

**COMMISSION  
MUNICIPALE  
DU QUÉBEC**

FÉVRIER 2025

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES  
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

**RAPPORT PARTICULIER  
CONCERNANT CERTAINS  
ORGANISMES  
MUNICIPAUX**



## 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 : 978-2-555-00573-0

© Commission municipale du Québec, 2025

# Table des matières

1 – Le cadre légal des enquêtes.....	4
2 – Vue d’ensemble du rapport.....	4
3 – Objectif et pertinence d’un rapport commun .....	4
4 – Mise en contexte .....	5
La notion d’organisme municipal.....	5
La création d’un organisme municipal .....	5
L’aide à un organisme municipal.....	6
Les principaux constats.....	7
5 – Les enquêtes.....	7
SAINT-FRANÇOIS-DE-SALES Saguenay–Lac-Saint-Jean	7
LAFORCE Abitibi-Témiscamingue .....	8
BEAULAC-GARTHBY Chaudière-Appalaches .....	9
6 – Conclusion générale.....	10
7 – Recommandations générales .....	10

## 1 – Le cadre légal des enquêtes

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>1</sup> (ci-après : « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux<sup>2</sup>. 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.

Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale<sup>3</sup> (ci-après : « DEPIIM »). Pour la conduite de ses enquêtes, conformément à l'article 11.1 de la LFDAROP, le personnel de la DEPIIM est investi des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>4</sup>.

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°.

1. RLRQ, c. D-11.1.

2. LFDAROP, art. 2, al.1, par. 9.1.

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

La DEPIIM 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 – Vue d'ensemble du rapport

### MUNICIPALITÉS VISÉES :

La DEPIIM a reçu des informations selon lesquelles des actes répréhensibles auraient été commis à l'égard de :

- **SAINT-FRANÇOIS-DE-SALES**, Saguenay–Lac-Saint-Jean;
- **LAFORCE**, Abitibi-Témiscamingue;
- **BEAULAC-GARTHBY**, Chaudière-Appalaches.

Dans le cadre de ses enquêtes, la DEPIIM a recueilli les documents nécessaires à l'accomplissement de son mandat et elle a obtenu la version des faits de plusieurs témoins, dont les personnes mises en cause.

La DEPIIM doit déterminer si l'ensemble des informations recueillies constituent un ou des actes répréhensibles commis à l'égard de ces municipalités en application de la LFDAROP. Elle publie ensuite ses conclusions selon tout moyen qu'elle juge approprié<sup>5</sup>.

## 3 – Objectif et pertinence d'un rapport commun

En plus de traiter la commission potentielle d'actes répréhensibles, l'objectif du présent rapport est d'améliorer la gouvernance municipale. Ce rapport particulier présente des exemples concrets de difficultés, de plus en plus répandues, qui peuvent survenir lorsqu'il est question de relations entre une Municipalité et un organisme municipal.

En effet, sans que ces difficultés aboutissent nécessairement à la commission d'actes répréhensibles, elles peuvent le devenir et mettre à risque la saine gestion des finances publiques. Il paraît opportun que l'ensemble des municipalités du Québec soient sensibilisées et développent de meilleurs réflexes lorsqu'il est question de leurs relations avec des organismes qui leur sont liés et qui bénéficient très souvent de fonds publics municipaux.

4. RLRQ, c. C-37.

5. LFDAROP, art. 17.1 al. 3.

La DEPIM s'est déjà penchée à quelques occasions sur cette question, notamment dans le rapport concernant la Ville de Shawinigan et la Société de développement de Shawinigan (« SDS »), alors que la CMQ avait pourtant précédemment recommandé à la Ville de revoir son entente avec la SDS pour y inclure des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes et ainsi s'assurer d'une communication transparente des résultats et d'un suivi des contributions versées<sup>6</sup>. Dans une autre enquête, la DEPIM a également constaté des difficultés importantes concernant Culture Shawinigan, notamment quant aux demandes formulées à l'organisme, sa gestion et son financement<sup>7</sup>.

