

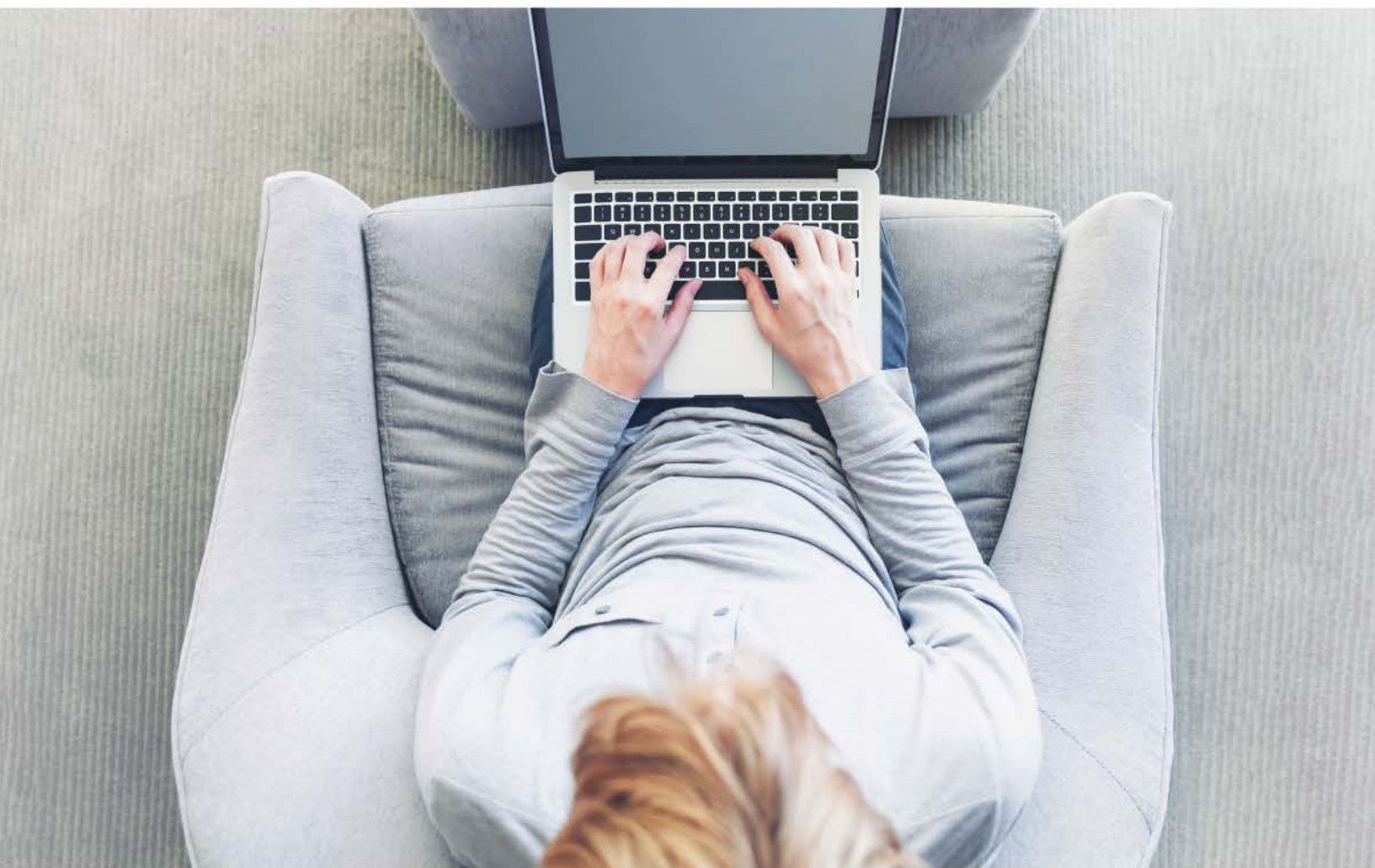
COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ MUNICIPALE ET AUX ENQUÊTES



## RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusion du Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Paroisse de Saint-Norbert

Janvier 2020



Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : [www.mamh.gouv.qc.ca](http://www.mamh.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-85784-6 (PDF)

Dépôt légal – 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2020

## 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 de l'avis du Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes ainsi que de ses recommandations, le cas échéant.

