

Québec, le 27 octobre 2023

PAR COURRIEL

dg@saint-louis-de-blandford.ca

Madame Christine Champagne
Directrice générale intérimaire
1-80, avenue Principale
Saint-Louis-de-Blandford (Québec) G0Z 1B0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Saint-Louis-de-Blandford

Madame,

Vous trouverez ci-joint le rapport de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de la Commission municipale du Québec en application de l'article 15 de la *Loi facilitant la divulgation des actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP). Ce rapport contient les conclusions et recommandations de la Commission concernant la situation portée à son attention et mentionnée en objet.

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Municipalité par l'ancienne directrice générale et l'ancien maire. Pour les années 2022-2023, l'ancienne directrice générale a été rémunérée au moins 15 392 \$ pour des heures supplémentaires et d'autres traitements, et ce, en contravention à son contrat de travail. Dans ce dossier, l'ancienne directrice générale n'a pas agi avec l'intégrité que requierent ses fonctions, ses agissements ont favorisé ses intérêts personnels et ceux-ci constituent une utilisation des ressources de la Municipalité à des fins personnelles. Quant au maire, il a abdiqué ses responsabilités de contrôle et surveillance en plus de priver le conseil municipal d'informations pertinentes pour évaluer la situation et prendre les mesures propres à assurer la bonne administration de la Municipalité.

...2

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la Municipalité. À cette fin, par la présente, le soussigné désigne conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, M^e Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin d'assurer le suivi des recommandations de la Commission.

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures correctrices mises en place à l'adresse secretariat@cmq.gouv.qc.ca d'ici le **15 décembre 2023**.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Saint-Louis-de-Blandford »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

octobre 2023

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations relatives à des actes répréhensibles
commis à l'égard de la Municipalité de Saint-Louis-de-Blandford

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 : 978-2-550-96200-7 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2023

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – La divulgation	4
3 – L’enquête.....	4
4 – Les conclusions	7
5 – Les recommandations	7

1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1^{er} avril 2022, 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 auprès des organismes municipaux* (ci-après la « LFDAROP »).¹ Pour ce faire, le législateur lui a attribué des pouvoirs d'accompagnement auprès des municipalités dans l'exercice de leurs fonctions, des pouvoirs d'enquête particuliers, de même que des pouvoirs d'intervention et de contrôle en ce qui a trait à la gestion de leurs ressources humaines.²

Selon l'article 17.1 de la LFDAROP, toute divulgation d'actes répréhensibles commis à l'égard des organismes municipaux³ est traitée par la Commission dans le respect des règles prévues aux articles 10 à 15 de cette même loi, compte tenu des adaptations nécessaires. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (ci-après la « DEPIM ») à titre de responsable de l'application des articles 17.1 et 17.2 de la LFDAROP.⁴

En vertu de l'article 29 de cette loi et de l'article 25 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁵, pour la conduite de ses enquêtes, 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 a été amorcée après avoir pris connaissance d'allégations d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Saint-Louis-de-Blandford (ci-après la « Municipalité »).

1. RLRQ, chapitre D-11.1.

2. Ces changements législatifs ont notamment été apportés par les articles 105 à 112 et 146 de la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives* (LQ 2021, c 31).

3. Il s'agit des organismes municipaux au sens du paragraphe 9.1° de l'article 2 de la

Selon les informations transmises, le traitement salarial de l'ancienne directrice générale (ci-après la « DG ») n'était pas conforme à son contrat de travail. De plus, le maire en poste au moment des faits reprochés aurait autorisé le versement de sommes à la DG en sachant que cela ne respectait pas le contrat de travail, et ce, sans en informer les autres membres du conseil.

3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les informations portées à sa connaissance sont avérées et, le cas échéant, si elles constituent un acte répréhensible commis à l'égard de la Municipalité en application de la LFDAROP. Pour ce faire, la DEPIM a recueilli plusieurs documents en lien avec la problématique alléguée et a obtenu la version des faits de différents témoins ainsi que des personnes mises en cause dans le cadre de l'enquête, à savoir la DG et le maire, lesquels ont tous deux quitté leur poste respectif en juillet 2023.

