

Commission municipale du Québec

(Division juridictionnelle)

Date : Le 9 février 2024

Dossier : CMQ-69964-001 (33530-24)

SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : JOSEPH-ANDRÉ ROY

**Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale**

Partie poursuivante

C.

**Charles Charette
conseiller, Municipalité de la Paroisse de Saint-Léon-le-Grand**

Élu visé

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

PARTIE 1 : LES MANQUEMENTS

INTRODUCTION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une citation en déontologie municipale¹ concernant monsieur Charles Charette, conseiller de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Léon-le-Grand (Municipalité), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*² (LEDMM).

MANQUEMENT ALLÉGUÉ

[2] Cette citation déposée par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission (DEPIM) allègue que l'élu aurait commis un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Municipalité³ (Code) :

« 1. Le ou vers le 11 janvier 2022, il s'est placé en situation de conflits d'intérêts en ne divulguant pas son intérêt, en participant aux délibérations et en votant en faveur de la résolution numéro 15-2022 alors qu'il est un des actionnaires de l'entreprise Ferme Familiporc inc., contrevenant ainsi aux articles 6.3.1 et 6.3.7 du Code. »

¹ Citation en déontologie municipale du 21 juillet 2023.

² RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

³ *Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Léon-le-Grand et abrogeant le Règlement 225-2016 (Règlement 240-2018) (pièce DEP-1). Voir également la résolution 156-2018 (pièce DEP-2).*

CONTEXTE

- [3] Monsieur Charette a été conseiller municipal pendant environ 16 ans avant 2000.
- [4] Il est élu conseiller municipal en 2017 et réélu, dans cette même fonction, en 2021.
- [5] Il est également membre du comité consultatif d'urbanisme de la Municipalité (CCU) depuis 2017.
- [6] Par ailleurs, monsieur Charette est président et actionnaire de Ferme Familiporc inc. (Familiporc) dont l'activité principale est la production porcine.
- [7] Ses fils sont les deux autres actionnaires de cette société par actions.
- [8] Familiporc élève des porcs dans trois bâtiments.
- [9] Les deux premiers sont situés respectivement aux 1453 et 1470, rang de l'Isle, à Saint-Léon-le-Grand. Une distance d'environ 500 mètres les sépare.
- [10] Familiporc est propriétaire de l'immeuble situé au 1470, rang de l'Isle⁴.
- [11] Le 1453, rang de l'Isle, appartient à Ferme Charles Charette et fils inc.
- [12] Familiporc loue un troisième bâtiment qui se trouve dans le Rang Saint-Charles. Il y a au moins deux kilomètres entre ce bâtiment et celui situé au 1470, rang de l'Isle⁵.
- [13] En 2021, Familiporc souhaite construire une nouvelle porcherie au 1470, rang de l'Isle, dans le but de regrouper ses activités et d'élever tous les porcs dans un seul site.
- [14] Elle présente une demande de dérogation mineure à la Municipalité puisque la distance séparatrice entre la nouvelle porcherie et la résidence du voisin est inférieure à celle prévue à la réglementation municipale.
- [15] Le 30 novembre 2021, le CCU recommande au conseil de la Municipalité d'accepter cette demande. Monsieur Charette ne participe pas à la rencontre du CCU⁶.
- [16] Le conseil adopte, au cours de la séance ordinaire du 6 décembre 2021, la résolution 252-2021 par laquelle il accepte la demande de dérogation mineure de Familiporc⁷. Monsieur Charette divulgue alors son intérêt dans la question avant le début des délibérations, ne participe pas à celles-ci et s'abstient de voter.
- [17] Parallèlement à sa demande de dérogation mineure, Familiporc transmet à la Municipalité, à l'égard de l'immeuble situé au 1470, rang de l'Isle, une demande d'augmentation de sa consommation en eau potable.

⁴ Pièces DEP-8, DEP-9 et DEP-10.

⁵ Témoignage de monsieur Charette.

⁶ Pièce E-3.

⁷ Pièce DEP-18, page 194.

[18] Selon la preuve, Familiporc formule cette demande afin de répondre à une exigence du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) ou d'un autre ministère⁸.

[19] Familiporc retient les services de l'ingénieur Luc Robitaille. Celui-ci transmet à la Municipalité, le 10 décembre 2021, un courriel dans lequel il indique que la consommation totale du 1470, rang de l'Isle, passera de 22 693 à 30 845 litres par jour après la construction de la nouvelle porcherie⁹.

[20] Le conseil de la Municipalité se prononce, au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, sur la demande d'augmentation de la consommation en eau potable¹⁰. Il adopte la résolution 15-2022 dont le dispositif se lit comme suit :

« PAR CES MOTIFS, il est proposé par Louise Ferron, appuyé par Marie-Hélène Béland et résolu :

- QUE le préambule fasse partie intégrante de la présente résolution.
- QUE le conseil municipal appuie [sic] la demande d'augmentation de sa consommation en eau potable de la Ferme Familiporc soit acceptée telle que présenté [sic] et recommandée par le Comité en hygiène du milieu et du représentant de la Régie de Grand Pré de la municipalité de Saint-Léon-le-Grand.
- QUE ladite demande ne contrevient pas à la réglementation municipale en vigueur. »

[21] Selon l'avocate de la DEPIM, monsieur Charette aurait commis le manquement reproché lors de l'adoption de cette résolution.

[22] La nouvelle porcherie n'a finalement pas été construite.

⁸ Témoignages de mesdames Marilyne Gélinas, la mairesse de la Municipalité, et Andrée Ricard, la directrice générale de juillet 2012 à mars 2023.

⁹ Pièce DEP-19.

¹⁰ Pièce DEP-21, pages 19 et 20.

QUESTIONS EN LITIGE

[23] Les questions en litige sont les suivantes :

- Question 1 : Monsieur Charette a-t-il agi ou tenté d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels en votant pour l'adoption de la résolution 15-2022 au cours de la séance ordinaire de la Municipalité le 11 janvier 2022?
- Question 2 : Monsieur Charette avait-il, le 11 janvier 2022, un intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect dans la résolution 15-2022?
- Question 3 : Si oui, a-t-il omis de dénoncer la nature de cet intérêt, a-t-il participé aux délibérations et a-t-il voté lors de l'adoption de la résolution 15-2022?

[24] La question 1 est en lien avec l'article 6.3.1 du Code tandis que les questions 2 et 3 sont reliées à l'article 6.3.7.

ANALYSE**Objection au dépôt de la pièce DEP-24**

[25] À l'audience, l'avocat de l'élu, M^e André Gabias, s'oppose au dépôt de la pièce DEP-24 intitulée « Exposé conjoint des faits et recommandation conjointe de sanction ».

[26] Après avoir écouté leurs représentations, le Tribunal indique à M^e Gabias et à M^e Maude Chartier, l'avocate de la DEPIM, qu'il s'interroge sur l'application éventuelle du privilège relatif au règlement à l'égard de cette pièce. Il convient de rappeler qu'un tribunal peut soulever d'office ce privilège¹¹.

[27] Le Tribunal invite ensuite M^e Gabias et M^e Chartier à faire des représentations à ce sujet et suspend l'audience.

[28] À la reprise de l'audience, le Tribunal écoute les représentations de M^e Gabias et celles de M^e Chartier.

[29] Le Tribunal rend ensuite oralement sa décision.

