

Commission municipale du Québec

Date : 31 janvier 2014

Dossier : CMQ-64717

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Nancy Lavoie**

**Personne visée par l'enquête : ALICE DIGNARD,
Conseillère municipale,
Municipalité de Lac-Beauport**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 13 mai 2013, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmettait à la Commission municipale du Québec (la Commission), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM), une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de madame Alice Dignard, conseillère municipale à la Municipalité de Lac-Beauport (la Municipalité), au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Lac-Beauport* (le Code d'éthique et de déontologie)².

[2] La demande d'enquête (la plainte) reproche à madame Dignard, de ne pas avoir respecté la règle prévue à l'article 5.3.7 du Code d'éthique et de déontologie en ne déclarant pas son intérêt pécuniaire direct ou indirect dans le cadre de l'adoption des modifications de zonage de la zone HU-203 et d'avoir participé aux délibérations et aux votes sur les dispositions modifiant le Règlement de zonage 09-207-04, alors que la zone HU-203 est voisine de la zone HU-205 où madame Dignard possède en copropriété deux terrains, dont l'un sur lequel est construite sa résidence.

[3] La plainte reproche également à madame Dignard d'avoir participé aux délibérations du conseil municipal concernant l'adoption du programme particulier d'urbanisme (PPU) pour la zone HU-203, dans le cadre du projet de développement Silva Quartier Nature, phase 1 (Projet Silva). La plainte semble également lui reprocher sa participation aux séances de travail du Comité consultatif d'urbanisme (CCU).

[4] La plainte précise que les manquements reprochés ont eu lieu lors des séances du conseil municipal du 5 décembre 2011, du 9 janvier, du 7 mai, du 4 juin et du 17 septembre 2012. Certains reproches visent l'adoption du règlement comme tel, alors que d'autres sont relatifs aux avis de motion, à la procédure d'enregistrement ou à l'assemblée publique de consultation.

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

2. *Règlement numéro 11-224 sur le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux*, adopté le 5 décembre 2011.

[5] La plainte qui fait référence à l'article 5.3.7 du Code d'éthique et de déontologie comporte également le texte des articles 5.3.1 et 5.3.2 de ce même Code.

[6] Lors des journées d'audience tenues à Québec à huis clos, madame Alice Dignard est présente et assistée de M^e Pierre C. Bellavance du cabinet Heenan Blaikie Aubut.

ORDONNANCE DE CONFIDENTIALITÉ, DE NON-DIVULGATION ET DE NON-PUBLICATION

[7] Considérant qu'il est dans l'intérêt public afin de rencontrer les objectifs de la LEDMM, que l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage soient protégés durant l'enquête, la Commission a prononcé le 5 mars 2013, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision.

[8] Chaque témoin entendu a été informé que la Commission a prononcé cette ordonnance et en a reçu une copie.

LA PREUVE

[9] Dans le cadre de cette enquête, la Commission a entendu trois témoins ainsi que l'élue visée par la demande. Elle a également pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie et des documents annexés au soutien de la demande. Elle a de plus examiné les pièces produites par les témoins au cours de l'audience, les procès-verbaux du conseil municipal pour les séances pertinentes à l'enquête et certains rapports complémentaires.

Les faits

[10] De septembre 2011 à mars 2013, pour permettre la réalisation d'un projet de développement domiciliaire Silva, incluant une garderie et une école dans la zone

HU-203, la Municipalité modifie son règlement de zonage afin d'y permettre l'usage institutionnel et communautaire dans ce secteur³.

[11] Le plaignant assiste régulièrement aux séances du conseil et il est propriétaire de trois terrains situés dans la zone HU-205. Il est actuellement en procédure de lotissement pour certains et possède aussi des lots forestiers limitrophes.

[12] Il prétend que le développement domiciliaire Projet Silva avec services d'aqueduc et d'égout aura un impact inflationniste sur les terrains de l'élue visée. Madame Dignard avait, selon lui, un intérêt pécuniaire et aurait dû se retirer du CCU dont elle est membre, ainsi que des discussions et des votes au conseil.

[13] Durant le processus ayant mené aux modifications du règlement de zonage et à l'adoption d'un PPU pour la zone HU-203, madame Dignard participe aux discussions et aux votes lors des séances du conseil municipal.

