

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 11 novembre 2014**

**Dossier : CMQ-65082**

**Juges administratifs : Sandra Bilodeau  
France Thériault**

**Personne visée par l'enquête : Jean-François Lévesque, ex-conseiller  
Municipalité de Normétal**

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 22 mai 2014, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a transmis une demande pour enquête à la Commission municipale du Québec, selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM). La demande allègue des manquements de Jean-François Lévesque, alors conseiller municipal à la Municipalité de Normétal, aux règles prévues au *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Municipalité de Normétal* (le Code)<sup>2</sup>.

[2] Ces manquements de monsieur Lévesque contreviendraient à l'article 5.3.6 du Code, qui régit les règles relatives aux conflits d'intérêts. Le conseiller se serait placé en situation de conflit d'intérêts lors de l'adoption de la résolution n° 2014.03.75, le 17 mars 2014, au cours d'une séance extraordinaire du conseil municipal. Cette résolution concerne l'adoption du cahier de charges pour une vérification comptable *ad hoc* de la Municipalité couvrant la période 2008-2012, alors qu'il est un des contribuables signataires de cette demande de vérification adressée au conseil municipal le 1<sup>er</sup> juillet 2013, pendant la période où il n'était plus conseiller municipal. Plus précisément, les manquements reprochés sont de trois ordres :

- de ne pas avoir déclaré la nature générale de son intérêt;
- d'avoir participé aux délibérations entourant l'adoption de la résolution;
- d'avoir voté lors de l'adoption de la résolution.

[3] L'article 5.3.6 du Code se lit comme suit :

« 5.3.6 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

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement numéro 234-2014 : Règlement concernant l'adoption du Code d'éthique et de déontologie révisé des élus de la Municipalité de Normétal adopté le 11 février 2014 et entré en vigueur le 17 février 2014.*

question. Il doit aussi s'abstenir de participer à ces délibérations, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question. »

[4] Pour la conduite de l'enquête, la Commission a réuni le présent dossier avec trois autres dossiers concernant le maire, Jacques Dickey (CMQ-65093, CMQ-65060 et CMQ-65081). Le premier soulève essentiellement les mêmes manquements et se rapporte aux mêmes faits. Pour les deux autres dossiers relatifs au maire, le contexte et les témoins étant les mêmes, la Commission a décidé de les regrouper, avec le consentement des procureurs, pour une question de bonne administration de la justice. Une décision distincte sera toutefois rendue pour les dossiers concernant le maire.

### **L'ENQUÊTE**

[5] Dans le cadre de son enquête, la Commission a entendu Lise Bégin, la plaignante, l'élu visé par la demande, Jean-François Lévesque, et les témoins suivants :

- Madame Monique Bouchard, ancienne conseillère municipale;
- Madame Nicole Lafleur, citoyenne de Normétal;
- Monsieur Djino Marcotte, conseiller municipal;
- Monsieur Ghislain Desbiens, conseiller municipal;
- Madame Guylaine Paquet, conseillère municipale;
- Madame Lyne Blanchet, directrice générale;
- Madame Carole Lafleur, signataire de la demande de vérification comptable *ad hoc* et ancienne conseillère municipale;
- Madame Ghislaine Camirand, signataire de la demande de vérification comptable *ad hoc*.

[6] La Commission a également requis et obtenu plusieurs documents de la Municipalité.

## LA PREUVE

### CONTEXTE

#### ▪ Situation politique difficile

[7] Normétal a vécu une période de stabilité politique pendant vingt-quatre ans sous l'administration du maire Beaupré (novembre 1981 à octobre 2005). En 2005, un nouveau conseil, ayant peu ou pas d'expérience de l'administration et de la politique municipales, a été élu.

[8] Depuis 2005, la vie politique municipale de Normétal n'est pas un long fleuve tranquille. Elle s'y déroule sur fond de démissions et d'élections. Ce ne sont pas moins de six maires et une dizaine de conseillers qui ont démissionné. Il y a aussi les citoyens, très engagés dans la politique municipale de leur petite communauté, qui n'hésitent pas à faire part haut et fort de leur insatisfaction quant à l'administration municipale. Des clans se forment à l'intérieur du conseil municipal et trouvent écho dans la population. Cela a des répercussions sur la gouvernance de la Municipalité.

[9] En septembre 2007, une réunion est organisée chez Ghislaine Camirand. Une cinquantaine de personnes y assistent dont monsieur Lévesque. Des citoyens auraient requis l'aide de madame Camirand afin d'en arriver à la démission du maire et de certains conseillers à qui on reprochait une gestion "personnelle" des affaires courantes de la Municipalité. En novembre 2007, outre le maire Therrien, deux conseillers remettent leur démission, dont Monique Bouchard.

[10] En 2010, souhaitant redresser les choses, Louise Quesnel se présente comme mairesse. Ghislaine Camirand lui servira de « guide ». Jacques Dickey se lance également à la mairie. Il est battu par madame Quesnel et Carole Lafleur est élue comme conseillère. Un conseiller démissionne le lendemain de la nomination de la nouvelle directrice générale, Lyne Blanchet, qui se serait faite dans un contexte marqué par les dissensions.