[30] Voici les motifs donnés par le Tribunal, lors de l'audience, au soutien de sa décision. Ces motifs ont été quelque peu reformulés.

¹¹ *Sauvé c. Ville de Léry*, 2023 QCCS 3986, paragraphe 48.

[31] L'instance juridictionnelle devant le Tribunal commence par la production, au secrétariat de celui-ci, d'une citation en déontologie municipale. C'est ce que prévoit l'article 68 des *Orientations en matière de procédures* adoptées par le Tribunal :

« 68. Si la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale est d'avis que des renseignements qui sont en sa possession sont susceptibles de démontrer qu'un élu municipal, encore en poste ou non, a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable, elle dépose au Secrétariat de la Commission une citation en déontologie qui énonce par écrit le ou les manquements reprochés. »

[32] À la suite de la production de la citation en déontologie municipale par la DEPIM, l'élu municipal ou, selon le cas, son avocat doit produire au secrétariat du Tribunal une déclaration par laquelle il reconnaît ou nie le ou les manquements qui lui sont reprochés. L'article 71 des *Orientations en matière de procédure* énonce cette règle.

[33] Le 21 juillet 2023, la DEPIM a transmis, au secrétariat du Tribunal, la citation en déontologie municipale visant monsieur Charette en même temps que la pièce DEP-24 déjà signée par ce dernier.

[34] Monsieur Charette a donc signé la pièce DEP-24 avant le début de l'instance juridictionnelle, c'est-à-dire avant que les procédures devant le Tribunal débutent.

[35] Le soussigné a écouté l'enregistrement de la conférence de gestion du 11 octobre 2023 que le juge administratif et vice-président Thierry Usclat a présidée. Lors de celle-ci, M^e Chartier indique qu'elle ne s'oppose pas au retrait du plaidoyer de culpabilité de monsieur Charette. Après avoir entendu les représentations de M^e Gabias et de M^e Chartier, le juge administratif Usclat autorise le retrait du plaidoyer de culpabilité. Le Tribunal réfère à l'extrait de l'enregistrement qui se trouve entre 7 minutes 07 secondes et 8 minutes et 01 seconde.

[36] Le Tribunal considère que la pièce DEP-24 est protégée par le privilège relatif au règlement, et ce, pour les motifs suivants.

[37] Dans la décision *Dentistes (Ordre professionnel des) c. Mehrabani-Zardoshti*¹², le Conseil de discipline de l'Ordre des dentistes du Québec décide que le privilège relatif au règlement peut être appliqué en droit disciplinaire :

¹² *Dentistes (Ordre professionnel des) c. Mehrabani-Zardoshti*, 2021 QCCDODQ 8.

« [100] Même s'il est parfois invoqué en droit criminel mais plus souvent en droit civil, ce privilège peut être appliqué en droit disciplinaire considérant que le droit disciplinaire est un droit « sui generis », mais en faisant les adaptations nécessaires. »

[38] Il ressort également de la décision *Barreau du Québec (Syndic ad hoc) c. Brouillette*¹³ que le privilège relatif au règlement peut être invoqué en droit disciplinaire :

« [48] Le syndic ad hoc prétend que ces discussions font l'objet du privilège relatif au règlement et que leur contenu ne peut être divulgué.

[49] Le Conseil croit qu'effectivement, les discussions entre le syndic ad hoc et Me M.F. remplissent les conditions requises pour qu'elles soient protégées par le privilège relatif au règlement. »

[39] Dans cette affaire, le Conseil de discipline du Barreau du Québec conclut toutefois que le droit à une défense pleine et entière du professionnel l'emporte sur le privilège relatif au règlement.

[40] Lorsqu'il est appelé à se prononcer sur une demande d'enquête en matière d'éthique et de déontologie visant un élu municipal, le Tribunal applique les principes du droit disciplinaire. Le Tribunal conclut donc que le privilège relatif au règlement est susceptible de s'appliquer lorsqu'il entend une telle demande, et ce, en faisant les adaptations nécessaires.

[41] La Cour suprême du Canada affirme, dans l'arrêt *Offshore Energy Inc. c. Ameron International Corp.*¹⁴, que le privilège relatif au règlement « entoure d'un voile protecteur les démarches prises par les parties pour résoudre leurs différends en assurant l'irrecevabilité des communications échangées lors de négociations ».

[42] Dans la décision *CHU de Québec – Université Laval c. Bursel inc.*¹⁵, la Cour supérieure écrit que « le règlement extrajudiciaire des différends est un avantage prépondérant pour le public et pour cette raison, il y a lieu d'interpréter le privilège relatif au règlement de façon libérale ».

[43] Dans cette même décision, la Cour supérieure rappelle les conditions qui doivent être satisfaites pour que le privilège relatif au règlement s'applique. Elle écrit à ce sujet :

¹³ *Barreau du Québec (Syndic ad hoc) c. Brouillette*, 2016 QCCDBQ 102.

¹⁴ *Offshore Energy Inc. c. Ameron International Corp.*, 2013 CSC 37, paragraphe 2.

¹⁵ *CHU de Québec – Université Laval c. Bursel inc.*, 2022 QCCS 1141, paragraphe 16. Voir également la décision *Martindale c. Aréna des Canadiens inc.*, 2020 QCCS 15, paragraphe 12.

« [17] Les auteurs Ducharme et Panaccio en résumant ainsi les conditions. Le privilège relatif aux communications orales ou écrites faites en vue de régler un litige s'appliquera si la communication (1) a été faite dans le contexte d'un litige, (2) avait pour objet le règlement de ce litige, (3) a été faite sous la condition expresse ou implicite qu'elle demeurerait confidentielle et (4) n'a pas donné lieu à une transaction. »

[Références omises]

[44] Lorsque ces conditions sont remplies, les communications échangées lors de négociations en vue de régler un litige ne sont pas admissibles en preuve.

[45] La Cour supérieure explique ainsi l'effet du principe relatif au règlement dans la décision *Développements Limoges inc. c. WSP Canada inc.*¹⁶ :

« [65] Lorsqu'une communication satisfait aux quatre conditions, elle bénéficie alors d'une immunité. Il s'agit cependant d'une immunité qui n'empêche pas la divulgation, mais d'une immunité qui la rend inopposable en tant qu'élément de preuve contre la partie de qui elle émane. L'immunité porte sur le document qui contient la proposition de règlement et empêche notamment que celle-ci soit considérée comme un aveu de responsabilité. »

[Nos soulignés.]

[46] En l'instance, monsieur Charette a signé la pièce DEP-24 alors qu'un litige s'annonçait entre lui et la DEPIM. La première condition est donc remplie.

[47] Monsieur Charette a signé la pièce DEP-24 avant le début des procédures devant le Tribunal, et ce, après les discussions qu'il a eues avec la DEPIM afin de permettre le règlement du litige qui s'annonçait. La deuxième condition est donc satisfaite.

[48] L'intention de monsieur Charette était alors que la pièce DEP-24 soit utilisée pour permettre le règlement du litige qui l'opposerait sous peu à la DEPIM. Cette pièce devait faciliter, après le début imminent des procédures devant le Tribunal, l'enregistrement d'un plaidoyer de culpabilité par monsieur Charette, et ce, en présentant un exposé conjoint des faits et la recommandation conjointe des parties au niveau de la sanction. Rien n'indique que monsieur Charette s'attendait à ce que la pièce DEP-24 puisse servir à autre chose qu'à permettre le règlement du litige.

