

Commission municipale du Québec

Date : 21 juillet 2015

Dossier : CMQ-65263

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Nancy Lavoie**

**Personne visée par l'enquête : Yannick Leclerc, conseiller
Municipalité de Roquemaure**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie transmise par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹.

[2] La demande d'enquête allègue que monsieur Yannick Leclerc a contrevenu aux règles relatives aux conflits d'intérêts, plus spécifiquement aux articles 5.3.1 et 5.3.4 du Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure (le Code d'éthique et de déontologie)² ainsi qu'aux valeurs d'intégrité, de prudence, de transparence, d'indépendance de jugement et d'honneur rattachées à la fonction de membre du conseil.

[3] Plus particulièrement, la demande reproche à monsieur Yannick Leclerc d'avoir :

- Le 6 mai 2014, participé aux délibérations en omettant de divulguer son intérêt avant le début des délibérations concernant la demande du comité de relance du dépanneur afin d'obtenir une subvention équivalente aux taxes municipales annuelles pour une période de trois ans, alors que son épouse, est membre du comité de relance du dépanneur³.
- Le 3 juin 2014, participé aux délibérations en omettant de divulguer son intérêt avant le début des délibérations concernant la demande visant à financer des analyses de sol sur le terrain du dépanneur Double V, alors que son épouse est vice-présidente du Comité d'aide au développement de Roquemaure (le CADR)⁴.

1. R.L.R.Q., chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement 172 : Règlement établissant un Code d'éthique et de déontologie*, adopté le 4 mars 2014.

3. Pièce E-5 : procès-verbal de la séance du 6 mai 2014.

4. Pièces D-2 et E-6 : procès-verbal de la séance du 3 juin 2014.

- Le 14 août 2014, participé aux délibérations en omettant de divulguer son intérêt avant le début des délibérations concernant la demande de la Coopérative de solidarité (la Coopérative) d'effectuer du porte à porte afin de vendre des parts sociales aux citoyens intéressés alors que son épouse en est administratrice.
- Le 14 août 2014, participé aux délibérations en omettant de divulguer son intérêt avant le début des délibérations concernant la demande à la Municipalité d'acheter une part sociale de 250 \$ dans la Coopérative alors que son épouse en est administratrice⁵.

[4] Lors des quatre journées d'audience les 27, 28 et 29 avril 2015 tenues à Rouyn Noranda et en visio conférence le 21 mai 2015, monsieur Leclerc est présent et représenté par M^e Isabelle Breton du cabinet Cain, Lamarre, Casgrain, Wells. M^e Raphael Lescop agit à titre de procureur indépendant afin de présenter la preuve recueillie à la Commission dans un souci de recherche de la vérité et avec neutralité.

[5] Avec le consentement des élus visés Mathieu Plourde (CMQ-65262 et CMQ-65329) et Yannick Leclerc (CMQ-65263) et de leur procureur, la Commission a réuni aux fins de l'enquête, les trois dossiers puisque la demande d'enquête de ces dossiers se rapporte aux mêmes événements.

LA PREUVE

Les admissions

[6] Monsieur Leclerc fait les admissions suivantes par l'intermédiaire de son procureur :

- a) Madame Louise Vigneault est sa conjointe.
- b) Madame Vigneault est vice-présidente du CADR qui est un organisme où siège des bénévoles pour le développement de Roquemaure.
- c) Madame Vigneault est membre du comité de relance du dépanneur et du conseil d'administration de la Coopérative.

5. Pièces D-3 et E-9 : Procès-verbal de la séance du 14 août 2014, résolution 2014-08-283.

Les faits

[7] La Municipalité de Roquemaure qui abrite une population de 431 habitants est relativement isolée; la route menant à la Municipalité se termine au Lac Abitibi et les municipalités les plus proches sont Gallichan et Rapide-Danseur.

[8] Le dépanneur Double V qui appartient à madame Vicky Plourde est le seul commerce de ce type dans la Municipalité. Les citoyens peuvent y acheter des produits de première nécessité et s'approvisionner en essence. Si le dépanneur est fermé, ils devront donc effectuer un trajet d'environ 15 minutes en automobile s'ils veulent se procurer de l'essence ou des produits que l'on retrouve habituellement dans un dépanneur.

[9] La propriétaire connaît des difficultés financières depuis plusieurs années avec ce commerce. Ainsi et il y a trois ans, elle a vécu une situation précaire et songé à fermer. Des citoyens ont permis d'éviter la fermeture du dépanneur, en lui accordant un financement privé de 35 000 \$.

