

Québec, le 24 août 2022

**PAR COURRIEL**  
[bureau@munladurantaye.qc.ca](mailto:bureau@munladurantaye.qc.ca)

Madame Cindy Breton  
Directrice générale  
Municipalité de paroisse de La Durantaye  
539, rue du Piedmont  
La Durantaye (Québec) G0R 1W0

**Objet :** Conclusions et recommandations à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de la Municipalité de paroisse de La Durantaye

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 la Municipalité ne pouvait transformer et aménager un bâtiment municipal à des fins de restauration, ni acquérir de l'équipement et du mobilier principalement pour les louer à de telles fins. De plus, la Municipalité ne pouvait aider financièrement les locataires du restaurant en fixant un loyer qui ne permet pas de couvrir les dépenses municipales afférentes à la location. Toute aide financière à une entreprise commerciale doit être accordée conformément aux dispositions législatives pertinentes.

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<sup>e</sup> Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin d'assurer le suivi des recommandations de la Commission.

...2

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures correctrices mises en place à l'adresse [secretariat@cmq.gouv.qc.ca](mailto:secretariat@cmq.gouv.qc.ca) d'ici le 1<sup>er</sup> novembre 2022.

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

M<sup>e</sup> 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 Municipalité de paroisse de La Durantaye »

# COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

AOÛT 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 paroisse de La Durantaye



## 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](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-92620-7 (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 .....	10
5 – Les recommandations .....	11



## 1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022<sup>1</sup>, 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>2</sup> (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux<sup>3</sup>. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné<sup>4</sup> 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<sup>o</sup> 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*<sup>5</sup>, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>6</sup>, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

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.

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](http://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 Municipalité de paroisse de La Durantaye (ci-après « la Municipalité »).

Selon la divulgation, la Municipalité est propriétaire d'un bâtiment aménagé en restaurant qu'elle loue à des fins commerciales.

## 3 – L'enquête

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 Municipalité en application de la LFDAROP.

Pour ce faire, la DEPIM a recueilli les documents requis en lien avec cette situation et a obtenu la version des faits de témoins, dont la directrice générale et le maire de la Municipalité.

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.

### **Location de biens meubles et d'immeubles municipaux à des fins de restauration**

En 2017, considérant la fermeture du dernier restaurant dans la municipalité, le conseil municipal décide de transformer un bâtiment municipal à des fins commerciales :

#### **Résolution numéro 2017-05-081**

Il est proposé [...] et unanimement résolu et adopté :

D'informer la MRC de Bellechasse que l'aide financière du Fonds de développement des territoires (FDT) 2016-2017 à 2019-2020 octroyée localement au montant de 32 368 \$ servira à la réalisation du projet de la transformation de la salle paroissiale en casse-croûte | restaurant. Sommairement cela consiste à des travaux d'isolation, de remplacement des portes et des fenêtres, ainsi qu'à des travaux d'aménagement intérieur pour bonifier l'efficacité et embellir l'endroit, en plus de procéder à l'achat de mobilier et d'y installer peut-être un guichet automatique.

Un casse-croûte est alors aménagé dans les trois quarts du bâtiment, et la Municipalité acquiert le mobilier et l'équipement nécessaire à son exploitation. L'espace vacant du bâtiment est utilisé comme entrepôt municipal.

Le casse-croûte est loué à une première entreprise à l'été 2017. Une deuxième entreprise prend le relais de 2018 à 2020, puis une troisième de 2020 à 2022. Des baux commerciaux de concession sont alors conclus.

La location comprend le casse-croûte et les espaces extérieurs pouvant être aménagés en terrasse, de même que l'équipement existant à l'arrivée des locataires.

Selon les dispositions des baux commerciaux, les locataires sont responsables de l'entretien de l'équipement existant. Ils doivent acquérir les équipements supplémentaires et effectuer à leurs frais les modifications et les réparations

7. En 2005, la *Loi sur les compétences municipales* a fait disparaître des lois municipales les pouvoirs civils que le *Code civil du Québec* confère aux municipalités à titre de personnes morales de droit public. Voir : Ministère des Affaires municipales et des Régions, *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*, janvier 2006,

locatives d'entretien. L'électricité, le chauffage et le propane sont aux frais des locataires.

