

Québec, le 27 juin 2022

**PAR COURRIEL**  
[info@saint-sylvere.ca](mailto:info@saint-sylvere.ca)

Alexandra Brière-Malo  
Greffière-trésorière adjointe  
756A, rue Principale  
Saint-Sylvère (Québec) G0Z 1H0

**Objet :** Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Saint-Sylvère

Madame la Greffière-trésorière adjointe,

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 l'ancienne directrice générale a manqué à son code d'éthique et de déontologie et s'est rendue inhabile à exercer ses fonctions en contractant avec la Municipalité. De même, les élus ont manqué de transparence envers les citoyens et ont omis d'adopter des résolutions pour faire état de leurs décisions. Finalement, ces derniers auraient dû faire preuve de plus de diligence dans la gestion des fonds publics en décidant de payer les heures supplémentaires réclamées par la direction générale, lesquelles auraient dû être payées en salaire, et non sur la base d'un contrat de service.

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, le soussigné désigne M<sup>e</sup> Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin de s'assurer que la municipalité a donné suite aux 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 août 2022**.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, madame la Greffière-trésorière adjointe, nos salutations distinguées.

M<sup>e</sup> Jean-Philippe Marois  
Président de la 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 Saint-Sylvère »

# COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JUIN 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 de Saint-Sylvère



## 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 : 978-2-550-92129-5 (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 conclusions .....	6
5 – Les recommandations .....	6



## 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<sup>o</sup> 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.

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.

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 Municipalité de Saint-Sylvère (ci-après « la Municipalité »). Selon la divulgation, il y aurait eu des irrégularités concernant le paiement d'heures supplémentaires à la direction générale.

À noter qu'en cours d'enquête, un litige est survenu entre la Municipalité et la directrice générale qui a conduit au départ de cette dernière. Puisqu'il s'agit d'un litige privé entre deux parties et qu'aucun acte répréhensible n'est rapporté à cet égard, ce litige n'est pas abordé dans le présent rapport.

## 3 – L'enquête

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 Municipalité en application de la LFDAROP.

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 des documents en lien avec cette situation et elle a obtenu la version des faits de plusieurs témoins, dont les personnes mises en cause.

À cet effet, les témoignages et les documents démontrent que la Municipalité a nommé, le 5 juillet 2021, une nouvelle directrice générale et secrétaire-trésorière. Un contrat de travail avait déjà été signé le 22 juin 2021, dans lequel la rémunération est établie en fonction d'une semaine normale de travail d'une moyenne de 32 heures. De plus, les circonstances permettant le paiement d'heures supplémentaires y sont circonscrites de la manière suivante :

#### 4.3 Temps supplémentaire – séances supplémentaires

Seules les séances d'études, les séances de conseils et les réunions de soir avec différents organismes, fournisseurs, élus ou citoyens supplémentaires à ce qui est prévu dans l'article 4.2 du présent contrat, un minimum de 3 heures sera payable à un taux et demi qui représente un taux horaire de 54,50 \$, tel que le décrète la loi sur les normes du travail.

À compter du 10 août 2021, des travaux débutent avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation au sujet de l'absence de publication de 63 règlements de la Municipalité. Conséquemment, la Municipalité adopte, le 23 août 2021, une résolution visant le dépôt d'un projet de loi d'intérêt privé pour valider les règlements visés.

Au début de l'automne 2021, des travaux débutent au regard de la comptabilité de la Municipalité puisque des vérifications sont requises sur certains postes budgétaires et qu'un retard existe quant à la conciliation bancaire étant donné le personnel réduit à la Municipalité en début d'année 2021.