[49] En prenant en considération l'utilisation qui devait être faite de la pièce DEP-24, le Tribunal conclut que monsieur Charette a signé cette pièce sous la condition implicite qu'elle demeure confidentielle, et ce, jusqu'à ce qu'elle soit formellement introduite en preuve au cours de l'audience que le Tribunal devait tenir afin de s'assurer du caractère libre et volontaire du plaidoyer de culpabilité qu'il avait alors l'intention d'enregistrer.

¹⁶ *Développements Limoges inc. c. WSP Canada inc.*, 2016 QCCS 353.

[50] Comme mentionné précédemment, le juge administratif Usclat a autorisé, lors de la conférence de gestion du 11 octobre 2023, monsieur Charette à retirer son plaidoyer de culpabilité. L'avocate de la DEPIM ne s'y est pas opposée. Le litige n'a donc pas fait l'objet d'un règlement.

[51] Et la pièce DEP-24 n'a pas été formellement introduite en preuve au cours d'une audience tenue par le Tribunal afin de décider s'il acceptait un plaidoyer de culpabilité de la part de monsieur Charette.

[52] La seule transmission de la pièce DEP-24 au secrétariat du Tribunal n'équivaut pas à l'introduction formelle de cette dernière dans la preuve.

[53] Les deux dernières conditions requises pour l'application du privilège relatif au règlement sont également satisfaites.

[54] Par ailleurs, aucune exception à ce privilège ne s'applique en l'instance. Aucun intérêt public opposé ne l'emporte sur l'intérêt public à favoriser les règlements.

[55] La décision *Hamel c. Tribunal des professions*¹⁷, auquel M^e Chartier réfère, ne traite pas du privilège relatif au règlement. Elle n'est donc d'aucune utilité pour décider si ce privilège s'applique à l'égard de la pièce DEP-24.

[56] Étant protégée par le privilège relatif au règlement, la pièce DEP-24 est inadmissible en preuve, et ce, peu importe qu'elle contienne ou non un aveu extrajudiciaire.

[57] Le Tribunal maintient l'objection au dépôt de la pièce DEP-24 et ordonne le retrait de celle-ci du dossier.

Le fardeau de preuve applicable

[58] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la LEDMM, le Tribunal 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.

[59] Pour conclure que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations et enfreint le Code, le Tribunal doit être convaincu que la preuve découlant des témoignages, des documents et des admissions a une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités. La preuve doit être claire et convaincante¹⁸.

[60] Par ailleurs, le Tribunal doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise ceci :

¹⁷ *Hamel c. Tribunal des professions*, 2018 QCCS 2193.

¹⁸ *Bisson c. Lapointe*, 2016 QCCA 1078, paragraphes 66 et 67; *Leclerc c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2416, paragraphe 19.

« **25.** 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. »

[61] Le deuxième alinéa de l'article 5 de la LEDMM énumère les objectifs que les règles imposées par le Code doivent poursuivre :

« **5.** [...] »

Ces règles 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° (paragraphe abrogé);

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

[62] Enfin, l'article 5 du Code énonce les valeurs qui doivent guider les élus dans l'exercice de leurs fonctions :

« **ARTICLE 5 VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ**

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres du conseil de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

1. L'intégrité

Tout membre valorise l'honnêteté, la rigueur et la justice.

2. La prudence dans la poursuite de l'intérêt public

Tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

3. Le respect envers les autres membres, les employés de la municipalité et les citoyens

Tout membre favorise le respect dans les relations humaines. Il a droit à celui-ci et agit avec respect envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions.

4. La loyauté envers la municipalité

Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité.

5. La recherche de l'équité

Tout membre traite chaque personne avec justice et, dans la mesure du possible, en interprétant les lois et les règlements en accord avec leur esprit.

6. L'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des cinq valeurs précédentes : l'intégrité, la prudence, le respect, la loyauté et l'équité. »

Les dispositions pertinentes du Code

[63] L'article 6.3.1 du Code énonce ceci :

« **6.3.1.** 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. »

[64] L'article 6.3.7 du Code prévoit les règles suivantes :

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

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

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

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

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

[65] À l'article 2 intitulé « Interprétation », on y retrouve la définition de l'intérêt personnel :

« ARTICLE 2 INTERPRÉTATION

Tous les mots utilisés dans le présent code conservent leur sens usuel, sauf pour les expressions et les mots définis comme suit :

[...]

« Intérêt personnel » :

Intérêt de la personne concernée, qu'il soit direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée. Est exclu de cette notion le cas où l'intérêt personnel consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail rattachées aux fonctions de la personne concernée au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal. »

Manquement à l'article 6.3.7 du Code

Remarque préliminaire

[66] Le Tribunal déterminera, en premier lieu, si monsieur Charette a contrevenu à l'article 6.3.7 du Code. S'il y a lieu, il vérifiera ensuite s'il y a eu manquement à l'article 6.3.1.

[67] Le Tribunal procède ainsi puisque l'article 6.3.7 du Code impose aux élus municipaux des obligations plus spécifiques que l'article 6.3.1.

Éléments constitutifs d'un manquement à l'article 6.3.7 du Code

[68] Pour établir un manquement à l'article 6.3.7 du Code, la preuve doit démontrer que :

- L'élu est présent à la séance où doit être prise en considération une question;
- Il a un intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect dans cette question;
- Il ne divulgue pas la nature de cet intérêt avant le début des délibérations;
- Il participe aux délibérations;

- Il vote sur cette question.

[69] Les trois derniers éléments ne sont pas cumulatifs. Il peut donc y avoir manquement à l'article 6.3.7 du Code si un seul de ces trois éléments est présent¹⁹.

Monsieur Charette avait-il un intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect le 11 janvier 2022 dans la résolution 15-2022?

[70] Le conseil de la Municipalité a pris en considération, au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, la demande d'augmentation de sa consommation en eau potable formulée par Familiporc.

[71] Pour déterminer si monsieur Charette a un intérêt pécuniaire particulier dans cette question, le Tribunal doit vérifier « l'effet palpable et réel » de la décision prise par la Municipalité concernant cette demande. Le Tribunal doit déterminer si cette décision est de nature à procurer un avantage pécuniaire à monsieur Charette.

[72] Par ailleurs, l'intérêt pécuniaire d'un élu n'a pas à être en opposition avec celui des autres pour être particulier.

[73] Dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Bouchard*²⁰, la Cour d'appel écrit ceci relativement à l'intérêt pécuniaire particulier d'un élu :

« [4] Le juge de première instance considère que l'intérêt pécuniaire du maire n'est pas particulier parce que cet intérêt ne serait pas différent de celui des autres citoyens visés par les travaux d'aqueduc et d'égout envisagés par le conseil municipal. Or, suivant ce qui ressort de l'arrêt rendu par notre cour dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Duchesneau*, AZ-50253408 (C.A. 26 mai 2004), il ne faut pas opposer l'intérêt pécuniaire particulier du maire à celui des autres propriétaires ayant bénéficié des travaux, mais plutôt vérifier « l'effet palpable et réel des décisions » prises par le conseil municipal pour déterminer si elles sont de nature à procurer un avantage pécuniaire au maire, l'idée étant d'éviter les situations où ce dernier pourrait avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui des autres citoyens.