Ce rapport vise donc à exposer les conclusions de la DEPIM concernant des pratiques problématiques constatées dans les relations entre les municipalités visées par le présent rapport et certains organismes. Il vise également à identifier des correctifs à apporter à ces pratiques, dont certains éléments juridiques minimaux qui doivent encadrer ces relations. Ajoutons que la Commission a également publié, le 25 février 2025, un « rapport d'audit de performance sur l'encadrement lié aux ententes conclues avec des organismes sans but lucratif » auquel nous référons le lecteur.

## 4 — Mise en contexte

### La notion d'organisme municipal

La LFDAROP prévoit que la Commission municipale a compétence pour traiter les actes répréhensibles commis à l'endroit d'organismes municipaux au sens des articles 2 (9.1) de la LFDAROP et 5 (2.1) de la *Loi sur l'accès aux documents dans les organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Est notamment un « organisme municipal » celui qui répond à l'une des conditions suivantes :

- Une Loi déclare cet organisme « mandataire » ou « agent » d'une municipalité;
- Le conseil d'administration de cet organisme est formé majoritairement de membres du conseil d'une ou de plusieurs municipalités — sans égard au budget;
- Une municipalité adopte ou approuve le budget de l'organisme, alors qu'au moins un élu municipal siège sur son conseil d'administration;

- Une municipalité contribue à plus de la moitié du financement de l'organisme, alors qu'au moins un élu municipal siège sur son conseil d'administration;
- Le financement de l'organisme est assuré pour plus de la moitié par une municipalité;
- L'organisme fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
- La municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration de l'organisme;

### La création d'un organisme municipal

La *Loi sur les compétences municipales* permet aux municipalités de constituer des organismes pour des fins spécifiques déterminées par la loi<sup>8</sup>, notamment la promotion industrielle, commerciale ou touristique, l'organisation et la promotion d'activités culturelles et de loisirs et la protection de l'environnement. La constitution d'un organisme municipal doit, bien entendu, viser une fin légitime. Il peut, par exemple, être souhaité de laisser un milieu sportif gérer un équipement récréatif municipal, ou encore privilégier l'implication bénévole dans un projet en particulier.

Quoi qu'il en soit, si un organisme sans but lucratif (« OSBL ») est créé, il doit être distinct et avoir une existence propre, et ce, peu importe l'intensité de la relation qu'il entretient avec la municipalité. L'organisme doit avoir ses lettres patentes, son propre conseil d'administration, ses propres finances et ses propres employés. La fin pour laquelle l'organisme est créé doit, en plus d'être prévue par la loi, être légitime. Une municipalité ne peut, par le truchement d'un organisme qu'elle crée, s'arroger des pouvoirs dont elle ne dispose pas, ni contourner le droit applicable.

À ce sujet, les jugements rendus dans l'affaire *Ville de Pincourt*<sup>9</sup> démontrent avec éloquence qu'une municipalité ne peut utiliser un organisme municipal comme « *mécanisme juridique* » lui permettant de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement. Cette affaire est un puissant exemple des conséquences juridiques auxquelles s'exposent les municipalités qui agiraient de la sorte.

6. Conclusions et recommandations concernant la Ville de Shawinigan, novembre 2022.

7. Conclusions et recommandations concernant la Ville de Shawinigan, novembre 2024.

8. RLRQ, c. C-47.1, art. 8 et 11.

9. *Pincourt (Ville de) c. Construction Cogorex Itée*, 2013 QCCA 1773 et *Construction Cogorex Itée c. Paquette*, 2009 QCCS 5449.

Dans ce dossier, la Ville de Pincourt avait choisi de confier la construction d'un complexe sportif et culturel à un OSBL qu'elle a créé, soit le « *Complexe sportif et culturel régional Île Perrot* » (« le Complexe »). Or, et tel qu'il le fut démontré au procès, la Ville contrôlait complètement le Complexe, et s'est servi de ce contrôle pour se soustraire aux engagements financiers qu'elle avait contractés via cet OSBL.

[297] La preuve révèle que depuis le début du projet, la Ville a exercé un contrôle de facto de toutes les décisions prises par le Complexe, notamment celles de refuser de payer les Demandes et certificats de paiement numéros 7 et 8 et de participer à une solution négociée avec l'entrepreneur général et BNC aux fins de compléter le projet à un coût acceptable pour tous, tel projet respectant par ailleurs les fonctionnalités recherchées par le Complexe et la Ville.

