

Commission municipale du Québec

Date : Le 14 mars 2018

Dossier : CMQ-66454

Juge administrative : Martine Savard

**Personne visée par l'enquête : Robert Y. Pouliot, conseiller
Ville de Sherbrooke**

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

DÉCISION

INTRODUCTION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie à l'endroit de Robert Y. Pouliot, alors conseiller à la Ville de Sherbrooke. Elle est déposée par Denis Pellerin, conformément à l'article 20 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (Loi sur l'éthique et la déontologie).

[2] La plainte concerne sa participation à des votes sur l'octroi de contrats à « Les équipements de bureau Bob Pouliot (2002) inc. » (Équipements Pouliot 2002), dont ses enfants sont les seuls actionnaires, ainsi que sur diverses résolutions relatives au projet municipal de développement Well inc.², alors qu'il est propriétaire d'un immeuble situé à proximité.

[3] L'élu se représente seul.

QUESTIONS EN LITIGE

[4] La Commission doit déterminer si le conseiller Pouliot a enfreint le *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Sherbrooke*³ (le code d'éthique). Plus particulièrement, elle doit décider :

- Si l'élu a favorisé ses intérêts personnels en votant en faveur de deux résolutions du conseil municipal octroyant des contrats à l'entreprise de ses fils, Équipements Pouliot 2002;
- Si l'élu a favorisé ses intérêts personnels en votant en faveur de dix résolutions concernant la zone d'intervention prioritaire dans le projet Well inc., alors qu'il est propriétaire d'un immeuble situé à proximité;
- Si l'élu avait un intérêt pécuniaire particulier dans les dix résolutions concernant la zone d'intervention prioritaire dans le projet Well inc., sur lesquelles il a voté, alors qu'il est propriétaire d'un immeuble situé à proximité.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Ce projet est aussi appelé « Quartier Well inc. » ou « Quartier de l'entrepreneuriat », selon le document consulté.

3. Règlement numéro 797-1 intitulé *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Sherbrooke*, adopté le 3 mars 2014 et entré en vigueur le 6 mars 2014.

CONTEXTE**La situation du conseiller Pouliot**

[5] L' élu est maire de la Municipalité d'Ascot de 1979 à 2001, puis conseiller de la Ville de Sherbrooke de 2001 à 2017, à la suite du regroupement de ces municipalités.

[6] Il est l'actionnaire unique de la compagnie « Les équipements de bureau Bob Pouliot inc. » (Équipements Pouliot). Il s'agit d'un commerce au détail de machines, matériels et fournitures de bureau et de magasin.

[7] Il est également l'unique propriétaire d'un immeuble de quatre étages situé aux 148 et 150, rue Wellington Sud. Les activités de Équipements Pouliot sont exercées au rez-de-chaussée et au sous-sol. Les deux autres étages sont utilisés comme logements. La place d'affaires de Équipements Pouliot est située dans un des logements.

[8] Alors que l' élu est maire de la Municipalité d'Ascot, Équipements Pouliot conclut régulièrement des contrats avec la Ville de Sherbrooke dans le cadre normal de ses activités.

[9] En 2002, il décide de se départir de ses intérêts dans ce commerce peu après être devenu membre du conseil municipal de la Ville de Sherbrooke, car il ne pouvait plus conclure de contrat avec la Ville en raison de son poste de conseiller⁴.

[10] Le 30 septembre 2002, Équipements Pouliot vend donc ses actifs à Équipements Pouliot 2002, dont les deux fils de l' élu sont les seuls actionnaires. Équipements Pouliot 2002 signe une reconnaissance de dette en faveur de Équipements Pouliot.

[11] Le bail du commerce dans l'immeuble de l' élu est transféré à Équipements Pouliot 2002.

[12] L' élu mentionne que Équipements Pouliot 2002 doit encore des sommes « très minimes » à Équipements Pouliot à la suite de la vente des actifs. Elles seront complètement remboursées d'ici deux à trois ans.

4. Articles 304 et 305 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (RLRQ, chapitre E-2.2 (L.E.R.M.).

[13] Aujourd'hui, l'élu travaille à temps partiel pour Équipements Pouliot 2002. Il fait un peu de tout : accueil, commis, réparations, livraison, conciergerie et représentation. Il remplace des employés, mais non les dirigeants. Il conseille ses fils à quelques rares occasions et ne travaille pas sur les projets de soumissions de la compagnie. Il n'est ni actionnaire ni dirigeant de la compagnie et il ne participe pas aux bénéfices.