[5] La jurisprudence de notre cour reconnaît de plus qu'un élu municipal peut avoir un intérêt pécuniaire particulier dans une question qui avantage l'ensemble des citoyens ou encore, que l'intérêt pécuniaire de ce dernier n'a pas à aller à l'encontre des intérêts des autres citoyens pour être particulier. Voir à cet effet les arrêts suivants : *Coriveau c. Olivier*, AZ-98011082 (C.A. 16 décembre 1997); *Gaudreault c. Progrès civique du Québec*, AZ-97011092 (C.A. 16 décembre 1996), AZ-96021803 (C.S. 3 septembre 1996); *Caissy c. Québec (Procureur général)*, AZ-98011337 (C.A. 23 mars 1998).

¹⁹ *Personne visée par l'enquête : Marc Lavigne*, CMQ-67373-001 (31163-21), 3 mars 2021, paragraphes 143 et 144.

²⁰ *Québec c. (Procureur général) c. Bouchard*, 2010 QCCA 2346.

[6] L'interprétation que le juge de première instance donne à l'expression « intérêt pécuniaire particulier » ne trouve aucune assise dans cette jurisprudence et réduit la portée de la loi de manière excessive en ce qu'un élu ne serait pas en situation de conflit d'intérêts dès lors que son intérêt peut se confondre avec celui d'autres personnes. »

[Nos soulignés]

[74] La Cour d'appel indique également, dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Duchesneau*²¹, que « les règles relatives aux conflits d'intérêts s'appliquent à chacune des étapes du processus décisionnel de la Ville ».

[75] Dans l'affaire *Lavigne*²², le Tribunal fait le rappel suivant au sujet de l'intérêt pécuniaire particulier :

« [145] La DCE a raison de prétendre que l'intérêt pécuniaire particulier n'a pas à être uniquement monétaire; il suffit qu'il soit susceptible d'affecter le patrimoine de l'élu et qu'il ne vise pas les contribuables en général²³. »

[76] Le Tribunal doit donc identifier les effets que la résolution 15-2022 est susceptible d'avoir sur le patrimoine de monsieur Charette afin de déterminer si ce dernier a un intérêt pécuniaire particulier direct ou indirect dans celle-ci.

[77] À l'audience, madame Marilyne Gélinas, la mairesse de la Municipalité, et madame Andrée Ricard, la directrice générale de juillet 2012 à mars 2023, expliquent pourquoi le conseil a adopté la résolution 15-2022.

[78] La mairesse donne la réponse suivante lorsque M^e Chartier lui demande la raison pour laquelle la Municipalité a adopté cette résolution :

« À ma connaissance, c'était une demande au niveau du MAPAQ pour pouvoir autoriser les travaux, savoir si la Municipalité avait des enjeux au niveau de son eau, si on était capable d'avoir suffisamment d'eau pour la production. »

[79] Lors de son contre-interrogatoire par M^e Gabias, elle témoigne que la résolution 15-2022 est un document dont Familiporc avait besoin pour réaliser les travaux.

[80] Madame Ricard, témoigne également que la résolution a été adoptée à la suite d'une demande du MAPAQ ou d'un autre ministère.

[81] Rien dans la preuve ne contredit les témoignages de mesdames Gélinas et Ricard sur ce point.

²¹ *Québec (Procureur général) c. Duchesneau*, 2004 CanLII 76317.

²² *Personne visée par l'enquête : Marc Lavigne*, précitée, note 19.

²³ *Sarrazin c. Séguin*, Cour supérieure no 560-05-000961-997, 24 septembre 1999.

[82] Le Tribunal retient donc que le MAPAQ ou un autre ministère exigeait de Familiporc qu'elle obtienne de la Municipalité la confirmation que l'eau potable additionnelle requise pour le bon fonctionnement de la nouvelle porcherie située au 1470, rang de l'Isle, serait fournie.

[83] L'obtention de cette confirmation était une condition préalable à l'autorisation de la construction de la nouvelle porcherie par le MAPAQ ou un autre ministère. Autrement dit, sans cette confirmation de la part de la Municipalité, le MAPAQ ou un autre ministère n'autoriserait pas la construction de la nouvelle porcherie. C'est ce que le Tribunal retient des témoignages de mesdames Gélinas et Ricard.

[84] Selon la preuve, le conseil a donc adopté la résolution 15-2022 et a, selon la formulation du dispositif de cette dernière, appuyé la demande de Familiporc afin que cette dernière puisse répondre à l'exigence imposée par le MAPAQ ou un autre ministère.

[85] Par ailleurs, comme mentionné précédemment, la construction de la nouvelle porcherie au 1470, rang de l'Isle, avait pour objectif de regrouper l'élevage de tous les porcs dans un seul site, ce qui représentait un avantage non négligeable pour Familiporc.

[86] En effet, au moins deux kilomètres séparent le bâtiment du rang Saint-Charles loué par Familiporc de celui situé au 1470, rang de l'Isle. Le trajet en voiture entre ces deux bâtiments prend environ cinq minutes²⁴. De plus, il y a environ 500 mètres entre le bâtiment se trouvant au 1470, rang de l'Isle, et celui localisé au 1453, rang de l'Isle.

[87] Les employés de Familiporc n'auraient plus eu à se déplacer entre les trois bâtiments si la nouvelle installation avait été construite.

[88] De plus, monsieur Charette affirme que les bâtiments situés dans le rang Saint-Charles et au 1453, rang de l'Isle, sont vieux et désuets. Dans ce contexte, la construction de la nouvelle porcherie aurait permis à Familiporc d'utiliser des installations plus modernes et mieux équipées.

[89] Selon le témoignage de monsieur Charette, la nouvelle porcherie aurait amélioré les conditions de travail des employés de Familiporc et assuré le bien-être des animaux.

[90] La construction de la nouvelle porcherie aurait également entraîné la fin de la location du bâtiment situé dans le rang Saint-Charles.

[91] La preuve démontre que la construction de la nouvelle porcherie aurait rendu les activités de Familiporc plus efficaces, et ce, de manière non négligeable.

[92] Selon le Tribunal, si elle s'était réalisée, la construction de la nouvelle porcherie aurait affecté le patrimoine de Familiporc. Elle représentait donc pour celle-ci un avantage pécuniaire qui n'était pas minime.

²⁴ Témoignage de monsieur Charette.

[93] La question de l'augmentation de la consommation d'eau potable et la résolution 15-2022 étaient d'une importance capitale pour la construction de la nouvelle porcherie.

[94] En effet, le rejet de la demande de Familiporc par la Municipalité aurait empêché la délivrance, par le MAPAQ ou un autre ministère, de l'autorisation permettant la réalisation du projet de Familiporc.

[95] Sans l'adoption de la résolution 15-2022, Familiporc n'aurait pas obtenu cette autorisation et la nouvelle porcherie n'aurait pas pu être construite.

[96] La question de l'augmentation de la consommation d'eau potable et la décision que la Municipalité était appelée à prendre à ce sujet étaient donc susceptibles d'affecter le patrimoine de Familiporc et de lui procurer un avantage pécuniaire qui n'était pas minime.

[97] Par conséquent, Familiporc avait un intérêt pécuniaire dans la question de l'augmentation de sa consommation en eau potable que le conseil de la Municipalité a prise en considération au cours de la séance du 11 janvier 2022.