[14] À une question de M^e Bellavance, le plaignant confirme qu'il a déposé une demande auprès du Directeur général des élections du Québec pour la constitution d'un parti politique au niveau municipal. Les signataires de la plainte ont également signé le formulaire pour la constitution de ce parti politique⁴.

[15] Monsieur Richard Labrecque, directeur général, explique le long processus et les arguments du conseil pour l'adoption des modifications des règlements d'urbanisme permettant l'augmentation de la densité, tout en protégeant 60 % du boisé, la venue d'une école, d'une garderie et d'un parc. Il précise que le projet a suscité bien des remous et des contestations de citoyens. Il confirme qu'aucune rue, ni prolongation des services d'aqueduc et d'égout ne sont planifiées jusqu'aux terrains de madame Dignard. Le Projet Silva n'est aucunement une solution pour desservir la zone HU-205.

[16] Monsieur Yves Gendron, directeur de la planification du territoire et du développement durable et rédacteur du PPU et des modifications au règlement de zonage, affirme que le terrain de madame Dignard est situé en forte pente et qu'il comprend un marais. Ce terrain, qui est situé en partie en zone humide est peu propice pour l'établissement de services.

[17] Madame Dignard qui est conseillère municipale depuis 2009, explique qu'elle siège sur le CCU. Elle est également propriétaire de deux lots situés dans la zone HU-205, voisine de la zone HU-203.

3. Pièces D-11 à D-24 inclusivement.

4. Pièce D-25, extrait du site du Directeur général des élections du Québec.

[18] Elle décrit ensuite ses immeubles. Sur le lot 4 070 442, se trouvent sa résidence, un garage, une piscine et un cabanon. Sur le lot 1 820 441 qui est enclavé et non construit, se trouve son installation sceptique⁵.

[19] Le lot 1 820 441 est utilisé à des fins de sylviculture et de jardinage. Madame Dignard détient un permis pour ces activités. Amoureuse de la nature, elle utilise son boisé pour la cueillette de champignons, la raquette pendant l'hiver et affirme qu'elle n'a jamais eu l'idée d'offrir son terrain au développement résidentiel.

[20] Lors des discussions au conseil, elle s'est toujours assurée de pouvoir prendre part aux discussions et aux votes, et en cas de doute, elle se retire.

[21] Suivant le témoignage du directeur de la Municipalité, le Code d'éthique et de déontologie a été adopté le 5 décembre 2011 et entre en vigueur le même jour.

L'ARGUMENTATION

[22] M^e Bellavance débute ses représentations par quelques remarques préliminaires.

[23] Tout d'abord et selon lui, les reproches formulés dans la plainte s'en tiennent aux délibérations et aux votes qui ont eu lieu lors des séances du conseil, et non pas lors des rencontres du CCU.

[24] Subsidiairement, il est d'avis que même si la Commission en venait à la conclusion que les reproches à la plainte visent le CCU, ces reproches ne devraient pas faire partie de l'examen de la Commission puisque le CCU n'est pas un organisme décisionnel de la Municipalité. Les décisions de ce comité ne créent aucune obligation.

[25] Enfin, il conclut sur cette question en ajoutant qu'il n'existe aucune preuve voulant que madame Dignard était en conflit d'intérêts lors des délibérations au CCU.

[26] Quant au choix de la Municipalité de procéder par le biais d'un PPU, M^e Bellavance explique qu'il s'agit d'un outil prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁶ qui permet de développer un secteur particulier de la Municipalité, que ce choix a été fait afin d'éviter de s'exposer à des procédures judiciaires et que, selon lui, il s'agissait d'une bonne solution pour réaliser un grand projet d'ensemble comme le Projet Silva.

5. Pièces D-3, D-4, D-5 et D-6, titres de propriété, certificat de piquetage du 7 octobre 2004, rôle foncier pour les lots 4 070 442, et 1 820 441 et plan de lotissement pour ces mêmes lots.

6. Chapitre A-19.1.

[27] M^e Bellevance soumet que la question à l'examen consiste à savoir si, en participant aux délibérations et aux votes concernant l'amendement au règlement de zonage et au PPU pour la zone HU-203, madame Dignard s'est placée en conflit d'intérêts.

