

# Commission municipale du Québec

---

**Date : 11 septembre 2012**

**Dossier : CMQ-64197**

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président  
Sylvie Piérard**

**Personne visée par l'enquête : MICHEL PELLERIN**  
Conseiller municipal de la  
Municipalité de Mayo

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 25 janvier 2012, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup>, la Commission municipale du Québec (la Commission) est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur Michel Pellerin, conseiller municipal, à l'égard du code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Mayo (la Municipalité).

[2] Le 20 juin 2012, aux fins de l'enquête, la Commission tient une audience.

[3] Lors de l'audience, monsieur Pellerin est présent et représenté par M<sup>e</sup> Jean Carol Boucher de l'étude Boucher et Associés.

[4] Selon la demande d'enquête, les manquements reprochés à monsieur Pellerin contreviennent aux articles 5.3 et 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux de la Municipalité de Mayo* (le Code d'éthique et de déontologie) et se résument ainsi :

a) entre le 28 novembre et le 5 décembre 2011, monsieur Pellerin aurait utilisé ou communiqué des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas à la disposition du public, et ce, afin de favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne;

a) le 5 décembre 2011, monsieur Pellerin aurait tenu des propos diffamatoires à l'endroit du directeur général de la Municipalité, l'accusant de mettre dans ses poches de l'argent provenant de la petite caisse et de favoriser certains entrepreneurs de la région.

---

1. L.R.Q., c. E-15.1.0.1.

## **ORDONNANCE DE CONFIDENTIALITÉ, DE NON-DIVULGATION ET DE NON-PUBLICATION**

[5] Au tout début de l'audience, la Commission a prononcé une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à la décision finale de la Commission.

[6] Le demandeur et chacun des témoins entendus par la Commission ont été informés qu'elle a prononcé une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication dans le présent dossier et en ont reçu une copie.

### **LA PREUVE**

[7] Aux fins de son enquête, la Commission entend la personne ayant déposé la demande d'enquête et le secrétaire-trésorier de la Municipalité.

[8] Lors de son témoignage, ce dernier informe la Commission que le Code d'éthique et de déontologie (Règlement 2011-06) a été adopté par la Municipalité le 3 octobre 2011. À cet effet, il dépose une copie certifiée conforme de la résolution numéro 2011-10-104 l'adoptant et du règlement en cause.

[9] Il affirme par la suite que ce règlement n'a pas fait l'objet d'un avis d'entrée en vigueur conformément au *Code municipal du Québec*<sup>2</sup>. De plus, il précise qu'aucune autre forme de publication du règlement n'a été faite par la Municipalité après son adoption.

[10] Enfin, il ajoute que les membres du conseil incluant monsieur Pellerin, n'ont pas prêté serment qu'ils exerceraient leurs fonctions de conseiller municipal dans le respect du Code d'éthique et de déontologie et qu'ils s'engageraient à respecter les règles de ce code applicables après la fin de leur mandat, et ce, contrairement aux dispositions de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

### **REQUÊTE PRÉLIMINAIRE**

[11] À la suite du témoignage du secrétaire-trésorier de la Municipalité, le procureur de monsieur Michel Pellerin présente verbalement une requête préliminaire par laquelle il allègue que la Commission n'a aucune compétence pour décider si un manquement déontologique a été commis dans le présent dossier puisque le *Règlement concernant*

---

2. L.R.Q., c. E-27.1.

*le code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux n'était pas en vigueur au moment des faits reprochés, ce dernier n'ayant jamais été publié conformément à la loi.*

## PLAIDOIRIE

[12] Le procureur de monsieur Pellerin fait des représentations lors de l'audience du 20 juin 2012 et complète sa plaidoirie par des notes et des autorités transmises à la Commission le 23 juillet 2012.

[13] Il soutient tout d'abord que la Municipalité est régie par les dispositions du *Code municipal du Québec*.

[14] Par la suite, il rappelle que la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* oblige les municipalités à adopter par règlement un code d'éthique et de déontologie pour les élus, au plus tard le 2 décembre 2011, précisant que la Municipalité s'est conformée à cette obligation.

[15] Il ajoute qu'outre les formalités particulières prévues dans cette loi pour l'adoption de ce règlement, les formalités essentielles relatives à l'entrée en vigueur d'un règlement, prévues aux articles 450 et 451 du *Code municipal du Québec*, doivent être respectées intégralement. Ainsi, la publication du règlement constitue une formalité essentielle à son entrée en vigueur.

[16] Au soutien de ses prétentions, il soumet des jugements des tribunaux qui établissent de façon constante que tout règlement municipal qui n'a pas été publié, n'est pas en vigueur, et ce, tant et aussi longtemps qu'il n'a pas été publié<sup>3</sup>.

[17] Selon le procureur de monsieur Pellerin, au moment où les manquements reprochés à son client se seraient produits, il n'y avait aucun code d'éthique et de déontologie en vigueur dans la Municipalité et la Commission n'a donc pas compétence pour enquêter et décider si un manquement au code d'éthique et de déontologie a été commis par son client.