[14] Dans les déclarations annuelles de ses intérêts pécuniaires pour les années 2013 à 2016, il déclare posséder des intérêts dans son immeuble situé sur la rue Wellington Sud ainsi que son emploi pour Équipements Pouliot 2002, à titre de conseiller aux ventes et service.

L'octroi de contrats à Équipements Pouliot 2002

[15] Des contrats sont accordés de temps à autre par la Ville à Équipements Pouliot 2002, qui est un de ses fournisseurs. Lorsque la valeur d'un contrat dépasse le seuil de dépense délégué aux fonctionnaires, le contrat doit être accordé par le comité exécutif ou le conseil municipal.

[16] En 2015, le Service de l'approvisionnement et équipements de la Ville désire répondre aux besoins de l'administration en imprimantes multifonctions. Il demande des soumissions par appel d'offres public et le processus est géré par les fonctionnaires. Sept soumissions sont déposées. Équipements Pouliot 2002 dépose la soumission la plus basse au prix de 228 701,99 \$⁵.

[17] Compte tenu de l'ampleur du prix, le contrat ne peut être accordé par le service, qui fait alors une recommandation positive au comité exécutif qui, à son tour, recommande au conseil municipal d'accorder le contrat.

[18] Le 19 janvier 2015, le conseil municipal adopte la résolution nécessaire⁶ pour adjuger le contrat à Équipements Pouliot 2002. L'élu participe et vote sur cette résolution.

[19] Le même processus est suivi par la Ville pour l'octroi d'un contrat d'entretien des photocopieurs Toshiba au prix de 216 320 \$⁷, suite à une demande de soumissions par appel d'offres public.

[20] Le 16 mars 2015, le conseil municipal adopte la résolution nécessaire⁸ pour adjuger le contrat à Équipements Pouliot 2002. L'élu participe et vote sur cette résolution.

5. Prix avant taxes; en ajoutant la variation potentielle des quantités estimées de 45 740,40 \$, la valeur totale du contrat est de 274 442,39 \$.

6. Résolution C.M. 2015-0614-00.

7. Prix avant taxes; en ajoutant la variation potentielle des quantités estimées de 43 264 \$, la valeur totale du contrat est de 259 584 \$.

[21] Dans les deux cas, le conseil municipal n'est pas impliqué initialement dans la décision administrative de procéder à des appels d'offres. Il ne participe pas non plus à l'établissement des conditions des appels d'offres. Il reçoit du service les recommandations d'octroi des contrats, qui incluent les déclarations requises quant au respect des processus d'appels d'offres et de la disponibilité des sommes nécessaires. Il procède donc à l'octroi des contrats.

[22] Dans son témoignage, l'élu affirme qu'il n'a pas été impliqué dans la préparation des soumissions déposées à la Ville par Équipements Pouliot 2002.

[23] La directrice des Affaires juridiques et greffière de la Ville mentionne qu'à sa connaissance, l'élu n'est jamais intervenu auprès de l'administration ou des élus relativement à des contrats impliquant Équipements Pouliot 2002.

Le projet « Well inc. »

[24] La rue Wellington Sud est dévitalisée depuis plusieurs décennies. C'est pourquoi la Ville décide d'initier un projet de revitalisation de cette partie du centre-ville, lequel est communément appelé Well inc.

[25] Ce projet a pour but d'y créer un quartier de l'entrepreneuriat innovant, accueillant et intégrant les milieux culturels, communautaires et économiques. Il est géré par la Ville et sa réalisation est sous la responsabilité de la direction générale.

[26] Il comprend une zone prioritaire d'intervention formée d'un quadrilatère de cinq immeubles⁹ et du stationnement municipal. En 2016, la Ville acquiert ces immeubles pour les démolir et y réaliser ultérieurement un projet de développement innovant. L'immeuble de l'élu ne fait pas partie de cette zone.

[27] Ainsi, entre le 3 octobre 2016 et le 6 février 2017, le conseil municipal adopte dix résolutions touchant la zone d'intervention prioritaire, relatives aux démarches générales, à la structure de projet et au financement nécessaire pour sa réalisation¹⁰ ainsi qu'à l'acquisition des immeubles¹¹.

[28] Aucune de ces résolutions ne vise l'immeuble de l'élu. Il participe aux délibérations et vote sur les dix résolutions.

