

Commission municipale du Québec

Date : 10 juin 2014

Dossiers : CMQ-64895, CMQ-64896 et CMQ-64897

**Juges administratifs : Denis Michaud, vice-président
Nancy Lavoie**

**Personnes visées
par l'enquête :**

**JACQUELINE POIRIER, conseillère
VINCENT MORE, maire et ex-conseiller
LOUIS VADEBONCOEUR, ex-maire**

**MUNICIPALITÉ DE
NOTRE-DAME-DU-PORTAGE**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 17 octobre 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), les demandes d'enquête² de vingt-neuf citoyens alléguant une conduite dérogatoire de madame Jacqueline Poirier, conseillère, et de messieurs Vincent More, maire actuel et conseiller au moment des faits reprochés, et Louis Vadeboncoeur, ex-maire de la Municipalité de Notre-Dame-du-Portage (la Municipalité) au *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux*³ (le Code).

[2] Ces citoyens allèguent des manquements à l'égard de l'article 1 du Code : les trois personnes visées n'auraient pas divulgué publiquement leur situation de conflits d'intérêts et auraient participé aux discussions, aux délibérations et au vote le 11 avril 2012 lors de l'adoption du Règlement d'emprunt n° 2012-02-316 pour le projet d'alimentation et de traitement de l'eau potable au centre du village. Ils reprochent également aux défenseurs d'avoir modifié le projet afin que leur propriété soit desservie par le réseau d'aqueduc.

[3] L'article 1 du Code se lit comme suit :

« 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.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Les demandes d'enquête ont été signées et assermentées le 22 juillet 2013.

3. Règlement n° 2011-08-311 intitulé « *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux* », adopté le 4 juillet 2011.

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. »

[4] Les personnes visées par l'enquête sont représentées par M^e Gilles Moreau. Une audience s'est tenue les 22 et 23 avril 2014 à Rivière-du-Loup.

ENQUÊTE

[5] La Commission a requis de la Municipalité, pour la tenue de son enquête, de nombreux documents et a assigné à témoigner monsieur André Plourde, un des plaignants, et madame Annie Lemieux, adjointe administrative pour la Municipalité de novembre 2006 à janvier 2008 et ensuite directrice générale jusqu'à son départ en 2013.

[6] M^e Moreau a fait témoigner les défendeurs, monsieur Gaston Lamarre, inspecteur municipal et monsieur Éric Bélanger, ingénieur chez Roche.

PREUVE

[7] La Municipalité a depuis longtemps un problème d'eau potable au centre du village, tant au niveau qualitatif que quantitatif. Plusieurs résidences étaient alimentées par des puits n'offrant pas une eau de qualité ou en quantité suffisante.

[8] En 1999, lorsqu'elle donne un premier mandat à la firme d'ingénieurs Roche pour régler un problème de débit et de qualité de l'eau utilisée par les citoyens de la Municipalité, il y avait dix petits réseaux d'alimentation en eau qui desservaient en moyenne quatre ou cinq résidences et qui ne répondaient pas aux normes en matière environnementale. Ces réseaux s'alimentent en eau à partir de fontaines, de sources ou de ruisseaux.

[9] À l'époque, quelques résidences du secteur ont des puits individuels les desservant adéquatement, alors qu'une majorité d'entre elles ont des puits avec une eau de mauvaise qualité. La plupart des résidences du secteur sont implantées sur des terrains trop petits pour les doter d'un puits conforme à la réglementation et connaissent des problèmes de contamination en raison de la proximité des systèmes de traitements des eaux usées des résidences.

[10] Au cours des années, le mandat donné à Roche a permis d'examiner plusieurs solutions et de faire des recommandations; une des solutions qui sera étudiée consiste à s'alimenter en eau à partir du réseau de la Ville de Rivière-du-Loup.

[11] En 2005, un référendum sur un premier projet visant à desservir le centre de la Municipalité est rejeté par les personnes habiles à voter, qui le jugent trop onéreux pour le nombre de résidences visées.

[12] En 2006, le conseil prépare un nouveau projet permettant de desservir un plus grand nombre de résidences, afin de diminuer le coût par résidence. Le 2 octobre 2006, le conseil adopte la résolution n° 2006-10-03, par laquelle elle demande une aide financière dans le cadre du programme « Fonds sur l'infrastructure municipale rurale » (FIMR), pour la réalisation du nouveau projet.

[13] En octobre 2006, les trois défenseurs ne sont pas encore membres du conseil municipal. Le nouveau projet prévoit desservir leurs résidences, contrairement à l'affirmation du témoin André Plourde voulant que les trois défenseurs aient fait modifier le projet suite à leur élection, pour que leurs résidences soient desservies par le nouveau réseau. En contre-interrogatoire, il a avoué ne pas avoir vérifié cette information dans les dossiers de la Municipalité, mais mentionné que « c'est ce qui se disait dans le village. »

[14] Madame Lemieux raconte que les deux années qui suivront seront consacrées à obtenir l'approbation du projet par le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Les plans et devis sont préparés par Roche et le projet prévoit desservir environ 125 bâtiments.

[15] Le 22 septembre 2008, la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, madame Nathalie Normandeau, confirme l'octroi d'une aide financière de 2,5 M \$ pour le projet. Toutefois, consécutivement à une ordonnance du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, la Municipalité est tenue de prioriser le dossier de l'assainissement des eaux usées et de l'eau potable du secteur du Parc de l'Amitié retardant le projet d'eau potable pour le centre du village.

[16] En 2009, des élections municipales ont lieu à Notre-Dame-du-Portage, comme dans toutes les municipalités du Québec. Louis Vadeboncoeur, élu conseiller en septembre 2007 suite à une élection partielle, devient maire; Vincent More et Jacqueline Poirier font leur entrée comme conseiller et conseillère. Monsieur Vadeboncoeur raconte que le projet d'alimentation en eau pour le centre du village est devenu un enjeu électoral et qu'il était perçu par la population comme le porteur du projet.

[17] Après les élections, le conseil municipal achemine de nouvelles demandes de subventions au MAMROT pour le projet, tel que modifié suite au référendum de 2005.

[18] Un élément nouveau se doit d'être mentionné puisqu'en juin 2009, l'article 117 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*⁴

4. L.Q. 2009, chapitre 26.

exempte tout règlement d'emprunt concernant des travaux d'infrastructures en matière d'eau potable de l'approbation des personnes habiles à voter, dans la mesure où ces travaux sont subventionnés à 50%⁵.

[19] Le 20 octobre 2010, la Municipalité procède à la présentation publique du projet. Monsieur Éric Bélanger, ingénieur chez Roche, en fait la présentation.

[20] Un des citoyens ayant demandé une enquête, André Plourde, y assiste et prend la tête de la contestation du projet.

[21] Monsieur Plourde obtient des informations « de l'intérieur »; un conseiller dissident lui transmet des informations sur le dossier de l'eau potable. Monsieur Plourde se fera le défenseur d'une proposition alternative, à savoir l'alimentation en eau à partir du réseau de la Ville de Rivière-du-Loup, ce qui nécessite des négociations et une entente avec celle-ci. Cette alternative, qui a été étudiée par la firme Roche, fera l'objet de discussions avec la ville voisine, mais ne sera pas retenue en raison des coûts beaucoup plus élevés que ceux du projet présenté en octobre 2010. Le projet impliquant Rivière-du-Loup n'est pas sans intérêt pour monsieur Plourde puisqu'il aurait emprunté un trajet permettant de desservir sa résidence⁶.

[22] Le 4 juillet 2011, le conseil municipal adopte le règlement n° 2011-08-311 « Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux ». Le Code entre en vigueur le 15 juillet 2011, jour de sa publication.

[23] Au début 2012, la Municipalité lance l'appel d'offres pour les travaux de construction et la réalisation du projet. Les soumissions sont ouvertes le 30 mars 2012.

[24] À la séance du 11 avril 2012, le conseil municipal accepte la soumission d'Excavations Bourgoin & Dickner inc.⁷; il adopte également le règlement d'emprunt n° 2012-02-316 « décrétant une dépense de 5 517 872 \$ et un emprunt de 5 442 872 \$ pour le projet d'alimentation et de traitement de l'eau potable au centre du village ». Les trois défenseurs sont présents à la séance du conseil et aucun ne divulgue avoir un intérêt pécuniaire particulier quant au règlement ou à l'acceptation de la soumission. Le règlement est adopté à la majorité (cinq voix contre une) et les défenseurs More et Poirier votent en faveur du règlement; quant au maire Vadeboncoeur, il s'abstient de voter⁸.

5. Cette exemption, qui devait cesser d'avoir effet le 17 juin 2012, a été prolongée de trois ans (L.Q. 2012, chapitre 21, article 23).

6. Selon madame Lemieux, l'eau du puits de monsieur Plourde était « souffrée », ce que nie ce dernier.

7. Résolution n° 2012-04-52.

8. Contrairement aux conseillers, le maire n'est pas tenu de voter, tel que précisé par les articles 161 et 164 du *Code municipal*.

[25] Comme dans le cas du règlement d'emprunt pour les travaux d'infrastructure du Parc de l'Amitié, une taxe spéciale répartit le remboursement de la dette dans une proportion de 75 % pour le secteur visé et de 25 % pour l'ensemble de la Municipalité. Monsieur Vadeboncoeur souligne que, pour le projet du centre du village, il faut aussi prendre en considération que l'école, le service incendie, l'église et la piscine municipale bénéficient des travaux; ce sont tous les citoyens de la Municipalité qui en profitent indirectement.

[26] Les trois personnes visées par la présente enquête sont tenues, en vertu du règlement d'emprunt, au paiement de la taxe spéciale du secteur (pour une tranche représentant 75 % du remboursement de l'emprunt).

[27] En avril 2012, monsieur Plourde porte plainte auprès du commissaire aux plaintes du MAMROT contre les trois élus visés par la présente enquête.

[28] Suite à cette plainte, un fonctionnaire du MAMROT procède à des vérifications sur les intérêts que pourraient avoir les trois défendeurs dans la réalisation du projet. Il contacte la directrice générale, madame Lemieux, et, sans prendre position, il soulève des questions éthiques. Le fonctionnaire parlera également à madame Poirier et à messieurs Vadeboncoeur et More, leur posant des questions sur l'alimentation en eau de leurs résidences.

[29] Dans la foulée des interventions du fonctionnaire, les trois élus ont consulté un conseiller en éthique, M^e Gilles Moreau, maintenant leur procureur. Ce dernier leur a indiqué qu'il ne voyait aucun conflit d'intérêts au fait qu'ils aient participé aux délibérations et voté sur le règlement d'emprunt.

[30] Les trois défendeurs produisent des certificats d'analyse bactériologique démontrant que l'eau de leurs résidences respecte les normes applicables.

[31] D'ailleurs, les résidences des défendeurs Vadeboncoeur et More n'étaient pas encore raccordées au nouveau réseau construit au moment de l'audition, puisqu'il n'y a aucune urgence à le faire. Quant à madame Poirier, sa résidence a été raccordée au réseau en novembre 2013, non parce qu'il y avait nécessité de le faire, mais pour procéder aux travaux en même temps que ses voisins.

[32] Selon l'inspecteur en environnement et en bâtiment de la Municipalité, monsieur Gaston Lamarre, les propriétés des défendeurs n'ont tiré aucun allègement réglementaire des travaux d'alimentation en eau, ces travaux ne leur procurant aucune possibilité additionnelle en terme de subdivision (lotissement) ou d'agrandissement (construction).

[33] Vincent More mentionne qu'il soutenait ce projet pour aider les résidents dont l'eau était sulfureuse ou de quantité insuffisante en hiver. Pour lui, c'était d'abord une question de santé publique.

[34] En septembre 2012, le règlement n° 2012-02-316 est approuvé par le ministre; la subvention est annoncée par le MAMROT et, puisque la subvention comble plus de 80 % du coût des travaux, un nouveau référendum n'a pas à être tenu.

[35] En octobre 2012, le MAMROT avise André Plourde que la subvention au projet sera accordée et que le dossier d'enquête est clos. Monsieur Plourde contacte alors le Protecteur du citoyen.

[36] À l'été 2013, monsieur Plourde prépare un document et demande à plus de 30 personnes de le signer; ce document est à l'origine des 29 plaintes transmises au MAMROT contre les trois défendeurs.

REPRÉSENTATIONS

[37] Le procureur des défendeurs précise d'abord que le Code adopté par le conseil municipal de Notre-Dame-du-Portage en matière de conflits d'intérêts est calqué sur les dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁹, plus particulièrement ses articles 303 à 305, 361 et 362. Il s'appuie donc sur la jurisprudence développée par les tribunaux supérieurs relative à ces dispositions pour démontrer qu'il y a absence de conflit d'intérêts.