[298] Comme Brissette l'a mentionné à maintes reprises, la Ville « avait un droit de vie ou de mort » sur le projet.

[299] La Ville a ainsi utilisé le Complexe à titre de mécanisme juridique aux seules fins d'entreprendre et réaliser un projet d'importance pour elle et qui s'inscrivait, faut-il le rappeler, au cœur même de la revitalisation de son économie.

[300] La Ville a été omniprésente à toutes les phases du projet et en a conservé la mainmise tant lors de sa conception, sa préparation et sa réalisation qu'au cours des discussions visant sa relance et lors de la décision d'y mettre fin.

Ainsi, non seulement la Ville de Pincourt a-t-elle été reconnue responsable des dommages qu'elle a causés via le Complexe, mais un fonctionnaire municipal qui siégeait sur le conseil d'administration de cet OSBL a aussi été reconnu personnellement responsable pour ces gestes.

[317] En orchestrant en outre le manque de loyauté de Brissette et Perrier à l'égard du Complexe et en provoquant la faillite de l'organisme, la Ville a utilisé la position privilégiée qu'elle détenait au sein du conseil d'administration du Complexe pour que soient prises des décisions manifestement contraires aux intérêts

de ce dernier, ce qui a eu de lourdes conséquences à l'égard de tous les intervenants impliqués dans le projet, notamment à l'égard de l'entrepreneur général, des sous-traitants et de BNC.

[318] Un tel comportement, de surcroît de la part d'un organisme public, est tout à fait déplorable et inacceptable et engage sa responsabilité contractuelle.

## L'aide à un organisme municipal

La *Loi sur les compétences municipales*<sup>10</sup> permet également aux municipalités, à certaines fins spécifiques et selon le cadre fixé, d'accorder toute aide qu'elles jugent appropriée à un organisme, et ce, dans le respect de la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*<sup>11</sup>. La fin pour laquelle l'aide est accordée doit être une « fin municipale », c'est-à-dire une fin à l'égard de laquelle la municipalité a compétence.

Encore une fois, le financement d'un organisme ne doit pas viser une fin impropre. Le financement d'un organisme ne peut permettre à une municipalité de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.

À ce sujet, le « Rapport du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant la vérification de Promotion Saguenay inc. »<sup>12</sup> dresse un parfait exemple d'organisme créé et subventionné aux fins d'agir dans des sphères non municipales.

Pour rappel, Promotion Saguenay est un OSBL qui exerce des activités de développement industriel, technologique, commercial et touristique sur le territoire de la Ville de Saguenay. Il s'agit d'un organisme municipal, puisque contrôlé et financé par la Ville de Saguenay :

Selon les états financiers vérifiés de Promotion Saguenay au 31 décembre 2012, les subventions reçues de la Ville de Saguenay représentent respectivement, en 2011 et 2012, 78,2 % et 81,4 % de ses revenus totaux. La quote-part des subventions versées par la Ville s'élève donc à 7 694 230 \$ en 2011 et à 11 759 493 \$ en 2012. Par ailleurs, les revenus autonomes de l'ordre de 1 million de dollars (2011) et 1,2 million de dollars (2012) proviennent principalement des équipements que lui confie la Ville.

10. RLRQ, c. C-47.1, art. 4, 82.2, 85, 90, 93 et 94.

11. RLRQ, c. I-15

12. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/plainte\\_gestion\\_contractuelle/avis\\_recommandations\\_diractives/rapports/2013/Rapport\\_Promotion\\_Saguenay\\_VF\\_2013-09-18.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/plainte_gestion_contractuelle/avis_recommandations_diractives/rapports/2013/Rapport_Promotion_Saguenay_VF_2013-09-18.pdf)

Le rapport du ministère conclut que la Ville de Saguenay, par le biais de Promotion Saguenay, a engagé des fonds publics municipaux dans des domaines ne relevant pas de sa compétence, à des fins non municipales et en contournant les règles qui lui auraient par ailleurs été applicables.

En effet, Promotion Saguenay a agi dans des champs de compétence qui ne pouvaient lui être délégués par la Ville de Saguenay, alors que l'organisme a agi à la place de celle-ci et en utilisant des fonds provenant essentiellement de la Ville, ce qui soulève des problèmes sur le plan juridique tel qu'il est décrit à la section 3.