[29] L'élu explique qu'il est favorable au projet parce que le secteur est déserté depuis le début des années 1980 et que sa revitalisation sera bénéfique à l'ensemble

8. Résolution C.M. 2015-0806-00.

9. Il s'agit des 42, 44, 62, 68 et 92, rue Wellington Sud.

10. Résolutions 2016-2173-00, 2016-2174-01, 2016-2283-01 et 02, 2016-2362-00 et 2017-2461-00.

11. Résolutions 2016-2174-02 à 04 et 2016-2175-00. À noter que l'immeuble situé au 138-146, rue Wellington Sud est dans la zone à revitaliser, en dehors de la zone d'intervention prioritaire; il a été acquis par la Ville puis revendu pour des motifs qui n'ont aucun lien avec le projet de revitalisation.

de la rue Wellington, Nord et Sud. Il a maintenu son commerce dans ce secteur parce qu'il y a été longtemps impliqué à titre de président de la Société d'initiative et de développement des artères commerciales de la Ville (SIDAC).

[30] Le projet de revitalisation pour l'ensemble de la rue Wellington Sud est aussi traité à travers un PPU. La zone à revitaliser inclut la zone prioritaire d'intervention ainsi que plusieurs autres immeubles dont, notamment, celui de l'élu. Ce secteur comprend environ quarante commerces.

[31] Les 20 février et 5 juin 2017, le conseil municipal adopte les résolutions concernant le programme particulier d'urbanisme (PPU), le schéma d'aménagement et le programme Rénovation Québec qui s'appliquent à la zone à revitaliser, ce qui comprend l'immeuble de l'élu. Ce dernier déclare son intérêt et s'abstient de voter sur ces résolutions.

[32] Le PPU prévoit la possibilité pour la Ville d'acquérir des immeubles dans la zone à revitaliser, mais seuls les immeubles de la zone d'intervention prioritaire ont été acquis.

[33] Le projet Well inc. n'a pas eu d'effets tangibles sur la valeur des immeubles du secteur jusqu'à présent. C'est la conclusion à laquelle en arrive le chef de division de l'évaluation de la Ville, Richard Gagné. Il s'appuie sur les transactions immobilières intervenues dans le secteur de revitalisation depuis le 1^{er} octobre 2016¹².

[34] Selon l'évaluateur, il est probable que ces valeurs n'ont pas augmenté parce que le projet ne s'est pas encore réalisé. S'il se réalise, il pourrait avoir un impact sur la valeur des immeubles dans le secteur de revitalisation et sur deux ou trois couronnes autour, par exemple sur le centre-ville et les immeubles environnants peu importe leur usage. Il ne peut évaluer l'ampleur de la variation des valeurs ni quand celle-ci surviendra, advenant la réalisation du projet.

L'ANALYSE

La preuve

[35] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la Loi sur l'éthique et la déontologie, 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.

[36] 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 décider si l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le code d'éthique.

12. Pièce E-18.

[37] La Commission doit aussi analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la Loi sur l'éthique et la déontologie qui précise que les valeurs énoncées dans le code d'éthique de la municipalité et les objectifs de cette Loi doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables.

[38] Les trois objectifs sont prévus à l'article 5 de la Loi sur l'éthique et la déontologie.

« 5. [...]

Ces règles (déontologiques) doivent notamment avoir pour objectifs de prévenir:

1° toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;

2° toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2);

3° le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites. »

(Nos caractères gras)

Les manquements reprochés

[39] La procureure indépendante de la Commission décrit les manquements comme suit :

« Monsieur Robert Pouliot a agi de façon à favoriser ses intérêts personnels, manquant ainsi aux obligations prévues à l'article 5.3.1 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Sherbrooke* (Code) :

1. Le ou vers le 19 janvier 2015, en votant sur la résolution C.M. 2015-0614-00 pour adjuger le contrat d'acquisition d'imprimantes multifonctions à l'entreprise de ses fils Les équipements de bureau Bob Pouliot (2002) inc.;
2. Le ou vers le 16 mars 2015, en votant sur la résolution C.M. 2015-0806-00 pour adjuger le contrat d'entretien des photocopieurs à l'entreprise de ses fils Les équipements de bureau Bob Pouliot (2002) inc.;
3. Le ou vers le 3 octobre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2173-00 pour entreprendre les démarches nécessaires pour réaliser le projet de revitalisation du secteur Wellington Sud et le projet de quartier entrepreneurial alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
4. Le ou vers le 3 octobre 2016, en votant sur les résolutions C.M. 2016-2174-01, 2016-2174-02, 2016-2174-03, 2016-2174-04 et 2016-2175-00 pour l'acquisition d'immeubles pour la réalisation du projet de revitalisation du secteur Wellington Sud et le projet de quartier entrepreneurial alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
5. Le ou vers le 21 novembre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2283-01 pour le report de la décision concernant la structure de projet pour la mise en