[38] Selon le procureur des défendeurs, la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Bouchard*¹⁰ est incontournable. Dans cette affaire, le maire Bouchard avait négligé de divulguer un intérêt pécuniaire particulier dans une série de décisions portant sur des travaux d'aqueduc et d'égout ayant pour résultat de desservir trois de ses propriétés. Il cite l'extrait suivant tiré du paragraphe 4 de l'arrêt :

« ...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. »

[39] Il souligne ensuite que, dans l'affaire Bouchard, les installations sceptiques des deux bâtiments résidentiels appartenant au maire étaient non conformes. Le bénéfice tiré des travaux devenait alors évident. De plus, monsieur Bouchard avait acheté un terrain que les travaux rendaient constructibles.¹¹

9. RLRQ, chapitre E-2.2.

10. 2010 QCCA 2346.

11. Les faits sont tirés de la décision de la Cour supérieure (2009 QCCS 4514).

[40] Dans le présent dossier, le plaignant prétend que les élus se sont payés un réseau d'alimentation en eau aux frais de la Municipalité. En appliquant le critère de l'effet palpable et réel énoncé par la Cour d'appel, le procureur des défendeurs soutient que la Commission doit prendre en considération que les trois élus n'avaient aucun problème avec leur propre service d'alimentation en eau et que le service d'alimentation fourni par la Municipalité n'avait aucun impact sur la valeur de leur propriété ou sur une possibilité de vente d'un terrain. Ce faisant, le projet ne pouvait avoir d'effet palpable et réel sur leur patrimoine.

LA QUESTION EN LITIGE

[41] Les personnes visées par la plainte ont-ils contrevenu aux dispositions du Code (article 1 - Conflits d'intérêts), en participant aux délibérations sur le règlement d'emprunt n° 2012-02-316 et l'octroi du contrat le 11 avril 2012, ou encore en agissant de façon à favoriser leurs intérêts personnels par l'inclusion de leurs résidences dans la liste des immeubles desservis par les travaux?

L'ANALYSE

[42] L'article 1 du Code porte spécifiquement sur les conflits d'intérêts. Il est rédigé en termes généraux qui reprennent l'interdiction pour l'élu de se placer dans une situation susceptible de l'amener à faire un choix entre son intérêt personnel ou celui de ses proches, d'une part, et l'intérêt de la Municipalité ou d'un organisme municipal, d'autre part.

[43] Ce même article du Code oblige l'élu à rendre publique toute situation de conflit d'intérêts et de s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations dans un tel cas. Suivent des alinéas interdisant à l'élu de favoriser ses intérêts personnels dans l'exercice de ses fonctions et de se prévaloir de sa fonction pour influencer la décision d'une autre personne pour favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

[44] Le Code contient également des règles d'interprétation permettant d'en saisir le sens et la portée. Il définit l'expression « intérêt personnel » de la façon suivante :

« 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 des 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. »

[45] Dans la section « Présentation », le Code précise également les objectifs poursuivis :

« Les règles prévues au présent code d'éthique et de déontologie ont pour objectifs de prévenir, notamment :

1° toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;

2° 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. »

[46] L'article 1 du Code oblige l'élu, lors d'une séance où une question est prise en considération, à divulguer dès le début des délibérations son intérêt personnel dans la question, donc un possible conflit d'intérêts. Elle lui interdit alors de participer aux délibérations et au vote sur cette question.

[47] Cette obligation n'est pas sans rappeler celle prévue à l'article 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹², sanctionnée de l'inhabilité de l'élu qui ne la respecte pas, et ce, pour une période de cinq ans¹³.

[48] Dans le cas qui nous occupe, les trois défendeurs étaient présents lors de la séance du conseil du 11 avril 2012 et aucun d'entre eux n'a déclaré avoir un intérêt personnel lors des délibérations sur le règlement d'emprunt n° 2012-02-316, pas plus que lors des délibérations sur la résolution n° 2012-04-52 acceptant la soumission d'Excavations Bourgoin & Dikner inc. pour la réalisation des travaux.

[49] Les trois défendeurs sont concernés par le projet, puisque celui-ci permettra que leur résidence respective soit alimentée en eau potable par le nouveau réseau d'aqueduc. Étaient-ils en conflit d'intérêts en omettant de divulguer un intérêt personnel dans le projet et en participant aux délibérations et au vote sur le projet?

