

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 28 octobre 2014**

**Dossier : CMQ-64862**

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président  
Nancy Lavoie**

**Personne visée par l'enquête : Pierre Charron, maire  
Ville de Saint-Eustache**

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 18 septembre 2013, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmettait à la Commission municipale du Québec (la Commission), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup>, une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur Pierre Charron, maire, à la Ville de Saint-Eustache, au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Eustache* (le Code d'éthique et de déontologie)<sup>2</sup>.

[2] La demande d'enquête reproche à monsieur Charron d'avoir contrevenu à l'article 5.4 du Code d'éthique et de déontologie :

- a) En utilisant à des fins personnelles et pour la promotion de son parti politique, le personnel et le site internet de la Ville pour publier l'article intitulé « Projet Albatros : nombre de signatures au registre insuffisant pour forcer la tenue d'un référendum »;
- b) En utilisant son titre de président ainsi que les fonds du Centre local de développement de Deux-Montagnes (CLD) pour faire la publicité du projet Albatros dans les journaux;
- c) En utilisant les ressources humaines et matérielles de la Ville pour transmettre une lettre aux 772 signataires du registre.

[3] Lors des deux journées d'audience tenues à Montréal les 29 et 30 avril 2014, monsieur Charron est présent et représenté par M<sup>e</sup> André Comeau du cabinet DUFRESNE HÉBERT COMEAU.

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement numéro 1801 : Règlement constituant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Eustache*, entré en vigueur le 19 novembre 2011.

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

[4] Considérant qu'il est dans l'intérêt public afin de rencontrer les objectifs de la LEDMM, que l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage soient protégés durant l'enquête, la Commission a prononcé le 23 septembre 2013, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision.

[5] Chaque témoin entendu a été informé que la Commission a prononcé cette ordonnance et en a reçu une copie.

[6] Le 24 février 2014, la Cour supérieure du Québec<sup>3</sup> a déclaré nulle la partie de l'article 24 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* qui impose le huis clos.

[7] Le 11 mars 2014, la Commission s'est adressée au procureur de l'élu visé et au plaignant pour connaître leurs observations ou motifs justifiant le maintien de l'ordonnance.

[8] Le 3 avril 2014, la Commission a procédé à la levée de l'ordonnance, les parties n'ayant fait valoir aucun motif raisonnable justifiant le maintien de l'ordonnance.

### **LA PREUVE**

[9] Aux fins de son enquête, la Commission a entendu le plaignant et l'élu visé, monsieur Pierre Charron ainsi que le directeur général de la Ville. La Commission a également pris connaissance des documents produits au soutien de la demande.

[10] La Commission a de plus examiné les pièces produites au cours de l'audience, les procès-verbaux du conseil municipal pour les séances pertinentes à l'enquête.

### **Les admissions**

[11] Lors d'une conférence préparatoire tenue avant les audiences, monsieur Charron admet, par l'intermédiaire de son procureur, qu'à l'époque où les actes qui lui sont reprochés auraient été commis, il était maire de la Ville et soumis au Code d'éthique et de déontologie adopté le 19 novembre 2011.

---

3. *Pinsonneault c. Procureur général du Québec* 2014 QCCS 617.

[12] Avant le début des audiences, le procureur de monsieur Charron fait des admissions supplémentaires dans les termes suivants<sup>4</sup> :

- « 1. Monsieur Pierre Charron est conseiller municipal de la Ville de Saint-Eustache depuis 1988 et il est maire de la ville de Saint-Eustache depuis 2009;
2. Le *Règlement no 1801 constituant le Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Ville de Saint-Eustache* est entré en vigueur le 19 novembre 2011;
3. Le 12 décembre 2011 et le 11 novembre 2013, M. Charron a prêté le serment qu'il exercerait ses fonctions de maire avec honnêteté et justice dans le respect de la loi et du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Ville de Saint-Eustache*;
4. Le 27 juin 2013, au lendemain de la tenue du registre relatif au règlement d'emprunt 1821 de la Ville de Saint-Eustache, M. Charron a, à titre de maire, fait une déclaration à propos de la tenue du registre, déclaration qui a été reproduite sur le site internet de la Ville de Saint-Eustache;
5. Le 4 juillet 2013, le maire de la Ville de Saint-Eustache a transmis la lettre aux personnes qui avaient signé le registre relatif au règlement d'emprunt 1821. »

### Contexte

[13] Saint-Eustache est une Ville de 45 000 habitants. Soixante-dix pourcent (70 %) de son territoire est zoné agricole et quatre-vingt-dix (90 %) de sa population se trouve dans le secteur urbanisé. En 2012, la Ville a atteint son plein développement.