œuvre du projet Well inc. alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;

6. Le ou vers le 21 novembre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2283-02 concernant la structure de projet pour la mise en œuvre du projet Well inc. alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
7. Le ou vers le 19 décembre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2362-00 pour la réduction du montant de l'appropriation du surplus accumulé libre pour le projet de revitalisation du secteur Wellington Sud et le projet de quartier entrepreneurial alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
8. Le ou vers le 6 février 2017, en votant sur la résolution C.M. 2017-2461-00 autorisant le financement pour l'achat de terrain et des travaux dans le cadre du projet Well inc. alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;

Monsieur Robert Pouliot n'a pas divulgué la nature générale de son intérêt et il a participé au vote, manquant ainsi aux obligations prévues à l'article 5.6 du Code :

9. Le ou vers le 3 octobre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2173-00 pour entreprendre les démarches nécessaires pour réaliser le projet de revitalisation du secteur Wellington Sud et le projet de quartier entrepreneurial alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
10. Le ou vers le 3 octobre 2016, en votant sur les résolutions C.M. 2016-2174-01, 2016-2174-02, 2016-2174-03, 2016-2174-04 et 2016-2175-00 pour l'acquisition d'immeubles pour la réalisation du projet de revitalisation du secteur Wellington Sud et le projet de quartier entrepreneurial alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
11. Le ou vers le 21 novembre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2283-01 pour le report de la décision concernant la structure de projet pour la mise en œuvre du projet Well inc. alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
12. Le ou vers le 21 novembre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2283-02 concernant la structure de projet pour la mise en œuvre du projet Well inc. alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
13. Le ou vers le 19 décembre 2016, en votant sur la résolution C.M. 2016-2362-00 pour la réduction du montant de l'appropriation du surplus accumulé libre pour le projet de revitalisation du secteur Wellington Sud et le projet de quartier entrepreneurial alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;
14. Le ou vers le 6 février 2017, en votant sur la résolution C.M. 2017-2461-00 autorisant le financement pour l'achat de terrain et des travaux dans le cadre du projet Well inc. alors qu'il est propriétaire d'un immeuble sur la rue Wellington Sud;

(Reproduit tel quel)

[40] Aux fins de son analyse, la Commission regroupe les manquements formulés par la procureure indépendante en fonction de l'objet des manquements et de la disposition du code d'éthique qui aurait été enfreinte :

- A. l'élu aurait favorisé ses intérêts personnels en votant en faveur de deux résolutions du conseil municipal octroyant des contrats à l'entreprise de ses fils, Équipements Pouliot 2002 (manquements n^{os} 1 et 2);
- B. l'élu aurait favorisé ses intérêts personnels en votant en faveur de dix résolutions concernant la zone d'intervention prioritaire dans le projet Well inc., alors qu'il est propriétaire d'un immeuble situé à proximité (manquements n^{os} 3 à 8);
- C. l'élu aurait eu un intérêt pécuniaire particulier dans les dix résolutions concernant la zone d'intervention prioritaire dans le projet Well inc., sur lesquelles il a voté, alors qu'il est propriétaire d'un immeuble situé à proximité (manquements n^{os} 9 à 14).

[41] Tous les manquements reprochés surviennent alors que l'élu est dans l'exercice de ses fonctions. Pour les reproches des groupes A et B, il vote sur des points pris en considération lors de séances du conseil municipal. Pour les reproches du groupe C, il remplit des obligations qui lui incombent en vertu de la L.E.R.M. à titre de membre du conseil municipal.

A. Le conseiller Pouliot a-t-il favorisé ses intérêts personnels en votant en faveur de deux résolutions du conseil octroyant des contrats à l'entreprise de ses fils, Équipements Pouliot 2002 (manquements n^{os} 1 et 2)?

