

Commission municipale du Québec

Date : Le 31 octobre 2016

Dossier : CMQ-65639

Juge administratif : Sandra Bilodeau

Personne visée par l'enquête : Denise Laferrière
Conseillère municipale
Ville de Gatineau

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

DÉCISION SUR UNE DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

LA DEMANDE D'ENQUÊTE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie transmise par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire le 29 janvier 2016, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] Denise Laferrière, conseillère municipale de la Ville de Gatineau, aurait eu une conduite dérogatoire à l'article 3.1 et aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4 du *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de la Ville de Gatineau* (le Code)², en participant à deux vidéos promotionnelles produites par l'entreprise Brigil, l'une en français et l'autre en anglais, diffusées les 20 et 21 mai 2015. Elle s'y prononce en faveur du projet *Place des peuples*.

LA DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

[3] Le 5 octobre 2016, le procureur de l'élue dépose une demande en irrecevabilité alléguant l'absence de fondement en droit de la demande d'enquête.

[4] Le 6 octobre, le procureur indépendant de la Commission répond par écrit. Il s'oppose au rejet en ce qui a trait au manquement à l'article 3.1 du Code, mais suggère que la demande pourrait être accueillie à l'égard du manquement aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4.

[5] Le 6 octobre, la soussignée écrit aux procureurs pour leur indiquer, avant de fixer une audience sur cette demande, qu'il lui semble qu'un rejet à un stade préliminaire est prématuré, car des éléments de preuve devront être exposés, dont le contexte de ce dossier et les discussions intervenues ou non au sein de la Ville, à l'égard de la participation de l'élue aux vidéos promotionnelles. Elle suggère plutôt que le procureur indépendant présente en cours d'audience, une demande de mettre fin à l'enquête si la preuve ne soutient pas l'un des manquements. Toutefois, si le procureur de l'élue insiste pour présenter au tribunal ses arguments, des dates d'audience sont suggérées.

[6] Le 7 octobre, le procureur de l'élue limite sa demande de rejet au manquement à l'égard des paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4 du Code.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement numéro 746-2014 concernant le *Code d'éthique et de déontologie des membres du conseil de la Ville de Gatineau*.

[7] Le 21 octobre 2016, la Commission entend les représentations sur ce moyen préliminaire.

Représentations de M^e Marc Tremblay

[8] Le procureur de l'élue, M^e Tremblay, est d'avis que la preuve documentaire et le résumé des témoignages déposés par le procureur indépendant de la Commission, à leur face même, ne peuvent permettre raisonnablement d'établir qu'il y a eu contravention aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4 du Code.

[9] Il est important, dit-il, d'écarter au stade préliminaire ce manquement que la preuve *prima facie* ne permet pas de soutenir, car il porte ombrage à l'élue. C'est un manquement grave que d'alléguer que l'élue a agi de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un tiers.

[10] Aucun élément de la preuve n'établit la participation de l'élue, afin de favoriser les intérêts de Brigil ou encore les siens. Rien, non plus, ne démontre l'exercice d'un comportement abusif de sa part.

[11] L'élue a tout simplement exercé sa liberté d'expression et le message contenu dans les vidéos en est un d'intérêt public.

[12] En appui, il réfère à une abondante jurisprudence sur les notions de « favoritisme »³, « avantage »⁴, « agir abusivement »⁵, « intérêt personnel »⁶ et acceptation qu'un projet d'intérêt privé puisse servir l'intérêt public⁷.

[13] De plus, le bien-fondé de sa demande s'infère aussi de l'absence de contestation du procureur indépendant de la Commission.

Représentations de M^e Dallaire

[14] Le procureur indépendant de la Commission, M^e Dallaire, déclare qu'au terme de son enquête, il n'aura pas de preuve à offrir établissant un lien entre l'élue et Brigil, en ce qui concerne le manquement aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4. Il y a donc absence de preuve à ce stade-ci de favoritisme de l'élue à l'égard d'un tiers.

[15] Il reconnaît que sa réponse à la demande en irrecevabilité s'apparente davantage à une demande de mettre fin à l'enquête.

3. *Banque Nationale du Canada c. Valcourt (Ville de)*, 2012 QCCS 3789 et 2013 QCCA 809. *Lemay (Re)*, 2016 CanLII 65978 (QC CMNQ).

4. *Bourbonnais c. Parenteau*, 2007 QCCA 1841.

5. *Mc Hugh (Re)*, 2014 CanLII 78786 (QC CMNQ), et *Pinsonneault (Re)*, 2015 CanLII 55943 (QCCMNQ).

6. *Martel (Re)*, 2016 CanLII 48224 (QC CMNQ).

7. Notamment *Juneau c. Québec (Ville de)*, J.E. 91-1759, EYB 1991-63798 (C.A.).

L'ANALYSE

[16] La présente demande d'enquête est déposée en vertu de la LEDMM. Dans l'exercice de cette compétence, le mandat de la Commission est d'enquêter afin de déterminer si un élu a commis ou non un manquement à son code d'éthique et de déontologie et, le cas échéant, de le sanctionner.

[17] Comme elle l'a établi dans l'affaire *Dépatie*, la Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés dans la demande, elle est convaincue qu'il n'y a aucune chance de conclure à un acte dérogatoire de l'élu et qu'il est inutile de tenir une enquête :

« [8] La Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire, même si elles ont passé le test de l'examen préalable du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, selon l'article 20 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (la Loi).

[9] Toutefois, elle doit être convaincue, à la lecture des plaintes, que celles-ci n'ont aucune chance de succès et qu'il est inutile de tenir une enquête. [...] »⁸

[18] La Cour d'appel⁹ s'exprime ainsi sur les moyens d'irrecevabilité :

« [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. »

[19] La Commission a récemment rappelé que dans l'intérêt public, le rejet à un stade préliminaire d'une demande d'enquête est assujéti à des critères rigoureux¹⁰.

[20] La procédure en matière d'éthique et de déontologie s'apparente à une procédure disciplinaire, un droit *sui generis* autonome, mais qui emprunte des notions à la fois au

8. *Dépatie*, CMQ-65090, 30 septembre 2014.

9. *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.

10. *Jolin*, CMQ-65314, 19 mai 2015, par. 27 et 28.

droit civil et au droit pénal¹¹. Le Conseil de discipline du Barreau du Québec¹² a déjà statué que pour rejeter une plainte au stade préliminaire, il faut conclure à la lecture de celle-ci, qu'elle est abusive, frivole et manifestement mal fondée.

[21] Dans le présent dossier, M^e Tremblay ne s'appuie pas sur la demande d'enquête, mais sur la preuve documentaire et les résumés de témoignage déposés par le procureur indépendant, pour appuyer sa demande.

[22] Or, comme la Commission lui a rappelé à l'audience, une demande en irrecevabilité ne peut prendre appui sur des témoignages, car la considération et l'évaluation de cette preuve appartiennent au juge administratif, chargé de rendre une décision sur le fonds. De plus, les résumés de témoignage déposés ne sont pas des déclarations assermentées. Ils n'ont donc aucune fiabilité juridique. Seule la version des témoins assermentés devant le tribunal vaudra preuve.

[23] À ce stade-ci, même en prenant pour avérés les faits allégués dans la demande d'enquête et ceux qui ressortent des pièces annexées, il n'apparaît pas que la demande est manifestement mal fondée à sa face même.

[24] Quand on allègue que le geste posé par élue, dans l'exercice de ses fonctions, a pu favoriser ses intérêts ou abusivement ceux d'un tiers ou que l'élue a pu influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne, pour favoriser ses intérêts ou abusivement ceux d'un tiers, le tribunal doit apprécier l'ensemble de la preuve, incluant les témoignages, avant de statuer.

[25] À ce stade, il est impossible pour la Commission de conclure qu'à sa face même le dossier est dénué totalement de fondement juridique. Certains types de dossiers en éthique et déontologie, se prêtent davantage à ce type de requête en rejet, par exemple lorsque la preuve est essentiellement documentaire, et qu'il appert manifestement qu'aucun écrit ne soutient les allégations. Or, dans un cas où on invoque du favoritisme, à moins d'un document patent à cet égard, ce qui est plutôt rare, ce sont des témoignages qui l'établiront ou permettront de conclure à son absence.

[26] Il était donc prématuré de la part du procureur de la Commission de déclarer, dans ce dossier-ci, qu'il n'a aucune preuve à offrir au stade d'une demande en irrecevabilité, alors qu'il n'a pas encore interrogé sous serment les témoins à l'audience, incluant l'élue.

11. Préc., note 10.

12. *Bérubé c. Panet-Raymond*, Conseil de discipline, Barreau du Québec, 2008 QCCDBQ148. Voir également *Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033.

[27] De plus, la Commission est ici saisie d'une demande en irrecevabilité et c'est uniquement cela qu'elle tranchera.

[28] Si en cours d'audience, il apparaît manifeste que la preuve ne peut aucunement soutenir les allégations, les procureurs auront toujours l'opportunité d'adresser une demande au tribunal de mettre fin à l'enquête.

[29] La Commission est d'avis qu'il y a lieu de tenir une audience afin de vérifier les allégations de la demande et de pouvoir ainsi statuer si madame Laferrière a commis ou non un manquement aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4 du Code. Il est prématuré de considérer à ce stade-ci que la demande d'enquête n'a aucune chance de succès.

[30] Quant à l'autre manquement, soit celui de l'article 3.1, il ne fait plus l'objet de la demande en irrecevabilité, tel que Me Tremblay l'a réitéré à l'audience, sans pour autant que cela ne soit une admission, a-t-il précisé, qu'il est bien-fondé.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **REJETTE** la demande en irrecevabilité à l'égard du manquement aux paragraphes 3 et 4 de l'article 3.4 du Code;
- **PREND ACTE** que le manquement à l'égard de l'article 3.1 ne fait plus l'objet d'une demande en irrecevabilité.


SANDRA BILODEAU
Juge administrative

SB/II

M^e Marc Tremblay
Deveau avocats, Outaouais
Pour Denise Laferrière

M^e Nicolas Dallaire
D'ARAGON DALLAIRE
Pour la Commission municipale du Québec

COPIE CONFORME
Ce 31 jour d'octobre 2016
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.