

Québec, le 28 juin 2024

**PAR COURRIEL**

[juliencroteau@val-des-monts.net](mailto:juliencroteau@val-des-monts.net)

Monsieur Julien Croteau  
Directeur général  
Municipalité de Val-des-Monts  
1, route du Carrefour  
Val-des-Monts (Québec) J8N 4E9

**Objet :** Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Val-des-Monts

Monsieur,

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 mentionnée en objet.

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis ou sont sur le point de l'être à l'égard de la Municipalité de Val-des-Monts au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à la loi.

Nous considérons que la mise en place d'un programme qui prévoit le versement d'aide financière à des associations de propriétaires pour l'entretien de chemins privés ouverts au public par tolérance, ainsi que le versement de cette aide financière, n'est pas permis par les lois municipales.

Nous considérons également que cette façon de faire contrevient aux règles de passation des contrats dont s'est dotée la Municipalité dans son Règlement 892-21 sur la gestion contractuelle et qu'elle place la Municipalité dans une situation où elle est sur le point de contrevenir aux règles en matière d'appel d'offres public prévues au Code municipal.

...2

Notons enfin que le programme d'aide de la Municipalité soulève des enjeux d'équité avec les autres municipalités québécoises qui, confrontées aux mêmes problématiques, se doivent de respecter les dispositions législatives applicables.

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<sup>e</sup> 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](mailto:secretariat@cmq.gouv.qc.ca) d'ici le 20 août 2024.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Monsieur, 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 Val-des-Monts »

# COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JUIN 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 Val-des-Monts

## 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.

La constatation des faits, les conclusions et les recommandations que contient ce document ne peuvent être considérées comme des déclarations de responsabilité pénale ou civile. Également, les règles de preuve et de procédure adoptées lors de l'enquête administrative sont différentes de celles qui régissent les cours de justice.

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 5 000 à 30 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 15 000 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](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-97950-0

© 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 .....	7
5 – Les recommandations .....	7

# 1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022<sup>1</sup>, 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*<sup>2</sup> (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux<sup>3</sup>. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné<sup>4</sup> 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*<sup>5</sup>, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>6</sup>, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Au sens de l'article 4 de la LFDAROP, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :

- 1° une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;
- 2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- 3° un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- 4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;

5° le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;

6° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.

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](http://www.cmq.gouv.qc.ca/guides).

## 2 – La divulgation

La DEPIM a reçu des informations selon lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de la Municipalité de Val-des-Monts (ci-après : « la Municipalité »).

Plus précisément, l'enquête de la DEPIM est déclenchée à la suite d'informations publiées dans les médias concernant un nouveau programme d'aide financière implanté par la Municipalité, ayant comme objectif d'octroyer des subventions annuelles aux associations de propriétaires pour l'entretien de leurs chemins privés ouverts au public par tolérance.

Un article en particulier questionne l'iniquité dans l'application de la loi en comparant la situation en cours à Val-des-Monts à celle de la Municipalité de Cantley, laquelle a reçu une lettre du Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME)<sup>7</sup> le 22 mars 2022, concluant à un acte répréhensible au motif qu'aucune disposition législative ne permet à une municipalité de subventionner une association de propriétaires afin de permettre l'entretien de voies privées.

## 3 – L'enquête

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les informations reçues sont avérées et, le cas échéant, si elles constituent un ou des actes répréhensibles commis à l'égard de la Municipalité en application de la LFDAROP.

1. *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, art. 105 à 112 et 146.

2. RLRQ, c. D-11.1.

3. LFDAROP, art. 6, 12,1, 17,1, 17,2, 29, 32 et 34.

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

5. RLRQ, c. P-32.

6. RLRQ, c. C-37.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec les informations reçues et elle a obtenu la version des faits de plusieurs témoins, dont les personnes mises en cause.

## Remarques préliminaires

La Municipalité compte 371 chemins privés, totalisant un peu plus de 220 kilomètres. L'entretien des chemins privés est un enjeu qui a suscité beaucoup de discussions au cours des dernières années dans la Municipalité.

