

VICE-PRÉSIDENTE À LA VÉRIFICATION  
DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

---

COMMISSION  
MUNICIPALE  
DU QUÉBEC

# RAPPORT CONJOINT SUR L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

GOUVERNANCE ET ENCADREMENT DES OSBL  
DE LA VILLE DE SHAWINIGAN

JUILLET 2025

**Québec, siège social**

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau  
Mezzanine, aile Chauveau  
Québec (Québec) G1R 4J3

**Montréal**

500, boulevard René-Lévesque Ouest  
Bureau 24.200, 24<sup>e</sup> étage  
Case postale 24  
Montréal (Québec) H2Z 1W7

**Saint-Hyacinthe**

1200, rue Girouard Ouest  
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 2Z1

Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié à l'adresse suivante : [www.cmq.gouv.qc.ca](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-555-01686-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2025

La mission de la Commission municipale du Québec, en tant qu'organisme multifonction indépendant, est d'agir afin d'améliorer la gouvernance et la gestion des organisations municipales, renforçant ainsi la confiance de la population dans ses institutions.

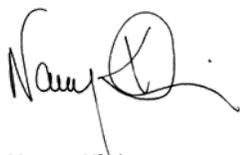
Ces travaux donnent notamment lieu à des rapports d'audit et à des rapports d'enquête qui contiennent des recommandations pour permettre aux municipalités et aux organismes municipaux d'agir sur les causes des lacunes importantes soulevées. Dans une perspective d'amélioration continue, la Commission suit l'application de ces recommandations, ce qui constitue le moyen privilégié pour apprécier si les mesures mises en œuvre ont été suffisantes pour que la situation soit maîtrisée.

Que ce soit en tant que vérificatrice des comptes et des affaires des municipalités et des organismes municipaux ou en tant qu'organisme d'enquête, la Commission souhaite agir avec cohérence et efficacité au sein du milieu municipal. Ainsi, ce rapport présente conjointement les résultats des travaux de suivi de l'application des recommandations issues de plusieurs interventions réalisées par la Commission auprès de la Ville de Shawinigan :

- ◆ Rapport d'audit de performance portant sur l'encadrement de la Société de développement de Shawinigan (mars 2021);
- ◆ Rapport d'enquête – Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (novembre 2022);
- ◆ Rapport de suivi des recommandations du rapport de la Commission à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (juin 2023);
- ◆ Rapport d'enquête – Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (novembre 2024).

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale* et la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, ce rapport est adressé au conseil de la Ville de Shawinigan. Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et publié sur le site Web de la Commission. Enfin, ces travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative.

La présidente par intérim,



**Nancy Klein**

Québec, juillet 2025

# FAITS SAILLANTS

## Sur quoi porte cette appréciation ?

Ce suivi de l'application des recommandations porte sur plusieurs interventions réalisées par la Commission municipale auprès de la Ville de Shawinigan, lesquelles ont mené aux quatre rapports suivants :

- ◆ Rapport d'audit de performance portant sur l'encadrement de la Société de développement de Shawinigan (mars 2021);
- ◆ Rapport d'enquête – Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (novembre 2022);
- ◆ Rapport de suivi des recommandations du rapport de la Commission à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (juin 2023);
- ◆ Rapport d'enquête – Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (novembre 2024).

## Quels sont les facteurs de succès pour l'application des recommandations ?

- 1** Un **plan d'action de qualité** qui prévoit des actions pertinentes et suffisantes pour agir sur les causes des lacunes soulevées, qui désigne une personne responsable et qui prévoit des échéances.
- 2** Un **mécanisme de suivi et d'évaluation simple, mais utile** pour surveiller les progrès, ajuster le plan lorsque requis et évaluer les résultats.
- 3** Une **communication efficace** pour que toutes les parties concernées comprennent le plan d'action et le rôle qu'elles auront à jouer dans sa mise en œuvre

## Pourcentage des recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants



Rapport d'audit de performance



Rapports d'enquête et rapport de suivi des recommandations du rapport de la Commission à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles

# INTRODUCTION

La Commission municipale du Québec a le mandat de réaliser des audits de conformité et de performance auprès des municipalités et organismes municipaux. Plus précisément, cette responsabilité est exercée par sa Vice-présidence à la vérification. Les travaux de la Vice-présidence à la vérification donnent lieu à un suivi auprès des municipalités et organismes municipaux audités, généralement dans un délai de trois ans suivant la publication des rapports d'audit.

