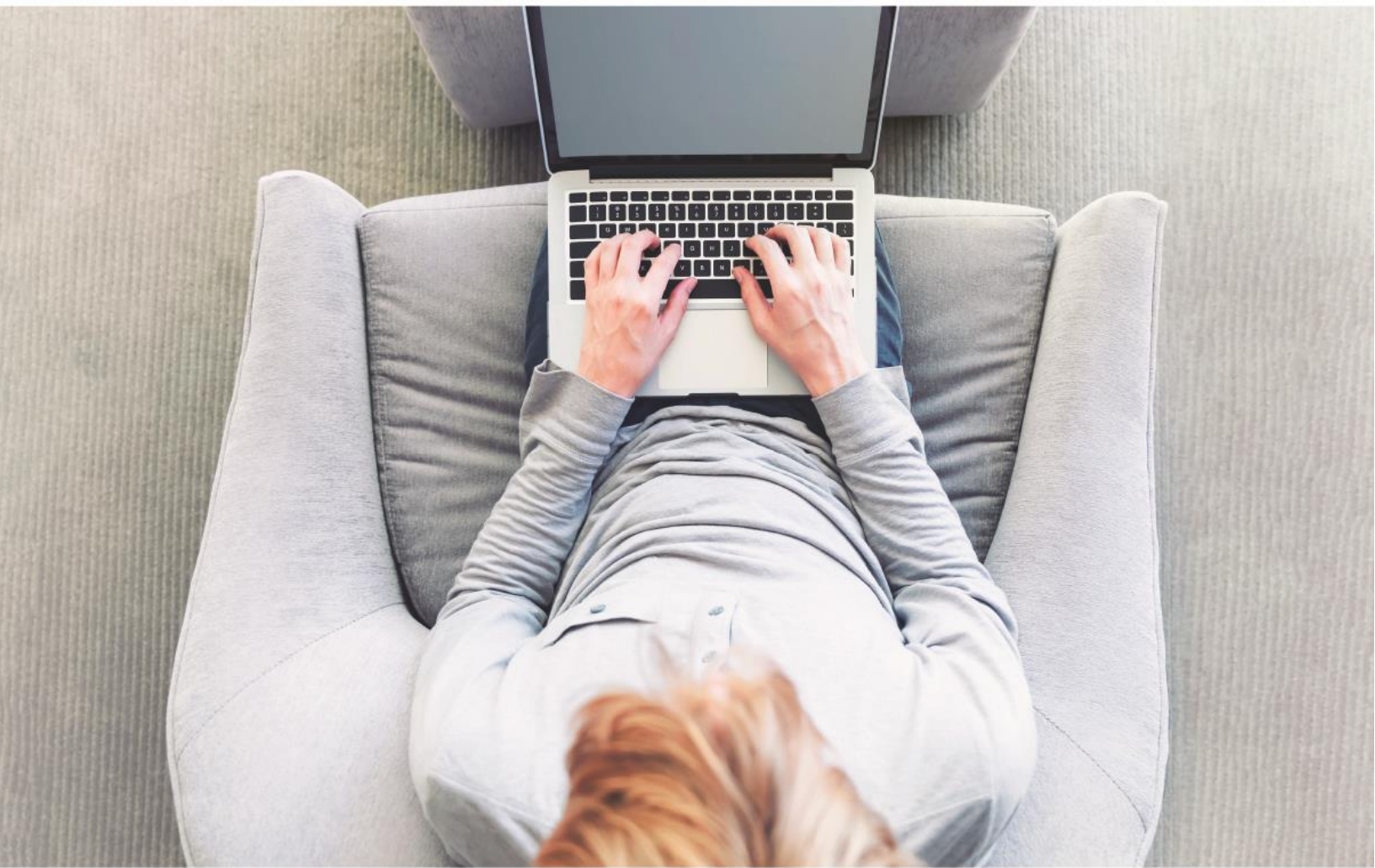




RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusion du Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Fassett

Septembre 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 : 978-2-550-89153-6 (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 aux responsabilités additionnelles de certains membres du conseil	6
Relatifs au remboursement de dépenses à des conseillers municipaux	6
Les résultats de l'enquête	7
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 ?	7
Le cadre légal	7
Conclusion : l'enquête révèle une contravention à la loi relativement aux responsabilités additionnelles de certains membres du conseil	9
Conclusion : l'enquête révèle des contraventions à la loi relativement au remboursement des dépenses	10
Les recommandations	11
La réponse de la Municipalité à la suite de la présentation du rapport.....	12

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 Municipalité de Fassett. Selon les allégations, un conseiller municipal se serait fait rembourser des dépenses qui n'entraieraient pas dans l'exercice de ses fonctions.