[42] L'article 5.3.1 du code d'éthique prévoit :

« 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. »

(Nos caractères gras)

L'objet des résolutions

[43] Le conseil municipal de la Ville, par résolution, a accordé à Équipements Pouliot 2002 deux contrats. Les processus suivis pour chacun ont obéi aux règles prévues par la *Loi sur les cités et Villes*¹³ qui prévoit qu'un contrat d'approvisionnement ou de service comportant une dépense de plus de 100 000 \$ doit faire l'objet d'un appel d'offres public et être adjugé au soumissionnaire ayant présenté la plus basse soumission conforme¹⁴.

13. RLRQ, chapitre C-19, art. 573 1 (7).

14. Plusieurs exceptions à ce principe sont prévues dans la Loi; elles ne sont pas pertinentes ici.

[44] Pour chaque contrat, il a en mains un rapport du Service de l'approvisionnement et des équipements de la Ville qui indique sa recommandation positive et confirme que la soumission est la plus basse conforme et que les sommes nécessaires sont disponibles.

[45] La Commission est d'avis que l'adjudication d'un contrat à la suite d'un processus d'appel d'offres public conforme à la loi n'en fait pas pour autant une simple question routinière venant consacrer l'aboutissement d'une décision déjà prise, comme dans le cas de l'approbation des comptes à payer¹⁵. Le conseil municipal garde toujours sa discrétion pour adjuger le contrat et il peut conclure qu'il ne l'accordera pas, par exemple parce qu'il juge que les équipements ne sont pas nécessaires ou qu'il désire affecter les sommes nécessaires à d'autres fins municipales plus urgentes.

[46] Ajoutons que les règles du code d'éthique s'appliquent à une décision qui doit être prise, peu importe son importance. Dans *Laurin*¹⁶, la Commission s'exprime ainsi :

« [74] Certaines des décisions prises par le conseil municipal sont plus importantes que d'autres et varient en intensité quant à leurs implications et leurs conséquences sur les promoteurs immobiliers ou les citoyens.

[75] Toutefois, et à chaque fois qu'un membre du conseil municipal exerce ses fonctions et prend part aux délibérations ou se prononce sur une résolution, les règles du Code d'éthique et de déontologie relatives aux conflits d'intérêts et les valeurs qui s'y rattachent, doivent guider l'élu dans sa conduite.

[76] Les règles s'appliquent qu'il s'agisse d'une décision importante ou non, primordiales ou accessoires. »

[47] La Commission doit donc vérifier si l'élu a favorisé ses intérêts personnels lors de la prise en considération de ces contrats.

Les intérêts personnels

[48] Précisons au départ que ni la Loi sur l'éthique et la déontologie ni le code d'éthique ne définissent la notion d'intérêt personnel. Cependant, la Commission a précisé cette notion dans de nombreuses décisions.

[49] Ainsi, l'intérêt de l'élu doit être distinct de l'intérêt général, il peut être pécuniaire ou non, selon les critères de la personne raisonnable et de la conduite attendue.

15. Voir, dans le cas de l'approbation des comptes à payer, *Carolle Moisan*, CMQ-65375, (293344-16), 22 juin 2016; *Claude Lavoie*, CMQ-64903, (28340-14), 16 juillet 2014.

16. *Marc Laurin*, CMQ-64349 (27472-13), 28 juin 2013.

[50] Dans *Association des résidents du vieux Saint-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*¹⁷, le juge Sopinka écrivait :

« [...] un certain niveau de préjugé est inhérent au rôle de conseiller. On ne peut pas en dire autant de l'intérêt personnel. En effet, il n'y a rien d'inhérent aux fonctions hybrides des conseillers municipaux, qu'elles soient politiques, législatives ou autres, qui rendrait obligatoire ou souhaitable de les soustraire à l'obligation de ne pas intervenir dans des affaires dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou autre. **Il n'est pas exigé des conseillers municipaux qu'ils aient dans les dossiers qui leur sont soumis un intérêt personnel au-delà de l'intérêt qu'ils partagent avec d'autres citoyens dans la municipalité. Quand on conclut à l'existence d'un tel intérêt personnel, alors, aussi bien en vertu de la common law que de la loi, un conseiller devient inhabile si l'intérêt est à ce point lié à l'exercice d'une fonction publique qu'une personne raisonnablement bien informée conclurait que cet intérêt risquerait d'influer sur l'exercice de la fonction en question. C'est ce qu'on appelle communément un conflit d'intérêts. »**

(Nos caractères gras)

[51] Il faut donc s'en remettre à la preuve afin d'identifier les faits nous permettant de qualifier la présente situation.

