

Commission municipale du Québec

Date : 12 août 2013

Dossiers : CMQ-64511 et CMQ-64512

**Juges administratifs : Sylvie Piérard
Jean Rioux**

Personnes visées par l'enquête : MANON JOLIN

Conseillère municipale de la
Municipalité de Saint-François-Xavier-
de-Brompton

CLAUDE SYLVAIN

Maire de la Municipalité de Saint-
François-Xavier-de-Brompton

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

MOYENS PRÉLIMINAIRES EN IRRECEVABILITÉ

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 3 décembre 2012, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM), 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 Claude Sylvain, maire, et de madame Manon Jolin, conseillère municipale, à l'égard du Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux (le Code d'éthique et de déontologie) de la Municipalité de Saint-François-Xavier-de-Brompton (la Municipalité).

[2] Cette demande d'enquête est déposée par le demandeur pour le Regroupement de citoyens pour la préservation de la qualité de vie (le Regroupement).

[3] Les 17 janvier et 14 mars 2013, des conférences téléphoniques de gestion ont lieu au terme desquelles les avocats des parties annoncent qu'ils présenteront des moyens préliminaires en irrecevabilité.

[4] Le 22 février 2013, la Commission reçoit de l'avocate de monsieur Claude Sylvain, une requête en irrecevabilité au motif d'absence de fondement juridique de la demande d'enquête et des notes et autorités à l'appui de ce moyen.

[5] Le 4 mars 2013, la Commission reçoit de l'avocat de madame Manon Jolin, une requête en irrecevabilité au motif d'absence de personnalité juridique du demandeur ainsi que des notes et autorités à l'appui de ce moyen.

[6] Le 11 avril 2013, la Commission entend les parties à Sherbrooke sur ces moyens préliminaires. Lors de l'audience, monsieur Claude Sylvain est présent et représenté par M^e Mélanie Pelletier et madame Manon Jolin est également présente et représentée par M^e Ghislain Richer, accompagné de monsieur Vincent Lamontagne, stagiaire en droit.

[7] Comme les deux requêtes en irrecevabilité sont présentées dans chacun des dossiers CMQ-64511 et CMQ-64512, ces deux derniers ont été réunis pour fins de décision sur les moyens préliminaires, et ce, avec le consentement des élus visés par la demande.

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

[8] Les manquements invoqués peuvent se résumer ainsi :

- a) En convoquant une rencontre le 26 juin 2012 et en discutant avec les membres du conseil de mesures de mitigation nécessaires à la réalisation d'un projet de porcherie pour lequel madame Manon Jolin et son conjoint sont promoteurs, cette dernière aurait contrevenu au paragraphe 1 de l'article 3 du Code d'éthique et de déontologie, relatif aux conflits d'intérêts;
- b) En acceptant de participer à la rencontre du 26 juin 2012 et en niant son existence et le contenu des discussions entourant la réalisation du projet de porcherie de madame Manon Jolin et de son conjoint, monsieur Claude Sylvain aurait contrevenu au paragraphe 1 de l'article 3 du Code d'éthique et de déontologie, relatif aux conflits d'intérêts.

[9] Le 20 décembre 2012, la Commission a prononcé dans chacun des dossiers, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à la décision finale de la Commission; le demandeur et les élus visés par la demande en ont reçu copie.

LES REPRÉSENTATIONS

PREMIER MOYEN : Absence de personnalité juridique du demandeur

[10] L'article 20 de la LEDMM prévoit ce qui suit : « Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut en saisir le ministre (...) »

[11] Le paragraphe 16° de l'article 61 de la *Loi d'Interprétation*² stipule que le mot « personne » comprend les personnes physiques ou morales, leurs héritiers ou représentants légaux, à moins que la loi ou les circonstances particulières du cas ne s'y opposent.

[12] Dans le cas à l'étude, la plainte est signée par le demandeur « pour le Regroupement ».

[13] Tout d'abord, M^e Richer soutient que plusieurs indices démontrent que la demande est faite au nom du Regroupement et non au nom du demandeur comme personne physique : par exemple, l'utilisation du mot « nous » dans la demande ainsi que la correspondance échangée entre les représentants du Regroupement et le

2. L.R.Q., chapitre I-16.

bureau du Commissaire aux plaintes du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

[14] Il ajoute que le Regroupement n'a pas de personnalité juridique; ce dernier n'est pas une personne physique et il ne constitue pas non plus une personne morale.

