

Commission municipale du Québec

Date : 12 mai 2014

Dossier : CMQ-64942

**Juges administratifs : Denis Michaud, vice-président
Richard Quirion**

**Personne visée par l'enquête : DANIEL LEBOEUF
Conseiller municipal,
Ville de Percé**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 2 décembre 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 Daniel Leboeuf, ancien conseiller municipal, à l'égard du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Percé*² (le Code d'éthique).

[2] La demande d'enquête est transmise au ministre le 20 mars 2013, laquelle fut suivie d'une déclaration assermentée signée le 11 juin 2013, d'un document complémentaire daté du 29 août 2013, accompagné d'une déclaration sous serment en date du même jour, apportant des précisions sur la demande du 20 mars 2013. Le document du 29 août 2013 fut retransmis et reçu par le ministre le 25 octobre 2013, avec une nouvelle déclaration sous serment datée du 21 octobre 2013.

[3] Dans la demande d'enquête, madame Louise Blondin reproche à monsieur Leboeuf d'avoir utilisé ou communiqué des renseignements confidentiels, contrevenant à l'article 6.5 du Code d'éthique et d'avoir fait preuve d'un manque de respect envers des citoyens. Elle critique également les propos de monsieur Leboeuf dans un courriel, qu'elle qualifie d'inconduite morale grave, allant à l'encontre des valeurs énoncées à l'article 5 et au paragraphe 6.2 c) du Code d'éthique. La demande contient également des allégations de conflit d'intérêts et de contravention à l'article 6.3 du Code d'éthique.

[4] Les faits allégués dans la demande d'enquête se résument comme suit :

- Le 3 avril 2012, madame Blondin a déposé à la Ville de Percé une requête au nom de quatre personnes. La requête est adressée au maire et aux conseillers de la Ville;

1. Chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement numéro 434-2011*, adopté le 1^{er} novembre 2011.

- Dans cette requête, ces personnes demandent que monsieur Leboeuf se retire des discussions lors des sessions de travail et des séances du conseil municipal lorsqu'il est question du projet « Percé, l'Incontournable » et de tout autre dossier économique soutenu par la Société de développement économique de Percé (la SDEP), dont monsieur Leboeuf est le président, ceci constituerait un conflit d'intérêts;
- Le 3 avril 2012, madame Blondin transmet cette requête à la Ville par courriel;
- Un peu plus tard dans la journée du 3 avril 2012, monsieur Leboeuf a envoyé un courriel à vingt-trois personnes, commentant la requête de madame Blondin;
- Le courriel de monsieur Leboeuf contient des informations inconnues du public sur l'ordre du jour de la séance du conseil prévue le soir même;
- Le courriel annonce également une décision favorable du conseil quant au projet de parc régional et à l'adoption d'une entente avec le ministère de la Culture et des Communications;
- Dans son courriel, monsieur Leboeuf a également révélé l'identité des quatre personnes ayant déposé la requête;
- Monsieur Leboeuf aurait ainsi transmis des informations confidentielles dans le but de favoriser ses « intérêts personnels d'affaires » ou ceux de toute autre personne, ces intérêts étant liés à la réussite des projets de la SDEP;
- Dans le même courriel, monsieur Leboeuf aurait tenu des propos dénigrant et ridiculisant les quatre personnes ayant présenté la requête, faisant preuve d'un manque de respect envers elles;
- Ces propos auraient pour effet de ridiculiser la période de questions et de dénigrer la participation citoyenne;
- Enfin, madame Blondin allègue que monsieur Leboeuf s'est placé dans une situation de conflit d'intérêts le 5 mars 2013 lors de la séance publique du conseil, en procédant à la lecture d'une résolution visant à verser une subvention de 39 000 \$ à la SDEP;
- Dans l'ensemble, le courriel de monsieur Leboeuf ne respecte pas « l'esprit de la lettre des valeurs » du Code d'éthique et constitue une « inconduite grave » ou « une mauvaise conduite sur le plan moral ».
- Dans la requête déposée le 3 avril 2012, madame Blondin affirme que les multiples fonctions de monsieur Leboeuf, également administrateur de l'Office de

Tourisme du Rocher-Percé (l'Office) le placent dans une situation potentielle de manquement à certaines règles du Code d'éthique ou d'apparence de conflit d'intérêts.

