

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

CMQ-69384-001

RAPPORT

**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**

Présenté à
Jean-Philippe Marois,
Président

Par **Denis Michaud,**
Vice-président de la
Commission municipale du Québec

19 juin 2023

Québec 

Contexte

Un rapport de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de la Commission municipale du Québec, du 4 novembre 2022, contient les conclusions et recommandations de la Commission concernant la situation portée à son attention dans la Ville de Shawinigan.

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que le cautionnement consenti par la Ville pour le prêt de 2 millions de dollars à la Société de développement de Shawinigan (SDS) pour l'achat par cette dernière d'un immeuble industriel contrevient à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LISM). La SDS ne fut qu'une intermédiaire qui a contracté le prêt auprès d'une institution financière, montant qui a été versé en totalité à une entreprise industrielle par le truchement de la transaction d'achat de l'immeuble par la SDS.

Conformément à l'article 15 de la LFADROP, la Commission a requis de la Municipalité d'être informée des mesures correctrices qu'elle aura mises en place. Le délai pour faire le suivi des recommandations a été fixé au 31 janvier 2023.

J'ai été désigné afin de m'assurer que la Municipalité a donné suite aux recommandations de la Commission.

L'enquête et les conclusions du rapport

L'enquête a porté sur l'opération d'achat et de revente de l'immeuble en question par la SDS. Les principaux faits pertinents à l'opération d'achat et de revente de l'immeuble par la SDS se résument ainsi :

- En avril 2013, une promesse d'achat au montant de deux millions de dollars, payable en totalité lors de la signature de l'acte de vente, est signée entre l'entreprise concernée (le vendeur) et la SDS;
- Cette promesse d'achat est conditionnelle, entre autres, au cautionnement par la Ville d'un prêt hypothécaire en faveur de la SDS et à la signature d'un bail afin de permettre à l'entreprise de poursuivre ses activités industrielles dans l'immeuble;
- Le 15 mai 2013, la Ville adopte, en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (ci-après « LIIM »), un règlement qui vise à fixer, aux fins de dépenses industrielles municipales, un montant de 5 450 000 \$ à concurrence duquel la Ville peut se porter caution en faveur de la SDS « afin de favoriser la transformation d'un bâtiment en un bâtiment industriel locatif »;
- Le 27 mai 2013, lors d'une séance extraordinaire du conseil municipal, la Ville adopte la résolution R 290-27-05-13 par laquelle elle se porte caution en faveur de la SDS pour l'acquisition de l'immeuble appartenant alors à l'entreprise concernée;

- Le 24 juillet 2013, l'achat de l'immeuble par la SDS se concrétise, et un bail est signé avec l'entreprise, ce qui lui permet de poursuivre ses activités industrielles dans l'immeuble;
- Un bail avec option d'achat d'une durée initiale de 10 ans est signé entre l'entreprise vendeuse et la SDS;
- Le loyer total est fixé à deux millions de dollars plus les intérêts, ce qui correspond au prix de vente de l'immeuble, auquel s'ajoutent les intérêts que la SDS doit payer à l'institution financière pour le remboursement du prêt;
- Un « loyer additionnel » est payable par l'entreprise concernée, lequel correspond aux dépenses usuelles comme les taxes municipales et les autres frais afférents à l'immeuble (déneigement et services publics), l'entreprise étant, selon les termes du bail, responsable d'agir à l'égard de l'immeuble comme si elle en était la propriétaire;
- Le 1^{er} juin 2021, l'entreprise rachète l'immeuble pour la somme de 1 016 006,68 \$ convenue au bail, laquelle représente la balance du prêt contracté par la SDS. Au rôle d'évaluation foncière municipale, en 2019, l'immeuble est évalué à 1 931 589 \$.

Dans son rapport, la Commission en arrive à la conclusion que la SDS n'a été qu'une intermédiaire entre la Ville et l'entreprise concernée. La SDS a contracté auprès d'une institution financière un prêt de deux millions de dollars que la Ville a cautionné. Le montant a été versé en totalité à l'entreprise par le truchement de la transaction d'achat de l'immeuble par la SDS; les conditions de remboursement du prêt de la SDS ont été transférées au « locataire » par l'entremise des clauses du bail. Pendant les 24 premiers mois, l'entreprise n'a eu à rembourser, à titre de loyer, que les intérêts payables sur le prêt, sans aucun capital. Par la suite, le loyer (remboursement du prêt en capital et intérêts) devait être payé sur la période d'amortissement restante convenue à l'acte de prêt de la SDS.

En réalité, la Ville a cautionné un prêt à l'entreprise, manœuvre indirecte se traduisant par un cautionnement consenti au profit de la SDS, celle-ci jouant le rôle d'intermédiaire en tant qu'acheteur-locateur-revendeur auprès de l'entreprise. La Ville a ainsi fait indirectement ce que lui interdit la LISM, soit venir en aide à une entreprise commerciale en cautionnant un prêt à son bénéfice.