[15] En effet, l'article 299 du *Code civil du Québec*³ prévoit que « Les personnes morales sont constituées suivant les formes juridiques prévues par la loi, et parfois directement par la loi ». Or, le Regroupement n'a pas été constitué sous l'égide d'une loi et ne peut donc constituer une personne morale.

[16] De plus, en cas d'ambiguïté, les lois pénales doivent s'interpréter restrictivement⁴.

[17] M^e Richer est d'avis qu'il est clair à la lecture de l'article 20 de la LEDMM que la personne qui peut déposer une demande en matière d'éthique et de déontologie municipale est une personne physique. À cet effet, il invoque trois indices qui permettent de faire ressortir l'intention du législateur à cet effet.

[18] Premièrement, la personne qui dépose une plainte conformément à l'article 20, doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie applicable.

[19] Selon M^e Richer, pour avoir un motif, il faut être une personne physique. Une personne morale ne peut avoir de motifs de croire; ses dirigeants le peuvent, mais pas l'entité morale. Il ajoute qu'une personne morale ne croit pas; les croyances sont le lot de l'individu mais non d'une personne morale.

[20] Le deuxième indice se trouve au paragraphe 2 de l'article 20 dans lequel le législateur exige que la demande soit assermentée. Or, selon lui, on ne peut assermenter une corporation ou une personne morale. On peut assermenter ses dirigeants mais non une compagnie. La sanction pour un parjure découlant d'une assermentation fautive serait impossible pour une personne morale. Donc, lorsque la LEDMM exige une assermentation du demandeur, c'est parce qu'on fait référence à une personne physique.

[21] Subsidiairement, M^e Richer ajoute qu'un autre indice démontre que la personne visée par l'article 20 est une personne physique. En effet, le législateur utilise les mots « le demandeur »; s'il s'agissait notamment d'une personne morale, le législateur aurait utilisé le féminin.

3. *Code civil du Québec*, L.R.Q., chapitre 1991.

4. *R. c. Dunn*, [1995] 1 RCS 226; P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 4^e édition, 2009, Les Éditions Thémis, Montréal, 863 pages.

[22] En 2008, dans l'affaire *Procureur général du Canada contre Société canadienne des postes*⁵, le juge Cournoyer résume ainsi la méthode d'interprétation législative:

« Les termes d'une loi doivent être lus dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. »

[23] En utilisant cette méthode pour interpréter l'article 20 de la LEDMM, le législateur ne peut que faire référence à une personne physique.

[24] Par ailleurs, le paragraphe 7° de l'article 6 de la LEDMM est le seul endroit où le législateur fait référence à une personne morale et il le fait spécifiquement.

[25] M^e Richer invoque également le paragraphe 4 de l'ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication adoptée par la Commission dans les présents dossiers.

[26] Ce paragraphe prévoit ce qui suit :

« Considérant qu'il est dans l'intérêt public, afin de rencontrer les objectifs de la loi, que l'identité de la personne ayant déposé la demande soit protégée durant l'enquête de la Commission; »

[27] Selon M^e Richer, lorsque la demande est déposée par un regroupement, on ne peut protéger son identité. Sur le plan identitaire, un regroupement n'a rien à protéger.

[28] L'ordonnance interdit également de ne pas diffuser publiquement l'identité de la personne ayant déposé la demande. L'identité existe uniquement pour la personne physique.

[29] En conséquence, comme la demande n'est pas déposée par un demandeur autorisé, soit une personne physique, elle est nulle *ab initio*⁶.

[30] L'article 56 du *Code de procédure civile*⁷ stipule ce qui suit : « Il faut être apte à exercer pleinement ses droits pour ester en justice sous quelque forme que ce soit, sauf disposition contraire de la loi ».

[31] Comme le Regroupement n'a pas la capacité d'ester en justice, il ne peut déposer une plainte au ministre en vertu de l'article 20 de la LEDMM.

5. *Procureur général du Canada c. Société canadienne des postes*, C.S. n° 500-36-004248-061 et C.A. n° 500-73-002070-031, 2008 QCCS 167; *Rizzo*, [1998] 1 R.C.S., p. 27.

6. *Wilbrod Labbé c. Gaston Renaud et autres*, [1976] C.A. 753.

7. *Code de procédure civile du Québec*, L.R.Q., chapitre C-25.

[32] M^e Richer ajoute qu'en matière pénale ou civile, si le décideur n'est pas correctement saisi, il s'agit d'une question de juridiction qui constitue un vice fatal⁸.

