

Commission municipale du Québec

Date : 30 janvier 2017

Dossier : CMQ-65662

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

Personne visée par l'enquête : Hélène D. Michaud
Conseillère de la Ville de Lac-Sergent

**ENQUÊTE EN ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
EN MATIÈRE MUNICIPALE**

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie transmise le 26 février 2016 par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] La demande d'enquête déposée par monsieur Yves Bédard, allègue que madame Hélène D. Michaud, conseillère municipale de la Ville de Lac-Sergent, aurait eu une conduite dérogatoire aux articles 6.3.1 et 6.3.7 du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Ville de Lac-Sergent* (le Code d'éthique)².

[3] Plus spécifiquement, on lui reproche les comportements suivants :

1. Le ou vers le 14 décembre 2015, de ne pas avoir divulgué la nature générale de son intérêt, de ne pas avoir quitté la séance, de ne pas s'être abstenue de participer aux délibérations, de voter et d'influencer le vote sur la résolution 15-12-309, alors qu'elle avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise;
2. Le ou vers le 14 décembre 2015, d'avoir proposé le vote et participé aux délibérations sur la résolution 15-12-309 relative à l'octroi d'un mandat à la compagnie CIMA+ pour la production d'une étude alternative du tracé de conduites municipales projetées, alors qu'elle avait un intérêt personnel dans la question soumise.

[4] Lors des audiences tenues les 18 et 19 octobre 2016, l'élue visée est présente et représentée par M^e François Marchand³. M^e Nicolas Dallaire⁴ agit à titre de procureur indépendant de la Commission afin de présenter la preuve recueillie.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.
2. Règlement 317-14.
3. Cabinet d'avocats Saint-Paul.
4. D'Aragon Dallaire.

[5] Aux fins de son enquête, la Commission entend trois témoins ainsi que madame Michaud. Le plaignant, monsieur Yves Bédard, ne témoigne pas.

[6] La Commission a également pris connaissance des documents produits au soutien de la demande et examiné les pièces produites par les témoins au cours des audiences.

[7] La Commission reçoit le 11 janvier 2017 les documents requis de Martin St-Laurent de la firme CIMA+, lors de l'audience, soit les fiches des résidences touchées par le tracé alternatif, en précisant le coût de raccordement au réseau d'égout pour le premier tracé et le tracé alternatif.

LA PREUVE

Admissions

[8] Madame Michaud par l'entremise de son procureur admet que les pièces produites par le procureur indépendant font preuve de leur contenu.

Objection

[9] Lors de l'audience, le procureur indépendant s'est objecté à la production par le procureur de madame Michaud de coupures de presse.

[10] Bien que ces coupures de presse ne fassent pas preuve de leur contenu et que la pertinence en soit limitée, le tribunal considère toutefois, qu'elles permettent d'apprécier le contexte que veut démontrer M^e Marchand.

[11] Pour ces motifs et afin de respecter le droit à une défense pleine et entière, le tribunal rejette l'objection et permet la production au dossier de ces coupures de presse.

Les faits

[12] Madame Hélène D. Michaud est conseillère municipale de la Ville de Lac-Sergent depuis 15 ans.

[13] Depuis plusieurs années, la Ville désire se doter d'un égout collecteur et d'une usine de traitement des eaux, notamment pour des questions environnementales. Ce projet vise l'amélioration de la qualité de l'eau du Lac-Sergent. En effet, le Lac-Sergent

est très affecté par le phosphore provenant des fosses septiques des nombreux chalets et résidences situés autour du Lac.

[14] Ce projet permettrait à 350 des 400 résidences de la Ville d'être desservies par un seul réseau d'égout sanitaire amenant les eaux usées à l'usine de traitement. Au terme de ce projet, chaque résidence devrait avoir une fosse de rétention reliée à l'égout public.

[15] Une majorité de citoyens ont approuvé ce projet lors d'un référendum.

[16] Les propriétaires des résidences devront changer leurs installations septiques existantes par une fosse de rétention qui recevra à la fois les eaux brunes et les eaux grises et à en assumer les coûts. Ils devront également payer les frais de raccordement de leur fosse aux conduites d'égout de la Ville.

[17] La Ville a effectué des études de faisabilité et confié à la firme CIMA+ le mandat de préparer les plans et devis préliminaires.

[18] Comme les coûts ont augmentés considérablement au cours des années, la Ville a dû reconsidérer et modifier son projet. En 2015, un superviseur du projet est nommé.

[19] Le mardi 3 novembre 2015, le comité de construction du réseau d'égout composé de madame Michaud, du maire, de conseillers et de citoyens, décide qu'il est nécessaire d'examiner la possibilité de passer les conduites sur des terrains privés et d'en évaluer le coût, ce qui, selon le comité, pourrait constituer un avantage.

[20] Selon le comité, les secteurs touchés devraient être identifiés et une évaluation des coûts devrait être effectuée. De plus, plusieurs chemins ou secteurs pourraient faire l'objet d'une évaluation d'un tracé alternatif, soit le chemin du Club Nautique, chemin Tremblay, Grosse roche, Boisé, Merisier et Vieux chemin.

[21] Le comité suggère à la Ville de donner un nouveau mandat à la compagnie CIMA+ afin de procéder à l'évaluation d'un tracé alternatif pour diminuer les coûts.

[22] La firme CIMA+ dépose le 16 novembre 2015, une proposition de service afin d'étudier plus en profondeur certains aspects du projet pour lesquels la Ville ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'informations suffisantes pour assurer une prise de décisions des plus éclairées.

[23] Cette étude consiste à établir le tracé optimal de la future conduite municipale pour deux secteurs où il semble avantageux de préconiser un tracé en servitude sur des terrains privés plutôt que sur l'emprise municipale. De plus, la viabilité de ce scénario doit être vérifiée d'un point de vue technique. Enfin, la réalisation de cette étude consiste en une démarche qui s'inscrit dans un cheminement visant à définir le meilleur projet et à moindre coût.

[24] Lors de la réunion du conseil municipal du 14 décembre 2015, le conseil accorde à la firme CIMA+, un contrat additionnel qui consiste à évaluer le tracé alternatif.

[25] Les fiches des terrains de neuf résidences touchées par le tracé alternatif, indiquent la modification du prix de raccordement avec le tracé alternatif par rapport au prix prévu pour l'ancien tracé⁵. La résidence de madame Michaud est incluse dans le tracé suggéré.

[26] De plus, monsieur St-Laurent confirme dans un courriel que 13 résidences dont le raccordement n'était pas prévu dans le tracé initial sont visées par le nouveau tracé suggéré.

[27] Madame Michaud n'a aucun intérêt dans la firme CIMA+. De plus, elle n'a effectué aucune démarche relative à sa propre situation dans le cadre du projet d'égout sanitaire.

[28] Enfin, la demande d'enquête en éthique et déontologie s'inscrit dans un contexte d'opposition politique relativement à la réalisation de ce projet d'égout collecteur.

LES REPRÉSENTATIONS

[29] M^e Dallaire, procureur indépendant de la Commission, rappelle le degré de preuve requis dans une enquête en éthique et déontologie municipale⁶, les règles applicables lorsque la preuve est contradictoire⁷ et l'interprétation de la Commission à l'égard des règles du Code d'éthique.

[30] Il précise aussi les éléments de preuve que la Commission devrait prendre en considération lors de son analyse.

5. Documents produits par CIMA+ le 11 janvier 2017.

6. *Bourassa*, CMQ-63969, 30 mars 2012, par. 66 à 70.

7. *Lalande*, CMQ-65317, 11 février 2016, par. 76 à 81.

[31] Pour sa part, M^e Marchand est d'avis que madame Michaud n'avait aucun intérêt pécuniaire dans la question soumise au conseil. Elle a pris part aux délibérations visant l'octroi d'un contrat permettant d'établir un tracé alternatif, la décision du conseil devant être prise une fois cette nouvelle étude complétée.

L'ANALYSE

[32] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, la Commission doit s'enquérir des faits afin de décider si l'élue visée par l'enquête a commis les actes ou les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code d'éthique.

[33] Pour ce faire, elle doit conduire son enquête dans un esprit de recherche de la vérité qui respecte les règles d'équité procédurale et le droit de l'élue visée par l'enquête à une défense pleine et entière.

[34] La Commission doit être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions a une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités pour lui permettre de conclure que l'élue visée par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le Code d'éthique. Toutefois, la preuve retenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté⁸.

[35] Enfin, elle doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise que :

« 25. Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie ainsi que les objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables ».

LE CODE D'ÉTHIQUE

[36] Le Code d'éthique prévoit ce qui suit aux articles 6.3.1 et 6.3.7 :

« 6.3 Conflits d'intérêts

6.3.1. Il est interdit à tout membre d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

8. Bourassa, CMQ-63969, 30 mars 2012.

[...]

6.3.7. Le membre qui est présent à une séance au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier doit divulguer la nature générale de cet intérêt, avant le début des délibérations sur cette question. Il doit aussi s'abstenir de participer à ces délibérations, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

Lorsque la séance n'est pas publique, le membre doit, en plus de ce qui précède, divulguer la nature générale de son intérêt, puis quitter la séance, pour tout le temps que dureront les délibérations et le vote sur cette question.

Lorsque la question à propos de laquelle un membre a un intérêt pécuniaire est prise en considération lors d'une séance à laquelle il est absent, il doit, après avoir pris connaissance de ces délibérations, divulguer la nature générale de son intérêt, dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait.

Le présent article ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt du membre consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail attachées (*sic*) à ses fonctions au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal.

Il ne s'applique pas non plus dans le cas où l'intérêt est tellement minime que le membre ne peut raisonnablement être influencé par lui. »

[37] Le Code d'éthique définit l'« Intérêt personnel » comme ceci :

« Intérêt personnel

Intérêt de la personne concernée, qu'il soit direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée.

Est exclu (*sic*) de cette notion le cas où l'intérêt personnel consiste dans les rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail rattachées aux fonctions de la personne concernée au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal. »

[38] On reproche aujourd'hui à madame Michaud d'avoir un intérêt dans la question du contrat octroyé à CIMA+ le 14 décembre 2015 et de s'être placée par la même occasion en situation de conflit d'intérêts.

[39] Le but de l'octroi de ce contrat additionnel à la firme CIMA+ était de permettre au conseil municipal d'avoir toutes les informations nécessaires afin de prendre une décision définitive sur le tracé de l'égout collecteur.

[40] La décision prise le 14 décembre 2015 n'avait pas pour effet de déterminer quel serait le tracé définitif de l'égout collecteur, mais plutôt d'évaluer un tracé alternatif qui pourrait être plus avantageux, tant pour les citoyens que pour la Ville. D'autre part, ce second mandat accordé à CIMA+ vient compléter un appel d'offres fort limité.

[41] Le conseil municipal n'avait d'autre choix que d'adopter une nouvelle résolution pour l'évaluation d'un tracé alternatif.

[42] Considérant les coûts importants pour chacun des citoyens, le conseil municipal, dans un esprit d'équité, désire que la majorité des citoyens soient desservis au meilleur coût possible.

[43] Il apparaît clairement que madame Michaud n'avait aucun intérêt dans l'octroi d'un contrat additionnel à la firme CIMA+.

[44] La preuve ne démontre aucunement que madame Michaud s'est placée en conflit d'intérêts, ni qu'elle ait reçu quelques avantages que ce soit.

[45] La plainte allègue que madame Michaud pourrait éventuellement bénéficier d'un coût de raccordement au réseau qui soit moindre, mais il ne s'agit pour l'instant que d'une hypothèse, le conseil municipal n'ayant pas encore statué sur le tracé définitif.

[46] D'autre part, la preuve démontre que le tracé alternatif pour lequel le conseil municipal n'a pas encore reçu l'évaluation de la firme CIMA+, n'amènerait pas que des avantages pour madame Michaud. S'il est réalisé, le tracé lui imposera également de nombreux inconvénients et contrainte : par exemple plusieurs arbres pourraient devoir être abattus sur son terrain.

[47] La preuve démontre que le mandat octroyé à la firme CIMA+ est un mandat d'optimisation du réseau afin de déterminer un tracé de la future conduite municipale plus avantageux pour la population, à tout point de vue.

[48] L'octroi de ce contrat à CIMA+ est nécessaire à une prise de décision éclairée.

[49] La Commission est d'avis que madame Michaud n'était pas en conflit d'intérêts lorsqu'elle a participé aux délibérations sur le vote de la résolution puisqu'elle n'avait pas d'intérêt pécuniaire particulier dans la question. L'égout sanitaire bénéficie à l'ensemble de la collectivité et il est nécessaire dans l'intérêt public, de déterminer le tracé le plus avantageux pour la majorité des citoyens.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de madame Hélène D. Michaud, alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas une conduite dérogatoire au *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Ville de Lac-Sergent* et qu'elle n'a commis aucun manquement à celui-ci.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif

M^e François Marchand
Cabinet d'avocats Saint-Paul
Pour Hélène D. Michaud

M^e Nicolas Dallaire
D'Aragon Dallaire
Pour la Commission municipale

Audience les 18 et 19 octobre 2016

TU/lg

COPIE CONFORME
Ce 30^e jour d e Janvier 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.