[11] Une fois de plus, le climat s'envenime et, lors d'une réunion, les conseillers Bégin et Trottier se liguent contre la mairesse Quesnel, qui démissionne en avril 2011 après être restée en poste dix mois. Monsieur Trottier prend le relais comme maire par intérim jusqu'à la fin de l'année. Rachel Bureau est élue mairesse en mars 2012 et restera elle aussi peu de temps en poste. Ça se poursuit avec la démission de Lise Bégin et celle de monsieur Trottier, le 22 décembre 2011, à la suite d'une « chicane » avec la conseillère Carole Lafleur.

[12] C'est à ce moment que Jean-François Lévesque se présente et est élu. Carole Lafleur est presque la doyenne du conseil et, avec Nancy Jolin, ils forment une équipe qui démontre une volonté de changer les choses et d'apporter du dynamisme à la Municipalité. Plus tard, ces trois conseillers demandent à Ghislaine Camirand de les aider à rédiger leurs lettres de démission; ce qu'elle fait.

[13] Ces soubresauts politiques contribuent à l'intervention de la Commission municipale du Québec. En effet, le 4 février 2013, le conseil municipal se trouve paralysé avec les démissions simultanées de trois conseillers municipaux. Un poste étant déjà vacant, le conseil n'a donc plus quorum. La Commission, par son délégué, administre la Municipalité dans un contexte d'administration provisoire du 5 février 2013 jusqu'à l'élection du 3 novembre 2013, comme le prévoit l'article 100 de la *Loi sur la Commission municipale*<sup>3</sup>.

[14] Les conseillers démissionnaires critiquent le manque de collaboration entre la directrice générale et le conseil municipal et vont même jusqu'à mettre en cause le travail de cette dernière. On évoque aussi un bris de confiance envers le conseil de la part de la population.

▪ **Demande de vérification comptable *ad hoc***

[15] Ghislaine Camirand, signataire de la demande de vérification comptable *ad hoc*, admet volontiers en être l'instigatrice avec Jasmine Lampron, conjointe du maire Jacques Dickey, et Nancy Jolin, conseillère municipale démissionnaire en février 2013. Au cours des années, elle a conseillé quelques personnes intéressées par la politique municipale, mais sans jamais jouer un rôle officiel, ni en s'engageant dans la vie municipale en faisant partie de comités ou autrement. De ses propos, il en ressort qu'elle a fait du « coaching » pour monter une plainte contre la directrice générale.

[16] D'ailleurs, la demande de vérification comptable a comme point de départ la volonté des conseillers démissionnaires de déposer une plainte à l'endroit de la directrice générale de la Municipalité. Ils rencontrent le délégué de la Commission agissant dans le cadre de l'administration provisoire. Par la suite, ils rédigent plusieurs plaintes, sans qu'aucune suite n'y soit donnée et en arrivent à la conclusion que les plaintes administratives ne constituent pas la voie appropriée. Ils s'engagent donc dans une autre direction, soit la demande de vérification comptable.

[17] Le 1<sup>er</sup> juillet 2013, dix signataires déposent à la Municipalité une demande de vérification comptable *ad hoc*.

---

3. RLRQ, chapitre C-35.

▪ **Chronologie de la vérification comptable *ad hoc***

[18] Voici quelques dates importantes, dont celle de la résolution du 17 mars 2014 ayant mené au dépôt de la plainte contre l'élu Lévesque :

- 1<sup>er</sup> juillet 2013  
Lettre des contribuables demandant la vérification comptable *ad hoc*.
- 23 août 2013  
Lettre de Carole Lafleur au délégué de la Commission faisant connaître le choix de la firme comptable pour effectuer la vérification *ad hoc*. On y précise qu'une vérification complète est requise.
- 16 octobre 2013  
Adoption de la résolution n° 2013.10.157 qui autorise la directrice générale de la Municipalité à procéder à un appel d'offres sur invitation auprès de deux firmes de vérificateurs comptables pour procéder à la vérification des comptes de la Municipalité pour la période de 2008 à 2012.
- 16 octobre 2013  
Lettre du délégué de la Commission à deux firmes comptables, pour les inviter à déposer une soumission sous forme de montant forfaitaire afin de procéder à la vérification « spéciale » des comptes de la Municipalité pour la période de 2008 à 2012. Les soumissions doivent être déposées à la Municipalité avant le 1<sup>er</sup> novembre 2013 à 16 h.
- 31 octobre 2013  
Courriel d'un associé d'une firme déclinant l'invitation « [...] sous forme de montant statutaire sans, au préalable, être en mesure de connaître les attentes des parties prenantes et ainsi, déterminer la nature et l'étendue des procédures qui devront être effectuées ».
- 14 novembre 2013  
Lettre de la directrice générale à Carole Lafleur, l'informant qu'aucune des firmes retenues n'a donné suite à l'invitation. Une nouvelle résolution sera adoptée par le conseil.
- 28 novembre 2013  
Lettre de la Municipalité informant les signataires que les conseillers municipaux désirent les rencontrer.