Il est intéressant de noter que le bail consenti à l'entreprise est demeuré secret jusqu'à la tenue de l'enquête sur la divulgation d'actes répréhensibles. Même le MAMH, qui a autorisé la Ville à cautionner la SDS en 2013, ne connaissait pas la teneur des avantages consentis par la SDS à l'entreprise. Bref, la Ville a gardé secrète son aide en utilisant la SDS comme mandataire.

Les recommandations du rapport

En conséquence des conclusions auxquelles elle en arrive dans son rapport, la Commission recommande à la Ville :

- De déposer le rapport en séance au conseil municipal;
- Dans la poursuite du plan d'action discuté avec la Commission pour donner suite au rapport d'audit ayant précédé le rapport d'enquête, 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 *Loi sur les immeubles industriels municipaux* à la SDS ou à tout autre organisme de même nature est utilisée conformément aux prescriptions de cette loi et, à cette fin :
 - o Établir un processus d'approbation des demandes de subvention ou de cautionnement;
 - o Établir un processus de suivi des dossiers pour lesquels la Ville a subventionné ou cautionné la SDS ou tout autre organisme.
- 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.

Le suivi de la Ville

Le 30 janvier 2023, le directeur général associé, M^e Yves Vincent, nous transmettait une lettre décrivant les actions posées par la Ville pour donner suite aux recommandations du rapport. Deux actions sont présentées :

- Le rapport de la Commission a été déposé en séance publique du conseil le 13 décembre 2022;
- La Ville a formé un comité de travail qui a procédé à l'examen des façons de faire de la Ville. Le Comité a formalisé les mécanismes en place par la rédaction d'une procédure écrite intitulée « Procédure d'approbation des demandes d'aides en regard des immeubles industriels ». Cette procédure sera présentée le 14 février 2023.

La Ville nous indiquait alors que la procédure nous serait transmise si nous le demandions, ce que nous avons fait. Nous avons obtenu la procédure le 20 février 2023. Elle est jointe en annexe du présent rapport.

À sa lecture, la Procédure ne révèle que peu de détails concernant l'analyse et l'évaluation des demandes qui lui seront adressées. Elle traite des objectifs, de l'encadrement légal, des formes d'aide et des étapes d'analyses requises (entente cadre, LIIM, lois privées), du processus décisionnel, du suivi des dossiers et du mécanisme de transmission d'informations à la population.

Dans la Procédure, les critères d'approbation des demandes de subvention ou de cautionnement et les éléments faisant partie du suivi des dossiers sont absents ou imprécis. De plus, les mécanismes de transmission d'informations à la population ne contiennent aucune mesure autre que la procédure de traitement normal des demandes d'accès à l'information.

Par conséquent, le 28 février 2023, nous avons demandé à la Ville de nous fournir des informations additionnelles et de répondre à certaines questions concernant la Procédure. Le but était d'établir la mise en œuvre réelle des recommandations du rapport de la Commission et de comprendre en détail la procédure mise en place par la Ville. Celle-ci a répondu à notre demande le 29 mars 2023.

Les demandes additionnelles faites à la Ville

En ce qui concerne l'analyse juridique, la Procédure mentionne la prise en considération de quelques aspects de la LIIM et des lois privées concernant la Ville : le pouvoir habilitant de la Ville, qui concernent la construction ou la transformation d'un bâtiment à des fins de location, les modalités réglementaires et budgétaires, les approbations requises et les règles spéciales prévues aux lois privées applicables. Afin d'en savoir plus, nous avons posé deux questions sur l'analyse juridique prévue :

- Est-ce que l'analyse juridique s'arrête à ces seuls éléments?
- Est-ce que les limitations aux pouvoirs de la Ville que prévoient la LIIM (durée du bail, prix de vente des immeubles, certificat du greffier-trésorier sur les coûts que doit couvrir le prix de vente, etc.) seront considérées comme applicables à la SDS en tant que mandataire de la Ville et seront intégrées à cette analyse?

Quant à l'analyse de l'opportunité de l'aide de la Ville pour certains projets, la Procédure énonce à son article 4 que « [p]our que le Service du développement économique recommande que la Ville accorde la demande d'aide, il faut que le projet soit structurant et conforme aux objectifs de sa vision du développement économique de son territoire et que les sommes allouées [soient] utilisées à bon escient et qu'elles [entraînent] des retombées économiques directes et indirectes ».

La Procédure ne précise pas ce qu'est un « projet structurant », les « objectifs de [la vision de la Ville] du développement économique de son territoire », ni les « retombées économiques directes et indirectes » attendues. Elle ne précise pas non plus si ces éléments existent et, si tel est le cas, dans quel document ils sont consignés. Compte tenu des conclusions et des

recommandations du rapport de la Commission, nous nous attendions à tout le moins à ce que des éléments de ce type soient précisés dans la Procédure.

Nous avons donc demandé à la Ville de préciser les éléments suivants :

- Qu'est un « projet structurant » au sens de la Procédure?
- Quels sont les « objectifs de [la vision de la Ville] du développement économique de son territoire » et les « retombées économiques directes et indirectes » attendues?

