

Québec, le 5 janvier 2023

PAR COURRIEL

dq@val-alain.com

Caroline Fortin
Directrice générale et trésorière-greffière
Municipalité de Val-Alain
648, rue Principale
Val-Alain (Québec) G0S 3H0

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

Madame Fortin,

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 que le programme de don de terrains et le programme de subventions pour les constructions résidentielles et commerciales neuves implantés par la Municipalité de Val-Alain, par l'entremise de la Corporation de développement économique de Val-Alain (la « CDE »), contreviennent aux dispositions du *Code municipal du Québec*, à la *Loi interdisant les subventions municipales* et à la *Loi sur les compétences municipales*. Par l'entremise de la CDE, il appert que la Municipalité fait indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement.

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

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures correctrices mises en place à l'adresse secretariat@cmq.gouv.qc.ca d'ici le 17 février 2023.

...2

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer,
Madame Fortin, 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-Alain »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

DÉCEMBRE 2022

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-Alain



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 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.

ISBN : 978-2-550-93558-2 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2022

Table des matières

1 – Le cadre légal de l'enquête	4
2 – Les renseignements à l'origine de l'enquête	4
3 – L'enquête.....	4
4 – Les conclusions	9
5 – Les recommandations	10

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 enclenchée en juin 2022 après que cette dernière a été mise au courant, par les médias, de l'existence de programmes de don de terrains et de subventions destinés à de nouveaux résidents de la Municipalité de Val-Alain (ci-après « la Municipalité »). L'information alors disponible laissait penser que la Municipalité et la Corporation de développement

économique de Val-Alain inc. (ci-après « CDE ») étaient toutes deux impliquées dans les programmes de dons de terrains et de subventions, mettant ainsi en question la nature de la relation entre ces deux organismes et l'implication de la Municipalité à l'égard de ces nouveaux programmes.

Selon d'autres renseignements obtenus en cours d'enquête, la CDE octroie également des subventions pour des constructions commerciales.

Comme il n'existe pas, sauf exception, de possibilités pour une municipalité d'accorder une aide pour favoriser la construction de nouvelles résidences ou l'arrivée de nouveaux résidents sur son territoire – que cette aide prenne la forme d'un crédit de taxe, d'un crédit de droit de mutation ou toute autre forme (don de terrain, remise en argent, etc.) – ni pour favoriser la construction de nouvelles entreprises, et compte tenu de la volonté exprimée dans le reportage de répéter ces programmes dans les prochaines années, il était important que la DEPIM enquête.

3 – L'enquête

L'enquête a donc porté sur la nature de la relation entre la Municipalité et la CDE et sur l'implication de la Municipalité dans les programmes de don de terrains et de subventions liées à de nouvelles constructions résidentielles et commerciales afin de déterminer si une contravention à une loi en vigueur au Québec avait été commise ou était sur le point de l'être, ce qui constituerait un acte répréhensible à l'égard de la Municipalité, conformément au paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP. Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec cette situation et a obtenu la version de certains témoins.

À la suite de l'analyse des informations recueillies, la DEPIM constate que la CDE est un outil de la Municipalité et qu'elle est intimement liée à elle. La CDE permet indirectement à la Municipalité de venir en aide aux nouveaux résidents en leur offrant des terrains gratuitement et des subventions liées à de nouvelles constructions.

La CDE offre également des subventions liées aux constructions commerciales neuves. Or, la *Loi sur*

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.

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.

*l'interdiction de subventions municipales*⁷ interdit à une municipalité de venir en aide, directement ou indirectement, à un établissement industriel ou commercial. En finançant la CDE pour qu'elle subventionne des entreprises qui s'établissent sur son territoire, la Municipalité se trouve à financer indirectement ces entreprises au moyen des ressources financières municipales.

Programme de subventions pour des constructions résidentielles et commerciales neuves

La CDE offre un programme d'aide à la construction résidentielle et commerciale depuis le 20 avril 2021.

Les subventions résidentielles sont offertes à l'égard de nouvelles constructions et le montant octroyé varie suivant la nature des constructions, soit de 5 000 \$ à 15 000 \$ selon que la construction constitue une maison unifamiliale avec une évaluation uniformisée d'un minimum de 150 000 \$ à 200 000 \$, un jumelé avec une évaluation uniformisée d'un minimum de 150 000 \$ ou une habitation multifamiliale avec une évaluation uniformisée d'un minimum de 150 000 \$⁸.