LA PREUVE

[5] Dans le cadre de cette enquête, la Commission n'a entendu qu'un seul témoin, madame Louise Blondin.

[6] La procureure de monsieur Leboeuf a produit quatre déclarations assermentées détaillées, soient celles de Daniel Leboeuf, Félix Caron (directeur général de la Ville), Gemma Vibert (greffière de la Ville) et Caroline Dégarie (trésorière de la Ville), constituant sa preuve en défense.

[7] La procureure de monsieur Leboeuf a indiqué à la Commission que, pour sa part, des observations écrites étaient suffisantes et que monsieur Leboeuf ne désirait pas être entendu.

[8] Les reproches adressés à monsieur Leboeuf découlent essentiellement d'une preuve documentaire. La Commission a donc jugé qu'il n'était pas nécessaire d'interroger les déclarants ou d'autres témoins.

[9] Les faits pertinents sont clairs et apparaissent des documents transmis par madame Blondin et par la Ville.

Les faits

[10] À la séance ordinaire du conseil municipal de Percé tenue le 1^{er} novembre 2011, le conseil adoptait le Règlement numéro 434-2011 « décrétant l'adoption du Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Percé » (le Code d'éthique).

[11] Le Code d'éthique est entré en vigueur le 9 novembre 2011, soit le jour de sa publication dans le journal « Le Havre ».

[12] Monsieur Daniel Leboeuf a été conseiller municipal de la Ville de novembre 2009 à novembre 2013. Il ne s'est pas porté candidat pour les élections municipales de 2013.

[13] Monsieur Leboeuf exerce la profession de pharmacien. À l'époque des faits qui lui sont reprochés, il était propriétaire d'une pharmacie sur le territoire de la Ville de Percé.

[14] Le 5 novembre 2011, il assiste à une formation donnée par l'Union des municipalités du Québec, intitulée « L'éthique et la déontologie en matière municipale ».

[15] Le 6 décembre 2011, il prête le serment prévu à l'article 49 de la LEDMM.

[16] À l'époque pertinente (avril 2012 - mars 2013), monsieur Leboeuf siégeait au conseil d'administration de la SDEP, après y avoir été désigné par la Ville. Il occupait le poste de président du conseil d'administration.

[17] La SDEP est une personne morale à but non lucratif, constituée en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*³, dont le principal objet est de promouvoir le développement de la vie économique et sociale de la Ville de Percé.

[18] Les règlements généraux de la SDEP prévoient que deux des neuf administrateurs doivent avoir été désignés par la Ville.

[19] Les administrateurs de la SDEP ne sont pas rémunérés et ne tirent aucun avantage pécuniaire de leurs fonctions d'administrateur.

[20] À la même époque, monsieur Leboeuf était également administrateur de l'Office.

[21] L'Office est une personne morale à but non lucratif, constituée en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*, dont le principal objet est de promouvoir les produits touristiques et de développer l'offre touristique de la Municipalité régionale de comté Rocher-Percé.

[22] Le 3 avril 2012, madame Blondin déposait auprès de madame Caroline Dégarie, alors adjointe au greffe et à la trésorerie de la Ville, en son nom et au nom de trois autres personnes, une requête pour que monsieur Leboeuf se retire des discussions tenues lors des sessions de travail ou lors des séances du conseil municipal, lorsqu'il est question du projet « Percé, l'incontournable, projet de développement du Mont Sainte-Anne » et de tout autre dossier économique soutenu par la SDEP.

[23] Dans l'après-midi du 3 avril 2012, madame Blondin rencontre madame Dégarie afin que la requête soit enregistrée aux archives de la Ville.

[24] Essentiellement, cette requête avait pour but d'éviter que monsieur Leboeuf, qui était à la fois membre du conseil municipal et président de la SDEP, se trouve dans une situation de conflit d'intérêts.

[25] La requête avait également pour but de mettre le conseil municipal à l'abri de l'influence de monsieur Leboeuf lors de prises de décision concernant la SDEP.

3. Chapitre C-38.

[26] Elle est ensuite transmise au directeur général, monsieur Félix Caron, et au maire, monsieur Bruno Cloutier.

[27] Le 3 avril 2012, monsieur Leboeuf, informé de la requête déposée par madame Blondin, réagit en envoyant un courriel à 23 personnes, dont le texte intégral est le suivant :

« Bonjour tout le monde,

le Canadien reçoit le Lightning de Tampa Bay, mercredi, jeudi et samedi soir de cette semaine. Il iront probablement en période de prolongation...

Parlant de période...comme il n'y a pas de hockey ce soir, il y a toujours la fameuse « période de question » à l'assemblée publique du conseil municipal ce soir et s'y annoncent déjà par divers documents, téléphones et courriels, une certaine équipe qui voudra certainement, elle, aller en prolongation!

En effet, entre autres choses, le conseil municipal devrait adopter la prise de position favorable à la poursuite du projet de parc régional dans la montagne ainsi que l'adoption de l'entente avec le MCCCCF (Affaires Culturelles) pour le support aux activités culturelles (\$ 130 000 sur 3 ans pour la culture à Percé), deux points qui soulèvent les passions chez les supporteurs du Vigilant Team.

Pour sûr, qu'ils profiteront (et qu'ils abuseront) du temps qui leur sera accordé pour dénoncer ces projets de gaspillage d'argent public et ces plans hautement anti-démocratiques que sont la promotion de la culture et la mise en valeur de la nature.

De plus, et cela s'en vient de plus en plus croustillant, Mme Blondin et Mrs Pitre, Frechette et Daniel déposeront une requête au conseil municipal pour demander que le conseiller du district numéro 5, c'est à dire moi-même, se retire de toutes les discussions et votes concernant les domaines économiques, touristiques, culturels, patrimoniaux et sportifs !!!!!

Ouf! une chance qu'ils me considèrent encore assez honnête pour voter l'adoption de l'ordre du jour et la levée de l'assemblée.

Alors, ne manquez pas ça! N'attendez pas la rediffusion à la télé communautaire la semaine prochaine! L'absurdité ça se vit en direct.

Pourquoi ne pas inviter vos amis ne pas venir vous divertir avec nous ce soir? Vous pourriez leur demander s'ils sont d'accord avec les hausse de frais de scolarité (je lance un pool là dessus, \$5 qu'ils sont en faveur).

Ou encore leur demander la différence entre « développement durable » et « faire dur »?

Daniel Leboeuf »

[28] Lors de la transmission du courriel, monsieur Leboeuf savait quels seraient les sujets portés à l'ordre du jour de la séance du même jour.

[29] Chacune des séances du conseil de la Ville est précédée d'une séance de travail préparatoire au cours de laquelle sont discutés les sujets qui seront abordés lors de la séance publique.

[30] L'ordre du jour d'une séance ordinaire du conseil est habituellement préparé par le maire, la greffière et le directeur général à partir de l'ordre du jour qui a servi aux discussions lors de la séance préparatoire.

[31] La greffière transmet normalement par courriel le projet d'ordre du jour à tous les membres du conseil et publie par la suite cet ordre du jour sur le site Internet de la Ville avant la tenue de la séance.

[32] Pour ce qui est de la séance du 3 avril 2012, en l'absence de la greffière, madame Dégarie a transmis l'ordre du jour par courriel à tous les membres du conseil, mais a oublié de le publier sur le site Internet de la Ville.

[33] Tel qu'il appert du courriel envoyé par monsieur Leboeuf, ce dernier a avisé certaines personnes qu'il serait question du projet de parc régional ainsi que de l'entente avec le ministère de la Culture et des Communications pour le soutien aux activités culturelles, « deux points qui soulèvent les passions chez les supporteurs du Vigilant Team ».

[34] Dans ce même courriel, il a également mentionné que le conseil municipal « devrait adopter » une position favorable au projet de parc régional et à l'entente avec le ministère de la Culture et des Communications.

[35] Il divulgue l'identité des quatre personnes qui déposeront une requête le visant personnellement, ces personnes étant madame Blondin et messieurs Pitre, Fréchette et Daniel.

[36] Il était présent et a participé aux délibérations du conseil municipal lors de la séance du 3 avril 2012.

[37] Lors de cette séance, le conseil municipal a adopté une résolution unanime appuyant le projet de parc régional du Mont Sainte-Anne et offrant son soutien pour la réalisation de ce projet piloté par la SDEP⁴.

[38] Le 5 avril 2012, faisant suite à la requête adressée au conseil, monsieur Caron informait par courriel madame Blondin que la requête qu'elle avait transmise était irrecevable et ne pouvait être traitée par le conseil municipal. Dans ce courriel,

4. Résolution n° 127-2012 du conseil municipal de Percé.

monsieur Caron reproduit le texte des articles 20 à 22 de la LEDMM afin de diriger madame Blondin vers le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire pour faire cheminer sa requête.

[39] Onze mois plus tard, le 5 mars 2013, lors d'une séance du conseil de la Ville, monsieur Leboeuf était présent et a voté en faveur de l'adoption d'une résolution visant à verser un chèque au montant de 39 343,82 \$ à la SDEP pour couvrir la valeur des services qu'elle a livrés et pour lesquels elle a été payée, à titre de contribution à la phase 1 du projet « Percé l'incontournable »⁵.

QUESTIONS EN LITIGE

[40] La Commission doit déterminer si, à la lumière de ces faits :

- monsieur Leboeuf a contrevenu à l'article 6.3 du Code d'éthique, se plaçant en situation de conflit d'intérêts en participant aux délibérations du conseil municipal sur des questions touchant la SDEP, notamment lorsque le conseil a contribué à la phase 1 du projet « Percé l'incontournable » de la SDEP, lors de la séance du 5 mars 2013;
- monsieur Leboeuf a utilisé ou communiqué, le 3 avril 2012, des renseignements confidentiels pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne, en contravention de l'article 6.5 du Code d'éthique;
- monsieur Leboeuf a fait preuve d'un manque de respect envers des citoyens et, le cas échéant, a ainsi contrevenu au Code d'éthique;
- monsieur Leboeuf a fait preuve, dans son courriel, d'une « inconduite morale grave », ne respectant pas l'esprit et la lettre des valeurs énoncées à l'article 5 et au paragraphe 6.2 c) du Code d'éthique.

ANALYSE

[41] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la LEDMM, 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 d'éthique.

5. Résolution n° 95-2013 du conseil municipal de Percé.

[42] 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'élu visé par l'enquête à une défense pleine et entière.

[43] 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.

[44] La Commission doit être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions a une force probante et suffisante suivant le principe de la balance des probabilités, pour lui permettre de conclure que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et a enfreint le Code d'éthique.

[45] En raison du caractère particulier des fonctions occupées par un élu municipal et des lourdes conséquences que la décision pourrait avoir sur celui-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, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[46] En ce sens et comme la Commission l'a décidé antérieurement⁶, 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.

[47] 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. »

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

[48] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a commis un acte dérogatoire à une des règles prévues au Code d'éthique, la Commission doit être convaincue que monsieur Leboeuf a adopté la conduite ou le comportement reproché.

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

Elle doit également être convaincue que cette conduite ou ce comportement contrevient à une règle énoncée au Code d'éthique.

Le Code d'éthique

[49] Les dispositions pertinentes du Code d'éthique se retrouvent à l'article 2 (« Intérêt personnel »), à l'article 5 et aux articles 6.2, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.6, 6.3.7 et 6.5 de ce Code d'éthique :

« ARTICLE 2 : INTERPRÉTATION

[...]

« Intérêt personnel » :

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 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.

[...]

ARTICLE 5 : VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres du conseil de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

1) L'intégrité

Tout membre valorise l'honnêteté, la rigueur et la justice.

2) Le respect

Tout membre favorise le respect dans les relations humaines. Il a droit à celui-ci et agit avec respect envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions. Il adopte des attitudes et des comportements favorisant des communications transparentes, franches, honnêtes, courtoises, respectueuses, empreintes de politesse entre la population, le conseil municipal et les employés municipaux.

3) La loyauté envers la municipalité

Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité.

4) La recherche de l'équité

Tout membre traite chaque personne avec justice et, dans la mesure du possible, en interprétant les lois et règlements en accord avec leur esprit.

