

# Commission municipale du Québec

---

**Date :** Le 25 août 2015

**Dossier :** CMQ-64255 28982-15

**Juges administratifs :** Thierry Usclat, vice-président  
Martine Savard

**Personne visée par l'enquête :** Yvan Pinsonneault, alors  
Conseiller  
Municipalité de Ange-Gardien

---

**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 (la plainte) transmise par le ministre des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM).

[2] La plainte faite par monsieur François Brisson, à l'époque conseiller municipal de la Municipalité de Ange-Gardien (la Municipalité), allègue que monsieur Yvan Pinsonneault, alors conseiller de la même municipalité, aurait commis des manquements à son code d'éthique et de déontologie. Il serait intervenu à plusieurs reprises dans le cadre de la conclusion d'une entente entre la Municipalité et l'entreprise Agromex inc. (Agromex) relativement au coût de l'utilisation de l'eau par celle-ci, alors qu'il est un dirigeant de l'entreprise F. Ménard inc. (F. Ménard), compagnie liée à Agromex.

[3] Plus particulièrement, monsieur Pinsonneault aurait participé aux rencontres entre la Municipalité et Agromex concernant cette entente, pris part aux discussions sur ce dossier lors de comités pléniers du conseil municipal et participé aux délibérations et aux votes sur ce dossier lors de séances du conseil municipal.

[4] Monsieur Pinsonneault aurait ainsi commis un acte dérogatoire aux dispositions de l'article 5.3 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Ange-Gardien* (le Code d'éthique)<sup>2</sup> concernant les conflits d'intérêts et de l'article 5.5 sur l'utilisation ou la communication de renseignements confidentiels.

[5] Lors des deux journées d'audience tenues à Montréal, les 21 et 23 avril 2015, monsieur Pinsonneault est présent et représenté par M<sup>es</sup> Jacques Jeansonne et Virginie Dionne-Dostie. M<sup>e</sup> Marc-André LeChasseur agit comme procureur indépendant de la Commission. La Commission a permis aux procureurs de plaider par écrit relativement à la perte de compétence de la Commission. L'argumentation de M<sup>e</sup> LeChasseur ayant été reçu le 8 mai et la réplique de M<sup>e</sup> Jeansonne le 14 mai 2015, la Commission prend le dossier en délibéré à compter de cette dernière date.

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement numéro 715-11 décrétant un code d'éthique et de déontologie des membres du conseil municipal de la municipalité de Ange-Gardien*, adopté le 12 décembre 2011 et entré en vigueur le 21 décembre 2011.

## REMARQUES PRÉLIMINAIRES

### Recours devant les tribunaux supérieurs

[6] Le 9 novembre 2012, monsieur Pinsonneault a intenté une requête introductive d'instance en jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité et de nullité de l'article 24 de la LEDMM dont la 1<sup>re</sup> phrase stipule que « *La Commission tient son enquête à huis clos* » parce qu'il s'objecte à ce que l'audition de l'enquête de la Commission se déroule à huis clos. Par un jugement rendu le 24 février 2014<sup>3</sup>, la Cour supérieure déclare nulle la première phrase de l'article 24 à l'égard de toute audience que peut tenir la Commission municipale du Québec dans le cadre de son enquête. Le dossier de la Commission a été suspendu pendant 16 mois, pour la durée du recours.

[7] Le 23 octobre 2014, monsieur Pinsonneault a intenté un deuxième recours devant la Cour supérieure, soit une requête introductive d'instance en jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité du processus d'enquête et d'audition prévu par la LEDMM et, subsidiairement, en déclaration de perte de compétence. Le 12 décembre 2014, il informe la Commission qu'il demandera à la Cour supérieure de reporter la cause « sine die » et qu'il désire procéder devant la Commission. Ce recours est actuellement en suspens.

### Moyen préliminaire relatif à la compétence de la Commission

[8] Le procureur de monsieur Pinsonneault informe la Commission qu'il accepte de procéder dans le présent dossier sous réserve de ses prétentions quant à la perte de compétence de la Commission en raison du dépassement du délai de traitement prévu dans la LEDMM. Ce moyen d'irrecevabilité est plaidé au fond par écrit et la Commission en disposera un peu plus tard dans sa décision.

### Ordonnance de confidentialité de certaines informations

[9] Au cours de l'audience, à la demande du procureur de monsieur Pinsonneault, la Commission a émis une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication, relativement aux pièces, informations et témoignages concernant la rémunération de monsieur Yvan Pinsonneault ainsi qu'aux informations sur la gestion financière et administrative des entreprises F. Ménard et Agromex.

[10] Cette ordonnance sera maintenue dans la présente décision.

---

3. *Pinsonneault c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCS 617 (CanLII).

**LA PREUVE**

[11] Aux fins de son enquête, la Commission a entendu le plaignant, monsieur Yvan Pinsonneault et trois autres témoins.

[12] La Commission a également pris connaissance du Code d'éthique, des documents produits au soutien de la plainte et des pièces déposées au cours de l'audience.

[13] La demande d'enquête allègue certaines interventions de monsieur Pinsonneault s'échelonnant de 2009 à 2012. Aux fins de son enquête, la Commission en prendra connaissance pour en saisir le contexte et comprendre certaines décisions ou événements s'y rattachant. Toutefois, afin de décider si monsieur Pinsonneault a commis un manquement au Code d'éthique, elle ne prendra en considération que les interventions faites par celui-ci entre le 21 décembre 2011, date d'entrée en vigueur du Code d'éthique, et le 13 mars 2012, date de la réception de la demande d'enquête par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

**Admission**

[14] Aux fins du présent dossier, le procureur de monsieur Pinsonneault reconnaît que F. Ménard et Agromex sont une seule et même entreprise. Pour simplifier les représentations, on pourra les regrouper sous le nom de Groupe Ménard.

**Les élus**

[15] Monsieur Pinsonneault est membre du conseil municipal depuis 1983 et maire depuis novembre 2013. Il travaille pour F. Ménard depuis 1979 et occupe les fonctions de directeur des opérations pendant environ 10 ans, notamment au moment des faits reprochés. Il est maintenant directeur du développement des affaires.

[16] Madame Odette Ménard est conseillère de 2005 à 2009, puis mairesse de 2009 à 2013.

[17] Monsieur François Brisson, le plaignant, est conseiller municipal de novembre 2009 à 2013.

### **Le contexte avant l'entrée en vigueur du Code d'éthique**

[18] Les sociétés F. Ménard et Agromex sont des entreprises spécialisées dans la viande de porc depuis de nombreuses années. Une grande partie des installations est située dans la Municipalité. F. Ménard fait l'élevage des porcs alors qu'Agromex en fait l'abattage et la transformation<sup>4</sup>. Elles font partie du Groupe Ménard qui comprend plusieurs entreprises spécialisées dans le domaine du porc. Enfin, F.Ménard est propriétaire d'Agromex.

[19] En 2000, pour stimuler la construction et la rénovation, la Municipalité adopte le règlement décrétant l'établissement d'un programme d'aide à la revitalisation pour la construction et la rénovation résidentielle et commerciale<sup>5</sup>.

[20] En 2001, à la suite de l'incendie d'une usine située à Saint-Jean, le Groupe Ménard examine divers scénarios pour la réorganisation de ses activités. Après des discussions avec la Municipalité, il décide d'y implanter une usine de découpe (phase I) et un abattoir (phase II).

