

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : Le 13 août 2014**

**Dossier : CMQ-64799**

**Juges administratifs : Sylvie Piérard  
Richard Quirion**

**Personne visée par l'enquête : MARTIN PIGEON**  
Conseiller de la Ville de Saint-Jérôme

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 5 septembre 2013, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM), le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmet à la Commission municipale du Québec (la Commission), une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur Martin Pigeon, conseiller de la Ville de Saint-Jérôme (la Ville), au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Jérôme (le Code)<sup>2</sup>.

[2] La demande d'enquête fait état des manquements suivants au Code :

- a) En avril 2011 et avril 2012, par l'intermédiaire de sa compagnie Les Plantations Létourneau Pépinière, monsieur Pigeon se serait placé sciemment dans une situation de conflit d'intérêts en favorisant ses intérêts personnels, et ce, en concluant un contrat avec Services Horticoles Mirabel pour la fourniture d'arbres à la Ville.
- b) En 2012, monsieur Pigeon aurait contrevenu au Code en ne divulguant pas la nature générale de son intérêt dans un contrat conclu entre la Ville et Services Horticoles Mirabel.

[3] La demande d'enquête reproche principalement à monsieur Pigeon d'avoir contrevenu aux règles édictées aux articles 5.3.1, 5.3.6 et 5.3.7 du Code.

[4] Lors des audiences tenues les 17 et 18 juin 2014, monsieur Pigeon est présent et représenté par M<sup>e</sup> Louis Beauregard<sup>3</sup>.

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Jérôme*, entré en vigueur le 21 décembre 2011.

3. Beauregard avocats, S.E.N.C.R.L.

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

[5] Le 10 septembre 2013, la Commission prononce une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision finale, et ce, afin de rencontrer les objectifs de la LEDMM quant à la protection de l'identité des témoins et du contenu ou de la teneur de leur témoignage durant l'enquête.

[6] Le 3 juin 2014, la Commission lève l'ordonnance puisqu'elle juge que rien ne justifie son maintien à la suite du jugement de la Cour supérieure rendu dans l'affaire *Pinsonneault c. Procureur général du Québec*<sup>4</sup>. Ce jugement a annulé la première phrase de l'article 24 de la LEDMM qui prévoit que la Commission tient son enquête à huis clos.

### **LA PREUVE**

[7] Aux fins de son enquête, la Commission entend le plaignant, six témoins ainsi que monsieur Pigeon.

[8] La Commission prend également connaissance des documents produits au soutien de la demande. Elle examine de plus les pièces produites par les témoins au cours des audiences.

### **Les faits**

[9] Monsieur Pigeon est conseiller municipal de 2005 à 2013 et il ne fait en aucun temps partie du comité exécutif de la Ville (le C.E.).

[10] Le 10 janvier 2004, Richard Létourneau crée la compagnie Les Plantations Létourneau Pépinière afin d'exploiter une pépinière.

[11] Richard Létourneau et Martin Pigeon sont des amis de longue date.

[12] De 2004 à 2009, monsieur Létourneau est seul actionnaire et seul administrateur de la compagnie. Il exploite son entreprise au 11 150, route Sir-Wilfrid-Laurier à Mirabel.

---

4. *Pinsonneault c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCS 617 (CanLII).

[13] À la suite d'une demande de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, Les Plantations Létourneau Pépinière scinde ses opérations commerciales et agricoles.

[14] Le 18 février 2010, Services Horticoles Mirabel, une entreprise individuelle, est immatriculée par Mathieu Létourneau, le fils de Richard, pour effectuer les opérations commerciales de l'entreprise.

[15] Services Horticoles Mirabel fait la production et la vente d'arbres alors que Les Plantations Létourneau Pépinière ne fait que la production d'arbres.

[16] Le 31 août 2010, par sa résolution CM-6386/10-08-31, le conseil municipal de la Ville transfère à Services Horticoles Mirabel un contrat octroyé le 27 avril 2010 à Les Plantations Létourneau Pépinière.

[17] En septembre 2010, à la suite de problèmes financiers, monsieur Richard Létourneau doit envisager la faillite de Les Plantations Létourneau Pépinière.

[18] Le syndic de faillite permet à Richard Létourneau de maintenir l'entreprise en exploitation, à la condition qu'un investisseur, en collaboration avec la Financière agricole du Canada, fournisse les fonds nécessaires.

[19] À la demande de monsieur Létourneau, monsieur Pigeon décide d'acquérir la pépinière.

[20] L'objectif est de remettre l'entreprise sur pied financièrement dans le but que monsieur Létourneau puisse redevenir propriétaire de la pépinière dans un délai de deux à trois ans.

[21] Une entente verbale est alors conclue entre monsieur Pigeon et monsieur Richard Létourneau afin qu'aucun contrat impliquant directement ou indirectement la Ville ne soit conclu avec Les Plantations Létourneau Pépinière, et ce, en raison du fait que monsieur Pigeon occupe un poste de conseiller municipal.

[22] De plus, par extrême prudence, il est convenu verbalement que Les Plantations Létourneau Pépinière ne peut intervenir dans tout contrat impliquant la Ville et l'entreprise Services Horticoles Mirabel.

[23] En novembre 2010, monsieur Pigeon acquiert du syndic le terrain situé au 11 150, route Sir-Wilfrid-Laurier à Mirabel.

- [24] Le 18 avril 2011, monsieur Pigeon crée une compagnie portant le nom très similaire de Les Plantations Létourneau (Pépinère) en vue d'exploiter la pépinère.
- [25] Monsieur Pigeon est seul actionnaire et administrateur de Les Plantations Létourneau (Pépinère). Richard Létourneau y travaille à titre d'employé. Il ne possède aucune action.
- [26] Le même jour, le 18 avril 2011, la compagnie Services Horticoles Mirabel est incorporée par Mathieu Létourneau. Ce dernier est seul actionnaire et administrateur. Services Horticoles Mirabel offre principalement des services de plantation d'arbres.
- [27] Monsieur Pigeon avise formellement et verbalement monsieur Richard Létourneau de ne pas transiger avec la Ville ni de vendre ou autrement fournir des arbres ou végétaux à la Ville ou à Services Horticoles Mirabel dans le cadre de contrats avec la Ville.
- [28] L'article 3 du chapitre II du *Règlement sur le comité exécutif* de la Ville prévoit que les dossiers d'octroi de contrats dont la dépense n'excède pas 100 000\$ sont décidés, autorisés ou approuvés par le C.E.
- [29] Le 26 avril 2011, par sa résolution CE-6747/11-04-26, le C.E. octroie un contrat de 78 340,52 \$ à Services Horticoles Mirabel pour l'achat et la plantation d'arbres d'alignement.
- [30] Il appert du témoignage de Mathieu Létourneau et d'états de compte en date du 19 mai 2011 et du 11 mai 2012, que la majorité des arbres destinés à la Ville ont été acquis par Services Horticoles Mirabel auprès de Dutchmaster Nurseries Limited et de Braun Nursery Limited. Les Plantations Létourneau (Pépinère) n'a fourni aucun arbre dans le contexte de cette soumission.
- [31] Le 17 mai 2011, lors d'une séance publique du conseil municipal, le procès-verbal du C.E. du 26 avril 2011 est déposé au conseil.
- [32] La veille de l'assemblée du 17 mai 2011, le directeur général de la Ville conseille à monsieur Pigeon de se retirer lorsque ce point sera traité à la séance du conseil.
- [33] Comme Services Horticoles Mirabel a des liens d'affaires avec Les Plantations Létourneau (Pépinère) dans des contrats autres que ceux impliquant la Ville, le directeur général souhaite vérifier premièrement si monsieur Pigeon est en conflit d'intérêts et, deuxièmement, s'il doit inscrire dans sa déclaration des intérêts pécuniaires des membres du conseil, l'entreprise Les Plantations Létourneau (Pépinère) comme entreprise susceptible d'avoir des marchés avec la Ville.

[34] Monsieur Pigeon témoigne que le 17 mai, lorsque le procès-verbal du C.E. est déposé à la séance du conseil, il demande de se retirer « en raison de liens indirects qu'il ne saisit pas. »

[35] Dans le procès-verbal de la séance du conseil du 17 mai 2011, il est indiqué ce qui suit : « Les procès-verbaux des séances du comité exécutif tenues les 12 et 26 avril et 3 mai 2011 sont déposés au conseil. Monsieur le Conseiller Martin Pigeon déclare avoir des intérêts dans le contrat adjudgé par le comité exécutif du 26 avril 2011, par sa résolution CE-6747/11-04-26. »

[36] Par la suite, entre la séance du 17 mai 2011 et le mois de novembre 2011, monsieur Pigeon a obtenu une opinion verbale du greffier de la Ville lui indiquant qu'il n'avait pas à inclure Les Plantations Létourneau (Pépinière) dans sa déclaration des intérêts pécuniaires puisque l'entreprise n'est pas située dans la même MRC que la Ville.

[37] Lors de l'audience, monsieur Pigeon explique que le procès-verbal de la séance du 17 mai 2011 du conseil n'est pas exact et qu'il n'a pas déclaré avoir des intérêts particuliers dans Services Horticoles Mirabel. Il a plutôt demandé, par prudence, la permission au président de l'assemblée de se retirer.

[38] Monsieur Pigeon ne s'est rendu compte de cette erreur au procès-verbal qu'en 2013, lorsqu'il a consulté les documents relatifs à la demande d'enquête du plaignant devant la Commission.