[10] En janvier 2014, elle est à nouveau en difficulté financière et éprouve des problèmes de santé. Elle décide de mettre son dépanneur en vente pour un prix de 130 000 \$, somme qui servira à éponger ses dettes. Malheureusement et faute d'acheteurs, elle annonce la fermeture du dépanneur Double V.

[11] En avril 2014, les citoyens se mobilisent pour conserver leur dépanneur. Un comité de relance est formé lors d'une séance à laquelle une centaine de personnes assistent.

[12] Le 6 mai 2014, le conseil municipal accepte la demande⁶ du comité de relance afin d'obtenir une subvention équivalente aux taxes municipales annuelles pour une période de trois ans, somme qui sera versée au futur propriétaire du dépanneur⁷.

[13] Afin de favoriser la vente du dépanneur à un éventuel acquéreur, le conseil municipal accepte le 3 juin 2014, une autre demande du comité de relance d'accorder un montant de 10 000 \$ pour des analyses de sol nécessaires au financement advenant la vente⁸. Cette demande est présentée par monsieur Marcel Mainville.

6. Demande écrite et signée par Kelly Plourde.

7. Procès-verbal du 6 mai 2014, 2014-05-147.

8. Procès-verbal du 3 juin 2014, 2014-05-191.

[14] Finalement, une Coopérative est formée le 5 août 2014⁹. Avec l'appui financier d'investisseurs privés, elle acquière le dépanneur.

[15] Le 14 août 2014, madame Lise Roy, membre du conseil d'administration de la Coopérative, demande au conseil municipal d'autoriser le porte à porte pour la vente de parts sociales. Elle demande également que la Municipalité achète une part sociale et qu'elle transfère à la Coopérative, la subvention équivalente au montant des taxes pour trois ans, ce que le conseil accepte.

[16] Le 14 août, le conseil municipal statue sur ces deux demandes et monsieur Leclerc participe aux délibérations et aux votes sur ces questions¹⁰.

[17] Dans sa demande d'enquête, monsieur Fernand Landry allègue que madame Vigneault a déposé au conseil municipal les différentes demandes concernant le dépanneur, notamment la subvention équivalente à la valeur des taxes pour trois ans accordée par le conseil le 6 mai 2014.

[18] Les témoignages ont plutôt confirmé que c'est Kelly Plourde qui a déposé la demande concernant la subvention équivalente aux taxes municipales pour trois ans.

[19] Monsieur Leclerc affirme que ni lui, ni sa conjointe, n'ont prêté de l'argent à madame Vicky Plourde, ou investi dans la Coopérative pour l'achat du dépanneur. Ils ne détiennent qu'une part sociale familiale de la Coopérative. Il ajoute que ses statuts prévoient qu'aucune ristourne n'est payable à ses membres, mais, un rabais de 2 % sur leurs achats est accordé.

[20] Lors de son témoignage, monsieur Leclerc explique être très conscient des règles relatives aux conflits d'intérêts. Pour cette raison, il a demandé à deux reprises à sa conjointe, si elle avait investi des sommes dans le dépanneur ou avait des intérêts dans celui-ci.

9. Pièce D-3.

10. Procès-verbal du 14 août 2014.

ARGUMENTATION

[21] M^e Breton rappelle que pour décider s'il y a un manquement au Code d'éthique et de déontologie, la preuve doit être sérieuse, précise et sans ambiguïté et selon le principe de la balance des probabilités. Faisant référence aux décisions rendues par la Commission, elle ajoute que l'on ne peut accorder aux doutes, impressions, insinuations et soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un acte dérogatoire¹¹.

[22] Citant des extraits de doctrine à l'égard du conflit d'intérêts, elle ajoute que pour qu'il y ait conflit d'intérêts, l'intérêt de l'élu doit avant tout être qualifié de personnel et distinct de celui de la communauté qu'il représente¹².

[23] De plus, en matière d'intérêt pécuniaire, l'intérêt doit être particulier par opposition à l'intérêt général. Il doit avoir un effet palpable et réel sur les affaires de l'élu¹³.

[24] Selon elle, la preuve démontre que ni monsieur Leclerc, ni son épouse, n'avaient d'intérêt particulier dans la vente ou l'achat du dépanneur double V. Ils n'y ont investi aucune somme autre que l'achat d'une part sociale dans la Coopérative. Leur intérêt était le même que les autres citoyens de la Municipalité : maintenir leur dépanneur et la station-service en opération. La subvention de 10 000 \$ était versée au CADR, un organisme sans but lucratif, dans lequel madame Vigneault, vice-présidente agit bénévolement.

