

Commission municipale du Québec

Date : Le 22 novembre 2016

Dossier : CMQ-65474

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

**Personne visée par l'enquête : Lucie Gravel, mairesse
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, le 21 juillet 2015 conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] La demande d'enquête reproche principalement à Lucie Gravel, mairesse, d'avoir eu une conduite dérogatoire aux articles 5.3.1, 5.3.2, 5.4 et 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* (le Code d'éthique)². Les comportements sont énoncés par la procureure indépendante, comme suit :

1. Le ou vers le 3 juin 2014, Lucie Gravel, mairesse de Roquemaure, aurait manqué aux obligations des articles 5.3.1 et/ou 5.3.2 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* en participant aux délibérations, au vote et/ou en utilisant son droit de veto pour l'adoption de la résolution accordant une aide financière au COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE ROQUEMAURE, favorisant ainsi ses intérêts personnels politiques en raison de la rivalité qui l'oppose à la majorité des membres du conseil et/ou afin d'empêcher la relance du Dépanneur double V en raison du refus du conseil d'adopter son projet de centre multi-services et/ou parce qu'elle souhaite que le dépanneur soit inclus dans ce centre;
2. Le ou vers le 6 juin 2014, Lucie Gravel, mairesse de Roquemaure, aurait manqué aux obligations des articles 5.3.1 et/ou 5.3.2 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* en demandant un avis juridique sur la légalité de la résolution proposée le 3 juin 2014 accordant une aide financière au COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE ROQUEMAURE alors que le conseil avait refusé de demander un avis sur cette question le ou vers le 3 juin 2014, favorisant ainsi ses intérêts personnels politiques en raison de la rivalité qui l'oppose à la majorité des membres du conseil et/ou afin d'empêcher la relance du Dépanneur double V

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

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

- en raison du refus du conseil d'adopter son projet de centre multi-services et/ou parce qu'elle souhaite que le dépanneur soit inclus dans ce centre;
3. Le ou vers le 26 juin 2014, Lucie Gravel, mairesse de Roquemaure, aurait manqué aux obligations de l'article 5.4 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* en utilisant les ressources de la municipalité pour convoquer de son propre chef une rencontre avec le CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT et les citoyens au sujet de la relance du dépanneur, ceci à des fins personnelles politiques en raison de la rivalité qui l'oppose à la majorité des membres du conseil et/ou afin d'empêcher la relance du Dépanneur double V en raison du refus du conseil d'adopter son projet de centre multi-services et/ou parce qu'elle souhaite que le dépanneur soit inclus dans ce centre;
 4. Le 19 novembre 2014, Lucie Gravel, mairesse de Roquemaure et membre du COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE ROQUEMAURE, aurait manqué aux obligations des articles 5.3.1, 5.3.2, 5.3.4 et 5.3.7 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* en participant aux délibérations et à la décision du COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE ROQUEMAURE de rembourser à la FERME LE RELAIS et/ou à son conjoint Réjean Lévesque et/ou à son fils Francis Lévesque les sommes prêtées en 2011 pour la relance du Dépanneur double V, favorisant ainsi ses intérêts personnels et/ou les intérêts de son conjoint et/ou de son fils;
 5. Lucie Gravel, mairesse de Roquemaure, aurait manqué aux obligations de l'article 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* en utilisant, communiquant ou en tentant d'utiliser ou de communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels politiques dans le contexte de la rivalité politique qui l'oppose à la majorité des autres membres du conseil :
 - a. Le ou vers le 10 mars 2015, en divulguant au citoyen Fernand Landry que Marie-Christine Pinard, employée de la municipalité et fille de l'ancien maire Léo Pinard, aurait commis des actes criminels pour qu'il pose des questions à ce sujet lors de la séance;
 - b. Le ou vers le 10 mars 2015, en divulguant lors de la séance avoir rencontré les policiers et qu'une plainte en matière criminelle a été déposée contre Marie-Christine Pinard;