- 9 décembre 2013  
Adoption de la résolution n° 2013.12.219 qui autorise la Municipalité à procéder à un deuxième appel d'offres sur invitation auprès de firmes de vérificateurs, puisque aucun soumissionnaire n'a répondu au premier appel d'offres.
- 11 février 2014  
Adoption de la résolution n° 2014.02.46 qui autorise la directrice générale à consulter M<sup>e</sup> Bigué dans le but de valider certaines informations du cahier de charges. La résolution modifie également la résolution n° 2013.12.219 pour y substituer un appel d'offres public sur le site du SEAO.
- 19 février 2014  
Lettre des dix contribuables signataires de la demande de vérification comptable *ad hoc* se plaignant notamment des délais pour lancer l'invitation à soumissionner.
- Quelques jours avant le 17 mars 2014  
Avis spécial pour la convocation d'une séance extraordinaire du conseil, le 17 mars 2014, pour l'adoption du cahier de charges de la vérification comptable *ad hoc* 2008-2012.
- 17 mars 2014  
Adoption de la résolution n° 2014.03.75 en séance extraordinaire du conseil municipal pour l'adoption du cahier de charges pour la vérification comptable *ad hoc*.  
Soulignons que le conflit d'intérêts allégué prend sa source dans cette résolution.
- Mars 2014  
Lancement de l'appel d'offres.
- 7 avril 2014  
Adoption de la résolution n° 2014.04.90 : Les soumissions reçues pour la vérification des comptes 2008-2012, en date du 7 avril 2014 sont remises au comité de sélection formé pour procéder à leur examen.

- 24 avril 2014

Lettre de la directrice générale à Carole Lafleur, représentante des dix signataires, l'informant que le conseil a décidé de rejeter les soumissions reçues, car elles n'étaient pas conformes au cahier de charges. Un nouvel appel d'offres paraîtra.

## LES FAITS

### ▪ La plaignante Lise Bégin

[19] Elle a été élue conseillère municipale en 2009, mais n'a pas complété son mandat. Elle a démissionné de son poste, en janvier 2012, à la suite d'un conflit avec la conseillère municipale, Carole Lafleur.

[20] Elle est au courant du contexte entourant la demande de vérification comptable *ad hoc*, car la problématique – de vouloir congédier Lyne Blanchet - existait alors qu'elle était conseillère. Il est clair, pour elle, que la demande de vérification déposée par les dix signataires a pour but de tenter de trouver des irrégularités dans la gestion de la directrice.

[21] Elle a assisté à la séance ordinaire du conseil municipal le 11 février 2014 au cours de laquelle la résolution n° 2014.02.46 intitulée : « Vérification comptable – SEAO et information » a été adoptée à l'unanimité. Cette résolution autorisait la directrice générale à mandater un avocat afin de « [...] valider certains points du cahier de charges [...] ». Par ailleurs, la même résolution modifiait une résolution antérieure (n° 2013.12.219) afin de substituer la référence à un « appel d'offres sur invitation », par un « appel d'offres public ».

[22] À cette séance, le conseiller Lévesque est présent et jamais il ne mentionne, avant l'adoption de la résolution, qu'il est en conflit d'intérêts ayant pourtant payé 50 \$ pour la demande de vérification, puisque ce dépôt est exigé par la loi. Elle s'attendait à ce qu'il le fasse, car lorsque le Code a été adopté, les élus ont suivi des formations et ont été avisés que « les conflits d'intérêts étaient ce qu'il y avait de plus difficile à gérer ». Elle soutient, qu'avec son expérience de près de quatre ans comme conseiller, Jean-François Lévesque était en mesure de savoir s'il était en conflit d'intérêts ou non.

[23] Le 17 mars 2014, une séance extraordinaire du conseil municipal a lieu. Au début de la séance, la directrice générale lit une mise en garde faite lors du caucus précédent cette réunion, selon laquelle les membres du conseil doivent



déclarer leur intérêt lorsqu'il y a une prise de décision avec apparence de conflits d'intérêts. Il est également consigné au procès-verbal que : « Les membres du conseil ont reçu une copie du cahier de charges le 13 mars 2014 dans le but d'en prendre connaissance ». Lors de cette même séance, le cahier de charges pour la vérification comptable *ad hoc* 2008-2012 est adopté à l'unanimité.

[24] Madame Bégin est présente à cette séance, de même que Jacques Dickey et Jean-François Lévesque. Comme la situation de conflits d'intérêts s'est répétée le 17 mars 2014, elle décide de déposer une plainte contre Jean-François Lévesque. Elle avait fait une vérification préalable auprès du MAMOT, après la séance du 11 février 2014, puisque monsieur Lévesque n'avait pas dénoncé son intérêt avant l'adoption de la résolution relative à l'autorisation de procéder à l'appel d'offres. Le MAMOT lui aurait alors mentionné qu'elle pourrait porter plainte si la situation se reproduisait.

▪ **L'élu Jean-François Lévesque**

[25] De la preuve entendue, la Commission retient la version de Jean-François Lévesque. Les propos de cet élu ont été corroborés par les témoins, chacun à leur façon, c'est-à-dire avec de légères variantes, selon leur mémoire.

[26] Monsieur Lévesque s'est installé à Normétal en janvier 2005 et a quitté le 1<sup>er</sup> avril 2014. Ayant de l'expérience comme pompier volontaire, c'est d'abord à ce titre qu'il a été approché pour s'engager au sein de la municipalité. Il a entendu qu'il y avait des problèmes dans la Municipalité.

[27] Il s'est présenté, à l'automne 2010, lors d'une élection partielle. Il a démissionné le 4 février 2013, pour les mêmes motifs que ceux pour lesquels il s'était engagé : c'est-à-dire que rien ne fonctionnait. Il s'est présenté à nouveau en novembre 2013, car la poussière était retombée suite à l'administration provisoire de la Commission.

[28] C'est Carole Lafleur, alors conseillère municipale, qui a soumis la possibilité de demander une vérification comptable *ad hoc*; c'était à l'automne 2013 ou à l'hiver. Cela faisait des années que les membres du conseil se disaient : « on devrait faire vérifier cela, c'est pas correct », sans dire que c'était de la « fraude ou d'la magouille, y'avait du ménage à faire là-dedans ». Cela a été refusé par le conseil, ce qui a conduit à sa démission et à celles de mesdames Jolin et Lafleur. Leurs démissions représentaient un moyen d'avoir de l'aide extérieure. Il a ensuite pris une pause de la vie municipale.

[29] Au cours de l'été, Nancy Jolin lui a dit qu'un groupe de citoyens était prêt à déposer une demande de vérification comptable. Des explications fournies, il en

a compris qu'il y avait un dépôt total de 500 \$ à faire. Il n'était alors pas question que ça coûterait des milliers de dollars.

[30] Il n'était pas impliqué dans le dossier du groupe des dix « plus que ça ». Pour lui, le but de la vérification était d'arrêter les éternels questionnements sur l'administration de la Municipalité pour passer à autre chose, suivant les résultats de la vérification.

[31] Il ne se rappelle pas quand il a su précisément que la vérification comptable pour cinq ans pourrait atteindre 75 000 \$; toutes sortes de chiffres ont circulé pendant les séances du conseil municipal, atteignant le quart de million et même davantage. Il se rappelle que le délégué de la Commission avait dit que cela pourrait coûter « un certain bon montant ». Plus tard, dans son témoignage, il se souvient que cela a été discuté dans les dernières séances au printemps 2014, qu'il faudrait compter 15 000 \$ par année de vérification. Toutefois, sur cet aspect, les témoins situent la connaissance de ce montant avant le printemps 2014. C'est cette version que la Commission retient.

[32] Au caucus précédent la première séance publique du conseil, après l'élection du 3 novembre 2013, les noms des dix signataires de la demande de vérification comptable ont été dévoilés aux conseillers municipaux. Le conseiller Djino Marcotte voulait que tous les conseillers sachent qui avait signé la demande de vérification comptable. Parmi les signataires, il y avait Jean-François Lévesque et le maire et « c'est comme si quelqu'un avait mis une allumette dans un baril de poudre », ajoute monsieur Lévesque.

[33] Plus tard, soit le 19 février 2014, il a signé une lettre avec les neuf autres demandeurs de la vérification comptable, déplorant que les délais pour inviter les soumissionnaires s'étirent de manière indue et dénonçant certaines actions de la directrice générale. Il avoue que sa signature à une lettre adressée au conseil municipal dont il fait lui-même partie crée une situation particulière. Il explique qu'étant donné que ses intentions, en regard de la vérification comptable, étaient de faire avancer la Municipalité et que cela avait été enclenché avant son mandat, il ne voyait pas de problème à la signer. Cela constituait, pour lui, simplement une suite des procédures et le groupe dont il fait partie devait continuer ses actions.

[34] Lors de l'adoption de la résolution n° 2014.02.46, le 11 février 2014, Jean-François Lévesque mentionne ne pas avoir fait de remarque, avoir voté et ne pas s'être retiré. Soulignons que le vote sur cette résolution n'est pas allégué au titre des manquements.

[35] Il explique avoir reçu le devis pour l'appel d'offres intitulé : *Appel d'offres Contrat de services professionnels pour la « Vérification des comptes 2008-2012 »*, chez lui et en avoir pris connaissance le 15 ou 16 mars.

[36] Il se rappelle la mise en garde de Lyne Blanchet sur les conflits d'intérêts, le 17 mars 2014, séance au cours de laquelle le cahier de charges a été adopté unanimement par la résolution n° 2014.03.75. Elle avait également fait cette mise en garde lors du caucus précédent la séance du 17 mars, mais il a tout de même voté pour l'adoption du cahier de charges, car c'était déjà connu de la part des conseillers et de la population qu'il était signataire.

[37] Il ajoute avoir trouvé « un peu curieux » que la directrice générale soulève cet avertissement juste avant la réunion. Pourquoi lui a-t-elle remis les documents d'appel d'offres chez lui pour les étudier, s'il était en conflit d'intérêts? Elle aurait dû l'avertir. Elle en avait eu la possibilité avec les courriels échangés durant cette journée-là. Donc, pour lui, il n'y avait pas de problème à voter sur cette résolution, puisque c'était juste une suite des procédures enclenchées et non une prise de décision. Ce dossier de vérification *ad hoc* est pour le bien de la Municipalité et non pour l'avantager lui-même ou quelqu'un qu'il connaît ou un groupe de gens.

[38] Jean-François Lévesque spécifie que le cahier de charges a été adopté tel quel, sauf pour une correction.

## **LES PLAIDOIRIES**

[39] Le procureur de l'élu ne conteste pas que Jean-François Lévesque a signé la demande de vérification comptable *ad hoc*, qu'il a assisté à la séance du 17 mars 2014 et qu'il a voté pour l'adoption de la résolution 2014.03.75. La question reste à déterminer si cela le plaçait en situation de conflit d'intérêts.

[40] Pour y répondre, il s'appuie sur l'article 5 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* qui réfère notamment à l'article 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>4</sup>. L'article 361 vise à prévenir les situations où un intérêt pécuniaire particulier pourrait survenir. Cette formulation est reprise avec l'article 5.3.6 du Code des élus. Le procureur soumet que la décision de la Commission dans l'affaire Poirier<sup>5</sup> s'applique à la situation de monsieur Lévesque, puisque ce sont les mêmes textes de lois qui sont utilisés.

---

4. RLRQ, chapitre E-2.2.

5. *Poirier, More, Vadeboncoeur*, CMQ-64895, CMQ-64896, CMQ-64897, 10 juin 2014.

[41] Où se trouve le conflit d'intérêts? Dans les témoignages et dans la plainte, il y a deux volets. Le premier est la motivation politique de monsieur Lévesque à ce que la vérification comptable se poursuive. Le procureur fait valoir que la motivation politique n'est pas un argument à retenir, car il n'y a aucun lien entre la motivation politique et l'intérêt pécuniaire particulier visé par l'article 5.3.6.

[42] Pour le deuxième volet, soit l'intérêt pécuniaire particulier, il invoque l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire Sibeca<sup>6</sup>. Il s'agit d'un projet de développement récréatif et résidentiel pour lequel Sibeca avait obtenu un permis, mais qu'elle a laissé expirer. Entre-temps, les adversaires de ce projet ont été élus comme conseillers municipaux et ont modifié le règlement de zonage de telle sorte que le projet devenait impossible à réaliser. La Municipalité a été poursuivie en dommages. Un des motifs était que la Municipalité était de mauvaise foi en laissant voter les conseillers, alors que la majorité d'entre eux était en conflit d'intérêts ayant été contre ce projet. La Cour d'appel se prononce en ces termes :

« [73] En l'occurrence, le conflit d'intérêts résulterait du fait que la majorité des membres du conseil municipal, ayant voté des règlements en litige, étaient des opposants directs au projet de Sibeca.

[74] Rappelons-nous, le maire Riel ainsi que les conseillers Audette et Vanasse ont tous été administrateurs de la Fiducie foncière du Mon Pinnacle et ont également été membres de l'Association des contribuables de Frelighsburg, laquelle a contesté le schéma d'aménagement de la MRC Brôme-Missisquoi en 1988. Le but poursuivi par la Fiducie était d'acquérir des terrains afin d'y aménager des aires de protection ainsi que des sentiers de randonnées pédestres ouverts au public.

[...]

[76] En tant que contribuables, les conseillers avaient le droit de s'opposer au projet de Sibeca. Il en va de même lorsqu'ils occupent leur fonction au sein de l'organisme municipal, laquelle fonction a été obtenue par des élections démocratiques.

[...]

[78] Rien dans la preuve n'indique que, par ce fait, les conseillers municipaux auraient pu être déclarés inhabiles à siéger. Le fait que certains aient été membres de la Fiducie foncière du Mont Pinnacle n'engendre pas leur responsabilité puisqu'ils n'y possédaient pas d'intérêt économique personnel. Conséquemment, je suis d'avis qu'on ne peut retenir la mauvaise foi de la municipalité en invoquant un conflit d'intérêts. »

[43] On suppose que monsieur Lévesque aurait un intérêt pécuniaire particulier, puisque dans l'éventualité où la vérification ne permettrait pas de découvrir des

---

6. *Frelighsburg (Mun. de) c. Les Entreprises Sibeca Inc.*, 2002 CanLII 41283 (QC CA).

irrégularités, il serait tenu, avec les autres signataires, au paiement des honoraires des vérificateurs selon l'article 966.5 du Code municipal<sup>7</sup>. Selon cette prétention, dans la plainte, on avance que l'intérêt de monsieur Lévesque est que soit effectuée une vérification exhaustive afin de trouver quelque chose et ne pas avoir à payer la facture. M<sup>e</sup> Cimon énonce qu'il s'agit-là de complètes suppositions et s'appuie sur un arrêt de la Cour supérieure<sup>8</sup> concernant un élu municipal possédant un terrain commercial contigu à celui où un magasin à grande surface souhaite s'implanter. La Municipalité, intéressée par le projet, modifie ledit règlement et l'élu vote en sa faveur. On lui reproche d'avoir un intérêt parce que cela haussera la valeur de son terrain. Plus particulièrement, le jugement mentionne :

« [72] ... Sans autre preuve que la spéculation on pourrait tout autant opiner que M. Simard aurait tiré davantage profit du fait que la zone commerciale de ce secteur soit réduite parce que la rareté fait généralement augmenter la valeur d'un bien. Le Tribunal constate que le conseil de ville a l'obligation de prévoir que le terrain vacant de M. Simard se situe à l'intérieur d'une zone comme tout autre immeuble du territoire de la Ville ».

[44] L'intérêt de son client serait plutôt de s'assurer que la vérification soit la plus sommaire possible afin de réduire le risque financier qu'il encoure. Il s'agit, d'un côté comme de l'autre, de pures spéculations. Finalement, le fait que l'on dise que l'élu pourrait être amené à payer constitue un intérêt pécuniaire purement hypothétique.

### **LA QUESTION EN LITIGE**

[45] La Commission doit déterminer si Jean-François Lévesque a contrevenu à l'article 5.3.6 du Code en ne déclarant pas la nature générale de son intérêt, en prenant part aux délibérations et en votant sur la résolution n<sup>o</sup> 2014.03.75 lors d'une séance extraordinaire du conseil municipal le 17 mars 2014.

[46] Cette résolution concerne l'adoption du cahier de charges pour la vérification comptable *ad hoc* de la Municipalité couvrant la période 2008-2012. Monsieur Lévesque est un des contribuables signataires de la demande de vérification en juillet 2013, avant d'être de nouveau élu conseiller municipal, en novembre 2013.

---

7. RLRQ, chapitre C-27.1.

8. *Paradis c. Simard*, 2011 QC CS 1990, décision confirmée en appel, 2012 QCCA 2204.

[47] La Commission doit donc examiner si l' élu avait un intérêt pécuniaire particulier selon l'article 5.3.6. lorsqu'il a voté sur cette résolution, selon les paramètres établis par la Cour d'appel<sup>9</sup> :

« [51] Le concept de l'"intérêt pécuniaire particulier" implique deux notions. D'abord, l'intérêt de l' élu municipal doit être particulier par opposition à l'intérêt général. Ensuite, il doit être de nature pécuniaire »

## **L'ANALYSE**

[48] 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 manquements qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code.

[49] Pour ce faire, elle doit conduire l'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.

[50] Le processus d'enquête édictée 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 l'enquête au terme de laquelle, elle rend une décision.

[51] 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.

[52] 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 estime que pour conclure à un manquement au Code, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[53] À la séance extraordinaire du conseil du 17 mars 2014, à laquelle est présent Jean-François Lévesque, la résolution n° 2014-03-75 est adoptée. Nous en reproduisons le texte.

---

9. Québec (*Procureur général*) c. Duchesneau, JE 2004-1195 (C.A.), par. 50.

« Adoption du cahier de charges de la vérification comptable 2008-2012

Les membres du conseil ont reçu une copie du cahier de charges le 13 mars 2014 dans le but d'en prendre connaissance.

Proposé par madame Guylaine Paquette, appuyé par monsieur Djino Marcotte et résolu par les membres du conseil d'adopter le cahier de charges de la vérification comptable pour les années 2008-2012.

Adopté unanimement »

[54] L'avis spécial de convocation pour cette réunion indiquait les sujets inscrits au projet d'ordre du jour. Au point 2, on y lisait « Adoption du cahier de charges de la vérification comptable 2008-2012 ».

[55] La chronologie des faits ayant mené à l'adoption de cette résolution (paragraphe 18 et ss. de la décision) démontre qu'il s'agissait d'un dossier évolutif que les élus connaissaient parfaitement, et particulièrement Jean-François Lévesque car, en tant que signataire de la demande de vérification *ad hoc*, il avait certes un intérêt dans la progression de ce dossier et surtout de son issue.

[56] Il est pertinent, pour les fins du dossier, de définir ce qu'est une vérification *ad hoc*. Selon l'article 966.5 du *Code municipal*<sup>10</sup>, lorsque requis par au moins dix signataires, le conseil municipal doit faire faire la vérification des comptes de la municipalité pour les cinq années antérieures, par un vérificateur *ad hoc*. Cette demande adressée au conseil doit être accompagnée d'un dépôt de 500 \$.

[57] Ce vérificateur est nommé par le conseil, après approbation écrite par la majorité des contribuables signataires. Les implications financières pour ces contribuables sont de taille. Le quatrième alinéa de cet article en témoigne :

« 966.5

[...]

Les frais de cette vérification sont supportés par le secrétaire-trésorier, s'il s'est rendu coupable de détournement de fonds ou si, trouvé reliquataire, il fait défaut de rembourser dans le délai fixé par l'article 969; **sinon, ils sont à la charge des personnes qui l'ont demandée, si elle ne profite pas à la Municipalité.** »

(Accentuation ajoutée)

---

10. RLRQ, chapitre C-27.1.

[58] C'est donc dire que les dix contribuables courent un risque financier si la vérification comptable ne profite pas à la Municipalité; c'est-à-dire si la secrétaire-trésorière ne s'est pas rendue coupable de détournement de fonds ou si elle n'est pas reliquataire de quelque montant à l'égard de la Municipalité.

[59] L'engagement des contribuables signataires pourra donc largement dépasser le dépôt de 500 \$ dont ils sont tenus initialement lors de la demande.

[60] Au départ, Jean-François Lévesque, lorsqu'il a signé la demande, le 1<sup>er</sup> juillet 2013, n'était pas un élu. Il l'est devenu en novembre de la même année. Dès lors, il a porté un double chapeau, soit celui d'élu municipal et de signataire d'une demande de vérification *ad hoc* des comptes de la Municipalité. On voit la problématique que cela a pu créer à travers deux lettres.

[61] D'abord, un avis de la secrétaire-archiviste de la Municipalité, le 28 novembre 2013, est envoyé aux dix signataires, dont Jean-François Lévesque, les informant que les conseillers municipaux désirent les rencontrer le 3 décembre suite à leur demande. Notons que cette rencontre n'a pas eu lieu pour des raisons qui échappent aux souvenirs des témoins. Puis, le 19 février 2014, une lettre de blâme est adressée à la Municipalité par les dix signataires, dont Jean-François Lévesque. Nous en reproduisons des extraits :

« [...]

De plus, nous déplorons que les délais de proposition à l'invitation de soumissionner s'étirent de manière inexplicable. Le MAMROT nous a confirmé que madame Blanchet a déjà suivi une formation pour préparer le document préalable à une telle demande et qu'une journée entière consacrée à cet exercice est suffisante pour en faire le tour. Nous déplorons qu'une procrastination délibérée soit cautionnée par notre Conseil municipal et pousse le dossier en pleine période d'impôts et d'investissements que sont les mois de mars et avril.