5) La transparence

Tout membre doit exercer ses fonctions de façon à préserver et à maintenir le lien de confiance des citoyens dans la transparence des décisions de la Ville ou des organismes municipaux auxquels il est associé.

6) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public

Tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

7) L'honneur rattaché aux fonctions de membre du conseil

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des six valeurs précédentes : l'intégrité, la transparence, la prudence, le respect, la loyauté et l'équité.

[...]

6.2 Objectifs

Ces règles ont notamment pour objectifs de prévenir :

- a) toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;
- b) 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);
- c) le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites.

6.3 Conflits d'intérêts

6.3.1 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.

6.3.2 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 6.3.7.

[...]

6.3.6 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 6.1.

Un membre est réputé ne pas avoir un tel intérêt dans les cas suivants :

1° le membre a acquis son intérêt par succession ou par donation et y a renoncé ou s'en est départi le plus tôt possible;

2° l'intérêt du membre consiste dans la possession d'actions d'une compagnie qu'il ne contrôle pas, dont il n'est ni un administrateur ni un dirigeant et dont il possède moins de 10 % des actions émises donnant le droit de vote;

3° l'intérêt du membre consiste dans le fait qu'il est membre, administrateur ou dirigeant d'un autre organisme municipal, d'un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, d'un organisme à but non lucratif ou d'un organisme dont la loi prévoit que cette personne doit être membre, administrateur ou dirigeant en tant que membre du conseil de la municipalité ou de l'organisme municipal;

4° le contrat a pour objet une rémunération, une allocation, un remboursement de dépenses, un avantage social, un bien ou un service auquel le membre a droit à titre de condition de travail attachée à sa fonction au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal;

5° le contrat a pour objet la nomination du membre à un poste de fonctionnaire ou d'employé dont l'occupation ne rend pas inéligible son titulaire;

6° le contrat a pour objet la fourniture de services offerts de façon générale par la municipalité ou l'organisme municipal;

7° le contrat a pour objet la vente ou la location, à des conditions non préférentielles, d'un immeuble;

8° le contrat consiste dans des obligations, billets ou autres titres offerts au public par la municipalité ou l'organisme municipal ou dans l'acquisition de ces obligations, billets ou autres titres à des conditions non préférentielles;

9° le contrat a pour objet la fourniture de services ou de biens que le membre est obligé de faire en faveur de la municipalité ou de l'organisme municipal en vertu d'une disposition législative ou réglementaire;

10° le contrat a pour objet la fourniture d'un bien par la municipalité ou l'organisme municipal et a été conclu avant que le membre n'occupe son poste au sein de la municipalité ou de l'organisme et avant qu'il ne pose sa candidature à ce poste lors de l'élection où il a été élu;

11° dans un cas de force majeure, l'intérêt général de la municipalité ou de l'organisme municipal exige que le contrat soit conclu de préférence à tout autre.

6.3.7 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 attachées 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.

[...]

6.5 Utilisation ou communication de renseignements confidentiels

Il est interdit à tout membre d'utiliser, de communiquer, ou de tenter d'utiliser ou de communiquer, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.»

Le conflit d'intérêts

[50] Dans la requête présentée le 3 avril 2012 au conseil municipal par madame Blondin et trois autres citoyens, il est clairement fait mention de la participation de monsieur Leboeuf à des décisions dans lesquelles il serait potentiellement en conflit d'intérêts ou à une situation d'apparence de conflits d'intérêts.

[51] Le 5 avril 2012, le directeur général de la Ville, monsieur Félix Caron, informe madame Blondin que la procédure à suivre dans un tel cas est prévue aux articles 20 à 22 de la LEDMM.

[52] La requête est ainsi jointe à la demande d'enquête que madame Blondin a adressée au Bureau du commissaire aux plaintes du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Elle reproche à monsieur Leboeuf des manquements aux règles du Code d'éthique touchant les conflits d'intérêts, en raison des multiples fonctions occupées dans des organismes à but non lucratif et des liens entre ces organismes et la Ville. Ainsi, il est reproché à monsieur

Leboeuf de participer à des décisions du conseil municipal touchant un projet piloté par la SDEP (« Percé l'incontournable »).