Ajoutons que la Procédure s'en remet à une « entente-cadre » avec l'organisme bénéficiaire (paragraphe 4.1) pour l'encadrement de l'aide de la Ville et pour décider de son opportunité. Une nouvelle entente est intervenue entre la Ville et la SDS en novembre 2021. Il convient donc d'examiner cette entente-cadre afin d'évaluer l'encadrement des activités de la SDS.

L'article 1 de l'entente du mois de novembre 2021 précise que l'objet de l'entente est « de favoriser un développement industriel cohérent et harmonieux sur le territoire de la Ville » et qu'à cette fin, « la Ville mandate la SDS pour acquérir, construire et exploiter des immeubles industriels sur son territoire », que le « contrat » vient encadrer ce mandat et les activités, obligations de reddition de comptes de la SDS et les attentes de la Ville en matière de gouvernance et de gestion. L'entente ne nous dit rien de ce qu'est le « développement industriel cohérent et harmonieux » de la Ville.

Nous avons posé les questions suivantes :

- Qu'est-ce qu'on entend par un « développement industriel cohérent et harmonieux » de la Ville de Shawinigan?
- Ce concept est-il précisé ailleurs? Si oui, dans quel document et comment est-il défini?

En ce qui concerne les obligations de la SDS, elle agit à titre de mandataire, pour le compte et au nom de la Ville (article 1 et paragraphe 3.01 de l'entente). Le paragraphe 3.03.01 de l'entente prévoit que l'organisme « s'engage à observer et respecter tout règlement, toute loi, toute réglementation applicable et toute ordonnance émise par toute autorité compétente ».

Nous avons demandé à la Ville des réponses sur les points suivants :

- Cette obligation générale comprend-elle l'obligation de respecter les règles de la LIIM et de la LISM quant à l'acquisition, la location ou l'aliénation d'immeubles industriels?
- Autrement dit, en tant que mandataire de la Ville, la SDS a-t-elle la même obligation de respecter les règles de droit applicables à cette dernière?

Le paragraphe 3.05 de l'entente indique que, « sous réserve des dispositions de son Règlement de gestion contractuelle, la SDS doit déployer tous les efforts raisonnables, en tenant compte des enjeux, pour obtenir les meilleurs prix disponibles ». Nous avons demandé à la Ville de nous transmettre ce règlement. Nous avons demandé pourquoi l'entente ne prévoit tout simplement pas que la SDS, en tant que mandataire, est tenue d'appliquer le Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville.

Quant au suivi des dossiers d'aide, nous comprenons que la Procédure (article 6) ne vise que les dossiers d'aide consentie directement à la SDS et qu'elle ne vise pas expressément l'aide indirecte à des entreprises en utilisant la SDS comme mandataire ou intermédiaire. La Procédure prévoit un suivi périodique des projets qui concernent directement la SDS et une reddition de comptes périodique, mais aucune exigence expresse qu'elle rende compte des ententes qu'elle conclut avec des entreprises industrielles. Nous constatons donc que la Procédure ne permet pas de rendre publique l'aide indirecte de la Ville à des entreprises et d'en faire le suivi, ce qui était au cœur de l'enquête et des recommandations de la Commission.

Le rapport de suivi périodique doit permettre « d'évaluer les actions entreprises en lien avec les objectifs recherchés et selon les indicateurs de performance fixés en vertu de l'entente » (paragraphe 6.1). La reddition de comptes vise quant à elle à permettre de vérifier que « les sommes allouées sont utilisées à bon escient et qu'elles entraînent des retombées économiques directes et indirectes escomptées » (paragraphe 6.2).

C'est l'entente-cadre avec la SDS qui vient donc préciser la portée du suivi et de la reddition de comptes qu'elle doit faire à la Ville. Le paragraphe 3.07 de l'entente prévoit que dans « l'exécution des objectifs visés, la SDS doit rendre certains services comptables et financiers énumérés aux articles suivants ».

Nous avons demandé les précisions suivantes :

- Le suivi et la reddition de comptes porteront-ils sur des éléments autres que des informations comptables et financières?
- La SDS devra-t-elle justifier ses contrats de location ou d'aliénation d'immeubles à des entreprises en particulier et en transmettre le contenu à la Ville?
- Ni la Procédure ni l'entente ne précise les objectifs recherchés, les indicateurs et les retombées économiques attendues des actions de la SDS. Sur quels objectifs et indicateurs se basera la Ville pour évaluer le suivi et la reddition de comptes? Quelles sont les retombées économiques attendues?

La Procédure ne précise pas à qui sont transmis le suivi et la reddition de comptes. Le paragraphe 3.07.01 de l'entente-cadre précise toutefois que le rapport de suivi et le rapport annuel de la SDS doivent être transmis au directeur général de la Ville. Quant à la reddition de comptes, le paragraphe 3.07.02 ne le précise pas, mais nous déduisons qu'elle doit être transmise, de la même manière, au directeur général de la Ville. Nous avons demandé des précisions sur la transmission de l'information :

- La Ville prévoit-elle un mécanisme de transmission de l'information aux décideurs municipaux, à savoir les membres du conseil?
- Est-ce que le directeur général sera tenu de déposer ces documents au conseil municipal? Si oui, pourquoi ne pas l'avoir indiqué dans la Procédure?

