

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 16 octobre 2014**

**Dossier : CMQ-64909**

**Juges administratifs : Martine Savard  
Richard Quirion**

**Personne visée par l'enquête : ALAIN LANGLOIS, conseiller  
Ville de Saint-Jérôme**

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 1<sup>er</sup> novembre 2013, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmet une demande d'enquête en éthique et déontologie 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>. Cette demande a été déposée par monsieur Marc Gascon, maire en poste à Saint-Jérôme au moment des faits reprochés. Il allègue que monsieur Alain Langlois, alors conseiller à la Ville de Saint-Jérôme, a eu une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Jérôme (le Code d'éthique et de déontologie)<sup>2</sup>.

[2] La demande d'enquête reproche à monsieur Langlois d'avoir, au cours du mois de septembre 2013, rendu public la valeur d'un terrain acquis par la Ville et destiné à la revente. Cette valeur a été établie dans un rapport d'évaluation dont le contenu a été communiqué uniquement aux membres du conseil, en comité plénier, pour une prise de décision dans ce dossier.

[3] Lors de la journée d'audience tenue à Montréal, le 6 mai 2014, monsieur Langlois est présent et n'est pas représenté.

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

[4] Le 6 novembre 2013, la Commission prononce, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision finale, et ce, afin de rencontrer les objectifs de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* quant à la protection de l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage durant l'enquête.

---

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

2. *Règlement 0643-000 concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Jérôme*, entré en vigueur le 21 décembre 2011, tel que modifié par le règlement 0343-001, entré en vigueur le 9 mai 2012.

[5] Le 24 février 2014, la Cour supérieure rend une décision<sup>3</sup> qui déclare nulle la première phrase de l'article 24 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* qui prévoit que la Commission tient son enquête à huis clos.

[6] Le 5 mai 2014, suite au jugement rendu par la Cour supérieure, la Commission lève son ordonnance puisque rien ne justifie son maintien.

## LA PREUVE

[7] Aux fins de son enquête, la Commission entend monsieur Marc Gascon (le maire), deux témoins et monsieur Langlois.

[8] Elle prend également connaissance du Code d'éthique et de déontologie et des documents pertinents au soutien de la demande. Elle examine de plus les pièces produites par les témoins au cours de l'audience ainsi que les procès-verbaux des séances du conseil municipal pertinentes à l'enquête.

## Les faits

[9] À la fin de l'année 2012, les représentants de l'évêque catholique romain du diocèse de Saint-Jérôme informent la Ville qu'ils désirent vendre deux lots qui leur appartiennent. Il s'agit des lots 2 140 838 et 2 662 540.

[10] Début janvier 2013, le maire présente le dossier au conseil, qui est alors favorable à l'acquisition des deux lots.

[11] Le lot 2 140 838 est déjà utilisé par la Ville comme parc et le conseil prévoit maintenir cette vocation.

[12] Le lot 2 662 540 (le terrain) est situé en bordure du parc industriel. Des usages de lieu de culte et de cimetière y sont autorisés. La Ville veut l'acquérir pour y permettre du développement commercial ou industriel. Seul ce terrain est visé par la présente enquête.

---

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

[13] La direction générale demande un rapport d'évaluation du terrain à la firme responsable de l'évaluation municipale. Le 30 janvier 2013, la direction générale reçoit le rapport d'évaluation qui lui est adressé.

[14] Ce rapport établit les valeurs marchandes les plus probables du terrain selon qu'il serait en zone commerciale ou en zone industrielle. Les valeurs établies sont en-dessous de la valeur du terrain telle qu'elle apparaît au rôle d'évaluation de la Ville.

[15] Le maire entame alors la négociation des conditions d'achat avec le diocèse.

[16] Le maire soumet de nouveau le dossier au conseil municipal, réuni en comité plénier, à la mi-août 2013 pour adoption de la résolution nécessaire à l'acquisition des terrains. Il résume le rapport d'évaluation reçu le 30 janvier 2013 et fait part des conditions d'acquisition. Aucune copie du rapport n'est remise aux élus et le maire les informe que les valeurs qui viennent de leur être communiquées verbalement sont confidentielles.

[17] Monsieur Langlois mentionne qu'il n'était pas présent à cette rencontre.

[18] La résolution d'acquisition est adoptée le 27 août 2013. Le rapport d'évaluation n'est pas déposé en séance du conseil et la résolution n'y réfère pas. L'acte de vente est signé le 22 octobre suivant.

[19] Le conseil entame les démarches de changement de zonage pour le terrain en question afin que des usages de type commercial y soient autorisés. La première étape est réalisée le 27 août 2013 par l'adoption du premier projet de règlement. Le règlement entre en vigueur le 16 octobre 2013.