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.

Tous les faits présentés ont été recueillis et analysés par les personnes mandatées à cette fin ainsi que par celles qui les ont assistées. Cependant, lorsque la situation exigeait une interprétation juridique, une opinion a été demandée à la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Les conclusions du présent rapport sont le résultat d'analyses effectuées par le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes ainsi que de l'interprétation formulée par la Direction des affaires juridiques.

# Table des matières

La divulgation .....	5
L'enquête .....	5
Les faits .....	6
<b>Les résultats de l'enquête .....</b>	<b>6</b>
Y a-t-il eu 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 ? .....	6
Le cadre légal.....	7
La version des membres du conseil .....	8
Conclusion : l'enquête révèle une contravention à la loi.....	8
Y a-t-il eu le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5° ?.....	9
Le cadre légal.....	9
La version du maire .....	9
Conclusion : l'enquête révèle le fait d'avoir conseillé de commettre un acte répréhensible .....	10
<b>Les recommandations .....</b>	<b>10</b>
La réponse de la Paroisse.....	11
La réponse du maire.....	11
La réponse des membres du conseil.....	11

# La divulgation

Le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME) du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a reçu une divulgation rapportant que des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de la Paroisse de Saint-Norbert. Selon les allégations, un contrat aurait été divisé en deux contrats en semblable matière aux fins de contourner les règles d'adjudication des contrats municipaux prévues au *Code municipal du Québec*.

La compétence du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le présent cas se fonde sur l'article 17.1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP) :

Les divulgations concernant les organismes publics visés au paragraphe 9.1° de l'article 2 sont traitées par le ministre responsable des affaires municipales dans le respect des règles prévues aux articles 10 à 15, compte tenu des adaptations nécessaires.

La Paroisse de Saint-Norbert constitue un organisme municipal au sens du paragraphe 9.1° de l'article 2 de la LFDAROP.

Le CIME est responsable de l'application de la LFDAROP pour la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

# L'enquête

Le CIME a mené son enquête au regard des actes répréhensibles énoncés aux paragraphes 1° et 6° de l'article 4 de la LFDAROP, à savoir :

- 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;
- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.

Dans le cadre de son enquête, le CIME a obtenu les documents requis et en a fait l'analyse. Il a également obtenu le témoignage de neuf personnes. Le CIME tient à cet égard à souligner la bonne collaboration qu'il a reçue de la Paroisse et des témoins rencontrés.

Dans l'analyse des allégations, le CIME a, chaque fois, évalué le caractère répréhensible des actes sur la base des facteurs suivants<sup>1</sup> :

- La nature intentionnelle ou délibérée de l'acte;
- Le degré de gravité de la conduite ou son écart marqué par rapport aux normes de conduite et pratiques normalement reconnues et acceptées;
- La position, la fonction ou le niveau de responsabilité confié à l'auteur de l'acte;
- La fréquence ou la nature récurrente de la conduite;
- Les conséquences de la conduite sur l'organisme public et la réalisation de sa mission, sur son personnel, sur ses clientèles et sur la confiance du public.

---

<sup>1</sup> Ces critères sont définis à la Procédure de traitement des divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des municipalités et des plaintes en cas de représailles, laquelle peut être consultée à l'adresse suivante : [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/divulgations\\_actes\\_reprehensibles/divulgations\\_plaintes\\_procedure\\_fr.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/divulgations_actes_reprehensibles/divulgations_plaintes_procedure_fr.pdf)

## Les faits

Avant novembre 2017, la Paroisse disposait d'un tracteur à gazon de marque John Deere, lequel servait à la tonte de pelouse en été et au déneigement des trottoirs en hiver. Ce tracteur ne disposait pas d'une cabine protégeant le conducteur des intempéries et d'équipements de sécurité adéquats.

Les élections municipales ont eu lieu le 4 novembre 2017. Tous les membres du conseil, à l'exception du maire et d'une conseillère, étaient de nouveaux élus qui possédaient peu de connaissances sur le fonctionnement d'une municipalité et sur l'adjudication de contrats.