En novembre 2021, lors d'une des premières rencontres de travail du nouveau conseil municipal, la directrice générale expose la situation entourant sa prestation de travail depuis la signature de son contrat en indiquant qu'elle a réalisé, sur une période de 21 semaines, 350,25 heures de plus que la moyenne de 32 heures par semaine utilisée pour établir sa rémunération. Les problèmes concernant la tenue de la comptabilité ainsi que la régularisation des 63 règlements sont avancés comme justification à la hausse d'heures travaillées. Au soutien de son exposé, la directrice générale soumet au conseil un tableau répertoriant le nombre d'heures qu'elle a réellement travaillées chaque semaine depuis sa nomination comme directrice générale de façon permanente.

Au sujet de ce tableau, la DEPIM a constaté que les heures contenues dans celui-ci ne correspondent pas, en partie, à celles indiquées sur les feuilles de temps soumises hebdomadairement au maire pour approbation. En effet, nous constatons certaines incohérences pour les semaines du 13 septembre au 18 octobre inclusivement, soit pour 6 des 21 semaines visées par son exposé. Ces incohérences correspondent à une différence d'une centaine d'heures.

L'enquête ne permet pas de conclure, de manière prépondérante, sur les causes à l'origine de ces incohérences. L'explication de la directrice générale selon laquelle l'ancien maire refusait qu'elle écrive ses heures supplémentaires sur sa feuille de temps n'est pas soutenue par la preuve. En effet, sur bon nombre de feuilles de temps couvrant la période de juin 2021 à novembre 2021, le nombre d'heures travaillées indiqué par la directrice générale excède la moyenne de 32 heures. Ainsi, rien n'indique que cette dernière était limitée à inscrire un maximum de 32 heures par semaine sur ces feuilles de temps.

Malgré cela, à l'occasion de cette rencontre de travail, les membres du conseil offrent un montant forfaitaire de 15 000 \$ en compensation du travail supplémentaire effectué de juin 2021 à novembre 2021, offre acceptée par la directrice générale. Ce montant correspond à un montant que la directrice générale aurait fait économiser à la Municipalité en corrigeant une erreur comptable.

De plus, lors de cette rencontre ou lors d'une rencontre subséquente, il est convenu de verser ce montant en honoraires via l'entreprise personnelle en comptabilité de cette dernière. Il s'agit d'une entreprise individuelle, non enregistrée au Registraire des entreprises, lui appartenant.

Par conséquent, le 26 novembre 2021, l'entreprise de la directrice générale facture un montant de 15 000 \$ pour honoraires à la Municipalité.

Le 2 décembre 2021, la mairesse et la directrice générale signent un avenant au contrat de travail du 22 juin 2021. Cet avenant prévoit notamment que les parties souhaitent apporter des modifications au contrat initialement signé le 22 juin 2021, mais que le conseil ne désire pas modifier le contrat initial à long terme.

En conséquence, on peut y lire que les parties ont convenu, sur proposition du conseil municipal, d'un mandat exceptionnel à titre de contractuel pour le redressement de dossiers afin de les régulariser, moyennant le versement de deux (2) montants forfaitaires, dont un premier fixé à 15 000 \$ pour le redressement effectué de juillet à

novembre 2021 et le deuxième à évaluer en juin 2022. Il est de plus prévu que les services rendus par l'entreprise de la directrice générale seront facturables à la Municipalité aux mois de novembre 2021 et de juin 2022.

Le 6 décembre 2021, la Municipalité adopte par résolution la liste des comptes payables du mois de novembre 2021, dans laquelle figure ladite facture de 15 000 \$. Lors de la séance, il n'est pas question de l'avenant signé par la mairesse et la direction générale le 2 décembre dernier.

Le 8 décembre 2021, un virement bancaire de 15 000 \$ est fait dans le compte personnel de la directrice générale.

Les rencontres avec les différents témoins ont permis de confirmer l'intention de la Municipalité d'offrir une compensation financière à la direction générale pour l'augmentation des tâches qui n'était pas prévue lors de la signature initiale du contrat en juin 2022, tout en évitant de modifier ledit contrat étant donné le caractère temporaire de cette surcharge de travail.

