

Québec, le 14 septembre 2022

**PAR COURRIEL**  
[dg@cantondundee.ca](mailto:dg@cantondundee.ca)

Madame Pierrette Leduc  
Directrice générale par intérim  
Municipalité du Canton de Dundee  
3296, montée Smallman  
Dundee (Québec) J0S 1L0

**Objet :** Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de Municipalité du Canton de Dundee

---

Madame Leduc,

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 :

- Les membres du conseil ont tenu des délibérations et pris des décisions lors des caucus plutôt qu'en séance publique, comme la loi l'exige;
- Ces décisions ont été erronément consignées dans les procès-verbaux comme des décisions prises en séance du conseil. En outre, le procès-verbal n'évoquait pas le contenu de la séance, mais celui du caucus et laissait faussement croire qu'une séance avait été tenue en bonne et due forme. Cette pratique est contraire à ce que prévoit le Code municipal;
- D'autres irrégularités ont aussi été remarquées par la DEPIM quant au contenu des procès-verbaux rédigés par le Directeur général et approuvés par le conseil. Il est par exemple démontré qu'un Règlement dont l'adoption est consignée dans un procès-verbal n'a même pas été évoqué lors de la séance du conseil en question;

...2

- En plus d'équivaloir à des actes répréhensibles envers la Municipalité du Canton de Dundee, les manquements placent la Municipalité à risque, à divers égards, en affectant directement la validité de ses actes.

Conformément à l'article 15 de la LFADROP, 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 **15 novembre 2022**.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Madame Leduc, 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 du Canton de Dundee »

# COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

SEPTEMBRE 2022

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 du canton de Dundee



## 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).

IISBN : 978-2-550-92860-7 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2022

# Table des matières

1 – Le cadre légal de l'enquête .....	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L'enquête.....	4
4 – Les constats .....	5
5 – Les conclusions.....	6
6 – 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

L'enquête de la DEPIM en matière d'intégrité municipale a été amorcée à la suite de la divulgation d'allégations concernant de possibles actes répréhensibles visés par la LFDAROP commis à l'égard de la Municipalité du canton de Dundee (ci-après « la Municipalité »).

Selon les informations initiales dont a été saisie la DEPIM, des écarts importants existaient entre les procès-verbaux

de certaines séances publiques du conseil de la Municipalité (ci-après « **séances publiques** ») et les enregistrements des séances en question.

# 3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM devait déterminer si les faits allégués dans la divulgation sont avérés et, le cas échéant, s'ils constituent un acte répréhensible commis ou sur le point de l'être à l'égard de la Municipalité, au sens de l'article 4 de la LFDAROP, soit, plus précisément, l'un ou l'autre des actes suivants :

- 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°.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli de la documentation, par exemple des procès-verbaux et des enregistrements de séances publiques, et a obtenu la version de différentes personnes – témoins et personnes mises en cause –, dont celles de la mairesse et du directeur général<sup>7</sup> de la Municipalité en poste au moment des événements visés par l'enquête. À cet égard, notons qu'en cours d'enquête, le directeur général a quitté ses fonctions.

La DEPIM a concentré son enquête sur la période du 1<sup>er</sup> novembre 2020 au 31 mars 2021. Notons que, selon les informations révélées dans le cadre de l'enquête, les séances, bien que tenues à huis clos depuis le printemps 2020 en raison de la mise en œuvre des mesures

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.

7. Conformément au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 210 du *Code municipal du Québec*, le directeur général de la Municipalité est également greffier-trésorier.

sanitaires liées à la pandémie de COVID-19, ont uniquement été enregistrées à compter de décembre 2020. Nous n'avons donc pas pu procéder à des vérifications avant cette période.

## 4 – Les constats

L'enquête de la DEPIM met en lumière des manquements de la part du conseil et du directeur général, lesquels ont omis de respecter plusieurs dispositions du *Code municipal du Québec*<sup>8</sup> (ci-après « le Code ») se rapportant à la tenue des séances publiques, à la rédaction des procès-verbaux et aux formalités entourant l'adoption de règlements et de résolutions.