[52] Il ne fait aucun doute que l'élu a un attachement envers Équipements Pouliot 2002, et ce, pour plusieurs raisons. Il est le fondateur et actionnaire unique de Équipements Pouliot jusqu'en 2002. Il vend ensuite ses actifs à Équipements Pouliot 2002, qui appartient à ses deux fils. Il demeure dans l'entreprise à titre d'employé à temps partiel. Par ailleurs, l'entreprise occupe des locaux dans son immeuble et, à ce jour, il reste une somme minimale due par Équipements Pouliot 2002 à Équipements Pouliot.

[53] Par contre, la preuve offerte ne démontre aucunement que l'élu ait favorisé ses intérêts personnels en votant sur l'octroi des deux contrats.

[54] D'abord, l'élu n'est pas impliqué dans la gestion de Équipements Pouliot 2002. Il n'est ni actionnaire ni dirigeant, bien que sa raison sociale puisse le suggérer. Il ne participe pas aux décisions de l'entreprise, ne touche aucune ristourne et ne participe pas autrement aux bénéfices de l'entreprise.

[55] Ensuite, aucune preuve ne démontre que l'octroi des deux contrats a une incidence sur ses propres affaires ou sur son patrimoine personnel.

[56] Enfin, le contrat est conclu dans le cours régulier des affaires de la Ville et de Équipements Pouliot 2002, qui est un fournisseur depuis plusieurs années. L'élu n'est pas intervenu dans la gestion de l'appel d'offres ou de son analyse par la Ville et il ne s'est pas impliqué dans la préparation de la soumission soumise par l'entreprise.

17. [1990] 3 RCS 1170, p. 1196.

[57] Une personne raisonnablement informée viendrait certainement à la même conclusion.

[58] D'ailleurs, le simple attachement affectif de l'élu ou le fait pour un élu de retirer une gratification morale à la suite d'une participation à une décision du conseil municipal ne suffit pas à considérer que l'élu s'est placé en situation de conflit d'intérêts sur le plan personnel, comme la Commission l'a déjà établi dans quelques décisions¹⁸.

L'intérêt des proches

[59] L'article 5.3.1 du code d'éthique fait une distinction entre l'intérêt personnel de l'élu et celui de toute autre personne. En effet, cet article dispose que l'élu ne doit pas « *agir [...] de façon à favoriser [...] ses intérêts personnels ou d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.* »

[60] L'intérêt des membres de la famille immédiate, ou d'une personne morale entièrement contrôlée par ceux-ci, devrait-il être analysé à titre d'intérêt « personnel » de monsieur Pouliot ou à titre d'intérêt de « toute autre personne », vu les liens de proximité entre eux?

[61] Certains codes d'éthique contiennent une disposition qui prévoit que l'élu doit éviter de se placer dans une situation où il est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité¹⁹. Dans ce cas, l'intérêt des proches est analysé sous le même angle que l'intérêt personnel de l'élu et le caractère abusif, exigé habituellement par les codes d'éthique à l'égard de l'intérêt des autres personnes, ne s'applique pas aux proches²⁰.

[62] La Commission en a ainsi décidé dans l'affaire *Laurin*²¹ où, dans les dispositions du code d'éthique, l'intérêt des proches est lié à l'intérêt personnel du membre du conseil. Les juges administratifs s'expriment ainsi :

« [81] Toutefois, les élus municipaux de Saint-Colomban ont jugé bon d'inclure dans la définition prévue à l'article 2, les termes « Intérêt des proches » faisant référence entre autres au conjoint de la personne concernée ses enfants et ses ascendants.

[82] La Commission est d'avis qu'en raison de cette définition que l'on retrouve dans le Code d'éthique et de déontologie, le favoritisme à l'égard d'un proche n'a pas besoin de revêtir un caractère abusif, puisque les mêmes termes que ceux

18. *Raymonde Côté, Benoît Charron et Bertrand Massé*, CMQ-64733, CMQ-64734 et CMQ-64735 (28079-14), 20 mars 2014; *Mario Van Doorn*, CMQ-64839 (28441-14).

19. Voir, à titre d'exemple, *Carolle Moisan*, précité, note 15.

20. *Mathieu Plourde*, CMQ-65262 (29061-15), 30 septembre 2015, par. 46; voir aussi *Claude Lavoie*, précité, note 15, par. 46.

