

Commission municipale du Québec

Date : Le 29 août 2017

Dossier : CMQ-66026

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

**Personne visée par l'enquête : Lynda Phelps, conseillère
Ville de Baie d'Urfé**

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

DÉCISION

DEMANDE DE METTRE FIN À L'ENQUÊTE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM) qui allègue que madame Lynda Phelps, conseillère de la Ville de Baie d'Urfé, aurait commis des manquements à l'article 5.3.1 du *Code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du Conseil de la Ville de Baie d'Urfé*² (le Code d'éthique).

CONTEXTE

[2] La Commission reçoit, le 30 septembre 2016, six demandes d'enquête identiques en déontologie concernant six membres du conseil municipal de la Ville de Baie-d'Urfé, en fonction à cette époque. L'une de ces demandes concerne la conseillère Phelps.

[3] La demande d'enquête concerne le renouvellement, en 2012, du contrat pour le service de déneigement accordé en 2008 à l'entreprise Landcare Independant inc. (Landcare), ainsi que le nouveau contrat accordé à Landcare en 2013.

[4] Plus précisément, la demande reproche à madame Phelps, d'avoir favorisé les intérêts de Landcare lors de l'exercice de son droit de vote lors des résolutions suivantes :

1. Le 9 octobre 2012, vote sur la résolution 2012-10-250 qui renouvelle le contrat accordé en 2008 à Landcare.
2. Le 1^{er} octobre 2013, vote sur la résolution 2013-10-264 qui accorde un nouveau contrat à Landcare, qui prévoit la possibilité d'un renouvellement jusqu'en 2018.

LA REQUÊTE POUR METTRE FIN À L'ENQUÊTE

[5] Le 12 mars 2017, M^e Julie D'Aragon, procureure indépendante, dépose une demande de mettre fin à l'enquête.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Le *Règlement n°1100 établissant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Baie-D'Urfé* entre en vigueur le 16 novembre 2011 (E-7 et E-8).

[6] Elle soumet qu'au terme de son enquête, elle n'a aucune preuve à présenter qui permette de soutenir les manquements reprochés. Elle suggère à la Commission de mettre fin à l'enquête et dépose divers documents et résolutions³.

[7] La Commission tient une audience le 31 mai 2017 au cours de laquelle, elle entend les observations de la procureure indépendante ainsi que celles du procureur de l'élue.

Les observations

[8] La procureure indépendante rappelle les circonstances et les faits allégués dans la demande d'enquête, qu'il convient de résumer comme suit :

- Le contrat est accordé à Landcare en 2008 à la suite d'un appel d'offres; Landcare est le plus bas soumissionnaire en 2008.
- Le contrat est renouvelable jusqu'à la saison 2012-2013 inclusivement, avec une majoration annuelle en fonction des prix à la consommation (résolution 2008-09-176), soit environ 3 % selon la soumission de Landcare.
- Le contrat est effectivement renouvelé le 9 octobre 2012 (résolution 2012-10-250).
- La Ville émet un nouvel appel d'offres pour le service de déneigement en 2013; Landcare soumissionne et est encore le plus bas soumissionnaire.
- La Ville accorde un nouveau contrat à Landcare le 1^{er} octobre 2013 (résolution 2013-10-264).

[9] Le plaignant allègue dans sa demande que les élus ont favorisé les intérêts de Wayne Belvedere, conseiller municipal à cette époque, puisque celui-ci avait un intérêt dans l'entreprise Landcare.

[10] L'article 5.3.1 du Code d'éthique interdit aux élus municipaux d'agir de façon à favoriser de manière abusive les intérêts d'une autre personne dans l'exercice de leurs fonctions.

[11] M^e D'Aragon soumet que la Commission doit décider si en votant sur les résolutions 2012-10-250 et 2013-10-264, les élus visés ont favorisé les intérêts du conseiller Belvedere « de façon excessive, immodérée, sans égard à l'intérêt public⁴. »

3. Pièces E-1 à E-15.

4. Mc Hugh, CMQ-65114.

[12] Selon M^e D'Aragon, la preuve documentaire démontre que Landcare n'est pas favorisée comparativement aux autres soumissionnaires puisqu'il y a eu un processus d'appel d'offres, que le processus d'appel d'offres n'est pas remis en question par la demande d'enquête et que Landcare est le plus bas soumissionnaire, tant en 2009 qu'en 2013.

[13] De plus, il est dans l'intérêt de la Ville d'économiser et d'accorder le contrat au plus bas soumissionnaire.

[14] Enfin, elle soumet que les soupçons et les impressions du demandeur ne reposent sur aucun fait.

[15] Dans les circonstances, elle est d'avis qu'il est inutile de continuer l'enquête et de tenir une audience.

[16] Le procureur des élus visés par la demande, indique au tribunal qu'il est en accord avec les représentations de M^e D'Aragon, ajoutant qu'elles lui semblent conformes à l'état de la situation.

ANALYSE

[17] Lorsque la Commission est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, elle peut, au stade préliminaire, mettre fin à l'enquête si elle considère qu'il y a absence de fondement juridique ou d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

[18] Le rôle du procureur indépendant est de faire enquête afin de recueillir les éléments de preuve et les présenter, lors de l'instruction de la demande d'enquête.

[19] Celui-ci n'est pas un poursuivant mais un officier indépendant dont le rôle est d'appuyer la Commission dans sa mission de recherche de la vérité.

[20] De la même manière, le rôle de la Commission est de décider au terme de la preuve présentée lors de l'audience par le procureur indépendant et par l'élue, si cette dernière a commis ou non les manquements qu'on lui reproche.