[14] Le plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Ville de Saint-Eustache indique que le dézonage de la zone agricole n'est pas une solution pour poursuivre le développement<sup>5</sup>.

[15] La rareté des terrains disponibles pour la construction domiciliaire freine définitivement la venue de nouvelles familles dans le secteur bien que la demande soit toujours vigoureuse<sup>6</sup>.

[16] La Ville de Saint-Eustache décide d'acquérir le terrain de golf de Deux-Montagnes, voisin du parc industriel.

---

4. Lettre de M<sup>e</sup> André Comeau datée du 31 mars 2014.

5. Plan de communication du projet Albatros.

6. Op. cité 5.

[17] Cette acquisition permettra l'établissement d'un nouveau pôle stratégique de développement d'une superficie de près de sept millions de pieds carrés. Ce terrain est situé près du parc industriel actuel et dans une zone blanche.

[18] Le plan de communication explique en ces termes, le contexte du projet Albatros :

« Ce projet garantira la croissance économique de Saint-Eustache pour les 20 prochaines années. Le nouveau pôle stratégique pourrait permettre d'accueillir jusqu'à 50 nouvelles entreprises et créer près de 1000 emplois.

Le projet, qui demande un investissement tout de même important pour la ville de Saint-Eustache, soit 12.7 millions de dollars, sera rapidement rentable puisque la revente des lots pour fins industrielles rapportera plus de 14 millions de dollars.

Par ailleurs, le projet pourrait permettre dans une phase II, l'aménagement d'un tout nouveau quartier résidentiel haut de gamme, axé sur le développement durable et pouvant accueillir jusqu'à 2500 familles ou unités de logement. »

[19] Essentiellement, le projet Albatros vise l'augmentation de la capacité de développements industriel et résidentiel de la Ville de Saint-Eustache, à la suite de l'acquisition par la Ville du terrain de golf de Deux-Montagnes.

[20] Parallèlement aux démarches pour l'acquisition du terrain de golf de Deux-Montagnes, la Ville élabore un plan de communication stratégique afin d'obtenir la participation et l'adhésion des citoyens au projet de développement de cet important espace sur le territoire.

### **Les faits**

[21] Afin de réaliser le projet Albatros, la Ville de Saint-Eustache accepte, le 12 décembre 2012, une promesse de vente du terrain de golf de Deux-Montagnes pour l'acquisition de quatre terrains totalisant 6 000 000 de mètres carrés, pour un prix de 13 250 000 \$.

[22] Le 10 juin 2013, le conseil municipal de la Ville adopte le Règlement 1821 intitulé : *Règlement autorisant l'acquisition d'un immeuble et un règlement d'emprunt de 13 900 000 \$*, en vue de l'acquisition de l'ancien terrain de golf de Deux-Montagnes, y compris les frais incidents.

[23] Le 15 juin 2013, le greffier de la Ville publie dans le journal l'Éveil, un avis public invitant les personnes habiles à voter sur ce Règlement à le faire. L'avis indique que le nombre de personnes requises pour la tenue d'un scrutin référendaire est de huit cent soixante-sept (867).

[24] Le 24 septembre 2013, le greffier de la Ville publie un avis informant le public de l'entrée en vigueur du Règlement 1821 puisqu'il a été approuvé par les personnes habiles à voter le 26 juin 2013 et par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le 18 septembre 2013.

[25] Le 7 octobre 2013, un acte de vente est signé entre la Ville et le terrain de golf de Deux-Montagnes pour donner suite à l'offre d'achat du 12 décembre 2012.

[26] Le même jour, la Table de vigilance des citoyens et citoyennes de Saint-Eustache publie dans le journal l'Éveil leur opinion au sujet du projet Albatros.