[28] Il estime que cette question réfère à l'application de l'article 5.3.7, article qui aurait été ajouté au Code d'éthique et de déontologie afin de se conformer à l'obligation prévue à l'article 5 de la LEDMM d'adopter une disposition afin de prévoir toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁷ (LERM).

[29] Il ajoute que la Commission devrait, à l'exclusion de toute autre disposition générale contenue au Code d'éthique et de déontologie, limiter son analyse à l'article 5.3.7, puisque celui-ci, plus spécifique, prévoit précisément le type de manquement allégué dans la plainte.

[30] Il attire l'attention de la Commission sur le principe d'interprétation voulant qu'une disposition plus précise ait préséance sur une disposition qui traite du même sujet de façon plus générale.⁸

[31] En ce qui concerne le fardeau de la preuve, M^e Bellavance invite la Commission à conduire son enquête dans un esprit de recherche de la vérité et en s'assurant que la preuve obtenue soit claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté comme il a été rappelé dans la décision *Fortin*⁹.

[32] En l'espèce, il plaide qu'aucun élément de fait ne permet à la Commission de conclure qu'il y a présence d'un intérêt pécuniaire particulier, telle une preuve concrète sur la valeur des propriétés ou sur la question des services municipaux.

[33] Il soumet que la définition de l'expression « intérêt pécuniaire particulier » retenue par la doctrine et la jurisprudence dans le cadre de l'analyse de l'article 361 de la LERM devrait substantiellement être au même effet que l'article 5.3.7. du Code d'éthique et de déontologie¹⁰.

[34] Il ajoute qu'avant de pouvoir conclure à un intérêt pécuniaire, il faut pouvoir constater l'effet réel et palpable des décisions auxquelles a participé madame Dignard

7. Chapitre E-2.2.

8. *Assurance-vie Banque Nationale, Compagnie d'assurance-vie c. Canada*, 2006 CAF 161.

9. *Fortin*, CMQ-64246, le 29 mai 2013, par. 72-75.

10. Joël MERCIER, *Le manuel de l'élu municipal*, 5e éd., 2009, Brossard, Publications CCH, p. 114-115.

afin de déterminer si ces décisions étaient de nature à lui procurer un avantage pécuniaire¹¹.

[35] En l'espèce, il est d'avis que les modifications de zonage apportées à la zone HU-203 et le Projet Silva n'ont aucun effet sur les biens, la propriété ou le patrimoine de madame Dignard.

[36] Il fait également remarquer que pour une grande partie des modifications réglementaires qui font l'objet de la plainte, les règlements ne sont pas en vigueur et, de ce fait, ces modifications ne créent aucun effet juridique. Or, il est d'avis qu'afin d'évaluer si une personne a un intérêt pécuniaire particulier dans une question, il faut que le geste qu'on lui reproche crée des effets juridiques et accorde des droits à quelqu'un.

[37] Il se questionne d'ailleurs sur la recevabilité de la plainte puisque, selon lui, telle qu'elle est formulée, elle ne contient aucun élément de fait concret qui permette d'affirmer que madame Dignard était en conflit d'intérêts. Il ajoute que, même après l'audition, il n'existe aucun fait précis qui permet de soutenir les manquements allégués à la plainte.

[38] Il soumet que madame Dignard n'a aucun intérêt pécuniaire puisque la preuve démontre que :

- Le lot de madame Dignard n'est pas situé dans la zone faisant l'objet des modifications au Règlement de zonage;
- Il est physiquement impossible de développer ce lot, la superficie habitable étant minime puisque ce lot est constitué de deux zones humides, d'une zone de protection, d'une tourbière, d'un champ d'épuration, d'une zone de fortes pentes et de plusieurs petits ruisseaux;
- Le lot n'est pas en attente de développement. Madame Dignard l'utilise pour y faire de la sylviculture et pour d'autres activités de loisirs;
- Le fait que le lot soit situé à l'arrière de la résidence de madame Dignard, porte à croire que madame Dignard ne voulait pas spéculer, mais plutôt l'utiliser pour la sylviculture et d'autres activités de loisirs;
- Ce lot étant situé dans la zone HU-205, il ne peut bénéficier des modifications au zonage apportées à la zone HU-203 ou aux services offerts dans cette zone;

11. *P.G.Q. c. Duchesneau*, J.E. 2004-1195 (C.A.); *P.G.Q. c. Bouchard*, 2010 QCCA 2346 (dem. perm. d'appeler CSC rejetée).

