

Commission municipale du Québec

Date : 26 octobre 2016

Dossier : CMQ-65261

**Juges administratifs : Léonard Serafini
Sylvie Piérard**

Personne visée par l'enquête : Glen McKinnon
Ancien conseiller et ancien maire de la
Municipalité de Saint-Augustin

**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 transmise par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le 5 décembre 2014, selon l'article 22 de *la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] Cette demande allègue que Glen McKinnon, ancien conseiller et ancien maire de la Municipalité de Saint-Augustin, a contrevenu au *Code of ethics and good conduct for elected municipal officers of the municipality of Saint-Augustin*² (le Code).

[3] Plus précisément, il aurait contrevenu à l'article 5.3 du Code, relatif aux conflits d'intérêts. Les manquements reprochés sont les suivants :

a) Le 30 septembre 2013, alors qu'il était conseiller municipal, il aurait favorisé ses intérêts personnels en vendant à la Municipalité l'immeuble de sa société 9196-8396 Québec inc., pour un montant de 990 500 \$, alors que l'évaluation municipale était de 497 600 \$;

b) Le 22 juillet 2014, alors qu'il était maire, il se serait placé dans une situation de conflit d'intérêts en ne divulguant pas son intérêt et en prenant part aux délibérations et au vote sur la résolution 2014-118 du conseil municipal, autorisant le maire et le directeur général à rembourser à la société 9196-8396 Québec inc., le solde du prix de vente de 272 879,91 \$ de cet immeuble.

[4] La Commission tient des audiences le 5 août 2015 à Montréal, les 30 août, 1^{er} et 2 septembre et les 14 et 15 décembre 2015 à Sept-Îles, ainsi que les 24 mars et 16 mai 2016 par visioaudience, à Montréal et Sept-Îles. Monsieur McKinnon est représenté par M^e David Héroux³ et M^e Marc-André LeChasseur⁴ agit comme procureur indépendant de la Commission.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement n° 2012-R001, entré en vigueur le 16 janvier 2012.

3. Cain Lamarre S.E.N.C.R.L. Lors de l'audience du 5 août 2015, monsieur McKinnon est représenté par M^e Lazar Sarna, Sarna Neudorfer, s.e.n.c.

4. LeChasseur avocats Ltée.

LA PREUVE

[5] Aux fins de son enquête, la Commission entend neuf témoins ainsi que monsieur McKinnon. En plus, des déclarations sous serment de quatre témoins ont été déposées pour tenir lieu de témoignage.

[6] La Commission prend également connaissance des documents produits au soutien de la demande et examine les pièces produites par les témoins au cours des audiences.

[7] Monsieur McKinnon est élu conseiller municipal de la Municipalité le 12 décembre 2010; son épouse, Trudy Shattler, est alors mairesse. Le 18 mai 2012, monsieur McKinnon est nommé maire suppléant⁵. Le 23 mai 2012, Corain Driscoll est nommée mairesse suppléante en remplacement de monsieur McKinnon⁶. Le 3 novembre 2013, monsieur McKinnon est élu maire de la Municipalité et madame Shattler, conseillère municipale.

[8] Le 25 février 2015, monsieur McKinnon est déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité pour une période de cinq ans conformément à l'article 304 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁷.

[9] Le 23 mars 2011, par décret⁸, le gouvernement du Québec assujettit la Municipalité au contrôle de la Commission municipale du Québec. La tutelle prend fin le 5 juillet 2013.

Relocalisation de la mairie

[10] En mai 2012, le sous-sol de la mairie de la Municipalité de Saint-Augustin est inondé.

[11] Durant l'année 2013, plusieurs employés qui travaillent à la mairie souffrent de troubles de santé et sont incommodés par de fortes odeurs de moisissure.

[12] Dans un rapport du 26 avril 2013, un infirmier de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord, constate que les problèmes de santé des travailleurs de la mairie sont reliés à la présence de moisissures dans ce bâtiment⁹.

5. Pièce E-21 : résolution 2012-031.

6. Pièce E-22 : résolution 2012-032.

7. RLRQ, chapitre E-2.2; *Québec (Procureure générale) c. McKinnon*, 2015 QCCA 397 (CanLII).

8. Pièce E-36 : décret 234-2011 du gouvernement du Québec.

9. Pièce E-23.

[13] Le 29 avril 2013, un ingénieur de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) ordonne que les travailleurs de la mairie soient évacués et que la Municipalité, à titre d'employeur, élimine toutes les infiltrations d'eau dans le bâtiment et le décontamine selon les règles de l'art¹⁰.

[14] Le 1^{er} mai 2013, la Municipalité donne un avis public¹¹ en vertu duquel elle demande des soumissions en vue de relocaliser immédiatement les bureaux de la mairie.