Parallèlement, la Commission est également responsable d'appliquer la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP) auprès des municipalités et organismes municipaux. Pour exercer cette fonction, la Commission a désigné la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM). La DEPIM peut demander à la municipalité ou à l'organisme de l'informer des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations. Si la Commission considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, elle doit aviser le ministre responsable des affaires municipales.

Dans ce contexte, la Vice-présidence à la vérification et la DEPIM sont intervenues auprès de la Ville de Shawinigan, chacune dans le cadre de leurs compétences respectives.

Ainsi, un rapport d'audit de performance portant sur l'encadrement de la Société de développement de Shawinigan (SDS) a été publié en mars 2021.

Puis, un rapport d'enquête à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan portant sur le cautionnement d'un prêt en contravention à la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* et à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LISM) a été publié en novembre 2022.

Enfin, un deuxième rapport d'enquête à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan portant sur l'encadrement inadéquat des mandats donnés à un organisme mandataire a été publié en novembre 2024.

À la suite de ces interventions, la Ville de Shawinigan a été invitée à produire un plan d'action pour appliquer les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification en 2021. Elle a également été invitée à informer la Commission des mesures correctrices prises à la suite des rapports d'enquête. Enfin, la Commission a indiqué qu'elle procéderait à un suivi de l'ensemble de ces recommandations.

Le 9 juin 2023, la Commission a considéré que les actions mises en œuvre par la Ville pour appliquer les recommandations formulées le 4 novembre 2022 étaient insatisfaisantes et ne répondaient pas aux préoccupations exprimées dans le rapport d'enquête, et il a été recommandé que la Commission procède périodiquement à la surveillance des activités de la SDS et de la Ville au regard de la gestion des immeubles industriels sur son territoire.

Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification et par la DEPIM à la Ville de Shawinigan est présenté à l'annexe 1.

## **OBJECTIF ET PORTÉE DES TRAVAUX**

La Commission souhaite agir de manière cohérente et efficace au sein du milieu municipal. Ainsi, le présent suivi vise à évaluer conjointement si les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification et par la DEPIM ont été appliquées et si les mesures prises ont corrigé les lacunes observées. Pour ce faire, la Commission emploie les procédés appropriés afin d'apprécier le caractère plausible de l'information fournie, sans toutefois entreprendre des travaux d'audit ou d'enquête détaillés.

Le résultat de ces travaux s'exprime par le pourcentage des recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport au nombre de recommandations adressées à la Ville de Shawinigan. Les balises ayant permis d'apprécier le degré d'application des recommandations sont présentées à l'annexe 2.

Compte tenu du contexte particulier de ce suivi, les sections suivantes présentent non seulement les résultats de nos travaux, mais aussi des informations utiles et des précisions pour permettre à la Ville de poursuivre les actions entreprises afin d'agir directement sur les causes de l'ensemble des lacunes observées. Les travaux entourant ce rapport ont été achevés le 27 juin 2025.

# RÉSULTATS DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

## Ententes conclues avec des organismes sans but lucratif (OSBL)

Le projet de *Politique de gouvernance des organismes mandataires*, dont une version sera incessamment soumise au conseil municipal pour adoption, ainsi que les ententes intervenues avec les différents organismes encadrent de manière adéquate les relations d'affaires entre la Ville et les organismes, et ce, tant en ce qui a trait aux mandats généraux confiés par la Ville qu'en ce qui concerne les mandats spécifiques.