[27] Le 4 juillet 2013, monsieur Charron fait parvenir aux signataires du registre concernant le Règlement 1821 qui permet l'acquisition du terrain de golf de Deux-Montagnes, une lettre par laquelle il désire rétablir la vérité et répondre en quelque sorte à un feuillet distribué le jour précédent le scrutin, intitulé : « Pas besoin d'éléphant blanc à Saint-Eustache<sup>7</sup> ».

[28] Dans le deuxième paragraphe de cette lettre<sup>8</sup>, monsieur Charron s'exprime ainsi :

« À cette occasion, vous avez pris la peine de vous déplacer pour signifier démocratiquement votre opposition au projet de règlement. Sachez que je respecte entièrement votre démarche, tout comme je respecte le point de vue des citoyens qui jugent ce projet non valable pour la collectivité. Cependant, étant donné que de très nombreuses personnes parmi les signataires du registre ont affirmé avoir fondé leur opinion sur la base des informations qui leur ont été transmises verbalement ou sur la base des soi-disant informations contenues dans le tract grossièrement intitulé « Pas besoin d'éléphant blanc à Saint-Eustache », qui a été distribué les jours précédant la tenue du registre, je juge indispensable de rétablir la vérité à propos de choses qui ont été dites et propagées, tant au sujet du projet de règlement que du projet Albatros dans son ensemble. J'estime tout à fait inadmissible et indigne que certains se soient crus justifiés d'abuser de la bonne foi de leurs concitoyens, pour parvenir à des fins personnelles et politiques n'ayant absolument rien à voir avec l'intérêt public. »

---

7. Pièce E-9.

8. Lettre de monsieur Pierre Charron, maire, datée du 4 juillet 2013.

[29] Il relate les avantages du projet Albatros, notamment la création de quelques 1000 emplois, le projet résidentiel qui permettra à de nombreux citoyens d'acquérir une propriété dans leur ville, la protection du secteur agricole et le fait que la Ville acquiert le terrain de golf de Deux-Montagnes à des conditions avantageuses qui lui permettra d'être maître de son développement afin que les retombées se fassent au profit des citoyens.

[30] Un rapport déposé en preuve établit les coûts pour l'envoi des lettres à la somme de 1406,47 \$ plus les taxes applicables. Il indique qu'à d'autres occasions des lettres ont été envoyées à des citoyens en relation avec d'autres signatures de registres ou de consultations publiques :

- Signataires des registres :
  - 1 lettre en 2012, pont des îles Corbeil (460 lettres);
  - 1 lettre en 2013, projet Albatros (769 lettres).
- Lettre en lien avec des consultations publiques :
  - 14 envois en 2012;
  - 9 envois en 2013 + 1 envoi en lien avec l'usine d'épuration (355 lettres).

[31] Le plaignant monsieur Robert St-Germain est le porte-parole de la Table de vigilance, un groupe de citoyens qui assistent aux séances du conseil municipal et posent des questions aux élus municipaux.

[32] Il reproche à monsieur Charron d'avoir utilisé le site internet de la Ville pour faire de la politique. Plus particulièrement, il explique que le maire utilise ce site internet pour promouvoir le projet Albatros. Selon lui, ce n'était pas nécessaire de renchérir.

[33] Il considère que monsieur Charron a voulu intimider les opposants au projet Albatros en transmettant une lettre à tous les signataires du registre. Selon lui, cette lettre s'apparente à une menace et de l'intimidation faites à ceux qui ne partagent pas la vision du maire sur le projet Albatros. Il ajoute que cette lettre n'est pas suffisamment précise.

[34] En ce qui concerne la publicité faite par le CLD, il croit qu'on a utilisé les fonds pour promouvoir un projet de la Ville, le projet Albatros. Il s'agit selon lui d'une mauvaise utilisation de ces sommes.

[35] En contre-interrogatoire, il admet que 6000 feuillets ont été distribués par la Table de vigilance.

[36] Le directeur général de la Ville explique que le projet Albatros permettra de favoriser le développement, puisque près de 7 000 000 de pieds carrés seront disponibles, soit 4 600 000 pour un usage industriel et 2 200 000 pour un usage résidentiel.

[37] Les terrains résidentiels ont été revendus au début de l'année 2014 pour 11 720 000 \$. De plus, la Ville a déjà reçu des offres d'achat pour certains terrains situés en zone industrielle.

