

Commission municipale du Québec

Date : 19 décembre 2014

Dossier : CMQ-65114

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

**Personne visée par l'enquête : EVEN MC HUGH,
Conseiller municipal,
Municipalité de Lac-Beauport**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 10 juillet 2014, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire transmettait une demande d'enquête à la Commission, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM). On y allègue une conduite dérogatoire de monsieur Even Mc Hugh, conseiller municipal de la Municipalité de Lac-Beauport, au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Lac-Beauport révisé 2014* (le Code)².

[2] Monsieur Mc Hugh aurait contrevenu à la règle à l'égard des conflits d'intérêts prévue à l'article 5.3.1 du Code, en favorisant ses intérêts et, de manière abusive, ceux de certains résidents du secteur :

- le 7 avril 2014, en proposant et en votant un règlement d'emprunt de 3 859 000 \$, pour des travaux. Ce règlement établit la répartition des coûts à 40 % à la charge de l'ensemble de la population et à 60 % à la charge des bénéficiaires des travaux;
- le 2 juin 2014, en votant un second appel d'offres pour la réalisation de ces travaux, contournant ainsi les règles normales d'attribution des contrats.

[3] Une journée d'audience est tenue à Québec le 4 novembre 2014. Monsieur Mc Hugh est représenté par M^e Sébastien Laprise et M^e Charles Lapointe.

ENQUÊTE

[4] Dans le cadre de cette enquête, la Commission a entendu le plaignant, monsieur Olivier-Frédéric Bérard, et les témoins suivants : monsieur Richard Labrecque, directeur général, monsieur Julien Fortier, président du comité consultatif d'urbanisme, monsieur Claude Hamel, membre du comité en aqueduc et égout, monsieur Éric Gélinas,

1. RLRQ, c. E-15.1.0.1.

2. *Règlement numéro 11-224 sur le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux*, adopté le 5 décembre 2011.

directeur des travaux publics, madame Louise Brunet, mairesse, et monsieur Mc Hugh. Elle a également pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie en cause, des documents annexés à la demande, des procès-verbaux du conseil municipal pour les séances pertinentes à l'enquête et de tous les documents relatifs au projet du Mont Cervin.

PREUVE

[5] Le secteur connu sous le nom de Mont Cervin connaît des problèmes d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées depuis de nombreuses années. Il n'est pas desservi par les réseaux d'aqueduc et d'égout municipaux.

[6] Situés à flanc de montagne, les terrains sont trop petits pour permettre aux résidents de se doter de puits et d'installations septiques conformes à la réglementation provinciale. Pour la plupart des résidences, une solution individuelle demeure disponible : la fosse à vidange périodique. La véritable solution consiste toutefois dans le raccordement des propriétés aux réseaux d'aqueduc et d'égout de la Municipalité.

[7] Ce secteur est situé dans le bassin versant de la rivière Jaune, qui se jette dans la réserve d'eau potable de la Ville de Québec.

[8] Monsieur Claude Hamel habite le secteur visé et est l'ancien directeur des travaux publics de la Municipalité. Il connaît bien la problématique. Déjà, en 1995, l'ancien maire lui avait demandé de constituer un comité pour regarder la possibilité de desservir le secteur. À l'époque, cette solution avait été écartée en raison de l'opposition d'une majorité de résidents à payer la facture, jugée trop élevée.

[9] En 2008, les autorités municipales expédient une lettre par courrier certifié aux résidents du secteur, leur demandant de corriger les installations septiques en place pour qu'elles soient conformes aux normes provinciales.

[10] En octobre 2008, réagissant à la correspondance de la Municipalité, des citoyens déposent une pétition demandant l'extension des services municipaux d'aqueduc et d'égouts pour le secteur du Mont Cervin. Le 5 janvier 2009, le conseil adopte le règlement 8-183 afin de réaliser une étude sur l'extension des réseaux dans l'ensemble du secteur. C'est la firme Genivar qui est retenue pour mener cette étude.

[11] En août 2009, la Municipalité tient une rencontre avec la population du secteur pour présenter le projet d'extension des réseaux. Lors de cette rencontre, les détails des raccordements, la cartographie du secteur desservi, les phases de construction et

les coûts sont présentés aux résidents³. Comme par le passé, la majorité de ceux-ci rejette le projet en raison de l'importance des coûts.

[12] Des élections ont lieu en novembre 2009. Le plaignant, monsieur Bérard, est élu conseiller.

[13] En 2011, le conseil municipal demande au Groupe Roche Ltée une nouvelle étude pour l'extension des réseaux au secteur. La différence par rapport à l'étude réalisée par Genivar est que le projet doit être divisé en phases successives, permettant ainsi une approche différente : l'approbation des travaux par les résidents se fera par phase, ce qui permettra de faire les travaux dans les sous-secteurs acceptant de payer, sans avoir à obtenir l'accord de tous.

[14] Roche dépose un rapport préliminaire en avril 2011, qui priorise les différentes phases de réalisation du projet et les coûts correspondant à chacune⁴. Le secteur est divisé en cinq phases. Les phases 1 et 5a regroupent un total de 59 résidences et sont identifiées comme prioritaires : elles sont situées dans la partie basse du secteur, la plus rapprochée des réseaux de la Municipalité. Fait à signaler, la résidence de monsieur Mc Hugh ne se trouve dans aucune des phases envisagées.

[15] L'approche du conseil municipal de l'époque pour de tels projets, comme celle des conseils précédents, d'ailleurs, est de faire payer la totalité des coûts aux contribuables qui bénéficient directement des travaux. Les résidents des phases 1 et 5a refusent alors de payer seuls, jugeant les coûts trop élevés (environ 60 000 \$ par résidence).

[16] Le projet est régulièrement discuté au conseil dans les mois qui précèdent les élections de 2013; le conseil demande aux fonctionnaires d'élaborer un nouveau scénario impliquant un partage des coûts entre la Municipalité et le secteur du Mont Cervin. De nouveaux plans sont alors demandés à une autre firme, SNC-Lavallin.

[17] Le 7 mai 2013, le maire, monsieur Michel Beaulieu, s'adresse aux résidents des phases 1 et 5a pour connaître leur position quant à un partage des coûts avec la Municipalité, c'est-à-dire avec l'ensemble de la population⁵. Les travaux sont estimés à 3,9 M \$. Le conseil serait disposé à faire assumer par la Municipalité les coûts reliés à une piste multifonctionnelle dans le secteur (environ 500 000 \$). Le coût pour les résidents du secteur s'élèverait à 57 000 \$ par résidence ou à 3 300 \$ par année pendant 25 ans. Selon un sondage mené auprès des résidents, la proposition est rejetée par 90 % de ceux-ci. Une autre proposition, expédiée le 4 septembre 2013, diminue la charge à 50 000 \$. Elle ne connaîtra pas plus de succès.

3. Pièce P-13, pages 5 à 85.

4. Pièce P-14.

5. Pièce P-21.

[18] Pendant la campagne électorale, monsieur Mc Hugh affirme qu'il se présente pour concrétiser le projet d'aqueduc et d'égout du Mont Cervin. Au sein d'un conseil entièrement composé de nouveaux élus, il est désigné responsable des travaux publics et des infrastructures. Un comité consultatif aqueduc/égouts est formé, regroupant des bénévoles. Monsieur Mc Hugh en est responsable. Des personnes près de lui, membres de son parti et concernées par le projet, font également partie du comité.

[19] Les fonctionnaires de la Municipalité seront rapidement interpellés par le conseil pour proposer un nouveau partage des coûts acceptable pour le secteur. Le directeur général et le directeur des travaux publics présentent une nouvelle répartition des coûts au conseil municipal. La solution maintenant envisagée tient compte de l'état lamentable du Chemin du Brûlé, artère collectrice. Si des travaux n'étaient pas réalisés pour prolonger l'aqueduc et l'égout dans cette rue, l'infrastructure de rue devrait être complètement refaite à court terme. Les fonctionnaires ont alors proposé de prendre en considération les coûts estimés de ces travaux, avec la piste cyclable et les fossés de rue, et de les mettre à la charge de la Municipalité. Ainsi, la part de celle-ci monte à environ 40 % des coûts du projet, tandis que celle des résidents descend à 60 %.

[20] Cette proposition est acceptée par le conseil. Un sondage réalisé par monsieur Mc Hugh auprès des propriétaires des phases 1 et 5a montre qu'une majorité d'entre eux appuie la proposition.

[21] Au printemps 2014, le conseil décide donc d'aller de l'avant avec le projet pour les phases 1 et 5a. Un règlement d'emprunt est adopté le 7 avril 2014⁶. Un appel d'offres est lancé et les soumissions sont reçues.

[22] Toutefois, le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs tarde à autoriser les travaux et les soumissions déposées ne sont plus valides. Le plus bas soumissionnaire exige alors une bonification du prix pour réaliser le contrat. Un avis juridique conclut que la Municipalité ne peut bonifier le prix du contrat sans retourner en appel d'offres. C'est essentiellement ce qui explique la décision du 3 juin 2014 de procéder à un deuxième appel d'offres⁷.