[15] À la suite de cet avis public, la Municipalité reçoit trois offres de location soit une de Trudy Driscoll¹² agissant pour 9212-1797 Québec inc. et deux autres de Glen McKinnon agissant pour ses sociétés 9019-7823 Québec inc. et 9196-8396 Québec inc.

[16] Un comité de sélection composé de cinq conseillers municipaux recommande d'accepter l'offre de la société 9196-8396 Québec inc. appartenant à monsieur McKinnon, et de louer l'édifice situé sur les lots 433 et 439, pour un montant de 3 750 \$ par mois, pour une période de six mois. Le conseil municipal adopte une résolution¹³ à cet effet. Monsieur McKinnon et son épouse ne sont pas présents lors de cette séance du conseil.

[17] Le 10 mai 2013, un bail¹⁴ est signé entre la Municipalité et 9196-8396 Québec inc.

[18] Le 13 août 2013, la Municipalité adopte la résolution 2013-173 en vertu de laquelle elle renouvelle le bail avec la société de monsieur McKinnon, pour une durée de cinq ans, au montant de 5 500 \$ par mois¹⁵. Monsieur McKinnon et son épouse, Trudy Shattler, s'abstiennent de participer aux délibérations et de voter. Le bail est signé le 26 août 2013.

Demande de subvention pour le Complexe municipal multifonctionnel dans le cadre du PIQM

[19] Parallèlement au dossier de la mairie, la Municipalité a un projet de complexe municipal multifonctionnel qu'elle veut financer par le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM), un programme de subventions du gouvernement du Québec¹⁶.

10. Pièce E-25.

11. Pièce E-10.

12. Il n'y a pas de lien de parenté établi avec Corain Driscoll, alors conseillère municipale et mairesse suppléante.

13. Pièce E-4 : résolution 2013-092.

14. Pièce E-14.

15. Pièce E-5 : résolution 2013-171.

16. Pièce E-30 : dans une note du 6 juin 2013, destinée au MAMROT, Corain Driscoll relate l'ensemble des événements.

[20] Le 28 mars 2013, par avis public¹⁷, la Municipalité demande des propositions de sites pour y aménager ce complexe municipal. L'avis spécifie les besoins de la Municipalité : garage municipal, caserne de pompiers, bureaux administratifs, réception, salle de conférences, salle pour les assemblées publiques.

[21] La Municipalité reçoit les cinq propositions suivantes¹⁸ :

- 9019-7823 Québec inc., société appartenant à Glen McKinnon;
- 2543-1966 Québec inc., société appartenant à Glen McKinnon;
- 9196-8396 Québec inc., société appartenant à Glen McKinnon;
- 9212-1797 Québec inc., société appartenant à Trudy Driscoll;
- Curtis Driscoll.

[22] Le 15 avril 2013, un comité de sélection évalue les propositions reçues.

[23] La soumission de 9196-8396 Québec inc. visant l'immeuble où est déjà relocalisée la mairie est retenue pour les motifs suivants :

- l'armature d'acier du bâtiment;
- la présence de planchers de béton;
- la hauteur des murs requise pour y entreposer un camion incendie;
- la superficie du bâtiment.

[24] Le 16 avril 2013, Corain Driscoll, mairesse suppléante, avise monsieur McKinnon de la décision du comité¹⁹.

[25] Monsieur McKinnon soumet alors à la municipalité, un rapport d'évaluation intitulé *Rapport d'évaluation sur une propriété commerciale située sur les lots 433 et 439 du village de Saint-Augustin Canton de Bougainville St-Augustin (Québec)*, préparé le 26 mai 2010, pour la Banque de Montréal, par Les Évaluations Manicouagan inc. Cette évaluation conclut que la valeur marchande de l'immeuble est de 990 500 \$.

[26] En juillet 2013, la Société Genivar inc. obtient un mandat de la Municipalité pour la préparation de la demande de subvention pour le complexe multifonctionnel, dans le cadre du PIQM²⁰.

17. Pièce E-9.

18. *Id.*

19. Préc., note 17.

20. Pièce E-53.

[27] Le 2 août 2013, madame Kennedy, directrice générale, dépose la demande au MAMROT²¹. Dans la demande, le coût des travaux est évalué à 1 315 440 \$. Un rapport de Genivar daté du 1^{er} août 2013, déposé au soutien de la demande²², indique que la deuxième phase du mandat de Génivar permettra de préciser le projet.

[28] Une estimation des coûts du projet prévoit une section intitulée « Coûts directs » dans lequel le prix d'acquisition de la propriété de monsieur McKinnon est évalué à 990 500 \$. L'estimation des coûts ne prévoit aucun montant sous la rubrique « Mise aux normes »; une mention indique plutôt « à déterminer en phase 2 ».

[29] Dans une résolution²³ adoptée le 13 août 2013, la Municipalité mandate Genivar pour l'exécution de la phase 2 de son mandat en vue de compléter le dossier pour le PIQM. Monsieur McKinnon s'abstient de participer aux délibérations et de voter.

