

Québec, le 5 novembre 2024

PAR COURRIEL

dg@villehuntingdon.com

Madame Johanne Hébert
Directrice générale et trésorière
Ville de Huntingdon
23, rue King
Huntingdon (Québec) J0S 1H0

Objet : Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Huntingdon

Madame,

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.

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Ville de Huntingdon puisqu'il y a eu contravention à la loi. En effet, un crédit de taxes a été accordé à un promoteur alors que le règlement habilitant n'était pas encore en vigueur et l'aide financière accordée à des entreprises dépassait les limites imposées et nécessitait l'approbation des personnes habiles à voter ou de la ministre des Affaires municipales.

En ce sens, nous avons formulé des recommandations de manière à corriger la situation décrite.

...2

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la DEPIM requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la Municipalité et nous vous contacterons sous peu pour convenir d'un échéancier.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Madame, nos salutations distinguées.

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Huntingdon

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

OCTOBRE 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 Ville de Huntingdon

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.

ISBN : 978-2-550-99034-5

© 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^{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.

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.

2 – La divulgation

La DEPIM a reçu des informations selon lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de la Ville de Huntingdon (ci-après : la Ville).

Selon ces renseignements, la Ville aurait accordé un crédit de taxes à un promoteur pour une durée de dix ans, et ce, en l'absence d'un règlement l'habilitant à agir ainsi. De plus, la Ville aurait accordé une aide financière à plusieurs entreprises qui, selon les montants engagés, aurait dû être approuvée par les personnes habiles à voter.

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 Ville en application des dispositions de la LFDAROP mentionnées précédemment.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec les informations reçues. Elle a également obtenu la version des faits des témoins pertinents, dont les personnes mises en cause, le cas échéant.

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.

3.1 – Crédit de taxes

Remarques préliminaires

Avant l'adoption du Projet de loi 16⁷, les situations où les municipalités pouvaient offrir des crédits de taxes municipales étaient limitées et très encadrées⁸. Depuis les modifications apportées, les municipalités peuvent plus facilement octroyer des crédits de taxes si elles respectent les prescriptions de l'article 87 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (ci-après : LAU) :

87. Une municipalité peut, par règlement, adopter un programme de revitalisation à l'égard de tout ou partie de son territoire pour lequel le plan d'urbanisme contient un tel objectif.

Un tel programme peut notamment prévoir les catégories d'immeubles, de personnes ou d'activités auxquelles il s'applique ainsi que des règles spécifiques pour chacune de ces catégories.

Malgré la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (chapitre I-15), un tel programme peut permettre l'octroi d'une aide financière d'une durée maximale de 10 ans, y compris sous forme de crédit de taxes, à toute fin qu'il prévoit.

Ainsi, avant d'accorder un crédit de taxes, une municipalité doit s'assurer :

1. D'adopter un règlement établissant un programme de revitalisation à l'égard de tout ou partie du territoire de la municipalité;
2. De prévoir au plan d'urbanisme un objectif de revitalisation sur le territoire visé par le programme;
3. De limiter la durée de l'aide financière à dix ans.

L'Édifice O'Connor

En 2009, la Ville désigne l'Édifice O'Connor monument historique en vertu de la *Loi sur les biens culturels*.

Au cours des années, le bâtiment situé au centre-ville a été laissé à l'abandon par ses propriétaires successifs et il a été ravagé par un incendie.

Le 22 mars 2024, la Ville et un promoteur signent un protocole d'entente visant à rénover et restaurer l'édifice O'Connor. En ces termes, la Ville s'engage à :

« Accorder, en vertu de l'article 87 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, une aide financière au propriétaire de l'immeuble visé par la présente. Cette aide financière sera établie de la façon suivante : Montant équivalent à 100 % de la taxe foncière et des taxes pour services municipaux imposées annuellement par la municipalité. »

Comme mentionné à la section précédente, il est nécessaire que la Ville respecte les conditions établies par la loi, notamment qu'un règlement l'habilite à agir.

Or, le règlement⁹ habilitant la Ville a été déposé lors de la même séance du conseil que celle autorisant la Ville à signer l'entente avec le promoteur. Ledit règlement a été adopté le 2 avril et il est entré en vigueur le 19 avril 2024.

La DEPIM doit donc conclure que l'aide, sous forme de crédit de taxes, n'a pas été accordée conformément à l'article 87 de la LAU puisqu'une condition essentielle n'a pas été respectée en l'absence d'un règlement habilitant.

De surcroît, la Ville ne peut prétendre que l'aide a été accordée selon le règlement puisque les articles 10, 11 et 12 n'ont pas été respectés par la Ville. En effet, la Ville a été incapable de fournir à la DEPIM la demande effectuée et l'analyse faite de la demande. Cependant, la DEPIM constate que la Ville disposait de certains documents, notamment les plans préliminaires des travaux à effectuer.

En ce qui concerne les deux autres conditions, la DEPIM constate que l'objectif de revitalisation du centre-ville est prévu au plan d'urbanisme et considère que la restauration d'un bâtiment historique peut contribuer à l'atteinte de cet objectif. L'aide financière est également limitée à une durée de dix ans sous la forme de crédit de taxes.

7. 2023, chapitre 12 de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*.

8. Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Ville de Desbiens, juin 2023 et Conclusions et

recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de Val-Alain, janvier 2023.

9. Règlement 973-2024 - Concernant le programme d'aide financière restauration bâtiments d'intérêt particulier ou historique dans une partie du centre-ville.

