

Commission municipale du Québec

Date : Le 17 août 2017

Dossier : CMQ-65639

Juge administratif : Sandra Bilodeau

**Personne visée par l'enquête : Denise Laferrière, conseillère
municipale**

Ville de Gatineau

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Denise Laferrière, conseillère municipale à la Ville de Gatineau, fait l'objet d'une plainte en éthique et déontologie en matière municipale, dont la Commission est saisie par le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, en vertu de l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] Ainsi, en participant à deux vidéos produites par l'entreprise Brigil et diffusées les 20 et 21 mai 2015, dans lesquelles elle se prononce en faveur du projet « Place des Peuples », Denise Laferrière aurait contrevenu aux règles prévues à l'article 3.1 et aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4 du *Code d'éthique et de déontologie des membres du conseil municipal de la Ville de Gatineau*.²

LE CONTEXTE

[3] Le promoteur immobilier Gilles Desjardins (Brigil) veut édifier au centre-ville de Gatineau deux tours de 55 et 35 étages.

[4] Ce projet à usages mixtes respecte les intentions du PPU³, sauf à l'égard de la hauteur limitée à 6 étages et nécessitera ainsi des modifications réglementaires.

[5] Le Service de l'urbanisme et du développement durable de la Ville sonde la collectivité avant le dépôt d'une demande formelle de ce promoteur,⁴ par deux activités. D'abord, un atelier de réflexion sur invitation se tient le 10 avril 2015, lors duquel le promoteur présente son projet, puis une consultation publique est fixée le 15 juin 2015.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement 746-2014, adopté le 18 mars 2014 et entré en vigueur le 26 mars 2014.

3. Programme particulier d'urbanisme.

4. D'autres projets de promoteurs sont aussi soumis à ces activités, mais ils ne sont pas pertinents à la présente affaire.

[6] Entre ces deux événements, Brigil produit deux vidéos, l'une en français et l'autre en anglais, pour promouvoir son projet.

[7] On y entend diverses personnalités de la région, dont la conseillère municipale Laferrière, se prononcer en faveur de l'érection des tours.

LA QUESTION EN LITIGE

[8] La Commission devra trancher ceci :

L'élue Laferrière en participant à ces vidéos, a-t-elle manqué à son obligation de prudence qui lui commande d'éviter le favoritisme?

L'ANALYSE

[9] La preuve doit être évaluée sous l'angle de l'article 3.1 du *Code* qui dit ceci :

« 3. Règles déontologiques

3.1 Tout membre du conseil municipal doit, en tout temps, agir, dans le respect de ses devoirs, avec honnêteté, loyauté, prudence, diligence, efficacité, assiduité et équité dans un objectif constant d'éviter le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites; »

[10] Les mots prudence et favoritisme retiendront notre attention.

[11] L'article 3.4 du *Code* (paragraphe 3 et 4) est aussi invoqué dans la plainte. Il prévoit ceci :

« Les règles prévues au présent code d'éthique et de déontologie interdisent notamment à tout membre du conseil municipal :

[...]

3) 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;

4) 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;

[...] »

[12] Au moment des représentations, le procureur de la Commission soutient que la preuve ne permet pas d'établir un tel manquement. Nous y reviendrons plus loin.

[13] Voyons comment l'élue en est venue à participer à ces vidéos.

[14] Le 10 avril 2015, Denise Laferrière participe à l'atelier de réflexion de la Ville, auquel elle est invitée en tant que conseillère du district concerné. Elle prend alors connaissance du nouveau concept de Brigil, qui lui plaît davantage que le projet de janvier 2015 que le promoteur lui avait présenté.

[15] Avant la consultation publique du 15 juin 2015, le promoteur décide de produire deux vidéos promotionnelles (français/anglais) avec des gens influents, qui seront interrogés par un ancien journaliste de Radio-Canada, afin d'aider à l'acceptabilité sociale d'un projet d'une telle envergure.

[16] Brigil contacte Denise Laferrière pour savoir si elle accepterait de donner son avis sur le projet, dans la mesure où elle est favorable à sa réalisation.

[17] Elle accepte d'emblée souhaitant voir le centre-ville de Gatineau se repeupler. Ce projet amènera 1 000 résidents additionnels et un dynamisme, par la multiplicité des usages prévus.

[18] Plus tard, Brigil fixe la date de son entrevue, elle s'y présente et répond aux questions sans préparation préalable.

