Commission municipale Québec

PAR COURRIEL

Québec, le 28 août 2025

Jean-Philippe Gadbois
Directeur général
Ville de Saint-Sauveur
1, Place de la Mairie
Saint-Sauveur (Québec) J0R 1R6
jpgadbois@vss.ca

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

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 les recommandations de la Commission concernant la situation portée à son attention et mentionnée en objet.

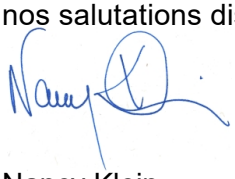
À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Ville de Saint-Sauveur au sens des paragraphes 1° de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à la loi.

Pour les motifs énoncés dans le rapport, nous considérons que la *Politique de soutien pour l'entretien et l'amélioration de chemins privés* ne respecte pas le cadre juridique applicable aux municipalités.

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, la soussignée désigne, conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, Me Sylvie Piérard, vice-présidente 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 1er octobre 2025.

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



Nancy Klein
Présidente par intérim
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 Ville de Saint-Sauveur »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

AOÛT 2025

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 Saint-Sauveur

Québec

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.

La *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* interdit à toute personne d'exercer des représailles contre une personne, ou une personne ayant des liens personnels ou familiaux avec cette personne, notamment pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée pour l'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* ou a conseillé à une personne de le faire. Il est également interdit de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation, de collaborer à une vérification ou à une enquête. Différentes mesures sont prévues en cas d'infraction à ces règles, dont des amendes de 5 000 à 30 000 $ pour des personnes physiques et de 15 000 à 250 000 $ pour des personnes morales, de même que des recours administratifs, disciplinaires et civils.

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 : 978-2-555-02056-6

© Commission municipale du Québec, 2025

Table des matières

1 – Le cadre légal de l'enquête 4

2 – La divulgation 4

3 – L'enquête 4

4 – Les conclusions 6

5 – Les recommandations 6

1 – Le cadre légal de l'enquête

La Commission municipale du Québec (ci-après « la Commission ») est responsable d'appliquer la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*[1] (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux[2]. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné[3] 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 11.1 de la LFDAROP, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*[4], 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°.
>
> Un acte répréhensible peut être commis ou sur le point d'être commis notamment par un membre du personnel, un actionnaire ou un administrateur d'un organisme public dans l'exercice de ses fonctions ou par toute autre personne, toute société de personnes, tout regroupement ou toute autre entité dans le cadre d'un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat d'un organisme public ou dans le cadre de l'exécution d'un tel contrat, incluant l'octroi d'une aide financière.

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 la Ville de Saint-Sauveur (ci-après : la Ville) a adopté un programme d'aide financière ayant comme objectif d'octroyer des subventions annuelles aux associations de propriétaires pour l'entretien de leurs chemins privés ouverts au public.

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 de la LFDAROP.

Remarques préliminaires

Le 22 mars 2022, le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (ci-après : CIME) du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a conclu qu'un acte répréhensible avait été commis à l'égard de la Municipalité de Cantley alors que celle-ci avait adopté un programme de subvention à des associations de propriétaire pour l'entretien des chemins privés. Le 7 juillet 2025, la Cour supérieure a refusé de se prononcer sur la demande visant à faire annuler cette conclusion[5].

[1] RLRQ, c. D -11.1.
[2] LFDAROP, art. 2, par. 9,1°, 6, 12,1, 17,1, 17,2 et 34.
[3] *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C -35, art. 19.
[4] RLRQ, c. C -37.
[5] *Municipalité de Cantley* c. *Québec (Procureur général)* et *Commission municipale du Québec*, 500-17-121906-229

Le 19 juin 2024, la DEPIM en est venue à la même conclusion à l'égard de la Municipalité de Val-des-Monts qui avait adopté un programme similaire à celui de Cantley.

3.1 LA POLITIQUE DE SOUTIEN POUR L'ENTRETIEN ET L'AMÉLIORATION DE CHEMINS PRIVÉS

Le 21 mai 2024, le conseil municipal adopte la résolution 2024-05-274 visant à adopter la *Politique de soutien pour l'entretien et l'amélioration de chemins privés* (ci-après : la Politique).

La Politique prévoit qu'une association de propriétaires, enregistrée sous la forme d'un organisme à but non lucratif, peut formuler une demande d'aide financière pour l'entretien et l'amélioration d'un chemin privé. En ce qui concerne les dépenses admissibles, la Politique prévoit :

> **2.4 Dépenses admissibles**
>
> Aux fins de calcul de l'aide financière maximale, la politique s'applique aux travaux suivants, dont les coûts sont payés directement par l'organisme admissible :
>
> **Volet entretien hivernal (50 % des dépenses réelles admissible) :**
>
> a) Travaux de déneigement, incluant l'épandage d'abrasifs.
>
> **Volet entretien estival (100 % des dépenses réelles admissible) :**
>
> b) Travaux de nivelage, de recharge granulaire, d'épandage d'abat poussière ;
>
> c) Travaux d'entretien et de reprofilage des fossés.
>
> **Volet amélioration (100 % des dépenses réelles admissible) :**
>
> d) Travaux d'élagage ;
>
> e) Travaux de construction, d'excavation, d'aménagement ou d'entretien des ponceaux et des ponts ;
>
> f) Travaux visant le contrôle de l'érosion ;
>
> g) Travaux de construction, d'excavation, d'aménagement ou de réseau pluvial et de drainage afin de fournir un débouché pour les eaux vers un lac ou un ruisseau.
>
> **Volet services professionnels et assurance responsabilité (1000 $/année)**
>
> h) Services professionnels d'un avocat, d'un arpenteur, d'un notaire, d'un ingénieur ou d'un biologiste ;
>
> i) L'assurance responsabilité de l'organisme admissible.

Ladite Politique prévoit également un montant maximal remboursable selon l'enveloppe budgétaire établie annuellement par le conseil dans le budget. Pour l'année 2024, le montant alloué par le conseil est d'environ 100 000 $.

Le budget 2025 ne prévoit aucune somme pour l'application de la Politique. L'enquête a permis de comprendre que le conseil a pris cette décision en raison du rapport de la DEPIM concernant la Municipalité de Val-des-Monts et du recours devant les tribunaux concernant les conclusions du CIME à l'égard de la Municipalité de Cantley[6].

Or, le 17 février 2025, le conseil municipal revient sur sa décision et « *approprie une somme de 150 000 $ à même l'excédent de fonctionnement non affecté pour l'application de la Politique de soutien pour l'entretien et l'amélioration des chemins privés* » via la résolution 2025-01-047.

Un formulaire en ligne prévoit que les demandes doivent être envoyées à la Ville avant le 11 octobre 2025. La Politique prévoit que l'aide financière sera versée à la suite de la séance ordinaire du conseil du mois d'octobre[7].

[6] Extrait de la résolution 2025-01-047 « *ATTENDU QU'au regard de circonstances extérieures à la Ville de Saint-Sauveur, le conseil n'avait pas budgété de sommes pour l'application de la Politique lors du processus réalisé à l'automne dernier dans le cadre de l'adoption du budget 2025* ; »

[7] À ce sujet, le calendrier prévoit que la dernière séance avant les élections aura lieu le 1er octobre 2025 (en conformité avec l'article 314.2 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (RLRQ, c. E-2.2). Certaines des demandes reçues risquent donc d'être traitées après le délai prévu à la Politique.

4 – Les conclusions

De l'avis de la DEPIM, des actes répréhensibles ont été commis à l'égard de la Ville puisque la Politique adoptée le 21 mai 2024 contrevient au cadre juridique applicable.

4.1 LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

Dans un jugement récent datant du 15 juillet 2025, la Cour supérieure a réitéré un courant jurisprudentiel unanime[8] :

> « [24] De ce fait, les municipalités n'exercent que les compétences qui leur sont expressément déléguées par les lois provinciales, et elles ne disposent d'aucun pouvoir autonome au-delà de ce que leur reconnaissent ces lois. »

La Cour ajoute que même si la *Loi sur les compétences municipales* (ci-après : LCM) confère aux municipalités un pouvoir réglementaire « *assez large* », elle ajoute que « *ce pouvoir n'est* [toutefois] *pas sans limite* ».

L'article 4 de la LCV prévoit également qu'une municipalité ne peut déléguer un pouvoir [dans les domaines prévus aux paragraphes 1° à 9°] que dans la mesure prévue par la loi[9].

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.

Cet article de la LCM est limpide sur la manière de procéder si une municipalité veut agir en la matière.

De plus, il est reconnu également 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 d'une loi ne l'autorise. Dans les faits, l'application de la Politique constitue une délégation de compétence en ce que la Ville ne peut pas faire puisqu'elle n'est pas habilitée législativement. Il y a donc contravention à la loi.

4.2 LES CONTRATS PUBLICS

En plus de ce qui précède, ajoutons que la Ville ne fixe aucune règle aux associations permettant de contrôler l'octroi de contrats aux fournisseurs de service concernant l'entretien et l'amélioration des chemins privés. Ce faisant, même si ces contrats seront ultimement payés par des fonds publics, en tout ou en partie, les règles de passation des contrats dont s'est dotée la Ville dans son *Règlement 520-2021 portant sur la gestion contractuelle* ne sont pas respectées.

Il apparaît également important de souligner que la Ville ne considère pas les règles d'appel d'offres public dans son programme de soutien aux associations. Cette année, elle a prévu y consacrer 150 000 $ alors que le seuil d'appel d'offres public est établi à 133 800 $. Le mécanisme en place permet la division de contrats et fait en sorte de contourner les mécanismes existants visant à assurer la saine gestion des derniers publics.

Avec cette façon de faire, les entreprises qui contractent directement avec les associations peuvent se soustraire au pouvoir de surveillance de l'Autorité des marchés publics qui est notamment chargée d'assurer l'intégrité des entreprises qui contractent avec les organismes publics. Par exemple, rien n'empêche une entreprise inscrite au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) de contracter avec une association, laquelle serait remboursée par des deniers publics.

Finalement, la Politique de la Ville soulève également des enjeux d'équité avec d'autres municipalités québécoises qui, confrontées aux mêmes problématiques, doivent 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 municipal révise la *Politique de soutien pour l'entretien et l'amélioration de chemins privés* afin qu'elle respecte le cadre juridique applicable.

[8] *Municipalité de Sainte-Croix* c. *Procureur général du Québec*, 2025 QCCS 2524

[9] *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C -47.1, art. 4

La direction générale de la Ville a été informée de nos conclusions, lesquelles ont été rapportées à une séance de travail du conseil municipal. Aucune directive particulière n'a été donnée à la direction générale afin de modifier la Politique.

Québec, le 26 août 2025

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

Commission municipale Québec

La saine gestion au bénéfice de tous