L'administration de la Ville a par ailleurs informé la Commission de son intention de procéder à une révision de son entente avec la SDS. Une résolution en ce sens a été adoptée le 10 juin 2025 (R 296-10-06-25). Un projet d'entente a néanmoins été présenté lors des travaux de suivi. Ce dernier répond à plusieurs lacunes soulevées par la Commission. Toutefois, dans sa version actuelle, il ne permet pas de déterminer clairement si la Ville exige ou non à la SDS de respecter les règles d'attribution de contrats prévues à la *Loi sur les contrats des organismes municipaux*. Étant donné que la SDS gère d'importants fonds publics, elle devrait minimalement être tenue d'adopter une politique de gestion contractuelle conforme à cette loi. Enfin, la Ville devra finaliser et approuver l'entente, puis s'assurer que la SDS s'y conforme et met en œuvre les mesures prévues.

## Rôles et responsabilités de la Ville

Le projet de *Politique de gouvernance des organismes mandataires*, les ententes entre la Ville et les organismes, le projet d'entente entre la Ville et la SDS, la nouvelle *Politique administrative encadrant les rôles et les communications entre les élu-e-s et le personnel municipal*, la dernière version du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Ville de Shawinigan*, à laquelle une disposition sur l'ingérence a été ajoutée, de même que les formations offertes permettent de corriger plusieurs lacunes soulevées par la Commission, notamment en ce qui concerne la séparation adéquate des rôles et responsabilités.

## Gestion des demandes de subventions et de cautionnement

La *Procédure d'approbation des demandes d'aides sur les immeubles industriels municipaux* révisée et ses annexes donnent l'assurance que les projets de la SDS cautionnés par la Ville respectent le cadre légal applicable, notamment en établissant une procédure permettant de déterminer la nature du projet et son respect de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* et de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*. La Ville devra cependant veiller à ce que cette procédure soit systématiquement appliquée et que les analyses soient faites avec rigueur.

## Surveillance et suivi des ententes

Le projet d'entente avec la SDS et la *Procédure d'approbation des demandes d'aides sur les immeubles industriels municipaux* révisée améliorent la reddition de comptes envers le fonctionnaire responsable désigné par la Ville et précise que ce dernier est chargé de transmettre les informations pertinentes aux personnes concernées à la Ville. Toutefois, il aurait été souhaitable que le mandat confié à ce fonctionnaire définisse plus clairement les obligations de reddition de comptes envers la direction générale et le conseil municipal.

De plus, les ententes avec les OSBL prévoient l'obligation de transmettre à la Ville les documents suivants : révisions annuelles, états financiers, rapports d'activités annuels et états financiers prévisionnels. Le projet de *Politique sur la gouvernance des organismes mandataires* prévoit expressément la notion de dépenses admissibles ainsi que la responsabilité du Service des finances de s'assurer que les dépenses autorisées par une résolution servent à l'objet pour lequel elles ont été autorisées.

## Reddition de comptes publique

Le guide intitulé « Guide de l'utilisateur-Sommaire décisionnel » établit une procédure afin d'encadrer la rédaction des sommaires décisionnels menant à la production d'un projet de résolution détaillée. La transmission des résolutions R 81-11-02-25 et R 08-14-01-25 démontrent une bonne compréhension de la recommandation visant l'adoption de résolutions détaillées.

La *Procédure d'approbation des demandes d'aides sur les immeubles industriels municipaux* révisée établit des mécanismes de transmission d'informations à la population. La procédure prévoit l'adoption d'une résolution détaillée de toute aide financière octroyée, la publication annuelle d'un résumé des aides consenties et, en fonction du niveau d'aide, la production d'un rapport annuel faisant état des projets réalisés, ce qui permet de corriger plusieurs des lacunes soulevées par la Commission, notamment sur la transparence de l'information.

## CONCLUSION

L'engagement soutenu de la Ville et la qualité des actions entreprises par son personnel au cours de la dernière année pour mettre en œuvre les recommandations formulées par la Commission méritent d'être soulignés. Les correctifs apportés par la Ville portent sur tous les aspects importants des recommandations, ou les travaux en cours sont en voie d'y donner suite de manière satisfaisante. Les mesures mises en œuvre sont néanmoins encore récentes, et leur succès dépendra largement de leur application par l'équipe de gestion actuelle. C'est pourquoi nous encourageons la Ville à maintenir ses efforts pour assurer des changements durables. Ainsi, nous nous réservons le droit de réévaluer la situation si nous constatons que les causes des lacunes observées ne sont pas corrigées ou adéquatement prises en charge par la Ville. Enfin, il convient de mentionner l'excellente collaboration du personnel de la Ville tout au long de ce suivi de l'application des recommandations.

