

Commission municipale du Québec

Date : 29 août 2013

Dossiers : CMQ-64607 et CMQ-64608

**Juges administratifs : Sandra Bilodeau
Nancy Lavoie**

**Personnes visées par l'enquête : ROBERT MILLER, maire
FRANÇOIS Du SABLON, conseiller**

Municipalité des cantons unis
de Stoneham-et-Tewkesbury

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 7 février 2013, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM), la Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie alléguant une conduite dérogatoire de messieurs Robert Miller et François Du Sablon, à l'égard du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la municipalité des cantons unis de Stoneham-et-Tewkesbury* (le Code), adopté le 12 décembre 2011 et promulgué le 16 décembre 2011.

[2] Au tout début de l'enquête, la Commission a prononcé une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à la décision finale; la personne ayant déposé la demande d'enquête, les élus visés et chaque témoin en ont été informés et ont reçu une copie.

[3] La demande d'enquête (plainte) allègue que les deux élus visés n'ont pas déclaré leurs intérêts et ont voté sur une résolution accordant une subvention de 5 000 \$ à la Communauté Affaires et Tourisme Stoneham (la CATS), dont ils sont membres, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 5.1 du Code portant sur les conflits d'intérêts et à la valeur relative à la prudence dans la poursuite de l'intérêt public. Les deux dossiers ont été réunis pour enquête, avec le consentement des deux élus.

CONTEXTE

[4] En mars 2011, avant l'adoption du Code, la Municipalité des cantons unis de Stoneham-et-Tewkesbury (la Municipalité) reconnaît la CATS à titre d'organisme éligible à la « Politique de reconnaissance et de soutien aux organismes et au mérite individuel »². Le 10 avril 2012, elle lui accorde une subvention de 5 000 \$³.

1. L.R.Q., c. E-15.1.0.1.

2. Pièce E-17, procès-verbal de la séance du 14 mars 2011, résolution 89-11.

3. Pièce E-18, procès-verbal de la séance du 10 avril 2012, résolution 115-12.

ENQUÊTE

[5] La Commission a requis de la Municipalité, pour la tenue de son enquête, divers documents et a assigné la plaignante, le maire et le conseiller visés par la plainte, ainsi que la présidente de la CATS, Claudia Bilodeau et la coordonnatrice, Véronique Drolet. L'audience s'est tenue à Québec les 9 et 10 mai 2013.

[6] Messieurs Miller et Du Sablon sont représentés par avocat.

[7] Voici les faits retenus.

PREUVE

[8] Lors de la campagne électorale de 2009, le programme de l'équipe du maire, dont fait partie monsieur Du Sablon, comprend des engagements spécifiques liés au développement de l'économie et du tourisme.

[9] En novembre 2009, cette équipe est élue. Les déclarations d'intérêts pécuniaires pour 2009 et les années suivantes de monsieur Miller indiquent qu'il occupe un emploi de directeur au développement pour la Corporation des Thanatologues du Québec.

[10] Monsieur Miller précise qu'il n'y a aucun salon funéraire dans la Municipalité et qu'il ne s'y produit aucune activité professionnelle en lien avec son emploi.

[11] Il est aussi membre de la Corporation de développement socio-économique de Saint-Adolphe, dont la place d'affaires est à Stoneham. Il s'agit d'un autre organisme subventionné par la Municipalité, proposant diverses activités sociales à ses membres.

[12] Quant à monsieur Du Sablon, il travaille pour AXXÈS Techno-Ventes, une compagnie en ressources humaines recrutant dans le domaine des technologies de l'information et dont la clientèle est localisée principalement à Montréal et à Québec. Sa compagnie n'a aucun client dans la MRC de la Jacques-Cartier.

[13] À l'automne 2010, le maire demande à monsieur Du Sablon de réunir des gens d'affaires et de soutenir la création d'une chambre de commerce, conformément à leur engagement électoral; ce qu'il fera avec six ou sept personnes. La CATS sera immatriculée le 21 janvier 2011⁴ et procédera ensuite à une demande de reconnaissance auprès de la Municipalité⁵. Claudia Bilodeau, présidente actuelle de la CATS, fait partie des personnes sollicitées par monsieur Du Sablon pour démarrer les

4. Pièce D-5, Registraire des entreprises.

5. Pièce E-24, lettre du 15 février 2011.

opérations. C'est à la suggestion de celui-ci, dit-elle, qu'ils ont fait cette demande pour ainsi obtenir les avantages liés à la Politique de reconnaissance⁶, dont le prêt d'une salle pour les rencontres et la publicité de leurs activités dans le journal local.

[14] Entre-temps, le maire demande à la direction des loisirs de la Municipalité de vérifier si les critères s'appliquent pour une reconnaissance et de faire une recommandation au conseil; ce qui fut fait le 4 mars 2011⁷. Le 14 mars 2011, le conseil adopte unanimement la résolution 89-11 pour reconnaître la CATS⁸. Monsieur Miller souligne qu'il ne vote pas lors des séances du conseil.

