



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 Saint-André-Avellin

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 : 978-2-550-89820-7 (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 du présent document expose des faits ayant mené à la tenue d'une enquête, il énonce les éléments sur lesquels s'appuie l'analyse et il 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 nommées, 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 de reconnaître 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
Les résultats de l'enquête	6
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 et un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie? ..	6
Informations recueillies auprès du mis en cause dans le cadre de l'enquête	8
Conclusion : l'enquête révèle une contravention à la loi et un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie	9
Les recommandations	9
La réponse de la Municipalité à la suite de la présentation du rapport	11
La réponse du mis en cause à la suite de la présentation du rapport	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 Municipalité de Saint-André-Avellin. Selon les allégations, un cadre de la Municipalité (ci-après le Cadre) aurait eu des contrats avec celle-ci.

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 Saint-André-Avellin 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 2° 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.
- Un manque grave aux normes d'éthique et de déontologie.

Dans le cadre de son enquête, il a obtenu les documents requis et a procédé à leur analyse. Il a également recueilli des témoignages. Le CIME tient, à cet égard, à souligner la bonne collaboration qu'il a reçue de la Municipalité et des témoins rencontrés.

Aux fins de 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 sur 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

Le Cadre occupe un poste à temps partiel de pompier volontaire au sein du service des incendies depuis 27 ans.

Au même moment, il avait, par l'entremise d'une entreprise qui lui était affiliée (ci-après l'Entreprise), un contrat de déneigement avec la Municipalité, et cela, depuis 25 ans.

Le Cadre a été embauché à titre de directeur de service de la Municipalité le 18 avril 2019. Son embauche a été entérinée par le conseil municipal le 7 mai 2019.

Le 4 juin 2019, le conseil municipal a autorisé la directrice générale à réaliser un appel d'offres public pour l'achat d'un camion de déneigement.

Le contrat de déneigement entre le Cadre et la Municipalité a été annulé le 2 juillet 2019.

Un avis pour un appel d'offres public pour l'achat d'un camion 10 roues avec équipements de déneigement a été publié le 2 août 2019.

Le 3 septembre 2019, le contrat pour l'achat du camion de déneigement a été adjugé par la Municipalité à l'Entreprise, pour un montant de 272 275,75 \$. Soulignons que le Cadre est l'unique actionnaire et administrateur de cette compagnie.

Le Cadre n'est pas intervenu dans l'élaboration ou l'évaluation de cet appel d'offres.

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 et un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie?

Conformément aux paragraphes 1° et 2° de l'article 4 de la LFDAROP, sont considérés comme répréhensibles 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 ou un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie.

Le *Code municipal du Québec* et le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de Saint-André-Avellin précisent tous deux qu'un employé municipal ne doit pas avoir directement ou indirectement un contrat avec la Municipalité, sauf exception.

L'enquête du CIME a révélé que la personne mise en cause, soit un cadre municipal de la Municipalité de Saint-André-Avellin a eu des contrats avec cette dernière alors qu'il y était employé.

Le cadre légal

Code municipal du Québec, article 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. N'est pas non plus visé à ce paragraphe le contrat auquel la municipalité est devenue partie en succédant aux droits et aux obligations d'un autre organisme municipal, lorsque le lien du fonctionnaire ou employé avec ce contrat existait avant cette succession et n'entraînait alors aucune inhabilité.

L'inhabilité à une charge de fonctionnaire ou d'employé prévue au paragraphe 4° du premier alinéa ne s'applique pas à un pompier volontaire ou à un premier répondant, au sens de l'article 63 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. [...]

Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de Saint-André-Avellin, section 3, règle 1 – Les conflits d'intérêts

Un employé doit éviter toute situation où il doit, sciemment, choisir entre l'intérêt de la Municipalité et son intérêt personnel ou, de façon abusive, celui de toute autre personne.