[30] Le 25 septembre 2013, Génivar informe la Municipalité que les coûts reliés à la mise aux normes et aux améliorations locatives de l'immeuble sont évalués à près de 2 000 000 \$.

[31] Le 30 septembre 2013, la Municipalité adopte la résolution 2013-199²⁴ en vertu de laquelle elle acquiert l'immeuble de monsieur McKinnon au prix de 990 500 \$. La résolution prévoit qu'afin de payer ce montant, la Municipalité utilisera une somme de 700 000 \$ reçue au terme d'un jugement de la Cour d'appel²⁵ et le solde du prix d'achat sera financé par le vendeur. Monsieur McKinnon est absent et son épouse s'abstient de participer aux délibérations et de voter.

[32] L'acte de vente est signé le 31 octobre 2013²⁶.

Résolution du conseil municipal autorisant le paiement du solde du prix de vente

[33] L'acte de vente intervenu le 31 octobre 2013 entre la compagnie de monsieur McKinnon et la Municipalité prévoit que la vente est faite à un prix de 990 500 \$. Un solde du prix de vente de 290 500 \$ doit être payé au vendeur par la Municipalité au moyen de 120 versements mensuels, égaux et consécutifs de 2 671,91 \$ chacun, comprenant un intérêt de 2 % l'an :

« Prix »

Cette vente est faite pour le prix de **NEUF CENT QUATRE-VINGT-DIX MILLE CINQ CENTS DOLLARS (990 500,00 \$)** en acompte duquel le vendeur reconnaît avoir

21. Pièce E-55.

22. Pièce E-31.

23. Pièce E-5 : résolution 2013-173.

24. Pièce E-7.

25. Dossier numéro 200-09-007321-117.

26. Pièce E-15.

reçu de l'acheteur la somme de **SEPT CENT MILLE DOLLARS (700 000,00 \$)**, dont quittance pour autant.

Quant au solde, soit la somme de **DEUX CENT QUATRE-VINGT-DIX MILLE CINQ CENTS DOLLARS (290 500,00 \$)**, l'acheteur s'engage à le payer au vendeur comme suit :

Par et au moyen de cent vingt (120) versements mensuels, égaux et consécutifs de deux mille six cent soixante et onze dollars et quatre-vingt-onze cents (2 671,91 \$), comprenant un acompte sur le capital et l'intérêt au taux de deux pour cent (2 %) l'an, calculé semestriellement et non à l'avance à compter de ce jour.

Le premier de ces dits versements deviendra dû et exigible le quinze novembre deux mille treize (15-11-2013) et les autres par la suite jusqu'au quinze octobre deux mille vingt-trois (15-10-2023), date à laquelle toute somme restant due deviendra due et exigible.

Advenant l'aliénation de l'immeuble présentement vendu, le solde de prix de vente devient automatiquement exigible. »

[34] Le contrat prévoit que la Municipalité a le privilège de payer par anticipation le solde de prix de vente, sans avis préalable ni indemnité :

« **PAIEMENT PAR ANTICIPATION**

Malgré le terme convenu, l'acheteur aura le privilège de payer par anticipation le solde de prix de vente, sans avis préalable ni indemnité. »

[35] Le 22 juillet 2014, lors d'une séance extraordinaire, le conseil municipal adopte la résolution 2014-118²⁷, pour autoriser le maire et la directrice générale à rembourser à 9196-8396 Québec inc., le solde du prix d'achat d'un montant de 272 879,91 \$:

« **DECISION TO PAY OFF THE LOAN WITH 9196-8396 QUEBEC INC.**

WHEREAS, the Municipality will save on the 2% interest rate over the 10 year period;

CONSEQUENTLY, it is proposed by Corain Driscoll and adopted with a majority of the municipal council to authorize the Mayor and General Director to reimburse 9196-8396 Québec Inc. the remainder of the loan for the purchase of the building located on property lot 433 and 439, the remaining balance is \$272,879.91 and the monies be appropriated from the Accumulated Surplus. Trudy Shattler abstained ».

[36] Ce point est le seul inscrit à l'ordre du jour. Le procès-verbal indique que monsieur McKinnon est présent et que Trudy Shattler, son épouse, s'abstient. Aucune mention n'indique que monsieur McKinnon se soit également abstenu. De plus, lors de cette séance du conseil, deux des sept conseillers municipaux sont absents.

[37] À titre de maire, monsieur McKinnon ne vote pas sur la résolution.

27. Pièce E-8.

Évaluation de l'immeuble acquis par la Municipalité

[38] Le 31 octobre 2013, au moment de son acquisition par la Municipalité²⁸, la valeur de l'immeuble inscrite au rôle d'évaluation foncière de la Municipalité s'établit à 497 600 \$, soit 484 400 \$ pour la bâtisse et 13 200 \$ pour le terrain²⁹.