21. *Marc Laurin*, précité, note 16.

de la définition « Intérêt personnel » y sont employés. Prétendre le contraire enlèverait toute utilité à cette disposition qui définit l'intérêt des proches. »

[83] De plus, le terme abusif signifie ce qui n'est pas normal, légal, acceptable. D'ailleurs, le Code d'éthique et de déontologie en définissant les termes « Intérêt des proches » a indiqué ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. »

[63] Le code d'éthique de la Ville de Sherbrooke ne contient pas cette disposition. Comme ce code n'assimile pas ou ne joint pas l'intérêt des proches à l'intérêt personnel de l'élu, la Commission est d'avis que les intérêts des deux enfants de l'élu, et de leur entreprise, doivent être considérés comme ceux de « toute autre personne » au sens du code d'éthique. Ajoutons que rien dans la preuve ne démontre qu'il devrait en être autrement.

L'intérêt d'une autre personne

[64] La procureure indépendante a indiqué n'avoir pas de preuve à offrir selon laquelle l'élu aurait pu favoriser de façon abusive une autre personne et ce manquement n'est pas mentionné dans la liste des manquements reprochés transmise à l'élu. Ce dernier n'ayant pas présenté une défense à cet égard, la Commission n'examinera pas cette question.

B. Le conseiller Pouliot a-t-il favorisé ses intérêts personnels en votant en faveur de dix résolutions concernant la zone d'intervention prioritaire dans le projet Well inc., alors qu'il est propriétaire d'un immeuble situé à proximité (manquements n^{os} 3 à 8)

[65] L'article 5.3.1 relatif aux conflits d'intérêts est ici aussi en cause²².

[66] On reproche à l'élu d'avoir participé au vote sur dix résolutions concernant les démarches générales, la structure de projet et le financement nécessaires pour réaliser le projet d'acquisition de cinq immeubles situés dans la zone d'intervention prioritaire.

[67] Son immeuble n'est pas situé à l'intérieur de la zone d'intervention prioritaire, mais il est inclus dans le territoire couvert par le Programme particulier d'urbanisme (PPU).

[68] La Commission est d'avis que le simple fait que l'élu soit propriétaire d'un immeuble situé près de ceux faisant l'objet d'une acquisition par la Ville dans le cadre d'un projet de développement n'est pas suffisant pour prétendre à un avantage particulier affectant son patrimoine.

22. Voir le libellé de cet article au par. 42.

[69] Rien dans la preuve ne supporte l'hypothèse voulant que l'acquisition de ces immeubles puisse avoir des retombées positives sur la valeur de l'immeuble de monsieur Pouliot. Tout au plus, le témoignage du chef de division de l'évaluation de la Ville suggère que la réalisation du projet Well inc. aura éventuellement un impact sur l'évaluation des bâtiments au centre-ville, sans pouvoir assurer qu'il y en aura un, préciser son ampleur, si tel est le cas, et prévoir le moment où cela arrivera. L'intérêt de l'élu, s'il existe, est donc purement hypothétique, éventuel et donc incertain.

[70] De plus, l'intérêt de l'élu n'est pas distinct de celui des autres citoyens du centre-ville et de ceux qui le ceinture et, à la limite, de l'ensemble des citoyens de la Ville.

[71] Notons que le caractère distinct de l'intérêt sera plus amplement traité dans l'analyse des manquements reprochés du groupe C.

[72] La Commission ne peut donc conclure que l'élu a un intérêt personnel dans le projet prévu dans la zone d'intervention prioritaire. Il n'a pas contrevenu à l'article 5.3.1 du code d'éthique à ce chapitre.

C. Le conseiller Pouliot aurait eu un intérêt pécuniaire particulier dans les dix résolutions concernant la zone d'intervention prioritaire dans le projet Well inc., sur lesquelles il a voté, alors qu'il est propriétaire d'un immeuble situé à proximité (manquements nos 9 à 14)

[73] La Commission est d'avis que non.

[74] L'article 5.6 du code d'éthique et de déontologie prévoit que :

« 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.

[...]

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. »

(Nos caractères gras)

[75] Cette disposition est de facture similaire à celles prévues aux articles 361 et 362 de la L.E.R.M.

