

Québec, le 6 juin 2022

PAR COURRIEL
dq@ville.desbiens.qc.ca

Madame Marie-Bénédicte Tremblay
Directrice générale, Ville de Desbiens
925, rue Hébert
Desbiens (Québec) G0W 1N0

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

Madame la Directrice générale,

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 les élus ne pouvaient, en avril 2020, créer un programme d'accès à la propriété ayant comme objet d'offrir un crédit de taxes de 3 années consécutives visant à favoriser la vente de terrain dans un projet de développement domiciliaire.

Conformément à l'article 15 de la LFADROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la municipalité. À cette fin, le soussigné désigne M^e Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin de s'assurer que la municipalité a donné suite aux recommandations de la Commission.

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures correctrices mises en place à l'adresse secrétariat@cmq.gouv.qc.ca d'ici le **31 août 2022**.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, madame la Directrice générale, nos salutations distinguées.

M^e Jean-Philippe Marois
Président de la 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 Desbiens »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

JUIN 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 Ville de Desbiens



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 2 000 à 20 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 10 000 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 : 978-2-550-92109-7 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2022

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – La divulgation.....	4
3 – L’enquête.....	4
4 – Les conclusions	8
5 – Les recommandations	8

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 – La divulgation

La DEPIM a reçu une divulgation selon laquelle un acte répréhensible aurait été commis à l'égard de la Ville de Desbiens (ci-après « la Ville »). Selon la divulgation, le conseil municipal a accordé un crédit de taxes de trois ans pour favoriser l'achat et la vente de terrains dans un projet de développement domiciliaire se trouvant dans un secteur résidentiel.

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 – L'enquête

L'acte allégué correspond à la définition d'une contravention à une loi du Québec et, à ce titre, constitue un acte répréhensible prévu au paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP.

Dans le cadre de son enquête, la DEPIM doit déterminer si les faits allégués dans la divulgation sont avérés et, le cas échéant, s'ils constituent un acte répréhensible commis à l'égard de la Ville en application de la LFDAROP.

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

LE CRÉDIT DE TAXES

En juin 2014, un projet de développement immobilier débute sur le territoire de la ville. Le conseil adopte alors une résolution afin que la Ville conclue une entente pour prévoir les conditions de réalisation du projet, et ce, conformément au règlement n° 345-14.

Cette entente est conclue avec l'un des promoteurs le 8 août 2014. L'entreprise cocontractante a été constituée le 23 janvier 2012 selon les informations au Registraire des entreprises. Une autre entreprise, également propriétaire de terrains inclus dans le projet de développement, ne semble pas avoir signé de protocole d'entente avec la Ville. Le projet de développement domiciliaire est d'environ 1 000 000 de pieds carrés au total.

Le 9 juillet 2018, la Ville adopte la résolution suivante :

Résolution numéro 133-07-18

Entente avec Développement domiciliaire [...]

CONSIDÉRANT QUE l'article 92.1 de la Loi sur les compétences municipales stipule que :

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.

Toute municipalité locale peut, par règlement, adopter un programme aux fins d'accorder une aide sous forme de crédit de taxes aux personnes visées à l'article 92.2 et à l'égard des immeubles visés à celui-ci.

Elle peut également 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. 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.

CONSIDÉRANT QUE la Ville désire se prémunir de cette compétence pour encourager une entreprise locale ;

Il est proposé par monsieur Marc Fortin, appuyé par Michel Allard et résolu à l'unanimité :

DE travailler à une entente avec [...] sur une éventuelle aide financière ;

DE mandater le bureau d'avocats [...] pour nous accompagner dans ce projet, si besoin il y a.

La version en ligne du procès-verbal du 9 juillet 2018 diffère de l'extrait de résolution fourni à la DEPIM dans le cadre de son enquête. La résolution n° 133-07-18 se lit donc ainsi :

Résolution numéro 133-07-18

Entente avec Développement domiciliaire [...]