[21] L'une des considérations ayant motivé ce choix est l'engagement de la Municipalité d'accorder une subvention équivalente à deux ans et demi des taxes foncières applicables aux nouvelles installations, d'une valeur de 225 000 \$, si les deux phases sont réalisées. Ce montant correspond à la valeur des crédits de taxes qu'elle aurait obtenue si elle avait pu bénéficier des avantages du règlement décrétant l'établissement d'un programme d'aide à la revitalisation pour la construction et la rénovation résidentielle et commerciale; l'établissement étant industriel, le règlement ne pouvait s'appliquer.

[22] L'engagement de la Municipalité n'a pas été confirmé par résolution du conseil municipal, ni autrement. On attendra d'abord la construction des deux installations.

[23] L'usine de découpe a été construite en 2001 et l'abattoir en 2008. À la suite de plusieurs discussions, il est convenu que la somme promise par la Municipalité sera versée au moyen d'une diminution du tarif applicable à la consommation d'eau d'Agromex. L'engagement de la Municipalité totalise 225 000 \$ à raison de 25 000 \$ par année pendant 9 ans.

[24] Cet engagement est confirmé par des documents et des témoins.

---

4. Organigramme du Groupe Ménard déposé en pièce D-2.

5. Règlement 525-00 adopté le 10 janvier 2000.

[25] Le 18 décembre 2008, le conseil municipal adopte le règlement décrétant les taxes, tarifs et compensations 2009. L'article 2.2 prévoit :

« Qu'un tarif de 2.00 \$ par 1 000 gallons d'eau consommée est exigé et prélevé pour l'exercice financier 2009 de tout consommateur de 25 millions de gallons impériaux et moins.

Qu'un tarif de 1,50 \$ par 1 000 gallons d'eau consommée est exigé et prélevé pour l'exercice financier 2009 de tout consommateur de 25 millions de gallons impériaux et plus. »

[26] Puisque Agromex consomme bien plus que 25 millions de gallons impériaux d'eau, il bénéficie de la réduction promise sur la tarification applicable au grand consommateur d'eau en 2009.

[27] Le 1<sup>er</sup> novembre 2009, des élections municipales ont lieu et la composition du conseil municipal change. Le conseil est saisi du dossier concernant l'entente relative à l'eau avec Agromex. La Municipalité en discute à quelques occasions, mais le dossier ne se finalise pas.

[28] Le règlement décrétant les taxes, tarifs et compensations 2010 ne reprend pas la disposition relative aux consommateurs de plus de 25 millions de gallons impériaux d'eau et plus. Agromex ne bénéficie donc plus de la réduction.

[29] Le 12 juillet 2010, monsieur Luc Ménard, dirigeant principal de Groupe Ménard, écrit à la mairesse, avec copie aux élus<sup>6</sup>. Il fait une rétrospective de la situation et des engagements pris par le passé par le conseil municipal. Il résume ainsi ces engagements :

« À cette époque, la municipalité offrait un programme de revitalisation (2 ans et demie sans taxe) afin d'inciter les résidents et les commerces à s'établir à Ange-Gardien. Compte tenu que ce projet industriel n'y était pas éligible, la municipalité s'était engagée à trouver une forme d'aide équivalente, toujours conditionnelle à la réalisation du projet phase I et II.

F. Ménard prit donc la décision de construire son usine de découpe à Ange-Gardien et débuta ses opérations le 3 juin 2002.

[...]

Lors de l'été 2009, les conditions favorables étant réunies, des pourparlers ont eu lieu entre le maire et le conseil municipal de l'époque (dont vous faisiez partie) pour relancer la construction de l'abattoir (phase II). Les parties s'entendirent sur une forme d'aide équivalente accordée au secteur résidentiel et commercial.

---

6. Pièce D-15.

La proposition accordait un escompte de 0.50 \$ par 1 000 gallons d'eau consommée pour l'entreprise Agromex sur une période de 10 ans. [...]. »

[30] En décembre 2010, le conseil adopte le règlement décrétant l'imposition des taxes, tarifs et compensations pour l'exercice financier 2011. La mairesse et monsieur Pinsonneault se sont retirés et n'ont pas voté sur ce règlement. Une disposition identique à l'article 2.2 du règlement adopté en 2008 pour l'exercice financier 2009 s'y trouve mais, pour une raison qui reste obscure, n'est pas appliquée. Agromex ne bénéficie donc pas de la réduction.

[31] La disposition relative au grand consommateur d'eau ne sera pas reprise dans les règlements des exercices financiers subséquents.

[32] Au cours de 2011, plusieurs discussions ont lieu entre Agromex et la Municipalité sur un projet d'entente relative à l'eau mais les intervenants divergent d'opinion sur la définition de grand consommateur. Monsieur Pinsonneault et certains élus souhaitent que l'entente reprenne la définition qui apparaissait au règlement décrétant l'imposition des taxes, tarifs et compensations 2009 (réduction sur la base du volume de consommation). C'est également la position d'Agromex. La mairesse, monsieur Brisson et d'autres élus désirent, qu'un grand consommateur soit une entreprise qui consomme au moins 50 % de la consommation d'eau sur le territoire (réduction sur la base du pourcentage de consommation). La suite en découle.

[33] Le 12 décembre 2011, lors de la séance régulière du conseil municipal, une proposition est faite afin d'approuver un projet d'entente relative à l'eau présenté par Agromex définissant un grand consommateur sur la base du volume de consommation et d'autoriser la mairesse et la directrice générale à signer l'entente relative à l'eau au nom de la Municipalité.

[34] La mairesse s'est retirée de la table avant la prise en considération de ce point, déclarant que les :

« propriétaires de l'entreprise Agromex sont directement parents avec elle et dans le but d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts, elle préfère ne pas participer aux discussions entourant ce dossier que ce soit en séance publique ou en rencontre de travail »<sup>7</sup>.

[35] Monsieur Pinsonneault s'est également retiré. Toutefois, les motifs n'apparaissent pas au procès-verbal.

---

7. Procès-verbal de la séance du conseil municipal tenue le 12 décembre 2011.

[36] Cette proposition est adoptée à la majorité<sup>8</sup>. Trois membres du conseil votent pour et deux contre.

### **Les faits postérieurs à l'entrée en vigueur du Code d'éthique**

[37] Le Code d'éthique est entré en vigueur le 21 décembre 2011<sup>9</sup>.

[38] Le 9 janvier 2012, la résolution adoptée le 12 décembre 2011 est de nouveau soumise au conseil municipal puisque la mairesse a refusé de l'approuver en vertu de l'article 142 du *Code municipal du Québec*<sup>10</sup> (Code municipal) (droit de veto).

[39] Le procès-verbal de cette séance mentionne que :

« Madame Odette Ménard explique les raisons de son droit de veto sur la résolution 12-359-11 à l'effet qu'elle est d'accord pour établir une entente avec Agromex inc. mais en redéfinissant la définition d'un grand consommateur d'eau ».

[40] L'écoute de l'enregistrement audio de la séance permet de compléter le procès-verbal. Pour la mairesse, il est clair que l'entente relative à l'eau avec Agromex n'est aucunement remise en question; le veto est utilisé seulement en ce qui a trait à la définition de « grand consommateur », afin d'éviter que d'autres consommateurs puissent se prévaloir du tarif réduit.