Au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2012, des situations présentent des lacunes quant au mode d'attribution des contrats prévu à la LCV en raison du fait que Promotion Saguenay a agi à la place de la Ville dans certains cas.

Enfin, il y a eu dérogation à des dispositions législatives prévues à la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (RLRQ, chapitre I-15).

Parmi ces situations, il est question :

- D'octroi de divers contrats, notamment en matière d'énergie et de construction d'ouvrages, qui auraient dû être accordés par la Ville, de manière à éviter l'application des règles prévues à la *Loi sur les cités et villes*;
- De vente et d'échange d'immeubles industriels;
- D'aide financière à des OSBL dépassant la réalisation de sa mission;
- De subventions à des établissements industriels ou commerciaux qui n'auraient pas pu recevoir cette aide de la Ville alors que l'argent provient de cette dernière.

## Les principaux constats

La mauvaise gestion des relations entre organismes municipaux et municipalités est une problématique récurrente constatée par la DEPIM dans le cadre de ses enquêtes. Non seulement les saines pratiques en cette matière ne sont pas toujours respectées, mais nos enquêtes révèlent une gestion des organismes parfois gravement déficiente et des mécanismes de contrôle par la municipalité insuffisants, voire absents. Cela étant, les enquêtes mettent en lumière les constats généraux suivants :

- La confusion entre l'organisme et la Municipalité, pourtant des personnes morales distinctes;
- L'absence d'autonomie de l'organisme dans ses activités et sa gestion;
- L'absence d'autonomie laissée à l'organisme par la Municipalité pour sa gestion;
- La confusion entre la gestion des affaires de l'organisme et celles de la Municipalité;
- Le manque de mécanismes de surveillance et de reddition de compte de la Municipalité sur les affaires de l'organisme;
- Le non-respect par l'organisme du cadre légal municipal auquel il peut être assujéti à titre d'organisme municipal.

## 5 – Les enquêtes

### SAINT-FRANÇOIS-DE-SALES

#### Saguenay–Lac-Saint-Jean

L'enquête de la DEPIM permet de comprendre que le Dépanneur St François de Sales (ci-après : « Dépanneur ») est administré par la Municipalité de Saint-François-de-Sales comme s'il s'agissait d'un service qu'elle offre à sa population. Pourtant, le Dépanneur relève officiellement de la Corporation des loisirs et du développement (« la Corporation »), un OSBL distinct sur lequel un membre du conseil de la Municipalité siège à titre d'administrateur. À la base, cet OSBL gère un festival via une subvention versée par la Municipalité et vit des recettes qui en découlent.

L'enquête permet de comprendre que la Corporation est dans les faits pratiquement inactive quant aux activités du Dépanneur. Essentiellement, la Corporation se limite à assumer le paiement de fournisseurs de biens au Dépanneur et à collecter les revenus émanant des ventes. Un témoin affirme à cet égard qu'au moment d'intégrer la gestion du Dépanneur, la Corporation est pratiquement une coquille vide. Nous notons aussi un roulement important au sein du conseil d'administration de la Corporation au cours des dernières années et, à certains moments, plusieurs postes d'administrateurs demeurent vacants.

L'enquête révèle par ailleurs que le Dépanneur n'est pas viable économiquement et que l'implication financière et opérationnelle de la Municipalité relativement à celui-ci est à ce point intense qu'il y a une confusion entre les deux entités. Entre autres, la Municipalité fournit gracieusement au Dépanneur le local, l'électricité, l'équipement et les services d'employés municipaux.

De plus, la Municipalité est détentrice des comptes bancaires du Dépanneur, bénéficiaire de subventions obtenues pour le compte du Dépanneur et procède à des avances de fonds pour l'approvisionnement auprès de fournisseurs.

Or, il n'existe aucun processus de reddition de comptes de la part, ni de la Corporation, ni de la Municipalité à l'égard du Dépanneur. Finalement, celui-ci n'est pas consolidé aux états financiers de la Municipalité et il ne fait l'objet d'aucune comptabilité, reddition de compte ou contrôle des revenus et dépenses.