Nous demandons donc à notre Conseil Municipal de faire accélérer le rythme de la mise en appel d'offres de ce dossier, et qu'ils en fassent une priorité. Le regroupement de ces citoyens(nes) et signataires dénonce également le manque au devoir de réserve de madame Lyne Blanchet ainsi que son manquement à l'obligation de protéger la confidentialité des demandeurs(euses) tel que prévu par la loi.

[...]

Madame Blanchet est blâmable d'avoir créé de toutes pièces une situation controversée provoquant ainsi un climat hostile et calomnieux à l'égard des contribuables qui se sont prévalus de leur droit de s'assurer de la saine gestion administrative publique. C'est pourquoi nous demandons au Conseil municipal de rétablir les faits et de s'excuser



auprès des contribuables touchés par ces inconvénients. Nous espérons de plus, que vous appliquerez les mesures disciplinaires appropriées à un tel manquement à l'éthique.

Le Conseil municipal est responsable de ses officiers et est donc redevable de leurs comportements inappropriés, article 175 du Code municipal du Québec ».

[62] Ce statut d'élu municipal, dès novembre, devait normalement entraîner une certaine prudence, par monsieur Lévesque, à l'égard du dossier de la vérification *ad hoc*.

[63] Il reçoit le projet de cahier de charges mis à l'étude au caucus précédent la séance extraordinaire du 17 mars. Il l'étudie et écrit un courriel à la directrice générale lui disant que le caucus ne laisserait pas suffisamment de temps pour traiter des points à mettre au clair. Un ajournement de la séance est possible, lui répond-elle.

[64] La directrice générale voit dans cette délicate situation un potentiel conflit d'intérêts, puisqu'elle prend la précaution, au caucus précédent la séance du 17 mars, de mettre en garde les élus contre les conflits d'intérêts. Elle consigne également au procès-verbal du 17 mars la déclaration qu'elle leur a faite, en ces mots :

« À la séance de travail, madame Lyne Blanchet mentionne au conseil municipal qu'à titre de directrice générale, elle se doit de leur rappeler, que lorsqu'il y a une prise de décision avec apparence de conflit d'intérêts, les membres du conseil doivent déclarer leur intérêt. Elle fait donc la lecture de l'article 3.6.2 : " La prise de décision : une deuxième source de conflit d'intérêts " du Guide d'accueil et de références pour les élus municipaux ».

[65] Comme on le sait, cela n'empêche pas Jean-François Lévesque de voter lors de l'adoption de la résolution le 17 mars.

[66] Un dossier peut être évolutif et ainsi nécessiter plusieurs décisions pour sa progression. On ne peut certes pas appliquer une analyse empirique de l'intérêt pécuniaire particulier d'un élu dans un dossier et conclure une fois établi qu'il s'applique à chacune des étapes de la progression d'un dossier. Il faut plutôt examiner la nature de la décision prise et statuer si au moment précis des faits reprochés, l'intérêt pécuniaire particulier existait. C'est d'ailleurs ce que la Cour d'appel a établi dans la décision Duchesneau<sup>11</sup> :

« [50] J'estime qu'il est erroné de postuler, comme l'a fait le premier juge, que l'élu municipal ne peut être en conflit d'intérêts lorsque la décision envisagée se limite à une question d'orientation générale de la municipalité. Il ne s'agit pas là

---

11. Préc., note 9.

du test à appliquer. Il faut plutôt se demander si, à l'égard de la question visée - qu'il s'agisse d'une question d'orientation générale ou non - l'élu municipal possède un « intérêt pécuniaire particulier », au sens développé par la jurisprudence. Les règles relatives aux conflits d'intérêts s'appliquent à chacune des étapes du processus décisionnel de la Ville. »

[67] La Commission est d'avis que l'élu avait un intérêt le 17 mars lors de l'adoption de la résolution et que cet intérêt était particulier. L'aspect pécuniaire sera examiné par la suite.

[68] L'élu a un intérêt dans la décision d'adopter le cahier de charges puisqu'il est signataire d'une demande de vérification *ad hoc* et les commentaires formulés dans la lettre du 19 mars 2014, envoyée par le groupe, dont fait partie Jean-François Lévesque, en disent long sur sa volonté que ce dossier progresse rapidement. L'adoption d'un cahier de charges pour un appel d'offres public est certes une étape nécessaire dans l'évolution de ce dossier, puisque les invitations à soumissionner n'ont donné aucun résultat.

[69] Cet intérêt est aussi particulier. Le procureur de monsieur Lévesque a tenté de convaincre la Commission qu'il s'agissait d'un intérêt général, car rejoignant celui de chaque citoyen de la Municipalité, d'avoir le portrait exact des comptes municipaux.

[70] Cela est inexact, puisque cet élu est un signataire, contrairement aux autres contribuables, et il sera imputable d'une partie du compte d'honoraires de la firme comptable, le cas échéant.

[71] Soulignons aussi que l'absence de confiance envers la directrice générale est au cœur de la demande de vérification et que cela ne rejoint pas nécessairement l'intérêt de tous les contribuables, dans le contexte controversé que l'on connaît.

[72] L'élu, tout comme quelques autres signataires qui ont témoigné, ont tenté de minimiser la portée de la demande de vérification en disant que c'est simplement une vérification générale des comptes de la Municipalité pour en finir avec tout le questionnement des finances municipales, et ce, sans égard à quelques reproches dirigés contre la directrice générale.