[98] Elle avait un intérêt pécuniaire dans la résolution 15-2022 et cet intérêt lui était propre. En effet, les autres citoyens n'étaient pas concernés par la demande d'augmentation de la consommation en eau potable. Familiporc avait donc un intérêt pécuniaire particulier dans la résolution 15-2022.

[99] Enfin, un élu qui est administrateur d'une société par actions est réputé y avoir un intérêt²⁵. Cela signifie donc qu'un administrateur a un intérêt pécuniaire particulier à tout le moins indirect dans les questions à l'égard desquelles la société par actions possède un intérêt pécuniaire particulier.

[100] Étant administrateur de Familiporc²⁶, monsieur Charette a donc un intérêt pécuniaire particulier à tout le moins indirect dans la résolution 15-2022.

[101] Il convient d'ajouter que, contrairement à ce que certaines questions de M^e Gabias à mesdames Gélinas et Ricard ont laissé entendre, le conseil de la Municipalité n'a pas accepté la demande d'augmentation en eau potable de Familiporc en adoptant la résolution 252-2021 au cours de la séance ordinaire du 6 décembre 2021. Cette résolution traite seulement de la dérogation mineure.

²⁵ *Pelletier c. Lefebvre*, J.E. 96-1099 (C.S.); *Bourdon c. St-Jacques*, J.E. 95-704 (C.S.); *La Reine c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650.

²⁶ État de renseignements d'une personne morale au registre des entreprises (DEP-4) et admission contenue dans l'attestation commune.

Monsieur Charette a-t-il omis de dénoncer la nature de son intérêt pécuniaire particulier à tout le moins indirect dans la résolution 15-2022, a-t-il participé aux délibérations et a-t-il voté?

[102] Le procès-verbal de la séance ordinaire du 11 janvier 2022²⁷ indique que monsieur Charette est présent lors de celle-ci. Par ailleurs, l'enregistrement de cette séance²⁸ démontre que c'est bien le cas.

[103] Le procès-verbal mentionne que la mairesse a demandé le vote à l'égard de la résolution 15-2022 et que celle-ci a été adoptée à l'unanimité.

[104] Par ailleurs, l'enregistrement de la séance du 11 janvier 2022 démontre que :

- La mairesse a lu la résolution 15-2022;
- La conseillère Louise Ferron a proposé son adoption;
- La conseillère Marie-Hélène a appuyé cette proposition;
- Aucun élu n'a demandé le vote;
- Aucun élu n'a divulgué avoir un intérêt dans la résolution 15-2022 ou n'a dit qu'il s'abstenait de voter.

[105] M^e Gabias prétend que, lors de l'adoption de la résolution 15-2022, les membres du conseil ne se sont pas conformés aux exigences du *Code municipal du Québec*²⁹, notamment à celles de l'article 164. Autrement dit, il invoque l'illégalité ou l'irrégularité des actes du conseil.

[106] Le Tribunal n'a pas la juridiction de se prononcer sur cette question. Par conséquent, il n'examinera pas la légalité du processus ayant mené à l'adoption de la résolution 15-2022.

[107] En l'instance, le 11 janvier 2022, monsieur Charette savait que Familiporc souhaitait construire une nouvelle porcherie au 1470, rang de l'Isle. En effet, il avait déclaré son intérêt, s'était retiré des délibérations et s'était abstenu de voter, au cours de la séance ordinaire du 6 décembre 2021, lors de l'adoption de la résolution 252-2021.

[108] Lors de l'adoption de la résolution 15-2022 au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, monsieur Charette n'a pas divulgué son intérêt pécuniaire particulier dans cette résolution lors de la prise en considération, par le conseil, de la demande d'augmentation en eau potable formulée par Familiporc³⁰.

²⁷ Pièce DEP-21.

²⁸ Pièce DEP-22.

²⁹ *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1.

³⁰ Pièce DEP-22 et témoignages de mesdames Marilyne Gélinas et Andrée Ricard.

[109] Par ailleurs, comme mentionné précédemment, le procès-verbal de la séance du 11 janvier 2022 indique que la résolution 15-2022 est « adoptée à l'unanimité par les membres du conseil présents ».

[110] Le procès-verbal de la séance du 11 janvier 2022³¹ est un acte authentique en vertu du paragraphe 4 de l'article 2814 du *Code civil du Québec*³².

[111] En vertu de l'article 2818 du *Code civil du Québec*, les énonciations, dans ce procès-verbal, des faits que la greffière-trésorière avait mission de constater ou d'inscrire font preuve à l'égard de tous.

[112] L'alinéa 1 de l'article 201 du Code municipal du Québec prévoit que le greffier-trésorier assiste aux séances du conseil et dresse le procès-verbal de tous ses actes et délibérations.

[113] Dans l'affaire *Boudreau c. Laplante*³³, la Cour supérieure a décidé que la mention, au procès-verbal d'une séance ordinaire du conseil d'une municipalité locale, selon laquelle une résolution a été unanimement adoptée fait preuve à l'égard de tous. Selon la Cour supérieure, il s'agit là d'un fait que le greffier-trésorier, – cet officier public était autrefois appelé le secrétaire-trésorier dans les municipalités locales régies par le *Code municipal du Québec* –, a mission de constater.

[114] Appliquant cet enseignement de la Cour supérieure, le Tribunal conclut que le procès-verbal de la séance du 11 janvier 2022 fait preuve à l'égard de tous que monsieur Charette a voté lors de l'adoption de la résolution 15-2022.

[115] Par ailleurs, même si le procès-verbal de la séance du 11 janvier 2022 n'avait pas été versé dans la preuve, le Tribunal aurait tout de même conclu que monsieur Charette a voté lors de l'adoption de cette résolution.

[116] En effet, selon la preuve, la procédure d'adoption des résolutions est la suivante lors des séances du conseil :

- La mairesse lit la résolution qui doit être adoptée;
- Elle identifie l' élu qui propose la résolution et celui qui appuie la proposition;
- La mairesse regarde ensuite les élus afin de voir si un ou plusieurs d'entre eux expriment un désaccord;
- Si aucun élu ne manifeste son désaccord, la résolution est adoptée à l'unanimité³⁴.

[117] Lors de l'adoption de la résolution 15-2022 au cours de la séance du 11 janvier 2022, comme nous l'avons vu précédemment, monsieur Charette n'a pas

³¹ Pièce DEP-21.

³² *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991.

³³ *Boudreau c. Laplante*, AZ-96021530 (1996) (C.S.).

³⁴ Témoignages de mesdames Marilyne Gélinas et Andrée Ricard. Voir également la pièce DEP-22.

divulgué son intérêt pécuniaire particulier. Il n'a pas davantage indiqué qu'il s'abstenait de voter³⁵.

[118] Dans ce contexte, le Tribunal aurait considéré, même si le procès-verbal de la séance du 11 janvier 2022 n'avait pas fait partie de la preuve, que monsieur Charette a voté lors de l'adoption de la résolution 15-2022.

[119] Le Tribunal conclut donc que monsieur Charette a commis le manquement qui lui est reproché dans la citation en déontologie municipale puisque, au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, il a omis de divulguer son intérêt pécuniaire particulier dans la résolution 15-2022, qui était à tout le moins indirect, et a voté lors de l'adoption de cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 6.3.7 du Code.

