COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC

DÉCEMBRE 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 village de Godbout

Québec

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.

ISBN 978-2-550-93533-9 (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 9

5 – Les recommandations 7

1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1er avril 2022[1], 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 municipaux[3]. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné[4] 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*[5], la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*[6], 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.

2 – La divulgation

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

Selon les informations initiales dont a été saisie la DEPIM, plusieurs irrégularités étaient soulevées quant à diverses dépenses engagées par les élus pour le compte de la Municipalité. En outre, l'implication du maire dans divers dossiers était soulevée.

3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les faits allégués portés à sa connaissance sont avérés et, le cas échéant, s'ils constituent un acte répréhensible commis à l'égard de la Municipalité en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli de la documentation, par exemple des procès-verbaux de séances publiques du conseil de la Municipalité, et a obtenu la version de différentes personnes (témoins et personnes mises en cause).

La DEPIM a concentré son enquête sur la période du 1er juillet 2017 à ce jour.

Problèmes concernant l'autorisation des dépenses et l'utilisation de la carte de crédit de la Municipalité

L'enquête de la DEPIM permet de démontrer qu'à plusieurs reprises, le maire et une conseillère ont dérogé à la loi en prenant l'initiative d'engager des dépenses au nom de la Municipalité, et ce, sans y être autorisés préalablement par résolution du conseil de la Municipalité et contrairement à ce que prévoit la loi.

Par exemple, des dépenses ont été effectuées par le maire aux fins d'aménagement paysager de la Municipalité et de réalisation de travaux au sein de locaux de la Municipalité, ou encore pour acheter divers équipements et outils municipaux, dont des remorques et une plieuse à tôle coûteuse.

Nous notons aussi que le maire a engagé plusieurs dépenses en frais de déplacement et de repas. Dans un cas en particulier, le maire a facturé des frais de déplacement de l'ordre de 446,50 $ pour aller chercher une remorque.

Le maire reconnaît les faits, mais il dit avoir voulu offrir son aide aux employés municipaux, toujours dans l'intérêt de la

Municipalité.

La conseillère explique quant à elle que certaines dépenses ont été faites par souci d'efficacité afin de soutenir la Municipalité, dont les ressources seraient limitées. Ainsi, elle se serait personnellement impliquée dans des travaux de jardinage, dans l'organisation d'événements sociaux pour les citoyens et dans le soutien technologique pour les séances du conseil municipal durant la pandémie. La conseillère explique aussi avoir engagé des dépenses au nom de la Municipalité pour faire des commissions afin de venir en aide à des citoyens qui n'étaient pas en mesure de se déplacer lors de la pandémie. Ces dépenses étaient par la suite remboursées par les citoyens, mais toujours faites sur la carte de crédit de la Municipalité au nom de la conseillère.

L'enjeu de la raisonnabilité et de la justification des dépenses, qui ultimement doivent être évaluées et déterminées par le conseil municipal, est complexifié par l'absence de résolution et par la méthode de paiement retenue, soit l'utilisation d'une carte de crédit de la Municipalité émise au nom du maire et d'une conseillère. En effet, l'enquête démontre que plusieurs des dépenses engagées par le maire et la conseillère ont été faites au moyen d'une carte de crédit émise au nom de la Municipalité et dont le maire et la conseillère en question étaient détenteurs. Dans le cas de la conseillère, l'émission de la carte faisait suite à une résolution du conseil, ce que nous n'avons pas pu confirmer dans le cas du maire, bien que la carte lui ait été retirée par résolution du conseil ultérieurement.

Nous remarquons aussi la présence de dépenses faites sur une base personnelle dans le cas du maire, ce qui serait encore plus problématique n'eût été les remboursements à la Municipalité effectués par la suite.

Le maire n'est pas non plus toujours en mesure de nous fournir les justifications de toutes les dépenses, disant parfois ne plus en avoir souvenir.

Le total des dépenses ainsi effectuées par le maire entre novembre 2017 et le 31 décembre 2021 s'élève à 21 225,48 $, dont 14 789,20 $ ont été portées sur une carte de crédit. Les dépenses se détaillent ainsi :

Dépenses engagées par le maire

Type de dépense	Montant
Épicerie, y compris la SAQ	776,21 $
Quincaillerie, matériaux, outils et équipements	8 216,46 $
Restaurants et hébergement	3 267,33 $
Déplacements	2 606,60 $
Papeterie, poste et autre	543,23 $
Fleuristerie	200,06 $
Aménagement et entretien paysagers	459,79 $
Téléphonie cellulaire	2 058,38 $
Décorations temps des fêtes	3 030,42 $
Commission des transports	67,00 $
Total	**21 225,48 $**