Notre enquête démontre que la Municipalité a d'abord tenté de trouver une solution pour répondre aux plaintes des citoyens. Son ancien règlement à ce sujet, le Règlement 812-18, prévoyait que la Municipalité était chargée d'adjudger elle-même les contrats d'entretien des voies privées à un entrepreneur. Cependant, pour des raisons d'ordre technique, telle la lourdeur administrative associée à des contrats municipaux, aucune entreprise n'était intéressée à soumissionner sur un contrat municipal de ce type. Dès lors, la Municipalité n'arrivait pas à obtenir d'offres de fournisseurs de services. De plus, il appert que l'option de municipaliser les chemins privés n'est pas réaliste étant donné que la majorité de ces chemins ne rencontrent pas les normes et que de ce fait même, les coûts pour la réalisation de ces travaux seraient excessifs.

Ainsi, pour répondre aux demandes et aux pressions des citoyens, la Municipalité a adopté, le 17 octobre 2023, le Règlement 927-23 qui abroge et remplace le Règlement 817-18, afin d'établir un programme d'aide financière à l'entretien des chemins privés ouverts au public par tolérance.

### 3.1 Faits établis par l'enquête

Selon l'avis public de la Municipalité du 19 octobre 2023, « La Municipalité de Val-des-Monts a adopté, lors d'une séance ordinaire de son conseil municipal, tenue le 17 octobre 2023, la Résolution portant le numéro 23-10-382, aux fins d'adopter le Règlement portant le numéro 927-23 - Pour abroger et remplacer le Règlement portant le numéro 817-18 - Pour édicter les modalités concernant la prise en charge par la Municipalité de Val-des-Monts pour l'entretien des voies privées ouvertes au public par tolérance et le remplacer par le règlement aux fins d'établir un programme d'aide financière à l'entretien des chemins privés ouverts au public par tolérance. » (ci-après, Programme). Ce Programme prévoit une aide financière visant à permettre aux associations de propriétaires visées par le Règlement 927-23 d'obtenir une aide financière pour l'entretien des chemins privés ouverts au public par

tolérance pour la période du 1<sup>er</sup> novembre de toute année jusqu'au 31 octobre de l'année suivante, inclusivement.

Le Règlement 927-23 prévoit les différentes modalités du Programme, notamment qu'un montant annuel sera prévu dans le budget de la Municipalité de chaque année pour le Programme, et que l'aide financière accordée sera payée selon les frais réellement encourus par une association de propriétaires pour l'entretien d'un chemin privé ouvert au public par tolérance. Il est également attendu que la Municipalité n'entend pas procéder par elle-même à l'entretien de ces chemins privés. Ainsi, contrairement à l'ancien Règlement 812-18, ce sont les différentes associations qui doivent contracter elles-mêmes avec les entrepreneurs pour le service d'entretien de leurs chemins privés ouverts au public par tolérance. Ces associations obtiennent par la suite le remboursement par la Municipalité de leurs frais réellement encourus. Comme mentionné, chaque année, la Municipalité prévoit dans son budget une somme d'argent allouée pour la réalisation du Programme de l'année suivante. Pour l'année 2023-2024, la somme prévue au budget de 2023 pour le Programme est de 300 000 \$. Les montants restants, à la suite du paiement par la Municipalité des frais réellement encourus par les associations, seront transférés à l'année suivante.

Voici les étapes devant être suivies par les associations pour obtenir l'aide financière :

- 1) L'association de propriétaires doit d'abord se faire reconnaître à titre d'OBNL dûment constitué et immatriculé auprès du Registraire des entreprises du Québec;
- 2) L'association doit obtenir l'appui de 50 % plus un (1) des propriétaires des immeubles desservis par le chemin privé ouvert au public par tolérance pour lequel l'aide financière est demandée. L'association est alors réputée avoir obtenu l'autorisation du propriétaire, ou des copropriétaires, du chemin privé ouvert au public par tolérance pour lequel l'aide financière est demandée, afin d'effectuer l'entretien sur celui-ci;
- 3) L'association doit ensuite remplir et soumettre le formulaire « Demande d'aide financière pour l'entretien d'un chemin privé ouvert au public par tolérance ». Ce formulaire doit être accompagné :
  - D'une copie des lettres patentes ou documents constitutifs des statuts d'incorporation de l'association des propriétaires;
  - De l'État des renseignements de l'association des propriétaires publié au Registre des

entreprises du Québec, en date de la demande d'aide financière;