Enfin, quant à la transparence et à la procédure d'accès à l'information pour la population, la Procédure prévoit bien que la résolution autorisant une aide doit contenir certains détails

(processus décisionnel suivi, nom de l'organisme visé et coordonnées de l'immeuble concerné), mais rien n'est prévu quant au contenu précis du suivi périodique et de la reddition de comptes. Et pour les mécanismes efficaces d'accès à l'information pour la population, tout ce que signale la Procédure porte sur l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (ci-après *Loi sur l'accès*).

Nous avons donc questionné la Ville sur ces points :

- La Ville a-t-elle pour seule intention de s'en remettre à l'application de la *Loi sur l'accès*?
- A-t-elle envisagé d'autres moyens de rendre l'information disponible quant aux ententes avec son mandataire, la SDS, et les contrats intervenus entre celle-ci et les entreprises locataires ou acquéreuses des immeubles industriels?

Les réponses de la Ville

Dans sa réponse du 29 mars 2023, le directeur général de la Ville s'est dit étonné de nos demandes de précisions qui, selon lui, débordent du mandat qui nous a été confié :

« Nulle part, les recommandations du rapport dont vous faites le suivi, n'exigent d'inclure un niveau de détails en particulier, des définitions, des précisions à apporter ou des phrases et textes à prévoir en particulier. Nous constatons que ces demandes n'émanent pas des recommandations du rapport de la CMQ ».

Selon le directeur général, la Ville a donné suite aux recommandations du rapport. D'abord, le rapport de la Commission a été déposé lors de la séance publique du 13 décembre 2022. Puis les trois autres recommandations (établir un processus d'approbation des demandes de subvention ou de cautionnement, établir un processus de suivi des dossiers et mettre en œuvre des mécanismes efficaces d'accès à l'information par la population) sont rencontrées par l'adoption de la Procédure. En ce qui concerne les mécanismes d'accès à l'information, le directeur général est d'avis que la Procédure ajoute des obligations supplémentaires au cadre de la *Loi sur l'accès*.

La lettre du directeur général était accompagnée d'un tableau comprenant des commentaires sur le suivi donné par la Ville aux recommandations. En résumé, ces commentaires font état de ce qui suit :

- La Procédure nomme les critères sur lesquels doivent s'appuyer les décisions dans le cadre du processus d'approbation des demandes de subvention et de cautionnement. Les recommandations du rapport n'exigent aucune précision sur les critères faisant partie du processus. Il appartient au Service de développement économique de la Ville de démontrer, dans sa recommandation au conseil, que la demande d'aide répond à ces critères;

- En ce qui concerne l'analyse juridique des demandes d'aide, la Ville écarte la possibilité que les limitations aux pouvoirs de la Ville que prévoit la LIIM soient applicables à la SDS. Il n'y a aucune obligation légale à cet égard, selon les juristes de la Ville. La SDS est une personne morale de droit privé et aucune disposition expresse de la loi n'en fait un organisme lié à la Ville. Le tableau prévoit par ailleurs demander à la SDS de fournir son Règlement de gestion contractuelle¹;
- Sur la notion de « projet structurant », les objectifs de développement économique faisant partie de la vision de la Ville et les « retombées économiques directes et indirectes attendues », la Ville répond que la Procédure « n'a pas pour fonction de déterminer les objectifs de la vision de la Ville, mais bien d'indiquer que des objectifs de la vision soit respectée (sic) dans l'analyse des demandes d'aide financière ou de cautionnement »;
- Quant au « développement industriel cohérent et harmonieux », il fait référence à la cohérence avec le Plan stratégique d'action 2023-2026 du Service de développement économique en préparation, avec l'Énoncé de vision stratégique Shawinigan 2030 et avec le Schéma d'aménagement et de développement durable de la Ville;
- Enfin, la tableau contient le commentaire suivant : « C'est le responsable indépendant des activités de la SDS désigné qui est chargé d'établir des cibles de performance et des indicateurs, d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs visés, de faire un suivi régulier du degré d'atteinte des cibles auprès de la Direction générale et du conseil municipal puis d'analyser la demande de contribution en fonction des objectifs établis et de documenter cette analyse, tel qu'exigé dans les recommandations de l'audit ».

Analyse

Dans la mise en œuvre de recommandations qui émanent d'un rapport de la Commission, la municipalité concernée ne peut faire l'économie des constats et des conclusions du rapport dont il est question pour interpréter le contenu et la portée de ces recommandations. Et pourtant, c'est malheureusement ce que fait la Ville dans le présent dossier.

Les faits constatés dans le rapport amènent une conclusion très simple : la Ville de Shawinigan a cautionné un prêt hypothécaire qui a servi à soutenir financièrement une entreprise industrielle privée. Elle l'a fait indirectement, en utilisant un intermédiaire, la SDS, ce qui a permis de contourner la LIIM et la LISM : la SDS achète un immeuble à l'entreprise pour lui relouer avec option d'achat et l'achat par la SDS est supporté par un cautionnement de la Ville. Nous ne sommes pas dans le cas d'un OBNL, cautionné ou subventionné par la Ville dans l'objectif principal d'exploiter un bâtiment industriel locatif, comme le prévoit l'article 6.1 LIIM. Les

¹ S'il a été demandé et obtenu par la Ville, ce document ne nous a pas été transmis.

dispositions de l'entente entre la SDS et l'entreprise démontre que l'exploitation du bâtiment par la SDS est fictive et sert de paravent à l'aide apportée par la Ville.