L'enquête de la DEPIM permet en effet de conclure que certaines séances publiques ne sont pas tenues conformément à ce que prévoit le Code, en ce que les délibérations n'y sont pas faites à haute et intelligible voix, contrairement à ce que prévoit l'article 149 du Code.

Les enregistrements des brèves séances publiques des 11 janvier 2021 et 1<sup>er</sup> février 2021, d'une durée respective de 14 min 16 s et de 26 min 32 s, sont assez révélateurs à ce sujet. Nous pouvons y constater que la mairesse ne communique que peu d'informations et que des résolutions et règlements sont votés sans prendre soin de faire état d'un minimum de considérants à la base de ceux-ci. Certains points à l'ordre du jour sont seulement évoqués, sans se référer à leur contenu. C'est le cas, par exemple, du rapport du directeur général au sujet duquel la mairesse se limite à dire que la direction générale a déposé son rapport, sans autre détail. La mairesse fait même directement référence, à certains moments, à des discussions qui auraient eu lieu lors de séances de travail antérieures tenues à huis clos entre les membres du conseil (ci-après « caucus »), sans en préciser la substance.

Or, la notion de « délibérations » inclut le vote<sup>9</sup> et, tel que reconnu par la jurisprudence, tous les propos entourant la prise de décision et y conduisant, et ce, même si le tout se déroule sans débat entre les membres du conseil<sup>10</sup>.

Qui plus est, suivant les séances publiques laconiques tenues par le conseil, le directeur général dresse des procès-verbaux qui, eux, contiennent des détails, des explications, des informations et des questions qui n'ont par ailleurs jamais été abordés lors desdites séances. Ce

faisant, le directeur général dresse des procès-verbaux inexacts, voire carrément faux, des délibérations du conseil et contrevient à son devoir élémentaire de greffier-trésorier prévu à l'article 201 du Code.

Les procès-verbaux sont par la suite approuvés tels quels par le conseil, alors qu'ils ne rapportent pas avec fidélité ce qui s'est passé lors de la séance, donnant la fausse impression que les délibérations ont eu lieu en séance, alors que tel n'était pas le cas. Cela ne respecte pas non plus la lettre, sinon l'esprit de l'article 201 du Code.

L'enquête permet de comprendre qu'en réalité, les membres du conseil tiennent l'ensemble des délibérations et décisions dans le cadre des caucus pour ne faire état que de très peu d'informations en séance publique et les ajouter par la suite dans les procès-verbaux desdites séances. La séance publique est dénaturée et n'est plus, comme il se doit, le forum où se tiennent les délibérations du conseil. Le procès-verbal n'évoque pas le contenu de la séance, mais celui du caucus, et laisse faussement croire qu'une séance a été tenue en bonne et due forme.

Certes, la tenue de caucus n'est pas, à proprement parler, prohibée par la loi municipale. Il peut être utile, voire nécessaire d'y recourir dans certaines circonstances. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il est question d'aborder des dossiers délicats en matière de ressources humaines ou lorsqu'il y a lieu d'aborder un avis juridique obtenu dans le cadre d'un litige auquel la Municipalité est partie.

Cependant, le caucus ne saurait dispenser le conseil de tenir une séance publique conformément aux dispositions législatives qui l'encadrent.

Or, en l'espèce, la pratique mise de l'avant par les membres du conseil et le directeur général ont eu pour résultat d'éluder et de contourner les dispositions législatives encadrant la tenue des séances publiques et la rédaction des procès-verbaux.

D'autres irrégularités sont aussi remarquées par la DEPIM quant au contenu des procès-verbaux dressés par le directeur général et approuvés par le conseil.

Par exemple, l'un des procès-verbaux dressés par le directeur général ne fait pas état d'une résolution pourtant prise en séance concernant l'octroi d'un contrat. Cela est

8. RLRQ, c. C-27.1.

9. Article 164 du Code

10. *Bourdeau c. Laplante*, J.E. 96-1359 (QCCS).

d'autant plus problématique que la résolution en question n'apparaît pas à l'ordre du jour.

