

Commission municipale du Québec

Date : Le 18 octobre 2017

Dossiers : CMQ-66143 et CMQ-66150

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

**Personne visée par l'enquête : Martin Charron, conseiller
Ville de Brownsburg-Chatham**

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

DÉCISION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie de deux demandes d'enquête en éthique et déontologie, selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM), qui allègue que Martin Charron, conseiller municipal de la Ville de Brownsburg-Chatham (la Ville), aurait commis un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Ville de Brownsburg-Chatham² (le Code).

[2] La première demande d'enquête (CMQ-66143) allègue que monsieur Martin Charron aurait :

- Le ou vers le 1^{er} juillet 2016, publié l'extrait de l'enregistrement d'une séance d'un comité plénier intitulé « La mairesse fouille dans mon pc et lit mes courriels personnelles.avi » sur Facebook, alors que ce type de séance est confidentiel, contrevenant ainsi à l'article 4.3 du Code;
- Le ou vers le 1^{er} juillet 2016, publié l'extrait de l'enregistrement d'une séance d'un comité plénier intitulé « Mandat du conseil pour le publiereportage positif.avi » sur Facebook, alors que ce type de séance est confidentiel, contrevenant ainsi à l'article 4.3 du Code.

[3] La deuxième demande d'enquête (CMQ-66150) allègue que monsieur Martin Charron aurait :

- Le ou vers le 15 novembre 2016, monté le ton et s'est exprimé d'une façon non professionnelle auprès de certains membres du conseil municipal et certains employés de la Ville, contrevenant ainsi au paragraphe 4 de l'article 3 du Code;
- Le ou vers le 10 janvier 2017, se serait placé en situation de conflit d'intérêts en prenant part aux discussions et aux délibérations du conseil concernant le sujet « Modification de la Résolution numéro 16-12-418 – Résolution de blâme à l'encontre de Martin Charron, conseiller municipal concernant ce qui s'est passé durant la réunion du comité plénier, le 15 novembre 2016 », ce faisant il aurait contrevenu à l'article 4.1 du Code.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement édictant un code d'éthique et de déontologie révisé applicable aux membres du conseil municipal de la Ville de Brownsburg-Chatham.

LA DEMANDE PARTIELLE EN IRRECEVABILITÉ

[4] Le 8 août 2017, le procureur indépendant de la Commission, M^e Nicolas Dallaire, dépose une demande pour mettre fin à l'enquête concernant le 2^e manquement dans le dossier CMQ-66143 et relativement au 1^{er} manquement dans le dossier CMQ-66150.

[5] Il soumet qu'il y a absence de fondement juridique en ce qui concerne ces deux manquements.

OBSERVATIONS

Dossier CMQ-66143

[6] M^e Nicolas Dallaire, rappelle que la Commission peut rejeter partiellement ou totalement, au stade préliminaire, une demande s'il y a absence de fondement juridique, si en tenant pour avérés les faits mentionnés dans la demande d'enquête, les manquements allégués ne peuvent constituer des actes dérogatoires au Code d'éthique.

[7] En ce qui concerne le 2^e manquement dans le dossier CMQ-66143, M^e Dallaire soumet que pour contrevenir à l'article 4.3 du Code, il doit être démontré que l'élu a utilisé, communiqué ou tenté d'utiliser ou de communiquer des renseignements qui n'étaient pas généralement à la disposition du public afin de favoriser ses intérêts personnels.

[8] Selon M^e Dallaire, la demande d'enquête et les documents annexés à celle-ci n'allèguent ni ne font référence à aucun intérêt personnel de monsieur Charron dans l'utilisation ou la communication de l'extrait de l'enregistrement d'une séance d'un comité plénier intitulé « Mandat du conseil pour le publireportage positif.avi » sur sa page Facebook.

[9] Dans ces circonstances, il suggère que ce manquement est manifestement mal fondé.

Dossier CMQ-66150

[10] Relativement au 1^{er} manquement dans ce dossier, M^e Dallaire rappelle que c'est le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Brownsburg-Chatham (Pièce R-2) qui est applicable. Or, ce Code ne prévoit aucune règle déontologique concernant le respect.

[11] Tel que mentionné dans de nombreuses décisions de la Commission, seule une contravention aux règles déontologiques peut constituer un manquement au Code d'éthique.