- c. Le ou vers le 10 mars 2015, en divulguant lors de la séance que la plainte concernant le respect des normes environnementales concerne le champ d'épuration d'André Dupuis, inspecteur municipal;
 - d. Le ou vers le 8 avril 2015, en remettant à Fernand Landry, citoyen de la municipalité, le procès-verbal d'une séance.
6. Entre le 23 octobre 2014 et le 19 mars 2015, Lucie Gravel, mairesse de Roquemaure, aurait manqué aux obligations des articles 5.3.1 et/ou 5.3.2 et/ou 5.3.4 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* en rencontrant le groupe AECOM pour donner mandat à l'urbaniste de modifier à l'insu du conseil et/ou sans autorisation l'affectation du lot 32B-P du rang 3 du Canton de Roquemaure pour permettre d'y installer le centre multi-services, favorisant ainsi ses intérêts personnels politiques en raison de la rivalité qui l'oppose à la majorité des membres du conseil et/ou en raison du refus du conseil d'adopter son projet de centre multi-services et/ou parce qu'elle souhaite que le dépanneur soit inclus dans ce centre;
7. Entre le 3 février 2015 et le 19 mars 2015, Lucie Gravel, mairesse de Roquemaure, aurait manqué aux obligations de l'article 5.3.1 et/ou 5.3.2 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure* en tentant de faire adopter, sur de fausses représentations et/ou à l'insu des autres membres du conseil, une résolution pour modifier l'affectation du lot 32B-P du rang 3 du Canton de Roquemaure pour permettre d'y installer le centre multi-services, favorisant ainsi ses intérêts personnels politiques en raison de la rivalité qui l'oppose à la majorité des membres du conseil et/ou en raison du refus du conseil d'adopter son projet de centre multi-services et/ou parce qu'elle souhaite que le dépanneur soit inclus dans ce centre.

[3] Lors des audiences tenues les 9, 10 et 11 août 2016 à Rouyn-Noranda, Lucie Gravel est présente et représentée par M^e Marie-Hélène Bastien³. M^e Julie D'Aragon⁴ agit comme procureure indépendante pour la Commission.

[4] La Commission prend le dossier en délibéré le 23 août 2016, soit après la réception des derniers engagements et preuve documentaires requis lors de l'audience.

3. Cliche, Matte, Jolicoeur.

4. D'Aragon Dallaire.

ORDONNANCE DE MISE SOUS SCELLÉS ET DE CONFIDENTIALITÉ, DE NON-DIVULGATION ET DE NON-PUBLICATION

[5] La Commission a prononcé, le 16 avril 2016, une ordonnance de mise sous scellés de l'opinion juridique rendue par M^e Sandra Éthier et de la facture d'honoraires, ainsi qu'une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication à l'égard de ces documents juridiques pour valoir jusqu'à sa décision finale dans ce dossier.

[6] La Commission est d'avis qu'il est dans l'intérêt public de ne pas rendre accessible des documents comportant des informations confidentielles protégées par le secret professionnel et qu'elle a le devoir de protéger de tels documents.

[7] Considérant que l'opinion juridique du 2 juillet 2014 est protégée par le secret professionnel et qu'il n'y a pas eu de renonciation au secret professionnel, ni de la part de madame Gravel ni de la part de la Municipalité, la Commission maintiendra l'ordonnance de mise sous scellés et l'ordonnance de confidentialité déjà émise à cet égard.

Demande de retrait de certains manquements reprochés

[8] La procureure indépendante demande à la Commission l'autorisation de retirer les manquements 4 et 5d). M^e D'Aragon précise que son enquête ne lui a pas permis d'obtenir d'éléments de preuve pouvant soutenir le manquement 4. Quant au manquement 5d), comme les procès-verbaux sont des documents publics, madame Gravel ne peut contrevenir aux dispositions du Code d'éthique relatif à la divulgation d'informations confidentielles.

[9] M^e Bastien ne s'objecte pas à la demande de retrait.

[10] La Commission qui est satisfaite des représentations faites, autorise le retrait de ces deux manquements.

LA PREUVE

[11] Aux fins de son enquête, la Commission a entendu la plaignante, madame Lucie Gravel, et cinq témoins. La Commission a également pris connaissance des documents produits au soutien de la demande.

[12] La Commission a de plus examiné les pièces produites par les témoins au cours des audiences, ainsi que les procès-verbaux du conseil municipal pour les séances pertinentes à l'enquête.

Les admissions

[13] M^e Bastien consent à la production de tous les documents émanant de la Municipalité sans que le témoignage de la directrice générale et secrétaire-trésorière ne soit nécessaire.

Les faits

[14] Madame Gravel est mairesse de Roquemaure depuis novembre 2013. Auparavant, elle a occupé le poste de directrice générale adjointe de la Municipalité.