Le contrat de travail

La DG de la Municipalité, qui agissait aussi à titre de secrétaire-trésorière, a été engagée à l'hiver 2021. Le 1^{er} mars 2021, le conseil adopte la résolution n° 2021-03-004 autorisant le maire à signer le contrat de travail de la DG.

Selon l'information reçue, les élus avaient convenu en caucus que le maire signe un contrat similaire à celui conclu avec l'ancienne DG de la Municipalité. Les conseillers n'avaient cependant pas en main un projet de contrat en bonne et due forme pour l'embauche de la nouvelle DG.

Le contrat de travail établit un salaire fixe hebdomadaire, indexé au 1^{er} janvier de chaque année, et ce, sans possibilité d'être rémunérée pour les heures supplémentaires travaillées au-delà de la semaine normale de travail de 35 heures. Le contrat prévoit toutefois que le travail exécuté au-delà de 35 heures par semaine est « comptabilisé et compensé en temps ». De plus, il fait mention que les heures de travail de la DG doivent être flexibles et peuvent différer des heures normales d'ouverture du bureau municipal, qui sont du lundi au jeudi, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 16 h, et ce,

LFDAROP.

4. Désignation faite en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la Commission municipale* (RLRQ chapitre C-35).

5. RLRQ c. P-32.

6. RLRQ c. C-37.

notamment pour lui permettre d'assister aux réunions de travail ou aux séances du conseil.⁷

L'article 5.4 du contrat stipule que l'ensemble des conditions de travail qui y sont prévues demeurent en vigueur jusqu'à la signature d'un addenda par les parties alors que l'article 10.2 énonce, en corollaire, qu'aucune modification ne peut lier les parties à moins qu'elle ne soit conclue dans une convention écrite ultérieure signée par les parties.

À la lumière de l'enquête, il s'avère que le conseil municipal n'a adopté aucune résolution subséquente à la signature du contrat qui aurait pu avoir pour effet de modifier les conditions d'embauche ou le traitement salarial de la DG et il n'existe aucune forme d'entente écrite en ce sens.

Les heures supplémentaires et les autres traitements

Heures supplémentaires

Durant les années 2022 et 2023, la DG a reçu une rémunération pour des heures supplémentaires travaillées. En 2022, la DG a été rémunérée pour 234,5 heures supplémentaires (9 525 \$) et, en 2023, pour 52,75 heures supplémentaires (2 082 \$), soit un total de 287,25 heures supplémentaires (11 607 \$) payées en contravention au contrat de travail.

À partir de la semaine du 3 juin 2023, la rémunération hebdomadaire de la DG s'est fondée sur une semaine normale de 35 heures, conformément à son contrat. Cette période est concomitante avec le moment où une firme de juristes mandatée par la Municipalité a demandé des informations à la DG en lien avec sa rémunération.⁸ La DG a ensuite quitté ses fonctions le 7 juillet 2023.

Jours fériés

Outre le temps supplémentaire rémunéré, il a été constaté que pour la semaine finissant le 31 décembre 2022, la DG s'est fait payer 17,5 heures (656,95 \$) à titre de congés fériés (deux jours de 8,75 heures), et ce, en plus des 40 heures définies comme du « salaire horaire régulier ». Ces deux jours fériés payés étaient déjà inclus dans le salaire régulier qui, de surcroît, était établi sur la base d'une semaine de 40 heures plutôt que 35 heures, comme le prescrit son contrat. En bref,

pour ces deux journées, elle a vraisemblablement été payée en double. Le maire n'était pas en mesure de nous expliquer le rapport de paie en question.