[41] Le vote est pris. La résolution est rejetée. Trois membres du conseil ont voté pour, dont monsieur Pinsonneault, et trois contre, dont la mairesse<sup>11</sup>.

[42] Une deuxième proposition est faite afin de définir un grand consommateur sur la base du pourcentage de consommation d'eau. La résolution est adoptée à l'unanimité, incluant le vote favorable de monsieur Pinsonneault<sup>12</sup>.

[43] Lors de son témoignage, monsieur Pinsonneault précise qu'il considérait pouvoir intervenir et prendre part aux délibérations. Il explique avoir consulté un des procureurs de la Municipalité sur sa situation. Le 11 avril 2011, ce procureur est d'avis qu'il n'est pas en situation de conflit d'intérêts en ce qui concerne l'entente relative à l'eau avec Agromex et qu'il se doit d'exercer son droit de vote. Monsieur Pinsonneault informe alors le conseil municipal de cet avis.

---

8. Résolution 12-359-11.

9. Précitée, note 2.

10. RLRQ, chapitre C-27.1.

11. Résolution 01-004-12.

12. Résolution 01-005-12.

[44] Entre la séance du 9 janvier et celle du 13 février 2012, la mairesse et Agromex discutent des conditions de l'entente relative à l'eau proposée par la Municipalité, basée sur un pourcentage de consommation d'eau. Ils ne parviennent pas à conclure une entente avant la séance du 13 février.

[45] Le 6 février 2012, monsieur Luc Ménard, de Groupe Ménard, transmet un courriel à la mairesse avec copie aux autres membres du conseil. Il réitère sa position : « les conditions d'admissibilité ne sont pas appropriées et ne reflètent pas nos discussions ». Il souhaite avoir une rencontre privée avec la mairesse et les membres du conseil municipal ainsi que le conseiller juridique de la Municipalité si nécessaire pour trouver un terrain d'entente<sup>13</sup>.

[46] La plainte mentionne que le 7 février 2012, lors d'un caucus du conseil municipal :

« [...] monsieur Pinsonneault est revenu sur le droit de véto et sur la position de madame Ménard une chaude et enflammée discussion s'en ai suivi entre monsieur Pinsonneault et Madame Ménard. Enfin suite à une position ferme de Madame Ménard sur les conditions de l'entente relative à l'eau, monsieur Pinsonneault s'est levé et a quitté la salle à 20h30 »<sup>14</sup> (texte non corrigé).

[47] La mairesse ne se souvient pas de cet événement et monsieur Pinsonneault le nie.

[48] Le 13 février 2012, lors d'une séance ordinaire du conseil municipal, deux propositions concernent l'entente relative à l'eau avec Agromex sont soumises. Avant la prise en considération de ces deux points, la mairesse se retire de la table du conseil « Pour des raisons déjà évoquées en terme d'apparence de conflit d'intérêts face à la compagnie Agromex [...] »<sup>15</sup>.

[49] La première proposition stipule « que la municipalité de Ange-Gardien ferme définitivement et entièrement le dossier concernant l'entente avec Agromex ». Elle est adoptée à la majorité. Trois membres du conseil ont voté pour et deux contre, dont monsieur Pinsonneault<sup>16</sup>.

[50] Avant le vote, la directrice générale de la Municipalité a demandé à monsieur Pinsonneault s'il se retirait du vote. Il a répondu par la négative.

---

13. Pièce D-23.

14. Plainte, pages 2 et 3.

15. Procès-verbal de la séance du 13 février 2012.

16. Résolution 02-043-12.

[51] La deuxième proposition prévoit « de continuer les discussions entre les parties, soit Agromex et la municipalité de Ange-Gardien afin de conclure une entente avec un grand consommateur d'eau potable ». Elle est proposée par monsieur Pinsonneault. Elle est rejetée. Deux membres du conseil ont voté pour, dont monsieur Pinsonneault, et trois ont voté contre<sup>17</sup>.

[52] Monsieur Pinsonneault est intervenu durant la prise en considération de ces deux points pour soutenir la conclusion d'une entente relative à l'eau.

[53] Selon monsieur Brisson, la tarification réduite imposée pour l'année 2009 imposée aux consommateurs de 25 000 millions de gallons d'eau et plus, s'appliquait uniquement pour un an. Aucune autre décision du conseil ne mentionne que la durée de ce tarif réduit s'applique pour une période de neuf ans.

[54] Selon les documents déposés par la Municipalité<sup>18</sup>, Agromex a consommé un peu moins que 50 % de la consommation totale dans la Municipalité en 2011 et 2013.

### **La question financière**

[55] Madame Nathalie Vallerand travaille depuis 10 ans pour le groupe Ménard et occupe actuellement le poste de Directrice des ressources humaines.

[56] Lors de son témoignage, elle explique le mode de rémunération de monsieur Pinsonneault. Il reçoit un salaire annuel de base auquel s'ajoute un bonus au rendement, basé sur les profits de l'entreprise et sur le coût net de production du porc. Ses autres conditions monétaires de travail sont les mêmes que les autres directeurs de l'entreprise.

[57] Si Agromex reçoit la subvention annuelle promise par la Municipalité, ce montant augmenterait ses profits et réduirait le coût net de production du porc d'autant. Comme monsieur Pinsonneault reçoit un bonus basé sur ces profits et coût de production du porc, l'obtention de la subvention aurait eu pour conséquence d'augmenter son bonus annuel au rendement d'un montant se situant entre 5 \$ et 100 \$ annuellement.

### **POSITION DE L'ÉLU**

[58] Monsieur Pinsonneault est un cadre de l'entreprise F. Ménard. Il n'est ni administrateur, ni officier des entreprises du Groupe Ménard et ne détient aucune action dans celles-ci.

---

17. Résolution numéro 02-044-12.

18. Pièce D-25.

[59] Monsieur Pinsonneault considère qu'il n'est pas en conflit d'intérêts parce que le montant que la Municipalité s'est engagée à verser à Agromex est raisonnable si on le compare au montant de 30 000 \$ que la Municipalité verse aux personnes qui se construisent une maison sur son territoire.

[60] Il privilégiait une entente relative à l'eau qui soit simple compte tenu de l'engagement pris : réduire le tarif de consommation d'eau jusqu'à une valeur de 225 000 \$ en considération de la construction de nouvelles installations sur le territoire de la Municipalité.

[61] Il a toujours maintenu une séparation entre son emploi chez F. Ménard et son rôle de membre du conseil municipal. Il ne discute jamais de ce dossier avec son employeur.

[62] Enfin, il ne retirerait aucun avantage de la signature de cette entente relative à l'eau.

## **REPRÉSENTATIONS**

### **Le procureur de monsieur Pinsonneault**

[63] Selon M<sup>e</sup> Jeansonne, le règlement adoptant le Code d'éthique n'est pas en vigueur, puisque la preuve n'a pas été faite que l'avis public permettant son entrée en vigueur a été publié.

[64] Il rappelle que la plainte de monsieur Brisson et la lettre du procureur de la Commission indiquent que les manquements reprochés concernent les articles 5.3.1, 5.3.2 et 5.5 du Code d'éthique.