[19] Outre l'élue et le promoteur, plusieurs personnalités donnent un appui lié à leur occupation professionnelle :

- le promoteur du projet, Gilles Desjardins;
- un urbaniste-conseil, qui favorise les tours en hauteur;
- l'architecte-concepteur;

- la présidente de Tourisme Outaouais;
- le président de Vision centre-ville;
- un propriétaire de restaurant établi à proximité;
- le président de la Chambre de commerce de Gatineau;
- le président du Musée canadien de l'histoire.

[20] L'interviewer choisit le lieu de chaque entrevue et opte pour l'agora de l'hôtel de ville de Gatineau pour celle de l'élue, où est visible l'identification de la Ville. Madame Laferrière ne remet pas en question ce choix.

[21] Cette vidéo est ensuite présentée au Musée canadien de l'histoire le 20 mai 2015, à 225 personnes invitées par la Chambre de commerce de Gatineau. Par la suite, les vidéos sont accessibles à tous sur YouTube et sur d'autres forums.

[22] Outre madame Laferrière, 7 autres élus indépendants assistent à l'événement. Le maire de la Ville n'y va pas, n'étant pas prêt à donner son appui au projet. Il veut au préalable qu'un consensus social émerge.

[23] Comme la participation de l'élue aux vidéos est critiquée, nous reproduisons l'entrevue qu'elle donne sur la vidéo française; celle en anglais étant au même effet :

M.P. : Michel Picard

D. L. : Denise Laferrière

« **M.P.** Denise Laferrière vous êtes conseillère municipale à la Ville de Gatineau. Comment vous voyez, de vos yeux de conseillère et de citoyenne, ce projet?

D.L. C'est un projet, je crois, qui est très porteur, pour deux raisons. La première raison c'est que, évidemment, ça va nous mettre sur la carte au plan récréotouristique. Vous savez que quand vous allez dans n'importe-quelle grande ville, vous avez toujours ce qu'on appelle un look-out, un endroit où vous pouvez voir toute la région à 360°.

M.P. Donc un attrait touristique aussi

D.L. Le deuxième point, que j'étais pour oublier, c'est un point quand même très important au niveau financier. C'est que si ça peut nous rapporter des taxes, on pourrait utiliser cet argent-là pour encore une fois mousser le développement du centre-ville, la revitalisation et ainsi de suite.

M.P. Justement, vous vous êtes battue de nombreuses années pour revitaliser le centre-ville, ramener du monde et amener des touristes, entre autres, donc c'est dans le même esprit là.

- D.L. Exactement, parce que vous savez que d'ici 2025, notre objectif était de ramener une population de 10 000 personnes. Alors 10 000 personnes, c'est sûr que si vous avez je sais pas combien d'appartements, je sais qu'il y a une portion qui serait en hôtel, une portion peut-être en bureaux, puis ça aussi, ça va dans le sens de notre PPU centre-ville, c'est que lorsque vous avez une chandelle de ce type-là, quand le soleil tourne autour, bien il ne prend pas beaucoup non plus de place dans l'ombre.
- M.P. Denise Laferrière, est-ce que vous êtes confiante que ce projet va aller de l'avant un jour, à Gatineau, au centre-ville?
- D.L. Bien moi je crois que si on ne le fait pas, on va manquer une grande opportunité au niveau du redéveloppement du centre-ville, de la revitalisation du centre-ville, parce qu'on sait que si on veut des services, ça prend du monde. Alors les services, ils viennent pas avant le monde, ils viennent quand le monde est là.
- M.P. Merci madame la conseillère.
- D.L. Merci beaucoup. »

Geste prudent?

[24] La Commission doit d'abord déterminer si la participation de madame Laferrière à titre d'élue dans ces vidéos était prudente, avant d'aller plus loin dans son analyse de l'article 3.1 du Code. La Commission répond non et voici pourquoi.

[25] D'abord, il n'est pas contesté dans la preuve que c'est à titre d'élue municipale que madame Laferrière participe aux vidéos; elle l'admet elle-même dans son témoignage quand elle dit qu'il relevait de son devoir de dire les avantages de ce projet.

[26] De plus, l'intervieweur la présente dès le début de l'entrevue comme une conseillère municipale de la Ville et les propos qu'elle y tient sont reliés à sa fonction.

[27] Mais ces propos ont été tenus dans un contexte inhabituel.

[28] La preuve démontre que Brigil a voulu mettre en place une stratégie de communication, afin de mener à une acceptation sociale de son projet, en raison de la limitation de la hauteur des bâtiments dans ce secteur.

[29] C'est donc une vidéo promotionnelle de nature commerciale⁵ qui a été créée et dont l'objectif est de présenter le projet au public, tout en diffusant l'opinion de personnes crédibles.

[30] Cet outil de promotion du projet de Brigil est ensuite présenté à des gens influents du milieu au Musée canadien de l'histoire, puis accessible dans divers réseaux sociaux par la suite.

[31] Avant de participer à ces vidéos, l'élue ne prend aucune précaution : elle ne s'informe ni des autres participants, ni de l'utilisation qui en sera faite, ni de l'objectif poursuivi par le promoteur.

[32] Elle ne vérifie pas non plus auprès de l'administration de la Ville si elle a le droit de poser un tel acte, ni ne consulte un conseiller à l'éthique. Elle dit d'ailleurs dans son témoignage: « Je ne savais pas ce qu'on ferait avec la vidéo, j'ai été naïve...».

[33] La valeur de prudence est définie au Code et prévoit qu'un élu doit être prudent dans la poursuite de l'intérêt public et que cela l'oblige à agir avec discernement :

« VALEURS DE LA VILLE DE GATINEAU

2.1 Le présent code d'éthique et de déontologie réitère l'adhésion des membres du conseil de la Ville de Gatineau aux principales valeurs décrites ci-après, lesquelles doivent servir de guide pour la conduite des élus ainsi que la prise de décision de ceux-ci et dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables :

[...]

iii) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public :

-Tout membre du conseil municipal doit s'assurer de servir l'intérêt public. Il doit assumer ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe et doit agir, pour ce faire, avec professionnalisme, vigilance et discernement :

[...] »

[34] Le procureur de l'élue argue, en s'appuyant sur diverses décisions de la Commission,⁶ que la prudence étant une valeur, la Commission ne peut sanctionner une dérogation à cet égard.

5. Le témoin Michel Picard a d'ailleurs qualifié ainsi cette vidéo.

[35] Or, dans le Code sous étude, cette valeur de prudence a été érigée en règle déontologique à l'article 3.1. La jurisprudence soumise ne peut être d'aucune application.

[36] De plus, la liberté d'expression de madame Laferrière n'est pas limitée par l'article 3.1 du Code, comme le soutient son procureur.

[37] Un élu a le droit d'utiliser divers forums pour exprimer ses vues politiques; cela n'est pas interdit. Les tribunaux l'ont d'ailleurs réitéré à maintes reprises⁷.

[38] Ici, ce qui déroge et constitue l'imprudence c'est le moyen utilisé par madame Laferrière et non l'expression des propos.

[39] Elle ne pouvait s'associer à une entreprise qui développe un outil promotionnel pour aider à l'acceptation sociale d'un projet commercial.

[40] L'élue veut vraisemblablement servir l'intérêt public, quand elle s'exprime sur ces vidéos, puisqu'elle y expose les avantages d'une infrastructure d'une telle envergure pour le centre-ville de Gatineau. Or, même en exprimant des propos d'une telle nature, elle utilise un forum tout à fait inapproprié, car elle prête son nom et sa fonction à des fins commerciales.

[41] C'est donc le canal de communication choisi par l'élue qui est ici déficient et non son appui à un projet de développement immobilier.

[42] Les propos du Commissaire à l'éthique de l'Assemblée nationale, dans son rapport 2011-2014⁸, sont éloquentes à cet égard :

« Chaque élu bénéficie d'une autorité et d'une notoriété qui peuvent contribuer à influencer son entourage. En plus, les connaissances, l'expérience et les interventions du député ou du membre du Conseil exécutif contribuent à soutenir sa crédibilité et la confiance du public à son endroit. C'est un privilège pour chaque membre de l'Assemblée nationale de pouvoir exercer une si grande influence sur ses concitoyens. Je les invite à en être pleinement conscients et à demeurer vigilants face aux effets de leurs gestes et de l'influence qu'ils peuvent exercer.

6. *Leboeuf (Re)*, 2014 CanLII 25742 (QC CMNQ) et *Barrette (Re)*, 2016 CanLII 78928 (QC CMNQ).

7. Voir notamment *Prud'homme c. Prud'homme* (2002) 4 RCS 663.

8. Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie de l'Assemblée nationale 2011-2014, p.32.

Par exemple, dans un contexte qui devient commercial, certains citoyens pourraient être influencés par le fait qu'un député se rend régulièrement dans un restaurant ou dans un magasin. En application du Code, le fait que certaines personnes fréquentent un établissement parce qu'elles sont influencées par la présence du député à cet endroit ne présente aucune difficulté particulière. Par contre, il serait tout à fait inapproprié que le député accepte que son nom ou sa photographie soit utilisés dans une publicité du restaurant ou du magasin en question. Une publicité invitant la population à se rendre dans un établissement parce qu'il est fréquenté par le député dont la photo apparaît dans la publicité ne serait pas acceptable. »

(Nous soulignons.)

