

Commission municipale du Québec

Date : 15 octobre 2014

Dossier : CMQ-64949

**Juges administratifs : Léonard Serafini
Richard Quirion**

Personne visée par l'enquête : JACQUES LAMBERT
Maire sortant de la Ville de Mercier

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 9 septembre 2013, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (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 Jacques Lambert, ex-maire de la Ville de Mercier (la Ville), au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Mercier* (le Code)².

[2] La demande d'enquête reproche à monsieur Lambert, candidat à la mairie, l'utilisation d'informations contenues dans un document concernant la conception d'un projet « *Transit Oriented Development* » *Secteur A30//Marché Public* (le marché public), pour promouvoir sa candidature lors de l'élection du 3 novembre 2013.

[3] Spécifiquement, il utilise des photographies tirées de ce document dans sa publicité électorale, dont une carte de visite « accroche-porte » et un dépliant publicitaire de quatre pages dans lesquelles il vante sa réalisation du projet de marché public.

[4] Selon la plaignante, ce document, commandé et payé par la Ville, n'était pas public.

[5] La demande d'enquête reproche principalement à monsieur Lambert d'avoir contrevenu à l'article 5.5 du Code.

[6] Lors de la tenue de l'audience à Montréal le 28 juillet 2014, monsieur Lambert est présent et n'est pas représenté.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

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

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

[7] Le 12 décembre 2013, la Commission prononce une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication (l'ordonnance) 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.

[8] Le 5 mai 2014, la Commission a levé l'ordonnance puisqu'elle a jugé que rien ne justifiait son maintien à la suite du jugement de la Cour supérieure rendu dans l'affaire *Pinsonneault c. Procureur général du Québec*³. 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

[9] Aux fins de son enquête, la Commission entend la plaignante, deux témoins ainsi que monsieur Lambert.

[10] La Commission prend également connaissance des documents produits au soutien de la demande d'enquête ou pendant l'enquête.

Les faits

[11] Monsieur Lambert est maire de la Ville de 2005 à 2013.

[12] La plaignante, madame Lise Michaud, candidate au poste de maire à l'élection du 3 novembre 2013, est maintenant mairesse de la Ville.

[13] Monsieur Lambert informe la Commission que ce projet de marché public débute en avril 2006 et qu'il est évolutif.

[14] Le 14 août 2012, le conseil municipal de la Ville adopte une résolution (2012-08-240) acceptant l'offre de services professionnels de la firme Provencher Roy, urbanisme, afin de réaliser le projet de représentation visuelle du développement prévu par la Ville.

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

[15] Depuis plusieurs années, dans les journaux locaux et celui de la Ville « Info Mercier », il est question d'un marché public et d'un centre commercial à l'intersection de l'Autoroute 30 et de la Route 138.

[16] Selon monsieur Lambert, le document intitulé « *Transit Oriented Development* » *Secteur A30//Marché Public* est un document de présentation, une carte de visite utilisée lors de ses nombreuses interventions auprès des décideurs tant aux niveaux municipal que provincial, ainsi qu'auprès des gens d'affaires. Un exemplaire est remis notamment, au député provincial, à un citoyen ex-conseiller municipal et à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et déposé auprès de la Commission de Protection du territoire agricole (CPTAQ) dans le cadre d'une demande d'autorisation.

[17] Ce document est présenté lors d'une réunion en caucus des membres du conseil municipal en février ou mars 2013, mais non dans le cadre d'une assemblée du conseil.

[18] Selon madame Jeannine Breault, conseillère municipale sortante, monsieur Marc Rouleau, ancien directeur général de la Ville, déclare à la réunion que le document n'est pas confidentiel.

[19] Durant la campagne électorale de 2013, il utilise des images tirées du marché public dans sa carte de visite (accroche-porte) et dans ses dépliants de présentation.

[20] Le 23 octobre 2013, monsieur Lambert présente le projet de marché public devant les membres de la Chambre de commerce de Châteauguay.

[21] Monsieur Rouleau témoigne qu'il a été directeur général de juin 2011 à janvier 2014.

[22] Il déclare avoir remis des copies du document aux membres du service d'urbanisme de la Ville, à la Commission de protection du territoire agricole, au ministère de l'Environnement et à diverses autres instances, dont le Conseil régional des élus, la Municipalité régionale de comté et l'Agence métropolitaine de transport.

[23] Il déclare que le document n'est qu'un schéma conceptuel et non une représentation exacte d'un projet précis. Il considère le schéma évolutif dans le temps au fur et à mesure que se précisent les discussions et négociations avec les instances publiques ayant juridiction et les intervenants privés intéressés.

[24] Selon monsieur Rouleau, ce document n'est qu'un « document de vente » qui reflète la « philosophie de la Ville ». Il ajoute que c'est un concept et non un plan définitif.

[25] Ce document est remis au caucus pour qu'il puisse être distribué parmi le public pour faire avancer le projet et susciter la réflexion.

[26] Des exemplaires de ce document reposent sur le coin de son bureau. Lors de réunions dans son bureau, monsieur Rouleau distribue lui-même le document à quiconque semble s'y intéresser ou en fait la demande.

LA QUESTION EN LITIGE

[27] La Commission doit déterminer si, à la lumière de ces faits, monsieur Lambert a contrevenu à l'article 5.5 du Code, en utilisant des informations du document « *Transit Oriented Development* » Secteur A30//Marché Public, qui ne sont pas généralement à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels.

LE CODE

[28] Le Code est entré en vigueur le 15 novembre 2011.

[29] 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,

a) 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:

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.

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.

[...]

5.4 Utilisation des ressources de la municipalité :

Il est interdit à tout membre d'utiliser les ressources de la municipalité ou de tout autre organisme visé à l'article 5.1, à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions.

La présente interdiction ne s'applique pas lorsqu'un membre utilise, à des conditions non préférentielles, une ressource mise à la disposition des citoyens.

Les ressources informatiques mises à la disposition des élus durant leurs mandats doivent être retournées à la Ville à la fin de ces derniers.

5.5 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. »

L'ANALYSE

[30] 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.

[31] 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.

[32] Le processus d'enquête édicté à la LEDMM n'est pas à proprement parler 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.

[33] Ainsi, et même si on ne peut parler de fardeau de preuve comme tel, la Commission doit tout de même être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions, a une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités pour lui permettre de conclure, que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le Code.

[34] 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, la Commission est d'opinion que pour conclure à un manquement au Code, la preuve obtenue doit avoir une force probante et suffisante, suivant le principe de la balance des probabilités et être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[35] En ce sens, la Commission est d'avis que 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.

[36] Ce principe, quant au fardeau de preuve qui a été reconnu par le Tribunal des professions, a été énoncé comme suit :

« Le fardeau de preuve qui incombe à l'appelant n'en est pas un « hors de tout doute raisonnable » mais bien de « prépondérance ». Il faut préciser à l'égard de cette preuve que, compte tenu de la nature du droit, de la gravité de l'infraction et des conséquences que peut avoir la condamnation non seulement sur la carrière de l'intimé, mais sur la crédibilité de tout professionnel auprès du public, celle-ci doit être de haute qualité, claire et convaincante. Il s'agit d'un autre principe déjà établi par la jurisprudence.

[...]

Le fardeau de preuve en droit disciplinaire requiert une preuve sérieuse, claire et sans ambiguïté. »⁴

[37] Les auteurs Downs et Vassilikos abondent dans le même sens en écrivant :

« [...] la prépondérance des probabilités ne permet pas au poursuivant de se contenter de faire la démonstration que sa théorie est plus probable que celle du professionnel qui fait l'objet d'une accusation. La balance des probabilités requiert une analyse rigoureuse et en conséquence, on "ne saurait se contenter d'une preuve approximative et non convaincante pour déclarer un professionnel coupable de quelque accusation disciplinaire que ce soit, surtout si elle équivaut à un acte criminel". »⁵

4. *Médecins c. Lisanu*, 1998 QCTP 1719, p.12.

5. Éric Downs et Magdalini Vassilikos, « La preuve en droit disciplinaire », dans S.F.C.B.Q., vol. 307, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire* (2009), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.92-93 (citant le jugement Osman).

[38] Enfin, la Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise que :

« 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 VILLE ?

[39] Pour conclure que monsieur Lambert a commis un acte dérogatoire à l'article 5.5 du Code, la Commission doit être convaincue que monsieur Lambert a utilisé, communiqué, ou tenté d'utiliser ou de communiquer, pendant son mandat, 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.

[40] La question fondamentale est donc de déterminer si les renseignements utilisés ou communiqués par monsieur Lambert, tel qu'allégué, constituent des informations ou renseignements confidentiels qui ne sont pas généralement à la disposition du public.

[41] La motivation de monsieur Lambert au moment des faits allégués n'est pas pertinente si la Commission juge que les renseignements ne sont pas confidentiels.

[42] Le document est distribué par le directeur général à des visiteurs. Des exemplaires sont transmis à divers organismes publics et parapublics et à des gens d'affaires pour les en informer. Le document est même déposé à l'occasion d'une instance devant la CPTAQ⁶.

[43] La Commission est d'avis que le document est généralement à la disposition du public et qu'il ne revêt donc aucun caractère de confidentialité et son usage par monsieur Lambert dans le cadre de la campagne électorale de 2013 n'est assujéti à aucune restriction.


6. Voir le paragraphe [20] ci-dessus.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Jacques Lambert alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Mercier*.



LÉONARD SERAFINI
Juge administratif



RICHARD QUIRION
Juge administratif

LS/RQ/lg