[15] À cette époque, elle a présenté au conseil municipal un projet d'implantation d'un centre multi-services qui abriterait : une bibliothèque, une cuisine communautaire, un musée religieux, une salle d'expositions de peintures, une maison de jeunes et une salle de cinéma.

[16] La Municipalité de Roquemaure dont la population est 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.

Relance du dépanneur, droit de veto et avis juridique

[17] 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.

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

[19] 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'acheteur, elle annonce la fermeture.

[20] En cas de fermeture, les citoyens devront effectuer un trajet d'environ 15 minutes en automobile pour se procurer de l'essence ou des produits que l'on trouve habituellement dans ce type de commerce.

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

[22] Le 6 mai 2014, le conseil municipal accepte la demande de subvention⁵ du comité de relance équivalente aux taxes municipales annuelles pour une période de trois ans, somme dont bénéficiera le futur propriétaire du dépanneur.

[23] Afin de favoriser la vente du dépanneur à un éventuel acquéreur, le conseil municipal accepte par résolution, le 3 juin 2014, la demande du comité de relance de lui accorder un montant de 10 000 \$ pour des analyses de sol nécessaires au financement advenant sa vente⁶. Cette demande est présentée par monsieur Marcel Mainville.

[24] Madame Gravel, qui doute de la légalité de cette résolution du conseil, exerce son droit de veto et demande personnellement une opinion juridique dont elle assume les frais.

[25] Certaines personnes, dont la plaignante et des membres du conseil municipal, perçoivent l'hésitation de madame Gravel, à donner un appui inconditionnel au projet de relance du dépanneur, comme le désir de celle-ci de voir son projet de centre multi-services se réaliser.

[26] Lors de son témoignage, madame Gravel confirme ne pas avoir négocié son appui à la relance du dépanneur en échange de la réalisation d'un éventuel centre multi-services. Elle affirme que la relance du dépanneur était dans l'intérêt des citoyens.

[27] Lorsqu'elle reçoit l'opinion juridique de M^e Éthier qui confirme l'illégalité de l'aide de 10 000 \$, elle en fait part au conseil municipal.

[28] Le 2 juillet 2014, le conseil municipal décide à l'unanimité que la Municipalité assumera le coût de l'opinion juridique requise par madame Gravel⁷.

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

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

7. Procès-verbal du 2 juillet 2014, 2014-07-242.

[29] Lors de son témoignage, la plaignante reproche à la mairesse d'avoir utilisé son droit de veto alors qu'avant la séance, tous semblaient d'accord avec la résolution. Elle s'exprime en ces termes : « après son droit de veto, on était frustrés », « avant l'avis juridique on était tous dans le même sens ». « Ce n'est pas l'opinion juridique qui est problématique, c'est le contexte dans lequel ça se passe ».

Utilisation des ressources de la Municipalité

[30] Devant l'annulation de deux réunions d'informations par le Comité d'aide du développement de Roquemaure (CADR), madame Gravel convoque le 26 juin 2014 une réunion à laquelle tous les citoyens et le CADR sont invités afin de faire le point sur le dossier de relance du dépanneur. Ce dossier a une importance capitale pour la population et il est dans l'intérêt des citoyens de les informer sur son avancement et de répondre à leurs questions.

[31] L'invitation se fait par le biais d'une lettre transmise dans tous les foyers de Roquemaure. Les coûts pour la transmission de cette lettre sont assumés par la Municipalité et s'élèvent à 24 \$.

[32] Lors de son témoignage, madame Gravel affirme qu'à l'occasion d'une séance préparatoire, les membres du conseil ont approuvé les frais de média-poste pour la transmission de l'avis de convocation à la population.

[33] Madame Gravel affirme que lors de cette réunion, il ne fut aucunement question de son projet de centre multi-services. Elle n'est contredite par aucun témoin.

[34] Finalement, une coopérative est formée le 5 août 2014. Elle acquiert le dépanneur et les activités du commerce y sont reprises.

Divulgence d'informations confidentielles

[35] Le 16 février 2015, une personne informe monsieur Fernand Landry, citoyen et policier retraité, qu'elle soupçonne une employée de la Municipalité de vol. Il s'agissait de vol d'argent provenant des « douches payantes » du camping municipal.

[36] Monsieur Landry a interrogé la victime qui prétendait s'être fait voler l'argent des douches. Il rédige la version de la victime et en remet une copie à madame Gravel à la fin février. Il désire compléter son enquête et madame Gravel ne s'y objecte pas. Il est alors convenu que monsieur Landry rencontre d'autres témoins et rédige leur version.

[37] Devant la gravité de la situation qui implique une employée municipale, madame Gravel se rend à la direction régionale du MAMOT à Rouyn-Noranda et y rencontre une conseillère. Celle-ci lui recommande d'en parler avec la directrice générale de la Municipalité.

[38] Comme le contrat de cette employée arrivait à échéance et que le conseil municipal était sur le point de le renouveler, madame Gravel téléphone au MAMOT afin d'obtenir des conseils.

[39] Elle discute alors avec un conseiller en gestion municipale. Elle présente la situation et explique qu'elle subit de l'intimidation de certains membres du conseil. Celui-ci lui recommande de déposer une plainte à la Sûreté du Québec (SQ) sans passer par le conseil municipal, étant donné le climat et le contexte qui prévalent à Roquemaure.

[40] À la suite de ce conseil, elle se rend au poste de police de la SQ en compagnie de messieurs Landry et Paradis. Elle désire y prendre des informations, car elle craint les répercussions du dépôt d'une plainte criminelle.

[41] Finalement, elle remet aux policiers tous les documents qu'elle possède. Ils l'informent qu'ils analyseront le tout et feront enquête.

[42] Lors de la réunion préparatoire du conseil, elle informe les conseillers du dépôt de la plainte à la police.

[43] Lors de la séance du conseil du 10 mars 2015, où le conseil devait renouveler le contrat de l'employée, elle est surprise et mal à l'aise lorsque monsieur Landry lui demande si une plainte a été déposée contre cette dernière.

[44] Prise de court et sans vouloir confirmer le dépôt de la plainte, elle tente de répondre à la question.

[45] Le conseil municipal décide alors de reporter le renouvellement du contrat de cette employée à une autre séance.

[46] Lors de son témoignage madame Gravel affirme qu'elle n'a jamais demandé à monsieur Landry de poser une question qui l'obligerait à révéler qu'une plainte pour vol a été déposée contre l'employée.

[47] Par ailleurs, lors de la séance du 10 mars 2015, un citoyen demande à madame Gravel si l'inspecteur municipal faisait l'objet d'une enquête environnementale relativement à son champ d'épuration.

[48] Elle répond à la question du citoyen et confirme que l'inspecteur municipal est la personne qui a fait l'objet de cette enquête.

[49] Lors de son témoignage, l'inspecteur municipal confirme qu'il avait autorisé madame Gravel à parler de son dossier publiquement. Il précise que lors du dépôt de la plainte au ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques, les travaux étaient déjà réalisés et la situation régularisée.

Modification de l'affectation du lot 32B-P

[50] En 2013, la consultante en urbanisme chez Aecom a le mandat de mettre à jour le règlement de zonage sur lequel elle avait déjà travaillé en 2012.

[51] Plusieurs rencontres se tiennent avec les membres du comité consultatif d'urbanisme (CCU) qui est composé de deux conseillers, de l'inspecteur municipal, de la mairesse et de la directrice générale et secrétaire-trésorière.

[52] Lors d'une rencontre tenue en mai 2014, la consultante fait remarquer au CCU qu'une résidence située sur le lot 32B-P se retrouverait dans une zone résidentielle alors qu'elle a toujours été dans une zone commerciale.

[53] On explique à la consultante qu'il s'agit d'une ancienne école qui avait toujours été située dans une zone commerciale. Elle précise qu'il serait peut-être opportun que ce bâtiment soit inclus dans la zone mixte commerciale afin d'y permettre un usage commercial ultérieurement.

[54] L'inspecteur municipal propose que le lot 32B-P soit inclus dans la zone commerciale comme il l'était auparavant. Le CCU est d'accord que cette ancienne école demeure zonée commerciale mixte et non seulement résidentielle.

[55] Lors des rencontres du CCU, madame Gravel n'a jamais parlé de son projet de centre multi-services.

[56] Le projet de règlement 174 a été préparé par la consultante et avait pour but de simplifier le règlement. Il était à l'agenda depuis 2014.

[57] Madame Gravel a reçu les documents concernant la modification du règlement en même temps que les autres conseillers et elle en fait la lecture lors de la séance du 19 mars 2015⁸.

[58] Aucun des membres du conseil n'a demandé que l'on reporte la date d'approbation des règlements afin que des questions soulevées puissent être résolues.

[59] Les conseillers n'ont jamais posé de questions aux membres du CCU ou à madame Gravel. De plus, ils n'ont pas demandé d'information à la consultante concernant ce règlement.

REPRÉSENTATIONS

Procureure indépendante

[60] M^e D'Aragon procureure indépendante, rappelle les manquements qui sont reprochés à la mairesse Gravel, le degré de preuve requis et l'interprétation des règles du Code d'éthique.

[61] Elle précise les éléments de preuve que la Commission devrait prendre en considération lors de son analyse.

Procureure de l'élue

[62] M^e Bastien propose son analyse de la preuve à l'égard de chacun des manquements qui sont reprochés à sa cliente.

[63] M^e Bastien rappelle les éléments suivants qui découlent de la preuve :

- Le contexte personnel et politique du dossier ;
- La rivalité politique au sein du conseil ;
- Les manœuvres d'intimidation envers la mairesse ;
- Le refus des membres du personnel et du conseil de transmettre les informations à madame Gravel ;

8. Procès-verbal du 19 mars 2015.

- La plainte a été portée alors que madame Lucie Gravel devait ou avait témoigné dans le cadre d'un dossier concernant les conseillers Mathieu Plourde et Yannick Leclerc.

[64] Elle soumet que madame Gravel n'a commis aucun des manquements qui lui sont reprochés.

L'ANALYSE

[65] Les articles pertinents du Code d'éthique et de déontologie sont les suivants :

« 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.

5.3.2 Il est interdit à tout membre de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

[...]

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.

[...]

5.3.7 Le membre qui est présent à une séance au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier doit divulguer la nature générale de cet intérêt, avant le début des délibérations sur cette question. Il doit aussi s'abstenir de participer à ces délibérations, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

Lorsque la séance n'est pas publique, le membre doit, en plus de ce qui précède, divulguer la nature générale de son intérêt, puis quitter la séance, pour tout le temps que dureront les délibérations et le vote sur cette question.

Lorsque la question à propos de laquelle un membre a un intérêt pécuniaire est prise en considération lors d'une séance à laquelle il est absent, il doit, après avoir pris connaissance de ces délibérations, divulguer la nature générale de son intérêt, dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait.

Le présent article ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt du membre consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travaux attachés à ses fonctions au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal.

Il ne s'applique pas non plus dans le cas où l'intérêt est tellement minime que le membre ne peut raisonnablement être influencé par lui.

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.

[...]

5.7 Abus de confiance et malversation

Il est interdit à un membre de détourner à son propre usage ou à l'usage d'un tiers un bien appartenant à la municipalité. »

[66] 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'élue visée 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*.

[67] 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'élue visée par l'enquête à une défense pleine et entière.

[68] La Commission doit 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'élue visée par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le Code d'éthique. Toutefois, la preuve retenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté⁹.

9. Bourassa, CMQ-63969, 30 mars 2012.

[69] Enfin, la Commission 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'ÉLUE A-T-ELLE COMMIS DES MANQUEMENTS AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DE LA MUNICIPALITÉ ?

[70] Pour conclure que l'élue visée par la demande d'enquête a enfreint certaines règles du *Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité*, la Commission doit être convaincue que les agissements et les comportements qui sont reprochés à Lucie Gravel, se sont effectivement produits, et que ces agissements, propos ou comportements constituent des manquements au Code d'éthique.

[71] La Commission retient certains éléments du résumé des témoignages qu'a faits M^e Bastien et qui sont conformes à la preuve présentée.

Relance du dépanneur, droit de veto et avis juridique

[72] La preuve démontre que devant certaines craintes qu'elle entretenait quant à la légalité de la subvention accordée par la résolution, madame Gravel a préféré utiliser son droit de veto et requérir une opinion juridique.

[73] Madame Gravel a utilisé son droit de veto conformément aux dispositions du *Code municipal du Québec*¹⁰. En effet, l'article 142 de ce Code prévoit expressément que la mairesse, en tant que chef du conseil, exerce un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires de la Municipalité. Il se lit ainsi :

« **142.1** Le chef du conseil exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité, voit spécialement à ce que les revenus de la corporation soient perçus et dépensés suivant la loi, veille à l'accomplissement fidèle et impartial des règlements et des résolutions et communique au conseil les informations et les recommandations qu'il croit convenables dans l'intérêt de la municipalité ou des habitants de son territoire. »

10. RLRQ, chapitre C-27.1.

[74] La jurisprudence a reconnu qu'un maire pouvait requérir une opinion juridique dans le cadre de son pouvoir énoncé à l'article 142. Dans l'affaire *Lamoureux c. Saint-Patrice-de-Sherrington (Municipalité de)*¹¹, la Cour supérieure s'exprime ainsi :

« 10. [...] Rappelons qu'en vertu de l'article 142 du *Code municipal du Québec*, le maire est le chef du conseil ... »

[...]

Nous sommes d'avis que de refuser au maire de contacter les procureurs de la municipalité à moins d'une autorisation préalable du conseil pourrait constituer, dans certains cas, un empêchement pour lui d'exercer ses fonctions adéquatement.

[...]

Une résolution comme celle qui est envisagée, bien que pas illégale, nous paraît incompatible avec l'exercice des droits de surveillance et de contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité dévolus au maire à titre de chef du conseil.

[...]

14. On a objecté que le maire peut toujours en cas (*sic*) d'urgence, agir en vertu de l'article 937 C.M.Q.

15. Très bien mais que fait le maire en absence d'urgence quand il a besoin d'une opinion légale dans une situation donnée qui l'oppose aux membres du conseil ou à un de ceux-ci dans une affaire regardant la municipalité?

16. Doit-il s'adresser à l'inspecteur municipal nommé par le conseil ou à l'avocat de la municipalité également nommé par le conseil qui serait alors en conflit d'intérêts ou consulter un avocat de son choix?

17. Si l'inspecteur municipal ne lui permet pas de consulter il pourra toujours le congédier. Mais comment congédie-t-on (*sic*) un cadre dans une municipalité?

18. En l'espèce on tente de placer le maire dans la même position que celui de la municipalité de Val Béclair.

19. L'article 142 C.M.Q. confère au maire certaine prérogative et toute tentative de l'empêcher de les exercer doit être réprouvée. »

[75] À l'époque, madame Gravel acceptait d'assumer les frais d'opinion juridique voulant éviter toute contestation au niveau du conseil municipal.

[76] Cependant, et après que l'opinion eut confirmé l'illégalité de la résolution du financement de dix mille dollars, le conseil a résolu à l'unanimité d'assumer les honoraires encourus pour cette opinion.

11. J.E. 2000-519 (C.S.).

[77] Dans le présent dossier, il n'y a aucune preuve que madame Gravel avait un intérêt personnel dans la résolution relative au financement du dépanneur, ni que son projet de centre multi-services était en voie de réalisation. Les intérêts de madame Gravel doivent être distincts de l'intérêt général, sans en être exclusifs.

[78] La preuve démontre au contraire que madame Gravel était en faveur de la réouverture du dépanneur, ce qui transparaît de plusieurs résolutions. Elle participait au processus pour la réouverture du dépanneur et s'est impliquée pour ce faire. De plus, le centre multi-services était seulement une vision future de madame Gravel.

[79] D'autre part, il n'y a aucune preuve que le dépanneur nuisait à son projet de centre multi-services puisque celui-ci ne prévoyait pas de commerce à l'intérieur. De plus, le dépanneur est une station-service qui est la seule qui vend de l'essence dans la Municipalité. Il est difficile d'imaginer déménager la station-service sur le terrain d'un éventuel centre multi-services à caractère socioculturel.

Utilisation des ressources de la Municipalité

[80] La mairesse, à titre de chef de la Municipalité, se devait de convoquer une réunion puisque le dossier du dépanneur avait une importance capitale pour la population et qu'il était dans l'intérêt de celle-ci.

[81] La preuve démontre que le conseil municipal était d'accord pour que la mairesse convoque une réunion. Dans son témoignage non contredit, elle affirme que les membres du conseil avaient approuvé lors d'une séance préparatoire, les frais de média-poste qui s'élèvent en réalité à 24 \$,

[82] À aucun moment, lors de cette réunion d'information, la question du centre multi-services n'a été évoquée. Selon les témoins entendus, la rencontre a été faite à la demande des citoyens et il n'a été question que de la réouverture du dépanneur.

