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2). [...]

Ainsi, malgré que cette personne n'ait plus de contrat de service avec la Municipalité depuis avril 2025, il demeure qu'il a été déclaré inhabile par la Cour supérieure et qu'il ne peut être employé ou fonctionnaire de la Municipalité pour cette raison.

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. La Municipalité ajoute dans le Code d'éthique et de déontologie applicable aux élus une disposition interdisant l'ingérence dans l'administration quotidienne de la Municipalité;
3. La mairesse suive une formation sur les rôles et responsabilités des élus;
4. Le conseil et l'administration municipale suivent une formation sur le contrôle budgétaire et l'encadrement du pouvoir de dépenser;
5. Le conseil adopte un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires tel que requis par l'article 960.1 du Code municipal et évalue l'opportunité de modifier les règlements Numéro 111-98 et Numéro 249-2023 afin de rendre l'ensemble cohérent;

6. L'ancien conseiller municipal déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil municipal n'occupe plus une charge de fonctionnaire ou d'employé de la Municipalité, tant et aussi longtemps qu'un des motifs d'inhabilité de l'article 269 du Code municipal s'applique.

Les mises en cause ont été informées des conclusions et des recommandations contenues au présent rapport. Ce dernier tient donc compte de leurs commentaires et observations.

Québec, le 13 mai 2025

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous

