

# Commission municipale du Québec

---

**Date :** 22 août 2016

**Dossier :** CMQ-65624

**Juge administratif :** Denis Michaud, vice-président

**Personne visée par l'enquête :** **Thérèse Gravel**  
Conseillère municipale  
Municipalité de  
Saint-Prosper-de-Champlain

---

**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 12 janvier 2016, selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM), alléguant que Thérèse Gravel, conseillère, a commis un manquement à l'encontre de l'article 1 du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux* de la Municipalité de Saint-Prosper-de-Champlain.

[2] Le manquement est formulé de la façon suivante par le procureur de la Commission :

« Le ou vers le 8 septembre 2015, en participant aux discussions et aux délibérations sur la résolution n° 2015-09-370, concernant sa demande formulée auprès de la Municipalité, de retirer une servitude de passage désuète que la Municipalité détient sur son terrain, Thérèse Gravel aurait contrevenu à l'article 1 du Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Municipalité de Saint-Prosper-de-Champlain. »

### LES FAITS

[3] Le 26 juillet 2016, la Commission tient une audience.

[4] En 1998, la Municipalité requiert des propriétaires du lot 98-3 de la Paroisse de Saint-Prosper, circonscription foncière de Champlain, la cession d'une servitude d'égout sanitaire et d'une servitude d'égout pluvial afin de desservir le garage municipal.

[5] Ces servitudes sont cédées gratuitement à la Municipalité par les propriétaires d'alors, monsieur Mario Gravel et madame Nicole Normandin. L'acte de servitude<sup>2</sup> est publié au Bureau de la publicité des droits de la circonscription foncière de Champlain sous le n° 385089 le 15 juin 1998.

[6] L'acte prévoit que « La cessionnaire [la Municipalité] supportera seule les frais et honoraires pour l'établissement des présentes servitudes, copies et publication. »

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Pièce D-1.

[7] Quelques années plus tard, l'immeuble (le lot 98-3) est acquis par madame Thérèse Gravel et son conjoint, monsieur Prudent Cossette.

[8] Madame Gravel est conseillère municipale de Saint-Prospier depuis 2011.

[9] Des travaux municipaux sont réalisés en 2013 afin de mettre en place de nouvelles infrastructures d'égouts pluvial et sanitaire. Depuis, les servitudes consenties à la Municipalité ne sont plus utiles, les conduites passant sur le lot 98-3 n'étant plus fonctionnelles.

[10] Le 20 août 2015, madame Gravel et monsieur Cossette adressent une demande à la Municipalité pour que les servitudes soient retirées<sup>3</sup>.

[11] Le 2 septembre 2015, les membres du conseil municipal tiennent une réunion de travail (caucus) au cours de laquelle la demande de retrait de servitude est discutée. Avant d'entreprendre la discussion, la directrice générale, madame Francine Masse, indique à madame Gravel qu'il serait préférable qu'elle sorte de la salle de réunion le temps de traiter sa demande, ce qu'elle fait sur le champ.

[12] Les membres du conseil s'entendent pour adopter une résolution à la prochaine séance du conseil dans le but de résilier les servitudes sur le lot 98-3, la Municipalité assumant la moitié des coûts, le reste devant être supporté par les demandeurs.

[13] Le 8 septembre 2015, le conseil tient une séance ordinaire. La demande de madame Gravel et de son conjoint est prévue au point 8.1a). Même si le procès-verbal de la séance<sup>4</sup> fait état d'une « servitude de passages », il s'agit bien des servitudes d'égouts pluvial et sanitaire consenties en 1998.

[14] Lorsque sa demande est soumise au conseil, madame Gravel déclare avoir un intérêt dans la question, quitte son siège et va s'asseoir dans la salle.

[15] Le maire, monsieur Michel Grosleau, lit le projet de résolution voulant que le conseil accepte de défrayer la moitié des coûts de l'acte notarié afin que soient retirées les servitudes sur le lot 98-3. Le texte de la résolution ne précise pas que la Municipalité renonce à ses servitudes, mais cette renonciation est implicite.

[16] Le conseiller Louis-Philippe Gravel propose l'adoption de la résolution. Le maire demande si les membres du conseil s'y opposent. Seule la conseillère Andrée Perron vote contre.

[17] Après le vote, madame Perron explique que son opposition à cette décision résulte du fait que le *Code civil du Québec*<sup>5</sup> prévoit que les servitudes s'éteignent par le non-usage pendant dix ans. Ce faisant, le retrait de la servitude est, selon elle, inutile.