[83] La preuve contredit les allégations de la plainte voulant que madame Gravel soit opposée à la réouverture du dépanneur.

[84] Il est utile de rappeler ici, les commentaires de la Commission dans l'affaire *Bernier*¹² :

12. *Bernier (Re)*, [2013], Can LII 13949 (QC CMNQ).

« [50] La Commission tient à souligner qu'on ne peut accorder aux doutes, aux impressions, aux insinuations, ou aux soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un acte dérogatoire.

[...]

[63] Les arguments soumis par les personnes ayant demandé la tenue de cette enquête pour démontrer l'intérêt que pourrait avoir monsieur Bernier dans l'issue du vote sur la résolution du 9 janvier 2012, ne sont pas sérieux et ne peuvent être retenus par la Commission, car ils n'ont pas une force probante suffisante.

[64] La Commission est d'avis que lorsque monsieur Bernier vote contre cette résolution le 9 janvier 2012, il n'a aucun intérêt personnel dans cette décision.

[65] De plus, rien dans les témoignages entendus ou les documents déposés au cours de l'enquête ne permet de soutenir qu'en votant contre cette résolution il a voulu favoriser de façon abusive les intérêts d'une autre personne.

[66] Le fait de connaître les administrateurs ou les organisateurs d'un festival visés par une éventuelle poursuite, ne permet pas de conclure à une situation de conflit d'intérêts en l'absence d'une preuve probante démontrant que l'élu visé par la demande d'enquête a favorisé les intérêts d'une autre personne.

[67] La Commission tient à souligner que le manque d'objectivité et de modération démontré par les demandeurs durant leur témoignage affecte leur crédibilité.

[68] La Commission constate que cette demande d'enquête s'inscrit dans un contexte politique particulier, animé par des conflits de personnalités importants et de l'incompréhension entre certains élus de la Municipalité.

[69] En conséquence, la Commission est d'avis que rien dans la preuve testimoniale ou documentaire reçue, ne permet de conclure à un manquement déontologique de la part de monsieur Stéphane Bernier. »

[85] Ainsi, l'analyse de la preuve permet de conclure que madame Gravel n'a pas commis ce manquement qui lui est reproché.

Divulgence d'informations confidentielles

[86] On reproche à madame Gravel d'avoir divulgué des informations qui ne sont pas généralement à la disposition est du public, et ce, à trois reprises. Deux concernent le dépôt de la plainte criminelle à l'endroit d'une employée et une autre relative à la plainte environnementale.

[87] La preuve démontre que ce n'est pas madame Gravel qui a informé monsieur Landry de la plainte de vol, puisque c'est ce dernier qui a initié l'enquête à la demande d'une victime.

[88] Lors de la séance du conseil du 10 mars 2015, c'est monsieur Landry qui, étant au courant de cette situation (il a reçu la plainte et a procédé à une enquête) pose une question sur le dépôt d'une plainte criminelle impliquant une employée de la Municipalité. Il s'inquiète qu'on renouvelle le contrat d'une employée soupçonnée de vol.

[89] La mairesse a été surprise par la question et n'avait pas l'intention de divulguer ce renseignement.

[90] Rappelons qu'elle n'a informé le conseil municipal de cette plainte que quelques minutes avant la séance.

[91] La preuve démontre que cette information a été dévoilée au public par la question pour le moins suggestive de monsieur Landry et non par la mairesse.

[92] Le procès-verbal démontre que madame Gravel se disait satisfaite du travail de cette employée. C'est plutôt par crainte que celle-ci n'ait pas suffisamment de temps pour accomplir des tâches supplémentaires, qu'elle n'était pas d'accord pour sa nomination.

[93] Dans ce dossier, le dépôt d'une demande d'enquête criminelle ne constitue pas une information appartenant au conseil municipal. Il ne s'agit donc pas d'une information qui n'est pas généralement à la disposition du public. En effet, la plainte a été initiée par monsieur Landry à la demande d'une victime.

[94] Concernant l'enquête au ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques, la preuve démontre que cette situation était déjà connue du public, puisque que le conseil en avait déjà discutée en séance. Depuis, les correctifs avaient été apportés.

[95] D'autre part, l'inspecteur municipal est venu confirmer qu'il avait donné l'autorisation à madame Gravel de parler de ce dossier relatif à son champ d'épuration.