[39] Le prix d'achat de l'immeuble par la Municipalité est de 990 500 \$.

[40] Cet écart entre le prix de vente et l'évaluation foncière municipale est l'élément catalyseur de la présente demande d'enquête.

[41] La Commission a entendu deux témoins experts, soit messieurs Lionel Sansfaçon³⁰ et Marcel Furlong³¹, tous deux évaluateurs agréés, qui ont chacun produit une expertise concernant la valeur de l'immeuble.

[42] Le prix payé par la Municipalité se fonde sur un rapport d'évaluation daté du 26 mai 2010, préparé pour le compte de la Banque de Montréal, par monsieur Furlong³².

[43] Selon lui, la valeur marchande de l'immeuble le 26 mai 2010 est de 990 500 \$, et ce, en se basant sur les méthodes du revenu et du coût de remplacement. La méthode de comparaison doit être écartée puisqu'aucune transaction visant un immeuble possédant les mêmes caractéristiques n'a été répertoriée au cours des deux années précédentes.

[44] De 2010 à 2013, les revenus tirés de l'exploitation de l'immeuble ont fondu de façon importante en raison des conditions économiques qui sévissent alors et de la concurrence accrue. En fait, l'exploitation de l'immeuble est devenue déficitaire et s'avère même un fardeau pour monsieur McKinnon³³.

[45] La Commission a mandaté Lionel Sansfaçon pour déterminer la valeur marchande de l'immeuble le 31 octobre 2013.

28. Pièce E-15.

29. Pièce E-16.

30. Sansfaçon, Société d'évaluateurs (anciennement, Évaluateurs Conseils Sansfaçon).

31. Les Évaluations Manicouagan inc.

32. Pièce E-19.

33. Voir à cet égard les états financiers de la société venderesse déposés en liasse sous la cote E-41. D'ailleurs, dans son rapport du 27 octobre 2013, monsieur Furlong écrit, à la page 58, que « [...] l'exploitation commerciale du propriétaire était devenue déficitaire [...]. Par contre, le vendeur était en position de faiblesse [...]. Nos discussions avec le propriétaire nous ont permis de comprendre son analyse lors de la fixation du loyer ». Ce témoignage n'est pas contredit et les états financiers de la société venderesse le confirment.

[46] Monsieur Sansfaçon effectue son évaluation en pondérant les valeurs obtenues par la méthode de comparaison (665 000 \$) et celle du revenu (590 000 \$). Dans son rapport du 15 juin 2015, il évalue que la valeur de l'immeuble, le 31 octobre 2013, était de 627 500 \$³⁴.

[47] Monsieur Sansfaçon retient à titre de comparables des propriétés situées à Sept-Îles et à Port-Cartier.

[48] À la demande des procureurs de monsieur McKinnon, le 27 octobre 2015, monsieur Furlong met à jour son évaluation de l'immeuble³⁵, préparée en 2010. Il établit à 972 500 \$, la valeur globale de l'immeuble le 31 octobre 2013, soit une valeur se rapprochant de celle qu'il avait établie en 2010.

[49] Cette valeur globale est obtenue en effectuant une pondération des valeurs obtenues en fonction de chacune des méthodes d'évaluation, soit la méthode du coût de remplacement (1 050 100 \$), celle de comparaison (880 000 \$) et celle du revenu (1 065 000 \$).

[50] Aux fins de comparaison, monsieur Furlong retient des propriétés situées à Havre Saint-Pierre, Blanc-Sablon et dans le parc industriel de Sept-Îles.

[51] La valeur du revenu se fonde sur la valeur actualisée des loyers payables par la Municipalité en vertu des deux baux que cette dernière a successivement conclus avec la société de monsieur McKinnon, les 10 mai et 26 août 2013³⁶.

[52] Le premier bail daté du 10 mai 2013 est une location à court terme de l'immeuble pour une durée de six mois à compter du 6 mai 2013, moyennant un loyer mensuel de 3 750 \$.

[53] Le second bail, daté du 26 août 2013, est un bail de cinq ans à compter du 6 octobre 2013, avec reconduction possible jusqu'au 6 octobre 2023, moyennant un loyer mensuel de base de 5 500 \$.

[54] Messieurs Furlong et Sansfaçon sont tous deux d'avis que ces loyers sont justes³⁷.

34. Pièce E-63.

35. Pièce E-67.

36. Pièce E-14.

37. Tous les deux utilisent ce loyer dans leurs calculs de la valeur marchande selon la méthode du revenu.

LA QUESTION EN LITIGE

[55] Le 30 septembre 2013, alors qu'il était conseiller municipal, monsieur McKinnon s'est-il placé en conflit d'intérêts en vendant à des conditions préférentielles à la Municipalité, un immeuble appartenant à sa société 9196-8396 Québec inc., à un prix de 990 500 \$, et ce, alors que l'évaluation municipale de cet immeuble était de 497 600 \$?