---

3. Pièce E-7.

4. Pièce E-8.

5. RLRQ, chapitre C-1991.

[18] Madame Perron témoigne avoir obtenu cette information le jour de la séance, ce qui explique qu'elle n'en a pas discuté avec les autres membres du conseil avant le début de la séance.

[19] Madame Gravel, assise dans la salle aux côtés de son conjoint, entend l'explication de madame Perron, se lève et demande la parole.

[20] Le maire Grosleau lui donne la parole; madame Perron s'y oppose en précisant qu'elle ne peut discuter de sa propre demande dans le but d'influencer le conseil. Le maire rejette l'opposition et réplique que c'est à lui de décider des droits de parole.

[21] Madame Gravel informe le conseil que son ancienne propriété à Varennes était affectée d'une servitude inutilisée qui n'avait pas été retirée. Elle a dû la faire radier, à ses frais, lors de la vente de sa propriété.

[22] Dans les jours qui suivent, le maire demande à madame Masse, qui était absente de la séance publique de septembre, de vérifier l'ensemble des informations fournies par madame Perron auprès des avocats de la Municipalité.

[23] Les procureurs de la Municipalité lui donnent les informations suivantes :

- Les servitudes s'éteignent après dix ans de non-utilisation (art. 1191 C.c.Q.);
- Mais l'acte de servitude ne disparaît pas du registre foncier et l'extinction du droit qui en résulte est assujettie à la publicité des droits (art. 2938 C.c.Q.).

[24] Les membres du conseil tiennent un caucus le 27 octobre 2015, dans le but de préparer la séance ordinaire du mois de novembre. Madame Masse doit faire rapport des informations obtenues sur les servitudes. Avant que le sujet soit abordé, madame Gravel quitte la salle de réunion.

[25] Madame Masse donne les informations obtenues des procureurs. Dans ses échanges avec les membres du conseil, elle explique que les travaux faits par une municipalité sur un terrain privé sont habituellement suivis d'une remise en état des lieux, aux frais de la municipalité, alors que dans le cas de madame Gravel, la Municipalité lui demande de payer 50 % des frais notariés.

[26] Des membres du conseil demandent que la question soit de nouveau soumise lors de la séance ordinaire du 9 novembre 2015. Le conseil adopte alors la résolution 2015-11-401<sup>6</sup> par laquelle il accepte de défrayer la totalité des frais de l'acte notarié; cette résolution remplace la résolution 2015-09-370 adoptée en septembre 2015.

---

6. Pièce E-11.

[27] Lors de cette séance, madame Gravel s'est de nouveau retirée de la table du conseil pour prendre place dans la salle, après avoir divulgué son intérêt dans la question soumise. Madame Perron vote contre la résolution 2015-09-370.

[28] Le même jour, madame Perron porte plainte contre madame Gravel auprès du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

[29] Le 11 janvier 2016, le Bureau du commissaire aux plaintes du MAMOT informe madame Gravel que la demande d'enquête est transmise à la Commission.

[30] Le 1<sup>er</sup> février 2016, madame Gravel transmet à M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire, procureur de la Commission, un écrit exposant sa version des faits<sup>7</sup>.

[31] Lors de la séance du conseil municipal tenue le 10 février 2016, le maire Grosleau informe le conseil et le public qu'il y a eu le dépôt d'une plainte contre madame Gravel. Sont alors présents une trentaine de personnes, alors que normalement l'assistance se compose d'une dizaine de personnes.

[32] Le procès-verbal de la séance<sup>8</sup> spécifie que le maire demande à madame Masse de lire publiquement le texte de la plainte et que madame Gravel demande ensuite à madame Masse de lire sa version des faits<sup>9</sup>.

[33] Plusieurs critiques sont adressées à madame Perron par les personnes qui assistent à la séance. Quelqu'un lui a même demandé de retirer sa plainte.

[34] Madame Perron déplore le traitement qui lui est réservé le 10 février 2016, qu'elle qualifie d'inacceptable et de déni de démocratie, mais aucune preuve ne permet de croire que madame Gravel ait orchestré ces interventions.

[35] Les membres du conseil présents (monsieur Richard Tessier est absent) déclarent tous, à l'exception de madame Perron, que leur décision de payer les frais de notaire n'a aucunement été influencée par les propos de madame Gravel lors de la séance du 8 septembre 2015.