[53] Monsieur Leboeuf s'est-il placé en situation de conflit d'intérêts ?

[54] Le sous-paragraphe 3 du deuxième alinéa du paragraphe 6.3.6 du Code d'éthique est sans équivoque en ce qui concerne l'intérêt d'un élu qui siège sur un conseil d'administration d'un organisme sans but lucratif. Selon cette disposition, un membre du conseil est réputé ne pas avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la Municipalité dans le cas où son intérêt consiste dans le fait qu'il est administrateur d'un organisme à but non lucratif.

[55] À cet égard, le Code d'éthique reprend la même exception que celle prévue au paragraphe 2.1 de l'article 305 de la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*⁷.

[56] Si un élu est réputé ne pas avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec un organisme à but non lucratif, il serait illogique de conclure que ses fonctions d'administrateur d'un tel organisme le placent en conflit d'intérêts lorsque le conseil municipal prend des décisions concernant celui-ci.

[57] Dans l'affaire *Miller et Du Sablon*⁸, la Commission avait à trancher une question similaire de conflit d'intérêts. Voici le passage pertinent de la décision :

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

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

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

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

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

7. Chapitre E-2.2.

8. CMQ-64607 et CMQ-64608, décision rendue le 29 août 2013.

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

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

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

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

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

[58] En tant que pharmacien, monsieur Leboeuf ne tirait aucun avantage des décisions du conseil relativement aux projets de la SDEP ou d'un autre organisme sur lequel il siégeait. Il n'était pas en conflit d'intérêts et ne cherchait pas à favoriser ses intérêts personnels quand le conseil municipal donnait une aide ou son appui à un organisme sans but lucratif (tel la SDEP) ou à un de ses projets. Il n'a donc pas contrevenu aux paragraphes 6.3.1, 6.3.2, 6.3.6 et 6.3.7 du Code d'éthique.

L'utilisation ou la communication de renseignements confidentiels

[59] L'article 6.5 du Code d'éthique interdit à tout membre du conseil d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements confidentiels, pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne.

[60] Pour qu'il y ait contravention à cette disposition du Code d'éthique, il faut que la preuve démontre :

- Que le membre du conseil a utilisé, communiqué, tenté d'utiliser ou tenté de communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement à la disposition du public;
- Et qu'il a agi ainsi pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.

[61] En l'espèce, les renseignements qui auraient été communiqués dans le courriel portent sur les sujets à l'ordre du jour de la séance du 3 avril 2012 et les décisions éventuellement prises par le conseil, plus tard en soirée, à l'égard des projets de la SDEP.

[62] Il aurait également communiqué des renseignements confidentiels en révélant dans le courriel l'identité des quatre personnes ayant déposé la requête dénonçant ses conflits d'intérêts.

[63] Pour ce qui est des décisions du conseil, madame Blondin prétend que monsieur Leboeuf les a révélées avant qu'elles ne soient officialisées par résolutions adoptées en séance publique; ce faisant, il communiquait des informations qui ne sont pas généralement à la disposition du public.

[64] Il est exact que le conseil s'est prononcé favorablement au projet de la SDEP lors de la séance du 3 avril 2012, comme le suggérait le courriel envoyé par monsieur Leboeuf.

[65] Toutefois, il est inexact de prétendre qu'il a communiqué un « renseignement ». Le courriel produit au dossier démontre que monsieur Leboeuf n'a fait qu'exprimer une opinion voulant que le conseil « devrait adopter » une prise de position favorable. Il a exprimé une opinion sur ce qui lui semblait être l'intention des membres du conseil.

[66] L'expression d'une telle opinion n'est pas une utilisation ou une communication de renseignements, au sens de l'article 6.5 du Code d'éthique.

[67] Ce n'est pas l'expression d'une opinion que condamne l'article 6.5 du Code d'éthique. Le contraire voudrait dire qu'un élu ne peut annoncer une décision prochaine du conseil, prendre position sur une question et susciter une réaction de la part des citoyens. Le Code d'éthique n'a pas pour but d'empêcher le débat politique au sein de la Municipalité et la libre circulation des opinions.