ANNEXE 1 Sommaire de l'application des recommandations

ANNEXE 2 Balises pour l'appréciation de l'application des recommandations

## Sommaire de l'application des recommandations

Nous présentons ci-dessous l'appréciation par la Commission municipale du Québec de l'application des recommandations pour chaque rapport publié par la Vice-présidence à la vérification et par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale. Les définitions des balises utilisées pour cette appréciation sont présentées à l'annexe 2.

Légende :  Appliquée  Progrès satisfaisants

### Rapport d'audit de performance portant sur l'encadrement de la Société de développement de Shawinigan (mars 2021)

Recommandation	Appréciation
<p>▲ 1. Prendre les dispositions nécessaires afin que l'entente conclue entre la Ville et la SDS concernant le développement industriel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ encadre de façon adéquate et selon la législation applicable l'ensemble des activités de la SDS et tienne compte du modèle d'affaires souhaité, et ce, principalement pour les activités de construction et d'exploitation de bâtiments industriels locatifs;</li> <li>◆ comporte des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes des activités de la SDS pour assurer une communication transparente des résultats;</li> <li>◆ comporte les exigences nécessaires en matière de gouvernance et de gestion pour s'assurer que les activités de la SDS sont effectuées dans le respect des normes en la matière et des saines pratiques.</li> </ul>	
<p>▲ 2. Définir de manière claire et formelle les rôles et responsabilités des intervenants de la Ville concernant le suivi de la relation d'affaires avec la SDS de façon à s'assurer d'une séparation de tâches adéquate.</p>	
<p>▲ 3. Désigner un responsable indépendant des activités de la SDS chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ d'établir des cibles de performance et des indicateurs en vue de pouvoir d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs visés par la Ville grâce à sa contribution;</li> <li>◆ de faire un suivi régulier du degré d'atteinte des cibles de performance auprès de la Direction générale et du conseil municipal;</li> <li>◆ d'analyser la demande de contribution en fonction des objectifs établis et de documenter cette analyse.</li> </ul>	
<p>▲ 4. Mettre en place un cadre d'évaluation des projets soumis à la SDS, lequel spécifie les principales étapes de cheminement d'un projet ainsi que les critères de rendement économique et financier minimum.</p>	
<p>▲ 5. Régulariser la situation quant au cautionnement non conforme et aux conditions de location de l'immeuble industriel s'y rattachant en fonction des dispositions légales applicables.</p>	
<p>▲ 6. S'assurer que la SDS transmet à la Direction générale un suivi périodique formel de l'état d'avancement de ses projets et que cette information est communiquée aux élus.</p>	
<p>▲ 7. S'assurer que la reddition de comptes obtenue de la SDS est bonifiée afin d'inclure des indicateurs permettant d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs fixés ainsi que de l'information sur les retombées économiques directes et indirectes et sur l'utilisation de la contribution versée par la Ville.</p>	

### Rapport d'enquête – Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (novembre 2022)

Recommandation	Appréciation
<p>▲1. Déposer en séance au conseil municipal le présent rapport.</p>	<p>✓</p>
<p>▲2. Dans la poursuite du plan d'action discuté avec la Commission pour donner suite au rapport d'audit, prendre les mesures requises pour s'assurer que toute aide financière, notamment sous forme de subvention ou de cautionnement, qu'elle accorde en vertu de la <i>Loi sur les immeubles industriels municipaux</i> (LIIM) à la Société de développement Shawinigan (SDS) ou à tout autre organisme de même nature est utilisée conformément aux prescriptions de cette loi et, à cette fin :</p> <p>2.1. établir un processus d'approbation des demandes de subvention ou de cautionnement;</p> <p>2.2. établir un processus de suivi des dossiers pour lesquels la Ville a subventionné ou cautionné la SDS ou tout autre organisme.</p>	<p>✓</p> <p>✓</p>
<p>▲3. Dans la poursuite du plan d'action discuté avec la Commission pour donner suite au rapport d'audit, mettre en œuvre des mécanismes efficaces d'accès à l'information par la population à l'égard des projets de la SDS auxquels des sommes publiques sont associées.</p>	<p>✓</p>