Quant aux dépenses de la conseillère, elles ont été effectuées au cours de l'année 2020 et s'élèvent à 5 240,54 $, toutes directement portées sur une carte de crédit. Les dépenses se détaillent ainsi :

Dépenses engagées par la conseillère

Type de dépense	Montant
Épicerie et pharmacie, y compris les commissions faites pour les citoyens lors de la pandémie	621,16 $
Produits et solutions informatiques	498,64 $
Aménagement et entretien paysagers	670,02 $
Papeterie, poste et autre	423,11 $
Régie des courses et des jeux	138,00 $
Quincaillerie	31,24 $

Encadrement du pouvoir de dépenser

Étant appelé à administrer le bien d'autrui, le conseil de la Municipalité est initialement le seul à être investi des pouvoirs de dépenser et de contracter au nom de la

Municipalité[7]. Comme le soulignait la Cour supérieure, « le conseil municipal agit en tant que fiduciaire de l'argent des citoyens et doit l'administrer avec le plus grand soin[8] ».

C'est dans ce contexte que différentes lois assujettissent le conseil à d'importantes obligations visant à assurer la saine gestion financière de la Municipalité[9] et à mettre en place un système d'autorisation et de contrôle des dépenses[10].

Le *Code municipal du Québec* (ci-après « le *Code municipal* ») prévoit que seul un fonctionnaire ou un employé peut se faire déléguer par le conseil le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la Municipalité. Cela exclut expressément que cette délégation puisse être faite en faveur d'un membre du conseil :

> **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.
>
> Un tel règlement doit indiquer :
>
> 1° le champ de compétence auquel s'applique la délégation;
> 2° les montants dont le fonctionnaire ou l'employé peut autoriser la dépense;
> 3° les autres conditions auxquelles est faite la délégation. [...]

En ce qui concerne les conseillers municipaux, en règle générale, ils ne peuvent pas poser un acte qui entraîne une dépense pour la Municipalité, à moins d'y être préalablement autorisés par résolution et de dépenser en conséquence un montant n'excédant pas celui qui est fixé à la résolution, comme le prévoit la *Loi sur le traitement des élus municipaux*[11] (LTEM) :

> **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.

Cela étant, la LTEM prévoit la possibilité, pour le maire, de poser un acte dont découle une dépense pour la Municipalité, dans la mesure où ce dernier agit dans le cadre de l'exercice de ses fonctions[12], lorsqu'il représente la Municipalité[13] ou encore à des fins de repas, dans certains contextes et à certaines conditions seulement[14].

> **25.** [...] 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.

Le terme *exercice de ses fonctions* doit s'interpréter selon les fonctions attribuées au maire par la loi. Plus précisément, le maire détient un droit général de « surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité[15] ». Il peut donc poser un acte dont découle une dépense pour la Municipalité dans l'exercice de ses fonctions. *A contrario*, lorsqu'il excède les limites de ses responsabilités légales, par exemple lorsqu'il effectue des tâches administratives, il ne peut poser un acte dont découle une dépense pour la Municipalité.

Si le maire peut être ainsi dispensé d'autorisation préalable pour engager une dépense pour le compte de la Municipalité dans l'exercice de ses fonctions, il n'est pas pour autant soustrait à l'obligation de présenter « un état appuyé de toute pièce justificative » dans la mesure où il désire obtenir le remboursement de la dépense :

> **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[16].

Utilisation d'une carte de crédit municipale par un élu

Comme mentionné ci-haut, le maire et une conseillère ont été détenteurs d'une carte de crédit émise à leur nom sur le compte de la Municipalité et ont utilisé les cartes de crédit

en question à plusieurs reprises dans le cadre de divers achats non autorisés par résolution du conseil et, dans le cas du maire, pour des dépenses relatives à ses déplacements.

Or, à la lumière des principes ci-haut énoncés, cette utilisation de la carte de crédit par le maire et la conseillère pose un problème, et ce, à plusieurs égards.

D'abord, il appert de la nature des transactions que la vaste majorité des dépenses faites par le maire et la conseillère n'ont pas été faites dans l'exercice de leurs fonctions, mais à l'occasion de tâches relevant normalement de l'administration quotidienne de la Municipalité.

Ensuite, il convient de rappeler que l'utilisation d'une carte de crédit implique, dès le moment où la transaction est faite, la réalisation d'une dépense directe pour le compte de la Municipalité.

Il est reconnu par la jurisprudence que le maire ne possède aucun pouvoir de contracter directement avec un tiers au nom de la Municipalité, sauf exception[17]. Par exemple, la décision *R. c. Gingras*[18] énonce ceci :

> [48] Contrairement à ce qu'avance l'accusé, l'article 52 de la *Loi sur les cités et villes* [142 du *Code municipal*] n'accorde pas au maire un quelconque pouvoir de dépenser ou de conclure un contrat, sauf exception.