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 Municipalité de Fassett 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 quatre personnes. Le CIME tient à souligner, à cet égard, la bonne collaboration qu'il a reçue de la Municipalité 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 aux responsabilités additionnelles de certains membres du conseil

Un membre du conseil agit à titre de responsable du service des loisirs et, à cette fin, s'occupe de la préparation et de l'organisation de différentes activités sur le territoire de la Municipalité. En contrepartie de ces services, il bénéficie, en 2020, d'une rémunération de 4 666,66 \$ et d'une allocation de 2 333,33 \$. À titre comparatif, la rémunération d'un conseiller municipal sans mandat spécifique est de 3 000 \$ et son allocation de dépenses est de 1 500 \$.

Par ailleurs, un autre membre du conseil a bénéficié d'une rémunération supplémentaire à titre de responsable des communications. Celui-ci est responsable de la rédaction du journal local, *L'info Fassett*, et de la publication de contenus sur la page Facebook de la Municipalité. À cette fin, il a reçu une rémunération additionnelle de 1 588,82 \$ en 2019 et de 1 500 \$ en 2020 pour son mandat aux communications.

Relatifs au remboursement de dépenses à des conseillers municipaux

Dans le cadre de son enquête, le CIME a analysé la conformité de certaines demandes de remboursement de dépenses formulées par les membres du conseil en 2019 et en 2020.

De manière générale, les membres du conseil, en caucus, permettent à certains d'entre eux, de manière informelle, d'engager des dépenses pour le compte de la Municipalité et d'en demander le remboursement. Cela dit, le conseil n'adopte pas de résolution autorisant au préalable de telles dépenses et fixant une limite à celles-ci.

Trois conseillers municipaux se sont fait rembourser, par la Municipalité, des dépenses totalisant 6 059,41 \$. Ces dépenses portaient notamment sur :

- l'achat d'alcool, de nourriture, de bonbons, de cadeaux et d'accessoires de réception pour des activités de loisirs organisées par la Municipalité de Fassett ou pour d'autres événements. Ces dépenses représentent un montant de 2 707,10 \$;
- l'achat de pneus d'hiver pour un camion appartenant à la Municipalité et un plein d'essence pour un montant de 2 137,36 \$;
- l'achat de boissons et de nourriture totalisant 1 214,95 \$ pour le repas de Noël des employés et des élus municipaux et de petits outils.

À chaque occasion, les dépenses ont été remboursées à la suite d'une résolution du conseil.

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.

La *Loi sur le traitement des élus municipaux* prévoit les modalités à respecter pour qu'un membre du conseil obtienne le remboursement de certaines dépenses réalisées pour le compte de la Municipalité ainsi que les modalités relatives à la rémunération des membres du conseil.

L'enquête du CIME a révélé que :

- le conseil municipal de la Municipalité de Fassett a mandaté et rémunéré certains de ses conseillers pour la prestation de services qui ne relèvent normalement pas du rôle et des responsabilités des élus municipaux;
- le conseil municipal de la Municipalité de Fassett n'autorise pas au préalable ses membres à effectuer des actes dont découle une dépense pour le compte de la Municipalité;
- les dépenses effectuées par les membres du conseil ne sont pas engagées dans l'exercice de leurs fonctions et relèvent plutôt de l'administration municipale.

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 les élections et les référendums dans les municipalités, article 63

Sont également inéligibles à un poste de membre du conseil de la municipalité :

1° les fonctionnaires ou employés de celle-ci, à l'exception de ceux qui lui fournissent leurs services pour combattre les incendies sur une base ponctuelle et qui sont communément désignés sous le nom de « pompiers volontaires », à l'exception de ceux qui ont été engagés par elle pour agir à titre de premiers répondants au sens de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* ([chapitre S-6.2](#)) et à l'exception des personnes qui ne sont qu'assimilées par la loi à des fonctionnaires ou à des employés de la municipalité; [...]

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, article 300

Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil qu'elle occupe la personne qui : [...]

3° devient, après son élection, inéligible en vertu des articles 62 ou 63, tant que dure son inéligibilité; [...]

Guide d'accueil et de référence pour les élues et les élus municipaux²

2.2. Quel est votre rôle?

En tant qu'élue ou élu, vous avez la responsabilité de vous assurer que les services offerts dans la municipalité répondent aux besoins des citoyennes et des citoyens. À cet égard, vous avez trois principaux rôles à jouer :

REPRÉSENTER LES CITOYENNES ET LES CITOYENS

Votre rôle est de représenter la volonté des citoyennes et des citoyens au sein du conseil municipal tout en agissant dans l'intérêt de votre municipalité. Aussi, vous devez vous tenir au fait des préoccupations et des projets que les citoyennes et les citoyens souhaitent voir se concrétiser. Au besoin ou lorsque la loi le prévoit, vous pourrez ou vous devrez les consulter.