[120] Vu cette conclusion, le Tribunal ne juge pas nécessaire de déterminer si monsieur Charette a participé aux délibérations lors de l'adoption de la résolution 15-2022.

[121] Enfin, il convient de souligner qu'il n'était pas de la responsabilité de madame Ricard, alors directrice générale et greffière-trésorière de la Municipalité, de signaler à monsieur Charette, au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la résolution 15-2022.

Arrêt des procédures quant à l'article 6.3.1 du Code

[122] Vu sa conclusion quant au manquement à l'article 6.3.7 du Code et la règle interdisant les condamnations multiples³⁶, le Tribunal prononce l'arrêt des procédures à l'égard de la contravention alléguée à l'article 6.3.1 du Code.

CONCLUSION

[123] Le Tribunal conclut que monsieur Charles Charette, conseiller de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Léon-le-Grand a commis le manquement reproché dans la citation en déontologie municipale en ne divulguant pas son intérêt pécuniaire particulier, qui était à tout le moins indirect, et en votant lors de l'adoption de la résolution numéro 15-2022 au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, contrevenant ainsi à l'article 6.3.7 du Code.

[124] Le Tribunal prononce l'arrêt des procédures quant à la contravention alléguée à l'article 6.3.1 du Code.

³⁵ Pièce DEP-22 et témoignages de mesdames Marilyne Gélinas et Andrée Ricard.

³⁶ *R. c. Kienapple*, 1974 CanLII 14 (CSC), [1975] 1 R.C.S. 729, 751; *Personne visée par l'enquête : Justin Bessette*, CMQ-65452 (29871-17), 31 août 2017, paragraphes 133 à 135.

PARTIE 2 : LA SANCTION

L'audience sur sanction

[125] Le 19 décembre 2023, le Tribunal transmet à l'élu un avis d'audience auquel sont annexés les conclusions et les motifs de culpabilité relativement au manquement reproché.

[126] L'audience sur sanction a lieu le 30 janvier 2024.

Les observations de l'avocate de la DEPIM

[127] Maître Chartier rappelle les principes applicables en matière disciplinaire.

[128] Elle passe ensuite en revue les sanctions que le Tribunal a imposées à des élus municipaux dans plusieurs autres affaires.

[129] Elle identifie certains éléments qui, à son avis, constituent des facteurs aggravants dans la présente affaire. Le Tribunal juge utile de reproduire le paragraphe 35 de l'argumentaire qu'elle a produit :

« 28. Nous soumettons que les facteurs aggravants suivants devraient être considérés :

- a. Monsieur Charette ne reconnaît pas s'être placé en situation de conflit d'intérêts;
- b. Monsieur Charette avait déjà déclaré son intérêt;
- c. Le manquement en est un également à l'article 361 de la LERM qui rend l'élu l'inhabilité [sic] à exercer sa fonction de membre du conseil de toute municipalité pour une période de 5 ans;
- d. Il avait été averti à plus d'une reprise qu'il était en conflit d'intérêts et devait se retirer;
- e. Malgré cela, il n'a pas agi en conséquence et a manqué de prudence;
- f. De plus, il se déresponsabilise en reprochant à la directrice générale ainsi qu'à la mairesse de ne pas l'avoir avisé alors que c'est sa propre responsabilité de s'assurer de respecter le Code; »

[130] Selon M^e Chartier, le seul facteur atténuant est que monsieur Charette n'a aucun antécédent déontologique.

[131] Dans ce contexte, elle suggère que monsieur Charette soit suspendu de ses fonctions de conseiller municipal pour une période de 90 jours.

Les observations de l'avocat de l'élu

[132] Maître Gabias plaide que monsieur Charette n'a pas su reconnaître, au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la résolution 15-2022.

[133] Par ailleurs, il indique que monsieur Charette n'est pas intervenu lors du traitement, par les employés de la Municipalité, de la demande d'augmentation en eau potable formulée par Familiporc.

[134] Il rappelle que madame Ricard, directrice générale à l'époque, n'a pas avisé monsieur Charette, au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la résolution 15-2022.

[135] Maître Gabias souligne également que monsieur Charette n'a pas participé à la rencontre du 30 novembre 2021 au cours de laquelle le CCU a analysé la demande de dérogation mineure de Familiporc. De plus, ajoute-t-il, celui-ci a divulgué, lors de la séance ordinaire du 6 décembre 2021, son intérêt dans la résolution 252-2021 par laquelle le conseil a accordé la dérogation mineure demandée.

[136] Selon lui, le Tribunal doit aussi prendre en considération la procédure suivie par le conseil de la Municipalité lors de l'adoption de la résolution 15-2022.

[137] De plus, M^e Gabias soutient que le Tribunal doit tenir compte du fait que la rencontre de travail et la séance ordinaire ont toutes les deux été tenues le 11 janvier 2022.

[138] Il prétend que monsieur Charette a commis soit une erreur de distraction soit une erreur d'interprétation lors de l'adoption de la résolution 15-2022.

[139] Il plaide que la sanction n'a pas à être dissuasive, et ce, parce que monsieur Charette est bien conscient de ses obligations déontologiques à la suite de l'enquête et de l'audience.

[140] Il considère qu'en raison des particularités qu'elle présente, la présente affaire se distingue de toutes celles citées par l'avocate de la DEPIM.

[141] Enfin, il rappelle que le projet de construction de Familiporc ne s'est finalement pas réalisé.

[142] Dans ce contexte, M^e Gabias propose que le Tribunal impose une réprimande à monsieur Charette.

Analyse de la sanction

Les dispositions pertinentes de la LEDMM

[143] Le Tribunal doit prendre en considération les éléments énumérés à l'article 26 de la LEDMM afin de décider si une sanction doit être imposée à l'égard d'un manquement commis par un élu municipal et, le cas échéant, pour déterminer la sanction appropriée :

« **26.** Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée. »

[144] Le Tribunal peut imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'alinéa 1 de l'article 31 de la LEDMM à un élu municipal pour chaque manquement qu'il a commis. Cet alinéa prévoit ceci :

« **31.** Un manquement à une règle prévue à un code d'éthique et de déontologie visé à l'article 3 par un membre d'un conseil d'une municipalité peut entraîner l'imposition des sanctions suivantes:

1° la réprimande;

1.1 la participation à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, aux frais du membre du conseil, dans le délai prescrit par la Commission municipale du Québec;

2° la remise à la municipalité, dans les 30 jours de la décision de la Commission municipale du Québec:

- a) du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu ou de la valeur de ceux-ci;
- b) de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code;

3° le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période que la Commission détermine, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;

3.1° une pénalité, d'un montant maximal de 4 000 \$, devant être payée à la municipalité;

4° la suspension du membre du conseil pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours, cette suspension pouvant avoir effet au-delà du jour où prend fin son mandat s'il est réélu lors d'une élection tenue pendant sa suspension et que celle-ci n'est pas terminée le jour où débute son nouveau mandat. »

La sanction imposée à monsieur Charette

[145] La jurisprudence constante de la Commission rappelle le lien étroit entre la déontologie en matière municipale et le droit professionnel et disciplinaire, et ce, depuis la première décision rendue dans l'affaire *Bourassa*³⁷.