La Municipalité est donc mise devant le fait accompli, liée contractuellement par la transaction faite par le maire et la conseillère, sans pouvoir juger de la pertinence de la dépense effectuée, du montant de la dépense et de la conformité de celle-ci aux besoins municipaux.

En outre, dans le cas qui nous occupe, l'enquête démontre que la grande majorité des dépenses ainsi engagées ne faisaient l'objet d'aucun examen par le conseil et qu'elles étaient tout simplement approuvées par le paiement des comptes créditeurs.

En privant ainsi le conseil de sa capacité d'exercer sa responsabilité de statuer sur la dépense, l'utilisation de la carte de crédit par un élu va à l'encontre du principe selon lequel le conseil municipal doit administrer l'argent des contribuables avec le plus grand soin.

De plus, l'utilisation de la carte de crédit de la Municipalité est incompatible avec l'article 26 de la LTEM, qui prévoit un processus de remboursement. Cela implique qu'une dépense ait été engagée dans un patrimoine autre que celui de la Municipalité, par exemple le patrimoine personnel d'un élu. De fait, le verbe *rembourser* est ainsi défini dans le dictionnaire *Le Robert* :

> 1. Rendre à quelqu'un la somme qu'il a déboursée. *Rembourser une dette à quelqu'un.* [...]
> 2. Rendre à quelqu'un ce qu'il a déboursé. *Rembourser un créancier.*

Ajoutons que l'utilisation de la carte de crédit soulève la question de l'intérêt pécuniaire particulier[19] pour l'élu qui délibérerait ou voterait sur une dépense qu'il a lui-même engagée. C'est ce que la Cour supérieure a déterminé dans la décision *Teasdale-Lachapelle c. Pellerin*[20] :

> [147] Le défendeur a-t-il eu un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la Municipalité? Il a eu un tel intérêt dans deux contrats qui lient la Municipalité et cela sciemment.
>
> [148] C'est lui-même qui postule et signe pour obtenir un contrat de crédit de Desjardins et c'est la Municipalité qui paie les dépenses qu'il fait avec la carte de crédit Visa.
>
> [149] De plus, plusieurs de ces dépenses ne sont pas réclamées ni payées conformément à la *Loi sur le traitement des élus municipaux.*
>
> [150] Plusieurs ne sont pas faites à l'occasion de l'exercice des fonctions de maire pour le compte de la Municipalité, comme son représentant.
>
> [...]
>
> [152] Il a tiré directement avantage de ce contrat. C'est aussi comme s'il se faisait payer une deuxième fois son indemnité statutaire. Selon la preuve cela représente chaque année de 1 500 $ à 2 000 $. Il est difficile de dire en scrutant les témoignages et en examinant les pièces quel est le montant exact de

17. Par exemple, l'article 937 du Code municipal du Québec permet au maire, « dans un cas de force majeure ou, selon le cas, de danger de vie ou de santé de la population ou d'détérioration importante des équipements municipaux, [...] de décréter toute dépense qu'il juge nécessaire ».
18. 2020 QCCS 748
19. Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, RLRQ, c. É-2.2, art. 304.
20. 1998 CanLII 11227 (QC CS)

dépenses payées qui ne sont pas de véritables dépenses de représentations. Ce qui est clair, comme cela a été dit au chapitre de certaines dépenses, c'est qu'il y en a plusieurs qui n'en sont pas. D'ailleurs la pièce servant de justification est souvent incomplète quant au motif de la dépense.

[153] Il a aussi un intérêt dans le contrat avec Bell Mobilité.

[...]

[156] Il est difficile de ne pas conclure que c'est sciemment qu'il a un intérêt dans ce contrat. C'est lui qui a rempli la demande.

[157] Ces deux contrats donnent lieu à des utilisations successives et même si la Municipalité peut aussi en tirer un intérêt, ce dont doute le Tribunal, il n'y a pas là justification. C'est aussi contraire à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* de faire assumer directement la dépense par la Municipalité en évitant ainsi tout contrôle sur leur nature.

Ingérence dans les responsabilités des employés municipaux et excès de fonctions

En plus de s'impliquer dans les achats relevant normalement de la sphère des fonctionnaires et des employés municipaux, l'enquête démontre que le maire s'est impliqué dans le cadre de travaux d'asphaltage en procédant ni plus ni moins à la supervision directe du chantier, allant jusqu'à donner des indications aux employés de la compagnie de pavage. Le maire a ainsi excédé son rôle d'élu en s'arrogeant les fonctions dévolues aux employés municipaux. Il en est de même pour la conseillère dans le cadre de ses interventions, soit son implication dans les travaux d'aménagement paysager et dans l'organisation d'événements pour le compte de la Municipalité.