[65] La Commission a clairement établi que la preuve requise pour conclure qu'un élu a contrevenu à son Code d'éthique doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté. La Commission ne devrait pas accorder de valeur probante aux doutes, impressions, insinuations ou soupçons. Ainsi le fardeau de preuve qui incombe au plaignant est analogue à celui que l'on applique en droit disciplinaire.

[66] Suivant la jurisprudence, une norme plus exigeante prévue dans un règlement d'une municipalité ne peut entrer directement en conflit avec une norme législative provinciale antérieure en vigueur.

[67] La seule interprétation cohérente du Code d'éthique est celle qui ne résulte pas en un conflit de normes législatives et qui est compatible avec les lois pertinentes antérieures, en l'espèce la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>19</sup>, (Loi sur les élections et les référendums) le Code municipal et la *Loi sur les cités et villes*<sup>20</sup>.

[68] Le législateur n'ayant pas modifié l'obligation de voter des élus lorsqu'il a adopté la LEDMM, cette obligation demeure et un code d'éthique ne peut la modifier. Ainsi, un conseiller municipal est obligé de voter, en l'absence d'un conflit d'intérêts pécuniaire particulier, sous peine de sanction<sup>21</sup>.

[69] L'article 361 de la Loi sur les élections et les référendums prévoit une exception. Il est interdit à un élu de voter s'il a un intérêt pécuniaire particulier dans une question prise en délibération. Toutefois l'article 362 prévoit que cet article ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt de l'élu est tellement minime qu'il ne peut raisonnablement être influencé par lui.

[70] La preuve démontre que monsieur Pinsonneault verrait son bonus annuel au rendement augmenté d'un montant se situant entre 5 \$ et 100 \$ si l'entente relative à l'eau est conclue. Il s'agit ici, selon M<sup>e</sup> Jeansonne d'un intérêt tellement minime que l'article 362 doit s'appliquer. L'interdiction de voter ne s'applique donc pas ici.

[71] Il lui apparaît clairement que monsieur Pinsonneault ne retire aucun avantage pécuniaire particulier de cette entente au sens de la Loi sur les élections et les référendums.

[72] Il n'a pas non plus tenté de favoriser, d'une manière abusive, les intérêts d'Agromex.

[73] Monsieur Pinsonneault occupe depuis près de 30 ans les fonctions à la fois d'élu municipal et d'employé de F. Ménard, à la connaissance de la population.

[74] L'entente relative à l'eau est l'illustration de son engagement envers l'intérêt de la Municipalité. Dans le présent dossier, la Municipalité s'est engagée envers Agromex, même si cet engagement n'a pas été concrétisé sur le plan légal.

---

19. RLRQ, chapitre E-2.2.

20. RLRQ, chapitre C-19.

21. Articles 164 du Code municipal et 328 de la *Loi sur les cités et villes*.

[75] Il souligne qu'aucune preuve n'a été faite quant au manquement relatif à l'article 5.5 du Code d'éthique relatif à l'utilisation ou la communication de renseignements confidentiels.

[76] Il conclut que monsieur Pinsonneault n'a pas contrevenu à son Code d'éthique les 9 janvier et 13 février 2012. Celui-ci a respecté son obligation de voter sur une question dans laquelle il n'avait pas d'intérêt pécuniaire particulier.

### **Le procureur de la Commission**

[77] M<sup>e</sup> LeChasseur rappelle que son rôle consiste à éclairer la Commission dans son enquête et non de prendre position sur le bien-fondé de la plainte.

[78] Il souligne tout d'abord que la copie conforme du règlement d'adoption du Code d'éthique a un caractère authentique, eu égard aux dispositions des articles 446 et suivants du Code municipal et 2814 du *Code civil du Québec*. Les mentions sur le règlement indiquent qu'il a fait l'objet de l'avis public d'entrée en vigueur. Il faut tenter une procédure en inscription de faux pour contredire son contenu. Dans la présente affaire, ce règlement fait preuve de son contenu et de son entrée en vigueur.

[79] Monsieur Pinsonneault a un intérêt pécuniaire direct dans ce dossier, car la conclusion de l'entente relative à l'eau a un impact sur son bonus annuel au rendement. Cependant la preuve a bien établi que le montant annuel se situe entre 5 \$ et 100 \$. Cet intérêt est minime au sens de l'article 362 de la Loi sur les élections et les référendums et de l'article 5.3.7 du Code d'éthique. L'exception découlant du caractère minime de l'intérêt a pour but d'éviter l'application du processus de divulgation de son intérêt pécuniaire et de son interdiction de voter.

[80] M<sup>e</sup> LeChasseur se questionne ensuite sur une inconduite possible de la part de monsieur Pinsonneault en agissant ou en tentant d'agir pour favoriser de manière abusive les intérêts d'Agromex.

[81] Selon lui, l'article 5.3.1 du Code d'éthique doit être analysé dans le contexte d'une inconduite de nature civile. Cet article est en quelque sorte le pendant de l'article 306 de la Loi sur les élections et les référendums.

[82] Il y a dans le présent cas, à tout le moins, apparence de conflit d'intérêts car monsieur Pinsonneault est un employé-cadre de l'entreprise F. Ménard, propriétaire d'Agromex, et il vote pour favoriser une entente financière avec cette entreprise.

[83] Le fait que les citoyens savent que monsieur Pinsonneault est un employé de F. Ménard, que les intérêts de la Municipalité et d'Agromex soient convergents ou que sa démarche n'ait pas porté fruit, ne sont pas des critères ayant une influence sur l'application des règles déontologiques prévues dans le Code d'éthique.

[84] La Cour d'appel dans l'arrêt *Gadoury*<sup>22</sup> indique « qu'une inconduite c'est tout geste posé par un membre d'un conseil municipal qui se détache de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique. »

[85] Selon M<sup>e</sup> LeChasseur, la Commission devrait analyser la conduite de monsieur Pinsonneault en appliquant les critères énoncés dans l'affaire *Gadoury*.

[86] Il n'y a pas de preuve que monsieur Pinsonneault a voulu favoriser les intérêts de l'entreprise ou qu'il a agi au détriment des citoyens.

[87] Il n'y a pas de conflit entre la Loi et le Code d'éthique. Les dispositions de ce dernier ont une portée beaucoup plus large que le conflit d'intérêts pécuniaire particulier prévu dans la Loi sur les élections et les référendums.

[88] Quant à l'opinion juridique donnée par un procureur de la Municipalité, elle n'est pas écrite et n'a pas fait l'objet d'une analyse de toute la situation avant d'être livrée verbalement.

## **LES MOYENS D'IRRECEVABILITÉ**

### **L'entrée en vigueur du Code d'éthique et de déontologie**

[89] Une copie conforme du règlement adoptant le Code d'éthique a été déposée. Le règlement municipal comporte des mentions sur les étapes de son adoption, sa publication et son entrée en vigueur, insérées par l'officier municipal.

[90] La Commission est d'avis que les mentions sur le règlement d'adoption du Code d'éthique précisent qu'il a fait l'objet de l'avis public qui confirme son entrée en vigueur. Comme une copie conforme de ce règlement a été déposée et qu'elle revêt un caractère authentique, en raison des dispositions des articles 446 et suivants du Code municipal et 2813 et suivants du *Code civil du Québec*, la Commission considère que le règlement est entré en vigueur suivant la Loi, le 21 décembre 2011.

---

22. *Fortin c. Gadoury*, 1995 CanLII 5381 (QCCA).

[91] L'authenticité n'ayant pas été contestée suivant la procédure d'inscription de faux applicable à un acte authentique, le contenu du règlement et les mentions qu'il contient sont présumés authentiques<sup>23</sup>. Ce moyen d'irrecevabilité est donc rejeté.

### **Perte de compétence de la Commission**

[92] Le procureur de monsieur Pinsonneault considère que la Commission a perdu compétence en raison du dépassement des délais prévus dans la LEDMM pour faire enquête et lui demande de déclarer cette perte de compétence.

[93] Le procureur de monsieur Pinsonneault choisit de plaider son moyen préliminaire à la fin de l'instruction. Il accepte de procéder à l'audition de la demande sous réserve qu'il puisse soulever la perte de compétence de la Commission par l'écoulement du temps et le dépassement du délai prévu à l'article 27 de la LEDMM.

[94] Il en est de même de son recours pendant devant la Cour supérieure. En audience, M<sup>e</sup> Jeansonne confirme qu'il se réserve le droit de poursuivre son recours devant la Cour supérieure advenant que la Commission décide que son client a commis un manquement à son Code d'éthique. Dans l'hypothèse contraire, il se désistera de ce recours.

[95] En d'autres mots et suivant le raisonnement de M<sup>e</sup> Jeansonne, la Commission conserve sa compétence si elle déclare que son client n'a commis aucun manquement au Code d'éthique mais elle la perd si elle conclut qu'il a commis un manquement. Une telle position est contradictoire.

[96] M<sup>e</sup> Jeansonne plaide que le délai de l'article 27 est un délai de rigueur. À l'appui de ses prétentions, il soumet des autorités et un tableau qui fait l'historique du dossier.

[97] De son côté, M<sup>e</sup> LeChasseur indique que le délai de 90 jours prévu à l'article 27 de la LEDMM n'est pas un délai de rigueur. Il rappelle que monsieur Pinsonneault a déposé deux recours devant la Cour supérieure, l'un en 2012 et l'autre plus récemment en 2014, alors que le dossier était prêt à procéder.

---

23. *Code civil du Québec* (CCQ-1991)

L'article 2813, alinéa 2 du, énonce : « L'acte dont l'apparence matérielle respecte ces exigences est présumé authentique ».

L'article 2814 énonce : « Sont authentiques, notamment les documents suivants, s'ils respectent les exigences de la loi : [...] 4<sup>o</sup> Les registres et les documents émanant des municipalités et des autres personnes morales de droit public constituées par une loi du Québec ».

L'article 2821 énonce : « L'inscription de faux n'est nécessaire que pour contredire les énonciations dans l'acte authentique des faits que l'officier public avait mission de constater. »

[98] Selon lui, la majorité des délais n'est pas attribuable à la Commission mais plutôt aux recours exercés par monsieur Pinsonneault. À l'appui de ses prétentions, M<sup>e</sup> LeChasseur soumet des autorités.

[99] Examinons tout d'abord, le texte de l'article 27 de la LEDMM, qui énonce ce qui suit :

« Au plus tard le 90<sup>e</sup> jour suivant celui où lui a été transmise la demande conformément à l'article 22, la Commission transmet au membre du conseil visé, au demandeur, à la municipalité et au ministre sa décision ou, si l'enquête est toujours en cours, informe le membre, le demandeur et le ministre de l'état d'avancement de l'enquête et de la date à laquelle sa décision sera transmise. »

[100] Le dictionnaire de droit québécois et canadien<sup>24</sup> définit l'expression « *functus officio* » comme suit :

« Locution latine signifiant « s'étant acquitté de sa fonction ». Se dit d'un tribunal, d'un organisme public ou d'un fonctionnaire qui est dessaisi d'une affaire parce qu'il a cessé l'exercice de sa fonction. Ex. Le juge qui a prononcé un jugement final est *functus officio*. »

[101] La Cour suprême du Canada a confirmé dans l'arrêt *Chandler c. Alta association of architects*<sup>25</sup> que le principe de « *functus officio* », ou épuisement de la compétence, s'applique aux tribunaux administratifs, mais en tempère l'application lorsque les décisions ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit :

« Je ne crois pas que le juge Martland ait voulu affirmer que le principe *functus officio* ne s'applique aucunement aux tribunaux administratifs. Si l'on fait abstraction de la pratique suivie en Angleterre, selon laquelle on doit hésiter à modifier ou à rouvrir des jugements officiels, la reconnaissance du caractère définitif des procédures devant les tribunaux administratifs se justifie par une bonne raison de principe. En règle générale, lorsqu'un tel tribunal a statué définitivement sur une question dont il était saisi conformément à sa loi habilitante, il ne peut revenir sur sa décision simplement parce qu'il a changé d'avis, parce qu'il a commis une erreur dans le cadre de sa compétence, ou parce que les circonstances ont changé. Il ne peut le faire que si la loi le lui permet ou s'il y a eu un lapsus ou une erreur au sens des exceptions énoncées dans l'arrêt *Paper Machinery Ltd. v. J. O. Ross Engineering Corp.*, précité.

---

24. Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 263.

25. [1989] 2 R.C.S. 848.

Le principe du *functus officio* s'applique dans cette mesure. Cependant, il se fonde sur un motif de principe qui favorise le caractère définitif des procédures plutôt que sur la règle énoncée relativement aux jugements officiels d'une cour de justice dont la décision peut faire l'objet d'un appel en bonne et due forme. C'est pourquoi j'estime que son application doit être plus souple et moins formaliste dans le cas de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui ne peuvent faire l'objet d'un appel que sur une question de droit. Il est possible que des procédures administratives doivent être rouvertes, dans l'intérêt de la justice, afin d'offrir un redressement qu'il aurait par ailleurs été possible d'obtenir par voie d'appel. »

[Nos soulignés]

[102] La décision *Larochelle c. Garderie St-Michel F.C. inc.*<sup>26</sup>, citée par le procureur de monsieur Pinsonneault rappelle, en ces termes, que la notion de « *functus officio* » s'applique lorsqu'une décision a déjà été rendue :

« [20] Règle générale, lorsqu'un tribunal administratif statue définitivement sur une question, il ne peut pas revenir sur sa décision. C'est le principe du *functus officio* qui vise à assurer la stabilité juridique des décisions.

[21] Conformément à ce principe, la Commission n'a pas compétence pour modifier une décision, sauf erreur d'écriture, de calcul ou autre erreur matérielle ou s'il y a eu demande de révision dans le délai imparti par le *Code*, ce qui n'est pas le cas dans la présente. »

[Nos soulignés]

[103] Rappelons qu'au moment où le procureur de monsieur Pinsonneault présente ce moyen, aucune décision n'a encore été rendue par la Commission.

[104] La LEDMM et la *Loi sur la Commission municipale du Québec*<sup>27</sup>, ne prévoient pas que la Commission perd sa compétence si elle ne rend pas sa décision dans le délai prévu à l'article 27 de la LEDMM. De plus, aucune sanction n'est prévue en cas de défaut de respecter le délai de 90 jours. Au contraire, l'article 27 prévoit la possibilité d'excéder ce délai.

---

26. 2009, QCCRT 446.