[36] Comme ces déclarations ne sont pas colligées au procès-verbal<sup>10</sup>, monsieur Michel Grosleau demande à madame Masse de préparer une déclaration écrite à cet effet, signée par lui-même et par Chantal Dansereau, Louis-Philippe Gravel et Michel Croteau<sup>11</sup>, déclaration transmise à M<sup>e</sup> Dallaire le 10 février 2016.

---

7. Pièce D-2.

8. Pièce E-12.

9. Pièce D-2.

10. Pièce E-12.

11. Pièce E-13.

## L'ÉLUE A-T-ELLE COMMIS UN MANQUEMENT AU CODE?

[37] Le *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux*<sup>12</sup> a été adopté le 3 février 2014<sup>13</sup> et publié le 6 février 2014<sup>14</sup>. L'article 1 du Code se lit comme suit :

### « 1. Conflits d'intérêts

Toute personne doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où elle est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Le cas échéant, elle doit rendre publique ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à toute personne 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.

Il est également interdit à toute personne de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

[38] L'application de l'article 1 du Code va de pair avec les dispositions préliminaires ou interprétatives du Code. Ainsi, le Code énonce que ses règles ont pour objectifs de prévenir :

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

2° toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

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

[39] Le Code donne une définition des mots « 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 (sic) 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

---

12. Pièce E-3.

13. Pièce E-2.

14. Pièce E-4.

travail rattachées aux fonctions de la personne concernée au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal. »

[40] L'article 1 du Code contient donc quatre obligations déontologiques :

- Éviter de se placer sciemment dans une situation où l'élu est susceptible de faire un choix entre son intérêt personnel ou celui d'un proche et l'intérêt de la municipalité;
- Rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations;
- Agir de façon à ne pas favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
- Ne pas se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

[41] Madame Gravel avait un intérêt personnel dans les décisions prises par le conseil municipal les 8 septembre et 9 novembre 2015 concernant sa demande puisque le conseil devait décider si la Municipalité paierait en totalité ou en partie les frais de l'acte notarié.

[42] Madame Gravel a d'ailleurs, à chaque occasion, déclaré être concernée par ces décisions et s'est retirée de la table du conseil. Son procureur est d'ailleurs d'avis qu'il s'agit d'un intérêt pécuniaire particulier au sens de l'article 361 *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM)<sup>15</sup>.

[43] Lorsqu'un élu a un intérêt dans une question soumise au conseil municipal, le Code exige qu'il se mette en retrait afin d'éviter qu'il puisse faire prévaloir son intérêt personnel dans les décisions prises. Cette situation est aussi encadrée par l'article 361 LERM.

[44] Selon le manquement allégué, la Commission doit décider si madame Gravel a commis un manquement à l'égard d'une des quatre obligations déontologiques prévues à l'article 1 du Code. Se posent donc les questions suivantes :

- L'élue s'est-elle placée, sciemment, dans une situation où elle était susceptible de faire un choix entre son intérêt personnel et celui de la Municipalité?

---

15. RLRQ, chapitre E-2.2.

- L'élue a-t-elle rendu publique la situation relative à son intérêt et s'est-elle abstenue de participer aux discussions et aux délibérations sur celle-ci?
- L'élue a-t-elle agi dans l'exercice de ses fonctions, en prenant la parole le 8 septembre 2015, et ce, de façon à favoriser ses intérêts personnels?
- L'élue s'est-elle prévalue de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision des membres du conseil, en prenant la parole le 8 septembre 2015, agissant ainsi de façon à favoriser son intérêt personnel?

**L'élue s'est-elle placée, sciemment, dans une situation où elle était susceptible de faire un choix entre son intérêt personnel et celui de la Municipalité?**

[45] Pour répondre positivement à cette question, il faut en arriver à la conclusion que madame Gravel a posé des gestes qui la mettaient en situation de pouvoir faire un choix entre son intérêt personnel et celui de la Municipalité.

[46] Faire un choix, c'est l'action posée en fonction d'une préférence. Il faut être susceptible de porter son choix sur quelque chose.

[47] Le 8 septembre 2015, en se retirant des délibérations et en allant s'asseoir dans la salle, madame Gravel posait un geste qui, au contraire, la plaçait dans une situation où elle ne pouvait faire un choix : elle ne pouvait plus voter sur la résolution la concernant et faire pencher la décision en sa faveur.

[48] Madame Gravel ne s'est donc pas placée dans une situation où elle était susceptible de faire un choix entre son intérêt personnel et celui de la Municipalité.