Sans l'approbation préalable du conseil, le maire a réalisé des démarches pour trouver un nouveau tracteur pour assurer le déneigement des trottoirs, et ce, dès l'hiver 2017-2018.

Entre le 4 et le 11 novembre 2017, le maire a contacté un seul fournisseur pour obtenir une soumission pour un tracteur Kubota usagé, au prix de 22 995 \$, taxes incluses. La soumission pour le tracteur n'incluait aucun équipement de déneigement usagé. L'achat d'un tel équipement, à l'état neuf, coûtait 5 287,70 \$, taxes incluses. L'achat du tracteur et d'une lame de déneigement neuve excédait donc 25 000 \$, le seuil au-delà duquel une municipalité doit procéder par appel d'offres. Le maire a reporté, à ce moment, l'achat de la lame de déneigement dans l'espoir d'en trouver une usagée, ce qui permettrait à la Paroisse de respecter le seuil d'adjudication précédemment mentionné.

Le maire a présenté uniquement la soumission pour le tracteur Kubota usagé lors de la séance préparatoire du conseil du 11 novembre 2017. Par la suite, lors de la séance ordinaire du 13 novembre 2017, le conseil a adopté à l'unanimité la résolution 2017-11-260 en vertu de laquelle il achète un tracteur usagé au coût de 20 000 \$ plus taxes (22 995 \$, taxes incluses).

Les démarches du maire pour l'acquisition d'une lame de déneigement usagée n'ont pas abouti. Il a donc présenté au conseil une soumission pour l'achat d'une lame de déneigement neuve, au montant de 5 287,70 \$, taxes incluses. Lors de la séance du 11 décembre 2017, le conseil a adopté la résolution 2017-12-285 pour autoriser l'achat de cet équipement.

L'achat du tracteur et de la lame de déneigement représente une dépense de 28 282,70 \$, taxes incluses.

## Les résultats de l'enquête

Y a-t-il eu 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 ?

Conformément au paragraphe 1<sup>o</sup> de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue 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.

Le *Code municipal du Québec* encadre notamment les règles d'adjudication de contrats auxquelles sont assujetties les municipalités comme la Paroisse de Saint-Norbert.

L'enquête du CIME a révélé que les personnes mises en cause, soit les membres du conseil municipal :

- Ont autorisé par la résolution 2017-11-260 l'adjudication d'un contrat au coût de 22 995 \$, taxes incluses pour l'achat d'un tracteur usagé devant servir, entre autres usages, au déneigement des trottoirs, et ce, bien que ce tracteur ne dispose pas d'équipement de déneigement;
- Ont autorisé par la résolution 2017-12-285 l'achat d'une lame de déneigement neuve au coût de 5 287,70 \$, taxes incluses, afin de permettre l'utilisation du tracteur pour le déneigement des trottoirs.

## Le cadre légal

L'article 936 du *Code municipal du Québec* en vigueur en 2017<sup>2</sup> encadrerait l'adjudication des contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ de la façon suivante :

Ne peut être adjugé qu'après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, s'il comporte une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, un contrat visé à l'un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l'article 935 ou à l'article 938.0.2.

Le premier alinéa du paragraphe 2 et les paragraphes 3 à 8 de l'article 935 s'appliquent à l'adjudication d'un contrat visé au premier alinéa.

Conformément à l'article 938.1.2 du *Code municipal du Québec*, une municipalité peut prévoir, dans son règlement de gestion contractuelle :

[...] des règles de passation des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ mais inférieure au seuil de la dépense d'un contrat qui ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publique en vertu de l'article 935. Ces règles peuvent varier selon des catégories de contrats déterminées. Lorsque de telles règles sont en vigueur, l'article 936 ne s'applique pas à ces contrats.

Ceci dit, au moment des faits, le règlement de gestion contractuelle de la Paroisse ne prévoyait pas de règles de passation des contrats.