[43] De plus, le lieu de l'entrevue constitue aussi un geste imprudent et inapproprié de l'élue.

[44] L'intervieweur dit avoir choisi l'agora de l'hôtel de ville pour donner de la crédibilité à l'entrevue et il a raison.

[45] Madame Laferrière décrit cet endroit comme un lieu de rassemblement pour la population; elle avait donc le droit d'y être sans problème, dit-elle.

[46] Or, la Commission est plutôt d'avis que ce lieu peut faussement laisser croire aux auditeurs que la Ville donne son assentiment au projet, puisqu'en aucun temps l'élue ne les met en garde, que c'est sa propre opinion qu'elle exprime et non celle de la Ville. Cela était d'autant plus téméraire que le maire de la Ville avait émis préliminairement une «fin de non-recevoir» à ce projet, selon Yves Ducharme, consultant de Brigil.

[47] La Commission doit maintenant examiner si la participation de l'élue Laferrière aux vidéos a eu pour effet de créer du favoritisme à l'égard du promoteur, soit l'autre élément requis pour qu'il y ait contravention à l'article 3.1.

Favoritisme?

[48] L'article 3.1 est moins exigeant que l'article 3.4 en ce qui concerne le favoritisme. Ce dernier exige que l'élue pose un geste qui favorise abusivement les intérêts d'un tiers, alors que l'article 3.1 requiert la démonstration que le geste posé relève d'une imprudence qui ne permet pas ainsi d'éviter du favoritisme.

[49] Le favoritisme n'est pas défini au Code. La Commission s'en réfère donc au sens usuel du mot favoriser.

[50] Le Dictionnaire Larousse le définit ainsi :

« -Placer quelqu'un dans une situation qui l'avantage, lui accorder un avantage, un privilège ; avantager : Il n'est pas favorisé par la chance.

-Créer les conditions qui permettent le succès d'une action, le développement d'une activité ; faciliter, encourager : Mesures qui favorisent le commerce.

-Littéraire. Faire bénéficier quelqu'un d'une faveur ; gratifier : Elle ne l'a même pas favorisé d'un regard. »

[51] Il est important de spécifier dès maintenant que la preuve n'établit pas que madame Laferrière ait reçu ou se soit vue offrir un avantage par Brigil ou par toute autre personne œuvrant pour ce promoteur, en échange de sa participation aux vidéos.

[52] Il est clair aussi que l'élue n'a pas posé le geste avec l'objectif premier de favoriser Brigil, car il appert que la réalisation d'un projet de cette envergure rejoint sa vision politique.

[53] Toutefois, l'effet collatéral de son intervention malhabile et imprudente, a eu pour conséquence d'accorder un avantage à ce promoteur, car comme le disait un témoin⁹ « sans l'appui de la conseillère municipale du district, on partait avec une prise ».

[54] Il est établi, on l'a vu, que les vidéos ont pour objectif de faire accepter ces deux tours et ainsi d'augmenter les chances de voir ultérieurement la réglementation d'urbanisme modifiée, pour permettre leur construction.

[55] La règle déontologique de l'article 3.1 oblige un élu à agir avec prudence afin d'éviter de façon constante le favoritisme. Madame Laferrière n'a pas eu ce comportement diligent car en aucun temps elle ne s'est questionnée sur la portée réelle de son geste en apparaissant aux côtés d'un promoteur dans une vidéo promotionnelle.

9. Yves Ducharme, conseiller spécial au projet de Brigil.

[56] Pour contrer une conclusion de favoritisme, le procureur de l'élue cherche un appui dans les décisions où ont été jugés légaux des actes administratifs municipaux, favorisant un promoteur, dont l'adoption d'un amendement à un règlement de zonage, pour permettre un projet de développement immobilier¹⁰.

[57] Or, il s'agit là d'actes adoptés dans un forum approprié, soit lors de séances publiques de conseils municipaux et non de l'acte isolé d'une conseillère municipale dans un contexte promotionnel.

[58] La Commission conclut que l'élue en participant aux vidéos a favorisé le projet de Brigil, même si son geste ne garantit pas la réalisation du projet. Un résultat positif n'est pas une condition exigée par l'article 3.1.

[59] Quant à l'article 3.4 allégué également au soutien du manquement, la preuve ne soutient pas son application.

[60] En effet, rien ne démontre que madame Laferrière a cherché à favoriser de façon abusive les intérêts du promoteur.