Quant au programme d'aide à la construction commerciale, également en vigueur depuis le 20 avril 2021, la politique de la CDE prévoit une subvention correspondant à 3 % de l'augmentation de la valeur du bâtiment situé sur l'immeuble visé par la demande d'aide. Une augmentation de la valeur uniformisée d'un minimum de 150 000 \$ est requise lors de l'évaluation de la Municipalité régionale de comté (MRC) de Lotbinière pour avoir droit à la subvention. Le montant maximal que peut atteindre la subvention est de 45 000 \$.

La promotion de ces subventions est faite sur le site Internet de la CDE et les formulaires de demande y sont également accessibles.

Programme de don de terrains

En avril 2022, la CDE a lancé son programme de don de

terrains afin de favoriser l'accessibilité à la propriété sur le territoire de la Municipalité et de stimuler le développement résidentiel par l'arrivée de nouvelles familles. Avec ce programme, la CDE a fait le don de terrains résidentiels, avec comme principales conditions que les donataires doivent construire une résidence unifamiliale d'une valeur d'au moins 175 000 \$ dans les 18 mois de l'acte de cession et y demeurer pendant au moins 1 an⁹. La politique instaurée par la CDE pour son programme de don de terrains en est une de « premier arrivé, premier servi ». Cette dernière a fait la promotion de son programme par l'entremise de son site Internet et des réseaux sociaux et en participant à un reportage dans les médias. Selon les informations obtenues, deux actes de cession de terrain ont été faits et une personne est en voie d'obtenir son terrain gratuitement pour s'y construire.

Fonctionnement de la CDE

Constitution de la CDE et règlements

En 2007, la CDE a été constituée. Elle est un organisme à but non lucratif ayant notamment l'objectif de promouvoir, de favoriser et de stimuler le développement économique et social de la Municipalité et de ses environs¹⁰, et elle peut notamment aliéner ou autrement disposer à titre onéreux ou à titre gratuit tout bien lui appartenant, meuble ou immeuble, aux prix et conditions qu'elle détermine.

Les lettres patentes constitutives ne prévoient aucune aide quelconque à des individus en lien avec l'acquisition ou la construction de résidences ni ne traitent de développements résidentiels.

Par ailleurs, des règlements généraux de la CDE ont été adoptés en avril 2017¹¹ et ont été modifiés en 2019¹². En 2020, de nouveaux règlements sont adoptés, abrogeant et remplaçant le règlement adopté en 2017¹³.

Le Règlement de 2020 prévoit la composition du conseil d'administration de la CDE et à ce titre, prévoit la présence de deux membres du conseil municipal de la Municipalité (art. 23.4). En date d'aujourd'hui, le conseil d'administration de la CDE est composé de huit personnes, dont les deux conseillers municipaux qui représentent la Municipalité.

7. RLRQ, c. I-15.

8. *Programme d'aide à la construction résidentielle de Val-Alain : Corporation de développement économique de Val-Alain inc.*

9. *Projet domiciliaire rue des Érables : entente sur la cession d'un terrain résidentiel* : <http://www.val-alain.com/wp-content/uploads/2022/04/Programme-de-don-de-terrains.pdf>.

10. Lettres patentes de constitution de la CDE, 22 octobre 2007.

11. CDE, *Modèle type de règlements généraux*, adopté par l'assemblée générale le 10 avril 2017.

12. CDE, *Modèle type de règlements généraux*, adopté par l'assemblée générale le 10 avril 2017, mis à jour le 29 avril 2019.

13. CDE, *Modèle type de règlements généraux*, adopté par l'assemblée générale le 10 avril 2017, abrogé et remplacé le 15 septembre 2020.

Au regard des règlements, il peut être constaté que la Municipalité occupe une place importante dans l'organisation de la CDE.

Par exemple, on y prévoit notamment que le siège social de la CDE est situé aux bureaux municipaux de la Municipalité (article 3.2 du règlement de 2020).