Congés mobiles et de maladie

À son départ, en juillet 2023, la DG s'est fait payer, avec l'approbation du maire, un montant de 3 129,57 \$ pour des congés mobiles et de maladie qu'elle n'avait pas encore pris. Or, le contrat ne prévoit pas que ces congés peuvent lui être payés en cas de départ dans le courant d'une année. Selon le contrat, seules les vacances qu'elle n'avait pas prises pouvaient être payées, comme cela a été fait.⁹

Les irrégularités liées à la conduite du maire et de la DG

Les règles applicables

Le conseil municipal est, en quelque sorte, le conseil d'administration de la municipalité. C'est lui qui, notamment, décide des besoins en ressources humaines et des budgets qu'il veut affecter à l'un ou l'autre des services municipaux. En sa qualité de membre du conseil, le conseiller a le droit d'obtenir toutes les informations requises dans le cadre de la prise de décision, et ce, même si certaines d'entre elles ne sont pas accessibles aux citoyens en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.¹⁰

Quant au maire, le Code municipal prévoit qu'il exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la Municipalité, et qu'il voit spécialement à ce que les revenus de cette dernière soient perçus et dépensés suivant la loi.¹¹ La jurisprudence souligne à cet égard que la loi est exigeante à l'endroit du maire en ce qui concerne les dépenses municipales et qu'elle « l'oblige à signer les chèques avec le trésorier de sorte qu'il ne peut pas prétendre ignorer ce que paie la municipalité ». ¹²

En ce qui concerne le DG, à titre de premier fonctionnaire et de responsable de l'administration d'une municipalité, la loi lui confère un rôle de premier plan, particulièrement en ce qui a trait à ses fonctions d'aide et de conseiller dans la préparation du budget et sur l'emploi des fonds aux fins pour lesquelles ils ont été votés.¹³

7. Ces dispositions se trouvent aux articles 5.1 à 5.3 du contrat de travail.

8. La Municipalité a en effet donné un mandat pour faire la lumière sur la problématique liée au salaire versé à la DG (séance extraordinaire du 18 mai 2023 – résolution 2023-05-016). Dans le contexte où la DG a quitté son poste et en tenant compte des coûts engendrés par une telle démarche de même que l'enquête en cours de la Commission, le conseil a décidé, le 15 juin 2023, de retirer ce mandat (résolution 2023-06-026).

9. Article 5.7 du contrat.

10. RLRQ, chapitre A-2.1, ci-après la *Loi sur l'accès*.

11. Code municipal du Québec, RLRQ chapitre C-27.1, art. 142.

12. *Teasdale-Lachapelle c. Pellerin*, 1998 CanLII 11227 (QC CS).

13. Les articles 210, 211 et 212, paragraphes 2^e et 6^e, du *Code municipal du Québec* confèrent en effet diverses responsabilités à cet égard au DG d'une municipalité.

Les irrégularités relatives aux informations présentées aux conseillers

L'enquête révèle que les conseillers municipaux n'étaient pas au fait que des heures supplémentaires avaient été réalisées par la DG en 2022 et 2023 et qu'elles lui avaient en outre été payées par la Municipalité. À cet égard, il a été possible de constater que les conseillers avaient eu beaucoup de difficultés à avoir l'heure juste quant au réel traitement salarial de la DG.

D'une part, ils ont dû insister auprès du maire pour obtenir copie du contrat qu'il avait signé et, conséquemment, en connaître les termes exacts. Ils affirment ne jamais avoir vu le contrat avant l'hiver 2023. Ils ont même dû procéder par une demande d'accès à l'information en bonne et due forme, en vertu de la *Loi sur l'accès*, pour obtenir les informations relatives au traitement salarial réellement versé à la DG pour les années 2022 et 2023. De l'avis du maire, les conseillers étaient soumis aux mêmes règles que les citoyens à l'égard de ces informations. Il s'agit pourtant d'informations essentielles auxquelles les élus devaient avoir accès pour veiller aux intérêts et à la saine administration de la Municipalité.

D'autre part, les documents présentés aux élus par la DG dans le cadre de la préparation du budget pour les années 2022 et 2023 n'étaient pas clairs quant à son salaire. Les montants mentionnés à la rubrique « administration – rémunération » regroupaient tant le salaire de la DG que celui des employés de soutien. Ainsi, le salaire de la DG n'apparaissait pas de manière distincte alors qu'il s'agissait pourtant d'une information demandée par les conseillers.

En bref, l'enquête a mis en lumière que les démarches de la DG et du maire avaient manqué de transparence. Et à l'évidence, elles ont eu pour effet de rompre le lien de confiance entre les conseillers, le maire ainsi que la DG, laquelle travaillait en étroite collaboration avec ce dernier.

Les agissements de la DG

La DG, qui signe les paies des employés, incluant la sienne, ne pouvait pas unilatéralement modifier les conditions de son contrat en s'octroyant des heures et des journées supplémentaires. Pour ce faire, des modifications en ce sens à son contrat étaient essentielles, ce qu'elle devait savoir considérant son expérience de 15 ans dans le milieu municipal.

14. Il est intéressant de noter que le Tribunal du travail, dans une décision du 8 septembre 2021, écrivait à ce sujet que « À titre de premier fonctionnaire de la Ville, la DG a un devoir d'exemplarité, de rigueur et de respect des règles établies. Un conseil municipal doit pouvoir compter sur la compétence, la loyauté et l'intégrité de son principal fonctionnaire afin d'avoir toute l'information utile à la gestion des

En effet, elle avait l'obligation de voir au respect de son contrat de travail et de donner à tous les membres du conseil des informations claires quant à son traitement salarial et aux heures supplémentaires réalisées, d'autant plus que ces informations lui étaient demandées.

En définitive, ses agissements s'écartent considérablement du rôle que le législateur a confié au DG des municipalités à titre de premier fonctionnaire et de responsable de l'administration de la Municipalité particulièrement en ce qui a trait à ses fonctions d'aide et de conseiller dans la préparation du budget et sur l'emploi des fonds aux fins pour lesquelles ils ont été votés.¹⁴ Sa conduite et son manque de diligence, notamment, sont la cause du manque de transparence de l'ensemble de la démarche.

Le processus d'approbation du maire

Le maire a prétendu qu'il ne connaissait pas le nombre d'heures précises que la Municipalité payait à la DG, car il approuvait, en y apposant ses initiales, un document « liste des chèques » où l'information n'apparaissait pas. Or, cette affirmation est invraisemblable puisque sur les copies des feuilles de temps obtenues, lesquelles sont signées par la DG et initialées par le maire, le total des heures travaillées et payées à la DG est inscrit clairement.

Cela dit, le maire ne pouvait à lui seul autoriser du temps supplémentaire à la DG ou l'ajout de congés payés qui ne sont pas prévus à son contrat. En somme, il n'a pas veillé au respect des conditions du contrat que la Municipalité avait conclu avec la DG. De plus, sachant que les conseillers municipaux se questionnaient à cet égard depuis plusieurs mois, il n'a pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que le salaire qui lui était versé était conforme au contrat.

La légitimité des démarches faites par les conseillers

Les conseillers étaient en droit de s'interroger sur les circonstances justifiant le nombre d'heures supplémentaires réalisées et payées en 2022 et 2023, d'autant plus qu'ils n'avaient jamais été consultés pour évaluer la situation et prendre des mesures propres à celle-ci pour la bonne administration de la Municipalité.

Au surplus, les conseillers n'étaient pas nécessairement fermés à ce que des modifications au contrat de la DG puissent être apportées eu égard à ses conditions salariales.

affaires municipales. ». « Le directeur général [...] travaille en étroite collaboration avec les élus et à ce titre joue un rôle de conseiller. » « Il est impossible d'exercer ces fonctions sans maintenir un lien de confiance avec le conseil municipal ». (*Dubois c. Municipalité de Sainte-Françoise*, 2021 QCTAT 4299).

Toutefois, une telle décision devait être prise de manière éclairée, sur la base de toutes les informations pertinentes à son soutien.

D'ailleurs, durant l'année 2021, lors d'une rencontre de caucus, les élus municipaux avaient accepté de payer 63 heures supplémentaires à la DG pour compenser des tâches réalisées, notamment, dans le contexte du départ en congé de maladie d'une adjointe administrative. Bien qu'aucune résolution du conseil n'ait entériné cette décision ponctuelle, il appert que celle-ci avait été discutée en séance du caucus et que tous les élus étaient en accord avec celle-ci. Il est cependant manifeste, à la lumière des informations recueillies, que cette décision prise par les membres du conseil n'avait jamais eu pour effet de modifier définitivement et à long terme les conditions salariales contenues dans le contrat de la DG.

4 – Les conclusions

Suivant ce qui précède, pour les années 2022 et 2023, nous arrivons à la conclusion que l'ancienne DG a été rémunérée au moins 15 392 \$ pour les heures supplémentaires et les autres traitements mentionnés précédemment, et ce, en contravention à son contrat de travail.

En considération des faits et circonstances qui ont mené au paiement de ces sommes à la DG, la DEPIM conclut que les agissements de cette dernière ainsi que du maire constituent en l'espèce des actes répréhensibles commis à l'égard de la Municipalité au sens de l'article 4 de la LFDAROP.

La DG a contrevenu à diverses dispositions du *Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux de la Municipalité de Saint-Louis-de-Blandford*¹⁵, ce qui constitue un acte répréhensible au sens du paragraphe 2° de l'article 4 de la LFDAROP. Plus précisément, la DG n'a pas agi avec l'intégrité que requièrent ses fonctions¹⁶, ses agissements ont favorisé ses intérêts personnels¹⁷ et ceux-ci constituent une utilisation des ressources de la Municipalité à des fins personnelles.¹⁸

Quant au maire, par sa conduite dans cette affaire, il a abdiqué ses responsabilités de surveillance et de contrôle en plus de priver le conseil municipal d'informations pertinentes pour évaluer la situation et prendre les mesures propres à assurer la bonne administration de la Municipalité.

15. Règlement numéro 352-2021 adopté le 7 mars 2022. Avant cette date, notons que les employés étaient soumis au *Règlement 318-2018 relatif à un code d'éthique et de déontologie pour les employés de la municipalité*. Les dispositions en cause dans la présente enquête étaient toutefois similaires dans ces deux règlements.

En conclusion, il importe de préciser que la DEPIM est consciente que les responsabilités et obligations auxquelles sont astreints les DG des municipalités sont exigeantes et qu'elles génèrent une importante charge de travail. Le présent rapport ne remet aucunement en question cette réalité ni le fait que la DG ait pu travailler les heures supplémentaires en question. Toutefois, lorsqu'une municipalité souhaite bonifier les conditions de travail offertes à son DG, ce qui peut être tout à fait légitime, la décision doit être prise de manière transparente, dans le respect des règles applicables, et ce, notamment pour éviter les problématiques mises en lumière par notre enquête.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé à la Municipalité de Saint-Louis-de-Blandford :

1. D'évaluer l'opportunité et, le cas échéant, de prendre des mesures en vue de réclamer tout ou partie des sommes payées à l'ancienne directrice générale en contravention à son contrat de travail;
2. D'établir un mécanisme clair d'approbation et de suivi des heures supplémentaires travaillées par les employés, incluant la direction générale;
3. De planifier, avec le soutien de la direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, une formation sur le rôle et les responsabilités des élus municipaux destinée tant aux élus qu'à la direction générale.

Il est également exigé que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.

La DG et le maire mis en cause ont été informés des conclusions contenues dans le présent rapport. Ils ont eu l'occasion de présenter leurs observations, lesquelles ont été prises en considération sans en modifier les conclusions.

Québec, le 24 octobre 2023

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

16. Article 7.1, paragraphe 4 du Code d'éthique et de déontologie.

17. Article 8.1.3.

18. Article 8.4.1.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