[38] Les négociations relatives à l'acquisition et la revente des terrains ont été menées par le directeur général, le directeur général adjoint, le directeur de l'urbanisme et pour les aspects légaux, par le greffier.

[39] Il confirme qu'à la suite de la signature du registre, qu'il n'a pas contacté les gens ayant manifesté leurs désaccords. Toutefois, un citoyen qu'il connaissait l'a avisé que des informations erronées circulaient au sujet du projet Albatros.

[40] Il précise que le CLD est un organisme indépendant de la Ville, mandaté par le gouvernement et les municipalités pour voir au développement économique. Il est composé de 26 administrateurs issus de différents milieux (municipal, affaires, santé, travailleurs, institutions).

[41] Il croit que le CLD s'est positionné sur le projet Albatros car il s'agit d'un projet positif pour la région.

[42] Concernant la lettre transmise aux signataires du registre à l'initiative du bureau du maire, il n'a pas été consulté auparavant, il était en vacances.

## **DÉFENSE**

[43] Monsieur Charron est maire de Saint-Eustache depuis 2009. Auparavant, il a été conseiller municipal durant plus de vingt ans.

[44] Il n'a aucun intérêt dans l'ancien terrain de golf de Deux-Montagnes acheté par la Ville pour la réalisation du projet Albatros.

[45] Pour lui, l'avenir du développement de la Ville dépend de ce projet. Le nombre restreint de terrains à vocation industrielle, a motivé le conseil d'adopter le projet Albatros. Toutefois, deux conseillers s'y opposent.



[46] Six mille exemplaires de deux feuillets ont été distribués à la population de la Ville en prévision de la tenue du registre par les opposants à ce projet.

[47] La lettre transmise à tous les signataires du registre le 4 juillet, rétablissait les faits. Il en est de même du communiqué de presse du 27 juin 2013 préparé et diffusé par son cabinet.

[48] À cette époque, aucune personne de son équipe n'avait mentionné qu'il se représenterait à la prochaine élection.

[49] Le projet Albatros n'a toutefois pas donné lieu à des débats lors de la dernière campagne électorale, pour lui le dossier était classé.

## ARGUMENTATION

[50] M<sup>e</sup> André Comeau rappelle que ce qui est reproché principalement à son client, c'est d'avoir utilisé les ressources humaines et matérielles de la Ville à des fins personnelles, contrairement aux dispositions 5.1 et 5.4 du Code d'éthique et de déontologie.

[51] M<sup>e</sup> Comeau, écarte immédiatement tout reproche relativement à l'application de la *Loi sur les élections et les référendums*<sup>9</sup> (LERM), puisque qu'aucune preuve n'a été faite d'une quelconque contravention. Bien plus, le plaignant lui-même a déclaré lors de son témoignage que tel n'est pas l'objet de sa demande d'enquête.

[52] Les pièces déposées font état des actes de la Ville pour concrétiser le projet Albatros dont l'acquisition par la Ville du terrain de golf de Deux-Montagnes à la suite de l'adoption du Règlement d'emprunt 1821.

[53] Monsieur Charron, à titre de maire et porte-parole de la Ville, a donc participé à la mise en œuvre du projet du conseil municipal.

[54] Les gestes reprochés à monsieur Charron dans la demande d'enquête ont été posés dans l'exercice de ses fonctions de maire.

[55] Pour M<sup>e</sup> Comeau, le Règlement d'emprunt 1821 de la Ville qui vise l'acquisition du terrain de golf de Deux-Montagnes pour la réalisation d'un projet de développement domiciliaire et industriel, est une question pertinente en regard des affaires municipales.

---

9. RLRQ, chapitre E-2.2.

[56] Le maire a été mandaté par le conseil municipal pour mettre en œuvre le projet Albatros et il devait déployer les efforts nécessaires pour que les citoyens y adhèrent.

[57] Concernant la lettre du 4 juillet 2013, il rappelle qu'il n'y a rien d'exceptionnel à agir de la sorte, puisque dans le passé des lettres ont été transmises à des citoyens dans des circonstances similaires.

[58] Il est d'avis que le registre est un document public en vertu de l'article 659 de la LERM.

[59] La lettre transmise par monsieur Charron aux citoyens qui ont signé le registre, n'est pas un geste politique.