- La morphologie accidentée du lot empêche qu'une ouverture de rue soit faite entre les zones HU-203 et HU-205;
- Aucun service municipal ne sera dirigé vers le lot de madame Dignard à la suite de la réalisation du Projet Silva.

[39] Si la Commission en vient à la conclusion qu'il y a présence d'un intérêt pécuniaire, M^e Bellavance invite celle-ci à considérer qu'il s'agit d'un intérêt minime au sens de l'alinéa 5 de l'article 5.3.7 du Code d'éthique et de déontologie.

[40] Pour rencontrer les conditions de l'article 5.3.7 du Code d'éthique et de déontologie, il rappelle que l'intérêt pécuniaire doit également être particulier et non de nature générale.

« [3.221] L'article 303 al. 1(2) L.É.R.M. exige aussi la preuve d'un « intérêt pécuniaire particulier ». Il doit s'agir d'un intérêt réel et non purement hypothétique.

[...]

En l'absence de bénéfice, il est aussi difficile d'alléguer un conflit d'intérêts. Il faut en effet que la question à l'étude soit susceptible d'affecter le patrimoine du membre du conseil et ne vise pas les contribuables en général, comme l'adoption d'un schéma d'aménagement (*Sarrazin c. Séguin*, C.S. Labelle, no. 560-05-000961-997, 24 septembre 1999, j. Louis-Philippe Landry). De même l'adoption d'un programme triennal des immobilisations, qui est un outil de planification financière sans aucun effet contraignant, ne peut avoir d'impact sur le patrimoine d'un élu, tout comme d'ailleurs la prolongation d'une rue qui se trouve à une grande distance d'un terrain appartenant à un membre du conseil (*Procureur général du Québec c. Duchesneau*, J.E. 2004-1195 (C.A.). »

[41] Enfin, il invite la Commission à se questionner sur les motivations des demandeurs entourant le dépôt de la plainte comme la Commission l'a fait dans la décision *Bourassa*¹².

L'ANALYSE

[42] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la LEDMM, la Commission doit s'enquérir des faits afin de décider si l'élue visée par l'enquête a commis les actes ou

12. CMQ-63969, le 30 mars 2012, par. 92.

les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie.

[43] 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.

[44] Le processus d'enquête édicté à la LEDMM n'est pas un processus contradictoire puisqu'il n'y a pas de poursuivant. C'est à la Commission qu'il appartient de conduire son enquête au terme de laquelle, elle rend sa décision.

[45] Ainsi, et même si on ne peut parler de fardeau de preuve comme tel, la Commission doit tout de même 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 a enfreint le Code d'éthique et de déontologie.

[46] En raison du caractère particulier des fonctions occupées par une élue municipale et des lourdes conséquences que la décision pourrait avoir sur celle-ci au niveau de sa carrière et de sa crédibilité, la Commission est d'opinion que pour conclure à un manquement au Code d'éthique et de déontologie, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[47] En ce sens et comme la Commission l'a décidé antérieurement¹³, le principe établi par les tribunaux quant au degré de preuve requis en matière disciplinaire peut s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, aux enquêtes de la Commission en éthique et déontologie en matière municipale.

[48] De plus, la Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise :

« 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. »

[49] La Commission tient à souligner qu'on ne peut accorder aux doutes, aux impressions, aux insinuations, ou aux soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un acte dérogatoire.

13. *Bourassa*, CMQ-63969 et CMQ-63970, 30 mars 2012; *Moreau*, CMQ-64261 et CMQ-64306, 14 décembre 2012.

L'ÉLUE A-T-ELLE COMMIS UN MANQUEMENT AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DE LA MUNICIPALITÉ?

[50] Pour conclure que madame Dignard a enfreint certaines règles du Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit être convaincue par une preuve claire, grave, précise et sans ambiguïté que celle-ci s'est placée en situation de conflit d'intérêts en ne déclarant pas son intérêt pécuniaire dans le projet de modification de zonage de la zone HU-203 et en participant aux délibérations du conseil municipal et au vote sur les dispositions modifiant le Règlement de zonage 09-207-04, alors que la zone HU-203 est voisine de la zone HU-205 où elle possède en copropriété deux terrains.