### Rapport d'enquête – Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Shawinigan (novembre 2024)

Recommandation	Appréciation
▲1. De déposer le présent rapport à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.	✓
▲2. D'offrir une formation aux membres du conseil et aux dirigeants de la Ville et des organismes mandataires concernant : 2.1. les rôles et responsabilités en matière d'engagement de dépenses et de contrôle budgétaire; 2.2. les pouvoirs d'aide en vertu de la Loi sur les compétences municipales; 2.3. les conditions d'admissibilités des dépenses aux subventions ministérielles.	✓
▲3. D'ajouter une disposition au Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux visant à interdire l'ingérence des élus dans l'administration quotidienne de la Ville et celle de ses organismes mandataires autrement qu'à l'occasion d'une prise de décision en séance publique du conseil municipal.	✓
▲4. De s'assurer que les décisions engageant une dépense pour la Ville soient prises par une résolution du conseil adoptée lors d'une séance publique ou par un fonctionnaire bénéficiant du pouvoir d'autoriser une dépense et de contracter, délégué par un règlement de la Ville, et ce, préalablement à la dépense.	✓
▲5. De s'assurer que les résolutions adoptées par la Ville soient suffisamment précises pour permettre aux citoyens de connaître réellement la nature de la dépense.	✓
▲6. De s'assurer que les dépenses autorisées par une résolution servent à l'objet pour lequel elles ont été autorisées.	✓
▲7. De s'assurer que l'octroi de mandats et d'aide financière à des organismes mandataires soit rigoureusement encadré par une entente écrite qui inclut des mécanismes de gestion saine et transparente des deniers publics.	✓
▲8. D'adopter et de voir au respect de mesures de contrôle visant à s'assurer que les deniers publics versés aux organismes mandataires soient utilisés aux fins auxquelles ils ont été accordés par l'autorité compétente, notamment en identifiant au moment de l'engagement de la dépense la personne responsable de faire les suivis, les règles d'admissibilité des dépenses et les modalités de versement des fonds.	✓
▲9. De suivre les recommandations des deux précédents rapports de la CMQ.	✓

## Balises pour l'appréciation de l'application des recommandations

Appréciation	Balises
 <b>Recommandation appliquée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les correctifs apportés portent sur tous les aspects importants de la recommandation.</li> <li>◆ Les lacunes sont corrigées adéquatement.</li> </ul>
 <b>Progrès satisfaisants</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ La municipalité ou l'organisme municipal travaille actuellement à l'application des recommandations par des actions que nous jugeons pertinentes et suffisantes pour corriger les lacunes dans un délai raisonnable. Nous avons l'engagement que la municipalité ou l'organisme municipal mènera à terme l'application des recommandations.</li> </ul>
 <b>Progrès insatisfaisants</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ La municipalité ou l'organisme municipal n'a pas terminé les actions entreprises et nous jugeons que les lacunes ne pourront être corrigées dans un délai raisonnable.</li> <li>◆ Les actions entreprises par la municipalité ou l'organisme municipal ne permettront pas de corriger les lacunes observées dans un délai raisonnable.</li> </ul>
 <b>Recommandation non appliquée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les correctifs apportés ne corrigent pas tous les aspects importants de la recommandation et aucun autre correctif n'est prévu.</li> <li>◆ Aucun correctif n'a été appliqué.</li> </ul>
 <b>Recommandation qui ne s'adresse pas à la municipalité auditée.</b>	
<b>Recommandation non applicable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ La recommandation ne s'applique plus pour l'une ou l'autre des raisons suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>– La situation ayant donné lieu à la recommandation n'a plus lieu;</li> <li>– L'évolution de la situation a diminué la pertinence de la recommandation de façon importante.</li> </ul> </li> <li>◆ La situation visée par la recommandation ne s'est pas produite depuis la publication du rapport d'audit.</li> </ul>

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*