Nous notons aussi que le directeur général va même jusqu'à inscrire dans un procès-verbal l'adoption du *Règlement adoptant les prévisions budgétaires pour l'exercice 2021, décrétant l'imposition de taxes pour l'année 2021 et la tarification des services*, alors que ce sujet n'a jamais été évoqué en séance<sup>11</sup> et que l'adoption du règlement en question n'apparaît même pas à l'ordre du jour de celle-ci. Ce procès-verbal, pour le moins inexact, a néanmoins été approuvé par le conseil.

La DEPIM constate également que la Municipalité est incapable de prouver qu'un projet de règlement a été déposé en séance publique du conseil le 14 décembre 2020. En effet, deux différents procès-verbaux nous sont soumis relativement à ladite séance, ce qui est problématique. En outre, l'un des deux procès-verbaux ne fait pas mention du dépôt dudit projet de règlement. De plus, aucun enregistrement de cette séance, par ailleurs tenue à huis clos, n'est disponible.

L'article 83 du *Code* est pourtant clair sur le fait que les règlements doivent être adoptés par le conseil en séance et que leur adoption doit également être précédée du dépôt d'un projet du règlement lors de la même séance que celle au cours de laquelle l'avis de motion a été donné ou lors d'une séance distincte, conformément à l'article 445 du *Code*.

En plus de ne pas respecter le *Code*, le conseil, par ses agissements, met en péril la validité du règlement en question, d'une importance évidente pour la Municipalité.

La mairesse reconnaît qu'il est arrivé que les délibérations se fassent lors des caucus et que seul « le principal », essentiellement les décisions du conseil, ait été énoncé lors des séances publiques. La mairesse explique que cela serait uniquement survenu durant la période où les enregistrements étaient obligatoires, du fait qu'ils étaient tenus à huis clos en raison des mesures sanitaires liées à la pandémie de COVID-19. Au sujet des séances publiques du 11 janvier 2021 et du 1<sup>er</sup> février 2021, elle ajoute qu'il s'agissait des premières qui auraient été enregistrées et que les membres du conseil et elle auraient été particulièrement intimidés par cette façon de faire. Quant à l'inexactitude des procès-verbaux, la mairesse n'est pas en mesure de les expliquer autrement que par de simples erreurs ou distractions. La mairesse exprime aussi sa

surprise au sujet de l'adoption du *Règlement adoptant les prévisions budgétaires pour l'exercice 2021, décrétant l'imposition de taxes pour l'année 2021 et la tarification des services*.

Quant au directeur général, celui-ci reconnaît qu'il a inscrit aux procès-verbaux des délibérations tenues en caucus et non lors des séances publiques. Il affirme avoir voulu faire preuve de transparence et avoir agi en toute bonne foi. Il reconnaît avoir pu commettre des erreurs, mais soutient qu'il était placé dans un contexte difficile, notamment en raison de sa charge de travail.

Suivant les explications de la mairesse et du directeur général, la DEPIM maintient que les membres du conseil et le directeur général ont omis de respecter plusieurs dispositions du *Code* se rapportant à la tenue des séances publiques, à la rédaction des procès-verbaux et aux formalités entourant l'adoption de règlements et de résolutions.

## 5 – Les conclusions

L'enquête de la DEPIM démontre que les membres du conseil ainsi que le directeur général de la Municipalité ont commis des actes répréhensibles envers la Municipalité en contrevenant à diverses occasions à plusieurs dispositions du *Code*.

Ces contraventions s'illustrent notamment par l'adoption de mauvaises pratiques et par un sérieux manque de rigueur relativement aux règles de base voulant que la Municipalité soit représentée par son conseil, que ses actes et délibérations soient publics et qu'ils doivent respecter le cadre et les formalités qui sont prévus à la loi.