[146] La Cour supérieure reconnaît également ce lien dans la décision *Rouleau*³⁸ :

« [89] M^{me} Rouleau est dans une situation analogue à celle d'un professionnel régi par le Code des professions qui, tout en étant présumé non coupable, doit néanmoins se présenter à une audience publique du conseil de discipline de son ordre professionnel. »

[147] Le Tribunal a précisé qu'en matière de déontologie municipale, la sanction doit être établie en fonction de différents facteurs inspirés de la déontologie professionnelle.

[148] Adaptés au contexte municipal, ces principes se résument ainsi :

- La parité des sanctions : Des sanctions semblables devraient être infligées pour des manquements semblables;
- L'individualisation : La sanction doit correspondre aux circonstances particulières de chaque cas d'espèce, ce qui entraîne un certain degré de disparité dans les sanctions infligées;
- La proportionnalité : La sanction doit être proportionnelle à la gravité du manquement;
- La globalité : Lorsqu'il y a imposition de plusieurs sanctions pour plusieurs manquements, l'effet cumulatif des sanctions imposées ne doit pas résulter dans une sentence disproportionnée par rapport à la culpabilité générale du contrevenant;
- La gradation des sanctions : Tout comme en matière disciplinaire, ce principe prévoit également la notion qu'un élu qui a déjà été condamné pour infraction devrait se voir imposer une peine plus sévère lors d'une deuxième condamnation, à plus forte raison s'il s'agit d'une récidive;
- La dissuasion : La sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux;
- L'exemplarité : Cela signifie que de semblables comportements ne peuvent et ne seront pas tolérés;

³⁷ *Personne visée par l'enquête : André Bourassa*, CMQ-63969 (26243-12), 30 mars 2012.

³⁸ *Rouleau c. Québec (Procureure générale)*, 2115 QCCS 2270.

[149] Ces deux derniers facteurs ne doivent pas être un concept statique, mais doivent plutôt être modulés à la lumière de l'évolution de la société et de la pratique professionnelle en cause³⁹.

[150] Le Tribunal estime que ce principe s'applique également au domaine de la déontologie municipale, afin que la sanction soit établie en tenant compte de considérations factuelles précises.

[151] Le manquement commis par monsieur Charette est d'une gravité objective importante, et ce, notamment en raison de sa nature. En votant sur la résolution 15-2022, monsieur Charette se place dans une situation où il est susceptible de devoir choisir entre l'intérêt de la Municipalité et son intérêt pécuniaire particulier.

[152] Il convient également de souligner que l'intérêt pécuniaire particulier de monsieur Charette dans la résolution 15-2022 est important. En effet, la construction de la nouvelle porcherie aurait exigé, si elle avait eu lieu, un investissement d'environ 1 000 000 \$⁴⁰.

[153] Par ailleurs, comme le rappelle M^e Gabias, madame Ricard avait l'habitude, jusqu'à la fin de l'automne 2021, d'aviser les élus lorsqu'elle considérait qu'ils avaient un intérêt pécuniaire particulier dans une question.

[154] Il ressort du témoignage de madame Ricard qu'elle a arrêté de le faire, à partir de janvier 2022, parce que les relations avec les membres du conseil se sont détériorées après l'élection générale de novembre 2021.

[155] À titre d'exemple, madame Ricard relate qu'elle a déjà rappelé à monsieur Charette, lors d'une rencontre de travail, l'existence du *Code d'éthique et de déontologie des élus*. Celui-ci lui a alors répondu, témoigne-t-elle, qu'il savait ce qu'il avait à faire. Les discussions portaient alors sur l'achat d'un tracteur.

[156] Cet échange a lieu du temps où madame Ricard informait les élus qu'ils avaient un intérêt dans une question, soit avant le début 2022.

[157] Le Tribunal considère que, notamment en raison du contexte dans lequel elle a été prise, la décision de madame Ricard de cesser d'indiquer aux élus l'existence des situations de conflit d'intérêts à partir de janvier 2022 ne peut pas être assimilée à un piège et ne justifie pas l'imposition d'une sanction moins sévère.

[158] Il est de la responsabilité des élus d'identifier les situations de conflit d'intérêts qui les impliquent et d'effectuer toutes les vérifications nécessaires afin de respecter leurs obligations déontologiques.

[159] En l'occurrence, monsieur Charette n'a posé aucun geste pour vérifier s'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la résolution 15-2022.

³⁹ *Chbeir c. Médecins*, 2017 QCTP 4. Voir également *Mercier c. Médecins*, 2012 QCTP 89 et *Moreau c. Ingénieurs*, 2016 QCTP 146.

⁴⁰ Témoignage de monsieur Charette.

[160] Contrairement à ce que M^e Gabias plaide, le fait que la rencontre de travail a eu lieu exceptionnellement à 18 h 15, le 11 janvier 2022, juste avant la séance ordinaire du conseil ne justifie pas davantage une sanction moins sévère.

[161] Cette façon de procéder n'était pas de nature à prendre par surprise monsieur Charette quant aux questions soumises au conseil lors de la séance ordinaire du 11 janvier 2022.

[162] En effet, comme tous les autres élus, monsieur Charette a reçu, le 7 janvier 2022, le courriel DEP-26 ainsi que les documents transmis par madame Ricard en vue de la séance ordinaire du 11 janvier 2022⁴¹, y compris l'ordre du jour de cette séance.

[163] Le point G.1 de l'ordre du jour indiquait qu'il serait question, lors de la séance du 11 janvier 2022, de la demande d'augmentation de sa consommation en eau potable formulée par Familiporc.

[164] Un élu doit être diligent et, par conséquent, lire les documents qui lui sont transmis en prévision des séances du conseil.

[165] Dans ces circonstances, monsieur Charette savait ou, du moins, aurait dû savoir, avant le début de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, qu'il serait question, au cours de celle-ci, de la demande d'augmentation de sa consommation en eau potable présentée par Familiporc.

[166] Le manquement commis par monsieur Charette mine la confiance du public envers les institutions et les élus municipaux.

[167] Les commentaires que le Tribunal a faits dans l'affaire *Langlois*⁴² valent à l'égard de ce manquement :

« [276] Il [le procureur de l'élu] est en total désaccord avec la recommandation de la DCE d'exclure la réprimande pour ce dossier, puisque selon lui, cela mine la validité de cette sanction prévue par le législateur.

[277] Soulignons que la DCE appuyait cette proposition sur le constat que 10 ans après l'adoption de la LEDMM, les situations de conflits d'intérêts demeurent fréquentes au Québec et que la Commission ne devrait pas imposer des sanctions qui ne soulignent pas suffisamment la gravité de ce type de manquements.

⁴¹ Pièce DEP-27.

⁴² *Personne visée par l'enquête : Louise Langlois*, CMQ-67216-001 (31118-20), 21 décembre 2020. Pourvoi en contrôle judiciaire rejeté : *Langlois c. Commission municipale du Québec*, 2021 QCCS 2725. Requête pour permission d'appeler rejetée : *Langlois c. Commission municipale du Québec*, 2021 QCCA 1579.

[278] Le Tribunal est d'accord avec cette proposition de la DCE, qui s'appuie d'ailleurs sur une décision du Tribunal des professions. »

(Nos soulignés)

[168] Le Tribunal rejette la proposition du procureur de l'élu d'imposer une réprimande comme sanction à l'égard du manquement commis par monsieur Charette, et ce, en raison notamment de la gravité objective importante de ce dernier.