L'employé doit :

1° assumer fidèlement ses fonctions en conformité avec les législations applicables, incluant la réglementation en vigueur à la Municipalité ou dans tout autre organisme municipal;

2° s'abstenir d'avoir sciemment, directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la Municipalité. Cette prohibition ne s'applique toutefois pas à un contrat autorisé par la loi;

3° lorsqu'une situation est susceptible de le mettre en conflit d'intérêts, en informer son supérieur.

Sans limiter la particularité de ce qui précède, il est interdit à tout employé :

1° d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;

2° de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de Saint-André-Avellin, section 4, règle 1 – Les conflits d'intérêts

La notion de conflit d'intérêts est centrale en ce qui a trait aux règles d'éthique que doivent adopter les élus municipaux.

Pour déroger à cette règle, il ne s'agit pas d'avoir nécessairement « fait un choix » entre l'intérêt de la Municipalité et son intérêt personnel ou celui d'un proche. Il suffit de se placer, en toute connaissance de cause, dans une situation susceptible d'entraîner un tel conflit d'intérêts.

Le principal champ d'application de cette règle se situe lors des nombreuses réunions ou discussions auxquelles le personnel de direction de même que les autres employés au sein de la Municipalité sont appelés à participer.

Ils doivent s'abstenir de participer à une décision ou à une action ou de chercher à l'influencer si cette décision ou cette action est susceptible de mettre en conflit leur intérêt personnel ou celui de toute autre personne avec l'intérêt de la Municipalité.

Il ne faut pas confondre cette règle avec celle de ne pas avoir un intérêt dans un contrat avec la Municipalité.

Cette règle d'éthique est différente de la Règle n° 1 concernant les conflits d'intérêts. Effectivement, cette dernière traite d'une question pour laquelle un employé peut avoir un intérêt.

L'employé doit s'abstenir de détenir un tel intérêt, et son absence de participation des discussions concernant ce contrat n'est pas pertinente. Plus largement donc, la bonne foi de l'employé n'a pas d'importance. Il doit purement et simplement s'abstenir d'avoir un tel intérêt dans un contrat le liant à la Municipalité, et ce, tout au long de son emploi.

Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de Saint-André-Avellin, section 3 – Les sanctions

Un manquement au présent Code peut entraîner, sur décision du conseil de la Municipalité ou du directeur général – si celui-ci en a le pouvoir conformément à la Loi, à un règlement ou à une résolution – et dans le respect de tout contrat de travail, l'application de toute sanction appropriée à la nature et à la gravité de ce manquement.

Dans le cas d'un manquement à une obligation qui s'applique après la fin du contrat de travail, la Municipalité peut, selon les circonstances, s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation ou, de façon générale, protéger ses droits.

La Municipalité reconnaît l'aspect correctif de la discipline en milieu de travail. Elle reconnaît que la mesure disciplinaire imposée sera juste et raisonnable, et proportionnelle à la gravité de la faute reprochée.

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, article 19

Un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie visé à l'article 16 par un employé peut entraîner, sur décision de la municipalité et dans le respect de tout contrat de travail, l'application de toute sanction appropriée à la nature et à la gravité du manquement.

Informations recueillies auprès du mis en cause dans le cadre de l'enquête

Le mis en cause confirme avoir eu un contrat de déneigement avec la Municipalité se terminant en juillet 2019. À ce même moment, il était cadre pour la Municipalité de Saint-André-Avellin. Il reconnaît aussi avoir vendu un camion de déneigement à la Municipalité en 2019 tout en étant employé par celle-ci.

Le mis en cause mentionne ne pas être au fait de l'article 269 du *Code municipal du Québec* ni du Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de la Municipalité de Saint-André-Avellin.

Conclusion : l'enquête révèle une contravention à la loi et un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie

Il ressort de l'enquête que le mis en cause a eu deux contrats avec la Municipalité après sa nomination comme cadre de la Municipalité, soit un contrat de déneigement qui a pris fin en juillet 2019 et un contrat pour l'achat d'un camion de déneigement par la Municipalité.