Loin d'être de simples formalités administratives, les prescriptions légales bafouées sont parmi les règles minimales essentielles au bon fonctionnement d'une municipalité. En effet, ces règles ont été mises en place par le législateur pour assurer une saine démocratie municipale et pour permettre aux citoyens de surveiller les actes de l'administration municipale.

En outre, ces manquements placent la Municipalité à risque, à divers égards, en affectant directement la validité de ses actes. Le conseil et les officiers municipaux doivent s'assurer que la Municipalité agit dans le cadre des pouvoirs lui ayant été délégués. Ce devoir ne peut être pris à la

11. Enregistrement audio de la séance du conseil du 11 janvier 2021.

légère. Très récemment, la Cour d'appel, dans l'arrêt *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*<sup>12</sup>, rappelait d'ailleurs ceci :

« [45] Comme la Cour suprême le rappelle dans *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking*, les municipalités sont des gouvernements délégués. Leur conseil se compose d'élus sans expérience particulière et agit en se substituant à l'Assemblée législative et au pouvoir exécutif. Une municipalité ne possède donc que les pouvoirs qui lui ont été délégués expressément ou qui découlent directement de pouvoirs ainsi délégués. Ce dernier énoncé, paraphrasé des propos du juge Gonthier dans *Immeubles Port Louis*, a depuis été régulièrement, et sans faille, repris tant par la Cour suprême que par notre Cour.

[46] Le fait qu'une municipalité n'exerce que les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi emporte comme conséquence qu'elle doit agir à l'intérieur du cadre qui lui est fixé, car "[a]gir autrement constitue une atteinte à l'existence même du pouvoir puisque l'autorité administrative n'a aucune compétence pour agir comme elle le fait". »

## 6 – Les recommandations

L'enquête de la DEPIM met en lumière de sérieux accrocs à des principes qui sont élémentaires et fondamentaux à l'exercice des rôles de membres d'un conseil municipal et d'un officier municipal.

La situation est hautement préoccupante et met en relief une piètre compréhension du cadre législatif applicable aux municipalités et de l'importance de ce cadre pour soutenir la démocratie municipale en mettant en péril les mécanismes prévus permettant aux citoyens de surveiller l'administration de leur municipalité.

Il est recommandé dans les circonstances qu'une importante mise à niveau soit faite auprès des acteurs de la Municipalité, qu'ils soient élus ou employés, afin d'assurer qu'à l'avenir, les actes et délibérations de la

Municipalité soient faits en respectant le cadre législatif applicable.

Il est également recommandé que la Municipalité revoie ses pratiques concernant la régie interne des séances du conseil.

Il est aussi recommandé à la Municipalité de s'assurer que ses employés détiennent les compétences et l'expérience requises afin d'exercer adéquatement leurs fonctions.

Pour ces raisons, la Commission émet les recommandations suivantes à la Municipalité :

- Déposer le présent rapport en séance du conseil;
- Former l'ensemble des membres du conseil ainsi que les employés municipaux au sujet du cadre légal applicable aux municipalités et faire approuver au préalable le contenu de formation par la Commission;
- Revoir le *Règlement sur la régie interne des séances du conseil de la Municipalité du canton de Dundee* dans les meilleurs délais et y intégrer les meilleures pratiques afin d'assurer la transparence des séances du conseil. À cet égard, la webdiffusion et l'enregistrement des séances pourraient être mis de l'avant;
- Réviser l'ensemble des règlements de la Municipalité et s'assurer que l'ensemble des actes nécessaires à leur validité ont été accomplis;
- Pourvoir, dans les meilleurs délais, au poste de directeur général, actuellement vacant, en s'assurant de l'embauche d'une ressource possédant les compétences et l'expérience requises pour exercer ce type de fonction.

Il est à noter qu'informée desdites recommandations, la mairesse confirme qu'elle y adhère et qu'elle a déjà amorcé la mise en œuvre de certaines d'entre elles.

Québec, le 9 septembre 2022

### ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites  
en intégrité municipale

12. 2022 QCCA 1139.

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