[51] De la même manière, la Commission doit être convaincue que madame Dignard a contrevenu aux règles de son Code d'éthique et de déontologie en participant aux délibérations du conseil municipal concernant l'adoption du PPU pour la zone HU-203, dans le cadre du Projet Silva.

[52] Comme la plainte semble également lui reprocher d'avoir participé aux séances de travail du CCU pour la modification du zonage, la Commission devra être convaincue de la même manière que madame Dignard n'a pas respecté les règles de son Code d'éthique et de déontologie en prenant part aux réunions du CCU.

Le Code d'éthique et de déontologie

[53] Les articles pertinents du Code d'éthique et de déontologie se lisent ainsi :

« 5.3 Conflits d'intérêts

5.3.1. 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.

5.3.2. Il est interdit à tout membre 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.

Le membre est réputé ne pas contrevenir au présent article lorsqu'il bénéficie des exceptions prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 5.3.7.

[...]

5.3.7. Le membre qui est présent à une séance au moment où doit être prise 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 attachés 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. »

[54] La preuve démontre que les modifications de zonage dont il est question dans la plainte, ne concernent que la zone HU-203, alors que les terrains qui appartiennent à madame Dignard et son conjoint sont dans la zone HU-205. Ces terrains sont utilisés à des fins résidentielles par ces derniers.

[55] La Commission retient le témoignage de monsieur Gendron qui confirme que madame Dignard ne bénéficiera d'aucun service municipal pour ses terrains, à la suite de la réalisation du Projet Silva. Également, ce projet ne prévoit aucune planification de surdimensionnement des infrastructures et d'aqueduc pour le futur ou toute autre façon de desservir dans l'avenir, les terrains appartenant à madame Dignard dans la zone HU-205.

[56] De plus, l'ouverture d'une rue et le prolongement des services d'aqueduc et d'égout, doivent être techniquement réalisables, ce qui n'est pas le cas ici en raison de certaines contraintes topographiques. Mentionnons de plus que leur réalisation est à la discrétion du conseil municipal.

[57] La preuve démontre également que les terrains que possèdent madame Dignard et son conjoint ont une installation septique et sont desservis par un puits artésien.

[58] Selon la preuve, le lot 1 820 441 appartenant en copropriété à madame Dignard, comporte des zones humides. Il comprend également un champ d'épuration, une zone de forte pente et plusieurs petits ruisseaux intermittents. Madame Dignard utilise ce terrain à des fins de loisirs en plus de l'utiliser pour de la sylviculture et la culture de champignons.

[59] Contrairement à ce qui est mentionné dans la plainte, le lot 1 820 441 n'est pas enclavé par le lot du promoteur du Projet Silva puisqu'il est accessible par un chemin privé, entretenu par la Municipalité, qui conduit sur une voie publique.

[60] Pour les fins de son analyse, la Commission doit déterminer d'abord ce que constitue un intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect, avant de décider si madame Dignard avait tel un intérêt dans le cadre de l'adoption du Règlement 09-207-04 et de l'adoption du PPU visant la zone HU-203.

[61] Dans son Manuel de l'élu municipal¹⁴, M^e Joël Mercier, définit « intérêt pécuniaire particulier », ainsi :

« La loi ne définit pas l'expression « intérêt pécuniaire particulier » que l'on retrouve à l'article 361 LERM.

La jurisprudence mentionne que l'intérêt pécuniaire est celui qui a un effet sur les biens, la propriété ou le patrimoine du membre du conseil.

L'intérêt est particulier par opposition à l'intérêt général. Lorsque l'intérêt pécuniaire vise le membre de façon particulière, l'intérêt est particulier.

Lorsque l'intérêt pécuniaire vise l'ensemble des citoyens, y compris le membre, l'intérêt est général. Par exemple, lorsque le membre vote sur un taux de taxe foncière, il a un intérêt pécuniaire, mais cet intérêt pécuniaire n'est pas particulier puisqu'il s'applique à l'ensemble des propriétaires.

(...)

