

Commission municipale du Québec

Date : 19 mai 2015

Dossier : CMQ-65314

Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Sandra Bilodeau

Personne visée par l'enquête : **MANON JOLIN**
Conseillère municipale de la
Municipalité de
Saint-François-Xavier-de-Brompton

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

DÉCISION SUR REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

LA DEMANDE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête transmise par le ministre le 27 janvier 2015, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] Cette demande d'enquête en éthique et déontologie allègue que madame Manon Jolin, conseillère municipale, a eu une conduite dérogatoire à l'égard du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux* (le Code d'éthique) de la Municipalité de Saint-François-Xavier-de-Brompton en se plaçant en situation de conflit d'intérêts, étant à la fois conseillère et propriétaire d'une compagnie désirant établir une porcherie sur le territoire de la Municipalité.

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[3] Le 19 février 2015, le procureur de madame Jolin, dépose une requête en irrecevabilité au motif d'absence de fondement juridique de la demande d'enquête.

[4] Le 23 mars 2015, la Commission entend les représentations sur ces moyens préliminaires.

Représentations de M^e Lamontagne

[5] M^e Lamontagne plaide qu'aucun fait allégué dans la demande d'enquête ne peut mener à la conclusion que madame Jolin a agi de façon à favoriser ses intérêts personnels, ni ne démontre qu'elle s'est prévaluée de sa fonction pour influencer la décision d'une autre personne, de façon à favoriser ses intérêts personnels ou de manière abusive ceux d'une autre personne.

[6] Selon lui, le seul reproche adressé à madame Jolin est d'avoir rencontré les conseillers municipaux afin de discuter des mesures d'atténuation envisageables dans le cadre des mesures adoptées sous l'article 165.4.13 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*² (LAU) (installations à forte charge d'odeur) puis de conclure une entente sur des modalités adaptées à la situation (art. 165.4.18 et ss).

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. RLRQ, chapitre A-19.1

[7] La demande d'enquête est non fondée et n'a aucune chance de succès, même en tenant les faits allégués pour véridiques. Il appuie sa demande sur les éléments suivants :

- Les procès-verbaux des séances du conseil municipal démontrent que madame Jolin s'est retirée de toutes les discussions du conseil à l'égard de son projet;
- Le seul fait d'être une élue ne peut complètement lui interdire toutes discussions en rapport avec le projet;
- Les élus municipaux, qui sont également promoteurs, ont le droit et le devoir de discuter avec les autres élus des mesures d'atténuation envisageables;
- Madame Jolin pouvait et devait discuter avec le conseil des mesures d'atténuation acceptables;
- La plainte reproche à madame Jolin d'avoir accepté d'ajouter des mesures supplémentaires non obligatoires, qui excèdent celles prévues à l'article 165.4.13 LAU;
- Madame Jolin n'a pas usé de son influence pour obtenir des avantages, consentant plutôt à des désavantages optionnels par pure bonne foi;
- Les mesures additionnelles auxquelles madame Jolin et son conjoint Claude Sylvain ont consenti pour leur projet, ne constituent pas des avantages pour eux-mêmes, mais plutôt des avantages pour les citoyens de la Municipalité.

[8] Il conclut que madame Jolin ne peut être en conflit d'intérêts, puisqu'elle n'a pas favorisé ses intérêts dans le but d'obtenir quelques avantages que ce soit. Bien au contraire, les concessions qu'elle a faites en augmentant les mesures d'atténuation possibles, sont des contraintes additionnelles pour l'entreprise dont elle est propriétaire avec son conjoint.

Représentations de M^e LeChasseur

[9] De son côté, M^e LeChasseur, dont le mandat est d'éclairer la Commission, précise que les dispositions du Code d'éthique relatives aux conflits d'intérêts, ne se limitent pas à toute situation de conflits d'intérêts qui interviennent dans l'exercice des fonctions d'un élu. Elles prévoient également qu'on ne peut se prévaloir de sa fonction pour influencer une autre personne ou les intérêts de toute autre personne de manière abusive.

[10] Il rappelle que les tribunaux supérieurs ont considéré que l'intérêt pécuniaire particulier ou l'intérêt dans un contrat, peut exister qu'il y ait ou non ultimement un avantage. Ainsi, les avantages peuvent découler d'une réunion, que les résultats soient négatifs ou positifs. Selon lui, l'intérêt pécuniaire est existant que l'on gagne ou perde.

[11] Il suggère qu'on ne peut prétendre que madame Jolin n'a pas d'intérêt considérant qu'elle n'aurait pas bénéficié d'un élément qui lui est favorable en définitive. Ce qui est en cause est une demande de rencontre formulée par une conseillère municipale ayant un projet particulier, en utilisant son courriel à la Municipalité.

[12] Ce qu'on ignore actuellement, c'est ce qui s'est passé dans le cadre de cette réunion et à l'extérieur. Madame Jolin aurait-elle pu tenter d'utiliser son poste pour faire la promotion de son projet particulier?

[13] Selon lui, la Commission devra entendre la preuve pour connaître le contexte de la rencontre et de sa convocation. Ces éléments nécessitent d'avoir une démonstration factuelle lors d'une audience.

[14] Le procureur de la Commission suggère qu'il est prématuré de considérer que la demande d'enquête n'a aucune chance de succès et qu'elle est complètement frivole.

L'ANALYSE

[15] Pour faire droit à la requête en irrecevabilité, la Commission doit être convaincue en tenant pour avérés les faits énoncés à la demande, qu'il n'y a aucune chance de conclure que madame Jolin ait commis un acte dérogatoire au Code d'éthique.