[61] La Commission a défini dans quelques décisions, dont l'affaire Lemay cette notion¹¹ :

« (88) La Commission à partir de ces définitions retient que favoriser d'une manière abusive les intérêts d'un tiers, consiste à procurer un avantage à une personne d'une façon répréhensible. »

[62] Rien de tel n'existe ici, car même si la conduite de l'élue était malhabile, la Commission ne doute pas de sa bonne foi.

10. *Juneau c. Québec (Ville de)*, J.E. 91-1759, EYB 1991-63798 (C.A.) (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée le 14 mai 1992 (22791), *Dallaire c. Stanstead (Municipalité du canton de)*, 2009 QCCS 5235.

11. *Louise Lemay, (Ville de Gatineau)*, CMQ-65630.

SANCTION**Les recommandations**

[63] Les représentations sur la sanction ont été faites le 11 août 2017, après que l'élue ait reçu un avis d'audience sur sanction le 31 juillet 2017, indiquant les conclusions de la Commission sur les manquements au Code.

[64] Le procureur indépendant recommande une suspension de 2 jours, après avoir indiqué qu'il n'y a aucun précédent applicable pour un manquement semblable.

[65] Au titre des facteurs aggravants, la large diffusion des vidéos sur les médias sociaux, de même que l'impression d'un avantage conféré à Brigil, devraient être prises en compte.

[66] Seraient des facteurs atténuants, les propos d'intérêt public, l'absence d'antécédents déontologiques, le faible risque de récidive et la forte médiatisation du dossier.

[67] Le procureur de l'élue recommande pour sa part qu'aucune sanction ne soit imposée, tel que le permet l'article 26 de la Loi, en raison de la nature des propos tenus par l'élue et de la grande médiatisation de ce dossier.

[68] Les sanctions plus sévères imposées par la Commission pour favoritisme ne trouveraient pas application, car il n'y a pas ici le caractère d'abus présent dans ces décisions.

L'analyse

[69] Les critères que la Commission retient dans l'établissement de la sanction sont les suivants :

- Renforcement de la confiance des citoyens envers leurs élus¹²;
- Effet dissuasif¹³;
- Protection du public et satisfaction aux critères d'exemplarité et de dissuasion¹⁴;
- Prise en compte de la parité, la globalité et la gradation¹⁵;
- Gravité du manquement notamment l'obtention ou non d'un avis d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou toutes autres précautions raisonnables pour se conformer au code¹⁶.

[70] La non-imposition d'une sanction est une recommandation trop clémente de l'avocat de l'élue, car le geste posé par madame Laferrière était dénué de toute prudence et n'a pas fait l'objet au préalable de quelques vérifications ou validation, comme on l'a vu. Un élu doit toujours être gouverné par la prudence, dans la recherche de l'intérêt public, afin d'avoir un comportement éthique en tout temps.

[71] La Commission estime toutefois qu'une suspension, telle que recommandée par le procureur indépendant, est trop sévère.

[72] L'imposition d'une réprimande apparaît à la Commission comme une sanction juste et raisonnable, compte tenu de la bonne foi de l'élue, malgré son imprudence et de la grande médiatisation de ce dossier, avant même que la Commission ne soit saisie officiellement de la demande d'enquête.

¹² Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, le mardi 26 octobre 2010 – Vol. 41^o57.

¹³ *Belvédère*, CMQ-65002, 5 décembre 2014, par 101.

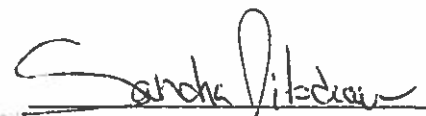
¹⁴ Précis de droit professionnel, Éditions Yvon Blais, 207, p. 244.

¹⁵ *Plourde*, CMQ-65026, 30 septembre 2015, par 68.

¹⁶ Art. 26 LEDMM.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT** que la participation de Denise Laferrière aux vidéos promotionnelles du projet Place des Peuples, de l'entreprise Brigil, constitue un manquement à l'article 3.1 du Code d'éthique et de déontologie des membres du conseil municipal de la Ville de Gatineau;
- **IMPOSE** une réprimande à Denise Laferrière pour ce manquement.



Sandra Bilodeau
Juge administrative

SB/ap

M^e Nicolas Dallaire
D'Arçon Dallaire
Procureur de la Commission

M^e Marc Tremblay
Deveau avocats
Deveau, Gagné, Lefebvre, Tremblay et associés S.E.N.C.R.L.
Procureur de l'élue

Audiences : les 21 et 22 juin et 11 août 2017.

COPIE CONFORME
Ce 17 jour d août 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.