[12] Dans ces circonstances, ce manquement devrait être considéré comme manifestement mal fondé.

[13] Le procureur de monsieur Charron, M^e Philippe Tassé-Gagnon, appuie les arguments présentés par M^e Dallaire. Il est également d'avis que la requête en rejet partiel doit être accueillie et que la Commission doit mettre fin à l'enquête pour ces deux manquements.

LE PLAIDOYER

[14] Le 8 août 2017, monsieur Charron dépose un plaidoyer par lequel, il reconnaît avoir commis le 1^{er} manquement allégué dans le dossier CMQ-66143 et le 2^e manquement dans le dossier CMQ-66150.

[15] Par ce plaidoyer, monsieur Charron reconnaît avoir commis un manquement à l'article 4.3 du Code en publiant l'extrait d'un enregistrement d'un comité plénier, alors que ce type de séance se tient à huis clos et les échanges sont confidentiels.

[16] Monsieur Charron reconnaît également avoir contrevenu à l'article 4.1 du Code et s'être placé en situation de conflit d'intérêts en prenant part aux discussions et délibérations du conseil relativement à une résolution le blâmant pour son attitude lors de la réunion du comité plénier du 15 novembre 2016.

Observations sur la sanction

[17] M^e Dallaire précise que ce plaidoyer fait suite à des discussions qu'il a eu avec M^e Tassé-Gagnon. Ils ont convenu de recommander une sanction commune.

[18] La Commission accepte immédiatement ce plaidoyer et entend les observations de M^e Dallaire et de M^e Tassé-Gagnon sur la sanction. Les deux procureurs recommandent l'imposition d'une réprimande pour chacun des manquements.

[19] M^e Dallaire soumet que le plaidoyer de monsieur Charron, évite de faire enquête, de convoquer des témoins et de tenir une audience.

[20] Considérant ces éléments, M^e Dallaire soumet que la suggestion commune d'imposer à monsieur Charron une réprimande sur chacun des manquements serait une sanction juste et équitable.

[21] Selon M^e Dallaire, la sanction proposée s'inscrit dans le spectre des sanctions habituellement imposées pour ce type de manquement³.

[22] Subsidiairement, si la Commission estime que la sanction recommandée est trop clémentine ou trop sévère, elle doit, pour s'écarter de cette recommandation, appliquer le critère établi par la Cour suprême dans le récent jugement *R. c. Anthony-Cook*⁴.

[23] Ainsi, une recommandation conjointe ne devrait être écartée que si la peine proposée est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou si elle est contraire à l'ordre public.

[24] M^e Dallaire soumet que ce critère établi par la Cour suprême a été appliqué à plusieurs reprises en droit disciplinaire et en déontologie policière⁵.

ANALYSE

Demande partielle en irrecevabilité

[25] Lorsque la Commission est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, elle peut au stade préliminaire, mettre fin à l'enquête si elle considère qu'il y a absence de fondement juridique ou d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

[26] Sur ce point, la Commission dans l'affaire Berthelot⁶, s'exprime ainsi :

« [25] Lorsque la Commission est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, elle peut au stade préliminaire, mettre fin à l'enquête si elle considère qu'il y a absence de fondement juridique ou d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

[26] Elle peut ainsi, rejeter une demande d'enquête à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés, elle est convaincue qu'il n'y a aucune

3. CMQ-65319, *Legresley*, 24 février 2016, par. 46 et ss.

4. 2016 C.S.C. 43, par. 25.

5. *Barreau du Québec (syndic adjoint) c. Allali*, 2017 QCCDBQ 15, par. 35 à 37; *Commissaire à la déontologie policière c. Cameron*, 2016 QCCS 6428, par. 66-67-68 (Req. pour perm. C.A. rejetée 2017 QCCA 128).

6. CMQ-66049, 14 juin 2017, par. 25-26.

chance de conclure que l'élu a commis un acte dérogatoire. Sur ce point, la Commission s'exprimait ainsi :

« [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. [...] »

[27] Le procureur indépendant peut présenter en tout temps, une demande de mettre fin à l'enquête partielle ou totale, s'il estime que la demande est dénuée de tout fondement juridique, ou s'il déclare être dans l'impossibilité de présenter une preuve pouvant établir les manquements reprochés, malgré son enquête.