On dira que le membre du conseil a directement un intérêt pécuniaire particulier dans une question soumise au conseil lorsque son patrimoine peut être affecté sans que n'intervienne un intermédiaire (par exemple : la décision que doit prendre le conseil relativement au zonage applicable au secteur où le membre du conseil possède plusieurs terrains).

On dira que le membre du conseil a indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question soumise au conseil lorsque son patrimoine peut être affecté par ricochet, contrecoup ou par un intermédiaire (par exemple : la décision que doit prendre le conseil relativement au zonage applicable au secteur où le conjoint du membre du conseil possède plusieurs terrains). »

[62] Les tribunaux supérieurs, notamment la Cour d'appel dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Duchesneau*¹⁵ a décidé que l'intérêt pécuniaire ne doit pas être que théorique mais qu'il doit être « palpable et réel ». Sur ce point, l'Honorable juge France Thibault s'exprime ainsi au nom de la Cour :

14. Joël MERCIER, préc., note 11.

15. Préc., note 12.

« En examinant l'effet palpable et réel des décisions auxquelles l'intimé a participé, le premier juge pouvait déterminer si celles-ci étaient de nature à lui procurer un avantage pécuniaire. Il a conclu que non. Je ne puis voir aucune erreur dans cette conclusion. Le prolongement des rues visées les laissait à une distance appréciable du lot 711-7 C.G. de sorte qu'il n'était pas possible d'y associer un effet sur la valeur du lot de l'intimé ou sur son développement. »

[63] La Cour d'appel qui a retenu le même principe dans l'affaire *Québec (Procureur général du Québec) c. Bouchard*¹⁶, s'exprime ainsi :

« (...), 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. »

[64] La Commission est d'avis que les principes d'interprétation de la notion « d'intérêt pécuniaire particulier » que l'on retrouve dans les décisions de la Cour d'appel et dans la doctrine, doivent sans aucun doute, s'appliquer dans le présent dossier.

[65] Comme les modifications de zonage dont il est question dans la plainte ne concernent que la zone HU-203, alors que les terrains appartenant à madame Dignard et à son conjoint se trouvent dans la zone HU-205, la Commission est d'avis que les modifications apportées dans la zone HU-205 en matière d'usage, n'affectent et n'avantagent en rien les propriétés et terrains de la zone HU-205, notamment ceux de madame Dignard. La Commission est d'avis que ces modifications ne lui procurent aucun avantage particulier.

[66] Après analyse de la preuve testimoniale et documentaire selon les principes d'interprétation et d'application qui se dégagent des décisions rendues par la Cour d'appel, la Commission est d'avis que madame Dignard n'avait pas d'intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect lors des séances du conseil municipal où furent débattues et décidées les modifications au Règlement 09-207-04 concernant le zonage de la zone HU-203 ou lors des débats et de l'adoption du PPU pour la zone HU-203, dans le cadre du Projet Silva.

[67] De plus, madame Dignard ne s'est pas trouvée en situation de conflit d'intérêts lors de tout ce processus d'adoption en raison d'un lien quelconque avec les promoteurs du Projet Silva puisque aucune preuve n'a été faite à cet effet.

16. Préc., note 12.

[68] Enfin, et pour les mêmes motifs, madame Dignard pouvait participer aux séances de travail du CCU relativement aux modifications de zonage pour la zone HU-203, elle n'a commis aucun manquement aux règles de son Code d'éthique et de déontologie en prenant part aux réunions du CCU.

[69] Par ailleurs, l'enquête a permis à la Commission de constater que cette plainte a été déposée contre madame Dignard pour des motifs politiques, en vue des élections municipales de novembre 2013. La Commission trouve déplorable cette façon de faire, qui est contraire aux objectifs de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

[70] Pour ces motifs, la Commission est d'avis que madame Dignard n'a commis aucun des manquements qui lui sont reprochés dans la plainte et que celle-ci est mal fondée.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

CONCLUT QUE la conduite de madame ALICE DIGNARD alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Lac-Beauport*.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif



NANCY LAVOIE
Juge administratif

TU/NL/lg

M^e Pierre C. Bellavance et
M^e Marie-Christine Ouellet
HEENAN BLAIKIE AUBUT
Pour Alice Dignard

COPIE CONFORME

Ce 31 jour d e janvier 2014
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.