Quant aux objectifs et aux mandats de la CDE, le règlement adopté en 2020 prévoit notamment ceci :

- « Réaliser les mandats délégués par le conseil municipal de la municipalité de Val-Alain et proposer des projets répondant aux enjeux identifiés par la population au moyen de consultation de celle-ci » (art. 4.11);
- « Collaborer, avec la municipalité de Val-Alain, à la mise en valeur et à la promotion du développement résidentiel, commercial, industriel, touristique, culturel, agricole et agroalimentaire » (art. 4.12);
- « Chaque fois qu'une résolution directrice émanant de la Municipalité de Val-Alain aura pour effet de définir la politique d'ensemble de la Corporation, c'est-à-dire de statuer sur ses thèmes, buts, objectifs et orientations à donner à la Corporation, les administrateurs s'engagent à mettre en œuvre les orientations mentionnées dans la résolution de la Municipalité de Val-Alain » (art. 39.1).

Mentionnons également que ce même règlement prévoit que les états financiers de la CDE doivent être déposés à la Municipalité afin qu'elle en prenne connaissance (art. 39.4).

Quant à la dissolution ou à la liquidation de la CDE, il est prévu que tout le reliquat de ses biens, une fois ses dettes acquittées, sera distribué en tout ou en partie à la Municipalité ou à un ou des organismes poursuivant des objets connexes ou similaires (art. 43).

Ainsi, au regard des règlements de la CDE, il peut être constaté que les objectifs et mandats de la CDE sont intimement liés aux décisions prises par la Municipalité et que celle-ci a un grand pouvoir sur les mandats réalisés par la CDE.

Décisions prises par la Municipalité concernant la CDE

Le lien entre les deux organismes est encore plus clair à la lecture de certaines résolutions adoptées par la Municipalité dans les dernières années.

Par exemple, le 3 avril 2017, en concomitance avec l'adoption du règlement de 2017 de la CDE, la Municipalité adopte la résolution n° 2017-04-069 (*Délégation de deux membres de la municipalité pour le CA de la CDE*) visant à nommer deux membres du conseil municipal. À la lecture de cette résolution, on constate que la CDE a subi une restructuration, amorcée par la Municipalité, pour « solidifier » sa mission et pour permettre à la Municipalité de « participer et être maître » de la planification de son territoire. On y indique notamment ce qui suit :

Résolution n° 2017-04-069 (*Délégation de deux membres de la municipalité pour le CA de la CDE*)

« Attendu que la municipalité souhaite participer et être maître de la planification de son développement pour les années futures;

Attendu que la municipalité a initié et participe à une démarche de restructuration de sa corporation de développement économique municipale en collaboration avec l'organisme actuel afin de solidifier sa mission;

Attendu que cette démarche, échelonnée sur plusieurs mois, nécessite l'implication de la municipalité pour l'exécution de ses différentes étapes;

[...] »

Le mois suivant, soit le 1^{er} mai 2017, la Municipalité adopte la résolution n° 2017-05-088 (*Résolution directrice pour définir la politique d'ensemble de la Corporation économique de Val-Alain Inc.*). On y lit ce qui suit :

Résolution n° 2017-05-088 (*Résolution directrice pour définir la politique d'ensemble de la Corporation économique de Val-Alain Inc.*)

« Attendu que la municipalité a procédé à la restructuration de sa corporation de développement économique;

Attendu que cette corporation est l'outil municipal pour assurer son développement à long terme;

Attendu que la composition des membres et de l'administration de cette corporation favorise la participation et la représentation des citoyens de Val-Alain;

Attendu que la corporation a adopté ses nouveaux règlements généraux qui ont été ratifiés

par l'assemblée des membres ayant été tenue le 25 avril dernier;

Attendu que la délégation de mandats est requise de par la municipalité vers sa corporation;

Attendu qu'un budget d'opération spécifique à l'octroi de mandats est requis pour que la CDE réalise ses mandats;

[...]

En conséquence, il est proposé par [...] et résolu à l'unanimité des conseillers présents, de déléguer les mandats suivants à la Corporation de développement économique de Val-Alain pour l'année 2017 :

La réception, l'analyse et l'octroi de subventions résidentielles et commerciales en vertu du programme existant;

[...] »

Ces deux résolutions sont sans ambiguïté. La Municipalité a amorcé une restructuration de la CDE afin que celle-ci devienne son outil pour favoriser le développement de son territoire.