[20] Entre le 5 et le 9 septembre 2013, monsieur Langlois rencontre le directeur général et prend alors connaissance du rapport d'évaluation.

[21] Le directeur général ne se souvient pas s'il a informé monsieur Langlois de la confidentialité des renseignements contenus au rapport. Monsieur Langlois ne se souvient pas si le directeur général l'en a informé.

[22] Monsieur Langlois dit qu'il n'a pas reçu copie du rapport, ce qui est confirmé par le maire.

[23] Monsieur Langlois appuie les démarches d'acquisition du terrain mais s'inquiète du processus qui sera suivi pour sa remise en vente par la suite.

[24] Quelques jours après, il rencontre les journalistes des médias locaux afin de donner son point de vue. Il pense qu'une vente de gré à gré alimente le favoritisme et ne permet pas d'obtenir le meilleur projet au meilleur prix possible. Il souhaite que la Ville prenne le temps de développer ce terrain et obtienne des offres par soumissions publiques. Il fait aussi part aux deux journalistes présents qu'un rapport d'évaluation demandé par la Ville établit les valeurs minimum et maximum du terrain s'il est en zone commerciale et communique les montants (le renseignement). L'un des deux journalistes publie ce renseignement, d'où la demande d'enquête.

[25] Les articles de journaux concernés sont publiés le 12 septembre 2013 sur le site Internet du journal et le 18 septembre en format papier.

[26] Le journaliste qui a publié le renseignement mentionne aussi que monsieur Langlois est candidat indépendant à la prochaine élection municipale.

[27] Le maire soutient que le renseignement communiqué par monsieur Langlois nuit considérablement à la Ville, en ce qu'il sera désormais très difficile de négocier efficacement avec tout acheteur potentiel de ce terrain, puisque la valeur estimée du terrain par la Ville est connue. Rappelons que ce terrain est situé en zone commerciale à la suite d'un changement de zonage entré en vigueur en octobre 2013.

[28] Le maire considère que c'est sans droit, au détriment de la Ville et en contravention du code d'éthique et de déontologie que monsieur Langlois a médiatisé le contenu du rapport. Il considère que monsieur Langlois devait mettre de l'avant l'intérêt de la municipalité avant son intérêt personnel de candidat à l'élection municipale du 3 novembre 2013.

[29] La personne responsable de l'accès à l'information indique aussi que si une demande d'accès à ce document lui avait été faite, elle aurait refusée de communiquer le renseignement.

[30] Monsieur Langlois admet avoir communiqué ce renseignement et ajoute qu'il ne savait pas qu'il était confidentiel. Le but de la conférence de presse était d'empêcher une possible vente de gré à gré qui aurait eu pour conséquence que la Ville n'aurait pas obtenu le meilleur prix.

[31] Il explique que les réunions du conseil ne permettent pas selon lui de faire évoluer le dossier en ce sens.

[32] Il considère que cette évaluation du terrain est une valeur parmi d'autres et qu'un acheteur averti obtiendra sa propre évaluation avant de négocier le prix. La connaissance de ce renseignement n'a donc pas d'impact sur une négociation future.

[33] Nous sommes en septembre 2013 et l'élection municipale aura lieu le 3 novembre suivant. Monsieur Langlois mentionne qu'au moment de la conférence de presse, il ne savait pas encore s'il se présenterait comme candidat à la mairie.

[34] La déclaration de candidature de monsieur Langlois au poste de maire est reçue et déclarée complète par la présidente d'élection le 4 octobre 2013. Cette déclaration mentionne que monsieur Langlois est déjà autorisé pour solliciter ou recueillir des contributions et effectuer des dépenses.

## **L'ANALYSE**

### **Le code d'éthique et de déontologie**

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

#### **« ARTICLE 4 : VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ**

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres du conseil de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

[...]

#### **2) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public**

Tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

[...]

**4) La loyauté envers la municipalité**

Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité.

[...]

**6) L'honneur rattaché aux fonctions de membre du conseil**

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des cinq valeurs précédentes : l'intégrité, la prudence, le respect, la loyauté et l'équité.

[...]

**ARTICLE 5 : RÈGLES DE CONDUITE**

[...]

**5.2 Objectifs**

Ces règles ont notamment pour objectif 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;

[...]

**5.5 Utilisation ou communication de renseignements confidentiels :**

Il est interdit à tout membre d'utiliser, de communiquer, ou de tenter d'utiliser ou de communiquer, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne. »

[36] 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.

[37] 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.