[15] Pour assurer la survie de la CATS, la présidente explique qu'il fallait obtenir du financement permettant de rémunérer une personne quelques heures par semaine et de réaliser certaines tâches liées aux activités; celles-ci sont énumérées dans un rapport d'activités⁹. Il s'agit de quelques « 5 à 7 », de démarches pour l'implantation d'une SAQ, d'un tournoi de golf annuel, du marché de Noël et d'autres activités fournissant aux gens d'affaires des occasions de partager leurs expériences, de se connaître et de s'entraider.

[16] Au comité plénier du 4 décembre 2011, lors de la préparation du budget, le conseil provisionne un montant de 5 000 \$ pour l'octroi d'une subvention¹⁰. Ce budget est adopté le 19 décembre 2011.

[17] Le maire devient membre de la CATS à l'assemblée générale annuelle se tenant en mars 2012, afin de soutenir l'organisme. Il est l'un des invités de cette assemblée et y fait officiellement l'annonce de la subvention¹¹.

[18] Le 10 avril 2012, le conseil adopte unanimement la résolution 115-12 accordant une subvention à la CATS. Le maire affirme, dans son témoignage, que tous les membres du conseil étaient au courant que lui et monsieur Du Sablon étaient membres de la CATS.

[19] Dans Le Petit rapporteur¹² de mai 2012, l'annonce de cette subvention est publiée. Dans deux autres numéros, seront aussi publiées des informations concernant la CATS, dont la liste des membres, incluant les noms du maire et du conseiller Du Sablon, la composition du conseil d'administration, sa mission et ses activités¹³.

6. Pièce E-5m, Politique de reconnaissance et de soutien aux organismes et au mérite individuel.

7. Pièce 18.1, note au conseil.

8. Pièce E-17, résolution 89-11.

9. Pièce E-20, Rapport d'activités 2012 de la CATS.

10. Pièce D-7, Notes pour le budget 2011-2012.

11. Pièce E-22, Procès-verbal de l'assemblée générale de la CATS.

12. Journal local de la Municipalité.

13. Pièce E-10, Le Petit rapporteur de mai, juin et juillet 2012.

[20] Le maire soutient qu'en aucun moment, il a douté qu'il pouvait contrevenir au Code en étant seulement membre de la CATS.

[21] Messieurs Miller et Du Sablon participent à certaines activités de la CATS, dont le marché de Noël et l'activité d'accueil des nouveaux résidents. Le maire affirme qu'il assume lui-même les coûts de participation, de même que ceux des membres de sa famille.

[22] Quant à monsieur Du Sablon, connaissant bien ce type d'organisme, il est mandaté par le maire afin d'accompagner le groupe de gens d'affaires fondateurs de l'organisme. Il devient membre le 17 mars 2011. Il les réfère au service des loisirs pour obtenir les renseignements relatifs à la demande de reconnaissance. Connaissant les besoins de l'organisme en démarrage, il était favorable à la proposition du maire d'accorder une aide non récurrente et a proposé la résolution.

[23] Claudia Bilodeau a confirmé que le montant accordé à la CATS visait une seule année et n'était pas récurrent.

[24] La plaignante, quant à elle, indique que c'est suite aux informations publiées dans le journal local, concernant la CATS, qu'elle écrit à messieurs Miller et Du Sablon. Elle n'admettait pas que la CATS, un regroupement de gens d'affaires, obtienne le statut d'organisme communautaire, incluant les avantages en découlant et une aide financière de 5 000 \$ pour soi-disant des projets spéciaux :

« Je ne voyais pas le bien commun d'accorder de l'argent public à une chambre de commerce, dont les membres paient une cotisation de 100 \$ et travaillent uniquement dans le but d'améliorer leur sort. »

[25] Selon elle, la CATS ne rencontre pas les critères d'un organisme communautaire. Elle fait le parallèle avec d'autres organismes sur le territoire de la Municipalité, composés de bénévoles offrant des services à la communauté, tels que la bibliothèque ou encore le comptoir vestimentaire. Les membres de la CATS font du « réseautage » et échangent leurs cartes d'affaires en favorisant leur commerce et non l'ensemble des citoyens.

[26] Elle considère inéquitable que la CATS bénéficie d'une publicité gratuite dans le journal local. Tous ces constats l'amènent à porter plainte en janvier 2013. Selon elle, les gestes des élus suscitent un doute sur leur loyauté envers la Municipalité.

LA QUESTION EN LITIGE

[27] Les élus visés par la demande d'enquête ont-ils contrevenu à l'article 5.1 du Code (conflits d'intérêts), en ne déclarant pas publiquement leurs intérêts dans un

dossier traitant d'une subvention municipale de 5 000 \$ à la Communauté Affaires et Tourisme Stoneham, dont ils sont tous deux membres et en votant en ce qui concerne le conseiller Du Sablon sur la résolution d'octroi de la subvention?