[23] Monsieur Bérard dépose ensuite une plainte. Il considère que monsieur Mc Hugh a, en tant que responsable des travaux publics, joué un rôle majeur dans la décision de répartir les coûts dans une proportion de 40/60 et qu'il est intervenu pour prioriser les phases 1 et 5a. Selon lui, les coûts imputables à l'ensemble de la population (40 %) sont gonflés. Par ses agissements et les décisions auxquelles il aurait pris part,

6. Pièce P-11.

7. Pièce P-16.

monsieur Mc Hugh aurait favorisé les résidents des phases 1 et 5a au détriment de l'ensemble de la population.

[24] Monsieur Bérard soupçonne aussi monsieur Mc Hugh d'être intervenu directement auprès de l'entrepreneur du premier appel d'offres et d'avoir contourné les règles d'attribution des contrats par appel d'offres, toujours dans le but de favoriser les résidents des phases 1 et 5a.

[25] Des témoignages de Richard Labrecque et d'Éric Gélinas, il ressort que monsieur Mc Hugh suivait le dossier de près, mais qu'il n'est jamais intervenu pour leur dicter une répartition des coûts plus favorable aux résidents du Mont Cervin. La proposition de répartir les coûts 40/60 découle d'une demande du conseil et repose sur des calculs faits à partir des estimations déposées par les ingénieurs; monsieur Mc Hugh n'a commis aucune ingérence dans leur travail.

[26] Le deuxième appel d'offres n'a d'autre explication que le dépassement du délai de validité des soumissions lorsque les autorisations environnementales sont obtenues.

[27] Lors de l'audition tenue par la Commission, les phases 1 et 5a sont pratiquement terminées et des demandes de prolongation du réseau municipal venant des autres résidents du secteur sont en traitement⁸.

L'ANALYSE

[28] 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 et de déontologie.

[29] La Commission a maintes fois souligné dans ses décisions⁹ que pour conclure à un manquement au Code d'éthique et de déontologie, les doutes, les impressions, les insinuations ou les soupçons ne suffisent pas; la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

8. Pièce P-25, courriel de monsieur Cliche du 6 octobre 2014.

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

[30] 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?

[31] Pour conclure que monsieur Mc Hugh a enfreint le Code, la Commission doit être convaincue qu'il a cherché à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux d'autres personnes :

- le 7 avril 2014, en proposant et en votant pour le règlement d'emprunt concernant le financement des travaux des phases 1 et 5a et établissant la répartition des coûts à 40 % à la charge de l'ensemble de la population et à 60 % à la charge du secteur;
- le 2 juin 2014, en votant sur la résolution d'un second appel d'offres pour la réalisation de ces travaux, contournant ainsi les règles normales d'attribution des contrats.

Le Code d'éthique et de déontologie

[32] L'article pertinent du Code se lit ainsi :

« 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. »

[33] Cette disposition du Code tire son origine du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 6 LEDMM. Les termes utilisés ont pour but d'interdire à l'élu de favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. Est considéré abusif ce qui est excessif, immodéré ou mauvais¹⁰. Les gestes interdits doivent donc s'écarter du comportement dont l'on s'attend normalement d'un élu municipal. Ainsi, on espère d'un élu qu'il participe à l'administration de la Municipalité de façon désintéressée ou qu'il ne favorise pas les intérêts d'autrui de façon excessive, immodérée, sans égard à l'intérêt public.

10. REY-DEBOVE Josette, et Alain REY, *Le nouveau Petit Robert*, Dictionnaire Le Robert, Paris, 2002.

[34] La preuve démontre que monsieur Mc Hugh n'a pas favorisé ses intérêts personnels ni ceux des résidents du secteur du Mont Cervin. La résidence de monsieur Mc Hugh n'est pas située dans l'une des phases visées par le règlement d'emprunt et par les travaux décrétés par le conseil. Elle n'est pas non plus située dans l'une des phases des travaux à être réalisés plus tard. Il ne peut donc tirer avantage des travaux et du règlement d'emprunt.

[35] Quant aux résidents de la phase 1 et 5a, la répartition des coûts 40/60 les avantage si on la compare à la pratique de faire payer le secteur desservi à 100 %. Mais cette répartition plus avantageuse peut-elle être qualifiée d'abusive?