Vous serez régulièrement sollicitée ou sollicité par des citoyennes ou des citoyens qui vous présenteront des demandes particulières. Quand cela est opportun, vous pourrez les diriger vers les services de la municipalité où ils pourront obtenir de l'aide et de l'information supplémentaire.

DÉCIDER

Lorsque vous siégez au conseil municipal, vous représentez légalement votre municipalité. Avec les autres élues et élus, vous déciderez collectivement des orientations à adopter pour atteindre certains objectifs ou pour résoudre des problèmes.

Les décisions de votre conseil municipal prennent la forme de résolutions ou de règlements adoptés lors d'une séance du conseil municipal (4.2. Que faire pendant une séance du conseil municipal?; LCV, art. 350; CMQ, art. 83). En tant qu'élue ou élu, vous participerez donc à la prise de décision.

ADMINISTRER

En tant qu'élue ou élu, vous devez veiller aux intérêts et à la saine administration de la municipalité. Lors des séances du conseil, vous pouvez notamment vous assurer que les projets avancent selon les délais prévus et que les sommes engagées correspondent à ce qui était prévu au budget (5. La gestion financière de votre municipalité).

La mairesse ou le maire de la municipalité dispose également d'un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle à l'égard des affaires et des employées et des employés de la municipalité. Elle ou il veille à l'exécution des décisions du conseil par l'administration municipale (LCV, art. 52; CMQ, art. 142). [...]

² Le guide est accessible pour consultation à l'adresse suivante :
https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/elections/guide_accueil_elus_municipaux.pdf.

2.3. Quelles sont vos responsabilités d'élue ou d' élu?

Vos responsabilités varient selon que vous êtes mairesse ou maire, ou conseillère ou conseiller. [...]

LES RESPONSABILITÉS DE LA CONSEILLÈRE OU DU CONSEILLER

Assister aux séances du conseil municipal (3. Votre conseil municipal). Vous y ferez valoir les intérêts de la communauté.

Participer à la prise de décision (4. La chronologie de la décision au sein de votre conseil).

Voter sur toutes les résolutions et tous les règlements à moins d'une situation de conflit d'intérêts (Fiche 4; LCV, art. 328; CMQ, art. 164).

Vous pouvez être nommée ou nommé à des commissions ou à des comités créés par le conseil (4.4. Que faire en dehors des séances du conseil municipal?). Votre mandat de conseillère ou de conseiller peut également vous amener à approfondir des dossiers particuliers, auquel cas vos interventions doivent être réalisées dans le respect des responsabilités dévolues aux fonctionnaires municipaux (7. Les fonctionnaires municipaux).

Le conseil municipal d'une municipalité régie par la LCV [*Loi sur les cités et villes*] doit nommer une conseillère ou un conseiller au poste de mairesse suppléante ou de maire suppléant (LCV, art. 56). Cette fonction est facultative pour les municipalités régies par le Code municipal du Québec (CMQ, art. 116). Si vous êtes nommée ou nommé à ce titre, vous remplirez alors les fonctions de la mairesse ou du maire en son absence avec les droits et obligations rattachés à la fonction hormis en ce qui concerne le droit de veto, pour lequel des dispositions particulières s'appliquent selon que la municipalité est régie par le Code municipal du Québec ou par la LCV.

Conclusion : l'enquête révèle une contravention à la loi relativement aux responsabilités additionnelles de certains membres du conseil

Il ressort de l'enquête que la Municipalité a mandaté et rémunéré deux membres du conseil pour la gestion des communications et l'organisation des loisirs.

À ce titre, il importe de rappeler que les rôles d'un membre du conseil sont de représenter ses concitoyens, de participer à la prise de décision et de veiller à la saine administration de la Municipalité. Les rôles dévolus aux fonctionnaires municipaux ne doivent pas être confondus avec ceux d'un élu.

Ainsi, l'organisation de soirées et d'activités et la rédaction d'articles pour un journal et de publications sur le compte Facebook de la Municipalité constituent des mandats dont la responsabilité incombe à l'administration municipale.