[33] Si la Commission venait à la conclusion que le Regroupement pouvait déposer la demande, le Regroupement n'aurait pas d'intérêt pour agir car aucune loi ne lui permet de déposer une plainte au nom de ses membres⁹.

[34] Le Code de procédure civile est permissif en vertu du principe que la forme ne peut emporter le fond. Toutefois, lorsqu'un tribunal n'est pas saisi correctement, une demande ne peut être amendée¹⁰. Elle est nulle *ab initio* et est donc considérée comme n'ayant jamais existé¹¹.

DEUXIÈME MOYEN : Absence de fondement juridique de la demande

[35] M^e Pelletier présente un moyen d'irrecevabilité pour absence de fondement juridique de la demande.

[36] À l'appui de sa requête, elle invoque qu'on reproche aux élus visés par la demande, dans l'exercice de leurs fonctions, d'avoir favorisé d'une manière abusive les intérêts de madame Jolin et de son conjoint, et à monsieur Sylvain, de s'être prévalu de sa fonction de maire pour influencer la décision d'une autre personne, et ce, de façon à favoriser de façon abusive, les intérêts de madame Jolin et de son conjoint.

[37] Le siège social de la compagnie des demandeurs est situé dans la Municipalité et madame Jolin et son mari sont citoyens et promoteurs. Ils ont les mêmes droits et obligations que tous les autres citoyens de la Municipalité.

[38] Selon M^e Pelletier, le maire doit appliquer les lois dont la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹² (LERM) et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹³ (LAU). Il dirige son conseil mais ultimement, ce n'est pas lui qui prend les décisions mais plutôt le conseil municipal, par résolution, à la majorité des voix et dans les limites des lois.

[39] Entre autres, le conseil doit appliquer les dispositions des articles 165.4.1 et suivants de la LAU.

8. *R. c. Moore*, [1988] 1 RCS 1097.

9. *Association des propriétaires des Jardins Tachés inc. et al c. Entreprises Dasken Inc. et al.* [1974] R.C.S. 2.

10. *9116-2826 Québec inc. c. AXA Canada inc.*, EYB 2008-133032.

11. AXA qui réfère à *Entreprises Duhaime inc.* (page 13 de AXA); *Naquib Scaff et Nicole Huot c. Comité de discipline de l'Ordre des optométristes du Québec et autres*, Cour d'appel, EYB 1984-142405.

12. L.R.Q., chapitre E-2.2.

13. L.R.Q., chapitre A-19.1.

[40] M^e Pelletier soutient que cette section de la loi confère un pouvoir discrétionnaire au conseil municipal. Si la municipalité constate que les usages et les constructions sont conformes à la réglementation locale et régionale, elle doit émettre un permis sous réserve de la tenue d'une consultation publique; il s'agit d'un pouvoir lié.

[41] En vertu de l'article 165.4.13 de la LAU, le conseil a le pouvoir discrétionnaire d'assujettir un permis pour l'implantation d'un élevage porcin à certaines conditions; plus précisément, il existe cinq conditions que le conseil municipal peut imposer.

[42] En l'espèce, le conseil a imposé toutes ces conditions. En adoptant les cinq conditions, il est impossible d'en arriver à la conclusion que le conseil a favorisé l'élue Jolin.

[43] Lorsqu'une municipalité a un pouvoir discrétionnaire, les tribunaux n'ont pas à s'immiscer dans l'exercice de ce pouvoir¹⁴.

[44] Même si la preuve démontrait que l' élu visé par la demande a menti ou nié la rencontre du 26 juin 2012 ou fait des pressions, on ne peut dire qu'il a, dans l'exercice de ses fonctions, favorisé d'une manière abusive les intérêts de madame Jolin et de son conjoint ou qu'il s'est prévalu de sa fonction de maire pour influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser de façon abusive, les intérêts de madame Jolin et de son conjoint.

[45] De plus, M^e Pelletier ajoute que la décision prise par le conseil l'a été à la majorité et les membres du conseil sont toujours souverains de voter comme ils le veulent.

[46] Elle dépose des jugements confirmant que le conseil ne peut imposer plus que les conditions prévues à l'article 165.4.13 de la LAU¹⁵.

[47] En ce qui concerne l'article 21 de la LEDMM, elle est d'avis qu'il est possible que lorsqu'il a fait l'examen préalable du dossier, le ministre n'avait pas tous les documents pertinents.

QUESTIONS EN LITIGE

- a) La demande doit-elle être rejetée parce qu'elle est déposée par une personne physique agissant au nom d'un regroupement?

