

Commission municipale du Québec

Date : 4 décembre 2015

Dossier : CMQ-65315

Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Sandra Bilodeau

Personne visée par l'enquête : **CLAUDE SYLVAIN**
Maire, Municipalité de
Saint-François-Xavier-de-Brompton

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

DÉCISION SUR REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[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 municipale¹ (LEDMM).

[2] Cette demande d'enquête en éthique et déontologie allègue que monsieur Claude Sylvain, maire, 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. On lui reproche d'avoir favorisé les intérêts d'une conseillère municipale, actionnaire d'une compagnie, désirant établir une porcherie sur le territoire de la Municipalité.

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[3] Le 24 mars 2015, après audition de la requête en irrecevabilité du dossier CMQ-65314 (Manon Jolin), M^e Pelletier, la procureure de monsieur Sylvain, dépose également une requête en irrecevabilité au motif d'absence de fondement juridique de la demande d'enquête.

[4] Le 30 juillet 2015, la Commission entend les représentations de M^e Pelletier sur ce moyen préliminaire.

[5] M^e Pelletier présente une requête identique à celle du procureur de madame Manon Jolin, appuyée sur les mêmes autorités et arguments, et ajoute les quelques motifs ci-après résumés.

Représentations de M^e Pelletier

[6] On reproche à monsieur Sylvain d'avoir rencontré, en dehors d'une séance du conseil municipal, la conseillère Jolin et 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) et d'avoir nié publiquement la tenue de cette rencontre.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. RLRQ, chapitre A-19.1

[7] M^e Pelletier plaide qu'aucun fait allégué dans la demande d'enquête ne peut mener à la conclusion que monsieur Sylvain a agi de façon à favoriser ses intérêts personnels, ni ne démontre qu'il s'est prévalu 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.

[8] Selon elle, pour déposer une demande d'enquête, le plaignant doit avoir des motifs raisonnables et non des soupçons. Ces motifs doivent être raisonnablement décrits dans la demande et celle-ci doit être complète.

[9] Ainsi, lorsque le dossier est transmis à la Commission, l'élu prend pour acquis que la demande est complète. Or, selon elle, la demande n'était manifestement pas complète et comporte des zones d'ombre; cette situation est contraire aux règles de justice naturelle.

[10] En ce qui concerne la rencontre entre le conseil et le promoteur, cette situation ne démontre pas qu'il y a eu un manquement au Code d'éthique.

[11] Ainsi comment l'élu pourrait présenter une défense pleine et entière, sans savoir exactement ce qu'on lui reproche.

[12] Pour ce qui a trait à l'allégation d'avoir nié de façon publique l'existence de cette réunion, elle doute qu'il s'agisse d'un acte dérogatoire à une disposition du Code d'éthique.

[13] Elle conclut que la demande d'enquête est non fondée et n'a aucune chance de succès, même en tenant les faits allégués pour véridiques. Elle 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 un élu 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'atténuations 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 de la 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 ont consenti pour leur projet, ne constituent pas des avantages pour eux-mêmes, mais plutôt des avantages pour les citoyens de la Municipalité;
- Le maire, monsieur Claude Sylvain, n'a pas favorisé les intérêts de madame Jolin ni de lui-même relativement à l'établissement de la porcherie.

Représentations de M^e Pignoly

[14] De son côté, M^e Pignoly, 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 aux situations de conflits d'intérêts qui interviennent dans l'exercice des fonctions d'un élu lors d'une séance publique. 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.

[15] Ce qu'on ignore actuellement, c'est ce qui s'est passé dans le cadre de cette réunion. Monsieur Sylvain aurait-il pu tenter d'utiliser son poste pour favoriser les intérêts du projet de madame Jolin.

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

[17] La procureure de la Commission suggère qu'il est prématuré de considérer que la demande d'enquête n'ait aucune chance de succès ou qu'elle soit complètement frivole.

L'ANALYSE

[18] 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 monsieur Sylvain ait commis un acte dérogatoire au Code d'éthique.

[19] Selon la procureure de monsieur Sylvain, 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.

3. RLRQ, chapitre C-25.

[20] 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.

[21] 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.

[22] De plus, le mandat de la Commission dans le cadre de l'exercice de sa compétence 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.

[23] La Commission doit examiner les pièces et entendre la preuve testimoniale pour pouvoir statuer sur une demande.

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

[25] Les reproches adressés à monsieur Sylvain dans la demande d'enquête ont une portée plus grande que celle que sa procureure nous suggère.

[26] Monsieur Sylvain a accepté d'organiser une rencontre entre madame Jolin et les conseillers avant la séance publique. De plus, on reproche à monsieur Sylvain d'avoir caché cette rencontre en niant son existence.

[27] La situation n'est pas aussi claire que ce que tente de démontrer la procureure de monsieur Sylvain. La Commission est d'avis que certaines questions ou zones d'ombre, que seule l'instruction de la demande pourra éclaircir ou résoudre, demeurent.

[28] 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.

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.

[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. »

[29] 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 ».

[30] 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.

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

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

[33] 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.

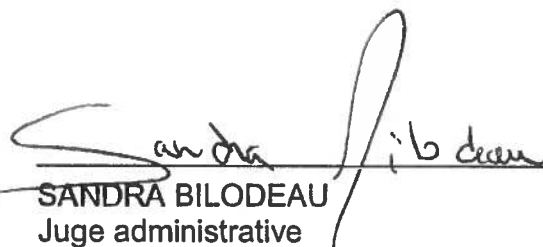
5. *Bérubé c. Panet-Raymond*, Conseil de discipline, Barreau du Québec, 2008-QCCDBQ148, 23 décembre 2008.

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

M^e Mélanie Pelletier
MONTY SYLVESTRE
Pour Claude Sylvain

M^e Agnès Pignoly
LECHASSEUR AVOCATS LTÉE
Pour la Commission municipale du Québec
TU/SB/lg

COPIE CONFORME
Ce 4^e jour de décembre 2015
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.