[28] La Commission est satisfaite des représentations et des informations soumises par le procureur indépendant.

[29] Après examen de ces éléments, la Commission est convaincue que les deux manquements faisant l'objet de la requête en rejet sont manifestement mal fondés.

[30] En ce qui concerne la divulgation de renseignements confidentiels, il ne suffit pas de prouver cette divulgation, mais il est nécessaire que cette divulgation soit faite dans le but de favoriser les intérêts personnels de l'élu ou d'un tiers. Or, dans le présent dossier, aucune allégation ou aucun indice ne laisse soupçonner un intérêt personnel de monsieur Charron.

[31] En effet, la Commission a déjà décidé⁷ que l'intérêt pécuniaire doit être réel et palpable et non, éventuel ou hypothétique.

[32] En ce qui concerne le ton employé et les propos tenus envers des membres du conseil, la Commission constate qu'aucune règle interdisant ce genre de comportement ne se trouve dans le Code d'éthique.

7. *Bielen*, CMQ-65324, 5 août 2015, par. 15, 16, 18, 21 et 22. Voir au même effet, *Dignard*, CMQ-64717, 31 janvier 2014.

[33] Sur cette question, la Commission⁸ s'exprimait comme suit :

« [22] Sur la foi des représentations faites, la Commission est d'avis que même si les faits allégués dans la plainte relativement aux manquements 1 et 2 étaient prouvés, il ne pourrait y avoir ouverture à la conclusion que madame Avoine a commis un manquement à son code d'éthique et de déontologie. En effet, aucune règle du Code d'éthique et de déontologie n'interdit les gestes ou actes posés par l'élue. Ces allégations de manquements sont manifestement mal fondées. »

[34] Pour ces motifs, la Commission accueille la requête du procureur indépendant et conclut qu'il est inutile de tenir une instruction pour ces deux manquements.

Plaidoyer de culpabilité

[35] En matière disciplinaire, la sanction doit être établie en fonction de différents facteurs, dont la parité, la globalité et la gradation des sanctions.

[36] Ces facteurs établis en matière disciplinaire sont aussi applicables par la Commission lorsqu'elle sanctionne un élu qui a commis un manquement à son Code d'éthique.

[37] En matière d'éthique et de déontologie municipale, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement, ainsi que des dispositions de la LEDMM et des objectifs de celle-ci.

[38] La sanction doit aussi permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux.

[39] La Commission doit tenir compte des dispositions suivantes de la LEDMM :

« 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.

8. *Avoine*, CMQ-65780, 30 mai 2017, par. 22.

[...]

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.

Cette loi prévoit aussi que :

« 15. Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant.

Le membre d'un conseil doit, dans les 30 jours de sa participation à une telle formation, déclarer celle-ci au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité, qui en fait rapport au conseil. »

[40] À la suite d'une déclaration de culpabilité découlant d'un plaidoyer ou d'une audience, la Commission est-elle liée par une recommandation commune?

[41] La Cour suprême⁹ s'exprime ainsi au sujet des recommandations conjointes relatives à la sanction :

« [25] Le fait, pour les avocats du ministère public et de la défense, de convenir d'une recommandation conjointe relative à la peine en échange d'un plaidoyer de culpabilité constitue une pratique acceptée et tout à fait souhaitable. Les ententes de cette nature sont monnaie courante, et elles sont essentielles au bon fonctionnement de notre système de justice pénale et de notre système de justice en général. Habituellement, de telles ententes n'ont rien d'exceptionnel, et les juges du procès les acceptent d'emblée. À l'occasion cependant, une recommandation conjointe peut sembler trop clémentine, ou peut-être trop sévère, et le juge du procès n'est pas tenu de l'accepter (Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46, sous-al. 606(1.1) b) (iii)). Dans de tels cas, les juges ont besoin d'un critère pour apprécier le caractère acceptable de la recommandation conjointe. La question se pose alors : quel critère appliquer ? »

[42] Selon la Cour suprême, une recommandation conjointe ne devrait être écartée que si la peine proposée est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou si elle est contraire à l'ordre public.