Puis, le 5 février 2018, par la résolution n° 2018-02-034 (*Mandat à la CDE de Val-Alain*), la Municipalité réaffirme que la CDE est un organisme relevant d'elle et lui dicte notamment les mandats suivants :

« [...]

3- Effectuer un inventaire des terrains qui sont à vendre dans la municipalité;

[...]

5- Favoriser le développement économique et résidentiel de la municipalité. »

Ensuite, le 1^{er} avril 2019, parmi les mandats donnés par la Municipalité à la CDE par la résolution n° 2019-04-104 (*Mandats attribués à la CDE pour l'année 2019*), on trouve celui d'« [é]tudier la possibilité d'un plan de développement résidentiel ». Le 7 décembre 2020, la résolution n° 2020-12-224 (*Mandat à la CDE*) prévoit notamment les mandats de « [p]oursuivre le plan de développement domiciliaire » et de faire la « promotion économique de Val-Alain ».

Résolution n° 2020-12-224 (*Mandat à la CDE*)

« ATTENDU QUE la municipalité attribue à

chaque année les mandats qu'elle souhaite voir accomplir par la Corporation de développement économique de Val-Alain inc. (CDE);

ATTENDU QUE les mandats pour l'année 2021 seront :

1) Poursuivre le plan de développement domiciliaire;

[...]

5) Promotion économique de Val-Alain;

[...]

ADOPTÉE »

Par les termes utilisés et les mandats donnés, il est clair que la CDE se voit dicter certains de ses mandats par la Municipalité, et les termes sont explicites quant au fait qu'elle constitue un organisme relevant de la Municipalité.

Le maire de la Municipalité soutient que la CDE est un organisme indépendant de la Municipalité et qu'il ne se trouve pas dans le périmètre comptable de la Municipalité.

Or, bien que la CDE puisse accomplir d'autres mandats que ceux dictés par la Municipalité, cette dernière peut décider, comme mentionné, de statuer sur les objectifs et orientations de la CDE que les administrateurs s'engagent à mettre en œuvre. D'ailleurs, la restructuration de la CDE en 2017 provient d'une initiative de la Municipalité. La CDE constitue donc un organe exécutif de la Municipalité.

Quant au financement de la CDE, il en sera traité dans la section suivante. Néanmoins, mentionnons d'emblée qu'en regard de ses états financiers, il provient majoritairement de la Municipalité. Par exemple, en 2020, la Municipalité a entièrement financé la CDE pour un montant de 85 000\$. En 2021, elle l'a financée à près de 80%, pour un montant de 97 500\$, mais les 20% de revenus « autonomes » de la CDE proviennent de la vente de terrains. Or, considérant que la majorité des revenus de la CDE provient de la Municipalité, il est évident que tout terrain acheté par la CDE l'a été avec des fonds majoritairement municipaux. Ce faisant, tout profit réalisé par la CDE l'aura été également grâce à des fonds publics municipaux.

Quant aux charges de la CDE, on y voit aucune somme allouée pour le paiement de loyer, ni pour le paiement de salaires. Il est d'ailleurs ressorti des informations obtenues dans le cadre de l'enquête que la CDE ne paie effectivement aucun loyer à la Municipalité et qu'elle ne compte aucun salarié. Ces éléments contribuent à l'établissement du lien

étroit qui unit les deux entités.

Financement de la CDE provenant majoritairement de la Municipalité.

Selon les informations obtenues, comme indiqué, la CDE est un organisme à but non lucratif majoritairement financé par la Municipalité. Depuis 2016, la Municipalité accorde annuellement plusieurs subventions à la CDE, pour des montants allant de 8 366 \$ à 97 500 \$.

Au surplus, certaines résolutions adoptées par la Municipalité sont explicites quant à la raison d'être des subventions accordées à la CDE :

Résolution n° 2020-11-203 (Autorisation de versement de la contribution prévue à la Corporation de développement économique de Val-Alain inc.)