[60] Faisant référence à l'affaire *Prud'Homme*<sup>10</sup>, il est d'avis qu'un maire peut, après un débat, commenter une situation.

[61] M<sup>e</sup> Comeau est donc d'avis que la lettre est pertinente et qu'elle a été faite dans l'intérêt de la Ville et des citoyens. Il en est de même pour le communiqué de presse du 27 juin 2013.

[62] Lorsqu'il a posé les gestes qu'on lui reproche, monsieur Charron agissait à titre d'élu dans l'exercice de ses fonctions.

[63] Les fonctions municipales ne s'exercent pas uniquement autour d'une table de délibération. Elles suivent l'officier public dans tous ses actes et ceux-ci, revêtent le même caractère d'autorité ou de responsabilité lorsqu'ils sont faits en raison de ses fonctions.

[64] Monsieur Charron n'est guidé que par les retombées bénéfiques de ce projet sur le développement de la Ville. Citant le Juge Hilton dans l'arrêt *Boisbriand*<sup>11</sup>, il précise au Tribunal : « qu'un élu a le devoir de divulguer l'information pouvant affecter l'intérêt public. Prétendre le contraire affecterait la démocratie municipale ».

[65] Monsieur Charron a agi uniquement dans l'intérêt de la Ville et n'a posé aucun geste dans le but de favoriser son intérêt personnel.

---

10. *Prud'Homme c. Prud'Homme*, [2002] 4 R.C.S. 663.

11. *Berniquez St-Jean c. Boisbriand (Ville de)*, 2013 QCCA 2197 (C.A.).

[66] La plainte doit être rejetée puisque monsieur Charron n'a pas utilisé les ressources de la Ville à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions.

## L'ANALYSE

[67] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, la Commission doit s'enquérir des faits afin de décider si l'élu visé par l'enquête a commis les actes ou les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie.

[68] Pour ce faire, elle doit conduire son enquête dans un esprit de recherche de la vérité qui respecte les règles d'équité procédurale et le droit de l'élu visé par l'enquête à une défense pleine et entière.

[69] La Commission doit tout de même être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions, a une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités pour lui permettre de conclure, que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le Code d'éthique et de déontologie.

[70] En raison du caractère particulier des fonctions occupées par un élu municipal et des lourdes conséquences que la décision pourrait avoir sur celui-ci au niveau de sa carrière et de sa crédibilité, la Commission est d'opinion que pour conclure à un manquement au Code d'éthique et de déontologie, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[71] En ce sens, la Commission est d'avis que le principe établi par les tribunaux quant au degré de preuve requis en matière disciplinaire peut s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, aux enquêtes de la Commission en éthique et déontologie en matière municipale.

[72] Ce principe, quant au fardeau de preuve qui a été reconnu par le Tribunal des professions, a été énoncé comme suit:

« Le fardeau de preuve qui incombe à l'appelant n'en est pas un « hors de tout doute raisonnable » mais bien de « prépondérance ». Il faut préciser à l'égard de cette preuve que, compte tenu de la nature du droit, de la gravité de l'infraction et des conséquences que peut avoir la condamnation non seulement sur la carrière de l'intimé, mais sur la crédibilité de tout professionnel auprès du public, celle-ci doit être de haute qualité, claire et convaincante. Il s'agit d'un autre principe déjà établi par la jurisprudence.

[...]

Le fardeau de preuve en droit disciplinaire requiert une preuve sérieuse, claire et sans ambiguïté. »<sup>12</sup>

[73] Enfin, la Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* qui précise que :

« Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie ainsi que les objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables ».

### **L'ÉLU A-T-IL COMMIS LES MANQUEMENTS AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE QUI LUI SONT REPROCHÉS?**

[74] La Commission doit déterminer, si monsieur Charron a utilisé à des fins personnelles et pour la promotion de son parti politique, le personnel et le site internet de la Ville pour publier l'article intitulé « Projet Albatros : Nombre de signatures au registre insuffisant pour forcer la tenue d'un référendum » et pour transmettre une lettre aux signataires du registre.

[75] Enfin, elle devra décider si monsieur Charron a commis un manquement à son Code d'éthique et de déontologie en utilisant son titre de président ainsi que les fonds du CLD pour faire la publicité du projet Albatros dans les journaux.