27. RLRQ, c. C-35.

[105] Sur ce point, la décision de la Cour supérieure dans *Robert c. Lavigne*<sup>28</sup>, est fort pertinente :

« [34] Le requérant explique qu'il a fondé son recours sur un article du professeur Brierley, que fait partie des textes publiés par le Barreau et la Chambre des notaires, sous le titre La réforme du Code civil [11] . Dans cette étude intitulée « De la convention d'arbitrage », l'auteur analyse les nouveaux articles 2638 à 2643 C.c.Q. et écrit, en page 1082 :

18- Autres matières à prévoir – *La loi ne peut suppléer à toutes les questions possibles pour lesquelles les parties auront intérêt à préciser leurs intentions. Il y aura probablement lieu d'envisager la question de la langue de l'arbitrage ou même si des traductions seront faites. Il conviendra aussi de décider, à l'avance, si les procédures se dérouleront oralement ou par écrit, et du lieu de l'arbitrage. On devrait également envisager les frais de l'arbitrage, ainsi que les honoraires des arbitres. Contrairement au régime antérieur, le droit actuel ne précise pas, même à titre supplétif, de délai aux arbitres pour compléter l'arbitrage et pour rendre leur sentence. Vu le silence de la loi, il faut probablement s'inspirer de la règle supplétive de l'article 942.5 C.c.p. qui énonce qu'en cas d'impossibilité d'un arbitre de remplir sa mission ou de s'acquitter de ses fonctions dans un délai « raisonnable », une partie peut s'adresser au juge pour obtenir la révocation de l'arbitre. Voilà l'intérêt pour les parties de préciser un délai pour l'accomplissement de la mission des arbitres, à l'expiration duquel la juridiction arbitrale sera tout simplement functus officio. Par là même, on évoque le besoin d'envisager les cas du décès, du départ ou d'empêchement d'un arbitre et de son remplacement éventuel, au choix des parties, ou de l'arbitre ou des arbitres restants ou autrement.*

[35] Le requérant déduit de cet extrait que, si l'arbitre n'a pas rendu sa sentence à l'expiration du délai, même prolongé, il perd automatiquement sa juridiction, n'a plus compétence pour rendre une décision et s'il la rend plus tard, comme c'est le cas ici, elle doit être annulée, vu qu'il était *functus officio*.

[36] Le tribunal ne peut souscrire à cette proposition. En effet, une lecture attentive de cette citation démontre clairement que l'auteur suggère aux parties, vu que le Code ne prévoit aucun délai et vu la règle de l'article 942.5 C.c.p., non seulement « de préciser un délai pour l'accomplissement de la mission des arbitres » mais encore d'ajouter « à l'expiration duquel la juridiction arbitrale sera tout simplement *functus officio* ». Ce faisant, ils éviteront un débat sur la durée du mandat de l'arbitre et n'auront pas à en demander la révocation.

---

28. 2002, CanLII 25050 (QC CS).

L'auteur, qui connaît très bien évidemment la jurisprudence unanime, tant en matière d'arbitrage que de passation de titre et la nécessité pour les parties à l'une ou à l'autre de spécifier le résultat du défaut de se conformer au délai prévu, mentionne clairement que c'est dans l'intérêt des parties, d'une part de préciser un délai et d'autre part de stipuler qu'à son expiration, l'arbitre perdra sa juridiction sans autre forme de procès. L'expiration du délai n'emporte pas automatiquement la perte de juridiction, les parties doivent le dire.

Ce sont les deux éléments de la même précaution: un seul ne suffit pas pour éviter des problèmes à l'avenir; ils se complètent et ce n'est pas pour rien qu'ils sont dans la même phrase. D'ailleurs, le professeur Brierley souligne, avant et après, d'autres précautions qu'il recommande et qui sont dans la même phrase lorsqu'elles s'attaquent à la même question.

Il ne faut pas oublier que, si le délai n'est pas assorti d'une sanction, il est presque impossible à imposer et que la perte de juridiction n'est pas automatique en l'absence d'une stipulation claire à cet effet. »

[Nos soulignés]

[106] De même, la Commission partage l'opinion du Tribunal dans l'affaire du *Syndicat des employés de Canadian Gypsum de Joliette (C.S.N.) c. L'honorable juge Laurent Cossette et autres*<sup>29</sup> :

« À mon avis, le défaut de rendre une décision dans les trente jours prévus au règlement adopté en vertu du *Code du travail* ne constitue pas un excès de juridiction dans cette cause.

[...]

La situation aurait été différente si la convention collective ou le règlement avait prévu d'une disposition impérative accompagnée de la sanction de nullité: *L'Hôpital Joyce Memorial c. Gélinus* (2); *Union des employés de service local 298 F.T.Q. c. l'École Notre-Dame de Liesse* (3). Dans le cas actuel, cependant, aucune sanction n'est prévue ni dans la loi ni dans le règlement (règlement no 76-143, A.C. 563-76) ni dans la convention collective. Le Tribunal conclut donc que le délai de trente jours mentionné dans le règlement n'est pas de rigueur mais seulement indicatif: *Jarnac Limited c. Dufresne* (4).

Cela ne veut pas dire que, en l'absence d'une disposition expresse prévoyant une sanction de nullité, la Cour supérieure ne peut jamais évoquer une affaire pendante devant un conseil d'arbitrage qui fait défaut de rendre sa décision dans un délai raisonnable. En vertu des *articles 33 et 846 C.p.c.*, ainsi que ses pouvoirs inhérents, la Cour possède le pouvoir de surveiller et de réformer l'abus de pouvoir d'un Tribunal inférieur. On peut concevoir que, dans certains cas, le

---

29. [1979] R.P. 352, 353-354 (C.S.).

retard d'une décision pour une période déraisonnable serait équivalent à un abus de pouvoir. Mais, dans le cas actuel, même si la période de délibéré paraît longue, je ne puis pas conclure qu'elle constitue un abus de pouvoir ou une injustice flagrante, tel que prévu à l'article 846. Un délai de six mois est considérable mais, en soi, il ne donne pas lieu de croire que justice n'a pas été ou ne pourra pas être rendue. »

[Nos soulignés]

[107] La Commission considère que la décision *Cité de Jonquière c. Munger*<sup>30</sup>, soumise par le procureur de monsieur Pinsonneault, ne trouve pas application en l'espèce et doit être écartée, puisqu'elle a été rendue préalablement à l'arrêt *Chandler* qui est venu tempérer l'application de la notion de « *functus officio* »<sup>31</sup>.

[108] De plus, l'annulation d'une décision de la Commission uniquement parce qu'elle n'a pas été rendue dans le délai prévu serait contraire à l'intérêt public. Sur ce point, la Cour fédérale écrivait dans *McMahon c. Canada (Procureur général)*<sup>32</sup> :

« [34] Par ailleurs, si cette décision est annulée parce que le surintendant n'a pas rendu sa décision motivée à l'intérieur du délai de trois mois, l'intérêt public dans la bonne administration des dispositions disciplinaires de la LFI relatives aux syndicats sera compromis. De plus, ainsi que le disait la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Chemins de fer nationaux du Canada*, précité, il n'y a aucun avantage à obliger le surintendant à refaire son travail. »

[Nos soulignés]

[109] L'article 27 prévoit expressément une procédure à suivre advenant l'impossibilité de respecter le délai de 90 jours. Cela milite en faveur de l'interprétation voulant que le délai prévu ne soit pas un délai de rigueur.