[25] De plus, il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque la décision implique un organisme sans but lucratif, comme l'a déjà décidé la Commission dans l'affaire Côté¹⁴.

[26] Plus précisément, monsieur Leclerc n'était pas en conflit d'intérêts, lorsqu'il a voté pour l'octroi d'un congé de taxes pour trois ans, (demandé par le comité de relance et présenté par Kelly Plourde et non par madame Vigneault) puisque ni lui, ni aucun membre de ce comité, n'a d'intérêt différent de celui de la population.

[27] Il n'a aucun intérêt particulier dans la subvention pour les analyses de sol et s'il en avait un, celui-ci serait hypothétique puisque les résultats étaient à ce stade inconnus et pourraient même être nuisibles pour la vente du dépanneur.

11. *Dignard*, CMQ-64717, 31 janvier 2014.

12. Jean HÉTU et Alain R. ROY, *Éthique et gouvernance municipale : Guide de prévention des conflits d'intérêts*, 2^e éd., Publications CCH, Brossard, 2013, p. 1.

13. Préc., note 9; *Poirier, More et Vadeboncoeur*, CMQ-64895, CMQ-64896 et CMQ-64897, 10 juin 2014.

14. *Côté, Charron et Massé*, CMQ-64733, 20 mars 2014.

[28] Quant à la Coopérative, ni lui, ni sa conjointe, n'ont d'intérêts particuliers dans celle-ci. Madame Vigneault agit bénévolement comme administratrice et aucune ristourne n'est versée. L'impact financier d'y être membre est tellement minime qu'il ne peut influencer monsieur Leclerc.

[29] M^e Raphael Lescop procureur de la Commission, rappelle les principes qui doivent guider les juges administratifs dans l'appréciation d'un manquement par un élu. En appui, il cite la jurisprudence pertinente qui démontre que monsieur Leclerc pouvait participer aux délibérations et aux votes sur ces questions. Les décisions de la Commission dans les affaires *Lavoie, Miller et Fortin* sont les plus significatives à cet égard¹⁵.

[30] M^e Lescop suggère que la preuve démontre que monsieur Leclerc et sa conjointe, n'avaient aucun intérêt pécuniaire direct ou indirect lorsque les résolutions du conseil du 6 mai, 3 juin et 14 août 2014 ont été adoptées. Ni lui, ni sa conjointe, n'avaient prêté des sommes à madame Vicky Plourde pour le dépanneur, ni pour l'achat de celui-ci par la Coopérative.

ANALYSE

[31] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, 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 de la Municipalité.

[32] Pour ce faire, l'enquête doit être conduite 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.

[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 d'éthique et de déontologie de la Municipalité.

15. *Lavoie*, CMQ-64903, 16 juillet 2014; *Miller et Du Sablon*, CMQ-64607 et CMQ-64608, 29 août 2013; *Fortin*, CMQ-65246, 31 mai 2013.

[34] 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 et de déontologie de la Municipalité, la preuve obtenue doit 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 en éthique et déontologie en matière municipale¹⁶.

[36] Enfin, elle doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* 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 MUNICIPALITÉ ?

[37] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a enfreint certaines règles du Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit d'abord être convaincue que les actes reprochés à monsieur Leclerc se sont effectivement produits. Enfin, elle doit être convaincue que ces agissements, propos ou comportements constituent des manquements au Code d'éthique et de déontologie.

[38] Elle doit examiner les actes reprochés en regard des règles énoncées aux articles 5.3.1 et 5.3.4 dans le Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité qui se lisent ainsi :

« 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.

[...]

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

5.3.4. Il est interdit à tout membre de traiter le dossier d'un membre de sa famille, d'un proche ou d'un ami. Si l'on se voit confier un tel dossier, en informer immédiatement le directeur général. »

[39] Après analyse, la Commission retient de la preuve les éléments suivants :

- Yannick Leclerc et son épouse n'ont aucun intérêt pécuniaire direct ou indirect dans le dépanneur Double V¹⁷;
- Ils ne sont pas des créanciers du dépanneur Double V ou de Vicky Plourde;
- Ils n'ont aucun intérêt pécuniaire direct ou indirect dans la Coopérative qui a acheté le dépanneur Double V;
- Louise Vigneault n'a pas d'intérêt pécuniaire direct ou indirect dans le CADR¹⁸;
- La demande de subvention pour l'équivalent des taxes municipales a été présentée par Kelly Plourde au nom de comité de relance du dépanneur, qui a fait cette demande¹⁹;
- La demande de financement pour les analyses de sol au montant de 10 000 \$ a été présentée par Marcel Mainville et non par madame Vigneault;
- Au moment où le conseil municipal a accepté que la subvention concernant les taxes municipales soit transférée à la Coopérative, le 14 août 2014, cette dernière envisageait de louer le dépanneur Double V et non de l'acheter.