« [32] Selon le critère de l'intérêt public, un juge du procès ne devrait pas écarter une recommandation conjointe relative à la peine, à moins que la peine proposée soit susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou qu'elle soit par ailleurs contraire à l'intérêt public. Mais que signifie ce seuil? Deux arrêts de la Cour d'appel de Terre-Neuve-et-Labrador sont utiles à cet égard.

[33] Dans *Druken*, par. 29, la cour a jugé qu'une recommandation conjointe déconsidérerait l'administration de la justice ou sera contraire à l'intérêt public si, malgré les considérations d'intérêt public qui appuient l'imposition de la peine recommandée, elle [TRADUCTION] « correspond si peu aux attentes des personnes raisonnables instruites des circonstances de l'affaire que ces dernières estimerait qu'elle fait échec au bon fonctionnement du système de justice pénale ». Et, comme l'a déclaré la même cour dans *R. c. B.O.2, 2010 NLCA 19 (CanLII)*, par. 56 (CanLII), lorsqu'ils examinent une recommandation conjointe, les juges du procès devraient [TRADUCTION] « éviter de rendre une décision qui fait perdre au public renseigné et raisonnable sa confiance dans l'institution des tribunaux.

[34] À mon avis, ces déclarations fermes traduisent l'essence du critère de l'intérêt public élaboré par le comité Martin. Elles soulignent qu'il ne faudrait pas rejeter trop facilement une recommandation conjointe, une conclusion à laquelle je souscris. Le rejet dénote une recommandation à ce point dissociée des circonstances de l'infraction et de la situation du contrevenant que son acceptation amènerait les personnes renseignées et raisonnables, au fait de toutes les circonstances pertinentes, y compris l'importance de favoriser la certitude dans les discussions en vue d'un règlement, à croire que le système de justice avait cessé de bien fonctionner. Il s'agit indéniablement d'un seuil élevé — et à juste titre, comme je l'explique ci-après. »

9. *R. c. Anthony-Cook*, 2016 CSC 43, par. 32.

[43] Dans cette même décision, la Cour suprême rappelle qu'une recommandation commune relative à la sanction devrait, en principe être acceptée considérant les avantages que cela apporte pour tout le système de justice. Malgré le fait que la Cour a le pouvoir d'accepter ou non une recommandation conjointe, le critère applicable pour ne pas l'accepter est rigoureux.

[44] Vu la similitude entre la déontologie municipale et le droit disciplinaire, la Commission applique ce critère établi par la Cour suprême¹⁰.

[45] Devant une recommandation commune, la Commission n'a pas à se demander si elle aurait imposé la sanction suggérée, mais plutôt, si celle-ci est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou est contraire à l'ordre public.

[46] Après étude des circonstances de cette affaire et analyse, la Commission conclut que la recommandation commune doit être retenue car elle n'est pas contraire à l'ordre public, ne déconsidère pas l'administration de la justice.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** la demande partielle en irrecevabilité.
- **MET FIN À L'ENQUÊTE** concernant le 2^e manquement dans le dossier CMQ-66143 et relativement au 1^{er} manquement dans le dossier CMQ-66150.
- **CONCLUT** dans le dossier CMQ-66143, que Martin Charron a commis un manquement à l'article 4.3 du *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Ville de Brownsburg-Chatham.
- **IMPOSE** à Martin Charron pour ce manquement, une réprimande.
- **CONCLUT** dans le dossier CMQ-66150, que monsieur Martin Charron a commis un manquement à l'article 4.1 du *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Ville de Brownsburg-Chatham.

10. Voir : *Barreau du Québec (syndic adjoint) c. Allali*, 2017 QCCDBQ 15, par. 35 à 37; *Commissaire à la déontologie policière c. Cameron*, 2016 QCCS 6428, par. 66-67-68 (Requête pour permission d'en appeler rejetée 2017 QCCA 128).

- **IMPOSE** à monsieur Martin Charron, pour ce manquement, une réprimande.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif

TU/II

M^e Nicolas Dallaire
D'ARAGON DALLAIRE
Procureur de la Commission

M^e Philippe-E. Tassé-Gagnon
Gagnon & Tassé-Gagnon
Procureur de l'élu

Audience tenue à Montréal, le 5 septembre 2017

COPIE CONFORME
Ce 18 jour d'octobre 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.