Par exemple, sur ce dernier point, et sans système de supervision ou de contrôle suffisant, la mairesse procède aux achats des biens à être vendus au Dépanneur et à la collecte des recettes du Dépanneur en mettant l'argent comptant recueilli dans une enveloppe qu'elle remet à une employée municipale. En ce sens, elle agit comme principale dirigeante du Dépanneur : elle achète les biens à être vendus, agit comme caissière, supervise des bénévoles et est perçue par plusieurs comme en étant la gestionnaire.

La gestion confondue de cet OSBL et de la municipalité, de même que les lacunes majeures concernant la gestion financière, ne peuvent perdurer et doivent donc être corrigées à très brève échéance. D'ailleurs, la situation est à ce point problématique qu'il n'est même pas possible d'évaluer l'impact de la gestion du Dépanneur sur les finances municipales.

Par ailleurs, au cours des années 2023-2024, la mairesse contracte plusieurs dépenses pour le compte de la Municipalité, en contravention du cadre légal applicable<sup>13</sup>. Au surplus, ces dépenses sont faites sans résolution préalable du conseil et lui sont également remboursées suivant approbation par le conseil alors qu'elles ne sont pas toujours dûment justifiées. À ce jour, aucune résolution n'a été prise par le conseil afin de régulariser ces dépenses.

La mairesse explique avoir contracté certaines dépenses de manière bien intentionnée et en raison de pratiques préexistantes et de difficultés opérationnelles qui se seraient présentées à certains moments étant donné la vacance du poste de directeur général. Ces situations, bien que nous éclairant sur les motivations de la mairesse, ne sont pas des motifs justifiant les contraventions au cadre légal ou légitimant ses actions. En outre, plusieurs avenues alternatives légales auraient pu être empruntées relativement aux dépenses de la Municipalité.

Il est aussi pertinent de rappeler que la Loi prévoit que la mairesse doit voir spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi.<sup>14</sup>

Compte tenu de ce qui précède, la DEPIM retient qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Municipalité, soit de sérieuses lacunes dans la gestion et l'encadrement des relations avec un organisme municipal. En conséquence, il est recommandé :

1. Que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;
2. D'appliquer les recommandations générales contenues dans la section finale du présent rapport;
3. Que la Municipalité évalue, avec ses aviseurs légaux, la conformité des subventions qu'elle verse au Dépanneur, et ce, en regard de la *Loi sur les compétences municipales*;
4. D'adopter une directive de remboursement des dépenses qui respecte les dispositions de la *Loi sur les traitements des élus municipaux*.

La mairesse confirme adhérer aux présentes recommandations et assurer qu'elle en favorisera la mise en œuvre.

Nous notons d'ailleurs que le conseil de la Municipalité et le directeur général, lequel est arrivé en poste à la Municipalité il y a quelques mois seulement, ont déjà amorcé des changements en lien avec les présentes recommandations et les recommandations générales contenues dans la section finale du présent rapport.

## LAFORCE

### Abitibi-Témiscamingue

L'enquête de la DEPIM permet de comprendre que la Municipalité a acquis, en 2009, le Magasin Devlin 2009 (ci-après : « Dépanneur ») alors qu'il était sur le point de fermer, et ce, afin de maintenir un service essentiel de proximité pour la population dans un secteur isolé. Le Dépanneur est un OSBL dirigé par un conseil d'administration dont l'ensemble des postes sont occupés par les membres du conseil municipal.

Si la volonté de maintenir un service essentiel dans un secteur isolé apparaît légitime et louable, l'enquête de la DEPIM démontre que la gestion du Dépanneur est grandement déficiente et qu'elle est confondue avec celle de la Municipalité.

13. R. c. Gingras, 2020 QCCS 748, par. 48.

14. Code municipal du Québec, chapitre C-27.1, art. 142.



## Administration et gestion financière du Dépanneur

L'administration du Dépanneur est désorganisée. Selon les témoins rencontrés pendant l'enquête, il y a une mauvaise gestion de l'inventaire, ce qui entraîne des pertes des produits périssables et l'impossibilité d'estimer l'impact financier des pertes et des vols. L'absence d'inventaire et des retards importants dans la conciliation bancaire impactent la production d'états financiers justes ainsi que la production des déclarations TPS et TVQ à jour.