En contrepartie, la Municipalité voit à la réparation ou au remplacement des équipements existants, au déneigement du chemin d'accès, du stationnement et de la toiture et à l'entretien de la pelouse des lieux extérieurs loués.

Malgré la référence à une concession dans le nom du contrat, aucune redevance n'était payable à la Municipalité en vertu des baux commerciaux. Les seuls revenus issus de la location du bâtiment proviennent du loyer mensuel de 400 \$.

L'enquête a révélé que certaines dépenses qui auraient dû échoir aux locataires ont plutôt été payées par la Municipalité : achat d'équipements et de matériaux et travaux d'entretien et d'amélioration.

Les témoignages et les documents obtenus pendant l'enquête démontrent par ailleurs que le prix du loyer a été fixé en fonction non pas des besoins de la Municipalité, mais de ceux reliés à la rentabilité des locataires.

La location du bâtiment municipal s'est ainsi faite à perte, la Municipalité ayant dépensé pour l'achat d'équipements et l'entretien du bâtiment et du terrain beaucoup plus que ce que lui ont rapporté les loyers. Le déficit cumulatif pour la Municipalité de 2017 à 2021 dépasse les 80 000 \$.

Le bail commercial se terminant à l'été 2022 n'a pas été renouvelé. En date du présent rapport, la Municipalité était en réflexion sur l'avenir de son casse-croûte.

### **Pouvoirs en matière de location de biens municipaux à des fins commerciales**

Le pouvoir de location des biens municipaux fait partie des droits civils que le *Code civil du Québec* confère aux municipalités à titre de personnes morales de droit public<sup>7</sup>. Les municipalités ont la pleine jouissance de leurs biens, qu'elles peuvent notamment louer<sup>8</sup>.

Les municipalités étant avant tout régies par les lois particulières qui leur sont applicables, les dispositions du *Code civil du Québec* s'appliquent cependant de manière supplétive<sup>9</sup>. Le pouvoir de location, comme l'exercice de

p. 91, en ligne : [La Loi sur les compétences municipales commentée article par article \(gouv.qc.ca\)](#).

8. *Code civil du Québec*, art. 300 et suivants et 1376.

9. *Code civil du Québec*, art. 300.

tout autre droit civil, doit ainsi être exercé dans les limites fixées par la législation municipale.

### **Interdiction d'acquérir ou de construire un bien principalement aux fins de le louer**

L'article 6.3 du *Code municipal du Québec*<sup>10</sup> prévoit que, sauf disposition contraire, une municipalité ne peut acquérir ou construire un bien principalement aux fins de le louer.

**6.3.** Sauf disposition contraire, il est interdit à toute municipalité d'acquérir ou de construire un bien principalement aux fins de le louer. (notre souligné)

L'adverbe *principalement* a fait l'objet de débats parlementaires. En fait, jusqu'à l'entrée en vigueur du projet de loi 24 en 1996, le paragraphe 3° de l'article 6 du *Code municipal du Québec*<sup>11</sup> encadrait en ces termes les pouvoirs de location :

6. Toute municipalité, sous son nom, a succession perpétuelle et peut : [...]

3° louer des locaux, des comptoirs ou des kiosques dans les immeubles municipaux, parcs et places publiques et en fixer les conditions de louage, l'usage et la tenue<sup>12</sup>; [...]

Le projet de loi 24 a remplacé le libellé du paragraphe 3° de l'article 6 par le suivant :

3° louer ses biens, ce pouvoir n'ayant pas pour effet de permettre à la municipalité d'acquérir ou de construire des biens principalement aux fins de le louer; [...]

Selon les débats parlementaires sur le projet de loi 24<sup>13</sup>, la modification du libellé du paragraphe 3° visait à permettre aux municipalités de louer non seulement des immeubles, mais également de l'équipement.

