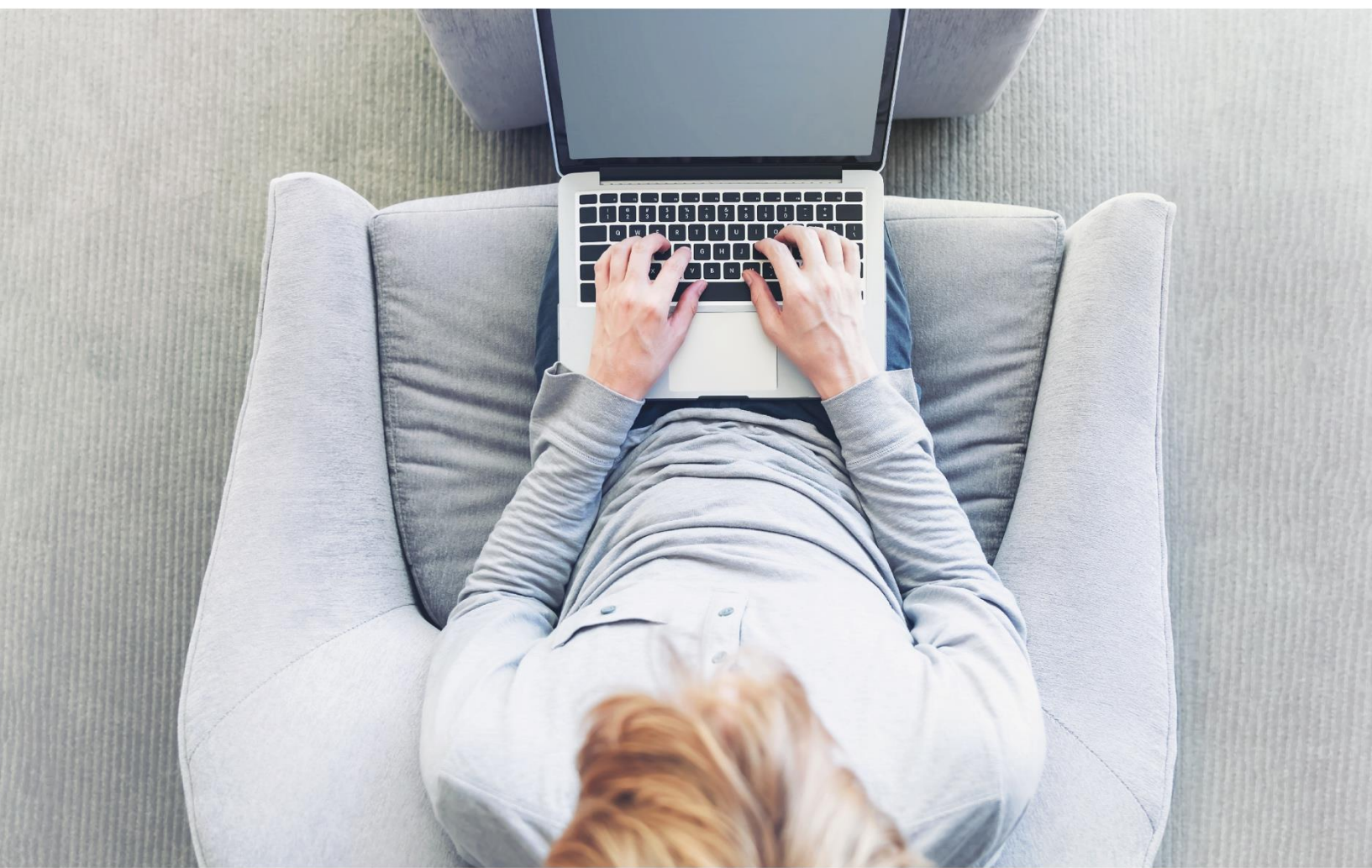




RAPPORT D'ENQUÊTE

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

Décembre 2021



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.