[76] Rappelant la jurisprudence majoritaire, les auteurs de *Éthique et gouvernance municipale : guide de prévention des conflits d'intérêts*²³ écrivent :

« Il faut faire la preuve de deux choses : 1) l'intérêt de l'élu doit être particulier par opposition à l'intérêt général; et 2) l'intérêt doit être de nature pécuniaire. En l'absence de bénéfice, il est difficile d'alléguer un conflit d'intérêts. Il faut en effet que la question à l'étude soit susceptible d'affecter le patrimoine du membre du conseil et ne vise pas les contribuables en général, par exemple l'adoption d'un schéma d'aménagement. »

[77] Dans *Proulx c. Duchesneau*²⁴, le juge Raynald Fréchette écrit dans son jugement :

« [...] la jurisprudence a établi que l'intérêt pécuniaire particulier se définit par opposition à l'intérêt général des citoyens, qu'il doit être personnel par opposition à l'intérêt général de la communauté [...] »

[78] Ces principes ont été repris dans des décisions rendues par la Commission.

[79] Dans le dossier *Michaud*²⁵, la Commission a décidé qu'un élu qui vote en faveur d'une résolution mandatant une firme d'ingénieurs pour établir le nouveau tracé alternatif d'une future conduite d'égout, alors que sa résidence se trouve en bordure de ce tracé, ne retire pas un avantage particulier ou distinct de celui du reste de la population qui bénéficiera du projet.

[80] Dans *Bielen*²⁶, la Commission a réitéré que le seul fait d'avoir un immeuble dans le secteur visé par un règlement d'urbanisme n'est pas suffisant pour établir l'existence d'un conflit d'intérêts.

[81] Dans la décision *Bresee*²⁷, la Commission a exprimé l'opinion qu'un élu ne commet pas de manquement lorsqu'il vote en faveur de la refonte d'un règlement d'urbanisme, même si son immeuble est concerné par cette refonte, puisque celle-ci vise un grand nombre d'autres immeubles de la municipalité.

[82] Enfin, dans *Dignard*²⁸, la Commission a rejeté la plainte à l'égard d'une élue municipale au motif qu'elle n'est pas en situation de conflit d'intérêts lorsqu'elle vote sur l'adoption d'un règlement de zonage qui modifie les usages d'une zone, alors qu'elle est

23. Alain R. Roy et Jean Hétu, *Éthique et gouvernance municipale : Guide prévention des conflits d'intérêts*, 2^e éd., Brossard, Wolters Kluwer, 2013, par. 3.14.

24. J.E. 99-1213 (C.S.), p. 100. Voir, au même effet, *Gold c. Taschereau*, J.E. 89-744 (C.S.).

25. *Hélène D. Michaud*, CMQ-65662 (29630-17), 30 janvier 2017.

26. *Ludo Bielen*, 2015 CanLII 55880 (QC CMNQ), par. 21-22.

27. *Winston Bresee*, CMQ-65417 (29379-16), 19 juillet 2016.

28. *Alice Dignard*, CMQ-64717 (27983-14), 31 janvier 2014.

copropriétaire d'un immeuble situé dans la zone voisine et que les modifications proposées n'ont pas de retombées particulières sur son immeuble.

[83] Dans le présent cas, l'élu n'est pas propriétaire des immeubles faisant l'objet d'une autorisation d'acquisition par la Ville de Sherbrooke. Il n'a aucun intérêt particulier dans ces immeubles et son intérêt quant au développement du secteur n'est pas distinct de l'intérêt général.

[84] D'ailleurs, lors de son témoignage, l'élu explique qu'il s'est montré favorable au projet parce que le secteur est déserté depuis le début des années 1980 et que sa revitalisation sera bénéfique à l'ensemble de la rue Wellington, Nord et Sud. Il mentionne qu'il est resté dans ce secteur parce qu'il y a été longtemps impliqué à titre de président de la Société d'initiative et de développement des artères commerciales de la Ville (SIDAC).

[85] À ces considérations s'ajoute le fait que la portée générale de ces résolutions ne permet pas de suggérer une hausse probable de la valeur de l'immeuble de l'élu. De plus, si elle a lieu, elle ne lui profitera pas de façon particulière.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** Robert Y. Pouliot, conseiller, n'a pas commis de manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Ville de Sherbrooke, dans le cadre de l'octroi de contrats à l'entreprise « Les équipements de bureau Bob Pouliot (2002) inc. » et du projet communément appelé « Well inc. » en 2015 et 2016.



Martine Savard
Juge administrative

MS/II

M^e Julie D'Aragon
D'Aragon Dallaire
Procureure indépendante de la Commission

Audience tenue à Sherbrooke, le 23 janvier 2018

COTE CONFORME
Ce 14 jour d 2018
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.