### **Code d'éthique et de déontologie**

[76] Les dispositions du Code d'éthique et de déontologie pertinentes sont les suivantes :

#### **« 5. RÈGLES DE CONDUITE**

##### **5.1 Application**

Les règles énoncées au présent article doivent guider la conduite d'un élu à titre de membre du conseil, d'un comité ou d'une commission :

- 1) de la ville ou,
- 2) d'un autre organisme lorsqu'il siège en sa qualité de membre du conseil de la ville.

---

12. *Médecins c. Lisanu*, 1998 QCTP 1719, p.12.

## 5.2 Objectifs

Ces règles ont notamment 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 (L.R.Q., chapitre E-2.2);
- 3) le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites.

## 5.3 Conflits d'intérêts

5.3.1 Il est interdit à tout membre d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

[...]

## 5.4 Utilisation des ressources de la ville :

Il est interdit à tout membre d'utiliser les ressources de la ville ou de tout autre organisme visé à l'article 5.1, à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions.

La présente interdiction ne s'applique pas lorsqu'un membre utilise, à des conditions non préférentielles, une ressource mise à la disposition des citoyens. »

## Utilisation du titre de président et des fonds du CLD

[77] La Commission traitera d'abord du 2<sup>e</sup> manquement, soit celui par lequel on reproche à monsieur Charron d'avoir utilisé les fonds et son titre de président du CLD pour faire la publicité du projet Albatros dans le journal.

[78] Tout d'abord, il est important de rappeler que le CLD est un organisme indépendant de la Ville même si monsieur Charron en est le président et l'un des 25 administrateurs.

[79] La mission du CLD de la MRC de Deux-Montagnes<sup>13</sup> est de susciter le développement économique régional et la création d'emplois viables sur le territoire de chacune des sept villes et municipalités de la MRC de Deux-Montagnes, soit les villes de Saint-Eustache, Deux-Montagnes, Sainte-Marthe-sur-le-Lac, ainsi que les municipalités de Saint-Joseph-du-Lac, Pointe-Calumet, Oka et Saint-Placide.

---

13. Site internet du Centre Local de développement de Deux-Montagnes.

[80] Il est donc tout à fait normal et usuel que le CLD appuie un projet de développement économique régional favorisant la création d'emplois.

[81] Lorsque le plaignant a été interrogé, il n'a pu produire de copie de la publicité faite par le CLD relativement au projet Albatros. La Commission lui a accordé un délai d'une semaine pour en produire une copie à laquelle il faisait référence dans sa plainte.

[82] Le plaignant transmet un publi-reportage du CLD paru dans le journal le 9 octobre 2013, qui expose les objectifs du CLD et la vision de monsieur Charron au sujet du projet Albatros. Cet article de journal est le seul qui a été produit au soutien de la plainte relativement à l'utilisation des ressources du CLD ou du titre de président de monsieur Charron.

[83] Cet article transmis par monsieur St-Germain a par contre été publié trois mois après le dépôt de la plainte qui porte la date du 9 juillet 2013. Dans les circonstances, la Commission juge cette pièce irrecevable puisqu'elle est postérieure au dépôt de la plainte.

[84] Après analyse, la Commission est d'avis qu'aucune preuve crédible ne permet de soutenir que monsieur Charron a commis un manquement en utilisant son titre de président du CLD ainsi que les fonds de cet organisme pour la promotion du projet Albatros.

#### **Utilisation des ressources humaines et matérielles à des fins personnelles**

[85] La preuve démontre que lorsque monsieur Charron utilise le site internet pour expliquer le projet Albatros ou pour la publication d'un communiqué de la Ville, il agit dans le cadre de ses fonctions de maire.

[86] De la même manière, lorsqu'il écrit aux signataires du registre, il est également dans l'exercice de ses fonctions.

[87] Lorsqu'il pose les gestes qu'on lui reproche, monsieur Charron est motivé par le besoin de convaincre ses citoyens afin qu'ils adhèrent à ce projet pour le développement de la Ville et non pour faire la promotion de son parti politique.

[88] De plus, la Commission est d'avis que, lorsqu'il a utilisé le site de la Ville, il respectait son obligation d'informer les citoyens de la mise en œuvre d'un projet adopté par le conseil municipal.