[68] Qu'en est-il maintenant de la divulgation des sujets à l'ordre du jour de la séance du 3 avril 2012 ? Monsieur Leboeuf en a été informé lors de la réunion préparatoire des membres du conseil, ce qui, par la suite, lui a été confirmé par la réception d'un courriel de madame Dégarie, le 3 avril 2012, adressé à tous les membres du conseil.

[69] Ces renseignements ont été obtenus par monsieur Leboeuf dans l'exercice de ses fonctions. Il a utilisé ces renseignements pour informer les destinataires de son courriel qu'une question serait débattue. Ce geste de monsieur Leboeuf est-il prohibé en vertu de l'article 6.5 du Code d'éthique ?

[70] Les séances du conseil sont publiques et comportent une période de questions⁹, ce qui implique que ces séances doivent être transparentes. Dans l'affaire *Beaulieu c.*

9. Article 322 de la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19).

*Packington*¹⁰, la Cour d'appel rappelait que le rôle d'un élu municipal est notamment d'informer les citoyens des débats qui ont cours au sein de la Municipalité :

« [51] À mon avis, les appelants étaient dans l'exercice de leurs fonctions municipales lorsqu'ils ont rédigé et transmis à leurs concitoyens le bulletin d'information. Donner de l'information sur le contenu des décisions municipales et sur les raisons qui ont mené à ces décisions constitue, à mon avis, un devoir implicite de la charge de l'élu municipal. Ce geste contribue à améliorer la transparence des débats municipaux au sein de la population et ainsi à rehausser la confiance des citoyens dans la démocratie municipale. Si l'intimée devait avoir raison, cela signifierait que l'élu municipal devrait refuser de donner à ses concitoyens toute information sur les résolutions adoptées par une municipalité ou sur les débats qui ont eu lieu en conseil puisque, en cas de poursuite, il devrait encourir des frais juridiques. Cette thèse est, à l'évidence, trop restrictive. Elle ampute la charge municipale de sa dimension « information des citoyens » que ce soit lors de séances d'information, de conférences de presse, devant les médias ou dans une publication locale, pour la limiter aux actions qui surviennent lors des séances du conseil. »

[71] L'article 6.5 du Code d'éthique ne s'applique pas à l'utilisation de tout renseignement par un élu : il régit l'utilisation ou la communication de renseignements qui ne sont pas généralement à la disposition du public, c'est-à-dire de renseignements qui normalement ne doivent pas être portés à la connaissance du public et dont la confidentialité est protégée.

[72] Ce n'est pas le fait qu'un renseignement soit inconnu du public qui lui donne un caractère confidentiel. Par exemple, un document de la Ville est en principe accessible au public¹¹, même si celle-ci ne l'a pas diffusé ou mis à la disposition du public. Un renseignement est protégé par une obligation de discrétion lorsque sa divulgation entraîne la violation d'une règle de droit ou d'une règle de conduite.

[73] La teneur des questions qui seront traitées publiquement en séance du conseil n'a rien de confidentiel, même si la population n'en est pas informée d'avance. Les séances du conseil ont d'ailleurs un caractère public et c'est accidentellement que l'ordre du jour n'a pas été diffusé avant la séance du 3 avril 2012, en raison d'un oubli de la greffière adjointe.

[74] Quant à l'identité des personnes ayant déposé la requête, elle n'avait aucun caractère confidentiel. Les requérants avaient indiqué leur nom sur le document. Madame Blondin et les autres requérants ont renoncé à quelque confidentialité en demandant son dépôt aux archives de la Ville, car cela en aurait fait un document public¹².

10. 2008 QCCA 442.

11. C'est le principe général énoncé par l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1).

12. Article 93 de la *Loi sur les cités et villes*.

[75] Mais il y a plus. Même en supposant que ces renseignements pourraient avoir un caractère confidentiel, un élément serait absent pour conclure à un manquement à l'article 6.5 du Code d'éthique.

[76] Pour conclure à un tel manquement, il faudrait que monsieur Leboeuf ait utilisé ou communiqué ces renseignements dans le but de favoriser des intérêts personnels (les siens ou ceux d'une autre personne), au sens de l'article 6.5 du Code d'éthique.