L'article 938.0.3 du *Code municipal du Québec* encadre la division d'un contrat en plusieurs contrats en semblable matière comme suit :

Une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration, un contrat d'assurance, un contrat pour l'exécution de travaux, un contrat d'approvisionnement ou un contrat pour la fourniture de services autres que des services professionnels nécessaires dans le cadre d'un recours devant un tribunal ou un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

---

<sup>2</sup> Cet article a été modifié depuis l'entrée en vigueur du projet de loi n°155.

## La version des membres du conseil

Les membres du conseil ont soutenu que la Paroisse se conformait aux obligations en matière d'adjudication de contrats municipaux.

La majorité des membres du conseil ont insisté sur leur récente entrée en poste au moment des faits et sur leur inexpérience relativement à la gestion contractuelle d'une municipalité.

Tous les membres du conseil, sauf un, ont déclaré que c'est le maire qui a présenté la soumission pour l'achat d'un tracteur en soutenant qu'il s'agissait d'une bonne affaire.

Certains élus municipaux ont indiqué qu'il n'a jamais été fait mention de l'absence d'une lame de déneigement avant l'adoption de la résolution autorisant l'achat du tracteur alors que d'autres soutiennent que cette question avait été abordée en séance préparatoire. Enfin, certains ne se souvenaient plus des discussions qui avaient eu lieu relativement à l'achat du tracteur.

Les membres du conseil ont indiqué avoir été informés par le maire avant la séance ordinaire de décembre 2017 de la nécessité d'acheter une lame de déneigement pour permettre le déneigement des trottoirs.

Les élus municipaux ont reconnu que le conseil avait adopté des résolutions autorisant d'une part, l'achat d'un tracteur, et d'autre part, celui d'une lame de déneigement.

Les membres du conseil ont reconnu que le coût total, taxes incluses, du tracteur et de la lame de déneigement était supérieur à 25 000 \$.

## Conclusion : l'enquête révèle une contravention à la loi

Il ressort de l'enquête que le tracteur devait notamment servir au déneigement et que le tracteur acquis en novembre ne comportait pas l'équipement nécessaire. Aussi, nous constatons que le contrat d'achat du tracteur ne laissait que peu de marge de manœuvre au conseil municipal pour l'achat d'une lame de déneigement quant au respect du seuil de 25 000 \$ prévu à l'article 936 du *Code municipal du Québec* et au-delà duquel une municipalité doit procéder par appel d'offres par voie d'invitation écrite. Malgré tout, le conseil municipal a adjugé, à l'unanimité, deux contrats distincts pour l'achat du tracteur en novembre et pour l'achat d'une lame de déneigement en décembre.

Le CIME reconnaît que la plupart des membres du conseil, nouvellement élus, n'avait pas l'expérience ni la connaissance des règles d'adjudication des contrats municipaux, qu'ils ont tout simplement suivi les recommandations du maire et qu'il est possible qu'ils n'aient pas été informés au préalable de l'absence d'une lame de déneigement. Ceci dit, tous ces facteurs ne peuvent exonérer le conseil d'avoir octroyé un contrat au-delà du seuil de 25 000 \$. La Paroisse aurait dû faire une demande de soumission, par voie d'invitation écrite, auprès d'au moins deux fournisseurs.

Aussi, à la suite de son enquête, le CIME conclut que le conseil municipal de la Paroisse de Saint-Norbert a fractionné le contrat d'acquisition du tracteur et de la lame de déneigement. Il retient que conformément à l'article 938.0.3 du *Code municipal du Québec*, une municipalité ne peut diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf pour des motifs de saine administration. À cet égard, le fait que le maire et les autres membres du conseil croyaient qu'il s'agissait d'une bonne affaire ne constitue pas un motif de saine administration. Enfin, il tient à souligner l'importance attachée au respect des règles d'adjudication de contrats par les autorités gouvernementales et par les tribunaux.

En raison de ce qui précède, le CIME conclut que les agissements décrits constituent une contravention à la loi et un acte répréhensible au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP.

## Y a-t-il eu le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5° ?

Conformément au paragraphe 6° de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.