[40] Le Code d'éthique et de déontologie ne définit pas l'intérêt personnel. La Commission dans la décision *Lavoie*²⁰, précisait à ce sujet :

« [40] De plus, même si M. Lavoie avait participé à une décision octroyant une subvention au Tremplin lors d'un caucus ou d'une séance publique, il n'aurait pas eu un intérêt personnel dans la décision, pas plus que sa conjointe. En effet, pour établir un intérêt personnel, la preuve doit démontrer que les décisions

17. Pièce E-13 : documents de faillite de Vicky Plourde.

18. Pièce D-2 : Relevé du Registraire des entreprises qui indique que le CADR est une personne morale sans but lucratif et qu'elle ne compte aucun salarié.

19. Pièce D-1.

20. *Lavoie*, préc., note 15.

prises ont procuré à la personne concernée un avantage, « pécuniaire ou non » selon le Code. Pour ce faire, il faut regarder si ces décisions ont eu un effet palpable et réel sur leurs affaires²¹.

[41] Dans le présent cas, les subventions ou l'aide technique et matérielle donnée par la Ville au Tremplin n'ont aucune incidence sur les affaires de M. Lavoie ou de sa conjointe. Tout au plus, l'effet palpable et réel qu'elles pourraient avoir serait de lui procurer une satisfaction ou une gratification morale liée à la bonne marche du Tremplin et de son festival. Un intérêt aussi minime n'est pas sanctionné par le Code²². »

[41] Monsieur Leclerc retire-il un intérêt palpable ou réel des décisions prises par le conseil auxquelles il a participé ? La Commission est d'avis que non. Son intérêt est général et c'est le même que celui de la communauté, soit de conserver le dépanneur et la station-service en opération.

[42] Après analyse de la preuve et des dispositions du Code d'éthique et de déontologie, la Commission est d'avis que les 6 mai, 3 juin et 14 août 2014, lorsqu'il prend part aux délibérations et aux votes sur les différentes demandes concernant le dépanneur Double V ou la Coopérative, monsieur Leclerc n'a pas d'intérêt personnel dans la question, ni même son épouse qui ne retire aucun intérêt palpable ou réel de ces décisions. Il n'a donc pas favorisé son intérêt personnel ou celui d'une autre personne. Il pouvait prendre part aux délibérations et n'a commis aucun manquement au Code d'éthique et de déontologie.

[43] En ce qui concerne l'article 5.3.1, la Commission est d'avis que les délibérations du conseil auxquelles monsieur Leclerc a participé concernent Vicky Plourde et non Louise Vigneault, qui n'agissait que pour le Comité de relance, le CADR ou la Coopérative et non à titre personnel. En l'absence d'une preuve probante à cet égard, on ne peut prétendre que cela ait pu influencer monsieur Leclerc.

[44] Au surplus, l'article 5.3.4 est difficilement applicable en raison de l'absence de définition des termes « parents ou amis ».

[45] Enfin, on reproche à monsieur Leclerc de ne pas avoir respecté certaines valeurs du Code d'éthique et de déontologie. Bien que la Commission n'ait pas le pouvoir de sanctionner le non-respect des valeurs, elle constate que la preuve par ailleurs n'établit pas que monsieur Leclerc ne les a pas respectées.

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

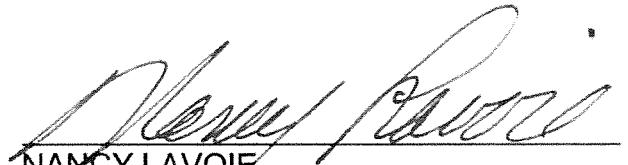
22. *Côté, Charron et Massé*, préc. note 14.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur YANNICK LECLERC ne constitue pas un manquement aux règles prévues au Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Roquemaure.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif



NANCY LAVOIE
Juge administratif

M^e Raphaël Lescop
LeChasseur avocats ltée
Pour la Commission municipale

M^e Isabelle Breton
CAIN LAMARRE CASGRAIN WELLS
Pour l'élu Yannick Leclerc

Audiences : les 27, 28 et 29 avril et 21 mai 2015

TU/NL/lg

COTIE CONFORME
Ce... 21^e jour de juillet
CÉLINE LAMARRE, notaire
Secrétaire C.M.Q. 2015