[73] Cela est non crédible. Il suffit d'examiner les dispositions législatives concernant les vérifications *ad hoc*, comme nous l'avons ci-dessus explicité, pour savoir qu'au bout du compte, ce sont les soupçons répétés contre la directrice générale qui sont visés par la vérification des comptes, car les signataires seront exemptés du paiement des honoraires s'il est trouvé des actes frauduleux contre elle à cet égard. Cet élu a donc un intérêt particulier. Qu'en est-il de l'aspect pécuniaire de cet intérêt?

[74] On trouve au cahier de charges, sur lequel les élus se sont prononcés le 17 mars, une référence à l'égard du prix. Le contrat visé est à taux horaire pour le paiement de toute prestation nécessaire à la complète réalisation du contrat, devant inclure tout travail ou toute tâche accessoire, connexe ou secondaire, non expressément mentionnée, et nécessaire à l'exécution de toutes les obligations mentionnées dans les documents d'appel d'offres.

[75] Il est indéniable que la demande de vérification *ad hoc* représentera un fardeau financier pour les signataires, s'ils devraient acquitter le paiement de la facture du vérificateur.

[76] Un témoin instigateur de la demande avait vérifié et indiqué au groupe des signataires qu'ils pourraient « affronter » une facture totale d'environ 70 000 \$; chacun des signataires s'engagerait ainsi pour un montant d'environ 7 000 \$. On ne peut certes pas parler de sommes anodines.

[77] Jean-François Lévesque mentionne, lors de son témoignage, qu'il ne connaissait pas l'ampleur de la facture, au moment du vote du 17 mars.

[78] Cette déclaration est très surprenante, puisque cet élu semble être un jeune entrepreneur avisé et de bon sens. Se fut-il engagé dans une démarche de cette ampleur sans en connaître les tenants et aboutissants? Cela laisse perplexe.

[79] Il savait certes qu'un enjeu monétaire était en cause, et qu'il devrait éventuellement payer un dixième de la note d'honoraires dépendant du résultat de la vérification *ad hoc*.

[80] Mais, lorsque vient le temps au conseil municipal d'adopter le cahier de charges pour l'appel d'offres public, cette décision est-elle pour autant de nature pécuniaire pour l'élu Lévesque? Non, elle ne l'est pas.

[81] Au moment de l'adoption de cette résolution, l'intérêt de l'élu est dans l'avancement du dossier. L'aspect pécuniaire ne s'est pas encore matérialisé.

[82] En effet, l'impact sur son patrimoine sera plus tard, lors de l'adoption de la résolution octroyant le contrat, car à ce moment-là seront connus le taux horaire exigé par le vérificateur et le nombre d'heures approximatif nécessaires à l'exécution du mandat. Avant l'adoption de cette résolution d'octroi du contrat, les signataires auront accepté ou non de poursuivre le dossier. L'intérêt pécuniaire, dans l'intervalle, est futur et incertain, car on ne peut présumer de la décision qui sera prise par les signataires d'aller de l'avant ou non.

[83] La Cour supérieure, se prononçant sur l'application de l'article 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>12</sup>, à tous points identique à l'article 5.3.6 sous étude dit ceci<sup>13</sup> :

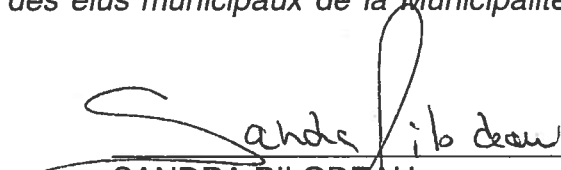
« [...] personne ne pouvait présumer de son sort; l'intérêt pécuniaire particulier "potentiel" futur et suivant le sort d'une proposition n'est certainement pas ce que le législateur veut viser par ces articles ».

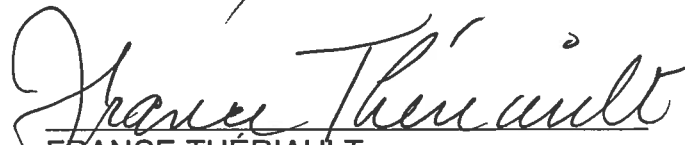
[84] Il manque donc une condition essentielle pour que les comportements de monsieur Lévesque puissent être sanctionnés par la Commission, eu égard à l'article 5.3.6 du Code, puisque cet article exige que l'intérêt soit de nature pécuniaire, alors que dans d'autres codes applicables au Québec, seul un intérêt particulier suffit.

[85] Monsieur Lévesque avait un intérêt particulier lors de l'adoption de la résolution numéro 2014.03.75, le 17 mars 2014, mais cet intérêt n'était pas pécuniaire. Il n'y a donc pas eu contravention au Code de sa part.

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

- **CONCLUT QUE** Jean-François Lévesque n'a pas enfreint l'article 5.3.6 du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Municipalité de Normétal*.

  
SANDRA BILODEAU  
Juge administratif

  
FRANCE THÉRIAULT  
Juge administratif

Audiences tenues à Rouyn-Noranda les 21, 22, 23 et 24 juillet 2014

M<sup>e</sup> Alexandre Cimon  
Cain Lamarre Casgrain Wells  
(Procureur de Jean-François Lévesque)

SB/FT/mh

12. RLRQ, chapitre E-2.2.

13. *Bélanger c. Brosseau*, [1997] R.J.Q. 450 (C.S.) p.461.