CONSIDÉRANT QU'un protocole d'entente avait été signé le 8 août 2014;

CONSIDÉRANT QUE l'article 17 de cette entente mentionne la possibilité d'une nouvelle entente ultérieure;

Il est proposé par monsieur Marc Fortin, appuyé par monsieur Michel Allard et résolu à l'unanimité :

DE travailler à une entente avec [...] sur une éventuelle aide financière;

DE mandater le bureau d'avocats [...] pour nous accompagner dans ce projet, si besoin il y a.

Les procès-verbaux sont des actes authentiques et ils font preuve de leur contenu. Une attention particulière doit être portée pour assurer l'exactitude et l'intégrité des renseignements contenus aux livres, aux registres, aux archives, aux documents et aux papiers de la Ville. Deux versions d'une même résolution ne peuvent coexister.

Le 6 avril 2020, la Ville adopte la résolution suivante :

Résolution numéro 037-04-20

Résolution pour support financier [...]

CONSIDÉRANT QUE la ville de Desbiens accepte d'instaurer un programme d'accès à la propriété.

CONSIDÉRANT QUE ce programme vise à favoriser des terrains du projet [...].

CONSIDÉRANT QUE le conseil accepte d'offrir par le biais du programme un montant équivalent aux taxes municipales, et ce, pour les 3 années consécutives suite à l'achat d'un terrain dans le développement [...].

Il est proposé par monsieur Michel Allard, appuyé par monsieur Joan Desbiens et résolu à l'unanimité sauf pour le conseiller Marc Fortin qui s'abstient de voter.

D'ACCEPTER le programme d'accès à la propriété.

À ce moment, il y aurait trois terrains vendus dans le développement.

Les modalités du programme d'accès à la propriété sont détaillées sur une lettre adressée aux citoyens datée du 1^{er} février 2021, laquelle se résume ainsi :

- Le programme vise à favoriser l'achat et la vente de terrains;
- Un compte de taxes municipales sera envoyé aux bénéficiaires du programme;
- Ceux-ci devront l'acquitter;
- La Ville remboursera, sous forme de chèque, un montant équivalent au montant de la facture;
- La durée du programme est limitée à trois ans.

En date d'aujourd'hui, cinq terrains sont vendus dans le projet domiciliaire. Trois propriétaires bénéficient dudit programme. La Ville a remboursé plus de 12 400 \$ en taxes à ces résidents.

À ce sujet, la résolution n° 037-04-20 prévoit que le programme vise à favoriser la vente des terrains du projet domiciliaire. Or, un bénéficiaire du programme qui a acheté son terrain en décembre 2019, soit cinq mois avant l'adoption de la résolution, a tout de même bénéficié du crédit de taxes. La DEPIM s'explique mal cette situation.

Pendant son enquête, la DEPIM a été informée qu'aucun conseiller juridique n'a été consulté dans l'établissement de ce « programme d'accès à la propriété », alors que les pouvoirs d'aide et de subvention d'une municipalité sont encadrés strictement par plusieurs lois, notamment par la *Loi sur les compétences municipales*⁷ (LCM), la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*⁸, la *Loi sur les cités et villes*⁹ (LCV) et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁰ (LAU).

Dans l'ouvrage *Droit municipal, principes généraux et contentieux*¹¹, les auteurs s'expriment ainsi sur les pouvoirs d'aide et de subvention accordés aux municipalités :

À moins d'une disposition spécifique, une municipalité ne peut utiliser les fonds publics pour venir en aide à une personne physique, à une entreprise, à un organisme sans but lucratif ou à une autre municipalité [...]. Comme le soulignait la Cour supérieure, « le conseil municipal agit en tant que fiduciaire de l'argent des contribuables et doit l'administrer avec le plus grand soin¹² ». Une municipalité ne peut utiliser les fonds publics et son pouvoir de taxation que pour les fins prévues par la loi. Tout autre usage constitue un excès de compétence qui, en soi, cause une injustice grave aux contribuables [...].

En plus de ce qui précède, pour justifier le crédit de taxes, la Ville doit pouvoir s'appuyer sur une disposition habilitante claire et précise¹³, qui ferait exception au principe de l'interdiction de remise de taxes¹⁴.

481. [...] Sauf les dispositions de l'article 542, il n'est pas au pouvoir du conseil ou des fonctionnaires ou employés de la municipalité de faire remise des taxes ni des intérêts sur ces taxes.

542. Le conseil peut, par une résolution, faire remise du paiement des taxes municipales aux personnes pauvres du territoire de la municipalité.

Dans le présent dossier, la remise des taxes ne vise pas les « personnes pauvres » du territoire de la Ville. Le crédit de taxes n'est donc pas justifié par l'article 542 de la LCV.

Dans l'une des résolutions de juillet 2018, le conseil municipal fait référence à l'article 92.1 de la LCM pour légitimer son intention d'aider le promoteur domiciliaire. Or, les articles 92.1 à 92.7 ont été introduits dans la LCM en 2006 afin de permettre aux municipalités d'accorder des crédits de taxes à certaines catégories d'entreprises et ainsi de réduire le fardeau fiscal découlant de certains investissements immobiliers¹⁵. Ces articles limitent le programme de crédit de taxes aux entreprises privées ou aux coopératives qui sont propriétaires ou occupantes d'un immeuble admissible. Ce crédit doit compenser, en tout ou en partie, l'augmentation des taxes payables à la suite des dépenses des bénéficiaires pour la construction, la modification, l'occupation ou leur relocalisation dans cet immeuble¹⁶. La Municipalité ne peut donc justifier son crédit sur la base de l'article 92.1 de la LCM.

Sauf les articles 85.2 à 85.4 de la LAU et quelques autres exceptions dans des lois particulières, il n'existe aucune disposition dans les lois municipales qui permet à une

7. RLRQ, c. C-47.1.

8. RLRQ, c. I-15.

9. RLRQ, c. C-19.

10. RLRQ, c. A-19.1.

11. Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, avec la collab. de Lise VÉZINA, « 7.4 – Les pouvoirs d'aide et de subvention », *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, 2^e éd., 2 volumes, Brossard (QC), Wolters Kluwer, à jour au 10 mai 2022 (CCH en ligne).

12. *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.).

13. Jean-Pierre ST-AMOUR, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », *Développements récents en droit municipal* (2016), Service de la formation continue du Barreau du Québec, p. 25.

14. *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 981, al. 1, et LCV, art. 481, al. 2, et 542.

15. Philip CANTWELL, « 2.3.3.2. L'attribution de crédits de taxes », *L'action municipale en matière de développement économique*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2019, p. 101.

16. « Loi sur les compétences municipales », *Muni-Express*, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, n° 13, 11 décembre 2019.

municipalité d'accorder une aide financière pour favoriser le développement résidentiel, la construction de nouvelles résidences ou encore l'arrivée de nouveaux résidents sur son territoire, et ce, depuis l'abolition, en 1996, du régime du soutien à la promotion de la construction.

À ce sujet, l'auteur Jean-Pierre St-Amour écrit dans *Développements récents en droit municipal*¹⁷ :

Il ne faut pas confondre les possibilités offertes par ces dispositions [85.2 à 85.4 LAU] avec le régime du soutien à la promotion de la construction, en vigueur jusqu'en 1996, et qui avait incité nombre de municipalités à accorder des crédits de taxes à toutes les nouvelles constructions, étendant ainsi le concept de « revitalisation » de manière à favoriser l'étalement urbain. Certaines municipalités ont pourtant continué à offrir de telles formes de soutien à la construction domiciliaire, ce qui leur a attiré les foudres du ministère des Affaires municipales.

Ces dispositions de la LAU permettent aux municipalités de mettre en place, à certaines conditions, un programme de revitalisation et d'accorder un crédit de taxes pour un maximum de cinq ans. Cependant, plusieurs critères doivent être respectés par une municipalité pour mettre en place ce genre programme.

1. [...] la municipalité peut, par règlement, adopter un programme de revitalisation [...]

À ce sujet, il appert que la Ville a plutôt choisi d'adopter une résolution « pour support financier de la Ville de Desbiens au projet [...] », et non un règlement de revitalisation. L'adoption d'un règlement nécessite un plus grand formalisme et permet aux citoyens de s'exprimer plus facilement. Les étapes d'adoption d'un règlement sont les suivantes :

- Avis de motion (art. 356, al. 1, LCV);
- Projet de règlement (art. 365, al. 2 et 3, LCV);
- Adoption du règlement, au plus tôt le 2^e jour qui suit le plus tardif des deux actes précédents (art. 356, al. 4, 5,

6 et 8, et 357, al. 1, LCV);

- Publication du règlement (art. 345, al. 1, et 345.1, LCV);
- Entrée en vigueur du règlement (art. 357, al. 2, 361 et 362, LCV).

Il appert que la Ville ne respecte pas cette condition pour la mise en place du programme de revitalisation.

2. [...] à l'égard d'un secteur qu'elle délimite, à l'intérieur de toute zone identifiée dans le règlement de zonage [...]

La résolution n° 037-04-20, par laquelle la Ville accepte d'instaurer un programme d'accès à la propriété, limite le crédit de taxes aux personnes qui achètent un terrain situé sur le projet domiciliaire du promoteur, sans cibler précisément la zone.

Or, même si la zone n'est pas précisée dans la résolution, il s'agit de la zone 133R dans le plan de zonage de la ville, créé par le règlement n° 378-17. Cette zone avait été délimitée à la demande du promoteur (résolution n° 181-08-17) et les frais inhérents à cette demande ont été assumés par ce dernier.

Il appert que, malgré certaines lacunes dans la résolution, le secteur visé par le crédit de taxes est délimité à l'intérieur d'une zone identifiée dans le règlement de zonage.

3. [...] 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.

L'enquête de la DEPIM démontre que deux bâtiments étaient construits dans la zone 133R au moment de l'adoption de la résolution n° 037-04-20. La construction des bâtiments datait de moins de cinq ans. La troisième condition n'est donc pas respectée.

LES CONDITIONS DU PROGRAMME

Ainsi, en raison de ce qui précède, il n'est pas utile d'analyser si le programme respecte les cinq critères prévus au deuxième alinéa de l'article 85.2 de la LAU.

17. Précité, note 13.

En effet, il appert de ce qui précède que le « programme d'accès à la propriété » ne peut être assimilé à un programme de revitalisation au sens de la LAU puisqu'il ne s'agit pas de redonner de la vitalité à un secteur de la ville déjà développé, mais bien de favoriser la vente de terrains pour attirer de nouveaux résidents et les inciter à construire des résidences neuves.

4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut qu'un acte répréhensible a été commis à l'égard de la Ville au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP, soit une contravention à une loi du Québec.

Les membres du conseil municipal ne pouvaient, en avril 2020, créer un programme, par résolution, ayant comme objet de favoriser la vente de terrains d'un projet de développement domiciliaire. Au risque de se répéter, le « programme d'accès à la propriété » ne s'appuie sur aucune disposition législative, ce qui constitue un excès de compétence. De surcroît, elle contrevient spécifiquement à l'article 481 de la LCV interdisant la remise de taxes, sauf pour les personnes pauvres.

Comme mentionné précédemment, outre quelques exceptions et les articles 85.2 à 85.4 de la LAU, il n'existe aucun pouvoir d'aide accordé aux municipalités pour favoriser la vente de terrains, la construction de nouvelles résidences ou l'arrivée de nouveaux résidents sur son territoire, que cette aide prenne la forme d'un crédit de taxes, d'un crédit de droit de mutation ou toute autre forme d'aide (don de terrain, remise en argent, etc.)¹⁸.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, la Commission recommande à la Ville de :

1. Abroger la résolution n° 037-04-20;
2. Annuler le « programme d'accès à la propriété ».

La Ville a été informée des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport. Elle est en accord avec les conclusions de l'enquête et elle s'engage à appliquer les recommandations de la Commission.

Québec, le 2 juin 2022

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

18. Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, avec la collab. de Lise VÉZINA, « 7.4 – Les pouvoirs d'aide et de subvention », *Droit municipal, principes généraux et contentieux*,

2^e éd., 2 volumes, Brossard (QC), Wolters Kluwer, à jour au 10 mai 2022 (CCH en ligne).

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