[18] Finalement et de façon subsidiaire, il précise dans ses notes de plaidoirie, son argumentation sur l'obligation pour un élu de prêter serment conformément à l'article 49 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Il allègue que, même lorsqu'un règlement municipal instaurant un code d'éthique et de déontologie est

---

3. *Corporation municipale de Notre-Dame c. Rodier* (1976) C.S. 1483; *Lebel c. Commissaires d'Écoles pour la municipalité de la ville de Montmorency*, (1955) R.C.S. 298; *Beaumont (Municipalité de) c. Lévis (Ville de)*, (2009) QCCA 1551.

légalement en vigueur, le défaut de prêter serment ne permet pas au conseiller qui a omis ou refusé de prêter serment, d'invoquer que le règlement ne lui est pas opposable.

## QUESTION EN LITIGE

[19] La Commission peut-elle statuer que les actions et les propos allégués dans la demande d'enquête constituent des manquements au *Règlement 2011-06 concernant le code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux* de la Municipalité, alors que ces actions ou ces propos auraient eu lieu avant que ce règlement ne soit publié conformément aux articles 450 et 451 du *Code municipal du Québec* et donc, avant son entrée en vigueur?

## LE DROIT APPLICABLE

[20] La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* prévoit ce qui suit :

8. Toute décision relative à l'adoption du code d'éthique et de déontologie est prise par un règlement adopté conformément aux dispositions de la présente sous-section.

[...]

10. Le règlement doit être adopté au cours d'une séance ordinaire du conseil; son adoption doit être précédée de la présentation d'un projet de règlement et de la publication d'un avis public conformément aux articles 11 et 12.

11. Le projet de règlement est présenté lors d'une séance du conseil par le membre qui donne l'avis de motion; dans le cas d'une municipalité régionale de comté, seul le préfet peut donner l'avis de motion.

L'avis de motion ne peut être remplacé conformément au quatrième alinéa de l'article 445 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

12. Après la présentation du projet de règlement, le greffier ou le secrétaire-trésorier donne, conformément à la loi qui régit la municipalité, un avis public qui contient, outre un résumé du projet, la mention de la date, de l'heure et du lieu de la séance où est prévue l'adoption du règlement.

Cet avis doit être publié au plus tard le septième jour qui précède celui de la tenue de cette séance.

En plus d'être affiché, l'avis donné par le secrétaire-trésorier d'une municipalité régionale de comté est publié, dans le même délai, dans un journal diffusé sur le territoire de celle-ci.

[...]

**49.** Tout membre d'un conseil d'une municipalité dont le mandat est en cours à la date de l'entrée en vigueur du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de cette municipalité doit, dans les 30 jours qui suivent cette date, faire le serment suivant:

«Je, (*nom du membre du conseil*), déclare sous serment que j'exercerai mes fonctions de (*préfet, maire ou conseiller*) dans le respect du Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de (*nom de la municipalité*) et que je m'engage à respecter les règles de ce code applicables après la fin de mon mandat.».

[21] **Le Code municipal du Québec édicte ce qui suit :**

**431.** L'avis public doit être par écrit.

La publication d'un avis public donné pour des fins municipales locales, se fait en affichant une copie de cet avis sur le territoire de la municipalité, à deux endroits différents fixés de temps à autre par résolution.

À défaut d'endroits fixés par le conseil, l'avis public doit être affiché au bureau de la municipalité et à un autre endroit public sur le territoire de celle-ci.

[...]

**450.** Sauf les cas autrement prévus par la loi, les règlements entrent en vigueur et ont force de loi, s'il n'y est pas autrement prescrit, le jour de leur publication.

**451.** Les règlements sont publiés après leur adoption, ou leur approbation définitive dans le cas où ils ont été soumis à une ou plusieurs des approbations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 446, par un avis public dans lequel il est fait mention de l'objet du règlement, de la date de son adoption et de l'endroit où il peut en être pris communication.

Cet avis est donné sous la signature du secrétaire-trésorier et publié en la manière ordinaire.

Si le règlement est revêtu d'une ou plusieurs des approbations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 446, l'avis de publication doit mentionner la date et le fait de chacune de ces approbations.

## L'ANALYSE

[22] La Municipalité est régie par le *Code municipal du Québec*.

[23] Le 3 octobre 2011, conformément à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, la Municipalité adopte le *Règlement 2011-06 concernant le code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux*. Ce règlement stipule qu'il entre en vigueur suivant la loi.

[24] Le 20 juin 2012, au moment de l'audience, ce règlement n'avait toujours pas fait l'objet d'une publication par avis public du secrétaire-trésorier, conformément aux articles 450 et 451 du *Code municipal du Québec*.

[25] Or, l'article 450 prévoit que, sauf les cas autrement prévus par la loi, les règlements entrent en vigueur et ont force de loi, s'il n'y est pas autrement prescrit, le jour de leur publication.