L'ANALYSE

[28] Les conflits d'intérêts sont régis par l'article 5.1 du Code :

« 5.1 Conflits d'intérêts

Toute personne doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où elle est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Le cas échéant, elle doit rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à toute personne 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.

Il est également interdit à toute personne de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

[29] Dans l'appréciation de cette règle déontologique, les valeurs énoncées au Code doivent guider tout élu¹⁴. Les principales valeurs de la Municipalité sont les suivantes :

- « 1° l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité;
- 2° l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité;
- 3° la prudence dans la poursuite de l'intérêt public;
- 4° le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens;
- 5° la loyauté envers la municipalité;
- 6° la recherche de l'équité. »¹⁵

[30] La Commission conclura à un manquement au Code si elle est convaincue par une preuve claire et sans ambiguïté, ayant une force suffisante suivant le principe de la

14. Article 3, 4^e alinéa.

15. Article 3, 3^e alinéa.

balance des probabilités, lui permettant de conclure que les élus visés par l'enquête ont manqué à leurs obligations déontologiques, en posant les gestes reprochés.

[31] Soulignons que la plainte couvrait deux volets. D'abord celui de la reconnaissance de la CATS, selon la « Politique de reconnaissance et de soutien aux organismes et au mérite individuel »; cette reconnaissance étant antérieure au Code, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire n'a pas retenu ce motif au terme de l'examen préalable.

[32] Reste l'autre volet, soit le conflit d'intérêts allégué lors de l'octroi de la subvention à la CATS.

[33] Cet événement contient trois reproches, soit l'absence de déclaration publique de cette situation conflictuelle, par les deux élus, la participation aux délibérations et le vote sur la résolution accordant la subvention, par le conseiller Du Sablon. Soulignons que le maire ne vote généralement pas lors des séances et que dans ce cas particulier, il n'a pas voté selon son témoignage.

[34] À cet égard, notons qu'il serait souhaitable que le secrétaire-trésorier indique au procès-verbal que le maire ne vote pas, puisque l'indication « Adopté à l'unanimité » crée une ambiguïté, lorsque l'on doit évaluer une question de cette nature.

[35] La Commission doit donc trancher si le fait d'être membres de la CATS et membres du conseil municipal empêche les deux élus de participer aux délibérations et de voter sur des décisions qui ont trait à cet organisme.

[36] CATS est un organisme sans but lucratif, dont la mission est de promouvoir ce qui distingue la grande région de Stoneham, Tewkesbury, Saint-Adolphe et celle de la Municipalité du Lac-Delage, ses attraits touristiques, ses commerces et ses entrepreneurs et créer des liens, échanger, partager les compétences, développer des services et unir les efforts pour exercer un rôle d'influence et créer une image de marque¹⁶.

[37] Cet organisme est en quelque sorte une chambre de commerce, pour permettre aux membres il est vrai de créer des liens d'affaires, mais aussi de faire rayonner le territoire assujéti, au niveau touristique et commercial.

[38] À cet égard, si comme la plaignante l'allègue, les deux élus ont profité de leur statut d'élu, pour s'avantager au niveau professionnel, encore faut-il que tel soit le cas.

[39] Or, la preuve révèle que le maire ne retire aucun bénéfice de la subvention municipale versée à la CATS, car en tant que directeur au développement des thanatologues du Québec, aucune activité professionnelle reliée à ses fonctions, ne s'exerce sur le territoire visé.

16. Site internet de la Ville – Babillard des organismes.

[40] Il en va de même pour le conseiller Du Sablon, qui est « chasseur de talent » pour des entreprises spécialisées en technologies de l'information. Aucun de ses clients n'a pignon sur le territoire de la MRC de la Jacques-Cartier.

[41] Ces deux élus ont plutôt travaillé à la réalisation d'un projet pour développer l'économie et le tourisme sur le territoire municipal, engagement que leur équipe électorale avait pris lors de la dernière campagne. On lisait à leur prospectus¹⁷ :

« Soutenir la création d'une association commerciale et touristique et engager une ressource en développement économique. »

[42] Les deux élus visés par la plainte n'avaient pas à déclarer publiquement leur membership dans la CATS, lors des discussions sur l'octroi de la subvention de 5 000 \$ à cet organisme, puisqu'ils n'étaient pas dans une situation où ils étaient susceptibles de devoir faire un choix entre leurs intérêts personnels et ceux de la Municipalité. Ils pouvaient aussi participer aux délibérations sur ce dossier.

[43] Monsieur Du Sablon pouvait, de plus, voter sur la résolution d'octroi de la subvention pour les mêmes motifs.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT** que la conduite de Robert Miller et François Du Sablon ne constitue pas un manquement à une règle du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la municipalité des cantons unis de Stoneham-et-Tewkesbury*.


SANDRA BILODEAU
Juge administratif


NANCY LAVOIE
Juge administratif

SB/NL/mh

M^e Guy Godreau, JOLICOEUR LACASSE
Pour Robert Miller et François Du Sablon

17. Pièce E-18.2.