[16] Selon le procureur de madame Jolin, les critères élaborés par la jurisprudence particulièrement ceux se rapportant aux dispositions de l'article 165 (4) du *Code de procédure civile*³ peuvent recevoir application.

[17] La Commission est d'avis qu'il y a lieu de faire certaines distinctions, puisque la présente demande d'enquête est déposée en vertu de la LEDMM et que la procédure s'apparente plus à une procédure disciplinaire qu'à une procédure civile.

[18] Il est utile de rappeler que le droit disciplinaire et la procédure qui y est rattachée est un droit *sui generis* autonome, mais qui emprunte des notions à la fois au droit civil et au droit criminel.

[19] De plus, le mandat de la Commission dans le cadre de l'exercice de sa juridiction dans ce domaine, est d'enquêter afin de déterminer si un élu a commis ou non un manquement à son code de déontologie et le cas échéant, le sanctionner.

[20] La Commission doit examiner les pièces et entendre la preuve testimoniale pour pouvoir statuer sur une demande, dans la majorité des cas.

3. RLRQ, chapitre C-25.

[21] Ce n'est qu'au terme d'un processus d'enquête que la Commission pourra décider si madame Jolin a commis un manquement à son Code d'éthique.

[22] Les reproches adressés à madame Jolin dans la demande d'enquête ont une portée plus grande que celle que son procureur nous suggère.

[23] Même si elle s'est retirée des discussions au conseil, elle a tout de même piloté son projet et rencontré les membres du conseil avant la séance publique ou la rencontre avec les citoyens. Les allégations ne sont pas aussi claires que ce qui est démontré par le procureur de madame Jolin.

[24] La Commission est d'avis que certaines questions ou zones d'ombre que seule l'instruction de la demande pourra éclaircir ou résoudre, demeurent.

[25] Sur ce point, la Cour d'appel⁴ s'exprime ainsi :

« [10] En l'espèce, les moyens d'irrecevabilité retenus par le juge de première instance se présentaient sous l'apparence de questions de droit pur. En réalité, cependant, il n'était pas possible de répondre à ces questions de manière complète et finale sans qu'une preuve soit administrée en rapport avec certaines des allégations de la requête introductive d'instance.

[11] En effet, même en tenant pour avérés les faits allégués dans cette requête et ceux qui ressortent des pièces, on sait finalement assez peu de choses sur le programme Accès Condos et, surtout, sur son fonctionnement et sur les rapports qui s'établissent dans ce cadre entre l'intimée et les différents entrepreneurs avec lesquels elle fait affaire; on sait également peu de choses sur les activités de l'intimée à cet égard et la façon dont elle les mène. L'absence d'une preuve détaillée à ce sujet fait en sorte qu'on peut difficilement résoudre de façon adéquate, au stade préliminaire où nous en sommes, les questions de droit soulevées par l'affaire. »

[26] En matière disciplinaire, le Conseil de discipline du Barreau du Québec⁵ précise :

« [63] L'exercice doit être accompli de manière restrictive, à l'avantage, s'il le faut, du plaignant.

[64] La lecture de la plainte portée dans cette affaire ne permet pas de conclure que celle-ci est abusive, frivole ou manifestement mal fondée.

[65] La plainte comporte certains éléments qui méritent d'être expliqués avant de conclure qu'ils pourront constituer ou ne pas constituer les éléments d'une infraction disciplinaire.

[66] Lorsque pareille explication est nécessaire, cela doit être fait devant le Conseil.

[67] En d'autres termes, si cela doit être expliqué, ce n'est pas « manifestement mal fondé, abusif ou frivole ».

4. *Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, C.A. 500-09-020962-106, 6 juin 2011.

5. *Bérubé c. Panet-Raymond*, Conseil de discipline, Barreau du Québec, 2008-QCCDBQ148, 23 décembre 2008.

[27] Dans l'intérêt public, la Commission est d'avis que le rejet à un stade préliminaire d'une demande d'enquête est assujéti à des critères rigoureux.

[28] Certes, il peut se présenter des situations où l'absence de fondement apparaît de façon manifeste, ce qui n'est pas le cas ici.

[29] Dans les circonstances, seule l'instruction de la demande permettra de déterminer si madame Jolin a commis ou non un manquement à son Code d'éthique, puisque l'absence de fondement juridique n'apparaît pas de façon manifeste.

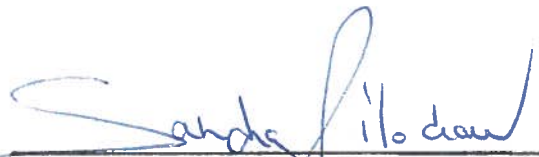
[30] La Commission conclut qu'à ce stade de l'enquête, la demande n'est pas dénuée de tout fondement juridique et que ce moyen préliminaire doit être rejeté.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **REJETTE** la requête préliminaire en irrecevabilité alléguant l'absence de fondement juridique de la demande.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif



SANDRA BILODEAU
Juge administrative

TU/SB/lg

M^e Vincent Lamontagne
RICHER ET ASSOCIÉS
Pour Manon Jolin

M^e Marc-André Lechasseur
LECHASSEUR AVOCATS LTÉE
Pour la Commission municipale du Québec

COPIE CONFIDENTIELLE
Ce 19 jour de mai 2015
CÉLINE LAMARIE, M.A. (C)
Secrétaire G.M. (C)