

Commission municipale du Québec

Date : 16 juillet 2014

Dossier : CMQ-64903

**Juges administratifs : Denis Michaud, vice-président
France Thériault**

**Personne visée par l'enquête : CLAUDE LAVOIE
Ancien maire de la Ville de Dégelis**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 25 octobre 2013, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmettait pour enquête 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 (la LEDMM), une demande qui allègue² une conduite dérogatoire de M. Claude Lavoie, ex-maire de la Ville de Dégelis (la Ville), aux règles prévues au *Code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux*³ (le Code).

[2] Selon la demande d'enquête, les manquements reprochés à M. Lavoie contreviennent aux articles 1 et 5 du Code. Ils se résument ainsi :

- lors d'une réunion en caucus des membres du conseil municipal, tenue le 5 novembre 2012, M. Lavoie aurait rencontré les représentants du Festival de la chanson et de l'humour de Dégelis, communément appelé le Tremplin (le Tremplin), alors que sa conjointe en est la présidente du conseil d'administration. Le Tremplin aurait alors demandé une aide financière à la Ville;
- lors des séances publiques du conseil municipal du 4 mars et du 2 avril 2013, M. Lavoie aurait participé aux délibérations portant sur l'approbation des comptes à payer qui prévoyaient notamment des sommes à être versées au Tremplin;
- à deux reprises, M. Lavoie n'aurait pas respecté le processus décisionnel. D'une part, en ne faisant pas approuver préalablement par le conseil les dépenses encourues par la Ville pour le Tremplin pour des fournitures de bureau et, d'autre part, en permettant le prêt de locaux au Tremplin, toujours sans autorisation préalable du conseil.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. La demande d'enquête a été signée et assermentée le 8 février 2013.

3. Règlement n° 606 intitulé « *Code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux* », adopté le 7 novembre 2011.

[3] Les articles 1 et 5 du Code se lisent 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.

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.

[...]

5. Respect du processus décisionnel

Toute personne doit respecter les lois, les politiques et les normes (règlements et résolutions) de la municipalité et des organismes municipaux relatives aux mécanismes de prise de décision. »

[4] Le 29 avril 2014, aux fins de l'enquête, la Commission a tenu une audience à Rivière-du-Loup. N'étant pas représenté par un avocat, M. Lavoie y assistait seul.

L'ENQUÊTE

[5] Pour la tenue de son enquête, la Commission a requis plusieurs documents de la Ville. Elle a aussi assigné à témoigner, M. Benoît Dumont, le plaignant, M. Bernard Caron, directeur général de la Ville, et Mme Chantale St-Laurent, coordonnatrice pour le Tremplin.

[6] M. Lavoie a fait témoigner M. Émilien Nadeau, ancien maire de la Ville, et Mme Carole Pedneault, ancienne conseillère.

LA PREUVE

[7] Le Tremplin est un organisme à but non lucratif. Il est responsable de l'organisation du Festival de la chanson et de l'humour de Dégelis, qui est un concours pour les chanteurs et humoristes de la relève. Son budget annuel est de 250 000 \$. Il bénéficie de revenus autonomes, de gratuités et de subventions. Depuis 2012, l'organisme reçoit annuellement 10 000 \$ de la Ville.

[8] La conjointe de M. Lavoie, Mme France Lavoie, est présidente du conseil d'administration du Tremplin, et ce, depuis sa création en 2000. La présidente et les autres membres du conseil d'administration ne reçoivent aucune rémunération, ni aucun avantage dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, ils ont droit au remboursement de certaines dépenses encourues pour représenter le Tremplin.

[9] Depuis sa création, la Ville soutient le Tremplin. Au cours de ces années, elle a prêté des salles de spectacles et des bureaux, a fourni de la papeterie, a assumé des frais de postes et, à l'occasion, a prêté du personnel de soutien. Également, elle a payé l'hébergement, au Centre Plein Air de Dégelis, pour les participants au festival.

[10] M. Émilien Nadeau, qui a été maire de 1998 à 2009, explique qu'à chaque année, les représentants du Tremplin venaient le rencontrer pour s'entendre avec lui sur l'aide que fournirait la Ville au festival. M. Nadeau prenait seul les décisions sans consulter les membres du conseil, mais il souligne que de temps à autre, il en discutait avec eux. Ces derniers ratifiaient alors ses décisions en approuvant les comptes à payer de la Ville lors des séances du conseil. Quand le festival faisait un déficit, la Ville l'assumait.

[11] M. Nadeau mentionne également que le festival a été très rentable pour la Ville, notamment pour en améliorer la visibilité. Quant à l'hébergement au Centre Plein Air, M. Nadeau souligne que pour lui, la contribution municipale ne posait pas vraiment de problème, puisque c'était « la même poche ».

[12] En novembre 2009, M. Lavoie a succédé à M. Nadeau à titre de maire. M. Lavoie avait convenu avec les représentants du Tremplin qu'ils ne s'adresseraient plus à lui personnellement pour demander l'aide de la Ville, mais directement au conseil municipal.

[13] Les premières années où M. Lavoie agit comme maire, l'aide de la Ville au Tremplin est demeurée la même. Il n'y a eu aucune intervention de la part des représentants auprès du conseil pour cette période.

[14] En 2011, la Ville a décidé de modifier son aide pour 2012 en versant au Tremplin une subvention annuelle de 10 000 \$ pour la publicité. Selon le directeur général, M. Bernard Caron, la décision s'est prise au caucus et le conseil n'a pas adopté de

résolution. Toutefois, l'aide était prévue au budget, lequel était adopté par le conseil en séance publique.

[15] En novembre 2011, le Tremplin a rencontré le conseil municipal lors d'une séance de travail en caucus pour présenter sa demande d'aide pour la publicité. La présidente de l'organisme, Mme France Lavoie, est alors présente. À cette occasion, M. Lavoie se retire de la salle et ne participe pas à la discussion.

[16] L'année suivante, soit le 5 novembre 2012, le Tremplin rencontre de nouveau les membres du conseil, réunis en caucus, pour présenter sa demande de subvention. Mme France Lavoie est présente. Au moment où M. Lavoie exprime son intention de se retirer de la salle, un conseiller soutient qu'il n'a pas à le faire, n'étant pas en conflit d'intérêts. Le maire demeure donc dans la salle, mais fait preuve de réserve en quittant la table et en s'abstenant de participer à la discussion. Le conseiller et plaignant, M. Benoît Dumont, n'assistait pas à cette réunion.

[17] Dans la liste des comptes à payer de février 2013, figurent deux dons faits par la Ville au Tremplin, soit 1 500 \$ et 500 \$. Dans la liste des comptes à payer de mars 2013, un autre don au Tremplin y apparaît, soit 1 500 \$.

[18] La liste des comptes à payer de février 2013 est approuvée par le conseil municipal à la séance du 4 mars 2013, tandis que celle de mars 2013 l'est lors de la séance du 2 avril suivant. Lors de ces deux séances, M. Lavoie agit à titre de président du conseil et ne divulgue aucun intérêt personnel quant à l'approbation des listes de comptes à payer. Cette approbation fait l'objet d'une résolution unanime dans chacun des cas, ce qui veut dire que M. Lavoie a voté sur les deux résolutions d'approbation des comptes à payer.

[19] Au cours des années 2012 et 2013, le conseil municipal de Dégelis n'adopte aucune résolution spécifique à l'aide versée au Tremplin, sauf les résolutions approuvant les comptes à payer.

LES REPRÉSENTATIONS

[20] M. Lavoie dépose la jurisprudence de la Commission relativement à la participation d'élus municipaux aux délibérations et au vote pour le versement de subventions à des organismes à but non lucratif.

[21] Il souligne que dans l'affaire *Côté, Charron et Massé*⁴, la Commission a conclu à l'absence d'intérêt personnel des élus puisqu'ils ne bénéficiaient d'aucun avantage

4. CMQ-64733, CMQ-64734 et CMQ-64735, le 20 mars 2014.

financier et que la satisfaction et la gratification morale n'entraient pas dans la définition d'intérêt personnel.

[22] Dans l'affaire *Fortin*⁵, la Commission arrive à une conclusion similaire. Deux enfants de l'élu étaient administrateurs d'un organisme à but non lucratif. La Commission a décidé qu'ils ne tiraient aucun avantage financier de l'exercice de leurs fonctions d'administrateurs et que l'élu n'avait aucun intérêt dans l'organisme.