[21] Le procureur indépendant peut présenter en tout temps une demande de mettre fin à l'enquête, s'il estime être dans l'impossibilité de présenter une preuve pouvant établir les manquements reprochés, et ce, malgré son enquête.

[22] Toutefois, le procureur ne peut se substituer au juge administratif chargé d'entendre la preuve et de décider si l'élu a commis les manquements qui lui sont reprochés.

[23] L'impossibilité du procureur indépendant de présenter des éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande doit résulter autant de la preuve documentaire que de la preuve testimoniale.

[24] Dans le présent dossier, la procureure indépendante soutient que son enquête ne lui a pas permis de recueillir de preuve documentaire pouvant soutenir les allégations de la demande d'enquête. Sa requête repose uniquement sur l'absence de preuve documentaire.

[25] Concernant le premier manquement, il ne s'agit pas de l'octroi d'un contrat mais de l'exercice par la Ville d'une option de renouvellement à son seul bénéficiaire. La conséquence de l'exercice de cette option est la création d'un nouveau lien contractuel entre Landcare, la société du conseiller Belvedere, et la Ville.

[26] Par ailleurs, en ce qui a trait à l'interprétation à donner au terme « abusif », la Commission s'en remet à la définition suivante, qu'elle a réaffirmée à de multiples reprises⁵, comme suit :

« [83] De plus, le terme abusif signifie ce qui n'est pas normal, légal, acceptable. »

[27] Il n'est pas nécessaire à ce stade, de décider si le contrat conclu en contravention avec la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* est nul. Cependant, il est important de signaler que la jurisprudence des tribunaux supérieurs a déjà décidé qu'un contrat conclu en contravention avec une loi d'ordre public, en l'occurrence la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM) est nul⁶.

[28] Ainsi, la cour d'appel, dans *Sauvé c. Ville-St-Laurent*, s'exprime ainsi sur l'ancêtre de la LERM :

« La *Loi sur la corruption dans les affaires municipales* (S.R.Q. 1941, ch. 214) ne contient aucune disposition prononçant nullité des actes ou contrats qu'elle prohibe. En dépit de l'absence d'une prescription légale formelle, je suis d'avis qu'il existe une nullité de plein droit, laquelle peut être constatée judiciairement.

Cette loi est sans aucun doute d'ordre public.

5. Voir notamment, *Laurin*, CMQ-64349, *Savoie (Re)*, 2013 CanLII 58984 (QC CMNQ), par. 87, *Martel*, CMQ-65433 *Pinsonneault* CMQ-64255.

6. *Sauvé c. Ville St-Laurent*, 1956 B.R.; *La Corporation Municipale de St-Engène D'Argentanay c. Camil Dufour*, Cour supérieure, 13 juin 1996; *Régis Trudeau c. Régie des installations olympiques*, Cour supérieure, jugement du 9 septembre 1992.

[...]

Il est donc inconcevable qu'une disposition d'ordre public et de droit public prohibe un acte et que resterait valide et légal le contrat qui porte le germe, qui est l'expression externe de la violation de la loi. Le droit privé ne cède pas le pas au droit public. »

[29] Il apparaît évident à la lecture de la requête et des représentations faites que l'impossibilité de présenter une preuve repose uniquement sur la recherche d'une preuve documentaire.

[30] La Commission se questionne sur le niveau de connaissance des conseillers relativement à la nullité du contrat. Voulait-ils favoriser monsieur Belvedere ou sa compagnie, Landcare?

[31] Est-il normal d'accorder un contrat, sachant qu'un membre du conseil est un actionnaire majoritaire du soumissionnaire retenu?

[32] M^e D'Aragon admet que si les élus qui ont voté pour le renouvellement du contrat étaient au courant que celui-ci était contraire à la loi, ils auraient ainsi pu favoriser de manière abusive monsieur Belvedere.

[33] À l'inverse, s'ils ne renouvelaient pas le contrat de monsieur Belvedere, ils le défavoriseraient puisqu'alors, un nouvel appel d'offres aurait été nécessaire auquel cas monsieur Belvedere n'aurait pu participer puisqu'il aurait contrevenu aux dispositions de la LERM.


[34] La Commission est d'avis que seule l'instruction permettra à celle-ci de statuer sur le bien-fondé de la demande d'enquête et décider si l'élu visé a commis le premier manquement qui lui est reproché.

[35] Quant au deuxième manquement et tel que l'a décidé la Commission dans le dossier de monsieur Belvedere, celui-ci ne peut être retenu et faire l'objet d'une enquête puisqu'à l'époque de l'octroi de ce nouveau contrat, monsieur Belvedere n'était plus actionnaire de Landcare, son fils étant le seul actionnaire.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE PARTIELLEMENT** la demande de mettre fin à l'enquête.

- **MET FIN À L'ENQUÊTE** concernant l'élue Lynda Phelps dans le présent dossier uniquement quant au deuxième manquement soit d'avoir le 1^{er} octobre 2013 : voté sur la résolution 2013-10-264 accordant un nouveau contrat à Landcare et la possibilité de son renouvellement jusqu'en 2018.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif

M^e Julie D'Aragon
D'ARAGON DALLAIRE
Procureure de la Commission

M^e Jonathan Bachir-Legault
MUNICONSEILS
Procureur de l'élue

TU//I

Audience tenue 31 mai 2017

COPIE CONFORME
Ce 29 jour d' mai 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C M Q