En agissant ainsi, il a donc contrevenu à l'article 269 du *Code municipal du Québec* et au Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux.

À ce titre, le CIME tient à rappeler que, conformément à l'article 16 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, toute municipalité doit avoir un code d'éthique et de déontologie qui énonce les principales valeurs de la Municipalité en matière d'éthique et les règles qui doivent guider la conduite des employés de celle-ci. Un tel code vise notamment à assurer l'intégrité des fonctionnaires municipaux.

Il relève de la responsabilité des employés d'en prendre connaissance et de s'assurer que leur conduite est en tout temps conforme aux règles et valeurs qui y figurent. Le fait de ne pas en connaître les règles ne peut en aucun cas justifier un manquement à celles-ci.

De même, le conseil doit veiller à l'application de ce code, notamment par de la formation aux employés municipaux, par un exercice de vigilance surtout lors de l'adjudication de contrats ou de la conclusion d'ententes entre la Municipalité et des tiers, et par l'exercice des mécanismes de contrôle indiqués dans le code d'éthique et de déontologie. À cet égard, le CIME tient à souligner que l'administration et le conseil avaient en leur possession tous les renseignements démontrant un manquement du Cadre à son code d'éthique et qu'ils ont malgré tout adjugé le contrat à l'Entreprise de ce dernier.

En raison de ce qui précède, le CIME conclut que les agissements décrits constituent une contravention à la loi et au Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux. Cela constitue un acte répréhensible au sens des paragraphes 1 et 2° de l'article 4 de la LFDAROP.

Les recommandations

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

- que le conseil municipal prenne les mesures et/ou sanctions appropriées à l'égard du mis en cause, et ce, conformément à ses conditions de travail et au Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de Saint-André-Avellin;
- que la Municipalité s'assure qu'une formation en éthique et déontologie soit donnée à l'ensemble des employés actuels et à tous ses nouveaux employés et que celle-ci met l'accent sur les règles entourant la gestion contractuelle.

Enfin, il formule 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 à la prochaine séance ordinaire du conseil par la directrice générale et rendue publique immédiatement de la manière prescrite pour publication des avis de la Municipalité;
- que la Municipalité de Saint-André-Avellin 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 30 jours suivant le dépôt du rapport en séance du conseil;
- que la Municipalité de Saint-André-Avellin 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

La directrice générale nous informe que lors de l'embauche du Cadre, un contexte particulier dû aux inondations n'a pas permis à la Municipalité de mettre fin au contrat de déneigement avant le 8 juillet 2019. Ce qui explique que du 18 avril 2019 au 8 juillet 2019, le Cadre avait un contrat avec la Municipalité tout en y étant employé. La volonté de l'administration et du Cadre, au moment de son embauche, était de mettre fin au contrat.

Pour ce qui est du contrat concernant l'achat d'un camion de déneigement par la Municipalité à l'Entreprise dont le Cadre est le seul actionnaire et administrateur, la directrice générale nous mentionne qu'il y avait alors une ignorance du Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux et de l'article 269 du *Code municipal du Québec*. Elle a confirmé au CIME son engagement à y remédier par de la formation aux employés.

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

Le mis en cause nous informe que le contrat de déneigement a été annulé quelques mois après son embauche en raison de retards administratifs dus aux inondations du printemps 2019.

En ce qui concerne le contrat d'achat du camion de déneigement par la Municipalité, il soutient qu'il croyait pouvoir soumissionner considérant qu'il s'agissait d'un processus d'appel d'offres public. De plus, il mentionne qu'il n'était pas informé de l'existence d'un Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux interdisant à un fonctionnaire d'avoir un contrat avec la Municipalité. Sachant cela, le mis en cause mentionne avoir agi de bonne foi.



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

**Affaires municipales
et Habitation**

Québec 