Cela dit, malgré les démarches d'enquête, les raisons justifiant le recours à l'entreprise individuelle de la directrice générale pour assurer le versement de cette compensation financière demeurent imprécises.

## 4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Municipalité au sens des paragraphes 1°, 2° et 4° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à une loi du Québec, un manque grave aux normes d'éthique et de déontologie et un cas grave de mauvaise gestion au sein de la Municipalité.

### • La direction générale

En acceptant les modalités de l'avenant au contrat de travail, la directrice générale, via son entreprise individuelle, s'est liée contractuellement avec la Municipalité, en sus de son contrat de travail, ce que la loi ne lui permet pas.

Il s'agit d'une contravention à la règle 1 du *Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de Saint-Sylvestre*<sup>7</sup>, mais également d'une contravention au quatrième paragraphe de l'article 269 du *Code municipal du Québec*, qui prévoit ceci :

7. Règlement numéro 302.

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; [...]

N'est pas visé au paragraphe 4° du premier alinéa le contrat qui a pour objet, soit la nomination de la personne à un poste de fonctionnaire ou d'employé, soit la fourniture de services offerts de façon générale par la municipalité, soit la vente ou la location, à des conditions non préférentielles, d'un immeuble. [...]

En se liant contractuellement à la Municipalité, la directrice générale se plaçait dans une situation d'incapacité à exercer sa charge et manquait à une règle de son code.

### • Les membres du conseil

Certes, les élus pouvaient négocier un avenant au contrat de travail de la direction générale afin qu'elle soit rémunérée pour les heures supplémentaires qu'elle travaille. Cela dit, une telle modification doit être adoptée par résolution, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Suivant les règles de droit public, la résolution et le règlement sont les véhicules juridiques par lesquels une municipalité, par l'entremise de son organe décisionnel qu'est le conseil municipal, exprime sa volonté de même que ses décisions [...]. Il s'agit des principes énoncés aux [articles] 47 et 350 [de la *Loi sur les cités et villes*], lesquels prévoient respectivement que la municipalité est représentée et ses affaires administrées par son conseil, et que les règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être adoptés par le conseil en séance (voir aussi les [articles] 79 et 438 al. 1 du *Code municipal du Québec* [...])<sup>8</sup>.

Ainsi, en signant l'avenant au contrat de travail de la direction générale, la mairesse excède les pouvoirs qui lui sont accordés par l'article 142 du *Code municipal* en liant contractuellement la Municipalité, et ce, sans résolution du conseil.

8. *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, 2019 CSC 57, par. 53.



Rappelons que l'article 83 du *Code municipal* prévoit que « [l]es règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être adoptés par le conseil en séance ». Quant à l'article 149 du *Code municipal*, il énonce que les séances du conseil « sont publiques et [que] les délibérations doivent y être faites à haute et intelligible voix ». Donc, même si l'ensemble des membres du conseil sont en accord pendant une séance de travail, ils ne peuvent lier valablement la Municipalité.

En ce qui concerne la façon dont les heures supplémentaires ont été payées, le conseil a, certes, adopté une résolution pour « accepter et payer » les comptes du mois de novembre 2021, totalisant 169 041 \$ et incluant la facture de 15 000 \$ de l'entreprise individuelle de la directrice générale.

Cependant, en agissant de la sorte, le processus décisionnel n'est pas aussi transparent que si le conseil avait adopté une résolution en séance publique portant spécifiquement sur l'avenant au contrat de travail puisqu'il ne permet pas aux citoyens de réaliser la véritable décision prise par les élus. En effet, la modification du contrat de travail de la directrice générale ainsi que l'octroi d'un contrat à l'entreprise de la directrice générale passent alors inaperçus vu l'absence de résolution à ce sujet, laissant les citoyens sans information leur permettant de réaliser que le paiement de cette facture d'honoraires équivaut au paiement d'heures supplémentaires à la directrice générale.