« ATTENDU QUE la municipalité accorde une subvention annuelle à la Corporation de développement économique de Val-Alain inc. et que le montant autorisé pour l'année 2020 est de 85 000 \$;

ATTENDU QUE la Corporation de développement économique de Val-Alain inc. a transmis sa demande justifiée notamment par la réception de plusieurs demandes dans le cadre du programme incitatif à l'accessibilité à une propriété et à la favorisation de l'investissement en immobilisation au niveau commercial impliquant une augmentation de la valeur foncière;

Pour ces motifs,

il est proposé par [...] d'autoriser le versement de la contribution annuelle pour l'année 2020 au montant de 85 000 \$ tel que prévu au budget. »

Résolution n° 2021-01-010 (Résolution concernant l'engagement de la Municipalité à verser un montant annuel à la Corporation de développement économique de Val-Alain inc.)

« ATTENDU QUE dans un objectif de développement de la municipalité, la CDE de Val-Alain a présenté au conseil municipal un projet d'achat de terrains pouvant servir tant à titre résidentiel que commercial;

ATTENDU QUE l'achat de ces terrains nécessite un financement et que les conditions du financement prévoient l'engagement de la municipalité à verser une somme annuelle à la CDE de Val-Alain.

Pour ces motifs,

il est proposé par [...],

QUE la municipalité s'engage à verser une somme correspondant à 1/5 du prêt par année à la Corporation de développement économique de Val-Alain inc. pendant 5 ans afin que cette somme soit utilisée à titre de remise en capital. »

Résolution n° 2021-08-152 (Autorisation de versement de la contribution prévue à la Corporation de développement économique de Val-Alain inc.)

« ATTENDU QUE la municipalité accorde une subvention annuelle à la Corporation de développement économique de Val-Alain inc. et que le montant autorisé pour l'année 2021 est de 97 500 \$;

ATTENDU QUE la Corporation de développement économique de Val-Alain inc. a transmis sa demande justifiée notamment par la réception de plusieurs demandes dans le cadre du programme incitatif à l'accessibilité à une propriété et à la favorisation de l'investissement en immobilisation au niveau commercial impliquant une augmentation de la valeur foncière;

Pour ces motifs,

il est proposé par [...], conseiller, d'autoriser le versement de la contribution annuelle pour l'année 2021 au montant de 97 500 \$ tel que prévue au budget. »

À la lecture de ces résolutions, il est clair que le financement de la Municipalité est lié à la promotion du développement résidentiel et commercial et à l'octroi d'aide financière par la CDE aux nouveaux résidents et commerces de la Municipalité.

À ce titre, le président de la CDE nous indique qu'elle a entrepris des démarches pour augmenter l'indépendance de la CDE à l'égard de la Municipalité, par exemple en tentant de diversifier les sources de revenus de la CDE. Également, contrairement à ce qui se faisait jusqu'à tout

récemment, la CDE s'est donné comme directive d'embaucher une personne indépendante de la Municipalité au poste de secrétaire-trésorier(ère).

Finalement, le président de la CDE nous indique qu'il n'y aura pas de deuxième phase au programme de don de terrains, contrairement à ce qui a été rapporté dans les médias en juin 2022.

Contravention au *Code municipal du Québec*, à la *Loi sur les compétences municipales* et à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*

Suivant l'article 6.1 du *Code municipal* et à moins d'une disposition contraire, il est interdit à une municipalité de faire don de ses biens :

6.1. Sauf disposition contraire, l'aliénation de tout bien de toute municipalité doit être réalisée à titre onéreux. Le greffier-trésorier doit publier mensuellement un avis portant sur les biens d'une valeur supérieure à 10 000 \$ qui ont été aliénés par la municipalité autrement que par enchère ou soumission publique. L'avis doit décrire chaque bien et indiquer, en regard de chacun, le prix de l'aliénation ainsi que l'identité de l'acquéreur.

Ainsi, sous réserve des exceptions expressément prévues dans la loi, il n'existe aucune possibilité qui permet à une municipalité d'accorder une aide financière pour favoriser la construction de nouvelles résidences ou l'arrivée de nouveaux résidents sur son territoire, notamment par le don de terrains, comme l'a fait la Municipalité par l'entremise de la CDE. En l'espèce, la Municipalité ne bénéficie d'aucune exception dans la loi qui lui permettrait d'effectuer le don de ses terrains par l'entremise de la CDE.