Il appert que les réunions de conseil d'administration sont irrégulières, qu'il n'y a pas de gestion documentaire adéquate (perte de factures, pas d'archives, absence de procès-verbaux, etc.) et que les inscriptions au Registre des entreprises du Québec (REQ) ne sont pas à jour. Ce défaut a d'ailleurs empêché le Dépanneur d'obtenir une carte de crédit auprès d'une institution financière.

L'enquête de la DEPIM démontre également que le Dépanneur ne procède pas à la confection d'un budget annuel. Le Dépanneur accumule également des retards de paiement auprès de ses fournisseurs. Le déficit était de 86 847 \$ en 2022 et de 99 735 \$ en 2023.

### L'impact financier pour la Municipalité

Comme mentionné précédemment, il appert de l'enquête qu'il existe une confusion entre la Municipalité et le Dépanneur, pourtant deux personnes morales distinctes.

Malgré la mauvaise gestion financière et l'implication financière importante de la Municipalité dans l'OBNL, il n'y a aucune reddition de compte ni de vérification des dépenses effectuées et la Municipalité éponge systématiquement les déficits du Dépanneur.

En date du 31 décembre 2023, on note un « prêt<sup>15</sup> » dont le solde s'élève à 228 091 \$ de la Municipalité au bénéfice du Dépanneur, sans intérêt et sans modalité de remboursement. En 2024, un versement de 45 000 \$ a été effectué afin de payer les retards accumulés auprès de fournisseurs par le Dépanneur, et ce, sans résolution. Même si les coûts d'exploitation du Dépanneur sont importants et récurrents, il appert que le budget de la Municipalité ne comprend pas ce poste budgétaire.

Compte tenu de ce qui précède, la DEPIM retient qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Municipalité, soit de sérieuses lacunes dans la gestion et l'encadrement des relations avec un organisme municipal. En conséquence, il est recommandé :

1. Que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;
2. Que la Municipalité évalue, avec ses aviseurs légaux, la conformité des subventions qu'elle verse au Dépanneur, et ce, en regard de la *Loi sur les compétences municipales*;
3. D'appliquer les recommandations générales contenues dans la section finale du présent rapport.

La directrice générale et l'ancienne présidente du conseil d'administration du Dépanneur ont été informées des conclusions et recommandations du présent rapport, et y adhèrent.

## BEAULAC-GARTHBY Chaudière-Appalaches

L'enquête de la DEPIM permet de comprendre que la Municipalité a reçu une subvention de près de 69 000 \$ de la MRC pour mener à bien le projet « Façonner la signature de Beaulac-Garthby : les oiseaux », projet impliquant des dépenses d'environ 90 000 \$. Ce versement fait suite à une demande de subvention présentée par le directeur général et pour laquelle il avait été dûment mandaté par résolution.

Le 25 janvier 2024, une fois la subvention obtenue, le directeur général, par une simple lettre, mandate deux conseillères et une citoyenne (la conjointe du maire) pour réaliser le projet, lesquelles forment le Comité « Sentier des oiseaux ». Dans sa lettre, le directeur général mentionne que la Municipalité « *ne dispose pas des ressources humaines nécessaires pour que ce projet puisse être réalisé, car personne n'a les compétences requises en horticulture pour faire les bons achats auprès des bons fournisseurs ni pour effectuer les plantations prévues* ». Ce mandat ne fait l'objet d'aucune résolution du conseil.

Ce n'est que le 16 août 2024 que cette entité est légalement créée et enregistrée au REQ sous le nom de « Sentier des oiseaux de Beaulac-Garthby » (le « Sentier des oiseaux »), un OSBL sous contrôle municipal puisqu'il est constitué majoritairement de membres du conseil de la Municipalité.

15. Le cadre législatif en place ne permet pas les prêts d'argent entre un OSBL et une Municipalité.

L'enquête démontre que le mécanisme d'utilisation de la subvention versée par la MRC pour le projet se fait via des dépenses remboursées à une bénévole membre de l'OSBL. Concrètement, la bénévole fait des achats (en moyenne entre 1 et 300 \$) conformément aux dépenses budgétées. Les dépenses sont ensuite présentées au directeur général pour remboursement. Ce dernier contrôle les factures, tient un cahier des dépenses en fonction des postes présentés dans la subvention. Le directeur général présente les dépenses effectuées par la bénévole au Conseil et, sur approbation du conseil, il procède au remboursement des factures par un chèque émis par la Municipalité au nom du Sentier des oiseaux. Ce chèque est déposé sur le compte Sentier des oiseaux, via lequel un remboursement est fait à la bénévole.