Certes, la Municipalité de Fassett est petite et l'administration compte peu d'employés. C'est dans ce contexte que certains membres du conseil ont proposé de bonne foi leurs services à la Municipalité. Cet objectif est louable, et ce dévouement des membres du conseil à l'égard de leur municipalité mérite d'être souligné. Ceux-ci ont d'ailleurs, dans les deux cas, été mandatés par le conseil pour accomplir ces tâches. Cela dit, la rémunération perçue par les conseillers demeure le principal problème.

Pour les motifs énoncés précédemment, le CIME ne considère pas les conseillers responsables de la gestion des communications et de l'organisation des loisirs comme étant des mis en cause. Il n'en demeure pas moins que le conseil a erré en accordant de tels mandats à ces deux conseillers, mandats pour lesquels ceux-ci ont été rémunérés.

Le CIME retient à cet effet que la Municipalité ne pouvait agir ainsi, considérant que les articles 63 et 300 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* prévoient qu'un membre du conseil qui exerce des fonctions dévolues à un fonctionnaire pourrait être déclaré inhabile à siéger. En ce sens, le CIME tient à rappeler l'importance pour les membres du conseil de maintenir une certaine distance entre le politique et l'administratif, et ce, afin de pouvoir veiller adéquatement à la saine gestion des deniers publics et à la mise en œuvre des décisions du conseil par l'administration.

En raison de ce qui précède, le CIME conclut que les mandats et la rémunération additionnelle octroyés par le conseil à certains de ses membres contreviennent à la loi et constituent ainsi un acte répréhensible au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP.

Conclusion : l'enquête révèle des contraventions à la loi relativement au remboursement des dépenses

Il ressort de l'enquête que trois conseillers municipaux ont posé des actes dont découlait une dépense pour le compte de la Municipalité 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. Une autorisation tacite de ses membres ne peut suffire dans les circonstances.

Par ailleurs, ces mêmes dépenses ne peuvent être considérées comme ayant été engagées dans l'exercice des fonctions d'un élu. À ce titre, il importe de rappeler de nouveau que les rôles d'un membre du conseil sont de représenter ses concitoyens, de participer à la prise de décision et de veiller à la saine administration de la Municipalité.

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, le manque de connaissance quant au cadre légal applicable au remboursement de dépenses des élus municipaux et l'appui tacite des membres du conseil à ce que certains d'entre eux posent des actes dont découle une dépense pour la Municipalité.

Cela dit, et 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 Municipalité. 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 Municipalité par des autorisations préalables octroyées par résolution ainsi que par une vérification exhaustive des dépenses qui font l'objet d'une demande de remboursement d'un élu. Une telle gestion implique également que les fonds publics doivent toujours être utilisés avec prudence et discernement par les membres du conseil. Ceux-ci doivent se limiter à poser des actes dont découle une dépense pour le compte de la Municipalité aux seuls cas où ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions, telles qu'elles ont été définies précédemment dans le cadre légal du présent rapport.

Les recommandations

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

- que la Municipalité organise, de concert avec la Direction régionale de l'Outaouais du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, une séance d'information sur les rôles et les responsabilités des élus municipaux;
- que tout membre du conseil, autre que le maire, qui désire engager une dépense pour le compte de la Municipalité soumette une demande au conseil préalablement à la réalisation de cet acte;
- que le conseil, à la réception d'une telle demande, adopte 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 rembourse uniquement les dépenses des conseillers qui auront été autorisées préalablement et qui entrent dans l'exercice des fonctions d'un membre du conseil;
- que la Municipalité revoit l'organisation des loisirs et la gestion de ses communications afin d'éviter que les élus municipaux occupent des fonctions administratives;
- que la Municipalité révise son règlement sur le traitement des élus municipaux afin d'abolir toute rémunération relative à des fonctions relevant de l'administration municipale que des élus sont susceptibles d'occuper.

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 publication des avis de la Municipalité;
- que la Municipalité de Fassett 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 Municipalité de Fassett 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 Municipalité à la suite de la présentation du rapport

D'emblée, la directrice générale mentionne que la Municipalité accueille favorablement l'intervention du CIME à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles, et ce, même si celle-ci a mis en lumière certaines problématiques qui devront être corrigées.

Cela dit, la directrice générale tient à assurer que les gestes qui font l'objet du rapport d'enquête ont été commis de bonne foi. Elle souligne également que la Municipalité a fait preuve de prudence dans l'adoption de son règlement sur le traitement des élus municipaux en consultant son conseiller juridique. Malgré tout, elle comprend que le CIME pose un regard différent sur la situation.

Enfin, la directrice générale souligne que certaines recommandations du CIME ont déjà été mises en œuvre et que la Municipalité donnera suite aux autres recommandations, tout en s'assurant d'impliquer les élus en place dans la vie municipale.



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