[110] La Commission considère que l'article 27 de la LEDMM ne peut être interprété comme étant une disposition impérative de la loi en raison de sa rédaction et de l'objectif même de la loi, puisqu'il prévoit expressément une procédure advenant l'impossibilité de respecter le délai de 90 jours. Le délai de 90 jours prévu à son article 27 n'est pas un délai de rigueur.

---

30. [1964] R.C.S. 45.

31. Voir à ce sujet Patrice GARANT, *Droit administratif*, 5e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 639.

32. 2004 CF 540, par. 13-31, voir aussi : *Canada (Procureur général) c. Tribunal canadien du commerce extérieur*, 2006 CAF 395, par. 7-12; *Chemins de fer nationaux du Canada c. Ferroequus Railway Co.*, 2002 CAF 193; *McCain Foods Ltd c. Canada (Office national des transports)*, [1993] 1 RCF 583.

[111] Enfin, l'étude de la correspondance révèle que la Commission s'est conformée à la LEDMM en informant régulièrement l'élu visé par la plainte du fait que le processus d'enquête était toujours en cours, le tout conformément à l'article 27 de la Loi.

[112] En conséquence, les arguments invoqués par l'élu visé par la plainte sont sans fondement et doivent être rejetés. La Commission était donc pleinement compétente pour procéder à l'instruction de la demande d'enquête et rendre une décision sur celle-ci.

## **L'ANALYSE**

[113] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la LEDMM, la Commission doit s'enquérir des faits afin de décider si l'élu visé par la plainte a commis les actes ou les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code d'éthique.

[114] 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'élu visé par l'enquête à une défense pleine et entière.

[115] Pour conclure que l'élu a manqué à ses obligations déontologiques et commis un acte dérogatoire à son Code d'éthique, la Commission doit être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions, a une force probante et suffisante suivant le principe de la balance des probabilités. La preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[116] De plus, la Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM 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 ».

[117] La Commission souligne qu'on ne peut accorder aux doutes, aux impressions, aux insinuations, ou aux soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un manquement à une règle du Code d'éthique.

## **Le Code d'éthique**

[118] Les dispositions pertinentes du Code d'éthique sont les suivantes :

### **« 5.2 Objectifs**

Ces règles (de conduite) ont notamment pour objectifs de prévenir :

[...]

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

[...]

### **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.

Le membre est réputé ne pas contrevenir au présent article lorsqu'il bénéficie des exceptions prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 5.3.7.

[...]

**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.

[...]

(Le présent article) ne s'applique pas [...] dans le cas où l'intérêt du membre est tellement minime que le membre ne peut raisonnablement être influencé par lui.

[...]

### **5.5. Utilisation ou communication de renseignements confidentiels**

Il est interdit à tout membre d'utiliser, de communiquer, ou de tenter d'utiliser ou de communiquer, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, 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 ou ceux de toute autre personne. »

### **Les faits essentiels**

[119] Des faits mis en preuve, la Commission retient les éléments qui suivent.

[120] Monsieur Pinsonneault est membre du conseil de la Municipalité depuis 1983 et maire depuis novembre 2013. Il travaille pour F. Ménard depuis 1979 et occupe les fonctions de directeur des opérations pendant environ 10 ans, notamment au moment des faits reprochés. Il est maintenant directeur du développement des affaires.

[121] Agromex implante une usine de découpe en 2001 (phase I) et un abattoir en 2008 (phase II) dans la Municipalité. L'une de ses considérations est l'engagement de la Municipalité de lui accorder une réduction du tarif applicable à la consommation d'eau d'Agromex, d'une valeur de 225 000 \$, si les deux phases sont réalisées.

[122] L'engagement de la Municipalité n'a pas été entériné par résolution du conseil municipal, ni autrement. Toutefois, tous les intervenants confirment l'entente de principe.

[123] Les élus divergent d'opinion sur la définition de grand consommateur d'eau.

[124] Monsieur Pinsonneault est intervenu et a voté à quatre reprises sur des propositions concernant cette question lors des séances du conseil municipal des 9 janvier et 13 février 2012 :

- Le 9 janvier 2012, sur l'approbation d'un projet d'entente relative à l'eau présenté par Agromex définissant un grand consommateur sur la base du volume de consommation d'eau et autorisant la mairesse et la directrice générale à signer l'entente au nom de la municipalité.
- Le 9 janvier 2012, afin de définir un grand consommateur sur la base du pourcentage de consommation d'eau.
- Le 13 février 2012, pour que la municipalité de Ange-Gardien ferme définitivement le dossier concernant l'entente relative à l'eau.
- Le 13 février 2012, pour continuer les discussions entre les parties, soit Agromex et la municipalité de Ange-Gardien, afin de conclure l'entente relative à l'eau.

[125] Les discussions entourant l'entente relative à l'eau ont essentiellement porté sur une modalité de l'entente, soit la définition de « grand consommateur ». Le principe de l'entente n'est pas été contesté.

[126] Il ne fait aucun doute qu'en votant à quatre reprises lors des séances des 9 janvier et 13 février 2012, monsieur Pinsonneault a agi dans l'exercice de ses fonctions de conseiller municipal. La question est de déterminer s'il a alors agi de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux d'une autre personne.

### **L'intérêt personnel**

[127] L'article 5.3.7 prévoit des dispositions analogues aux articles 361 et 362 de la Loi sur les élections et les référendums. Un élu qui a un intérêt pécuniaire particulier dans une question qui doit être prise en considération doit déclarer cet intérêt et s'abstenir de d'intervenir, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question. Cet article ne s'applique pas lorsque l'intérêt est tellement minime que le membre ne peut raisonnablement être influencé par lui.

[128] La preuve a clairement démontré que si l'entente relative à l'eau est conclue, le bonus au rendement de monsieur Pinsonneault augmentera annuellement d'un montant se situant entre 5 \$ et 100 \$. Ce bonus s'ajoute à son salaire. Le procureur de monsieur Pinsonneault et celui de la Commission considèrent que ce montant, par rapport à l'ensemble de ses revenus, est tellement minime que monsieur Pinsonneault ne peut raisonnablement être influencé par lui. La Commission est également de cet avis.

[129] Monsieur Pinsonneault n'avait donc pas l'obligation de déclarer cet intérêt et de s'abstenir d'intervenir, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

[130] L'article 5.3.1 du Code d'éthique prévoit qu'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.

[131] Monsieur Pinsonneault avait-il alors un autre intérêt personnel au sens de l'article 5.3.1 du Code d'éthique ?

[132] Monsieur Pinsonneault est un cadre de l'entreprise F. Ménard, propriétaire d'Agromex. Au moment des faits, il est directeur des opérations. Il n'est pas administrateur, ni officier, ni actionnaire d'une société du Groupe Ménard.

[133] Aucun autre élément constituant un intérêt personnel de monsieur Pinsonneault n'a été démontré. Si d'autres avantages personnels sont possibles, ils sont du domaine hypothétique et ne peuvent être utilisés pour conclure que monsieur Pinsonneault avait un intérêt personnel dans la conclusion de l'entente relative à l'eau.

[134] Enfin, il n'est pas partie à l'entente sur l'eau, n'a aucun intérêt personnel dans celle-ci, et n'a pas négocié ou discuté les termes de celle-ci au nom de Groupe Ménard.