[36] L'article 979 du Code municipal prévoit expressément que les membres du conseil peuvent imputer une partie des coûts à la charge de la Municipalité et une partie à la charge des contribuables bénéficiant des travaux, dans la proportion qu'il détermine :

« 979. Le conseil de toute municipalité locale peut imposer la taxe spéciale pour le paiement de travaux municipaux de toute nature, y compris les travaux d'entretien, soit sur la base de l'évaluation municipale, soit sur la superficie, soit sur l'étendue en front des biens-fonds imposables assujettis à cette taxe. Lorsqu'il s'agit de lots qui sont situés à un carrefour ou qui ne sont pas rectangulaires, le conseil peut fixer l'étendue en front à des fins d'imposition, selon la formule qu'il juge appropriée.

Le conseil peut aussi mettre le coût de ces travaux à la charge:

1° de la municipalité;

2° des contribuables d'une partie du territoire de la municipalité;

3° des contribuables bénéficiant de ces travaux, lorsque ceux-ci sont effectués dans une partie du territoire de la municipalité désignée comme son «secteur central» en vertu d'un programme particulier d'urbanisme.

Le conseil peut combiner les possibilités prévues par le deuxième alinéa dans les proportions qu'il détermine.

Dans le cas visé au paragraphe 3° du deuxième alinéa, le conseil doit identifier les immeubles des bénéficiaires des travaux ou mentionner un ou plusieurs critères permettant de les identifier.

Le présent article s'applique aux fins du paiement des honoraires professionnels liés aux travaux visés, qu'ils aient été exécutés ou non. »

[37] Monsieur Mc Hugh a donc agi conformément à la loi. On ne peut y voir un abus.

[38] Les tribunaux ont maintes fois rappelé que leur rôle n'est pas de substituer leurs décisions à celles prises par un conseil municipal. Dans *Sainte-Marthe-sur-le-Lac c. 161979 Canada inc.*¹¹, analysant la répartition des coûts de travaux dans un secteur, le juge Brossard écrivait ce qui suit :

« [52] Il n'est pas du rôle du tribunal d'évaluer le bien-fondé de la décision du conseil et encore moins de s'immiscer dans cette décision en regard de son opportunité. Il faut, pour justifier l'intervention des tribunaux, conclure soit à la mauvaise foi du conseil municipal, équivalente à fraude, soit à un abus de droit manifeste, ou soit à l'absence de tout bénéfice réel pour les terrains sur lesquels on entend répartir le paiement des coûts des travaux. »

[39] En l'espèce, monsieur Bérard est contre la répartition des coûts proposée par monsieur Mc Hugh. Pour lui, l'équité devrait être de faire payer la totalité des travaux par les contribuables du secteur du Mont Cervin, puisque c'est avant tout pour eux que les travaux sont faits. Il ne voit aucune justification à faire payer 40 % de la facture par l'ensemble de la Municipalité et la solution retenue constitue du favoritisme à l'endroit des résidents du secteur.

[40] La preuve révèle plutôt que le conseil a agi sur recommandation de ses fonctionnaires. Ils ont justifié qu'une partie des coûts soit imputée à l'ensemble de la population du fait que l'infrastructure d'une artère collectrice était à refaire, et ce, à court terme. La Commission ne voit aucun abus ou favoritisme dans le choix fait par monsieur Mc Hugh et le conseil. Il s'agit plutôt d'une décision politique, prise dans l'intérêt public, visant à rendre un projet de prolongement des réseaux d'aqueduc et d'égout acceptable. Le conseil considère que les travaux de reconstruction du Chemin du Brûlé profitent à toute la population.

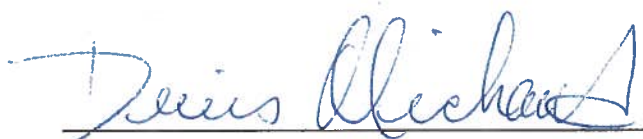
[41] On peut comprendre que certaines personnes s'opposent à cette décision politique. Toutefois, il n'appartient pas à la Commission d'en faire l'arbitrage.

[42] Pour ces motifs, la Commission est d'avis que monsieur Mc Hugh n'a commis aucun des manquements qui lui sont reprochés dans la plainte.

11. 2002, CanLII 41177 (QC CA).

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Even Mc Hugh alléguée dans la demande d'enquête ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Lac-Beauport, révisé 2014.*



DENIS MICHAUD, vice-président
Juge administratif



NANCY LAVOIE
Juge administratif

DM/NL/mh

M^e Sébastien Laprise et M^e Charles Lapointe
LANGLOIS KRONSTRÔM DESJARDINS
Pour Even Mc Hugh

COPIE CONFORME

Ce 19 jour d edimber 2014.
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.