[56] Le 22 juin 2014, alors qu'il était maire, monsieur McKinnon s'est-il placé en conflit d'intérêts en participant aux délibérations et au vote sur la résolution 2014-118 autorisant le maire et le directeur général à rembourser à sa société 9196-8396 Québec inc., le solde du prix de vente de 272 879,91 \$?

LE CODE

[57] Les dispositions du Code pertinentes à l'analyse du dossier sont les suivantes :

« 5.2 Purpose

These rules are intended, in particular, to prevent:

1. Any situation in which council members' private interest might impair their independence of judgment in course of their official duties;
2. Any situation that would be contrary to sections 304 and 361 of the Municipal Elections and Referendums Act (R.S.Q. chapter E-2.2)
3. Favouritism, embezzlement, breach of trust or other misconduct.

5.3 Conflict of interest

5.3.1 Members of a council are prohibited from acting, or attempting to act, or omitting to act, in the course of their official duties, so as to further their private interest or improperly further the interest of any other person or persons.

[...]

5.3.6 Members may not knowingly have a direct or indirect interest in a contract with the municipality or public contemplated in section 5.1.

A member is deemed not to have such interest if:

[...]

7) The contract is for the sale or rental of immovable on non preferential terms;

[...]

5.3.7 A council member who is present at a session when a matter arises in which he or she has a private pecuniary interest, whether directly or indirectly, must disclose the general nature of his or her interest before debate on the matter begins. Interested members must also abstain from making part in discussion or debate, voting or attempting to influence a vote on the matter.

In a closed session, the member must, in addition to the preceding, disclose the general nature of his or her interest, and then leave the session and remain absent until the matter (*sic*) has been debated and voted upon.

If the matter on which a council member has a pecuniary interest is taken up during a session when the member is absent, the member, once he or she becomes aware that matter is under discussion, must disclose the general nature of his or her interest to the first session at which he or she is present.

This subsection does not apply in cases where the council member's interest consists of remunerations, allowances, reimbursement of expenses, social benefits, goods or services to which the member is entitled as a condition of employment associated with his or her office in the municipality or municipal body;

Nor does it apply in a case where a council member's interest is so small that the member cannot reasonably be expected to be influenced by it. »

L'ANALYSE

Vente d'un immeuble à des conditions préférentielles

[58] La Commission retient de la preuve, les éléments suivants :

- Le 28 mars 2013, la Municipalité de Saint-Augustin demande par avis public, des propositions de sites pour faire un complexe municipal multifonctionnel;
- Elle reçoit cinq propositions;
- Un comité de sélection est formé pour évaluer ces propositions; ce comité établit des critères et retient la proposition de la société 9196-8396 Québec inc. appartenant à monsieur McKinnon;
- Monsieur McKinnon fournit à la Municipalité une évaluation préparée par monsieur Furlong de Les Évaluations Manicouagan inc. datée du 26 mai 2010, qui établit la valeur marchande de l'immeuble à 990 500 \$;
- La valeur de l'immeuble au rôle d'évaluation foncière est alors établie à 497 600 \$;
- La vente est conclue devant le notaire le 31 octobre 2013 à un prix de 990 500\$;

- L'immeuble nécessitait d'importants travaux afin d'être mis à niveau pour l'usage public auquel il était destiné; les coûts reliés à ces travaux sont de l'ordre de 2 000 000 \$, bien qu'aucune évaluation précise ne figure au dossier.

[59] L'article 5.3.1 du Code prévoit qu'un membre du conseil municipal ne peut agir, tenter d'agir ou omettre d'agir dans l'exécution de ses fonctions, de manière à favoriser ses intérêts ou ceux de toute autre personne. Le paragraphe 7 de l'article 5.3.6 précise qu'un élu n'est pas en conflit d'intérêts, s'il s'agit de la vente d'un immeuble à des conditions non préférentielles.

[60] Afin de déterminer si un manquement a été commis, la Commission doit donc examiner si les conditions de vente de l'immeuble constituaient des conditions préférentielles pour monsieur McKinnon, c'est à dire si elles constituaient un avantage pour celui-ci.

[61] Les dispositions du Code sont semblables à celles que l'on retrouve aux articles 304 et 305 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*³⁸.

[62] L'article 304 de cette Loi, rend inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat, a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité. Le paragraphe 5.1 de l'article 305 prévoit une exception lorsque le contrat a pour objet la vente ou la location d'un immeuble, à des conditions non préférentielles.