D'ailleurs, rappelons que la transparence est une valeur importante pour la Municipalité puisqu'elle est prévue au *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de Saint-Sylvestre* applicable au moment des événements.

De plus, les membres du conseil doivent agir avec prudence. Comme le soulignait la Cour supérieure, « le conseil municipal agit en tant que fiduciaire de l'argent des contribuables et doit l'administrer avec le plus grand soin<sup>9</sup> ». Il appert de l'enquête que les membres du conseil n'ont pas fait de vérifications diligentes pour s'assurer que la compensation financière qu'ils accordaient correspondait à des heures supplémentaires réellement travaillées. Dans un contexte où aucun mécanisme officiel n'existait quant à la façon de comptabiliser la totalité des heures travaillées, il devenait imprudent d'établir le montant de la compensation financière à octroyer pour compenser un surplus d'ouvrage sur la base de simples

allégations, et en fonction des économies qu'a fait réaliser la direction générale à la Municipalité. Même si les élus ont toujours agi de bonne foi, il appert qu'ils ont manqué de diligence dans ce dossier.

Par ailleurs, le recours à l'entreprise individuelle de la directrice générale pour assurer le versement d'une compensation financière a permis à la Municipalité de faire fi de certaines obligations que la *Loi sur les impôts*<sup>10</sup> impose aux employeurs, comme celle prévue à l'article 1015 de cette loi. Plus précisément, Revenu Québec<sup>11</sup> mentionne que la somme versée à un employé pour des heures supplémentaires est assujettie à la retenue d'impôt, à la cotisation au Régime des rentes du Québec, aux cotisations au Régime québécois d'assurance parentale, à la cotisation au Fonds des services de santé et à la cotisation relative aux normes du travail.

Or, il ressort de l'enquête que la compensation financière pour le travail supplémentaire réalisé a été incluse au contrat de travail de la directrice générale, et que c'est cette dernière personnellement qui a encaissé ladite somme d'argent. Ces éléments démontrent que la compensation financière visait ultimement le paiement d'heures supplémentaires, ce qui devait impliquer pour la Municipalité la retenue à la source de ces différentes déductions. En recourant à l'entreprise individuelle de la directrice générale pour payer des heures supplémentaires, la Municipalité évitait ainsi l'inclusion de ce paiement dans sa masse salariale et l'application des déductions à la source sur celui-ci. Ce recours à l'entreprise individuelle n'est donc pas justifié en l'espèce, considérant d'autant plus les prescriptions de l'article 269 du *Code municipal*.

## 5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, la DEPIM recommande de :

1. Faire preuve de diligence afin que toutes les décisions prises par les membres du conseil municipal le soient par règlement, résolution ou ordonnance, conformément aux articles 79 et 83 du *Code municipal*;
2. Faire preuve de transparence dans l'adoption des règlements, résolutions et ordonnances afin de faciliter la compréhension des citoyens au regard des décisions prises par le conseil municipal;

9. *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.).

10. *Loi sur les impôts*, RLRQ c. I-3.

11. Revenu Québec, [Paiement d'heures supplémentaires](#).

3. Verser les compensations financières dues à la suite d'une prestation de travail sous forme de rémunération, ce qui implique notamment l'application des déductions à la source;
4. Empêcher les employés de contracter avec la Municipalité, sauf dans le cas des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 269 du *Code municipal*;
5. Encadrer et clarifier davantage l'autorisation d'heures supplémentaires pour la direction générale;
6. Déposer le présent rapport en séance publique du conseil.

La DEPIM transmettra également une copie du présent rapport à Revenu Québec.

La mairesse de la Municipalité a été informée des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport. Elle est en accord avec les conclusions de l'enquête et elle s'engage à appliquer les recommandations de la Commission.

Québec, le 21 juin 2022

**ORIGINAL SIGNÉ**

Direction des enquêtes et des poursuites  
en intégrité municipale

**Commission  
municipale**

**Québec**



*La saine gestion au bénéfice de tous*