Il en est de même pour les subventions accordées aux entreprises pour les constructions commerciales neuves. Ces subventions vont à l'encontre de la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*.¹⁴

Selon l'article 85.2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, une municipalité pourrait, malgré la *Loi sur*

l'interdiction de subventions municipales, adopter par règlement un programme de revitalisation. Ce programme doit toutefois être limité à un secteur circonscrit, identifié dans le règlement de zonage, dans lequel la majorité des bâtiments ont été construits depuis au moins 20 ans et dont la superficie est composée pour moins de 25 % de terrains non bâtis. Ce règlement doit déterminer précisément les catégories de personnes visées et d'immeubles, le type d'activités admissibles ainsi que la nature de l'aide financière accordée. Dans le présent cas, le programme de don de terrains instauré par la CDE ne s'apparente pas à un programme de revitalisation de ce type et ne peut donc pas bénéficier de l'exception¹⁵.

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 ou est sur le point de l'être au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à une loi en vigueur au Québec.

Par l'entremise de la CDE, la Municipalité fait indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement. La CDE et la Municipalité sont intimement liées, faisant de la CDE un outil de la Municipalité. Le don de terrains par la CDE n'est donc pas permis. La loi est claire. Sauf disposition contraire, il est interdit à une municipalité de faire don de ses biens; elle doit les aliéner à titre onéreux.

Il en est de même pour les subventions liées aux constructions résidentielles et commerciales octroyées par la CDE.

Rappelons-le, les municipalités n'ont aucun pouvoir autre que ceux qui leur sont expressément délégués par la loi.

Bien qu'on puisse comprendre qu'une municipalité veuille favoriser le développement résidentiel et commercial sur son territoire, elle doit le faire en respectant les balises prévues par la loi, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

Lors de leur adoption, ces lois visaient à corriger certaines problématiques du monde municipal. Par exemple, en matière commerciale, la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* visait entre autres à mettre un frein à une

14. À cet effet, voir également le rapport d'enquête de la Commission municipale du Québec, *Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Beauceville*, 7 décembre 2022.

15. À cet effet, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation est déjà intervenu pour que soient discontinués de tels programmes dans des municipalités. Voir la lettre adressée par le Commissaire aux plaintes du ministère des Affaires

municipales et de l'Occupation du territoire à la direction générale de la Ville de Thetford Mines datée du 4 juillet 2017, et celle adressée à la Municipalité de Saint-Alexandre datée du 20 juillet 2015. Voir aussi Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, « Pouvoir d'aide des municipalités locales et des MRC en matière de développement économique et régional », *Muni-Express*, n° 13, 10 décembre 2019.

période durant laquelle les entreprises industrielles et commerciales convoitaient les nouveaux sites d'établissement, ce qui provoquait une forte surenchère. Cette concurrence faisait en sorte que les entreprises pouvaient soutirer habilement des privilèges fiscaux excessifs de la part des municipalités¹⁶. Il ressort également des différentes législations une volonté d'empêcher le favoritisme et de s'assurer de la saine gestion des deniers publics.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé à la Municipalité de :

1. Cesser le don de terrains appartenant à la CDE;
2. Cesser les subventions de la CDE à l'égard des constructions commerciales et résidentielles neuves;

Également, en ce qui a trait aux liens entre la Municipalité et la CDE, il est recommandé que :

3. Soit la Municipalité s'assure que la CDE devienne une entité indépendante, tant au niveau du financement que de la gestion, et qu'elle ne subventionne que les mandats qu'elle a légalement le droit de subventionner;

ou

4. Soit la Municipalité cesse de subventionner un organisme qui, indirectement, utilise des fonds publics municipaux à des fins non permises à une municipalité.

Le maire, la directrice générale de la Municipalité et le président de la CDE ont été informés des conclusions contenues dans le présent rapport. Ils ont eu l'occasion de présenter leurs observations, lesquelles ont été prises en considération dans la rédaction du rapport.

Québec, le 20 décembre 2022

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

16. Jean-Pierre St-Amour, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », *Développements récents en droit municipal*, Montréal, Éditions Yvon Blais, vol. 412, 2016, p. 1-101.

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous

