

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 2 novembre 2017**

**Dossiers : CMQ-66092  
CMQ-66097**

**Juge administrative : Sandra Bilodeau**

**Personne visée par l'enquête : Robert Corriveau, maire  
Municipalité de  
Saint-Edmond-de-Grantham**

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Robert Corriveau, maire de la Municipalité de Saint-Edmond-de-Grantham, fait l'objet de demandes d'enquête en éthique et déontologie, dont la Commission municipale du Québec est saisie, en vertu de l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM).

[2] Les demandes provenant de deux plaignants sont réunies dans une même audience et font l'objet d'une seule décision.

[3] Les manquements invoqués gravitent autour des démarches de la Municipalité pour l'achat de l'église de la Fabrique de Notre-Dame-de-Lourdes. Le maire aurait lui-même fait des offres pour acquérir ce lieu de culte, avant et après son élection. Il se serait donc placé dans une situation conflictuelle.

### LE CONTEXTE

[4] Depuis 2012 tout au moins, le conseil municipal veut acquérir l'église située sur son territoire, pour en faire un centre communautaire, à la condition que la population s'implique et participe bénévolement à quelques travaux.

[5] En août 2012, un comité de travail est créé et grâce à des dons, des travaux de 25 000 \$ se réalisent.

[6] Après les élections de novembre 2013, le conseil municipal priorise un autre projet et met en veille l'achat de l'église.

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

[7] Il réactive le dossier en 2015 et requiert une évaluation professionnelle pour connaître le coût des travaux nécessaires pour avoir une salle communautaire conforme.

[8] L'architecte mandaté par la Municipalité évalue à 915 000 \$ les travaux requis.

[9] Le conseil municipal procède à une consultation publique, en octobre 2015, pour avoir réponse aux deux questions suivantes :

- Désirez-vous que la Municipalité acquière l'église?
- Êtes-vous d'accord pour que la Municipalité débourse 915 000 \$ pour des travaux, le cas échéant?

[10] La population répond non dans des proportions respectives de 72 % et 90 %.

[11] Malgré cela, en début de 2016, les élus poursuivent leurs démarches pour acquérir l'église. La Fabrique, pour en faciliter la vente, procède à des travaux de 85 000 \$ au printemps 2016.

[12] Le 6 septembre 2016, la Municipalité adopte une résolution pour autoriser le directeur général et la mairesse suppléante, à déposer une offre d'achat de 55 000 \$ à la Fabrique; cette résolution est réadoptée le 14 septembre 2016 en raison de l'exercice du droit de veto de la mairesse suppléante, Catherine Tubie.

[13] En octobre 2016, deux postes au conseil municipal doivent être pourvus et l'enjeu électoral porte sur l'acquisition ou non de l'église.

[14] Le 2 octobre 2016, Robert Corriveau est élu au poste de maire.

[15] Dès la première séance ordinaire du conseil le 11 octobre 2016, de fortes dissensions sont au rendez-vous puisque le nouveau maire veut annuler toutes les démarches d'acquisition; nous y reviendrons plus amplement dans l'analyse.

[16] Pour l'heure, sachons qu'en mars 2017, la Municipalité est devenue propriétaire de l'église.

## LES MANQUEMENTS

[17] Au total dix manquements<sup>2</sup> sont reprochés au maire Corriveau :

### « Manquements allégués<sup>1</sup> RÉ-AMENDÉS

Monsieur Robert Corriveau, maire de la municipalité de Saint-Edmond-de-Grantham, aurait contrevenu aux obligations prévues au Règlement 289-2013 concernant le *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Saint-Edmond-de-Grantham (Code)* à savoir :

#### CMQ-66092

1. Le ou vers le 11 octobre 2016, lors du caucus précédant la séance du conseil, il a avisé les conseillers que les discussions tenues en plénières sur les sujets à l'ordre du jour ne seront plus confidentielles, contrevenant ainsi à l'article 9 du Code;
2. Le ou vers le 11 octobre, lors des délibérations sur la résolution 2016-10-028, il aurait menacé de poursuites et intimidé les élus afin qu'ils votent en faveur de cette résolution, et ce, alors qu'il a fait des offres d'achat verbales pour acquérir l'église, contrevenant ainsi à l'article 5 du Code;
3. Le ou vers le 11 octobre 2016, il aurait refusé de se retirer et aurait participé aux discussions sur la résolution 2016-10-011 alors qu'il a fait des offres d'achat verbales pour acquérir l'église, contrevenant ainsi à l'article 5 du Code;
4. Le ou vers le 20 octobre 2016, il s'est rendu à l'évêché de Nicolet afin de tenter de convaincre le vicaire général de ne pas vendre l'église à la municipalité, alors qu'il a fait des offres d'achat verbales pour acquérir l'église, contrevenant ainsi à l'article 5 du Code;

#### CMQ-66097<sup>2</sup>

5. Le maire aurait utilisé plusieurs stratégies afin de retarder et d'annuler l'achat de l'église par la municipalité en ne respectant pas les résolutions adoptées par le conseil, contrevenant ainsi à l'article 9 du Code;
6. Le ou vers le mois de novembre 2016, il se serait fait accompagné (*sic*) par un citoyen, lors de rencontres tenues à l'évêché de Nicolet, pour discuter des conditions de vente de l'église. Ce faisant, il aurait communiqué à ce citoyen des informations confidentielles, contrevenant ainsi à l'article 7 du Code;
7. Le ou vers le mois de novembre 2016, il s'est rendu à l'évêché de Nicolet afin de tenter de convaincre le vicaire général de ne pas vendre l'église à la municipalité, alors qu'il a fait des offres d'achat verbales pour acquérir l'église, contrevenant ainsi à l'article 5 du Code;
8. Le ou vers le 21 novembre 2016, il aurait refusé de se retirer et aurait participé aux discussions sur la résolution 2016-09-037 alors qu'il a fait des offres d'achat verbales pour acquérir l'église, contrevenant ainsi à l'article 5 du Code;

---

2. La soussignée a accueilli une requête verbale du procureur indépendant de la Commission pour amender les manquements 2 et 3; la procureure de l'élu n'a pas soulevé d'objection à cet égard.

9. Le ou vers le 21 novembre 2016, il aurait refusé de se retirer et aurait participé aux discussions sur la résolution 2016-09-038 alors qu'il a fait des offres d'achat verbales pour acquérir l'église, contrevenant ainsi à l'article 5 du Code;
10. Le ou vers le 21 novembre 2016, il aurait refusé de se retirer et aurait participé aux discussions sur la résolution 2016-09-039 alors qu'il a fait des offres d'achat verbales pour acquérir l'église, contrevenant ainsi à l'article 5 du Code; »<sup>3</sup>

## ANALYSE

- **Principales questions en litige**

[18] La Commission devra trancher ceci : Robert Corriveau avait-il un intérêt personnel dans l'achat de l'église en raison des offres qu'il a faites avant et après son élection ?

[19] Mais dans un premier temps, la Commission devra préciser le fardeau de preuve exigé dans ses décisions en éthique et déontologie jusqu'à maintenant. Elle devra donc répondre à la question suivante : le fardeau de preuve en cette matière doit-il revêtir un caractère plus contraignant que celui exigé en matière civile?

- **Absence de respect du processus décisionnel**

[20] Outre le conflit d'intérêts, on allègue également un accroc au respect du processus décisionnel. Ce sont les manquements 1 et 5.

[21] Or, l'article 9 du Code invoqué à leur soutien présente une difficulté d'application :

« ARTICLE 9 RESPECT DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Toute personne doit respecter les lois, les politiques et les normes (règlements et résolutions) de la municipalité et des organismes municipaux relatives aux mécanismes de prise de décision. »

---

3. Maître Dallaire indique au document que les reproches qui font déjà l'objet de manquements dans le dossier CMQ-66092 n'ont pas été repris dans les manquements allégués pour le dossier CMQ-66097.

[22] D'entrée de jeu, le procureur indépendant soutient que cette disposition couvre un large spectre et que la Commission a, jusqu'à maintenant, rejeté les manquements qui prennent appui sur un tel article. L'avocate de l'élu est en accord avec cette position.

[23] D'abord, dans l'affaire Thibault<sup>4</sup>, une disposition identique à l'article 9 était à l'étude. La Commission devait déterminer si les déclarations d'intérêts pécuniaires incomplètes d'élus entraînent dans son champ d'application. Voici ce qui fut décidé :

« [58] Le contrat d'option des 3 élus avec 3Ci n'entre dans aucune des catégories d'intérêts prévues à l'article 357 LERM. Ils n'avaient donc pas à l'indiquer dans leur déclaration annuelle. De plus, même en arrivant à la conclusion que l'article 357 impose une telle obligation, il faudrait se demander si le Code contient une disposition imposant elle aussi cette obligation. La seule disposition qui serait susceptible de le faire est l'article 5 du Code obligeant les élus à « [...] respecter les lois, les politiques et les normes (règlements et résolutions) de la municipalité et des organismes municipaux relatives aux mécanismes de prise de décision ». Ce texte est difficilement applicable. Les termes sont trop généraux et trop imprécis pour créer une obligation déontologique.

[59] (...) La Commission ne cherche aucunement à nier ou banaliser l'obligation faite à tout membre de la société de respecter la loi mais, dans le présent cas, l'article 5 du Code crée une obligation qui ne guide en rien la conduite d'une personne. Au contraire, l'élu doit résoudre une énigme constante : sa participation aux décisions se fait-elle dans le respect des « lois », des « politiques » ou des « normes de la Municipalité »? Si le Code doit être un guide, il ne peut constituer un piège pour l'élu.

[60] À moins d'un texte clair reprenant l'obligation de produire la déclaration écrite des intérêts pécuniaires prévue à l'article 357, la Commission ne peut sanctionner un manquement à cette obligation sur la seule base d'un texte imposant le respect des « lois », des « politiques » ou des « normes de la municipalité ». L'exigence de produire ladite déclaration découle de la LERM et non du Code. »

(Soulignement ajouté)

[24] Dans l'affaire Barrette<sup>5</sup>, par le biais d'une demande de mettre fin à l'enquête, la Commission a aussi conclu qu'elle ne peut sanctionner un comportement dérogatoire, en s'appuyant sur un article du code qui prévoit une obligation générale de respecter la loi.<sup>6</sup>

---

4. *Thibault*, CMQ-65049, *Blais* CMQ-65050 et *Côté* CMQ-65051, 7 novembre 2014.

5. *Barrette*, CMQ-65557, 14 novembre 2016, paragraphe 6.

6. Le libellé de l'article était identique au présent article 9.

[25] Puis dans *Gendron*<sup>7</sup>, on alléguait également le défaut de l'élu d'avoir respecté les dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>8</sup> à l'égard du contenu de sa déclaration d'intérêts pécuniaires. La disposition en jeu, bien que rédigée différemment, avait le même objectif que l'article 9 du Code, soit de respecter les lois et règlements. La Commission a rejeté la demande d'enquête.

[26] La soussignée est d'avis, vu les précédents applicables en semblable matière, que l'article 9 est inapplicable, puisqu'il s'agit d'une disposition trop vague pour créer une obligation déontologique. Un élu doit savoir à quoi il contrevient et l'article 9 ne l'éclaire aucunement.

[27] Pour ce motif, la Commission conclut qu'il y a lieu de rejeter les manquements 1 et 5, sans besoin d'analyser la preuve à cet égard.

- **Degré de preuve requis**

[28] Jusqu'à maintenant, la Commission a toujours indiqué dans ses décisions que la preuve exigée, en matière d'éthique et de déontologie en matière municipale, doit rencontrer certains impératifs.

[29] Ce principe a été dit dans ses premières décisions<sup>9</sup> et réitéré depuis.

[30] Ainsi, la décision *Verreault*<sup>10</sup> l'exprime ainsi :

« [73] Ainsi, et même si on ne peut parler de fardeau de preuve comme tel, 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 a enfreint le Code d'éthique et de déontologie.

[74] 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 et sans ambiguïté.

---

7. *Gendron*, CMQ-64887, 10 octobre 2014, paragraphe 24.

8. RLRQ, chapitre E-2.2.

9. *Bourassa*, CMQ-63969 et CMQ-63970, 30 mars 2012, *Moreau*, CMQ-64261 et CMQ-64306, 14 décembre 2012.

10. *Verreault*, CMQ-64632, 27 janvier 2014.

[75] En ce sens et comme la Commission l'a décidé antérieurement, 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. »

(Soulignement ajouté)

[31] Le procureur indépendant soumet à la lumière de décisions de la Cour suprême et de la Cour d'appel que la Commission ne devrait plus exiger une preuve claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[32] La Commission doit donc déterminer si le fardeau de preuve en déontologie municipale doit être plus lourd qu'en matière civile. Voyons ce qu'il en est.

[33] En 2008, la Cour suprême<sup>11</sup> examine le fardeau de preuve requis dans une instance civile, où le plaignant intente une action à la suite d'un comportement criminel dont il fut victime. La Cour d'appel conclut que le juge de première instance aurait dû appliquer une norme de preuve plus sévère que la prépondérance des probabilités.

[34] Les tribunaux ont déployé beaucoup d'efforts, constate la Cour suprême, pour résoudre l'application de la norme de la prépondérance des probabilités, lorsque les faits reprochés à un défendeur revêtent une certaine gravité. La fraude, la faute professionnelle ou le comportement criminel, par exemple, ont amené ce questionnement<sup>12</sup>.

[35] La Cour résume les différentes approches comme suit :

« [39] Voici en résumé quelles sont selon moi les différentes approches possibles dans une affaire civile où un comportement criminel ou moralement répréhensible est allégué :

- (1) La norme de preuve pénale s'applique selon la gravité de l'allégation.
- (2) Une norme de preuve intermédiaire se situant entre la civile et la pénale, proportionnée aux circonstances, s'applique.
- (3) Lorsque l'allégation est grave, la norme de preuve n'est pas plus stricte, mais la preuve doit faire l'objet d'un examen plus attentif.
- (4) La norme de preuve n'est pas plus stricte, mais la preuve doit être claire et convaincante.
- (5) La norme de preuve n'est pas plus stricte, mais plus l'événement est improbable, plus la preuve doit être solide pour satisfaire au critère de la prépondérance des probabilités. »

---

11. *F. H. c. McDougall*, [2008] 3, R.C.S. 41.

12. *Idem*, paragraphe 26.



[36] Puis, elle conclut que la seule approche qui devrait être retenue en matière civile, par les cours de justice canadienne, est celle de la prépondérance des probabilités :

« [40] Comme l'a fait la Chambre des lords, notre Cour devrait selon moi affirmer une fois pour toutes qu'il n'existe au Canada, en common law, qu'une seule norme de preuve en matière civile, celle de la prépondérance des probabilités. Le contexte constitue évidemment un élément important et le juge ne doit pas faire abstraction, lorsque les circonstances s'y prêtent, de la probabilité ou de l'improbabilité intrinsèque des faits allégués non plus que de la gravité des allégations ou de leurs conséquences. Toutefois, ces considérations ne modifient en rien la norme de preuve. À mon humble avis, pour les motifs qui suivent, il faut écarter les approches énumérées précédemment. »

[37] Pour démontrer l'incongruité de retenir une autre norme de preuve que la prépondérance, la Cour dit ceci :

« [44] Autrement dit, il semblerait incongru qu'un juge conclue qu'il est probable, mais pas assez probable suivant une norme non précisée, qu'un événement ait eu lieu et, par conséquent, que cet événement ne s'est pas produit. Comme l'explique lord Hoffmann dans l'arrêt *In re B*, par. 2 :

[traduction] Lorsqu'une règle de droit exige la preuve d'un fait (le « fait en litige »), le juge ou le jury doit déterminer si le fait s'est ou non produit. Il ne saurait conclure qu'il a pu se produire. Le droit est un système binaire, les seules valeurs possibles étant zéro et un. Ou bien le fait s'est produit, ou bien il ne s'est pas produit. Lorsqu'un doute subsiste, la règle selon laquelle le fardeau de la preuve incombe à l'une ou l'autre des parties permet de trancher. Lorsque la partie à laquelle incombe la preuve ne s'acquitte pas de son obligation, la valeur est de zéro et le fait est réputé ne pas avoir eu lieu. Lorsqu'elle s'en acquitte, la valeur est de un, et le fait est réputé s'être produit.

À mon avis, la seule façon possible d'arriver à une conclusion de fait dans une instance civile consiste à déterminer si, selon toute vraisemblance, l'événement a eu lieu. »

[38] En somme, notre régime juridique n'admet pas selon la Cour suprême, différents degrés d'examen de la preuve, selon la gravité de l'affaire:

« [45] Laisser entendre que lorsqu'une allégation formulée dans une affaire civile est grave, la preuve offerte doit être examinée plus attentivement suppose que l'examen peut être moins rigoureux dans le cas d'une allégation moins grave. Je crois qu'il est erroné de dire que notre régime juridique admet différents degrés d'examen de la preuve selon la gravité de l'affaire. Il n'existe qu'une seule règle de droit : le juge du procès doit examiner la preuve attentivement.

[46] De même, la preuve doit toujours être claire et convaincante pour satisfaire au critère de la prépondérance des probabilités. (...) »

[39] Ces enseignements de la Cour suprême ont été retenus en 2016 au Québec, par la Cour d'appel,<sup>13</sup> en droit disciplinaire. Il est pertinent de reproduire l'approche retenue par les différentes instances en cause, dans cette affaire.

[40] Le Tribunal des professions, siégeant en appel du Conseil de discipline du Collège des médecins, a retenu une norme de preuve plus sévère que le fardeau de preuve, tel qu'on le constate à la décision de la Cour d'appel<sup>14</sup> :

« [31] Au surplus, les juges majoritaires [le Tribunal des professions] considèrent que le plaignant n'a pas rencontré son fardeau de preuve selon le degré requis. Ils précisent que, compte tenu des conséquences que peut avoir une condamnation pour un professionnel, le plaignant ne peut « *se contenter de faire la démonstration que sa théorie est plus probable que celle du professionnel* ». Une preuve qui « laisse place à quelque ambiguïté [...] doit profiter au professionnel. Si d'autre part deux théories s'équivalent, la plainte doit être rejetée ». »

(Soulignement ajouté)

[41] La Cour supérieure siégeant en révision judiciaire de la décision du Tribunal des professions conclut que ce tribunal a alourdi inutilement le fardeau de preuve :

« [38] De plus, selon le juge, le Tribunal a alourdi le fardeau de preuve en matière disciplinaire, ce qui justifie également son intervention. Les enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *F.H. c. McDougall* ferment la porte à la reconnaissance d'un fardeau intermédiaire entre la prépondérance de preuve et la preuve hors de tout doute raisonnable, ce dernier étant exclusif au droit criminel. »

[42] La Cour d'appel devait donc déterminer si la Cour supérieure a eu raison de conclure qu'il n'existe qu'un seul fardeau de preuve en matière civile :

« [64] (...) j'estime qu'elle a eu raison de réagir aux propos des juges majoritaires [le Tribunal des professions] concernant le fardeau de preuve en matière disciplinaire. En outre, lorsque ces derniers affirment qu'il ne suffit pas au plaignant de prouver que « sa théorie est plus probable que celle du professionnel », j'admets que le propos est difficilement conciliable avec la norme de la preuve prépondérante. J'ai toutefois du mal à en comprendre le sens puisque les juges reconnaissaient, au même paragraphe, que le fardeau est celui de la preuve prépondérante. De même, si les juges majoritaires laissent entendre que les conséquences d'une décision ont une incidence sur l'exigence de la norme de la preuve prépondérante, cette observation est contraire à la jurisprudence.

[65] Dans la mesure où les propos tenus par les juges majoritaires expriment une norme différente, ils sont erronés.

---

13. *Bisson c. Lapointe* [2016], QCCA 1078.

14. Les références jurisprudentielles dans les citations sont omises.

[66] Il est bien établi que le fardeau de preuve en matière criminelle ne s'applique pas en matière civile. Il est tout aussi clair qu'il n'existe pas de fardeau intermédiaire entre la preuve prépondérante et la preuve hors de tout doute raisonnable, peu importe le « sérieux » de l'affaire. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *F.H. c. McDougall*, a explicitement rejeté les approches préconisant une norme de preuve variable selon la gravité des allégations ou de leurs conséquences.

[67] Cependant, la preuve doit toujours être claire et convaincante pour satisfaire au critère de la prépondérance des probabilités. Comme démontré plus haut, le Conseil avait bien à l'esprit cette norme et la proposition des juges majoritaires qui soutient le contraire est, avec égards, injustifiée. »

(Soulignement ajouté)

[43] Jusqu'à maintenant, la Commission a retenu dans ses décisions en éthique et déontologie les exigences appliquées aux litiges en droit professionnel<sup>15</sup>, soit que la preuve doive être claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[44] Or, il se trouve que le fardeau de preuve en est alourdi. Il n'y a donc plus lieu de maintenir toutes ces exigences.

[45] Il est maintenant clair, depuis 2016, qu'il n'y a qu'un seul fardeau de preuve en matière civile, quelle que soit la gravité de l'affaire et c'est la prépondérance des probabilités, qui implique tout au plus que la preuve soit claire et convaincante, pour rencontrer ce fardeau comme le dit la Cour d'appel<sup>16</sup>.

« [67] Cependant, la preuve doit toujours être claire et convaincante pour satisfaire au critère de la prépondérance des probabilités. Comme démontré plus haut, le Conseil avait bien à l'esprit cette norme et la proposition des juges majoritaires qui soutient le contraire est, avec égards, injustifiée. »

(Soulignement ajouté)

[46] La Commission doit donc se demander uniquement si « selon toute vraisemblance, le fait allégué a eu lieu »<sup>17</sup>.

[47] En conclusion, le fardeau de preuve que doit rencontrer le procureur de la Commission, à l'égard du conflit d'intérêts allégué, est la prépondérance des probabilités, qui exige seulement une preuve claire et convaincante. Cette preuve n'a pas à être sans ambiguïté.

---

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

16. Supra note 13.

17. Supra note 11, paragraphe 49.

- **Le conflit d'intérêts**

[48] L'article 5 du Code, qui est au cœur des manquements 2 à 4 et 7 à 10, se lit ainsi :

« ARTICLE 5 CONFLITS D'INTÉRÊTS

Toute personne doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où elle est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches, et d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Le cas échéant, elle doit rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à toute personne 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.

Il est également interdit à toute personne de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

[49] À la lumière de la preuve, la Commission doit déterminer si Robert Corriveau était en conflit d'intérêts en raison des offres d'achat qu'il a formulées pendant l'été 2016 et en novembre 2016.

[50] Voici les faits pertinents.

[51] Avant que des citoyens lui demandent de se présenter aux élections d'octobre 2016, Robert Corriveau se rend à deux reprises à la résidence du président de la Fabrique de Notre-Dame-de-Lourdes, Michel Côté, et offre d'acheter l'église.

[52] Au début d'août 2016, des citoyens demandent à monsieur Corriveau de se présenter candidat à la mairie, aux élections du 2 octobre 2016, pour freiner le conseil municipal en place qui veut acheter l'église.

[53] À la suite d'une réflexion, il plonge et se présente comme le candidat contre l'acquisition de l'église. Il est élu le 2 octobre 2016 en même temps que Jules Lafleur qui partage la même vision que lui.

[54] Le 11 octobre 2016, à la première séance du conseil municipal qu'il préside, l'achat de l'église revient évidemment à l'ordre du jour.

[55] Les manquements 2 et 3 ont trait à des actes posés à l'occasion de cette séance.

[56] Le manquement 3 est en lien avec la résolution 2016-10-011<sup>18</sup>, ayant pour objet d'annuler des résolutions adoptées antérieurement pour autoriser le dépôt d'une offre d'achat pour l'église. Le libellé est le suivant :

« (2016-10-011) **19. Abroger les résolutions 2016-09-006 et 2016-09-019, Mandater la mairesse suppléante et le directeur à déposer une offre d'achat pour l'église.** »

Il est proposé par le conseiller, M. Jules Lafleur, appuyé par la conseillère, Mme Catherine Tubie et résolu d'abroger les résolutions 2016-09-006 et 2016-09-019, Mandater la mairesse suppléante et le directeur à déposer une offre d'achat pour l'église.

Le vote est demandé :

(...)

Rejetée à la majorité. »

[57] Robert Corriveau a voté en faveur de cette résolution.