[23] Dans l'affaire *Miller et Du Sablon*⁶, la Commission a décidé que deux élus, qui étaient administrateurs d'un organisme à but non lucratif bénéficiant d'une subvention municipale, n'étaient pas en conflit d'intérêts du fait d'avoir participé au vote sur le versement de la subvention puisqu'ils n'en tiraient aucun bénéfice personnel.

[24] M. Lavoie cite également d'autres décisions où la Commission a conclu qu'un élu a contrevenu à son code d'éthique parce qu'il avait participé à des décisions dans lesquelles lui ou un de ses proches avait un intérêt personnel⁷. Il invite la Commission à distinguer ces décisions du présent dossier puisque sa conjointe ne tire aucun avantage de l'exercice de ses fonctions pour le Tremplin et que lui n'en bénéficie pas personnellement.

LA QUESTION EN LITIGE

[25] M. Lavoie a-t-il contrevenu à l'article 1 du Code (« Conflits d'intérêts ») en participant à la réunion avec les représentants du Tremplin sur l'octroi d'une subvention lors du caucus tenu le 5 novembre 2012?

[26] M. Lavoie a-t-il contrevenu à l'article 1 du Code en participant au vote approuvant les comptes à payer prévoyant des sommes devant être versées au Tremplin lors des séances publiques du conseil du 4 mars et du 2 avril 2013?

[27] M. Lavoie a-t-il contrevenu à l'article 5 du Code (« Respect du processus décisionnel ») en ne faisant pas approuver au préalable par les membres du conseil les dépenses faites par la Ville, pour le Tremplin, en fournitures de bureau, de même qu'en permettant le prêt de locaux au Tremplin?

5. CMQ-64246; le 29 mai 2013.

6. CMQ-64607 et CMQ-64608, 29 août 2013.

7. *Baril*, CMQ-64198 et CMQ-64256, le 15 octobre 2013; *Savoie*, CMQ-64348, le 11 septembre 2013; *Bessette*, CMQ-64445 et CMQ-64586, le 9 juillet 2013 et *Laurin*, CMQ-64349, le 28 juin 2013.

L'ANALYSE

[28] L'article 1 du Code porte spécifiquement sur les conflits d'intérêts. Le premier alinéa est rédigé en termes généraux qui interdisent à 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.

[29] Ce même article du Code oblige l'élu à rendre publique toute situation de conflits d'intérêts et de s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations dans un tel cas.

[30] 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. »

[31] Le Code définit également l'expression « intérêt des proches » de la façon suivante :

« Intérêt du conjoint de la personne concernée, de ses enfants, de ses ascendants ou intérêt d'une société, compagnie, coopérative ou association avec laquelle elle entretient une relation d'affaires. Il peut être 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. »

[32] 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. »

[33] L'article 1 du Code oblige l'élu, lors d'une séance où une question est prise en considération, à divulguer son intérêt personnel ou celui d'un proche dans une question, donc un possible conflit d'intérêts. Il lui interdit alors de participer aux discussions et aux délibérations sur cette question. S'il ne peut participer aux délibérations, il faut en déduire qu'il ne peut voter sur la question.

[34] Cette obligation s'apparente à celle prévue à l'article 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁸ (LERM), sanctionnée de l'inhabilité de l'élu qui ne la respecte pas, et ce, pour une période de cinq ans⁹.

[35] Dans le présent cas, M. Lavoie était présent lors du caucus du 5 novembre 2012, au cours duquel les membres du conseil ont rencontré les représentants du Tremplin, dont sa conjointe, pour discuter de l'aide financière que la Ville accorderait à l'organisme. Il ne s'est pas retiré de cette réunion, mais s'est abstenu de participer aux discussions.

[36] La preuve établit que lors du caucus, il n'a pas participé aux délibérations. Le Code ne l'oblige pas à quitter la salle, mais à rendre public le fait qu'il serait en conflit d'intérêts. Il a voulu se retirer, croyant qu'il y avait un possible conflit d'intérêts, mais un conseiller a émis une opinion contraire. Ce possible conflit était donc connu et a été soulevé lors du caucus. Il faut donc en conclure que M. Lavoie a rendu publique la situation, sans participer aux délibérations ou à un vote sur la question, comme l'exige l'article 1 du Code.