L'enquête du CIME a révélé que le mis en cause, soit le maire :

- A décidé de la nécessité d'acquérir un nouveau tracteur pour assurer notamment le déneigement des trottoirs sans en référer au préalable au conseil nouvellement élu;
- A fait des démarches pour contacter des fournisseurs pour le remplacement du tracteur, en lieu et place des fonctionnaires municipaux;
- N'a pas informé convenablement le conseil sur l'absence d'équipements de déneigement préalablement à l'adjudication du contrat du tracteur Kubota;
- A recommandé l'adjudication d'un contrat pour l'achat d'un tracteur usagé, en sachant que :
  - › le bien acquis par la Paroisse ne permettait pas l'entretien des trottoirs dans l'immédiat;
  - › que l'achat d'une lame de déneigement devrait faire l'objet d'un contrat distinct;
  - › que l'achat du tracteur et de la lame de déneigement était susceptible d'être supérieur au seuil de 25 000 \$ au-delà duquel une municipalité doit procéder par appel d'offres.

## Le cadre légal

Nous référons le lecteur au cadre légal énoncé précédemment.

## La version du maire

Le mis en cause a soutenu avoir une connaissance des obligations en matière d'adjudication de contrats municipaux.

Le maire a reconnu avoir contacté lui-même un seul fournisseur pour l'achat du tracteur Kubota, sur recommandation d'un citoyen. Il indique que la recherche de fournisseurs est assurée par la directrice générale, le responsable de la voirie ou lui-même, selon la nature du contrat.

Il a indiqué avoir constaté que la lame de déneigement n'était pas incluse dans la soumission pour le tracteur Kubota et avoir demandé à obtenir une lame de déneigement usagée. Puisqu'il n'y en avait pas, le vendeur a proposé l'achat d'une lame neuve. Le mis en cause indique avoir refusé, car le prix du tracteur et de la lame de déneigement aurait alors été supérieur à 25 000 \$.

Il indique avoir tout de même soumis l'achat du tracteur à l'attention du conseil, car il estimait qu'il s'agissait d'une bonne occasion. Le conseil municipal a autorisé par résolution l'achat du tracteur.

Le maire indique avoir fait des recherches auprès d'autres fournisseurs pour acquérir une lame de déneigement usagée dont le prix d'achat permettrait de respecter le seuil de 25 000 \$ au-delà duquel la Paroisse devait procéder par appel d'offres par voie d'invitation écrite. Selon lui, ces recherches n'ont pas abouti en raison de sa marge de manœuvre financière limitée et de la non-compatibilité des lames de déneigement usagées en vente.

Le début de l'hiver et la nécessité d'assurer le déneigement des trottoirs avec le tracteur Kubota ont conduit à l'achat d'une lame de déneigement neuve. Cet achat a été autorisé par le conseil.

Le maire conclut en indiquant que le tracteur équipé de la lame de déneigement a coûté plus de 25 000 \$.

## Conclusion : l'enquête révèle le fait d'avoir conseillé de commettre un acte répréhensible

Il ressort de l'enquête que le maire est celui qui a réalisé l'ensemble des démarches préalables en lien avec l'achat du tracteur et de la lame de déneigement. À ce titre, il avait en sa possession l'ensemble de l'information qui lui permettait de constater que l'achat du tracteur et de la lame de déneigement était susceptible de représenter une dépense de plus de 25 000 \$ et il savait qu'au-delà de ce seuil, la Paroisse devait procéder à un appel d'offres par voie d'invitation écrite, conformément à l'article 936 du *Code municipal du Québec*. Malgré tout, le maire a présenté la soumission pour l'achat du tracteur usagé et a recommandé au conseil d'autoriser l'achat, au motif qu'il s'agissait d'une bonne affaire. Par la suite, en décembre, il a recommandé au conseil l'achat d'une lame de déneigement neuve, considérant l'absence de cet équipement sur le tracteur et la nécessité d'assurer le déneigement des trottoirs. Dans les deux cas, le conseil a autorisé l'adjudication des contrats conformément aux conseils du maire.

Comme exposé précédemment, le CIME a conclu que le conseil municipal de la Paroisse de Saint-Norbert a commis un acte répréhensible au sens du paragraphe 1<sup>o</sup> de l'article 4 de la LFDAROP en fractionnant le contrat d'acquisition du tracteur et de la lame de déneigement.