- D'une résolution de l'association mandatant un représentant relativement à la demande d'aide financière;
  - Des plans descriptifs suffisants de chaque chemin faisant l'objet de la demande d'aide financière;
  - De l'ensemble des appuis soumis par les propriétaires d'immeubles desservis.
- 4) Au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre de chaque année, la Municipalité analyse les demandes d'aide financière et transmet aux associations une confirmation d'admissibilité;
  - 5) Une fois l'entretien des chemins réalisé, les associations doivent fournir deux demandes distinctes de paiement à la Municipalité, pour la période estivale et hivernale, au moyen du formulaire intitulé « Demande de paiement d'aide financière pour l'entretien d'un chemin privé ouvert au public par tolérance ». Ces demandes doivent être accompagnées de pièces justificatives selon les modalités, notamment une copie du contrat avec le fournisseur du service, la preuve de paiement du prix du contrat par l'association et une facture détaillée du fournisseur du service d'entretien;
  - 6) Au plus tard 60 jours suivant la réception de la demande de paiement, le service des finances de la Municipalité procède au remboursement des sommes, par chèque adressé à l'association.

Selon le Règlement 927-23, l'attribution allouée aux associations est basée sur le kilométrage. La formule pour effectuer le calcul se trouve dans le Règlement. Pour ce qui est de la première année du nouveau Programme, soit l'année 2023-2024, la Municipalité a reçu 19 demandes d'associations éligibles pour y participer. Parmi ces demandes, 16 ont été acceptées par la Municipalité. Ainsi, pour l'année 2023-2024, comme prévu à la Résolution 24-02-048 adoptée le 16 avril 2024, une somme totale de 131 326 \$ taxes incluses est répartie entre les associations ayant déposé une demande conforme. Ce montant est en deçà du seuil d'appel d'offres public, mais il dépasse le seuil prévu à la politique de gestion contractuelle au-delà duquel la Municipalité devrait normalement respecter certaines règles d'octroi de contrats si elle procédait elle-même à leur octroi. Il est prévu que le remboursement s'effectue par chèque auprès des différentes associations.

Questionné au sujet du Programme, un représentant de la Municipalité nous mentionne être au courant des rapports déposés par le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (ci-après, « CIME ») à ce sujet dans les municipalités de Cantley et Pontiac, rapports qui déclarent leur programme du même type contraire à la loi, mais croire que leur programme respecte la loi. Par ailleurs, il ajoute que des avis juridiques ont été demandés avant de procéder au lancement du Programme. Il affirme néanmoins que des représentants de l'administration précédente, se basant également sur des avis juridiques, étaient convaincus du contraire.

À noter que la Municipalité de Cantley a déposé en août 2022, devant la Cour supérieure, une demande de pourvoi en contrôle judiciaire et en jugement déclaratoire afin de faire déclarer *ultra vires* le rapport du CIME. Le litige est encore actif, l'audience devant avoir lieu en décembre 2024.

### 3.2 Les associations de propriétaires

L'enquête démontre que la Municipalité ne gère pas et n'a pas d'exigence quant à la façon dont les associations de propriétaires obtiennent les contrats d'entretien de leurs chemins. Des rencontres auprès de représentants de certaines associations démontrent que les contrats d'entretien des chemins privés sont octroyés de gré à gré. Durant l'automne de chaque année, les associations transmettent une facture aux propriétaires afin de couvrir les frais des contrats d'entretien des chemins. Le premier paiement pour les frais de déneigement est couvert par un fonds de réserve.

Un représentant d'une association de regroupement de propriétaires nous indique que lorsque l'association recevra l'aide financière accordée par la Municipalité, un rabais sera appliqué sur la facture totale d'entretien de l'année de chaque propriétaire. La subvention qui sera reçue en juin sera appliquée sur la facture de l'année 2024-2025 et non celle de l'année en cours. Un autre représentant d'une association de regroupement de propriétaires indique que deux options sont présentement étudiées par leur association : une première possibilité est que l'aide financière reçue soit divisée de façon égale entre les propriétaires ayant contribué au fonds de roulement de l'Association ou bien que cette dernière conserve la somme totale d'aide financière reçue pour se créer un fonds de roulement pour l'entretien et l'amélioration de l'état de ses chemins. Ainsi, on constate que la façon de dépenser l'aide financière obtenue dans le cadre du Programme varie d'une association à l'autre. Les deux représentants nous indiquent également que l'aide



financière accordée par la Municipalité dans le cadre de son Programme ne couvrira pas la valeur intégrale des contrats d'entretien. Ce faisant, les propriétaires de ces chemins devront payer la balance, à même leur fonds de réserve ou par un paiement individuel plus élevé.