[26] L'article 451 mentionne que cette publication se fait après l'adoption d'un règlement, par un avis public dans lequel il est fait mention de l'objet du règlement, de la date de son adoption et de l'endroit où il peut en être pris communication; cet avis doit être donné sous la signature du secrétaire-trésorier et publié en la manière ordinaire.

[27] Les articles 8 et suivants de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* imposent plusieurs formalités relatives à l'adoption du Code d'éthique et de déontologie sans toutefois apporter de précisions sur la question de l'entrée en vigueur du règlement.

[28] En effet, aucune disposition de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* ou du *Code municipal du Québec* ne prescrit que les articles 450 et 451 du *Code municipal du Québec* ne s'appliquent pas à un règlement adoptant un code d'éthique et de déontologie pour les élus.

[29] Selon les tribunaux supérieurs<sup>4</sup>, la publication constitue une formalité essentielle à la mise en vigueur d'un règlement, à l'exception des cas spécifiquement prévus par la loi. En cas d'absence de publication, les effets de ce dernier sont suspendus jusqu'à ce que l'avis soit publié. La Commission partage cette opinion.

[30] La Commission conclut que le *Règlement 2011-06 concernant le code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux* de la Municipalité de Mayo n'est toujours pas en vigueur.

---

4. *Op. cité* note 3.

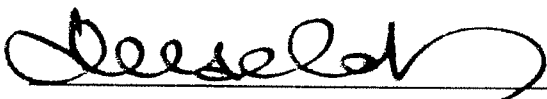
[31] Pour la Commission, il est évident que l'on ne peut contrevenir à un code d'éthique et de déontologie qui n'est pas encore en vigueur. En conséquence, la Commission ne peut statuer sur une éventuelle contravention à ses dispositions.

[32] Comme les manquements invoqués au soutien de la demande se situent entre le 28 novembre et le 5 décembre 2011 et sont antérieurs à l'entrée en vigueur du Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité, monsieur Pellerin ne pouvait contrevenir à ses obligations déontologiques, même si la preuve avait démontré la véracité des allégations de la demande.

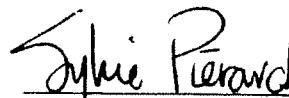
[33] Étant donné la conclusion mentionnée au paragraphe précédent, il est inutile que la Commission se prononce sur la question du serment des élus prévu à l'article 49 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, cette question étant désormais théorique.

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

- **ACCUEILLE** la requête préliminaire de monsieur Pellerin.
- **DÉCLARE** qu'elle ne peut statuer sur un manquement à une règle d'un code d'éthique et de déontologie qui n'est pas en vigueur.
- **REJETTE** la demande visant à conclure que la conduite de monsieur Pellerin constitue un manquement à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Mayo.



THIERRY USCLAT, vice-président  
Juge administratif



SYLVIE PIÉRARD  
Juge administrative

TU/SP/lg

M<sup>e</sup> Jean Carol Boucher  
BOUCHER ET ASSOCIÉS  
Pour Michel Pellerin

COPIE CONFORME

Ce 11<sup>e</sup> jour de septembre 2012  
CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C. M. Q.



# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 26 septembre 2012**

**Dossiers : CMQ-64197**

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président  
Sylvie Piérard**

**Personne visée par l'enquête : MICHEL PELLERIN**  
Conseiller municipal de la  
Municipalité de Mayo

---

**RECTIFICATION DE LA DÉCISION  
RENDUE LE 11 SEPTEMBRE 2012**

---

## DÉCISION

[1] Le 11 septembre 2012, la Commission municipale du Québec (la Commission) a rendu une décision dans le présent dossier relativement à une enquête en éthique et déontologie concernant monsieur Michel Pellerin.

[2] Le paragraphe 4 de cette décision comporte une erreur matérielle, en ce qui concerne les manquements reprochés à monsieur Pellerin.

**EN CONSÉQUENCE**, la Commission remplace le paragraphe 4, à la page 2 de la décision du 11 septembre 2012, par le suivant :

[4] Selon la demande d'enquête, les manquements reprochés à monsieur Pellerin contreviennent aux articles 5.3 et 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux de la Municipalité de Mayo* (le Code d'éthique et de déontologie) et se résument ainsi :

- a) entre le 28 novembre et le 5 décembre 2011, monsieur Pellerin aurait utilisé ou communiqué des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas à la disposition du public, et ce, afin de favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne;
- b) le 5 décembre 2011, monsieur Pellerin aurait tenu des propos diffamatoires, accusant le directeur général de la Municipalité de mettre dans ses poches de l'argent à partir d'un remboursement de chèque de la petite caisse;

- c) le 5 décembre 2011, monsieur Pellerin aurait accusé sans preuve le demandeur de favoriser certains entrepreneurs de la région.



---

THIERRY USCLAT, vice-président  
Juge administratif



---

SYLVIE PIÉRARD  
Juge administrative

TU/SP/lg

M<sup>e</sup> Jean Carol Boucher  
BOUCHER ET ASSOCIÉS  
Pour Michel Pellerin