[135] La preuve offerte ne démontre pas de façon claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté que monsieur Pinsonneault ait favorisé ses intérêts personnels en participant aux discussions et en votant lors des séances du conseil municipal des 9 janvier et 13 février 2012 sur les questions concernant l'entente relative à l'eau.

#### **L'intérêt d'une autre personne**

[136] L'article 5.3.1 prévoit aussi que l'élu ne doit pas agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser, d'une manière abusive, les intérêts de toute autre personne.

[137] Agromex a un intérêt réel à la conclusion de l'entente relative à l'eau, car il en retirera un avantage financier total de 225 000 \$.

[138] Monsieur Pinsonneault a-t-il favorisé de manière abusive les intérêts d'Agromex en participant aux discussions et en votant lors des séances du conseil municipal des 9 janvier et 13 février 2012 ? La Commission ne le croit pas.

[139] Toutefois, le Code d'éthique augmente le fardeau de la preuve lorsque l'intérêt favorisé est celui d'un tiers : il doit être favorisé de manière abusive.

[140] Pour être qualifié d'abusif et favoriser les intérêts d'une autre personne, la conduite de monsieur Pinsonneault doit répondre aux critères établis par la Commission dans la décision de Saint-Colomban<sup>33</sup>. Dans cette décision, la Commission a décidé que le terme « abusif » signifie ce qui n'est pas normal, légal, acceptable.

---

33. CMQ-64349, 28 juin 2013.

[141] La Cour d'appel dans l'arrêt *Gadoury*,<sup>34</sup> précise :

« [...] une inconduite c'est tout geste posé par un membre d'un conseil municipal qui se détache de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique. »

[142] La preuve établit que monsieur Pinsonneault n'exerce aucune autre fonction que celle de directeur des opérations.

[143] La preuve non contredite démontre que monsieur Pinsonneault n'a pas discuté avec son employeur des questions relatives à l'entente sur l'eau. Il n'a reçu aucune directive de son employeur à cet égard, ni fait l'objet de quelques pressions que ce soit de celui-ci.

[144] La preuve démontre qu'il n'est pas intervenu dans ce dossier en dehors des réunions du conseil municipal.

[145] La Commission retient que les termes essentiels de l'entente entre la Municipalité et Agromex sont convenus depuis nombreuses années et ont fait l'objet de débats au conseil municipal antérieurement à l'entrée en vigueur du Code d'éthique.

[146] Ainsi, rien dans la preuve ne permet de conclure que monsieur Pinsonneault a favorisé de manière abusive les intérêts d'Agromex. Il a participé aux délibérations du conseil municipal réuni en comité plénier et en séances publiques dans l'exercice de ses fonctions. Outre ces interventions, aucun autre événement ne permet de conclure que l'élu a agi de manière anormale, illégale ou inacceptable dans le but de favoriser les intérêts d'Agromex.

[147] Cependant, les citoyens sont en droit de se demander si monsieur Pinsonneault peut vraiment, comme cadre de cette entreprise, voter sur l'entente sans tenir compte des intérêts de son employeur et de son obligation de loyauté envers son employeur.

[148] On pouvait ainsi s'attendre raisonnablement à ce que monsieur Pinsonneault n'intervienne pas dans un dossier où le principal intéressé est son employeur. Il s'agit ici d'une situation d'apparence de conflit d'intérêts.

---

34. *Fortin c. Gadoury*, 1995 CanLII 5381 (QCCA).

[149] Toutefois, en l'absence d'une disposition dans le Code d'éthique permettant de la sanctionner, l'apparence de conflits d'intérêts n'est pas suffisante pour conclure que monsieur Pinsonneault a favorisé de manière abusive les intérêts d'une autre personne en votant en faveur de l'entente.

[150] Ainsi, pour conclure qu'il y a un réel conflit d'intérêts, les faits mis en preuve doivent appuyer cette apparence, notamment par des déclarations, des actions ou des comportements à cet effet. Tel n'est pas le cas dans la présente affaire.

[151] La décision de monsieur Pinsonneault de se retirer des délibérations sur cette question à certaines occasions ne peut être interprétée comme une admission qu'il est en conflit d'intérêts.

[152] Dans ces circonstances, la Commission est d'avis que la preuve offerte ne démontre pas de façon claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté que monsieur Pinsonneault ait favorisé de manière abusive les intérêts d'Agromex ou du Groupe Ménard en participant aux discussions et en votant lors des séances du conseil municipal des 9 janvier et 13 février 2012.

[153] Enfin, la Commission souligne qu'elle n'a pas compétence pour statuer sur l'opportunité ou la légalité des décisions prises par le conseil municipal.

### **Les renseignements confidentiels**

[154] Aucune preuve n'ayant été offerte quant à un manquement à l'article 5.5 concernant l'utilisation ou la communication de renseignements confidentiels, la Commission conclut que monsieur Pinsonneault n'a commis aucun manquement à cette règle.

### **EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :**

- **CONCLUT** que la conduite de monsieur Yvan Pinsonneault dans le présent dossier, ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Ange-Gardien*.
- **ÉMET** une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication dans le présent dossier, relativement aux pièces, informations et témoignages concernant le mode de calcul et la rémunération de monsieur Yvan Pinsonneault, faite par son procureur.

– **ÉMET** une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication, à dans le présent dossier, relativement aux informations sur la gestion financière et administrative des entreprises F. Ménard inc. et Agromex inc.

– **ORDONNE à quiconque :**

a) de ne pas dévoiler d'aucune façon et

b) de ne pas diffuser publiquement, que ce soit oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé :

tout document ou information relatif concernant le mode de calcul et la rémunération de monsieur Yvan Pinsonneault, ainsi que des entreprises F. Ménard inc. et Agromex inc., qui a été déposé ou produit dans le présent dossier ou qui en fait partie.

– **ORDONNE à quiconque :**

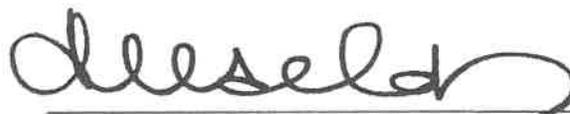
a) de ne pas dévoiler d'aucune façon et

b) de ne pas diffuser publiquement, que ce soit oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé :

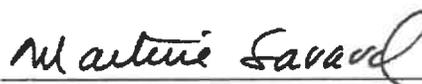
tous les documents ou informations relatifs à la gestion financière et administrative des entreprises F. Ménard inc. et Agromex inc. qui ont été déposés ou produits dans le présent dossier ou qui en font partie.

– **ORDONNE à quiconque :**

de ne pas dévoiler d'aucune façon l'enregistrement des séances tenues par la Commission dans le présent dossier relativement à ces éléments de preuve, afin qu'ils soient et demeurent également confidentiels et qu'ils ne puissent être divulgués, communiqués ou diffusés à des tiers.



THIERRY USCLAT, vice-président et  
Juge administratif



MARTINE SAVARD  
Juge administrative

M<sup>e</sup> Jacques Jeansonne  
M<sup>e</sup> Virginie Dionne-Dostie  
JEANSONNE AVOCATS, INC.  
Pour l'élu Yvan Pinsonneault

M<sup>e</sup> Marc-André LeChasseur  
LECHASSEUR AVOCATS LTÉE  
Procureur indépendant pour la CMQ

TU/MS/lg

**COPIE CONFORME**

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