[39] Le 21 décembre 2011, le Code entre en vigueur par la publication d'un avis à cet effet par le greffier de la Ville.

[40] En 2012, la Ville fait une nouvelle demande de soumissions pour l'achat et la plantation d'arbres d'alignement. Le 10 avril 2012, par sa résolution CE-7325/12-04-10, le C.E. de la Ville octroie un contrat de 76 579,10 \$ à Services Horticoles Mirabel, le plus bas soumissionnaire qui s'est conformé au devis.

[41] Le 19 juin 2012, lors d'une séance du conseil municipal, le procès-verbal du C.E. du 10 avril 2012 est déposé et monsieur Pigeon ne déclare pas avoir d'intérêts dans le contrat adjudgé par le C.E. à Services Horticoles Mirabel puisqu'il ne considère pas en avoir.

[42] En août 2013, monsieur Létourneau acquiert les actions de l'entreprise Les Plantations Létourneau (Pépinière).

[43] En août 2013, Martin Pigeon vend le 11 150, route Sir-Wilfrid-Laurier à Mirabel à Les Plantations Létourneau (Pépinière).

[44] Le 5 septembre 2013, en vue de l'élection générale du 3 novembre, le directeur général des élections autorise la création du parti politique *Ensemble Saint-Jérôme* pour lequel monsieur Pigeon se présente comme candidat à la mairie.

[45] Le lendemain, monsieur Pigeon reçoit des demandes d'information de journalistes relativement à la pépinière Les Plantations Létourneau (Pépinière).

[46] Le plaignant explique qu'il a déposé la demande d'enquête au bureau du commissaire aux plaintes au mois de juillet 2013 au terme d'une enquête personnelle qu'il a faite de sa propre initiative et non à la demande d'un parti politique.

[47] La preuve révèle que lors de la campagne électorale en vue de l'élection municipale du 3 novembre 2013, le plaignant était impliqué dans le parti *Vision Saint-Jérôme*.

[48] Dans sa demande d'enquête, le plaignant soutient que Mathieu Létourneau est un employé de l'entreprise de monsieur Pigeon puisqu'il est indiqué sur le compte *Facebook* de monsieur Létourneau, sous la rubrique *Emplois et scolarité*, « Les Plantation Létourneau » [sic].

[49] Mathieu Létourneau affirme qu'en 2008, alors qu'il avait 16 ans, il a indiqué sur son compte *Facebook* qu'il occupait un emploi dans l'entreprise Les Plantations Létourneau. Il affirme qu'à l'époque, il travaillait avec son père et qu'il n'a jamais mis ses informations personnelles à jour sur son compte *Facebook*.

## ARGUMENTATION

[50] Le Code est entré en vigueur le 21 décembre 2011 et seul un manquement survenu après cette date peut être sanctionné.

[51] La plainte fait état des manquements aux articles 5.3.1, 5.3.6 et 5.3.7 du Code.

[52] M<sup>e</sup> Beauregard soutient que les véritables intentions et motivations du plaignant sont d'ordre politique, dans le contexte de la campagne électorale en vue de l'élection du 3 novembre 2013.

[53] Il ajoute qu'à l'exception du plaignant, les témoignages entendus devant la Commission sont précis, concordants et unanimes relativement aux faits reprochés. Ils établissent que monsieur Pigeon n'avait aucun intérêt, direct ou indirect, dans le contrat intervenu entre la Ville et Services Horticoles Mirabel.

[54] La preuve claire et non contredite démontre que les arbres destinés à la Ville n'ont pas été achetés de la pépinière de monsieur Pigeon.

[55] Par ailleurs, l'article 3 du chapitre II du *Règlement sur le comité exécutif* mentionne que l'octroi de contrat dont la dépense n'excède pas 100 000\$ est décidé, autorisé ou approuvé par le C.E.

[56] Comme monsieur Pigeon ne siège pas au C.E., il ne peut avoir participé aux délibérations. De plus, le dépôt des comptes rendus des réunions du C.E. aux assemblées du conseil municipal n'implique pas de délibération ni de vote.

[57] M<sup>e</sup> Beauregard mentionne que la plainte est frivole et n'est pas sérieuse.

## **LES QUESTIONS EN LITIGE**

[58] Est-ce que monsieur Pigeon a agi, tenté d'agir ou omis 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 contrevenant ainsi à l'article 5.3.1 du Code?

[59] Est-ce que monsieur Pigeon a sciemment un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la Ville contrevenant ainsi à l'article 5.3.6 du Code?

[60] Est-ce que monsieur Pigeon a été présent à une séance au moment où devait être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier, et ce, sans divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations sur cette question, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code?