ISBN : 978-2-550-89140-6 (PDF)

Dépôt légal – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

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, 2021

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
Relatifs à l'autorisation préalable.....	6
Relatifs aux dépenses de la conjointe du maire	6
Les résultats de l'enquête	6
Y a-t-il eu des contraventions 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
Informations recueillies auprès du mis en cause, le maire, dans le cadre de l'enquête, relativement aux remboursements de dépenses de sa conjointe	7
Conclusion : l'enquête révèle des contraventions à la loi relativement aux autorisations préalables	7
Conclusion : l'enquête révèle des contraventions à la loi relativement aux remboursements de dépenses de la conjointe du maire.....	8
Autres conclusions.....	8
Les recommandations.....	8
La réponse de la Ville à la suite de la présentation du rapport.....	10
La réponse du mis en cause à la suite de la présentation du rapport	10

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 Ville de Saint-Antonin. Selon les allégations, le maire encouragerait les membres du conseil à se faire rembourser des dépenses engagées dans l'exercice de leurs fonctions, sans que le conseil les ait autorisées au préalable.

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 Ville de Saint-Antonin 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 de l'acte répréhensible énoncé au paragraphe 1° 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.

Dans le cadre de son enquête, le CIME a obtenu les documents requis et les a analysés. Il a également obtenu le témoignage de six personnes. Le CIME tient à cet égard à souligner la bonne collaboration qu'il a reçue de la Ville 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 suivants¹ :

- 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 aux pratiques normalement reconnues et acceptées;
- la position, la fonction ou le niveau de responsabilités confiées 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.

¹ Ces critères sont définis dans 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.

Les faits

Relatifs à l'autorisation préalable

De 2018 à 2020, trois conseillers municipaux ont posé à 19 reprises des actes dont découlent des dépenses pour le compte de la Ville totalisant 525,48 \$, et ce, notamment pour leur participation ou leur présence à des événements communautaires. Dans tous ces cas, le conseil n'a pas adopté de résolutions aux fins d'autoriser au préalable les membres à poser ces actes et à dépenser en conséquence un montant n'excédant pas celui fixé. Cela dit, la dépense est passée dans la liste des comptes à payer, laquelle est adoptée par résolution.

Des formulaires de dépense sont produits à la main pour toute demande de remboursement des dépenses. De manière générale, nous avons constaté que ces formulaires sont difficiles à lire, comportent peu de détails et ne permettent souvent pas de comprendre l'objet de la demande de remboursement. Dans certains cas, elles ne sont pas appuyées par des pièces justificatives. Les demandes de remboursement notamment en septembre 2018 et en janvier 2019 illustrent ces constats.

L'enquête n'a pas démontré une quelconque intervention du maire visant à conseiller aux membres du conseil d'effectuer des dépenses et d'en demander le remboursement sans autorisation préalable du conseil.

Relatifs aux dépenses de la conjointe du maire

Le maire a formulé cinq demandes de remboursement concernant des dépenses pour sa participation, ainsi que celle de sa conjointe, à des événements en lien avec son mandat en 2018 et en 2019. Le montant total des dépenses relatives à la conjointe du maire est de 105 \$. Ces dépenses ont été remboursées par la Ville.

Les résultats de l'enquête

Y a-t-il eu des contraventions 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° 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.

Les articles 25 et 26 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* prévoient les modalités à respecter pour qu'un membre du conseil puisse poser un acte dont découle une dépense pour le compte de la municipalité et obtenir le remboursement de telles dépenses.

L'enquête du CIME a révélé que :

- le conseil municipal de la Ville de Saint-Antonin n'autorise pas au préalable ses membres à effectuer des actes dont découle une dépense pour le compte de la Ville;

- la personne mise en cause, soit le maire de la Ville de Saint-Antonin, a réclamé le remboursement des dépenses de sa conjointe qui l'a accompagné dans le cadre de certains événements en lien avec son mandat.