[169] L'imposition d'une réprimande ne serait pas une sanction suffisante et n'aurait pas l'effet d'exemplarité et de dissuasion que toute sanction doit comporter. De plus, une telle sanction ne rétablirait pas la confiance du public.

[170] Par ailleurs, les suspensions imposées aux élus dans les affaires *Béliveau*⁴³, *Dion*⁴⁴, *Chalifoux*⁴⁵, *Corbeil*⁴⁶, *Dutil*⁴⁷, *Anglehart*⁴⁸, *Lavigne*⁴⁹, *Belvédère*⁵⁰ et *Bourassa*⁵¹, auxquelles réfère l'avocate de la DEPIM⁵², sont d'une durée de 30 ou 45 jours.

[171] L'avocate de la DEPIM soumet également des décisions rendues par le Tribunal à la suite de plaidoyers de culpabilité et de recommandations communes au niveau des sanctions.

[172] Le Tribunal juge approprié de se référer aux décisions *Lavigne*⁵³ et *Bourassa*⁵⁴, rendues respectivement en 2021 et en 2023, afin de fixer la durée de la suspension qui doit être imposée à monsieur Charette.

[173] Dans l'affaire *Lavigne*, tout comme dans le présent dossier, l'élu visé n'a pas divulgué son intérêt pécuniaire particulier dans une résolution, a participé aux délibérations et a voté lors de l'adoption de cette résolution. Le Tribunal lui a imposé une suspension de 30 jours.

⁴³ *Personne visée par l'enquête : Roland-Luc Béliveau*, CMQ-65654 (29896-17), 19 septembre 2017. Pourvoi en contrôle judiciaire rejeté : *Béliveau c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2416.

⁴⁴ *Personne visée par l'enquête : Richard Dion*, CMQ-66924 (30726-19), 11 décembre 2019.

⁴⁵ *Personne visée par l'enquête : Denis Chalifoux*, CMQ-67203-001 (31119-20), 21 décembre 2020.

⁴⁶ *Personne visée par l'enquête : Jean-Marc Corbeil*, CMQ-67273 (30974-20), 10 août 2020. Pourvoi en contrôle judiciaire rejeté : *Corbeil c. Commission municipale du Québec (Direction du contentieux et des enquêtes)*, 2021 QCCS 864. Requête pour permission d'appeler rejetée : *Corbeil c. Commission municipale du Québec*, 2021 QCCA 851.

⁴⁷ *Personne visée par l'enquête : Gaétan Dutil*, CMQ-67419-001 (31254-21), 30 mars 2021.

⁴⁸ *Personne visée par l'enquête : Bertrand Anglehart*, CMQ-65670, 7 juillet 2017.

⁴⁹ *Personne visée par l'enquête : Marc Lavigne*, précitée, note 19.

⁵⁰ *Personne visée par l'enquête : Wayne Belvédère*, CMQ-65002 (28599-14), 5 décembre 2014.

⁵¹ *Personne visée par l'enquête : Louise Bourassa*, CMQ-69658-001 (33295-23), 10 octobre 2023.

⁵² Argumentaire de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale, pages 8 à 10.

⁵³ *Personne visée par l'enquête : Marc Lavigne*, précitée, note 19. La suspension de 30 jours a été imposée à l'égard du manquement 2.

⁵⁴ *Personne visée par l'enquête : Louise Bourassa*, précitée, note 51.

[174] Dans la décision *Bourassa*, l'élue a obtenu un avis juridique. À la suite d'une mauvaise interprétation de celui-ci, l'élue n'a pas divulgué son intérêt pécuniaire particulier dans deux résolutions, a pris part aux délibérations et a voté lors de l'adoption de ces deux résolutions. L'élue a commis ces deux manquements au cours de deux séances du conseil distinctes.

[175] Toujours dans l'affaire *Bourassa*, lorsqu'est venu le temps d'imposer les sanctions à l'élue, le Tribunal a pris en considération que celle-ci avait sollicité un avis juridique et l'avait malheureusement interprété de manière erronée. Le Tribunal lui a imposé une suspension de 15 jours à l'égard du premier manquement et une autre de 30 jours, pour le deuxième.

[176] En l'occurrence, le Tribunal tient compte des facteurs atténuants suivants : l'absence d'antécédent déontologique de monsieur Charette et l'absence de préméditation de ses gestes.

[177] De plus, au vu de la preuve administrée, le Tribunal considère que le risque de récidive est faible.

[178] Enfin, le Tribunal ne retient pas les facteurs aggravants identifiés par l'avocate de la DEPIM.

[179] Il convient de préciser qu'aucun élément dans la preuve ne permet de conclure que monsieur Charette a été avisé, avant la rencontre du CCU du 30 novembre 2021 ou lors des séances ordinaires des 6 décembre 2021 et 11 janvier 2022, qu'il était en situation de conflit d'intérêts relativement à la demande de dérogation mineure et à la demande d'augmentation de sa consommation en eau potable présentées par Familiporc.

[180] La preuve établit que monsieur Charette s'est vu rappeler l'existence de ses obligations déontologiques à une occasion. Ce rappel a été fait par madame Ricard, comme nous l'avons vu précédemment, lors de discussions que les élus ont eues concernant l'achat d'un tracteur au cours d'une rencontre de travail. La preuve ne permet pas au Tribunal de connaître les circonstances de ce rappel et de déterminer si monsieur Charette était alors en situation de conflit d'intérêts.

[181] Ce rappel, qui a été fait sur une toute autre question et à une date que le Tribunal ignore, ne saurait, en l'absence d'une preuve permettant d'évaluer la conduite de monsieur Charette lors des discussions concernant l'achat d'un tracteur, constituer à lui seul un facteur aggravant.

[182] Ainsi, le Tribunal impose à monsieur Charette, pour le manquement qu'il a commis, une suspension de 30 jours.

[183] Une sanction moins sévère n'aurait pas un effet suffisant de dissuasion et d'exemplarité.

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **CONCLUT QUE** Charles Charette, conseiller de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Léon-le-Grand, a commis un manquement déontologique, au cours de la séance ordinaire du 11 janvier 2022, en omettant de divulguer son intérêt pécuniaire particulier dans la résolution 15-2022 et en votant lors de l'adoption de celle-ci, contrevenant ainsi à l'article 6.3.7 du *Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Léon-le-Grand et abrogeant le Règlement 225-2016*;
- **IMPOSE** à Charles Charette, pour ce manquement, une suspension de 30 jours;
- **SUSPEND** Charles Charette de ses fonctions de conseiller municipal de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Léon-le-Grand, pour une durée totale de 30 jours consécutifs, à compter du 25 février 2024, et ce, sans rémunération, allocation ou toute autre somme qu'il pourrait recevoir de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Léon-le-Grand ou d'un autre organisme sur lequel il siège à titre de membre du conseil;
- **PRONONCE** l'arrêt des procédures quant à la contravention alléguée à l'article 6.3.1 du *Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Léon-le-Grand et abrogeant le Règlement 225-2016*.

JAR/md

 JOSEPH-ANDRÉ ROY
 Juge administratif

M^e Maude Chartier
 Direction des enquêtes et des poursuites
 en intégrité municipale
 Partie poursuivante

M^e André Gabias
 Avocat de l'élu visé

Audience à Joliette les 20 et 21 novembre
 2023 et, en visioconférence, le 30 janvier
 2024.

La version numérique de ce document constitue l'original de la Commission municipale du Québec	
Secrétaire	Président