10. *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1. La même disposition est reprise au paragraphe 1.0.2 de l'article 28 de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 (ci-après « LCV »).

11. *Code municipal du Québec*, art. 6, par. 3°, version en vigueur jusqu'au 20 juin 1996 (1996, c. 27, art. 42). Le paragraphe 3° de l'article 6 est devenu l'article 6.3 en 2005. Le paragraphe 2.2 de l'article 28 de la *Loi sur les cités et villes* est devenu quant à lui le paragraphe 1.0.2.

Le ministre des Affaires municipales de l'époque, M. Rémy Trudel, énonce alors les principes à l'origine de la modification législative, dont voici quelques extraits qui les résument :

- Les municipalités ont le pouvoir de louer des espaces. Elles peuvent maintenant louer aussi des équipements; « pour les immeubles [...], c'est déjà permis [...] de louer des parties d'immeubles, mais, là, on l'a élargi à tous les biens de la municipalité ».
- L'objectif est « de permettre, donc, de louer des biens autres que des immeubles pour [les] rentabiliser, mais pourvu, cependant, qu'on ne se mette pas à acheter des tracteurs dans les municipalités pour les louer, développer une entreprise de louage. Donc, pas principalement aux fins de les louer; il faut que ce soit accessoire ».
- Selon l'économie générale des lois municipales, « les municipalités peuvent acquérir des biens, mais uniquement pour les fins pour lesquelles la municipalité existe ».
- « Si on se rendait compte qu'une municipalité sciemment développe un parc d'équipements qui concurrence de façon majeure, systématique, très large l'entreprise privée, bien, là, on serait bien obligés de conclure que les biens ont été acquis non pas principalement pour les fins de la municipalité, mais principalement pour les louer. »
- « Il reste la question de la compétition avec l'entreprise privée. Il faut être prudents là-dessus. »

Il ressort de ce qui précède que les municipalités peuvent louer des parties d'immeubles et des biens meubles, mais elles ne doivent pas acquérir ou construire un bien principalement aux fins de le louer. La location doit être accessoire à l'acquisition ou à la construction à des fins municipales.

En l'espèce, suivant ce qui précède, la Municipalité ne pouvait pas acquérir de l'équipement ou du mobilier dans le seul objectif de le louer à des fins de restauration.

12. *Code municipal du Québec*, art. 6, par. 3°, version en vigueur jusqu'au 20 juin 1996 (1996, c. 27, art. 42). Le par. 3° de l'article 6 est devenu l'article 6.3 en 2005.

13. Assemblée nationale, Commission permanente de l'aménagement et des équipements, *Journal des débats*, 35<sup>e</sup> lég., 2<sup>e</sup> sess., CAE-19, p. 3 et 4.



### **Aménagement et transformation d'un immeuble à des fins locatives commerciales**

Le législateur a limité les pouvoirs d'aménager et de transformer un immeuble à des fins locatives au profit de certains établissements seulement.

L'article 7 du *Code municipal du Québec* prévoit d'abord qu'une municipalité peut acquérir, construire et aménager des immeubles qui peuvent être loués au profit des établissements voués à la santé, à l'éducation et à la petite enfance<sup>14</sup> :

7. Toute municipalité peut acquérir, construire et aménager, sur son territoire, des immeubles qui peuvent être loués ou aliénés, à titre gratuit ou onéreux, en tout ou en partie, au profit :

1° d'un établissement public au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

1.1° d'un centre de services scolaire, d'une commission scolaire, d'un collège d'enseignement général et professionnel ou d'un établissement visé par la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1);

2° de la Société québécoise des infrastructures afin qu'ils soient occupés par un intervenant du secteur de la santé et des services sociaux au sens du quatrième alinéa de l'article 28 de la Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3);

3° d'un centre de la petite enfance ou d'une garderie, au sens de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1), aux fins d'y installer ce centre ou cette garderie. [...]

Une municipalité peut également posséder des immeubles qu'elle peut louer à des fins d'habitation et dans lesquels peuvent être aménagés des services publics<sup>15</sup>.

14. Soulignons que l'essence de l'article 7 du *Code municipal du Québec* est demeurée inchangée depuis 1977. Les modifications adoptées par la suite ont simplement visé l'ajout d'organismes pouvant bénéficier du pouvoir d'une municipalité d'acquérir, de construire et d'aménager un immeuble. Ces organismes ont tous une visée sociale, à savoir la santé, l'éducation et, plus récemment, la petite enfance. L'article 29 de la LCV reprend le même libellé que celui de l'article 7 du *Code municipal du Québec*.

14.2. Une municipalité locale peut posséder des immeubles à des fins de réserve foncière.

Elle peut aussi posséder des immeubles à des fins d'habitation. Elle peut:

1° louer un tel immeuble;

2° l'aménager et y installer des services publics;

3° démolir, transporter ou restaurer une construction qui y est érigée;

4° y ériger une construction.

Malgré toute disposition inconciliable, la municipalité peut aussi aliéner un immeuble visé au présent article à titre gratuit en faveur, outre les personnes visées à l'article 7, du gouvernement, de l'un de ses ministres ou organismes, d'une municipalité régionale de comté, de son office d'habitation ou d'un autre organisme à but non lucratif.

Par loi spéciale, le législateur a par ailleurs accordé à la Ville de Sainte-Thérèse le pouvoir d'acquérir, de construire et d'aménager un immeuble afin d'être loué au gouvernement<sup>16</sup>.

Finalement, conformément à la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*<sup>17</sup>, une municipalité peut transformer un immeuble à des fins locatives industrielles :

2. Une municipalité locale peut, par règlement, décréter l'acquisition, à l'amiable ou par expropriation, d'immeubles à des fins industrielles ou la construction, la transformation ou l'exploitation d'un bâtiment en tant que bâtiment industriel locatif.

15. *Code municipal*, art. 14.2 et LCV, art. 29.4.

16. *Loi concernant la Ville de Sainte-Thérèse*, LQ 2000, c. 74, art. 1 : « La ville peut acquérir, construire et aménager, sur son territoire, un immeuble qui peut être loué au gouvernement, à l'un de ses ministres ou organismes ou à un organisme à but non lucratif pour leur permettre d'y offrir des services en matière d'emploi, de main-d'œuvre et de développement humain. »

17. RLRQ, c. I-0.1.

En dehors de ces cas d'exception, le législateur n'a pas autorisé l'aménagement et la transformation d'un immeuble municipal à des fins locatives commerciales.

En conséquence, la Municipalité ne pouvait ni transformer ni aménager son bâtiment afin de le louer à des fins de restauration.

### **Location d'un bâtiment existant à des fins commerciales**

Le pouvoir d'une municipalité de louer un bâtiment municipal existant à des fins commerciales, sans le transformer ni l'aménager, n'est pas spécifiquement balisé par le législateur.

La mise en garde du ministre Trudel en 1996 sur la prudence de concurrencer une entreprise privée ou celle de développer une entreprise de louage trouve néanmoins écho.

Dans le cas à l'étude, la Municipalité a transformé sa salle paroissiale en casse-croûte uniquement pour des fins locatives commerciales. La destination principale de l'immeuble est devenue commerciale. Il ne s'agit donc plus de louer un local à titre accessoire dans un immeuble municipal, mais de louer un immeuble uniquement dans un objectif commercial. La Municipalité devient donc propriétaire d'un bâtiment commercial. La Municipalité se place ainsi dans une situation où elle risque de concurrencer une entreprise qui aurait pu louer un local à des fins de restauration. Elle se transforme alors en entreprise de louage commerciale.

Par ailleurs, bien que la *Loi sur les compétences municipales* (ci-après « LCM »)<sup>18</sup> accorde des compétences et des pouvoirs en termes généraux, lesquels ne doivent pas être interprétés de manière littérale ou restrictive<sup>19</sup>, il demeure que les municipalités doivent agir à l'intérieur des compétences et des pouvoirs délégués par le législateur québécois.

Or, force est de constater que les municipalités n'ont pas de compétence spécifique en matière commerciale. De surcroît, la compétence en matière de développement économique local est limitée dans la mesure prévue au chapitre III de la *Loi sur les compétences municipales*<sup>20</sup>,

lequel n'autorise pas l'exploitation d'un restaurant ni la location d'un bâtiment municipal à des fins de restauration.

Ainsi, pour qu'une municipalité puisse se livrer à des activités commerciales, le pouvoir doit être expressément accordé par la loi, sans quoi elle agit de manière *ultra vires*<sup>21</sup>.

Les lois municipales permettent d'ailleurs aux municipalités d'entreprendre ou de fournir des services de nature commerciale, notamment en matière de production d'électricité, d'exploitation d'un marché public et d'habitation<sup>22</sup>. Ces pouvoirs spécifiques n'incluent cependant pas celui d'exploiter un restaurant ou de louer des bâtiments à cette fin.

Suivant ce qui précède, sous réserve des exceptions précisées dans les lois municipales, il appert que les municipalités n'ont ni la compétence ni les pouvoirs de louer un immeuble municipal principalement à des fins commerciales. Leurs pouvoirs se limitent à louer des locaux ou des espaces de manière accessoire à la destination principale de l'immeuble, qui doit demeurer municipale.

### **Aide financière indirecte**

Dans le cadre des pouvoirs de location circonscrits par les lois municipales, une municipalité jouit d'une grande discrétion dans la fixation du prix d'un loyer, aussi minime soit-il. Cependant, la municipalité doit en retirer des avantages financiers.

En effet, il est établi depuis longtemps qu'une municipalité « n'est pas libre de disposer des fonds qui lui sont confiés pour en distribuer une partie comme donation. Il faut que ces deniers donnés gratuitement le soient dans les limites des lois qui la régissent, autrement elle agit d'une manière *ultra vires*<sup>23</sup> ».

Dans cette lignée, la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales* (ci-après « LISM ») prévoit que, nonobstant toute disposition contraire, une municipalité ne peut venir en aide à un établissement commercial :

1. Nonobstant toute disposition contraire ou

18. LCM, RLRQ, c. C-47.1.

19. LCM, art. 2.

20. LCM, art. 4.

21. *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, 1991 CanLII 46 (CSC), [1991] 3 RCS 349; Jean Héту, « Droit municipal : le code civil et les contrats », 2020 122-1 *Revue du notariat* 225, 2020.

22. LCM, art. 4, par. 3°, art. 9 et chapitre IV; Philip Cantwell, *L'action municipale en matière de développement économique : droit québécois et comparé*, 2018, p. 108 et suivantes; *Code municipal*, art. 14.2 et LCV, art. 29.4.

23. *Nadeau c. Cité de Sherbrooke* [1953] C.S. 388.

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.

Selon la Cour d'appel dans l'arrêt *Roy c. Pincourt (Ville de)*, « la détermination de ce qui constitue une aide illégalement octroyée au sens de la LISM est une question de fait dont le résultat dépend d'un exercice de pondération des avantages qu'en retirent les parties et des obligations qui leur incombent<sup>24</sup> ».

Malgré l'objectif d'une municipalité de vouloir favoriser le développement économique local, elle ne peut s'y exercer en accordant un avantage sous forme de subvention déguisée<sup>25</sup>.

Dans le présent cas, l'écart entre les dépenses qu'occasionne la location du casse-croûte et les revenus générés constitue une aide financière indirecte.

La LCM permet à une municipalité d'accorder, par résolution, une aide sous toute forme à une entreprise privée sans que la LISM s'applique<sup>26</sup>. La résolution doit être approuvée 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 la résolution est adoptée. Lorsque cette moyenne excède le montant correspondant à 5 % du total de ces crédits, la résolution doit également être approuvée par le ministre<sup>27</sup>.

Dans le rapport d'enquête du ministère des Affaires municipales et des Régions sur la mise en œuvre des mesures d'aide, on indique ceci : « Bien que très modeste, cette possibilité donne aux petites municipalités un levier leur permettant d'aider des entreprises non admissibles aux crédits de taxes, mais néanmoins importantes pour le dynamisme local (par exemple, l'unique épicerie d'un village)<sup>28</sup>. »

En 2021, la *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*<sup>29</sup> a élargi temporairement le pouvoir d'aide accordé aux entreprises privées à but lucratif.

L'aide apportée permet de fournir aux municipalités un outil pour contribuer à leur développement économique tout en atténuant les effets de la pandémie de COVID-19.

Une municipalité peut ainsi adopter un plan de soutien des entreprises de son territoire et le mettre en œuvre en adoptant par règlement un programme d'aide aux entreprises en vertu duquel elle peut accorder une aide financière à une entreprise privée.

Durant la période d'admissibilité, soit jusqu'au 25 mars 2024, l'aide financière peut prendre diverses formes (subvention, prêt ou crédit de taxes). Sous réserve d'une autorisation ministérielle, le montant versé ne peut excéder 150 000 \$ par bénéficiaire, et le total de l'aide financière accordée annuellement en vertu du programme ne peut excéder 500 000 \$ ou 1 % des crédits prévus au budget de fonctionnement de la municipalité pour l'exercice financier en cours, si ce dernier montant est plus élevé.

24. *Roy c. Pincourt (Ville de)*, 2015 QCCA 1394, par. 92.

25. *Ibid.*, par. 105.

26. LCM, art. 92.1, al. 2, et art. 92.4.

27. LCM, art. 92.1, al. 6.

28. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions, *Rapport d'enquête sur les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière de crédits de taxes à l'investissement et de mesures d'aide limitée*, 2008, en ligne :

[www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/observatoire\\_municipal/etudes\\_donnees\\_statistiques/rapport\\_enquete\\_nouveaux\\_pouvoirs.pdf](http://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/observatoire_municipal/etudes_donnees_statistiques/rapport_enquete_nouveaux_pouvoirs.pdf).  
29. Art. 129 de la *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*, LQ 2021, c. 7.

L'enquête administrative a cependant révélé que l'aide financière afférente à la location du bâtiment municipal à des fins de restauration commerciale ne découle ni d'un règlement ni d'une résolution prise en vertu d'une disposition législative habilitante.

## 4 – Les conclusions

En raison de ce qui précède, la DEPIM conclut que des actes répréhensibles ont été commis par l'administration municipale et les élus municipaux à l'égard de la Municipalité au sens du paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP, soit des contraventions à des lois du Québec.

D'une part, la Municipalité ne pouvait acquérir de l'équipement et du mobilier de restauration ni transformer et aménager son bâtiment principalement pour les louer à des fins de restauration.

D'autre part, la Municipalité ne pouvait aider financièrement les locataires en fixant un loyer qui ne permet pas de couvrir les dépenses municipales afférentes à la location du restaurant. Toute aide financière à une entreprise commerciale doit être accordée conformément aux dispositions législatives pertinentes.

## 5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, la DEPIM recommande à la Municipalité de :

- 1) Cesser la location du bâtiment municipal à des fins autres que celles permises par les lois municipales applicables;
- 2) Ne pas acquérir, construire, transformer ou aménager des biens principalement pour les louer à des fins autres que celles prévues aux lois municipales applicables;
- 3) S'assurer que toute aide financière directe ou indirecte à une entreprise commerciale est dûment accordée par résolution ou règlement, et ce, conformément aux dispositions des lois municipales applicables;
- 4) Déposer le présent rapport à la première séance ordinaire du conseil qui suit sa réception.

La directrice générale de la Municipalité a été informée des conclusions et des recommandations contenues dans le présent rapport, auxquelles elle adhère.

Québec, le 19 août 2022

### **ORIGINAL SIGNÉ**

Direction des enquêtes et des poursuites  
en intégrité municipale

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