Le cadre légal

Loi sur le traitement des élus municipaux, article 25

Pour pouvoir poser, dans l'exercice de ses fonctions, un acte dont découle une dépense pour le compte de la municipalité, tout membre doit recevoir du conseil une autorisation préalable à poser l'acte et à dépenser en conséquence un montant n'excédant pas celui que fixe le conseil.

Toutefois, le maire ou le préfet n'est pas tenu d'obtenir cette autorisation préalable lorsqu'il agit dans l'exercice de ses fonctions. Il en est de même pour le membre du conseil que le maire ou le préfet désigne pour le remplacer lorsqu'il lui est impossible de représenter la municipalité.

Loi sur le traitement des élus municipaux, article 26

Le membre du conseil qui, dans l'exercice de ses fonctions, a effectué une dépense pour le compte de la municipalité peut, sur présentation d'un état appuyé de toute pièce justificative, être remboursé par la municipalité du montant réel de la dépense.

Informations recueillies auprès du mis en cause, le maire, dans le cadre de l'enquête, relativement aux remboursements de dépenses de sa conjointe

Le mis en cause indique avoir engagé des dépenses pour sa conjointe et avoir formulé des demandes de remboursement de ces dépenses. Celui-ci indique également qu'il croyait que les remboursements de dépenses de sa conjointe étaient légitimes, car elle l'accompagne lors d'événements et est grandement impliquée dans la Ville à titre de bénévole.

Conclusion : l'enquête révèle des contraventions à la loi relativement aux autorisations préalables

Il ressort de l'enquête que trois conseillers municipaux ont posé à 19 reprises des actes dont découlait une dépense pour le compte de la Ville sans que le conseil ait autorisé au préalable les membres du conseil à poser de tels actes et sans que soit fixé de montant maximal pour la dépense ainsi engagée. L'article 25 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* énonce clairement l'obligation faite aux conseillers municipaux d'obtenir l'autorisation préalable du conseil. Rappelons qu'un conseil ne s'exprime que par résolution ou par règlement.

Pour ces motifs, le CIME conclut qu'il y a contravention à l'article 25 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, sans toutefois que cela constitue un acte répréhensible. Au soutien de cette conclusion, le CIME a pris en considération la bonne foi des conseillers et le manque de connaissance quant au cadre légal applicable au remboursement de dépenses des élus municipaux.

Considérant ce qui précède, le CIME tient à rappeler que le conseil a notamment pour rôle d'assurer la saine gestion des deniers publics de la Ville. En matière de remboursement des dépenses des élus, cette responsabilité implique d'encadrer les actes des membres du conseil,

autres que le maire, dont découle une dépense pour le compte de la Ville par des autorisations préalables octroyées par résolution, ainsi qu'une vérification exhaustive des dépenses qui font l'objet d'une demande de remboursement d'un élu.

Conclusion : l'enquête révèle des contraventions à la loi relativement aux remboursements de dépenses de la conjointe du maire

Il ressort de l'enquête que le mis en cause a réclamé le remboursement de cinq dépenses concernant sa conjointe. Or, la *Loi sur le traitement des élus municipaux* ne prévoit pas qu'un élu puisse obtenir le remboursement des dépenses de son conjoint ou de sa conjointe.

Une saine gestion des deniers publics implique que ceux-ci doivent toujours être utilisés avec prudence et discernement par les membres du conseil.

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

Autres conclusions

Notre enquête a démontré quelques lacunes sur le plan des demandes de remboursement. En effet, les informations fournies au soutien de certaines demandes nous semblent incomplètes, notamment eu égard à la nature des dépenses permettant d'atteindre la fin municipale visée.

Les recommandations

Considérant les résultats de son enquête et les constatations qui en découlent, le CIME invite le mis en cause à prendre acte du présent rapport et à rembourser volontairement à la Ville les dépenses réclamées en 2018 et en 2019 pour sa conjointe qui l'accompagnait, pour un total de 105 \$.