[50] Signalons que le Code comprend, à son annexe 2, un résumé de la jurisprudence relative aux obligations des élus municipaux en matière de conflits d'intérêts. Cette jurisprudence des tribunaux supérieurs, qui porte sur les dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, est pertinente pour interpréter les dispositions du Code.

12. RLRQ, chapitre E-2.2.

13. *Id.*, article 303.

[51] Pour qu'ils aient été en conflit d'intérêts lorsqu'une question est soumise au conseil municipal, les éléments suivants doivent être mis en preuve :

- Les défendeurs devaient avoir un intérêt dans la question soumise au conseil;
- Cet intérêt doit également être personnel.

[52] Pour établir un intérêt personnel, la preuve doit démontrer que les décisions prises ont procuré à l'élu un avantage, pécuniaire ou non; pour ce faire, il faut regarder si ces décisions ont eu un effet palpable et réel sur ses affaires¹⁴.

[53] Pour établir que cet intérêt est personnel, il faut regarder s'il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général. La Cour d'appel, dans un cas similaire, s'est demandé si l'intérêt est propre à l'élu, par opposition à l'intérêt général¹⁵. Il ne faut toutefois pas opposer l'intérêt particulier de l'élu à celui des autres propriétaires ayant bénéficié des travaux, mais vérifier si les décisions sont de nature à procurer un avantage à l'élu, le mettant ainsi en situation de conflit d'intérêts¹⁶.

[54] Dans le présent cas, il est démontré que le projet d'aqueduc au centre du village était un projet d'intérêt public. Une majorité des résidences desservies avaient une eau de mauvaise qualité et en quantité insuffisante.

[55] Les trois défendeurs ne rencontraient pas ces problèmes de qualité et de quantité d'eau. Ils ne tirent aucun avantage, pécuniaire ou non, de la réalisation du projet, puisqu'ils n'ont pas besoin du nouveau réseau pour s'alimenter en eau de qualité.

[56] La distinction faite par le procureur des défendeurs avec l'affaire *Bouchard*¹⁷ est juste et appropriée : dans cette affaire, l'élu Bouchard avait participé à des décisions ayant un effet palpable et réel sur ses propriétés, qui n'avaient pas une alimentation en eau conforme à la réglementation et qui, dans le cas d'un terrain non construit, devenait constructible en étant desservi par un réseau d'aqueduc municipal. La situation des trois défendeurs dans le présent dossier est différente en ce que les décisions auxquelles ils ont participé sur le projet d'aqueduc ne corrige aucun problème affectant leur propriété, ne leur procurent aucun avantage et n'ont aucun effet palpable et réel sur leur propriété.

14. *Procureur général du Québec c. Duchesneau*, 2004 CanLII 19564 (QC CA), par. 46.

15. *Id.*, paragraphe 51.

16. *Procureur général du Québec c. Bouchard*, supra note 12, paragraphe 4.

17. *Id.*

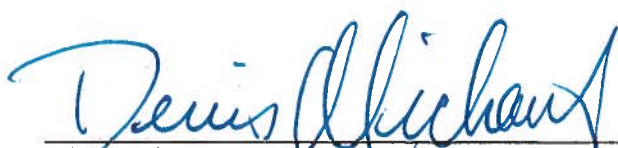
[57] Reste l'autre reproche adressé aux défendeurs : ont-ils agi de façon à favoriser leurs intérêts personnels par l'inclusion de leurs résidences dans la liste des immeubles desservis par les travaux?

[58] Il faut répondre négativement à cette question. Il a été mis en preuve que les élus n'ont pas agi pour inclure leurs résidences dans la liste des immeubles. Lors de leur entrée en fonction, leurs résidences étaient déjà incluses dans le projet d'aqueduc du centre du village tel que défini par le conseil municipal en place en 2006.

[59] La Commission en arrive donc à la conclusion que les trois défendeurs n'ont pas contrevenu au Code.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de Jacqueline Poirier, de Vincent More et de Louis Vadeboncoeur, alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux* de la Municipalité de Notre-Dame-du-Portage.



DENIS MICHAUD, vice-président
Juge administratif



NANCY LAVOIE
Juge administratif

DM/NL/mh

COPIE CONFORME

Ce 10 jour d e. juin 2014
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.