[63] Les auteurs Jean Héту et Alain R. Roy sont d'avis que ces conditions non préférentielles sont celles du marché, soit la valeur marchande de l'immeuble :

« [4.34] Le paragraphe 5.1 de l'article 305 L.É.R.M., ajouté le 16 juin 2000 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2000, c. 19, art. 21), permet à tout membre d'un conseil municipal d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat de vente ou de location d'un immeuble si celui-ci est conclu à des conditions non préférentielles, soit en fonction des conditions du marché. Notons que cette exception était présente au Code municipal depuis 1870 et se retrouvait, au 31 décembre 1987, à l'article 269 (4) C.M. mais ne contenait pas l'exigence de vendre ou louer un immeuble à des conditions non préférentielles. La *Loi sur les cités et villes* était muette à ce sujet. Toutefois, la nouveauté de l'article 305 (5.1) L.É.R.M. réside dans le fait que la portée de l'exception est encadrée par l'exigence que la contrepartie fixée soit celle de la valeur marchande de l'immeuble, ce qui anéantit tout bénéfice ou profit au détriment de la municipalité.³⁹ »

(Nos soulignements.)

38 RLRQ, chapitre A-19.1.

39. Éthique et gouvernance municipale : Guide de prévention des conflits d'intérêts, 2^e édition.

[64] La Commission retient ce critère de la juste valeur marchande pour vérifier si la vente de l'immeuble a été effectuée à des conditions préférentielles en faveur de monsieur McKinnon.

[65] Les deux évaluations de Les évaluations Manicouagan inc. effectuées par monsieur Furlong ont conclu que l'immeuble avait une valeur marchande de 990 500 \$ le 26 mai 2010 et de 972 500 \$, le 31 octobre 2013.

[66] La valeur de l'immeuble établie par monsieur Furlong présente un écart considérable avec celle établie par monsieur Sansfaçon qui évalue plutôt la valeur marchande de l'immeuble, le 31 octobre 2013, à 627 500\$.

[67] Devant deux expertises opposées, la Commission doit retenir celle qui lui apparaît être la plus probante.

[68] La Commission est d'avis que la preuve prépondérante démontre que le 31 octobre 2013, la vente de l'immeuble a été faite à la juste valeur marchande.

[69] En effet, la Commission retient les expertises de monsieur Furlong comme étant les plus convaincantes pour établir la valeur de l'immeuble.

[70] D'une part, monsieur Furlong a une meilleure connaissance du milieu en cause et il le connaît depuis plus longtemps, soit plus de cinq ans.

[71] D'autre part, dans son évaluation, les immeubles qu'il utilise pour appliquer la méthode de comparaison apparaissent à la Commission beaucoup plus pertinents que ceux choisis par monsieur Sansfaçon.

[72] La Commission est convaincue que la vente de l'immeuble de monsieur McKinnon à la Municipalité a été faite à des conditions non préférentielles.

[73] Même si la société de monsieur McKinnon a réalisé un bénéfice ou a été avantagée par la vente de sa propriété, cela n'est pas suffisant pour démontrer que monsieur McKinnon a bénéficié de conditions préférentielles.

[74] Pour déterminer si l'immeuble de la société de monsieur McKinnon a été vendu à des conditions préférentielles, doit-on tenir compte des coûts importants que devra investir la Municipalité dans l'immeuble ? La Commission ne le croit pas.

[75] La Municipalité savait au moment de l'acquisition de l'immeuble qu'elle devrait effectuer des réparations majeures à l'édifice afin de rendre l'immeuble conforme aux lois et règlements applicables aux édifices publics.

[76] La décision du conseil d'acquérir l'immeuble de la société de monsieur McKinnon peut être discutable, mais il s'agit là d'une question d'opportunité du conseil municipal dans laquelle la Commission ne peut intervenir.

[77] Dans ces circonstances, la Commission est d'avis que monsieur McKinnon n'a pas bénéficié de conditions préférentielles lors de la vente à la Municipalité de l'immeuble de sa société et aucun manquement ne peut être retenu à cet égard.

Participation aux délibérations et au vote sur la résolution 2014-118

[78] Le plaignant reproche à monsieur McKinnon de s'être placé en situation de conflit d'intérêts le 22 juillet 2014, en prenant part aux délibérations et au vote sur la résolution 2014-118⁴⁰ du conseil municipal, autorisant le remboursement du solde de prix de vente de l'immeuble vendu à la Municipalité par sa société.

[79] En vertu de l'acte de vente du 31 octobre 2013⁴¹, un solde du prix de vente de 290 500 \$ est payable à la société de monsieur McKinnon en 120 versements mensuels, égaux et consécutifs de 2 671,91 \$, comprenant un intérêt de 2 % par an.

[80] L'acte prévoit que la Municipalité conserve le privilège de payer par anticipation à la compagnie de monsieur McKinnon, le solde du prix de vente de l'immeuble, sans avis préalable ni indemnité. Il s'agit donc d'une décision discrétionnaire de la Municipalité.

[81] Dans sa résolution 2014-118 du 22 juillet 2014, le conseil municipal décide d'acquitter par anticipation le solde du prix de vente afin de « save on the 2 % interest rate over 10 year period ».