14. Jean-Pierre Saint-Amour, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2006.

15. *St-Cyprien-de-Napierville (Municipalité de la paroisse de) c. 9110-8274 Québec inc.*, 2011 QCCA 2048.

- b) La demande doit-elle être rejetée en raison de son absence de fondement juridique?

L'ANALYSE

PREMIER MOYEN : Absence de personnalité juridique du demandeur

[48] Le 3 décembre 2012, une demande en matière d'éthique et de déontologie est déposée par le demandeur « pour le Regroupement »; cette dernière allègue que monsieur Claude Sylvain, maire, et madame Manon Jolin, conseillère de la Municipalité, ont commis un ou des manquements au Code d'éthique et de déontologie.

[49] M^e Richer soutient que la Commission n'a pas juridiction puisque le Regroupement n'a pas de personnalité juridique.

[50] L'article 1 de la LEDMM prévoit que l'objet de la loi est d'assurer l'adhésion explicite des membres de tout conseil d'une municipalité aux principales valeurs de celle-ci en matière d'éthique, de prévoir l'adoption de règles déontologiques et de déterminer des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles.

[51] En ce sens, les dispositions de la LEDMM doivent recevoir une interprétation qui s'harmonise avec l'objet de la loi.

[52] L'article 20 de la LEDMM stipule que toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable, peut en saisir le ministre au plus tard dans les trois ans qui suivent la fin du mandat de ce membre.

[53] Au terme de cette disposition, le demandeur peut donc être toute personne.

[54] En droit québécois¹⁶, le mot « personne » signifie tant la personne physique que la personne morale, et ce, à moins qu'une disposition particulière ne prévoit le contraire :

« 61. Dans toute loi, à moins qu'il n'existe des dispositions particulières à ce contraire:

(...)

16. *Loi d'Interprétation*, L.R.Q., chapitre I-16.

16° le mot « personne » comprend les personnes physiques ou morales, leurs héritiers ou représentants légaux, à moins que la loi ou les circonstances particulières du cas ne s'y opposent. »

[55] Le Regroupement n'est pas une personne morale et il n'a aucune existence juridique. En effet, pour qu'une entité soit une personne morale, elle doit être constituée conformément aux prescriptions de l'article 299 du Code civil du Québec :

« 299. Les personnes morales sont constituées suivant les formes juridiques prévues par la loi, et parfois directement par la loi.

Elles existent à compter de l'entrée en vigueur de la loi ou au temps que celle-ci prévoit, si elles sont de droit public, ou si elles sont constituées directement par la loi ou par l'effet de celle-ci; autrement, elles existent au temps prévu par les lois qui leur sont applicables. »

[56] Toutefois, les personnes à l'origine de la demande sont des citoyens de la municipalité concernée. Bien que ces personnes se regroupent pour défendre ou faire la promotion d'une cause, elles n'en demeurent pas moins des personnes physiques qui peuvent dénoncer une situation qui leur semble contraire aux dispositions du Code d'éthique et de déontologie.

[57] La demande est signée et déposée par une personne physique, le demandeur, et elle comporte le serment de celui-ci, conformément aux prescriptions de la LEDMM.

[58] Ainsi, le fait que le demandeur utilise le terme « nous » dans sa déclaration ou qu'il prétende parler au nom d'un regroupement ne change en rien le fait que la demande est signée par une personne physique. L'ajout par le demandeur de la mention qu'il fait partie d'un regroupement ou agit pour le bénéfice d'autres citoyens, n'est qu'un accessoire qui n'invalide aucunement sa démarche.

[59] La question de savoir si le mot « personne » de l'article 20 de la LEDMM inclut ou non une personne morale est sans pertinence et la Commission n'a pas à la trancher.

[60] La Commission est d'avis que conformément à l'article 20 de la LEDMM, la demande est recevable puisqu'elle est écrite, assermentée, motivée et signée par une « personne ».

[61] Une décision contraire irait à l'encontre de l'objet de la LEDMM prévu à l'article 1.

[62] Enfin, la demande d'enquête a fait l'objet d'un examen préalable par le ministre conformément aux dispositions de l'article 21 de la LEDMM. Comme la Commission le soulignera plus loin, elle n'a pas compétence pour modifier la décision du ministre de ne

pas rejeter la demande puisque la loi ne prévoit aucun mécanisme de révision ou d'appel de la décision rendue par celui-ci au terme de l'examen préalable.

[63] En conséquence, la Commission est d'avis qu'elle a juridiction puisque la demande est déposée par une personne physique.