## **LE CODE**

[61] Les dispositions du Code pertinentes à l'analyse du dossier sont les suivantes :

### **«ARTICLE 5: RÈGLES DE CONDUITE**

#### **5.1 Application**

Les règles énoncées au présent article doivent guider la conduite d'un élu à titre de membre du conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou,

b) d'un autre organisme lorsqu'il y siège en sa qualité de membre du conseil de la municipalité.

#### **5.2 Objectifs**



Ces règles ont notamment pour objectifs de prévenir:

Toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;

Toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2);

3. Le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites.

### **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.

[...]

**5.3.6** Un membre ne doit pas avoir sciemment un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou un organisme visé à l'article 5.1.

[...]

**5.3.7** 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, 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.»

## L'ANALYSE

[62] 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'élu visé par l'enquête a commis les actes ou les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code.

[63] En raison du caractère particulier des fonctions occupées par un élu municipal et des lourdes conséquences que la décision peut avoir sur celui-ci au niveau de sa carrière et de sa crédibilité, plusieurs décisions de la Commission<sup>5</sup> ont établi que pour conclure à un manquement au Code, la preuve obtenue doit avoir une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités et être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[64] Le Code est entré en vigueur le 21 décembre 2011.

[65] Le 10 avril 2012, le C.E. octroie un contrat de 76 579,10 \$ à Services Horticoles Mirabel pour l'achat et la plantation d'arbres d'alignement, et ce, à la suite d'un processus d'appel d'offres.

[66] Monsieur Pigeon ne fait pas partie du C.E.

[67] Le procès-verbal de la réunion du C.E. du 10 avril 2012 est déposé à la séance du conseil municipal du 19 juin 2012.

[68] Services Horticoles Mirabel appartient à Mathieu Létourneau et la preuve n'a démontré aucun intérêt de monsieur Pigeon dans cette entreprise.

[69] Afin d'exécuter son contrat avec la Ville, Services Horticoles Mirabel a acquis des arbres de Dutchmaster Nurseries Limited et de Braun Nursery Limited. Aucun arbre n'a été acquis de l'entreprise Les Plantations Létourneau (Pépinière) dans laquelle monsieur Pigeon a des intérêts.

[70] La preuve démontre également qu'en 2011, lorsqu'il a décidé d'acquérir la pépinière, monsieur Pigeon a formellement avisé Richard Létourneau, son employé, que l'entreprise ne pouvait avoir un contrat avec la Ville, ni directement ni indirectement, et ce, en raison du fait qu'il était conseiller municipal de la Ville.

---

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

[71] Dans ce contexte, la Commission est d'avis qu'aucun manquement à l'article 5.3.1 du Code n'a été établi.

[72] Pour conclure à un manquement en vertu de cet article, il faut démontrer que l'élu a favorisé, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

[73] Or, la preuve n'établit aucun intérêt de monsieur Pigeon, direct ou indirect, dans le contrat conclu entre la Ville et Services Horticoles Mirabel. Il n'est pas non plus démontré que monsieur Pigeon ait favorisé les intérêts de quiconque dans ce contrat.

[74] Le contrat octroyé à Services Horticoles Mirabel par la Ville l'a été par le C.E. de la Ville, à la suite d'une demande de soumissions. Monsieur Pigeon ne siège pas au C.E. et n'est pas intervenu dans le dossier.

[75] Monsieur Pigeon a été prudent et il s'est assuré que sa compagnie Les Plantations Létourneau (Pépinère) ne transigerait pas, ni directement ni indirectement, avec la Ville.

[76] La Commission est également d'avis qu'aucun manquement à l'article 5.3.6 du Code n'a été établi.

[77] Le premier alinéa de cet article prévoit que pour qu'il y ait manquement, un membre du conseil doit avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la Ville, ce qui n'a pas été établi.

[78] De la même façon, l'article 5.3.7 du Code ne peut trouver application. Cet article prévoit que le membre du conseil 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 ou s'abstenir de participer à ces délibérations.

[79] Comme aucun intérêt pécuniaire particulier de monsieur Pigeon dans le contrat à Services Horticoles Mirabel ne ressort de l'enquête, aucun manquement n'est établi.

[80] De plus, il faut souligner que monsieur Pigeon ne faisait pas partie du C.E. et c'est au sein de ce comité que le 10 avril 2012 les délibérations ont eu lieu.

[81] Le 19 juin 2012, lors d'une séance du conseil municipal, le procès-verbal du C.E. est déposé. Les décisions prises par le C.E. ne sont pas débattues.

[82] Par conséquent, la Commission en arrive à la conclusion que monsieur Martin Pigeon n'a pas contrevenu au Code.

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

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Martin Pigeon alléguée dans la demande d'enquête ne constitue pas un manquement au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Jérôme.



---

SYLVIE PIÉRARD  
Juge administrative



---

RICHARD QUIRION  
Juge administratif

SP/RQ/II