[58] Le manquement 2 concerne la résolution 2016-10-028<sup>19</sup>, adoptée subséquemment pour annuler les démarches relatives à l'achat de l'église. Robert Corriveau a voté en faveur de cette résolution, qui se lit comme suit :

« (2016-10-028) **Contreproposition au sujet de l'achat de l'église** »

Attendu que le maire, M. Robert Corriveau demande l'annulation du processus d'achat de l'église en cour;

Attendu les termes et conditions du projet d'offre d'achat de l'église lu par la conseillère, Mme Catherine Tubie;

Attendu que le maire, M. Robert Corriveau a souligné que cette décision a un impact sur les générations futures;

Attendu que le maire, M. Robert Corriveau n'a pas permis au conseiller, M. Claude McClure de parler de l'historique du dossier de l'achat de l'église;

---

18. Procès-verbal de la séance ordinaire du 11 octobre 2016 (pièce E-12).

19. Idem, note 18.

Attendu que le maire, M. Robert Corriveau a dit à certains conseillers qu'ils pourraient être tenu responsable suite à la lettre de l'avocat concernant les montants avancés par ces conseillers au sujet de l'achat de l'église.<sup>20</sup>

En conséquence il est proposé par la conseillère, Mme Catherine Tubie, appuyé par le conseiller, M. Jules Lafleur, d'annuler le processus d'achat de l'église.

La conseillère, Mme Catherine Tubie a quitté avant le vote à 21:18.

Le vote est demandé :

(...)

Rejetée à la majorité. »

(Soulignement ajouté)

[59] Plus tard à l'automne, il est question d'une autre offre d'achat formulée par le maire, cette fois-ci à l'évêché du diocèse de Nicolet.

[60] N'ayant pas réussi lors de la séance du 11 octobre à arrêter le processus d'achat amorcé par la Municipalité tout juste avant son élection, il se tourne alors vers l'évêché.

[61] Il y aura au moins quatre rencontres où seront présents le vicaire général Simon Héroux, le maire Corriveau, un citoyen et à l'une de ces rencontres, l'évêque Gazaille.

[62] À la rencontre du 21 octobre,<sup>21</sup> le maire apprend que l'évêque ne peut s'opposer à la vente de l'église, puisqu'elle appartient à la Fabrique. Son rôle est de donner son accord ou non à l'exécution de ce lieu de culte, soit qu'il ne serve plus à des fins religieuses. Le maire subit donc un second échec dans ses tentatives.

[63] Ainsi, à la deuxième rencontre tenue 16 novembre 2016, il propose d'acheter lui-même l'église, pour en faire un projet communautaire.

[64] Lors des rencontres subséquentes, il tente plutôt de convaincre l'évêché de retarder son autorisation d'exécution de l'église.

---

20. L'extrait souligné de cette résolution rapporte les paroles du maire à l'égard de certains conseillers municipaux. Elles font l'objet du manquement numéro 2. Nous y reviendrons.

21. Le manquement allègue que la rencontre a eu lieu le 20 octobre, mais la preuve établit que c'est plutôt le 21 octobre.

[65] Les manquements 7 à 10 visent les actes posés par le maire à la séance du 21 novembre 2016,<sup>22</sup> lors de l'adoption de trois résolutions.

[66] Il est pertinent de reproduire un extrait du procès-verbal précédant l'adoption des trois résolutions :

« **4. Commentaire du maire**

(..)

La conseillère, Mme Geneviève Miron a demandé au maire de se retirer, car il y a apparence de conflit d'intérêts. Mme Miron a précisé à M. Corriveau qu'il avait lui-même fait une offre d'achat verbale à la Fabrique Notre-Dame-de-Lourdes dans le but d'acquérir le bâtiment de l'église afin de le démolir et de construire un centre de personne âgée (sic). M. Corriveau a refusé de se retirer prétextant que M. McClure et M. Paradis étaient en conflit d'intérêts. »

[67] Dans la résolution 2016-11-037<sup>23</sup>, le maire vote en faveur du renouvellement du bail avec la Fabrique, pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2016.

[68] La résolution 2016-11-038 a pour objet d'accepter les conditions de vente de la Fabrique. Le maire ne vote pas, mais ne dénonce pas pour autant son intérêt dans le dossier, selon ce qui est allégué.

[69] La résolution 2016-11-039 a pour objet d'ajouter la faculté de dédit à l'offre d'achat de l'église de septembre 2016. Cette proposition est formulée par le conseiller Jules Lafleur et appuyée par Catherine Tubie. Elle est rejetée. Le maire ne dénonce pas son intérêt dans le dossier.

[70] Les conflits d'intérêts reprochés au maire se regroupent donc autour de deux épisodes distincts. D'abord les offres d'achat de l'été 2016 et leur impact sur les actes posés à la séance du 11 octobre et à la rencontre à l'évêché le 21 octobre 2016. Puis l'offre d'achat formulée le 16 novembre 2016 à l'évêché et ses conséquences sur les résolutions adoptées le 21 novembre 2016.

[71] En ce qui concerne les offres de l'été 2016, la Commission est d'avis qu'elles n'avaient plus d'effet quand monsieur Corriveau est devenu maire le 2 octobre 2016. Voyons pourquoi.

---

22. Procès-verbal de la séance extraordinaire du 21 novembre 2016 (pièce E-14).

23. Les manquements 8 à 10 indiquent erronément -09- au lieu de -11-. Il s'agit d'une erreur cléricale.

[72] Pour être en conflit d'intérêts, au sens de l'article 5 du Code, l'élu doit avoir un intérêt personnel qu'il veut favoriser au détriment de l'intérêt de sa municipalité.

[73] Un « intérêt personnel » n'a pas besoin d'être réalisé; il peut être potentiel, comme c'est le cas dans le présent dossier, selon la définition incluse au Code<sup>24</sup> :

« ARTICLE 3 INTERPRÉTATION

(...)

« Intérêt personnel » :

Intérêt de la personne concernée, qu'il soit direct ou indirect, pécuniaire ou non-réel, apparent ou potentiel. Il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée. Est exclu de cette notion (...) »

[74] Mais encore faut-il que cet intérêt existe au moment où il y aurait un conflit d'intérêts; tel n'est pas le cas ici. Voyons pourquoi.

[75] La preuve révèle que monsieur Corriveau, avant d'être élu, a fait deux offres verbales au président de la Fabrique. Lors de ces rencontres, monsieur Corriveau fait état de la forte opposition des citoyens à l'achat de l'église par la Municipalité. Son objectif est de ramener la paix sociale dans la Municipalité, dit-il.

[76] À la mi-juin, il offre à brûle-pourpoint d'acheter l'église, sans spécifier de montant : « Je vais l'acheter, moi, ton église! »<sup>25</sup> et n'entoure d'aucune modalité cette offre.

[77] Lors de la deuxième rencontre à la mi-juillet, il dit ceci : « Pour avoir la paix, je vais l'acheter ton église pour 30 000 \$ ! »<sup>26</sup>. Il dit vouloir en faire une résidence pour personnes âgées.

[78] Soulignons à cet égard que le maire admet la première offre, mais nie la deuxième.

---

24. Pièce E-2.

25. Tel que rapporté par monsieur Côté, président de la Fabrique, dans une déclaration écrite du 20 avril 2016 (pièce E-16).

26. Idem, note 25.



[79] La Commission ne retient pas sa version, mais plutôt celle du président de la Fabrique, qui a rendu un témoignage crédible et cohérent. Il a d'ailleurs consigné par écrit sa conversation avec le maire moins d'un an après<sup>27</sup>. De plus, il n'a pas d'intérêt dans ce litige, puisqu'au moment de son témoignage, l'église était déjà vendue à la Municipalité par la Fabrique. Nous reviendrons plus loin sur la crédibilité que la Commission accorde au témoignage du maire.

[80] La preuve établit donc que le maire a formulé deux offres d'achat verbales.

[81] Le président de la Fabrique a indiqué à monsieur Corriveau qu'il devait soumettre par écrit son offre de 30 000 \$, afin qu'il puisse la soumettre au conseil de la Fabrique.

[82] Monsieur Corriveau ne formule aucune offre écrite suivant sa rencontre de la mi-juillet.

[83] La Municipalité de son côté offre 55 000 \$ à la Fabrique pour l'achat de l'église le 6 septembre 2016<sup>28</sup>, soit deux mois après la deuxième offre de monsieur Corriveau.

[84] Ce dernier ne réagit pas avec une contre-offre écrite à la Fabrique. Plutôt, il se présente à la mairie avec l'objectif ferme de freiner l'achat de l'église par la Municipalité. C'est d'ailleurs pour ce mandat précis qu'il est élu le 2 octobre 2016. Rappelons que la population était opposée à plus de 70 % à l'achat de l'église, moins d'un an auparavant.

[85] L'objectif poursuivi par le maire dès son élection était clair pour tous les membres du conseil, dont le plaignant Claude McClure. Monsieur Corriveau ne voulait absolument pas que la Municipalité procède à l'achat de l'église, dit-il. Le maire voulait effacer tout ce qui avait été décidé avant son arrivée en poste et repartir à zéro.

[86] Dès la première séance où il siège, il est très directif et ne laisse pas la parole aux conseillers qui sont en faveur de l'achat de l'église. Avec l'aide des conseillers Tubie et Lafleur, il tente de faire adopter la résolution 2016-10-011 ayant pour effet d'abroger la résolution 2016-09-019, mandatant le directeur général et la mairesse suppléante à déposer une offre de 55 000 \$ à la Fabrique. Cette résolution est battue.

---

27. Pièce E-16, 20 avril 2017.

28. Procès-verbal de la séance ordinaire du 6 septembre 2016 (pièce E-8); résolution 2016-09-006.

[87] Puis tout juste avant la présentation de la résolution 2016-10-028, il plaide en faveur de l'annulation du processus d'achat de l'église et utilise une lettre d'avocat pour mettre en garde trois conseillers dont deux sont les plaignants, qu'ils pourraient être imputables personnellement en raison de déclarations qu'ils ont faites à l'égard de l'achat de l'église. Cette manœuvre d'intimidation n'a pas réussi puisque la résolution a été battue.

[88] À la lumière de la preuve, il est clair pour la Commission que dès son élection le 2 octobre 2016 monsieur Corriveau n'avait plus l'intention d'acheter l'église personnellement; il n'avait rien formulé par écrit tel que cela lui avait été demandé par le président de la Fabrique. De plus, en tant que maire, il croyait réussir à annuler les décisions prises par le conseil, comme on l'a vu.

[89] Il n'était donc pas en conflit d'intérêts le 11 octobre 2016. Examinons maintenant l'offre du 16 novembre à l'évêché.

[90] Ayant échoué le 11 octobre dans son objectif d'annuler l'offre d'achat de la Municipalité, il se tourne vers l'évêché, puisqu'il croyait à l'époque que l'évêque avait le pouvoir d'empêcher la Fabrique de se départir de l'église.

[91] Le vicaire général livre un témoignage très éclairant sur les buts poursuivis par monsieur Corriveau lors des rencontres. L'objectif premier du maire était de convaincre l'évêque de ne pas autoriser la vente de l'église, en lui soumettant qu'une bonne proportion de la population s'y opposait fermement. Puis, aux rencontres suivantes, lorsqu'il comprit que la vente ne serait pas bloquée, il voulait à tout le moins la retarder, après les élections de novembre 2017.

[92] Le maire était « très insistant » sur ce point. Il disait que « s'il était réélu en 2017, il trouverait une solution satisfaisante pour tout le monde, puisqu'on lui avait expliqué que la Fabrique ne pouvait financièrement conserver ce lieu de culte ».

[93] Dans ce contexte, quand monsieur Corriveau a laissé entendre le 16 novembre 2016 à l'évêque et au vicaire général, qu'il pourrait acheter l'église pour en faire un projet communautaire (foyer pour personnes âgées et lieu de culte), le vicaire n'y a pas cru. Cela était purement une hypothèse, dit-il, dans le but de retarder l'autorisation d'exécution de l'église.

[94] Le directeur général en poste à l'époque, était d'ailleurs du même avis. Pour lui il était clair que l'objectif du maire était de convaincre l'évêque de retarder la vente.

[95] La Commission partage la même vision que le vicaire général; cette offre de l'automne n'était qu'un stratagème. Elle faisait partie de l'agenda politique du maire.

[96] Évidemment, le maire s'est retrouvé coincé avec cette proposition d'achat du 16 novembre, lors de la présente enquête, puisqu'il lui était difficile d'avouer maintenant que son offre d'achat était factice, sans perdre la face. Il a donc rendu un témoignage ambigu, cousu de fils blancs et fait de demi-vérités.

[97] Le Code contient des valeurs éthiques de prudence et d'honneur rattachées aux fonctions. La Commission invite fortement le maire à s'en inspirer, puisque son comportement dans ce dossier n'est pas exemplaire, même s'il n'est pas en conflit d'intérêts.

[98] La Commission conclut donc que Robert Corriveau n'était pas en conflit d'intérêts les 11 octobre, 21 octobre et 21 novembre 2016.

[99] Il n'avait plus d'intérêt personnel dans l'achat de l'église, lors de son élection le 2 octobre 2016, n'ayant jamais matérialisé ses offres.

[100] Puis l'offre du 16 novembre 2016 était un stratagème, pour gagner du temps jusqu'aux prochaines élections de novembre 2017.

### **Divulgarion d'informations confidentielles**

[101] Il reste à étudier le manquement 6, qui s'appuie sur l'article 7 du Code :

#### **« ARTICLE 7 DISCRÉTION ET CONFIDENTIALITÉ**

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

Toute personne présente à un caucus doit garder confidentiel tout propos, discussion et opinion tenu par toutes personnes présentes. »

[102] Lors de chacune des rencontres tenues à l'évêché, le maire était accompagné par Jean-Louis Duff, ancien conseiller municipal et voisin.

[103] Les plaignants, sans préciser la teneur exacte de ce qui aurait pu être divulgué lors des rencontres, craignent que des informations confidentielles de la Municipalité aient pu être dévoilées à ce citoyen.

[104] À cet égard, le procureur de la Commission soutient que selon lui, il n'a pas pu démontrer qu'il y avait eu divulgation d'informations confidentielles et il a raison.

[105] La preuve ne permet pas à la Commission de conclure que lors des quatre rencontres à l'évêché, il y a eu communication de renseignements confidentiels.

[106] En effet, lors des rencontres, seules les résolutions de la Municipalité, qui sont d'ailleurs publiques, ont été discutées, de même que la collaboration recherchée par l'évêché.

[107] La Commission rejette donc ce manquement.

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

- **CONCLUT QUE** Robert Corriveau n'a pas commis les manquements allégués aux demandes d'enquête à l'égard du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Saint-Edmond-de-Grantham*.

  
Sandra Bilodeau  
Juge administratif

SB/ap

M<sup>e</sup> Annie Aubé  
Therrien Couture  
Procureure de l'élu

M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire  
D'Aragon Dallaire  
Procureur de la Commission

COPIE CONFORME  
Ce .....<sup>9</sup>..... jour d *2 novembre 2017*  
CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C.M.Q.

Audience tenue à Drummondville : les 26, 27 et 28 septembre 2017