[96] L'analyse de la preuve permet de conclure que madame Gravel n'a commis aucun des trois manquements qui lui sont reprochés.

Modification de l'affectation du lot 32B-P

[97] Concernant le projet de la modification du lot 32B-P, la Commission retient les témoignages non contredits de la consultante, qui est un témoin neutre, ainsi que ceux de l'inspecteur municipal et de madame Gravel qui ont tous trois été présents lors des discussions sur le projet.

[98] La preuve démontre que toutes les rencontres ont été organisées à la demande du CCU ou de la consultante.

[99] Tous les projets de règlement ont été transmis par la directrice générale et des discussions au conseil ont eu lieu dès le 15 décembre 2014.

[100] Dès la fin de janvier 2015, les projets de règlement ont été envoyés aux membres du conseil et une version corrigée a été retransmise par la directrice générale le 3 février 2015.

[101] Aucune preuve que la mairesse ait fait des pressions ou exercé quelque influence dans le but de cacher des informations n'a été offerte. Au contraire, la consultante est venue confirmer qu'elle n'avait pas communiqué directement avec madame Gravel; les réunions s'étant toujours tenues avec les membres du CCU.

[102] La preuve démontre également que madame Gravel n'a pas pris position lors des rencontres entre l'urbaniste et le CCU. En effet, la demande d'inclure le lot 32B-P dans la zone commerciale, a été faite par l'inspecteur municipal et non par madame Lucie Gravel.

[103] Au terme des audiences, aucune preuve établissant que madame Gravel ait parlé ou évoqué la possibilité d'un centre multi-services lors de rencontres entre l'urbaniste et le CCU n'a été présentée.

[104] Madame Gravel a reçu les documents concernant la modification du règlement en même temps que les autres conseillers et ne s'est pas opposée au report de la date d'approbation des règlements afin que des questions soulevées puissent être résolues.

[105] La preuve démontre que les conseillers n'ont jamais questionné, ni madame Gravel, ni les membres du CCU. De plus, ils n'ont jamais tenté de joindre la consultante afin de recevoir de l'information additionnelle concernant ce règlement.

[106] Madame Gravel a témoigné que les modifications au projet de règlement avaient pour but de le simplifier.

[107] La Commission conclut qu'il n'y a aucune preuve que madame Gravel ait un intérêt, puisque le bâtiment visé a toujours eu une vocation commerciale.

[108] Madame Lucie Gravel n'a donc pas commis le manquement qui lui est reproché.

[109] La Commission constate que la plainte déposée contre madame Gravel et toutes les difficultés qu'elle a vécues au sein du conseil démontrent de fortes dissensions. Son témoignage, celui de la plaignante et de certains témoins, le confirment.

[110] Une telle situation est déplorable, alors que les membres d'un conseil municipal doivent agir uniquement dans l'intérêt des citoyens.

[111] Comme la Commission en a fait part à madame Gravel lors des audiences, elle l'encourage à exercer pleinement ses fonctions. Il est important qu'elle affirme son autorité en tant que chef du conseil municipal et qu'elle n'hésite pas à verbaliser son opinion. Le fait que madame Gravel ait eu peur de parler ou de critiquer certaines situations a d'ailleurs peut-être fait augmenter les tensions au sein du conseil municipal.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** madame Lucie Gravel n'a commis aucun des manquements qui lui sont reprochés à une règle prévue au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Roquemaure*.
- **ORDONNE** le maintien sous scellés de l'opinion juridique datée du 2 juillet 2014 rendue par M^e Sandra Éthier, de l'étude Laroche et Éthier et qui était annexée à la demande d'enquête.
- **ORDONNE** le maintien sous scellés de la facture d'honoraires datée du 23 juillet 2014.
- **ORDONNE** la non-divulgence de l'opinion juridique datée du 2 juillet 2014 rendue par M^e Sandra Éthier, de l'étude Laroche et Éthier, annexée à la demande d'enquête.

- **ORDONNE** la non-divulgation de la facture d'honoraires datée du 23 juillet 2014.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif

M^e Marie-Hélène Bastien
CLICHE MATTE JOLICOEUR
Procureure pour Lucie Gravel

M^e Julie D'Aragon
D'ARAGON DALLAIRE
Procureure indépendante pour la CMQ

Audience tenue les 9, 10 et 11 août 2016

TU/lg

COPIE CONFORME

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