[37] M. Lavoie était également présent lors des séances publiques du conseil municipal du 4 mars et du 2 avril 2013, au cours desquelles les comptes à payer ont été approuvés. Ces comptes comportaient les dons versés au Tremplin.

[38] Lors de ces deux séances publiques, M. Lavoie n'a pas déclaré avoir un intérêt personnel lors des délibérations sur l'acceptation des comptes à payer et il ne s'est pas abstenu de participer aux délibérations, ni au vote.

[39] M. Lavoie a donc participé aux délibérations et a voté sur les résolutions approuvant les comptes à payer, qui prévoyaient des sommes à être versées au Tremplin. Ce faisant, a-t-il contrevenu à l'article 1 du Code? La Commission répond par la négative à cette question. L'approbation de comptes à payer constitue une opération routinière, venant simplement consacrer l'aboutissement de décisions déjà prises. La Cour d'appel a d'ailleurs déjà statué qu'une telle décision de nature routinière n'entraîne

8. RLRQ, chapitre E-2.2.

9. *Id.*, article 303.

pas dans le champ d'application de l'article 361 LERM¹⁰. Ce raisonnement vaut également pour l'article 1 du Code.

[40] De plus, même si M. Lavoie avait participé à une décision octroyant une subvention au Tremplin lors d'un caucus ou d'une séance publique, il n'aurait pas eu un intérêt personnel dans la décision, pas plus que sa conjointe. En effet, pour établir un intérêt personnel, la preuve doit démontrer que les décisions prises ont procuré à la personne concernée un avantage, « pécuniaire ou non » selon le Code. Pour ce faire, il faut regarder si ces décisions ont eu un effet palpable et réel sur leurs affaires¹¹.

[41] Dans le présent cas, les subventions ou l'aide technique et matérielle donnée par la Ville au Tremplin n'ont aucune incidence sur les affaires de M. Lavoie ou de sa conjointe. Tout au plus, l'effet palpable et réel qu'elles pourraient avoir serait de lui procurer une satisfaction ou une gratification morale liée à la bonne marche du Tremplin et de son festival. Un intérêt aussi minime n'est pas sanctionné par le Code¹².

[42] Reste l'autre reproche adressé à M. Lavoie : ne pas avoir respecté le processus décisionnel en ne faisant pas approuver au préalable les dépenses faites par la Ville, pour le Tremplin, en fournitures de bureau, de même qu'en permettant le prêt de locaux au Tremplin, sans autorisation des membres du conseil municipal.

[43] Ce reproche n'est pas fondé. D'une part, la preuve démontre que dès les premières années d'existence du Tremplin, les décisions de la Ville d'accorder une aide à l'organisme ont été prises sans suivre la procédure régulière prévue à la Loi. Ces irrégularités dans la prise de décision ne peuvent être attribuées au fait d'une seule personne, M. Lavoie, d'autant plus que cette façon de faire s'est implantée bien avant son arrivée au poste de maire. D'autre part, même si le processus suivi par la Ville est questionnable en regard des exigences de la loi, les irrégularités ont été couvertes par le conseil qui a ratifié, en toute connaissance de cause, les décisions prises en approuvant les listes de comptes à payer¹³.

[44] Par conséquent, la Commission en arrive à la conclusion que M. Lavoie n'a pas contrevenu au Code.

10. *Roy c. Guay*, C.A. Québec, n° 200-09-002198-981, le 19 octobre 1999, résumé à (1999) 6 B.D.M. 144-145.

11. Le critère de l'effet palpable et réel est appliqué dans les cas de conflit d'intérêts par les tribunaux supérieurs. Voir *Procureur général du Québec c. Duchesneau*, 2004 CanLII 19564 (QC CA), par. 46.

12. *Côté, Charron et Massé*, op. cit. note 4.

13. La ratification régularise la décision administrative prise sans résolution : *Guy Dubois et associés Inc. c. Granby (Ville de)*, 2004 CanLII, 32225 (QCCQ). Voir aussi : *Onyx Industries inc. c. Saint-Alfred (Municipalité de)*, 2006 QCCS 4655, conf. par. 2008 QCCA 558.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de M. Claude Lavoie, alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux* de la Ville de Dégelis.



DÉNIS MICHAUD, vice-président
Juge administratif



FRANCE THÉRIAULT
Juge administratif

DM/FT/mh