Rôle et responsabilités des élus et des employés

Comme mentionné précédemment, le maire dispose de pouvoirs généraux de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la Municipalité[21]. Il doit veiller à l'accomplissement fidèle et impartial des règlements et des résolutions et communiquer au conseil les informations et les recommandations qu'il croit convenables dans l'intérêt de la Municipalité[22].

Contrairement au maire, les conseillers ne possèdent aucun pouvoir général et agissent uniquement de façon collégiale au sein du conseil, sauf exception[23].

Par leurs agissements, le maire et la conseillère ont excédé le mandat qui leur a été confié par le *Code municipal*. Ils se sont ainsi placés dans une situation d'exécutants, ce que la loi ne leur permet pas.

La jurisprudence reconnaît d'ailleurs l'importance de ne pas confondre le rôle des élus et celui des employés municipaux[24] :

[48] Agissant comme il l'a fait, il [le maire] 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. [...]

[53] [...] Le *Code municipal* prend la peine de distinguer les rôles des élus et des officiers municipaux [...]. Cela est nécessaire pour mettre les élus à l'abri des critiques ou reproches que l'on peut faire à des exécutants. Le maire est le chef du conseil, c'est-à-dire d'un gouvernement municipal. La mise en œuvre des politiques de ce gouvernement relève des officiers. [...]

Pour conclure, même si la DEPIM ne met pas en doute la bonne foi du maire et de la conseillère et l'aide qu'ils ont voulu apporter à la Municipalité, il n'en demeure pas moins qu'ils se sont placés dans la position d'exécutants, en effectuant des tâches relevant des employés, et ce, en contravention des dispositions du *Code municipal*.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis par les mis en cause à l'égard de la Municipalité au sens des paragraphes 1° et 3° de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à une loi du Québec, en l'occurrence au *Code municipal* et à la LTEM, et un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme municipal.

En effet, même si l'usage d'une carte de crédit peut sembler utile dans certaines circonstances, il appert que la législation actuelle ne permet pas au maire et à la conseillère de l'utiliser comme ils l'ont fait.

De plus, l'utilisation d'une carte de crédit par le maire et la conseillère ne permet pas au conseil de jouer pleinement son rôle de fiduciaire. En effet, cette façon de procéder inverse le fardeau de démontrer que la dépense a été faite à des fins municipales. Le mécanisme de remboursement prévu à la LTEM aurait permis au conseil de s'assurer de la finalité municipale de la dépense, avant qu'elle soit autorisée. Au contraire la pratique actuelle à la Municipalité inverse le fardeau et empêche la Municipalité et le conseil de vérifier de la pertinence des dépenses et leurs fins municipales. Sans douter de la bonne foi du maire et de la conseillère, il a été impossible, même pour la DEPIM, de s'assurer de la conformité des dépenses, d'autant que certaines pièces justificatives étaient manquantes.

Il s'agit d'une règle impérative à respecter pour s'assurer d'une saine administration financière de la Municipalité. En raison de cette pratique, la DEPIM doit conclure à un cas grave de mauvaise gestion.

De plus, il appert que le maire et la conseillère ont excédé leurs responsabilités et qu'ils ont usurpé celles des employés municipaux en s'impliquant de leur propre initiative dans le cadre de dossiers sous la gouverne d'employés municipaux, et ce, en contravention des dispositions du *Code municipal* portant sur les rôles et responsabilités des membres du conseil municipal.

Mentionnons que le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Municipalité en vigueur au moment des événements ne contenait aucune règle claire régissant les dépenses des élus ou interdisant l'ingérence des élus dans les affaires et responsabilités de l'administration municipale et des employés municipaux ainsi que l'usurpation de leurs fonctions. Le nouveau code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Municipalité, en vigueur depuis février 2022, interdit explicitement l'ingérence dans l'administration quotidienne de la Municipalité, la réalisation de dépenses en contravention avec la LTEM ou le remboursement de telles dépenses.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé :

1) Que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;

2) Que la Municipalité s'assure du retrait de toute carte de crédit émise au nom d'élus;

3) De voir à l'opportunité de planifier une séance d'information portant sur les responsabilités respectives des conseillers municipaux, du maire et des employés municipaux, de même que sur le fonctionnement du conseil municipal adapté spécifiquement aux enjeux soulevés dans le présent rapport.

Le maire a été informé des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport. Il a présenté ses observations lors de plusieurs rencontres avec la DEPIM, lesquelles ont été prises en considération dans la rédaction du rapport, et il adhère aux recommandations. Il en est de même pour la conseillère impliquée et l'administration municipale.

Québec, le 5 décembre 2022

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale