

Québec, le 22 janvier 2024

PAR COURRIEL

salette@muni-ndsalette.qc.ca

Madame Kasandra Mageau
Greffière-trésorière adjointe
Municipalité de Notre-Dame-de-la-Salette
45, rue des Saules
Notre-Dame-de-la-Salette (Québec) J0X 2L0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Notre-Dame-de-la-Salette

Madame Mageau,

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 en raison du laxisme de la Municipalité quant à la rédaction de la promesse d'achat de la carrière-sablière. La Municipalité n'a pas consulté de professionnels, ni ses procureurs, pour la rédaction d'une promesse d'achat d'une carrière-sablière de près de deux millions de dollars. Ainsi, la promesse d'achat contient des clauses qui contreviennent au *Code municipal du Québec* en plus d'inclure une clause vide de sens.

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.

...2

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 **18 avril 2024**.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Madame Mageau, 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 Notre-Dame-de-la-Salette ».

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JANVIER 2024

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 de Notre-Dame-de-la-Salette



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 : 978-2-550-96735-4 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2024

Table des matières

1 – Le cadre légal de l'enquête	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L'enquête.....	4
4 – Les conclusions	5
5 – Les recommandations	6

1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1^{er} avril 2022¹, 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 municipaux³. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné⁴ 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 – Les renseignements à l'origine de l'enquête

L'enquête de la DEPIM a été déclenchée à la suite d'informations obtenues concernant une contravention à la loi par la Municipalité et un potentiel conflit d'intérêts de la directrice générale.

Les informations reçues indiquent que la Municipalité de Notre-Dame-de-la-Salette aurait contrevenu au *Code municipal du Québec* (ci-après « Code municipal »).

1. Art. 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).

2. RLRQ, c. D-11.1.

Cette contravention constituerait un acte répréhensible commis à l'égard de la Municipalité en vertu du 1^{er} paragraphe de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à une loi du Québec.

3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les allégations 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 cette situation et a obtenu la version des faits de témoins.

Projet d'achat de la carrière-sablière

En octobre 2023, la Municipalité conclut une promesse d'achat pour une carrière-sablière propriété du conjoint (ci-après « propriétaire ») de la directrice générale actuelle. Ce projet d'achat par la Municipalité a commencé à être discuté avec l'ancien directeur général, alors que la directrice générale actuelle n'était pas en poste à la Municipalité. À ce moment, il est connu que la compagnie propriétaire de la carrière-sablière (ci-après « compagnie ») sera à vendre prochainement. C'est actuellement cette compagnie qui fait le déneigement à la Municipalité et, suite à la vente de la compagnie, la Municipalité envisage une hausse considérable des coûts pour le même service. Puisque la Municipalité n'a pas de service de voirie, l'idée d'acheter la compagnie émerge.

En novembre 2022, le conseil municipal adopte la résolution n° 2022-11-187 concernant un projet de règlement d'emprunt afin d'acheter la compagnie. Cette même résolution sera abolie en mars 2023 par la résolution n° 2023-03-49 alors que la Municipalité est avisée qu'elle ne peut pas acheter légalement une compagnie.

Par la suite, il est convenu que la carrière-sablière sera achetée de gré à gré et que le reste des équipements de la compagnie devra faire l'objet d'un appel d'offres.

En août 2023, la Municipalité engage une firme spécialisée en évaluation immobilière pour évaluer la valeur marchande de la carrière-sablière. Des négociations vont ensuite se

3. Art. 6, 12.1, 17.1, 17.2, 29, 32 et 34 de la LFDAROP.

4. Art. 19 de la *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35.

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

faire entre la Municipalité, représentée par le maire, et la compagnie, représentée par le propriétaire.

La Municipalité a suspendu le processus d'acquisition de la carrière-sablière pendant l'enquête de la DEPIM.

Laxisme dans la rédaction de la promesse d'achat de la carrière-sablière

Une première promesse d'achat est signée entre les parties le 16 octobre 2023 et une deuxième, le 24 octobre 2023. La deuxième promesse d'achat, tout comme la première, contient une clause qui prévoit l'embauche du propriétaire de la compagnie comme Directeur des travaux publics de la Municipalité :

« Un contrat de travail devra être signé incluant qu'il garantit d'être employé jusqu'à la fin du mandat des élus municipaux qui est novembre 2025. Renouvellement du contrat possible pour une période supplémentaire. »

Cette clause est ajoutée suivant une rencontre entre le conseil municipal et le propriétaire lors de laquelle le conseil offre au propriétaire d'ajouter cette clause afin d'assurer le transfert des connaissances et d'assurer une transition harmonieuse. L'enquête démontre que la durée du contrat d'emploi prévu à cette clause s'explique par la volonté du propriétaire de vouloir travailler avec le présent conseil, mais pas nécessairement avec le conseil subséquent.

Une clause de redevances en faveur des propriétaires de la compagnie est aussi incluse à la promesse d'achat. Celle-ci prévoit :

« Si la municipalité se sert de la carrière-sablière à d'autres fins que des travaux municipaux. Comme, par exemple, vendre du sable à des compagnies privées 15% du montant total chargé sera remis aux propriétaires. »

Ces deux clauses mises ensemble dans la promesse d'achat, si elles se concrétisent, contreviendraient au paragraphe 4 de l'article 269 du *Code municipal*.

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;

La clause sur les redevances place le propriétaire dans une situation où ce dernier pourrait avoir directement ou indirectement, par lui-même ou par son associé, un contrat avec la Municipalité. Ainsi, en devenant directeur des travaux publics tout en ayant un contrat de redevances avec la Municipalité, le propriétaire devient inhabile à titre de directeur des travaux publics suivant le *Code municipal*.

Compte tenu du lien entre le propriétaire de la compagnie et la directrice générale, le maintien d'une clause de redevances en faveur des propriétaires de la compagnie dans une future promesse d'achat, pourrait placer la directrice générale dans une situation délicate où l'on pourrait invoquer le fait qu'elle a un intérêt indirect dans un contrat avec la Municipalité au sens du paragraphe 4 de l'article 269 du *Code municipal* également.

Par ailleurs, la promesse d'achat utilisée pour la carrière-sablière est un modèle qui a été pris sur internet et dont les clauses ont été modifiées au cas spécifique de la carrière-sablière. À la lecture de la promesse d'achat, il est possible de constater que les deux parties y ont laissé une clause assez vague qui se lit comme suit :

« Si l'une ou plusieurs des conditions prévues n'étaient pas respectées... l'acheteur pourra, à sa seule discrétion... »

Une telle clause vide de sens et incomplète démontre que la Municipalité n'a pas consulté ses procureurs pour la rédaction d'une promesse d'achat pour une transaction immobilière d'une valeur d'environ 2 millions de dollars. La consultation de professionnels appropriés, notamment en matière légale, aurait été une décision bénéfique et même judicieuse de la Municipalité.

Conflit d'intérêts de la directrice générale dans le processus d'achat de la carrière-sablière

Par ailleurs, la directrice générale n'a pas été impliquée dans le dossier d'achat de propriété de la compagnie de son conjoint. À l'interne, tout a été mis en place pour que la directrice générale ne discute pas du dossier et ne participe à aucune rencontre à ce sujet.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Municipalité au sens du paragraphe 4° de l'article 4 de la LFDAROP.

La Municipalité a fait preuve de laxisme dans le processus menant à la promesse d'achat pour la carrière-sablière, notamment, en la prenant sur internet et en ne consultant aucun professionnel juridique pour sa rédaction et son interprétation. S'agissant d'une acquisition d'environ 2 millions de dollars, le laxisme de la Municipalité constitue définitivement un cas grave de mauvaise gestion qui aurait pu avoir d'importantes répercussions pour la Municipalité en raison de clauses imprécises ou incomplètes.

La DEPIM conclut également qu'un acte répréhensible est sur le point d'être commis à l'égard de la Municipalité au sens du paragraphe 1^o de l'article 4 de la LFDAROP puisque si les deux clauses mentionnées précédemment avaient été adoptées, cela contreviendrait aux exigences légales contenues au *Code municipal*.

Toutefois, la décision de la Municipalité d'acquérir la carrière-sablière est une décision d'opportunité locale et aucune information recueillie lors de l'enquête ne permet de conclure à un acte répréhensible sur ce volet.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé que :

1. La Municipalité revoie la promesse d'achat avec ses procureurs;
2. La Municipalité remédie à la potentielle situation d'inhabilité du nouveau directeur des travaux publics;
3. Le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;

Un suivi de la situation sera effectué tout en nous réservant la possibilité de prendre une action ou toute procédure subséquente appropriée.

Québec, le 18 janvier 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