Aussi, à la suite de son enquête, le CIME conclut que le maire a conseillé aux conseillers municipaux de commettre un acte répréhensible en les invitant à autoriser par résolution l'adjudication de contrats distincts pour l'achat d'un tracteur et d'une lame de déneigement.

En raison de ce qui précède, le CIME conclut que les agissements décrits constituent un acte répréhensible au sens du 6<sup>e</sup> paragraphe de l'article 4 de la LFDAROP.

## Les recommandations

Considérant les résultats de son enquête et les constats qui en découlent, le CIME recommande :

- Que la Paroisse organise, de concert avec la direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, une séance d'information sur les rôles et responsabilités des élus municipaux et que les membres du conseil et la directrice générale participent à cette séance;
- Que la Paroisse encadre, dans son règlement de gestion contractuelle, son processus d'évaluation des besoins et s'assure que les responsabilités en cette matière sont assumées directement par le conseil, l'administration municipale et/ou par un comité formé d'élus municipaux;
- Que l'administration municipale assure directement la recherche de fournisseurs aptes à combler les besoins de la Paroisse, peu importe la nature et le montant du contrat;

- Que le conseil municipal et l'administration municipale établissent un cadre relatif aux informations dont devrait disposer le conseil préalablement à l'adjudication d'un contrat.

De plus, il émet les directives suivantes :

- Que le présent rapport soit déposé à la prochaine séance ordinaire du conseil qui suit sa réception;
- Que la lettre de présentation du rapport d'enquête soit lue à la prochaine séance ordinaire du conseil et rendue publique immédiatement en la manière prescrite pour publication des avis publics de la Paroisse;
- Que la Paroisse de Saint-Norbert informe le CIME du dépôt du rapport ainsi que de la lecture et de la publication de la lettre dans les trente jours suivant le dépôt du rapport en séance du conseil;
- Que la Paroisse de Saint-Norbert informe le CIME des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations d'ici le 30 avril 2020.

## La réponse de la Paroisse

La directrice générale assure le CIME que la Paroisse prend acte des conclusions de l'enquête et des recommandations formulées dans le présent rapport et qu'elle veillera à les mettre en œuvre.

## La réponse du maire

Le maire soutient que l'achat du tracteur et de la lame de déneigement n'a pas été fait de mauvaise foi et qu'il s'agit d'un manque d'expérience.

Il indique ne pas avoir tenu compte des taxes au moment de procéder à l'achat du tracteur et de la lame de déneigement. Le maire souligne qu'en tenant compte du remboursement de taxes auquel la Paroisse est éligible, le montant global de la dépense dépasse d'environ 1 700 \$ le seuil de 25 000 \$ au-delà duquel la Paroisse aurait dû procéder à un appel d'offres par voie d'invitations écrites.

Le maire soutient que l'intention de la Paroisse était d'équiper le tracteur d'une ancienne lame de déneigement que la Paroisse possédait déjà, mais que celle-ci n'était pas compatible avec le nouveau tracteur, d'où la nécessité d'acheter une nouvelle lame de déneigement.

Le maire soutient qu'il considère toujours que l'achat du tracteur et de la lame de déneigement était une bonne affaire.

Le maire ajoute cependant être en accord avec les recommandations formulées par le CIME.

## La réponse des membres du conseil

Les membres du conseil soutiennent qu'ils ne pensaient pas faire du fractionnement de contrats et qu'ils pensaient faire deux achats distincts, soit un tracteur et une lame de déneigement.

Les membres du conseil indiquent qu'ils manquaient d'expérience et de connaissance des règles en adjudication de contrats municipaux.

Les membres du conseil soutiennent avoir omis de vérifier au préalable si la lame de déneigement de l'ancien tracteur pouvait être installée sur le nouveau tracteur.

Ceci dit, les membres affirment qu'ils mettront en œuvre les recommandations formulées par le CIME.



Pour en savoir davantage :

Par téléphone : 418 691-2071 • Sans frais : 1 855 280-5348  
cime@mamh.gouv.qc.ca • [www.mamh.gouv.qc.ca/divulgateion](http://www.mamh.gouv.qc.ca/divulgateion)

**Affaires municipales  
et Habitation**

**Québec** 