DEUXIÈME MOYEN : Absence de fondement juridique de la demande

[64] M^e Pelletier soutient que la demande doit être rejetée pour absence de fondement juridique.

[65] Elle allègue qu'il est possible que malgré l'examen préalable de la demande par le ministre, la demande soit manifestement mal fondée.

[66] Les articles 21 et 22 de la LEDMM prévoient ce qui suit :

« 21. Le ministre peut rejeter toute demande s'il est d'avis que la demande est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements ou les documents qu'il lui demande.

Il en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande.

22. S'il ne rejette pas la demande, le ministre la transmet à la Commission municipale du Québec pour enquête.

Il en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande. »

[67] Sous le régime de la LEDMM, le pouvoir de rejeter les demandes au stade préliminaire pour absence de fondement, est dévolu au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

[68] Ainsi, les dispositions de la loi prévoient que le ministre peut rejeter toute demande s'il est d'avis que la demande est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements ou documents demandés.

[69] Si le ministre ne rejette pas la demande, il la transmet à la Commission conformément à l'article 22 de la LEDMM. Cette dernière amorçe alors son enquête pour déterminer si les manquements allégués au code d'éthique et de déontologie ont été commis.

[70] Selon, l'article 21 de la LEDMM, il appartient au ministre des Affaires, municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de décider si une demande est manifestement mal fondée.

[71] Cette loi ne prévoit aucun mécanisme de révision ou d'appel de la décision rendue par le ministre au terme de l'examen préalable.

[72] Ainsi, la Commission n'a pas juridiction pour statuer de façon préliminaire sur une demande de rejet.

[73] D'autre part, la Commission est d'avis que même si toutes les conditions de l'article 165.4.17 de la LAU ont été respectées tel que le plaide M^e Pelletier, ce qui n'apparaît pas à la face même de la demande, l'enquête de la Commission se situe à un autre niveau, soit en matière d'éthique et de déontologie.

[74] La Commission doit faire une enquête pour déterminer si madame Jolin et monsieur Sylvain ont contrevenu aux dispositions du Code d'éthique et de déontologie relatives aux conflits d'intérêts, et ce, indépendamment des conditions techniques imposées par le conseil pour favoriser la coexistence harmonieuse des élevages porcins et des utilisations non agricoles.

[75] Le rôle de la Commission n'est pas de s'immiscer dans le pouvoir discrétionnaire de la Municipalité et d'imposer de telles conditions ou d'exercer un contrôle sur celui-ci. Le rôle de la Commission est d'analyser la situation à la lumière des règles déontologiques applicables afin de décider si des élus ont, dans l'exercice de leurs fonctions, contrevenu à leur code d'éthique et de déontologie.

[76] Au surplus, la Commission est d'avis que l'absence de fondement juridique n'apparaît pas de façon manifeste comme le prétend M^e Pelletier. Seule une enquête sur le fond permettra de déterminer si la demande est fondée ou non.

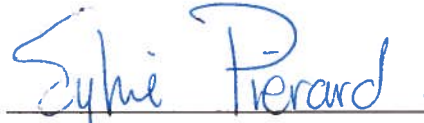
[77] Il faut mentionner que la demande invoque également des propos contradictoires d'un des élus visés par la demande.

[78] La Commission est donc d'avis qu'à ce stade de l'enquête, la demande n'est pas dénuée de tout fondement juridique et que ce moyen préliminaire doit être rejeté.

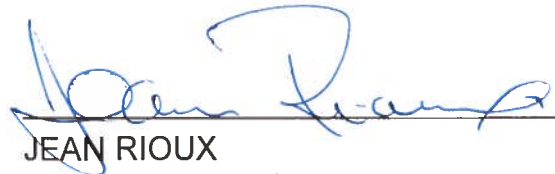
EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **REJETTE** la requête préliminaire en irrecevabilité alléguant l'absence de personnalité juridique du demandeur, présentée conjointement dans les dossiers CMQ-64511 et CMQ-64512.

- **REJETTE** la requête préliminaire en irrecevabilité alléguant l'absence de fondement juridique de la demande, présentée conjointement dans les dossiers CMQ-64511 et CMQ-64512.



SYLVIE PIÉRARD
Juge administrative



JEAN RIOUX
Juge administratif

SP/JR/lg

M^e Mélanie Pelletier
MONTY, COULOMBE
Pour Claude Sylvain

M^e Ghislain Richer
RICHER ET ASSOCIÉS
Pour Manon Jolin

COPIE CONFORME

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