[38] La Commission doit aussi 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 :

« 25. 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 UN OU DES MANQUEMENTS AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VILLE DE SAINT-JÉRÔME ?**

[39] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a enfreint certaines règles de son Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit d'abord être convaincue que les agissements, les propos et le comportement qui sont reprochés à monsieur Langlois se sont effectivement produits. Ensuite, elle doit être convaincue que ces agissements, propos ou comportements constituent des manquements au Code d'éthique et de déontologie.

[40] Lors de son témoignage, monsieur Langlois admet à plusieurs reprises qu'il a communiqué aux journalistes la valeur du terrain indiquée dans le rapport d'évaluation demandé par la Ville.

[41] Monsieur Langlois obtient ce renseignement lors d'une rencontre avec le directeur général. Il est alors dans l'exercice de ses fonctions de conseiller municipal.

[42] Le maire et le directeur général témoignent que ce rapport est un document interne. Lors de la plénière du conseil à la mi-août 2013, les élus sont informés du caractère confidentiel du rapport d'évaluation et des renseignements qui y sont contenus.

[43] Le rapport n'a jamais été déposé en séance du conseil et la résolution d'achat adoptée par le conseil n'y réfère pas. La personne responsable de l'accès à l'information indique que si une demande d'accès à ce document lui avait été faite, elle aurait refusé de communiquer les valeurs indiquées dans ce rapport.

[44] Après analyse de la preuve, la Commission est convaincue que ce renseignement n'est pas généralement à la disposition du public.



[45] Elle est aussi d'avis que monsieur Langlois n'a pas communiqué ces renseignements pour favoriser les intérêts d'une autre personne. Il n'y a aucune preuve à cet effet.

[46] La Commission doit finalement décider si monsieur Langlois a communiqué ce renseignement pour favoriser ses intérêts personnels.

[47] Le Code d'éthique et de déontologie prévoit les valeurs qui doivent servir de guide pour la conduite des membres du conseil municipal en leur qualité d'élu.

[48] Le membre doit agir avec prudence et ainsi assumer ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Il doit agir avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

[49] Tout membre d'un conseil municipal apprend très tôt que plusieurs informations ne sont pas destinées au public en général. Elles servent à prendre des décisions éclairées afin de gérer la Ville dans son meilleur intérêt.

[50] Monsieur Langlois reçoit le renseignement dans le cadre de ses fonctions, peut voir le document mais ne reçoit pas de copie. Le renseignement sert à l'acquisition puis la revente d'un terrain. Le dossier est en cours de gestion. À aucun moment, monsieur Langlois ne se renseigne sur le caractère confidentiel de ce renseignement. Son devoir de prudence lui commandait pourtant de le faire.

[51] Il doit aussi agir avec loyauté, ce qui signifie qu'il doit rechercher l'intérêt de la Ville.

[52] Monsieur Langlois questionne le processus prévu pour la revente du terrain. Il privilégie la voie de l'appel d'offres public, plutôt que celle d'une vente de gré à gré. Il ne fait aucun doute pour la Commission que le débat amené sur la place publique par monsieur Langlois est d'intérêt général et de nature à susciter une réflexion des citoyens sur les processus de gestion de la Ville. Cela fait partie de l'exercice de la démocratie.

[53] Plusieurs informations de nature publique, telles que la valeur au rôle du terrain, la résolution d'achat et les modifications urbanistiques en cours permettent de débattre de cette question. Cependant, le renseignement, concernant la valeur du terrain, donné par monsieur Langlois n'apporte rien de plus dans le débat si ce n'est, pour lui, de renforcer sa position.

[54] Bien plus, ce renseignement peut nuire à l'intérêt de la Ville parce qu'il révèle les paramètres qui la guident dans ses négociations, d'abord avec le vendeur puis avec de futurs acheteurs.

[55] Au moment des parutions dans les médias les 12 et 18 septembre 2013, monsieur Langlois est conseiller municipal à Saint-Jérôme. Un journaliste le considère comme un candidat à la prochaine élection municipale. Il dépose sa déclaration de candidature au poste de maire le 4 octobre suivant, dans le cadre de l'élection du 3 novembre 2013. Il indique dans sa déclaration qu'il est déjà candidat autorisé, ce qui signifie qu'il a déjà fait des démarches en rapport avec sa candidature afin de pouvoir faire des dépenses ou recevoir des contributions.

[56] Monsieur Langlois rend publique la valeur du terrain pour soutenir davantage sa position politique à l'égard de la gestion de la Ville.

[57] De plus, il fait appel aux médias parce que, selon lui, les réunions du conseil ne permettent pas de faire évoluer le dossier dans le sens voulu.

[58] Il est clair pour la Commission que l'intervention de monsieur Langlois est faite en période électorale, dans un contexte politique. Il communique ce renseignement pour mettre en valeur sa candidature au poste de maire et ainsi favoriser ses intérêts personnels<sup>4</sup>.