**L'élue a-t-elle rendue publique la situation relative à son intérêt et s'est-elle abstenue de participer aux discussions et aux délibérations sur celle-ci?**

[49] Au moment où elle quitte la table du conseil le 8 septembre 2015, madame Gravel indique qu'elle doit se retirer car elle est concernée par la décision à prendre.

[50] Bien que l'article 361 LERM prescrit que l'élu doit « divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations », l'article 1 du Code impose à l'élu une obligation moins précise : « rendre publiques ces situations ».



[51] La Commission est d'avis que, par ses paroles et ses gestes non équivoques, madame Gravel a rendu publique la situation de conflit d'intérêts dans laquelle elle se trouvait.

[52] De plus, elle n'a pas participé aux discussions et aux délibérations sur la résolution puisque celle-ci était déjà adoptée lors de son explication. Une fois la décision prise, les discussions et délibérations sont terminées.

**L'élue a-t-elle agi dans l'exercice de ses fonctions en prenant la parole le 8 septembre 2015, et ce, de façon à favoriser ses intérêts personnels?**

[53] Les gestes reprochés à madame Gravel consistent à avoir pris la parole après avoir quitté la table du conseil, et ce, de façon à favoriser ses intérêts personnels.

[54] Le procureur de madame Gravel soumet que l'élue n'était plus dans l'exercice de ses fonctions à compter du moment où elle quitta la table du conseil pour rejoindre les citoyens dans la salle. Il cite la décision *Municipalité de Saint-Victor c. Rochette*<sup>16</sup>, dans laquelle la Commission a constaté la fin de mandat d'un élu :

« [33] Monsieur Pierre Rochette a assisté à la séance du conseil en tant que citoyen dès lors qu'il quitta son siège de conseiller municipal à la table du conseil. Il n'était plus un membre présent en mesure de voter. Il abdiquait ainsi son pouvoir et ses responsabilités d'élue municipal. La couleur de la chaise n'avait effectivement pas d'importance, c'est la fonction qui y était rattachée qui en avait. »

[55] Le procureur de la Commission fait valoir que ce n'est pas parce qu'un élu pense agir en tant que simple citoyen qu'il n'est pas dans l'exercice de ses fonctions. Il suggère d'appliquer le test de la personne raisonnablement informée : c'est en fonction de la perception de cette personne que doit être évalué le geste posé par l'élue.

[56] Selon M<sup>e</sup> Dallaire, si une personne raisonnablement informée croit que l'élue est dans l'exercice de ses fonctions, le Code s'applique. Il cite une décision en matière de déontologie policière, l'affaire *Bertrand c. Monty*<sup>17</sup>, dans laquelle la Cour du Québec a souligné l'importance de la perception du public pour juger du comportement déontologique d'un policier :

---

16. 2007, CanLII 59479 (QC CMNQ).

17. 2003, CanLII 49432 (QC CQ).

« [113] En l'espèce, l'agent Bertrand a sciemment et explicitement fait référence à son statut de policier pour justifier son intervention auprès de la direction de l'école Le Tournesol, à Beloeil, le 9 juin 2000.

[114] L'enfant semoncé, ses parents et la direction de l'école constituent le public, dans cette affaire, et c'est relativement à leur perception que doit être jugée la nature de l'intervention du policier Bertrand. Or, suivant la preuve présentée, ils étaient tout à fait fondés de croire que le policier agissait dans l'exercice de ses fonctions au moment de son intervention. »

[57] Le contexte propre aux affaires *Rochette* et *Bertrand* était différent de la nôtre. La Commission préfère référer à d'autres autorités pour déterminer si madame Gravel demeurait dans l'exercice de ses fonctions une fois assise dans la salle.

[58] La Cour d'appel a eu à se prononcer à quelques reprises sur l'analyse permettant de déterminer quand un élu municipal agit dans l'exercice de ses fonctions. Le passage suivant des motifs du juge Bissonnette, dans l'arrêt *Houde c. Benoit*<sup>18</sup>, est souvent cité :