## 4 – Les conclusions

De l'avis de la DEPIM, le Programme d'aide financière à l'entretien des chemins privés ouverts au public par tolérance mis en place la Municipalité constitue une contravention à la loi, donc un acte répréhensible commis au sens du premier paragraphe de l'article 4 de la LFDAROP.

D'abord, cette pratique contrevient à la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) du fait qu'une municipalité ne peut octroyer des subventions à des regroupements ou associations de propriétaires pour couvrir les frais qu'ils encourent pour assurer l'entretien de leurs chemins privés.

L'article 4 de la LCM, qui établit les champs de compétences accordées à toute municipalité, notamment en matière de transport, précise qu'« *une municipalité locale ne peut déléguer un pouvoir dans ces domaines que dans la mesure prévue par la loi* ».

Au sujet de l'entretien des chemins privés, l'article 70 de la LCM se lit ainsi :

70. Toute municipalité locale peut entretenir une voie privée ouverte au public par tolérance du propriétaire ou de l'occupant, sur requête d'une majorité des propriétaires ou occupants riverains.

Il est reconnu qu'une municipalité ne peut utiliser les fonds publics pour venir en aide à une personne physique, une entreprise ou un organisme à but non lucratif à moins qu'une disposition spécifique ne l'autorise.

Dans les faits, ce remboursement après coup, sous forme d'aide financière, constitue une délégation de compétence en ce que la Municipalité n'effectue elle-même ni l'entretien ni l'adjudication de contrat.

Cette délégation de compétence n'étant pas autorisée par la loi, il y a donc contravention à celle-ci et conséquemment, commission d'un acte répréhensible lorsque la Municipalité verse cette aide financière. Dans les circonstances, il y a également un risque que l'acte

répréhensible soit à nouveau commis si la Municipalité ne remet pas en question son programme pour les années à venir.

De plus, la Municipalité n'a aucun contrôle sur la façon dont les associations de propriétaires octroient les contrats d'entretien de leurs chemins aux fournisseurs de services. Ce faisant, les règles de passation des contrats, dont s'est dotée la Municipalité dans son Règlement 892-21 sur la gestion contractuelle, ne sont pas respectées.

Enfin, il apparaît important de souligner que la Municipalité ne considère pas les règles d'appel d'offres dans son programme. Cette année, le seuil d'appel d'offres public, établi à 133 800 \$, n'est pas excédé même si 131 326 \$ de fonds publics ont été octroyés par le Programme. Au cours des prochaines années, il est probable que de nouvelles associations aient l'intention de se qualifier pour le Programme. Ainsi, tout porte à croire que, pour les années suivantes, le montant d'aide financière excédera le seuil d'appel public. Dans une telle situation, l'argent public municipal serait dépensé sans suivre les règles d'appel d'offres public qu'on retrouve au Code municipal.

De plus, avec cette façon de faire, les entreprises qui contractent avec les associations peuvent se soustraire au pouvoir de surveillance octroyé à l'Autorité des marchés publics par la *Loi sur les contrats des organismes publics*, imposant notamment des exigences d'intégrité.

Notons enfin que le Programme de la Municipalité soulève des enjeux d'équité avec les autres municipalités québécoises qui, confrontées aux mêmes problématiques, se doivent de respecter les dispositions législatives applicables.

## 5 – Les recommandations

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

1. Le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.
2. Le conseil, avec l'aide de ses aviseurs légaux, révise sa réglementation en matière d'entretien des chemins privés ouverts au public par tolérance au regard du cadre juridique applicable.

Le directeur général de la Municipalité a été informé des conclusions et des recommandations contenues au présent rapport. Il s'est montré surpris en raison de l'un des avis

juridiques produit pour le compte de la Municipalité qui conclut à la légalité du Programme. Le conseil prendra les décisions qu'il juge à propos à la suite de la lecture du présent rapport.

Québec, le 19 juin 2024

**ORIGINAL SIGNÉ**

Direction des enquêtes et des poursuites  
en intégrité municipale

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