[59] Il est certain que son intérêt comme candidat est passé avant l'intérêt général de la Ville.

[60] Toute personne raisonnablement informée en viendrait à la même conclusion.

[61] En conséquence, la Commission est d'avis que monsieur Langlois a communiqué un renseignement qui n'est pas généralement à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels. Il a ainsi manqué à ses obligations déontologiques en ne respectant pas l'article 5.5 de son code d'éthique et de déontologie.

---

4. Voir au même effet : Moreau, CMQ-64306, 14 décembre 2012, paragraphes 51 à 53; Baril, CMQ-64198 et 64256, 15 octobre 2013, paragraphe 107.

## **SANCTION**

### **Audience sur sanction**

[62] Le 13 août 2014, la Commission transmet à monsieur Langlois un avis d'audience sur sanction indiquant les conclusions de la Commission relativement aux manquements au Code d'éthique et de déontologie et les motifs à cet égard. Cet avis indique aussi la date et le lieu où la Commission entendra ses représentations relativement à la sanction qui doit lui être imposée.

[63] L'audience sur sanction se tient le 29 septembre 2014 à Montréal.

[64] Lors de cette audition sur sanction, l'élu complète verbalement les représentations écrites qu'il avait transmises à la Commission le 13 septembre 2014.

### **Représentations sur sanction**

[65] Monsieur Langlois explique le contexte du dossier.

[66] Il reconnaît avoir possiblement manqué de jugement lorsqu'il divulgue le renseignement alors qu'il est pressé par le temps. Il ne savait pas que l'information était confidentielle.

[67] Il demande à la Commission de considérer que sa démarche ne cause aucun dommage à la Ville et qu'elle a l'avantage de forcer les élus à se repositionner. Selon lui, en aucun temps, il n'agit de mauvaise foi, ni dans son intérêt personnel.

[68] Au moment du fait reproché, monsieur Langlois a une expérience d'un an et demi comme conseiller municipal, ayant été élu en mars 2011 et il n'est plus membre du conseil depuis l'élection du 3 novembre 2013, puisqu'il n'a pas été élu.

[69] Le 18 mai 2011, monsieur Langlois participe à une formation en éthique et déontologie en matière municipale, tel qu'exigé par l'article 15 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

### **Analyse sur sanction**

[70] Puisque la Commission a conclu que la conduite de monsieur Langlois constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle doit imposer une ou plusieurs des sanctions prévues par la loi ou décider qu'aucune sanction ne soit imposée.

[71] Les dispositions suivantes de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* sont pertinentes :

« 26. Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée.

[...]

31. Un manquement à une règle prévue à un code d'éthique et de déontologie visé à l'article 3 par un membre d'un conseil d'une municipalité peut entraîner l'imposition des sanctions suivantes:

1° la réprimande;

2° la remise à la municipalité, dans les 30 jours de la décision de la Commission municipale du Québec:

a) du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu ou de la valeur de ceux-ci;

b) de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code;

3° le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement à une règle prévue au code, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;

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

[72] En matière d'éthique et de déontologie municipales, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement ainsi que des dispositions de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* et des objectifs de celle-ci. Elle doit également avoir un effet dissuasif.

[73] La Commission est d'avis aussi que la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux.

[74] Monsieur Langlois a une courte expérience à titre d'élu : un an et demi.

[75] La conférence de presse est tenue en période électorale, dans le feu de l'action, alors qu'il s'apprête à déposer sa candidature au poste de maire et qu'il est pressé par le temps. Cette période est propice à ce genre de situation qu'un code d'éthique et de déontologie vise justement à interdire.

[76] Il divulgue l'information sans avoir en main le document, sans s'être questionné, ni avoir vérifié si cette information est publique. Il aurait dû le faire.

[77] Il croit toujours au bien-fondé de son intervention globalement, mais admet qu'il n'aurait pas dû divulguer la valeur du terrain apparaissant au rapport.

[78] En conséquence et dans les circonstances particulières de ce dossier, la Commission estime que l'imposition d'une réprimande est juste et appropriée.

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

- **CONCLUT** QUE monsieur Langlois a commis un manquement à l'article 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Jérôme*, au cours du mois de septembre 2013, en rendant public la valeur d'un terrain acquis par la Ville et destiné à la revente.
  
- **IMPOSE** une réprimande à monsieur Langlois, en raison du manquement retenu.



MARTINE SAVARD  
Juge administrative



RICHARD QUIRION  
Juge administratif

Audience : le 6 mai 2014  
Audience : le 29 septembre 2014  
MS/RQ/Ig

COPIE CONFORME  
Ca 16 Jour d'octobre 2014  
CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C.M.Q.