[82] Lors des délibérations et du vote sur cette résolution, monsieur McKinnon est présent. Il participe donc aux délibérations bien qu'il ne vote pas puisqu'à titre de maire, il n'est pas tenu de le faire⁴².

[83] L'article 5.3.7 du Code prévoit qu'un membre du conseil qui est présent à une séance du conseil lors de laquelle est prise en considération une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire personnel (private pecuniary interest), direct ou indirect, doit divulguer la nature de son intérêt avant le début des délibérations et doit s'abstenir de participer aux délibérations et de voter.

[84] Le Code ne définit pas les termes « *private interest* ».

40. Pièce E-8.

41. Pièce E-15.

42. Article 161 du Code municipal du Québec, RLRQ, chapitre C-27.1.

[85] Dans un tel cas, la Commission est d'avis qu'il faut chercher le sens de cette expression en la situant dans son contexte, soit dans le but de réprimer les situations où l'élu place ses intérêts personnels en conflit avec ceux de la municipalité :

« [77] A-t-il agi de façon à favoriser ses intérêts personnels? L'expression « intérêts personnels » n'est pas définie dans le Code. Il faut donc chercher le sens de cette expression en la situant dans son contexte, tel que l'exprime Driedger à propos des règles d'interprétation :

« Aujourd'hui, il n'y a qu'un principe ou qu'une approche : les termes de la loi doivent être lus dans leur contexte global, selon leur sens grammatical et ordinaire en harmonie avec l'économie générale de la loi, avec son objet et avec l'intention du législateur. »

[78] L'article 5.3.1 du Code fait partie d'une section du Code intitulée « Conflits d'intérêts ». Son but est de réprimer les situations où l'élu place ses intérêts personnels en conflit avec ceux de la Ville. »⁴³

[86] La Commission est d'avis que le remboursement par anticipation du montant du solde du prix de vente de l'immeuble, à la société de monsieur McKinnon, par la Municipalité, touche sans aucun doute les intérêts pécuniaires et personnels de ce dernier. Cette décision a assurément un impact sur son patrimoine, soit négatif parce que monsieur McKinnon est privé de ses intérêts, soit positif parce qu'il obtient de l'argent comptant qu'il peut réinvestir.

[87] Monsieur McKinnon aurait dû conformément à l'article 5.3.7 de son Code, divulguer son intérêt personnel et pécuniaire avant le début du débat et s'abstenir de participer aux délibérations sur la résolution, ce qu'il n'a pas fait.

[88] Le procès-verbal de la séance du conseil du 22 juillet indique spécifiquement que Trudy Shattler, son épouse, conseillère municipale, s'est abstenue. Aucune mention au même effet ne vise monsieur McKinnon.

[89] Il n'est pas pertinent de savoir si cet intérêt était connu ou non des autres membres du conseil.

[90] En conséquence, la Commission conclut que monsieur McKinnon a contrevenu aux dispositions de l'article 5.3.7 de son Code.

43. *Hovington (Re)*, 2014 CanLII 69953 (QC CMNQ).

LA SANCTION

[91] Le 8 septembre 2016, la Commission fait parvenir à monsieur McKinnon un avis d'audience sur sanction précisant ses conclusions sur le manquement à l'article 5.3.7 du Code et l'invite à faire des représentations lors d'une audience qui a été tenue le 26 septembre 2016.

[92] En matière disciplinaire, la sanction doit être établie en fonction de différents facteurs dont la parité, la globalité et la gradation des sanctions⁴⁴.

[93] En matière d'éthique et de déontologie municipales, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement, ainsi que des dispositions de la LEDMM et des objectifs de celle-ci. De plus, la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent avoir envers les institutions et les élus municipaux.⁴⁵

[94] Dans ses représentations sur sanction, le procureur de monsieur McKinnon suggère qu'aucune sanction ne soit imposée à monsieur McKinnon puisqu'à titre de maire, il n'a pas participé au vote sur la résolution 2014-118 et que c'est la Municipalité qui a bénéficié de l'adoption de la résolution.

[95] Pour sa part, le procureur indépendant recommande à la Commission d'imposer une réprimande ainsi que le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue pour la période qu'a duré son manquement, soit le mois où s'est tenue la séance publique.

[96] L'article 31 LEDMM prévoit ceci :

« SANCTIONS

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;

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;

44. *Plourde*, CMQ-65329, 30 septembre 2015.

45. *Id.*

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 qu'a duré le manquement à une règle prévue au code, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;

4° la suspension du membre du conseil pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours, cette suspension ne pouvant avoir effet au-delà du jour où prend fin son mandat.