« Les fonctions municipales, comme les autres fonctions publiques, ne s'exercent pas seulement autour d'une table de délibérations. Elles suivent l'officier public dans tous les actes qu'il pose, en tant qu'officier public, et ses actes revêtent et gardent le même caractère d'autorité ou de responsabilité lorsqu'ils sont faits en raison même des fonctions qu'il exerce ou, si l'on veut, lorsqu'ils sont posés ou exercés dans l'intérêt public. Ainsi le maire d'une municipalité, quelles que soient les circonstances de lieu, de temps et de personnes, n'abdique nullement son caractère d'officier public, lorsqu'il prend une initiative ou accomplit un devoir inhérent à sa fonction. Il en est de même d'un conseiller municipal, d'un commissaire d'écoles ou d'un syndic de fabrique. En d'autres termes, pour déterminer le caractère de ses fonctions publiques, il suffit de se demander si l'acte accompli résulte du mandat confié à cet officier ou si ce dernier n'a fait qu'agir en sa qualité purement personnelle. »

[59] Plus récemment, la Cour d'appel résumait le test devant être appliqué :

« [45] Suivant ce cadre d'analyse, deux éléments doivent être examinés pour décider si l'élu municipal est dans l'exercice de ses fonctions : 1<sup>o</sup> la finalité de l'acte posé par l'élu municipal et 2<sup>o</sup> la pertinence de l'acte au regard des affaires municipales. »<sup>19</sup>

[60] Dans la présente affaire, madame Gravel posait un geste purement personnel lorsqu'elle est intervenue pour donner des informations sur sa demande le 8 septembre 2015. Elle avait clairement indiqué qu'elle ôtait son « chapeau » d'élu municipale en se retirant de la table du conseil et en prenant

---

18. [1943] B.R. 713.

19. *Beaulieu c. Packington (Municipalité de)*, 2008 QCCA 442.

place dans l'assistance. Et son intervention n'avait pour but que d'expliquer la demande qu'elle et son conjoint avaient adressée, à des fins personnelles, à la Municipalité.

[61] Elle n'a donc pas agi dans l'exercice de ses fonctions de façon à favoriser son intérêt personnel.

**L'élue s'est-elle prévalu de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision des membres du conseil en prenant la parole le 8 septembre 2015, agissant ainsi de façon à favoriser son intérêt personnel?**

[62] Même si la résolution était déjà prise, le 8 septembre 2015, lorsque madame Gravel prend la parole de la salle, cette intervention a pu avoir une influence sur la décision des membres du conseil prise lors de la séance du 9 novembre 2015. La résolution 2015-11-401 modifiait celle du 8 septembre 2015, la Municipalité assumant alors la totalité de la facture du notaire.

[63] Soulignons que le 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 1 du Code interdit à l'élue « de se prévaloir de sa fonction » pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne pour favoriser ses intérêts personnels, alors que le 3<sup>e</sup> alinéa lui interdit d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir « dans l'exercice de ses fonctions » à cette même fin.

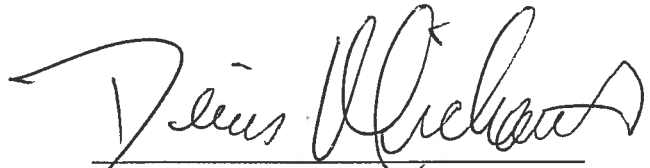
[64] Les mots « se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer » n'interdisait pas madame Gravel d'intervenir pour donner une information ou une explication sur sa demande. Ce qui lui est interdit est de se prévaloir de sa fonction d'élue municipale pour obtenir une décision qui lui est favorable, par un moyen qui n'est pas à la portée des non-élus. Pour contrevenir au Code, l'élue doit utiliser son statut de façon illégitime pour se favoriser.

[65] Madame Gravel ne s'est pas prévalu de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer les membres du conseil afin de favoriser son intérêt personnel. En donnant publiquement une information concernant sa demande, elle s'est comportée comme une simple citoyenne. Elle n'a donc pas contrevenu à l'article 1 du Code le 8 septembre 2015.

[66] En conséquence, la Commission en arrive à la conclusion que madame Thérèse Gravel n'a commis aucun manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Municipalité de Saint-Prosper-de-Champlain.

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

- **CONCLUT** que Thérèse Gravel n'a commis aucun manquement à l'article 1 du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux* de la Municipalité de Saint-Prosper-de-Champlain.



DENIS MICHAUD, vice-président et  
Juge administratif

M<sup>e</sup> André Lemay  
TREMBLAY BOIS MIGNAULT LEMAY  
Procureur de Thérèse Gravel

M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire  
D'ARAGON DALLAIRE  
Procureur indépendant de la Commission municipale

Audience : 26 juillet 2016

DM/lg

COPIE CONFORME  
Ce ..... 22 ..... jour d ..... août 2016  
CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C.M.Q.