[89] À ce sujet le professeur Jean-François Gaudreault-Desbiens<sup>14</sup> écrivait :

« À ce stade, il convient d'attirer l'attention sur le fait que les tribunaux ont affirmé l'existence d'un devoir d'information ou de renseignement incombant aux élus municipaux et existant au bénéfice de la population de la municipalité. Il implique la divulgation des faits pertinents susceptibles d'avoir un impact sur la bonne administration de la chose publique. »

[90] Dans l'affaire *Beaulieu c. Packington*<sup>15</sup> (*Municipalité de*), madame la Juge France Thibault écrivait au nom de la Cour d'appel :

[51] « À mon avis, les appelants étaient dans l'exercice de leurs fonctions municipales lorsqu'ils ont rédigé et transmis à leurs concitoyens le bulletin d'information. Donner l'information sur le contenu des décisions municipales et sur les raisons qui ont mené à ces décisions constitue, à mon avis, un devoir implicite de la charge de l'élu municipal. Ce geste contribue à améliorer la transparence des débats municipaux au sein de la population et ainsi rehausser la confiance des citoyens dans la démocratie municipale. Si l'intimée devait avoir raison, cela signifierait que l'élu municipal devrait refuser de donner à ses concitoyens toute information sur les résolutions adoptées par une municipalité ou sur les débats qui ont eu lieu en conseil puisque, en cas de poursuite, il devrait encourir des frais juridiques. Cette thèse est à l'évidence trop restrictive. Elle ampute la charge municipale de sa dimension « information des citoyens » que ce soit lors de séance d'information, de conférences de presse, devant les médias ou dans une publication locale, pour la limiter aux actions qui surviennent lors des séances du conseil. »

[91] Monsieur le Juge Pierre Dalphond de la Cour d'appel, s'exprimait ainsi dans l'affaire *Berniquez St-Jean c. Boisbrand*<sup>16</sup> (*Ville de*) :

« [30] En d'autres mots, l'expression « dans l'exercice de ses fonctions » est indicative selon ma collègue la juge Thibault de l'intention du législateur d'accorder la protection aux actes ou omissions suivants :

- i) ceux qui découlent de l'exécution par une élue des fonctions et responsabilités conférées expressément ou implicitement par la loi;
- ii) ceux qui sont inhérents à sa charge; et
- iii) ceux qui sont en lien avec les situations dans lesquelles l'exercice de ses fonctions place l'élue.

Dans tous ces cas, il y a un lien de pertinence suffisant avec les affaires municipales et les actes qui ont une nature plus altruiste que personnelle (même s'ils contribuent à une réélection de l'élue!) »

---

14. J-F. GAUDREAUULT-DESBIENS, « *Le traitement juridique de l'acte individuel fautif de l'élu municipal, source d'obligations délictuelles ou quasi délictuelles. Un essai de systématisation critique du droit positif québécois* », (1993) 24 R. G. D. 469.

15. 2008 QCCA 442 (CA).

16. Op. cité 10.

[92] Enfin, la Cour suprême du Canada soulignait<sup>17</sup> que la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*<sup>18</sup> doit s'exercer en tenant compte des obligations déontologiques de celui qui exerce ce droit. On doit mettre en balance les valeurs consacrées par la Charte et les objectifs visés par la loi, par exemple la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

[93] Malgré que les mots utilisés par monsieur Charron dans son communiqué de presse et dans la lettre adressée aux signataires du registre ne soient pas les plus judicieux, la Commission considère qu'ils ne permettent pas de conclure à un manquement aux dispositions du Code d'éthique et de déontologie.

[94] Pour ces motifs, la Commission est d'avis que monsieur Charron n'a commis aucun des manquements qui lui sont reprochés dans la demande d'enquête.

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

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Pierre Charron alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas un manquement à une règle prévue au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Eustache*.



THIERRY USCLAT, vice-président  
Juge administratif



NANCY LAVOIE  
Juge administratif

M<sup>e</sup> André Comeau  
DUFRESNE HÉBERT COMEAU  
Pour Pierre Charron

Audiences tenues à Montréal: les 29 et 30 avril 2014

TU/NL/lg

17. *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12.

18. Art. 2b).