La Municipalité a fait le choix de confier la réalisation du projet municipal à un organisme distinct. Elle a donc fait le choix de ne pas contrôler sa gestion courante et il n'est pas de la responsabilité du directeur général de la Municipalité de contrôler les factures et les dépenses de l'OSBL. Le contrôle de la Municipalité doit se faire via une reddition de compte appropriée.

En raison de ce qui précède, il est recommandé :

1. Que le présent rapport soit déposé à la première séance ordinaire du conseil suivant sa publication;
2. D'appliquer les recommandations générales contenues dans la section finale du présent rapport.

La directrice générale par intérim et le directeur général ont été informés des conclusions et recommandations du présent rapport et y adhèrent. D'ailleurs, il est constaté que lors de la séance du conseil du 10 février 2025, la Municipalité a adopté une série de mesures visant à régulariser certains aspects discutés dans la présente section.

## 6 – Conclusion générale

Certes, le recours à des OSBL par les municipalités peut comporter des avantages significatifs et permettre de confier à des acteurs plus appropriés la gestion de certains équipements municipaux ou l'exercice de certaines compétences municipales.

Néanmoins, cette démarche n'autorise pas la Municipalité à se décharger de toutes responsabilités à l'égard des activités qui leur sont confiées. Comme le conseil municipal « agit en tant que fiduciaire de l'argent des contribuables et qu'il doit l'administrer avec le plus grand soin<sup>16</sup> », il doit avoir les mêmes exigences lorsqu'il confie cette tâche à un tiers.

À défaut, la mauvaise gestion des relations avec un organisme municipal peut affliger les finances de la municipalité. Il est nécessaire de mettre en place des mesures de surveillance pour éviter les impacts négatifs, notamment sur les deniers publics.

L'enquête démontre que les municipalités de Saint-François-de-Sales et de Laforce entretiennent une confusion dans leurs relations administratives et financières avec un organisme municipal qu'elles contrôlent. Ces sérieuses lacunes dans la gestion et l'encadrement des relations avec un organisme municipal ont des impacts significatifs sur les finances de ces municipalités, impacts qu'il est difficile de mesurer en raison d'une absence de reddition de compte adéquate et transparente.

Quant à la municipalité de Beaulac-Garthby, bien qu'aucun geste répréhensible n'ait été identifié, sa façon de gérer ses relations avec le « Sentier des oiseaux » était, de toute évidence, inadéquate.

## 7 – Recommandations générales

Pour faire suite à nos constats, de manière à éviter les cas de mauvaise gestion des OSBL municipaux, les recommandations suivantes sont formulées :

1. Inclure une disposition au Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux visant à interdire l'ingérence des élus dans l'administration quotidienne de la Municipalité et des organismes municipaux autrement qu'à l'occasion d'une prise de décision en séance publique du conseil municipal;
2. Effectuer des vérifications juridiques avant de constituer ou de mandater des organismes municipaux afin d'assurer que les municipalités agissent dans le cadre de leurs compétences;
3. S'assurer que l'OSBL et la municipalité sont des personnes morales distinctes et qu'elles sont gérées comme telles;
4. Mandater officiellement les OSBL par résolution, lors d'une séance publique du conseil;

16. *Parenteau c. Bourbonnais*, [2006] R.J.Q. 1696 (C.S.), infirmée pour d'autres motifs par *Bourbonnais c. Parenteau*, [2008] R.J.Q. 104 (C.A.).

5. Établir des ententes claires avec les OSBL, qui traitent des points suivants :
  - 5.1. les attentes, les rôles et les responsabilités de chacun;
  - 5.2. la transparence concernant l'utilisation des deniers publics;
  - 5.3. l'autonomie de l'organisme;
  - 5.4. des mécanismes de reddition de comptes rigoureux, démontrant notamment que les dépenses effectuées servent à l'objet pour lequel elles ont été autorisées.

Québec, le 24 février 2025

**ORIGINAL SIGNÉ**

Direction des enquêtes et des poursuites  
en intégrité municipale

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