[77] Monsieur Leboeuf avait assurément à cœur de faire cheminer les dossiers de la SDEP.

[78] Ce faisant, son comportement est compatible avec celui d'un élu agissant de bonne foi dans l'intérêt public. La Commission ne peut se convaincre que la réalisation d'un projet à caractère collectif ou la poursuite du succès d'une société de développement économique (à but non lucratif) puissent être assimilées à un acte posé dans un intérêt personnel au sens de l'article 6.5 du Code d'éthique.

[79] La Commission en arrive donc à la conclusion que la conduite de monsieur Leboeuf, en transmettant à des personnes le courriel du 3 avril 2012, ne contrevenait pas à l'article 6.5 du Code d'éthique;

Le manque de respect envers des citoyens

[80] Selon l'article 5 du Code d'éthique, la conduite d'un élu doit être guidée par certaines valeurs, dont le respect dans ses relations avec la population.

[81] Peut-on conclure des propos tenus dans le courriel de monsieur Leboeuf qu'il a manqué de respect envers les citoyens visés ?

[82] La question est discutable. Certes, le ton adopté par monsieur Leboeuf dans le courriel du 3 avril 2012 est ironique et les propos sont imagés, mettant en parallèle une partie de hockey et l'utilisation de la période de questions par des opposants aux projets dont il se fait le défenseur.

[83] Son message visait à donner une image négative de l'action politique de certaines personnes, mais ne peut être associé à un manque de respect envers ces personnes. Il ne contient aucun propos méprisant, aucune insulte ou remarque avilissante.

[84] Au surplus, il n'y a aucune règle déontologique dans le Code d'éthique permettant de sanctionner les propos tenus par un élu, que ce soit à l'égard des citoyens, des employés municipaux ou des membres du conseil. Lorsque le Code d'éthique ne prévoit aucune règle prohibant une conduite ou un comportement

reproché, la Commission ne peut sanctionner une telle conduite ou un tel comportement sur la seule base des valeurs énumérées dans le Code d'éthique¹³.

[85] De l'avis de la Commission, le ton et les propos contenus dans le courriel de monsieur Leboeuf ne constituent ni un manque de respect envers des citoyens, ni un manquement au Code d'éthique.

L'inconduite morale grave

[86] Madame Blondin prétend que monsieur Leboeuf a fait preuve d'une inconduite morale grave dans son courriel, en ne respectant pas les valeurs énoncées à l'article 5 du Code d'éthique, de même que le principe énoncé au paragraphe 6 c) de ce code.

[87] Le reproche quant à l'inconduite morale grave ne s'appuie sur aucune règle déontologique; il s'appuie plutôt sur les valeurs énoncées, à savoir l'intégrité, le respect, la loyauté, la recherche de l'équité, la transparence, la prudence et l'honneur. Tel que mentionné précédemment, en l'absence d'une règle déontologique prohibant un agissement ou un comportement, la Commission ne peut imposer une sanction.

[88] Madame Blondin cite également le paragraphe 6.2 c) pour conclure à une inconduite morale grave. Le paragraphe 6.2 c) prescrit que les règles de conduite du Code d'éthique ont notamment pour objectifs de prévenir « le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites ».

[89] Le paragraphe 6.2 c) n'énonce aucune règle de conduite, mais une règle d'interprétation en indiquant quels objectifs sont poursuivis par le législateur municipal. Et même en cherchant à interpréter le paragraphe 6.2 c) comme dictant une norme de conduite, il n'y a aucune preuve de favoritisme, de malversation, d'abus de confiance ou d'une inconduite contre monsieur Leboeuf.

[90] La Commission conclut à l'absence de manquement au Code d'éthique à cet égard.

13. *Arpin*, CMQ-64290, 22 mars 2013.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Daniel Leboeuf ne constitue pas un manquement à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Percé.



DENIS MICHAUD, vice-président
Juge administratif



RICHARD QUIRION
Juge administratif

DM/RQ/mh

M^e Caroline Pelchat
TREMBLAY BOIS MIGNAULT LEMAY
Pour monsieur Daniel Leboeuf

Audience tenue par visioconférence le 20 mars 2014

COPIE CONFORME

Ce 12 jour d mai 2014
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.