3.2 – Aide financière aux entreprises

Remarques préliminaires

La *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*¹⁰ pose le principe suivant :

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 en aucune des manières suivantes, savoir :

1° en prenant et souscrivant des actions d'une société par actions formée pour cet objet;

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;

4° en accordant une exemption de taxes à un établissement industriel ou commercial.

Pour déroger à cette interdiction générale, il est nécessaire qu'une disposition législative habilite la Ville à agir de cette manière. Il s'agit là d'un principe cardinal en droit municipal¹¹ :

[...] Bref, il ne faut pas rechercher s'il existe une disposition législative interdisant à telle municipalité de poser tel acte, mais plutôt se demander s'il existe dans la législation provinciale une disposition autorisant la municipalité à faire telle chose, même si elle est rédigée en termes très généraux.

L'article 92.1 de la *Loi sur les compétences municipales*¹² (ci-après : LCM) est un exemple de cette exception à l'interdiction des subventions municipales :

92.1. Toute municipalité locale peut, [...] accorder une aide à toute personne qui exploite une entreprise du secteur privé et qui est le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble autre qu'une résidence, sauf s'il s'agit d'une résidence privée pour aînés visée à l'article 346.0.1 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (chapitre S-4.2). La valeur de l'aide qui peut ainsi être accordée ne peut excéder, pour l'ensemble des bénéficiaires et par exercice financier, 300 000 \$ pour la Ville de Montréal et pour la Ville de Québec et 250 000 \$ pour toute autre municipalité.

[...]

Ce règlement, de même que toute résolution adoptée en vertu du deuxième alinéa, doit être approuvé par les personnes habiles à voter de la municipalité lorsque la moyenne annuelle de la valeur totale de l'aide qui peut être accordée excède le montant le plus élevé entre 25 000 \$ et celui qui correspond à 1 % du total des crédits prévus au budget de la municipalité pour les dépenses de fonctionnement de celle-ci pour l'exercice financier durant lequel le règlement ou la résolution est adopté. Lorsque cette moyenne excède le montant correspondant à 5 % du total de ces crédits, le règlement ou la résolution doit également être approuvé par le ministre.

Aide financière accordée par la Ville

Il appert des documents obtenus au cours de l'enquête que les montants suivants ont été versés ou le seront, et ce, en application de l'article 92.1 de la LCM.

Année	Aide aux entreprises	Dépenses de fonctionnement	Pourcentage
2020	126 768,12 \$	5 299 550 \$	2,4 %
2021	105 209,52 \$	4 737 200 \$	3,8 %
2022	134 049,22 \$	4 984 388 \$	2,6 %
2023	239 671,88 \$	5 151 153 \$	5,7 %
2024	143 474,93 \$	5 403 196 \$	2,7 %
2025	71 625,40 \$	N/D	N/D

10. RLRQ, c. I-15.

11. *Catalyst Paper Corp. c. Corporation of the District of North Cowichan*, [2012] 1. R.C.S. 5, paragraphe 11.

12. RLRQ, c. C-47.1.

Bien que les montants octroyés soient inférieurs à limite fixée à 250 000 \$ pour toute municipalité, la moyenne de l'aide annuelle excède 1 % des crédits alloués aux dépenses de fonctionnement de la Ville. Ainsi, « toute résolution [...] doit être approuvée par les personnes habiles à voter » de la Ville.

Également, pour l'année 2023, il appert qu'une autorisation de la ministre aurait été nécessaire puisque la moyenne de l'aide annuelle excède 5 % des crédits alloués aux dépenses de fonctionnement.

L'enquête démontre que la Ville n'a pas soumis cette aide pour approbation aux personnes habiles à voter, ni à la ministre des Affaires municipales.

Au cours de l'enquête, la Ville a reconnu l'erreur et a entrepris des démarches afin de se conformer.

4 – Les conclusions

Il y a donc eu contravention à la loi en ayant accordé un crédit de taxes sans habilitation réglementaire, et ce, en contravention de la loi.

Il y a également contravention à la loi en raison de l'aide accordée qui excède les limites permises sans l'approbation des personnes habiles à voter ou encore de la ministre des Affaires municipales.

Soulignons que l'enquête ne démontre pas de mauvaise foi de la Ville ou de l'administration municipale. Le présent rapport vise surtout à sensibiliser les municipalités au respect des formalités prévues à la loi et ainsi éviter de commettre des erreurs.

5 – Les recommandations

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

1. Déposer le présent rapport à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication.
2. Réadopter l'entente avec le promoteur de l'Édifice O'Connor afin qu'elle soit conforme au *Règlement 973-2024 - Concernant le programme d'aide financière restauration bâtiments d'intérêt particulier ou historique dans une partie du centre-ville.*

3. Faire approuver l'aide financière aux entreprises versée selon l'article 92.1 LCM par les personnes habiles à voter lorsque l'aide annuelle excède 1 % ou par la ministre lorsque l'aide annuelle excède 5 % des crédits alloués aux dépenses de fonctionnement de la Ville.

La directrice générale de la Ville a été rencontrée afin de lui faire part de nos conclusions et recommandations. Cette dernière souscrit à nos conclusions et accepte nos recommandations. Elle confirme à nouveau vouloir se conformer au cadre législatif et elle est en communication avec la Direction régionale du ministère des Affaires municipales pour obtenir le soutien nécessaire.

Québec, le 31 octobre 2024

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