Afin d'éviter la répétition d'une opération similaire, la 2^e recommandation du rapport de la Commission est de « 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 LIIM à la SDS ou à tout autre organisme de même nature est utilisée conformément aux prescriptions de cette loi ». C'est à cette fin que la recommandation comprend un processus d'approbation des demandes de subvention ou de cautionnement. Or, le processus mis en place par la Ville ne permet aucunement d'atteindre l'objectif visé par la recommandation.

Malgré le rapport de la Commission, la Ville nie avoir contrevenu à la loi. Sa prétention est qu'elle peut soutenir financièrement un organisme à but non lucratif, la SDS, en lui versant une subvention ou en la cautionnant dans ses actions visant le soutien à l'implantation ou au maintien d'entreprises industrielles sur son territoire. Elle prétend que la SDS, en tant que personne morale de droit privé, n'a pas à s'assujettir à la LIIM et à la LISM. Dans sa lettre du 29 mars 2023, le directeur général de la Ville reproche au soussigné de poursuivre cet objectif :

« Par ailleurs, je constate de plus que vos questionnements dissimulent la ferme intention de soumettre la SDS à l'application de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* et la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* et ainsi priver la ville de son droit de mandater un organisme à but non lucratif ayant pour mission de favoriser son développement et son essor économiques, tel que le prévoit la *Loi sur les compétences municipales* ».

Il n'est pas question d'assujettir la SDS à la LIIM ou à la LISM, mais de s'assurer que la Ville respecte ces lois et n'utilise pas la SDS pour les contourner. Lorsque la Ville subventionne ou se porte caution de la SDS pour un projet industriel, la Ville doit respecter ces deux lois. En principe, lorsqu'un organisme à but non lucratif exploite un immeuble industriel locatif, il peut agir à sa guise dans ses relations contractuelles avec les entreprises dans la mesure où la Ville ne subventionne pas ou ne se porte pas caution du projet².

Au contraire, ce que revendique la Ville, c'est son droit de se soustraire à l'application de ces deux lois en mandatant la SDS pour agir à sa place pour venir en aide à une entreprise, comme elle l'a fait dans le cas ayant fait l'objet de l'enquête. Ainsi, la Ville nie ou ignore la règle bien connue qu'une municipalité ne peut faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement. Cette règle est d'ailleurs reprise à l'article 1 de la LISM³. Les subventions qu'elle verse ou les

² Toutefois, il faut voir si une entente entre la Ville et l'organisme ne change pas la situation juridique de la Ville, comme nous le verrons plus loin.

³ « 1. Nonobstant toute disposition contraire ou incompatible dans une loi générale ou spéciale, aucune municipalité ne peut ni directement, ni indirectement, venir en aide à un établissement industriel ou commercial, autrement que de la façon prévue à la Loi sur les immeubles industriels municipaux (chapitre I-0.1), et notamment, sans restreindre en rien la généralité des termes précédents, elle ne peut venir en aide au aucune des manières suivantes, savoir : [...] 2° en donnant ou prêtant de l'argent ou autre valeur ou en donnant la jouissance ou la propriété d'un immeuble; 3° en garantissant, par endossement ou autrement, une somme d'argent empruntée [...]. » (nous soulignons).

cautionnements qu'elle donne à la SDS ne peuvent servir indirectement à venir en aide à une entreprise industrielle, sauf dans la mesure prévue à la LIIM⁴.

Le lien contractuel qui unit la SDS à la Ville soulève par ailleurs d'autres questions. La loi ne fait pas de la SDS un mandataire de la Ville, mais l'entente-cadre qu'elle a signée avec la SDS désigne expressément cette dernière comme son mandataire. Cette entente précise que la Ville « mandate la SDS pour acquérir, construire et exploiter des immeubles industriels sur son territoire » et que « ce contrat encadre notamment le mandat de la SDS ainsi que ses activités, ses obligations de reddition de comptes ainsi que les attentes en matière de gouvernance et de gestion » (article 1.00).

La Ville semble oublier ce qu'est un mandataire. Le premier alinéa de l'article 2130 du Code civil du Québec définit ainsi le mandat :

« 2130. Le mandat est le contrat par lequel une personne, le mandant, donne le pouvoir de la représenter dans l'accomplissement d'un acte juridique avec un tiers, à une autre personne, le mandataire qui, par le fait de son acceptation, s'oblige à l'exercer. »

Si la SDS agit à titre de représentante de la Ville, elle ne peut agir à sa guise et ne pas tenir compte des obligations et des limites des pouvoirs de la Ville. Un mandat qui permet de contourner des règles d'ordre public est susceptible d'être annulé par les tribunaux. Rien de moins!

De plus, la Ville ne peut invoquer les dispositions de la *Loi sur les compétences municipales*, car cette loi ne lui permet pas d'utiliser un OBNL afin de cautionner ou de verser une aide financière à une entreprise industrielle. L'article 11 de cette loi permet à la Ville de « constituer un organisme à but non lucratif dont le but est de fournir un soutien technique à une entreprise située sur son territoire ». Le mandat de la SDS va bien au-delà de fournir un soutien technique. L'article 93 de cette même loi permet à la Ville de constituer tout organisme ayant pour mandat la promotion industrielle, commerciale ou touristique. Encore ici, le mandat de la SDS ne se limite aucunement à la promotion industrielle, commerciale ou touristique. La Ville a beau s'appuyer sur l'article 6.1 de la LIIM, force est de constater que, dans le cas ayant fait l'objet de l'enquête de la Commission, la Ville a outrepassé les limites de ce que permet cette disposition.

En ce qui concerne la mise en œuvre de mécanismes efficaces d'accès à l'information par la population, il faut rappeler que, dans le cas sous enquête, la Ville s'est portée caution de la SDS sans préciser que cette aide devait permettre de venir en aide à l'entreprise concernée. Le projet d'achat (de location et de revente) de la SDS avait pour objectif de venir en aide à une entreprise

⁴ Dans le rapport d'audit de la Commission en novembre 2021, la Commission précisait ce qui suit : « 57. Il faut noter que les dispositions légales prévues à la LIIM et à la LISM s'appliquant à la Ville le sont également pour les projets d'immeubles industriels locatifs réalisés par la SDS, lorsque ces projets sont cautionnés ou subventionnés par la Ville et qu'ils se situent à l'extérieur des lots désignés par les lois d'intérêt privé. Ainsi, les cautionnements donnés pour des projets se situant à l'extérieur des lots doivent être approuvés par le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et les conditions relatives notamment à la durée du bail doivent être conformes aux dispositions applicables à la Ville. »

particulière. Avant l'enquête de la Commission, la Ville versait de l'aide financière à la SDS sans préciser pour quel projet en particulier, d'où la recommandation sur des mécanismes efficaces d'accès à l'information.

Or, la Procédure n'offre que peu de garanties de transparence : les résolutions du conseil seront plus détaillées (art. 7.1) ; une fois par année, un résumé des aides consenties sera rendu public et la Ville pourra exiger la production d'un rapport annuel faisant état des projets réalisés et le publier sur son site Internet (art. 7.2) ; et le Service du greffe maintiendra en place un processus des demandes qui respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès*. Bref, l'effort est ici minime. Rien ne semble être prévu pour rendre publiques les activités de la SDS exercées grâce au financement ou au cautionnement de la Ville. Signalons qu'au mois de mars dernier, le maire de la Ville a affirmé publiquement s'en remettre à la SDS pour rendre les informations disponibles. Le directeur général de la SDS a par ailleurs affirmé que celle-ci n'est pas tenue aux mêmes règles d'accès à l'information que la Ville⁵. Pourtant, avec un peu de bonne volonté, la Ville pourrait se montrer plus transparente quant à l'utilisation de l'aide qu'elle donne à la SDS : il suffirait que le financement de l'organisme par la Ville soit conditionnel à la disponibilité de certaines informations pour le public. Invoquer la non-application de la *Loi sur l'accès* à la SDS ne vise qu'à soustraire l'utilisation des fonds de la Ville au regard du public.

Conclusion

La Ville a établi sur papier un processus d'approbation des demandes de subvention ou de cautionnement et un processus de suivi des dossiers pour lesquels la Ville a subventionné ou cautionné la SDS ou tout autre organisme. Ce faisant, elle prétend avoir mis en œuvre les recommandations du rapport de la Commission. Nous ne sommes aucunement de cet avis.

Il y a bien une procédure mise en place, mais celle-ci ne permet aucunement de voir au respect de la LIIM et de la LISM. Aucune analyse ne sera faite afin de déterminer si une subvention ou un cautionnement donné à la SDS constitue une aide indirecte à une entreprise industrielle. De plus, les mesures contenues dans la Procédure quant aux mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes des activités de la SDS sont peu précises, ces activités restant soumises à l'évaluation discrétionnaire d'un fonctionnaire responsable désigné.

Enfin, quant à l'accès à l'information pour la population, aucune amélioration tangible n'est prévue dans la Procédure.

Le suivi, fait par la Ville, de la mise en œuvre des recommandations est insatisfaisant et ne répond pas aux préoccupations exprimées dans le rapport de la Commission. La Ville n'exprime aucune volonté de se montrer plus transparente et de s'assurer que l'aide fournie à la SDS ne soit pas destinée indirectement à une entreprise industrielle.

⁵ <https://www.lenouvelliste.ca/2023/02/15/la-ville-de-shawinigan-donne-suite-a-lenquete-de-la-commission-municipale-48a87d4df70a4991e8065fea77857699/>.

Pour ces raisons, nous recommandons que la Commission procède périodiquement à la surveillance des activités de la SDS et de la Ville en regard de la gestion des immeubles industriels sur son territoire.

Denis Michaud
Membre
Commission municipale du Québec

La version numérique de ce document constitue l'original de la Commission municipale du Québec	
Secrétaire	Président

Annexe en pièce jointe



Procédure d'approbation des demandes d'aides sur les immeubles industriels municipaux

1. Préambule

L'administration municipale accorde une place prépondérante à la gestion des finances, ce qui lui permet de prendre des décisions opérationnelles éclairées, tel que le prônent les valeurs de la Ville de Shawinigan.

Conformément à la *Loi sur les compétences municipales*, la Ville a confié à un organisme à but non lucratif, la mission de favoriser le développement et l'essor économique de son territoire. Le modèle d'affaires choisi consiste en l'exploitation par cet organisme, d'immobilisations industrielles via la construction, l'acquisition et/ou l'amélioration d'immeubles industriels, ceci afin de les rendre disponibles auprès d'entreprises souhaitant développer leurs activités sur le territoire de la Ville de Shawinigan.

En ce sens, l'établissement de mécanismes d'analyse des demandes d'aide provenant de cet organisme ou de tout autre organisme de même nature voué au développement immobilier, industriel et commercial, (*ci-après appelés : l'organisme*) est essentiel pour optimiser une gestion prudente et responsable des sommes que la Ville investit pour son développement économique.

Ainsi, consigner à l'intérieur d'une procédure écrite, les pratiques en vigueur, assure une meilleure communication de celles-ci, les formalise et en garantit le respect en toutes circonstances.

2. Objectifs

Les objectifs poursuivis par cette procédure administrative sont :

- Décrire le processus d'approbation des demandes d'aide financière ou de cautionnement présentées par l'organisme, en conformité avec la législation;
- Indiquer les mécanismes d'accès à l'information à l'égard des projets de l'organisme auxquels des sommes publiques sont associées;
- Décrire un processus de suivi des dossiers pour lesquels l'organisme a reçu une réponse favorable.

3. Encadrement légal

La Ville de Shawinigan s'assure que ses processus et pratiques de gestion respectent le cadre légal et réglementaire en vigueur. Les demandes d'aide financière ou de cautionnement visées à la présente procédure doivent être traitées en conformité avec la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, de la *Loi concernant la Ville de Shawinigan (1997, chapitre 114)* et de la *Loi sur la Ville de Shawinigan (2002, chapitre 99)*, selon le cas.

4. Formes d'aides et étapes d'analyses requises

Les deux formes d'aides financières sont le cautionnement et le versement de subventions.

Toute demande d'aide financière doit faire l'objet d'un processus d'analyse financière et juridique. L'analyse financière est réalisée par le Service du développement économique alors que l'analyse juridique est réalisée par le Service du greffe et des affaires juridiques.

Pour que le Service du développement économique recommande que la Ville accorde la demande d'aide, il faut que le projet soit structurant et conforme aux objectifs de sa vision du développement économique de son territoire et que les sommes allouées seront utilisées à bon escient et qu'elles entraîneront des retombées économiques directes et indirectes.

L'analyse juridique vise quant à elle, à déterminer d'une part, si la Ville dispose du pouvoir habilitant et d'autre part, le processus applicable à son approbation en fonction des dispositions législatives applicables.

4.1 Entente cadre

Toute forme d'aide financière doit être encadrée par une entente avec l'organisme, relativement à l'établissement d'une relation d'affaires en vue de favoriser le développement économique, l'acquisition, la construction et l'exploitation d'immeubles industriels sur le territoire de la Ville.

Ce contrat encadre les activités de l'organisme en y prévoyant une description détaillée de son objet, son mode de fonctionnement, les obligations des parties, notamment le paiement d'une contrepartie, les résultats attendus et les redditions de comptes ainsi que le cadre de gouvernance.

4.2 Loi sur les immeubles industriels municipaux (LIIM)

En premier lieu, l'analyse doit tenir compte de la disponibilité des sommes prévues au règlement annuel avant de déterminer si l'aide peut être consentie.

Tableau résumé des pouvoirs habilitants selon la LIIM	
Objets	Exploitation Construction ou transformation d'un bâtiment à des fins de location
Modalités	Moins de 1 % du budget Règlement fixant les dépenses aux fins des immeubles industriels en vigueur pour l'exercice visé (volet I – général) Calendrier régulier
	Plus de 1 % du budget Règlement fixant les dépenses aux fins des immeubles industriels en vigueur pour l'exercice visé (volet III – spécial) Approbation des personnes habiles à voter

*Procédure d'approbation de demandes d'aides
sur les immeubles industriels municipaux*

Processus	Exploitation Caution sans approbation du MAMH
	Construction ou transformation Caution avec approbation du MAMH

4.3 Lois privées

En plus des pouvoirs prévus à la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, la Ville dispose d'habilitations particulières édictées par 2 lois privées. Ce sont la *Loi concernant la Ville de Shawinigan* (1997, chapitre 114) et de la *Loi sur la Ville de Shawinigan* (2002, chapitre 99).

La Loi 2002 indique que la Ville peut se porter caution d'un organisme à but non lucratif ou lui accorder une subvention afin de favoriser la construction ou l'exploitation de bâtiments industriels locatifs sur les immeubles désignés aux annexes A, B, C et D et à l'annexe A de la *Loi concernant la Ville de Shawinigan* (1997, chapitre 114).

L'analyse devra tenir compte de la disponibilité des sommes prévues aux règlements annuels volet II avant de déterminer si l'aide peut être consentie.

Tableau résumé des pouvoirs habilitants selon les lois privées	
Objets	Exploitation de bâtiments industriels locatifs Construction de bâtiments industriels locatifs
Modalités	Moins de 3 % du budget Règlement fixant les dépenses aux fins des immeubles industriels en vigueur pour l'exercice visé (volet II a – général) Calendrier régulier
	Plus de 3 % du budget Règlement fixant les dépenses aux fins des immeubles industriels en vigueur pour l'exercice visé (volet II b – spécial) Approbation des personnes habiles à voter et du MAMH
Processus	Caution sans approbation du MAMH
Exception	Construction prévue à l'annexe B du PL 261 Aucun règlement annuel requis Caution sans approbation du MAMH

5. Processus décisionnel

Une fois l'analyse juridique réalisée selon les paragraphes 4.2 et 4.3 de la présente procédure et déterminant que la Ville dispose du pouvoir habilitant, le versement d'une subvention ou le cautionnement est assujéti au processus décisionnel qui suit.

5.3 Approbation par le conseil

Lorsque le directeur du Service du développement économique a obtenu un avis juridique favorable, il prépare un sommaire décisionnel qu'il adresse au Service du greffe et des

affaires juridiques. Les membres du conseil prennent connaissance de la recommandation par le biais de ce sommaire.

Si les membres du conseil acceptent la demande, une résolution est adoptée afin de donner plein effet à la décision. La résolution doit contenir les éléments prescrits à l'article 7 afin de favoriser la transparence et une meilleure communication envers le public à l'égard des projets de l'organisme auxquels des sommes publiques sont associées.

Suite à l'adoption de la résolution, le Service du greffe et des affaires juridiques assure le suivi du processus d'approbation édicté par la législation et applicable selon le cas.

6. Suivi des dossiers

Lorsque l'organisme a obtenu une aide de la Ville à sa demande de subvention ou de caution, un processus de suivi des dossiers est mis en place de la manière prévue ci-après.

Ces modalités doivent être prévues à l'entente-cadre.

6.1 Suivi périodique des projets

Quatre fois par année, l'organisme doit présenter un rapport de suivi des projets en cours permettant d'évaluer les actions entreprises en lien avec les objectifs recherchés et selon les indicateurs de performance fixés en vertu de l'entente visée au paragraphe 4.1 de la présente procédure. Ce rapport doit être transmis au directeur général de la Ville.

De plus, un rapport annuel doit également être transmis de la même manière.

6.2 Reddition de comptes

Afin d'assurer à la Ville que les sommes allouées sont utilisées à bon escient et qu'elles entraînent des retombées économiques directes et indirectes escomptées, l'organisme doit présenter une reddition de compte périodique basée sur des mécanismes d'évaluation démontrant comment la contribution versée a été utilisée.

Cette reddition de compte doit considérer non seulement l'information de nature financière mais également celle se rapportant à la plus-value économique créée par l'organisme sur le territoire de la Ville.

Elle doit comprendre minimalement les indicateurs du suivi de réalisation et de résultats ainsi que les perspectives liées aux activités de l'organisme.

7. Mécanisme de transmission d'information à la population

Afin de favoriser la transparence et une meilleure communication envers le public à l'égard des projets de l'organisme auxquels des sommes publiques sont associées, les

mécanismes qui suivent s'appliquent à toute aide consentie en vertu de la présente procédure.

7.1 Adoption d'une résolution

La résolution adoptée par le conseil municipal qui a pour effet d'autoriser une aide devra être détaillée et comprendre les informations suivantes :

- le processus décisionnel suivi;
- le nom de l'organisme visé;
- les coordonnées de l'immeuble concerné, le cas échéant.

Il en est de même pour la contribution annuelle versée par la Ville à l'organisme.

7.2 Résumé des aides et rapport annuel

Une fois par année, le Service du développement économique rendra public, un résumé des aides consenties en application de la présente procédure.

En fonction du niveau d'aides qui pourrait être accordé à l'organisme, la Ville peut exiger la production d'un rapport annuel faisant état des projets réalisés et le déposer sur son site internet.

7.3 Accès aux documents

En ce qui a trait à l'application à proprement dit de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*, le Service du greffe et des affaires juridiques et la responsable de l'accès à l'information maintiennent en place un processus des demandes qui respecte les délais prescrits.

Lorsqu'une demande d'accès porte sur des documents à caractère public qui font partie des délibérations du conseil tels que les procès-verbaux, les règlements ainsi que les résolutions, la responsable de l'accès à l'information s'assure d'y répondre en deçà des délais prescrits.

8. Mise à jour

La présente procédure est révisée au besoin, notamment pour tenir compte de changements législatifs.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous