

# Commission municipale du Québec

---

**Date :** 14 juillet 2016

**Dossier :** CMQ-65662

**Juges administratifs :** Thierry Usclat, vice-président  
Sandra Bilodeau

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

---

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

**DÉCISION SUR UNE DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ**

---

## LA DEMANDE D'ENQUÊTE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie transmise par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire le 28 janvier 2016, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM).

[2] 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)<sup>2</sup>.

[3] Plus précisément, la demande d'enquête lui reproche de s'être placée en conflit d'intérêts et d'avoir contrevenu au Code d'éthique en ne dévoilant pas son intérêt pécuniaire particulier lors de la séance du conseil du 14 décembre 2015, lorsqu'elle a proposé et voté sur une résolution autorisant une dépense de 2 500 \$, afin de faire évaluer un parcours alternatif pour le réseau d'égout collecteur projeté.

[4] La résidence de madame Michaud se trouve à 100 mètres de l'égout collecteur selon le parcours initial, alors qu'avec le trajet alternatif projeté, elle serait située potentiellement à moins de 30 mètres. L'intérêt de madame Michaud résulterait donc de la diminution du coût de raccordement qui doit être assumé par le propriétaire, évalué à 100 \$ le mètre linéaire. Ce trajet alternatif permettrait à madame Michaud d'économiser la somme de 7 000 \$ environ.

## LA DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

[5] Le 14 avril 2016, le procureur de madame Michaud, M<sup>e</sup> François Marchand, dépose une demande en irrecevabilité alléguant l'absence de fondement en droit de la demande d'enquête.

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement 317-14.

[6] Le 19 avril 2016, la Commission entend les représentations sur ce moyen préliminaire.

### **Représentations de M<sup>e</sup> Marchand**

[7] M<sup>e</sup> Marchand est d'avis que même en tenant les faits allégués pour avérés, la demande d'enquête est manifestement non fondée en droit, frivole et abusive et n'a aucune chance de succès. Il est donc inutile de tenir l'enquête. Il cite à l'appui deux décisions que la Commission a rendues dans les affaires *Bielen*<sup>3</sup> et *Péloquin*<sup>4</sup>.

[8] Madame Michaud n'a aucun intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect dans le mandat confié à une firme pour évaluer un nouveau tracé du réseau d'égout desservant plusieurs propriétés de la Ville.

[9] Selon lui, pour que madame Michaud puisse avoir un intérêt réel et distinct de l'intérêt collectif, il faudrait que la firme ait soumis à la Ville un nouveau tracé.

[10] En date du 19 avril 2016, aucun tracé alternatif n'a été soumis au conseil municipal ou n'a fait l'objet d'une résolution. Il s'agit selon lui, de pures spéculations et d'hypothèses. Il ajoute que l'intérêt pécuniaire ne doit pas être théorique ou hypothétique; il doit être palpable et réel, ce qui n'est pas le cas ici.

### **Représentations de M<sup>e</sup> Dallaire**

[11] Le procureur indépendant de la Commission, M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire, rappelle tout d'abord que la Commission doit faire preuve de prudence lorsqu'elle rend une décision dans le cadre d'une demande en rejet pour absence de fondement juridique. Elle doit être convaincue que la plainte est manifestement mal fondée. Tel n'est pas le cas ici.

[12] La Commission ne devrait donc pas mettre fin à l'enquête à ce stade.

[13] Bien que la plainte ait peu de chance de succès selon lui, à l'égard de l'article 6.3.7 du Code d'éthique, les reproches allégués s'appuient également sur l'article 6.3.1. Cette disposition contient une définition large de l'intérêt personnel :

#### **« 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 raisonnable informée.

---

3. *Bielen*, CMQ-65324, 5 août 2015.

4. *Péloquin*, CMQ-65402, 1<sup>er</sup> octobre 2015.

Est exclu 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. »

[14] Il cite les affaires *Dépatie, Bouchard*<sup>5</sup>, et *Renaud*<sup>6</sup> de la Commission et rappelle également la position de la Cour d'appel dans l'affaire *Québec c. Bouchard et Petite-Rivière Saint-François*<sup>7</sup> où celle-ci écrivait :

« [4] Le juge de première instance considère que l'intérêt pécuniaire du maire n'est pas particulier parce que cet intérêt ne serait pas différent de celui des autres citoyens visés par les travaux d'aqueduc et d'égout envisagés par le conseil municipal. Or, suivant ce qui ressort de l'arrêt rendu par notre cour dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Duchesneau*, AZ-50253408 (C.A.) 26 mai 2004), il ne faut pas opposer l'intérêt pécuniaire particulier du maire à celui des autres propriétaires ayant bénéficié des travaux, mais plutôt vérifier « l'effet palpable et réel des décisions » prises par le conseil municipal pour déterminer si elles sont de nature à procurer un avantage pécuniaire au maire, l'idée étant d'éviter les situations où ce dernier pourrait avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui des autres citoyens.

[5] La jurisprudence de notre cour reconnaît de plus qu'un élu municipal peut avoir un intérêt pécuniaire particulier dans une question qui avantage l'ensemble des citoyens ou encore, que l'intérêt pécuniaire de ce dernier n'a pas à aller à l'encontre des intérêts des autres citoyens pour être particulier.

[...] »

[15] L'intérêt de madame Michaud est à tout le moins apparent ou potentiel et pourrait être pécuniaire. À ce stade, les faits doivent être tenus pour avérés. Ainsi on ne connaît pas le nouveau tracé, le nombre de maisons visées, l'impact pour les propriétés et les raisons du nouveau tracé. La plainte n'en fait pas état.

[16] Selon lui, il est prématuré de considérer que la demande d'enquête n'a aucune chance de succès et qu'elle est manifestement mal fondée.

## L'ANALYSE

[17] La présente demande d'enquête est déposée en vertu de la LEDMM. Dans l'exercice de cette compétence, le mandat de la Commission est d'enquêter afin de déterminer si un élu a commis ou non un manquement à son code d'éthique et de déontologie et, le cas échéant, de le sanctionner.

---

5. *Dépatie et Bouchard*, CMQ-65090 et CMQ-65091, 30 septembre 2014.

6. *Renaud*, CMQ-65304, 14 septembre 2015.

7. *Québec (Procureur général) c. Bouchard*, 2010, QCCA 2346.

[18] Comme elle l'a établi dans l'affaire *Dépatie*, la Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés dans la demande, elle est convaincue qu'il n'y a aucune chance de conclure à un acte dérogatoire de l'élu et qu'il est inutile de tenir une enquête :

« [8] La Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire, même si elles ont passé le test de l'examen préalable du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, selon l'article 20 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (la Loi).

[9] Toutefois, elle doit être convaincue, à la lecture des plaintes, que celles-ci n'ont aucune chance de succès et qu'il est inutile de tenir une enquête. [...] »<sup>8</sup>

[19] La Cour d'appel<sup>9</sup> s'exprime ainsi sur les moyens d'irrecevabilité :

« [10] En l'espèce, les moyens d'irrecevabilité retenus par le juge de première instance se présentaient sous l'apparence de questions de droit pur. En réalité, cependant, il n'était pas possible de répondre à ces questions de manière complète et finale sans qu'une preuve soit administrée en rapport avec certaines des allégations de la requête introductive d'instance.

[11] En effet, même en tenant pour avérés les faits allégués dans cette requête et ceux qui ressortent des pièces, on sait finalement assez peu de choses sur le programme Accès Condos et, surtout, sur son fonctionnement et sur les rapports qui s'établissent dans ce cadre entre l'intimée et les différents entrepreneurs avec lesquels elle fait affaire; on sait également peu de choses sur les activités de l'intimée à cet égard et la façon dont elle les mène. L'absence d'une preuve détaillée à ce sujet fait en sorte qu'on peut difficilement résoudre de façon adéquate, au stade préliminaire où nous en sommes, les questions de droit soulevées par l'affaire. »

[20] La Commission a récemment rappelé que dans l'intérêt public, le rejet à un stade préliminaire d'une demande d'enquête est assujéti à des critères rigoureux<sup>10</sup>.

[21] La procédure en matière d'éthique et de déontologie s'apparente à une procédure disciplinaire, un droit *sui generis* autonome, mais qui emprunte des notions à la fois au droit civil et au droit pénal<sup>11</sup>. Le Conseil de discipline du Barreau du Québec<sup>12</sup> a déjà statué que pour rejeter une plainte au stade préliminaire, il faut conclure à la lecture de celle-ci, qu'elle est abusive, frivole et manifestement mal fondée.

---

8. *Dépatie*, CMQ-65090, 30 septembre 2014.

9. *Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, C.A. 500-09-020962-106, 6 juin 2011.

10. *Jolin*, CMQ-65314, 19 mai 2015, par. 27 et 28.

11. *Jolin*, préc. note 10.

12. *Bérubé c. Panet-Raymond*, Conseil de discipline, Barreau du Québec, 2008 QCDBQ148. Voir également *Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033.

[22] Dans le présent dossier, M<sup>e</sup> Marchand plaide qu'il s'agit de questions hypothétiques ou à tout le moins prématurées. Selon, lui, pour que madame Michaud puisse avoir un intérêt réel, distinct de l'intérêt collectif, encore faudrait-il que la firme mandatée ait soumis à la Ville un nouveau tracé.

[23] À ce stade-ci, dans ce dossier, il n'apparaît pas que la demande est manifestement mal fondée. Rien n'indique de façon précise que madame Michaud n'aurait aucun intérêt dans le projet.

[24] On ne connaît ni le nouveau tracé, ni le nombre de maisons visées, l'impact sur les propriétés ou les raisons de ce nouveau parcours; la plainte n'en fait pas mention. Seule l'enquête permettra d'apporter l'éclairage nécessaire à la Commission.

[25] De plus, la décision d'effectuer une étude pour un tracé alternatif est une étape vers la réalisation du projet d'égout collecteur. Sur ce pont la Commission décidait dans l'affaire *Laurin*<sup>13</sup> :

« [73] Lorsqu'il est question de conflit d'intérêts lors de la prise de position d'un élu à l'égard, notamment, d'un projet dans lequel un de ses proches est impliqué, la question doit être examinée à chacune des étapes du processus de délibération et de prise de décision.

[...]

[75] Toutefois, et à chaque fois qu'un membre du conseil municipal exerce ses fonctions et prend part aux délibérations ou se prononce sur une résolution, les règles du Code d'éthique et de déontologie relatives aux conflits d'intérêts et les valeurs qui s'y rattachent, doivent guider l'élu dans sa conduite.

[76] Les règles s'appliquent qu'il s'agisse d'une décision importante ou non, primordiale ou accessoire. »

[26] La Commission est d'avis qu'il y a lieu de vérifier les allégations de la plainte lors d'une audience afin de pouvoir statuer sur celle-ci. Il est prématuré de considérer à ce stade-ci que la demande d'enquête n'a aucune chance de succès.

[27] Dans les circonstances et après analyse, seule l'instruction de la demande permettra à la Commission de déterminer si madame Michaud a commis ou non un manquement à son Code d'éthique.

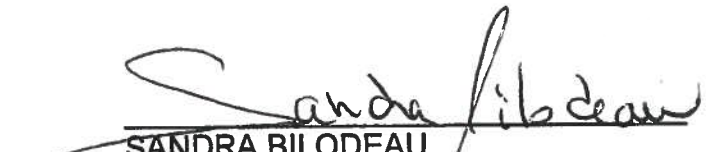
---

13. *Laurin*, CMQ-64349, 28 juin 2013.

**EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :**

- REJETTE la demande en irrecevabilité.

  
THIERRY USCLAT, vice-président et  
Juge administratif

  
SANDRA BILODEAU  
Juge administrative

TU/SB/lg

M<sup>e</sup> François Marchand  
Cabinet d'avocats Saint-Paul  
Pour Hélène D. Michaud

M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire  
D'ARAGON DALLAIRE  
Pour la Commission municipale du Québec