De plus, le CIME recommande :

- qu'en cas de refus du mis en cause de rembourser les sommes réclamées au nom de sa conjointe, la directrice générale, à titre de perceptrice et de dépositaire de tous les deniers de la Ville, opère compensation afin de récupérer les montants qui auraient été versés en trop au mis en cause, sous réserve du respect des conditions donnant ouverture au mécanisme d'extinction de la dette et de la prescription qui lui est applicable;
- que tout membre du conseil, autre que le maire, qui désire engager une dépense pour le compte de la Ville, soumette une demande d'autorisation au conseil préalablement à la réalisation de cet acte;
- que le conseil, au moment de la réception d'une telle demande, adopte, le cas échéant, une résolution autorisant le membre à poser l'acte et à dépenser en conséquence un montant n'excédant pas celui que fixe le conseil;
- que le conseil mette en place une procédure permettant de vérifier, le cas échéant, que les demandes de remboursement correspondent à celles autorisées préalablement par le conseil en mentionnant, notamment, la nature et la fin municipale visée de la dépense à rembourser dans la demande de remboursement;

- que le conseil rembourse uniquement les dépenses des membres du conseil, autres que celles du maire, qui auront été autorisées préalablement par le conseil;
- que le conseil et l'administration révisent le processus des demandes de remboursement afin qu'elles soient davantage détaillées, notamment sur la nature et la fin municipale visée par la dépense dont le remboursement est demandé;
- que le conseil adopte un règlement prévoyant le remboursement de certaines dépenses et les tarifs applicables, conformément à l'article 27 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*.

Enfin, le CIME émet les directives suivantes :

- que le rapport public soit déposé à la prochaine séance ordinaire du conseil qui suit sa réception;
- que la lettre de présentation du rapport d'enquête soit lue par la directrice générale à la prochaine séance ordinaire du conseil et rendue publique immédiatement de la manière prescrite pour la publication des avis de la Ville;
- que la Ville de Saint-Antonin informe le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes 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 Ville de Saint-Antonin informe le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations dans les quatre mois suivant le dépôt du rapport en séance du conseil.

La réponse de la Ville à la suite de la présentation du rapport

La directrice générale de la Ville est en désaccord avec la formulation des résultats du rapport d'enquête. Selon elle, dans le cas en question, les demandes de remboursement de dépenses effectuées par le maire relativement à la présence de sa conjointe résultent d'erreurs administratives. La précédente administration avait la responsabilité de s'assurer du respect des lois et d'informer le maire qu'il n'était pas possible de réclamer ce type de dépense. De même, la précédente administration avait la responsabilité de s'assurer que les remboursements de frais aux élus étaient faits conformément aux lois et d'informer le conseil lorsque celles-ci n'étaient pas respectées. Elle conclut en mentionnant que les élus ne sont pas des experts des diverses lois qui s'appliquent au milieu municipal et qu'il est de la responsabilité du directeur général de les guider en cette matière. Par ailleurs, elle souligne la faible valeur des dépenses remboursées en contravention des lois municipales.

Cela dit, la directrice générale a porté à notre attention le fait que la Ville allait mettre en place divers correctifs afin d'éviter une situation semblable. Elle veillera notamment à faire adopter un règlement établissant un tarif applicable aux cas pour lesquels des dépenses sont occasionnées pour le compte de la Ville par les élus, les employés municipaux et les membres de comités dans le cadre de leurs fonctions ainsi qu'une procédure interne afin de préciser formellement les responsabilités du directeur général dans l'évaluation de la conformité des demandes de remboursement des comptes de dépenses.

La réponse du mis en cause à la suite de la présentation du rapport

Le mis en cause soutient qu'il n'avait aucunement l'intention de frauder la Ville en réclamant des dépenses engagées pour sa conjointe alors qu'il assistait à des événements communautaires en compagnie de celle-ci. Selon lui, des vérifications supplémentaires auraient dû être effectuées, et les membres du conseil n'avaient pas été dûment informés. Des procédures seront mises en place afin d'éviter qu'une situation similaire se reproduise.



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/divulgence