Lorsqu'un membre d'un conseil est suspendu, il ne peut siéger à aucun conseil, comité ou commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme, ni recevoir une rémunération, une allocation ou toute autre somme de la municipalité ou d'un tel organisme. »

[97] Antérieurement, monsieur McKinnon s'était retiré des délibérations et du vote concernant toutes les résolutions touchant son dossier. Toutefois, le 22 juillet 2014, lors de la séance extraordinaire du conseil, il ne s'est pas retiré bien que le remboursement du solde du prêt consenti par sa compagnie 9196-8396 Québec inc. à la municipalité, était le seul sujet inscrit l'ordre du jour. Le montant de ce remboursement était important, soit de 272 879,91\$.

[98] De plus, la Commission constate à la lecture du procès-verbal de cette séance du conseil que deux conseillers municipaux sur sept étaient absents et que l'épouse de monsieur McKinnon, alors conseillère municipale, s'est abstenue de participer aux délibérations et au vote. Si monsieur McKinnon n'avait pas participé aux délibérations, il n'y aurait eu que trois conseillers municipaux sur sept pour prendre la décision et le conseil municipal n'aurait pas eu quorum⁴⁶.

[99] Ce fait constitue un facteur aggravant et la Commission en tire une conclusion défavorable pour monsieur McKinnon.

[100] Il s'agit d'un manquement relatif à une question de conflit d'intérêts; ce type de comportement touche l'intégrité de monsieur McKinnon et affecte la confiance des citoyens envers l'administration municipale.

[101] L'article 31 de la LEDMM prévoit quatre types de sanction que la Commission peut imposer.

[102] Dans le présent dossier, la remise à la municipalité du don, de la marque d'hospitalité, de l'avantage reçu ou de tout profit n'est pas applicable.

[103] La Commission peut imposer une réprimande.

46. Joël Mercier et Chantale Laprise, *Le manuel de l'élu municipal*, 6^e éd., Publications CCH, 3^e trimestre 2013, p. 68; *La Corporation d'aqueduc de St. Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47.

[104] Elle peut également imposer le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement. Dans le présent dossier, le manquement est un événement ponctuel, survenu à une date précise, le 22 juillet 2014. Aucune preuve ne permet à la Commission d'établir que le manquement s'est poursuivi plus d'une journée. La Commission ne peut donc imposer le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, que pour une journée.

[105] Ces sanctions ne sont toutefois pas des sanctions justes et appropriées dans les circonstances.

[106] La Commission est d'avis que vu la gravité du manquement, une suspension d'une durée de 30 jours aurait été une sanction juste et appropriée.

[107] Cependant, le 25 février 2015, monsieur Glen McKinnon est déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité pour une période de cinq ans conformément à l'article 304 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁴⁷. Monsieur McKinnon n'agit plus à titre de membre du conseil de la Municipalité et ne peut donc pas être suspendu à ce titre.

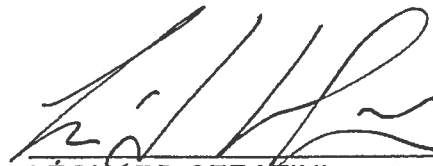
[108] Considérant le cadre législatif restrictif qui s'applique aux sanctions, la Commission est donc dans l'obligation de n'imposer à monsieur McKinnon qu'une réprimande ainsi que le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la durée d'une journée.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de Glenn McKinnon, alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas un manquement au *Code of ethics and good conduct for elected municipal officers of the municipality of Saint-Augustin*, lorsqu'il a vendu le terrain de sa société en date du 31 octobre 2013 pour un montant de 990 500 \$;
- **CONCLUT QUE** la conduite de Glenn McKinnon, alléguée dans la demande d'enquête, constitue un manquement à l'article 5.3.7 du *Code of ethics and good conduct for elected municipal officers of the municipality of Saint-Augustin*, lorsqu'il a pris part aux délibérations sur la résolution 2014-118 du 22 juillet 2014 visant le remboursement du solde du prix de vente de l'immeuble acquis par la Municipalité.

47. *Québec (Procureure générale) c. McKinnon*, 2015 QCCA 397 (CanLII).

- **IMPOSE** à Glenn McKinnon, pour ce manquement, une réprimande.
- **IMPOSE** également à Glenn McKinnon l'obligation de rembourser à la Municipalité sa rémunération et toute allocation ou autre somme reçue de la Ville ou d'un autre organisme sur lequel il siégeait à titre de membre du conseil, pour la journée du 22 juillet 2014, et ce, dans un délai de trente jours de la présente décision.



LÉONARD SERAFINI
Juge administratif



SYLVIE PIÉRARD
Juge administrative

LS/SP/lg

M^e David Héroux
CAIN LAMARRE
Procureur de l'élu Glenn McKinnon

M^e Marc-André LeChasseur
LECHASSEUR AVOCATS LTÉE
Procureur indépendant de la Commission

Audiences tenues les 5 et 30 août, 1^{er} et 2 septembre, 14 et 15 décembre 2015, 24 mars, 16 mai et 26 septembre 2016.

COPIE CONFORME
Ce 26^e jour d'octobre 2016
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.