

Commission municipale du Québec

Date : Le 14 décembre 2017

Dossiers : CMQ-66160

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

**Personne visée par l'enquête : Marc Caron, ancien maire
Municipalité du Canton de Cloridorme**

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

DÉCISION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande 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 Marc Caron, aurait commis treize (13) manquements au *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la municipalité de Cloridorme² (le Code d'éthique) alors qu'il était le maire.

[2] La demande d'enquête reproche plus particulièrement à monsieur Marc Caron :

1. De s'être déplacé pour participer à une rencontre à New Richmond alors que le conseil avait, par résolution, refusé cette dépense;
2. D'avoir ouvert au public le chalet des sports (la patinoire) alors que la construction de celui-ci n'était pas terminée, et ce, sans en avoir parlé aux autres conseillers;
3. D'avoir déposé de la neige au centre d'une route municipale dans le but de nuire à l'employé de déneigement;
4. D'avoir fait plusieurs sorties médiatiques lors desquelles il a dénigré les conseillers, et ce, après seulement trois mois de mandat;
5. D'avoir profité de son poste pour donner des informations sur des dossiers en cours;
6. D'avoir accusé des employés de fraude et de vol sans preuve;
7. D'avoir utilisé certains faits qui dérogeraient à sa loyauté envers la municipalité afin d'obtenir la démission d'une conseillère;
8. D'avoir demandé à l'inspecteur municipal pour que le camion d'ordures ménagères se rende chez lui pour venir chercher son bac à ordures;

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement # 2016-05 relatif au Code d'éthique et de déontologie des élus.

9. D'avoir utilisé, le 22 novembre 2016, le véhicule de la municipalité lors d'une tempête, pour faire ses emplettes;
10. D'avoir fait modifier une résolution du conseil à son profit et d'avoir contacté la Ville de Gaspé afin d'effectuer des travaux qu'il jugeait adéquats;
11. D'avoir demandé le remboursement d'une patère, commandée avant son assermentation;
12. D'avoir ordonné à l'inspecteur municipal d'aller chercher des pelles pour déneiger la patinoire du chalet des sports et du propane pour la zamboni;
13. D'avoir fait venir un serrurier de Gaspé pour débarrer une porte à l'intérieur du chalet des sports alors qu'il en était le seul responsable.

LA DEMANDE PARTIELLE EN IRRECEVABILITÉ du 19 septembre 2017

[3] Le 19 septembre 2017, le procureur indépendant de la Commission, M^e Nicolas Dallaire, dépose une demande en irrecevabilité pour les manquements 1 à 7 et 10 à 12. Il soumet qu'il y a absence de fondement juridique en ce qui concerne ces manquements.

[4] Il demande également de mettre fin à l'enquête pour le 11^e manquement puisqu'il est dans l'impossibilité de présenter une preuve pouvant soutenir ce manquement.

[5] M^e Nicolas Dallaire rappelle que la Commission peut rejeter partiellement ou totalement, au stade préliminaire, une demande d'enquête, si en tenant pour avérés les faits mentionnés dans la demande, il y a absence de fondement juridique, de sorte que le manquement allégué ne peut constituer un acte dérogatoire au Code d'éthique.

[6] En ce qui concerne le 11^e manquement, M^e Dallaire soumet que la Commission peut mettre fin à l'enquête sur un manquement, si malgré son enquête le procureur indépendant n'est pas en mesure de présenter une preuve pouvant soutenir ce manquement.

[7] Le procureur de monsieur Caron, M^e Jules Grenier, appuie les arguments présentés par M^e Dallaire. Il est également d'avis que la requête doit être accueillie.

DÉCISION

[8] La Commission décide de rendre sa décision séance tenante en rappelant que 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.

[9] 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.

[10] Sur ce point, la Commission s'exprime ainsi, dans l'affaire Berthelot³ :

« [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 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. [...] »

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

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

[12] Pour les motifs énoncés verbalement lors de l'audience du 12 octobre 2017, le Tribunal a accueilli partiellement cette demande et déclaré irrecevables les manquements 1, 2, 4, 6, 7, 10, 12 et 13.

[13] Le Tribunal met également fin à l'enquête pour le manquement 11 et réserve les droits du Procureur de présenter une nouvelle requête lorsque son enquête sera terminée.

DEMANDE DE METTRE FIN À L'ENQUÊTE ET PLAIDOYER DE CULPABILITÉ

[14] Le 25 octobre 2017, le procureur indépendant présente une nouvelle demande pour mettre fin à l'enquête concernant le manquement 5. Il allègue que son enquête ne lui a pas permis de recueillir une preuve pouvant soutenir tous les éléments constitutifs de ce manquement.

Plaidoyer de culpabilité

[15] Le 23 novembre 2017, monsieur Caron dépose une admission de culpabilité par laquelle il reconnaît avoir commis les manquements 8 et 9, soit :

Manquement 8

Entre le 29 septembre et le 13 octobre 2016, en demandant à des employés municipaux d'aller collecter ses ordures près de sa résidence plutôt qu'en bordure du chemin municipal, il a contrevenu aux articles 1 et 4 du Code d'éthique.

Manquement 9

Le ou vers le 2 décembre 2016, il a utilisé le véhicule de la Municipalité à des fins personnelles, contrevenant ainsi à l'article 4 du Code d'éthique.

[16] Monsieur Caron déclare que ces deux admissions de culpabilité sont faites de façon libre et volontaire et qu'elles évitent ainsi de devoir assigner des témoins et tenir une audience.

[17] La Commission accepte immédiatement ce plaidoyer et entend les observations de M^e Dallaire et de M^e Grenier sur la sanction.

Observations sur la sanction

[18] M^e Dallaire précise que ce plaidoyer fait suite aux discussions qu'il a eu avec M^e Grenier. Au terme de leurs échanges, ils ont convenu de recommander une sanction commune.

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

[20] Ainsi, ils suggèrent conjointement à la Commission d'imposer une réprimande pour chacun de ces manquements.

[21] Considérant ces éléments, M^e Dallaire soumet que la suggestion commune d'imposer à monsieur Caron une réprimande sur chaque manquement serait une sanction juste et équitable. Il ajoute que la sanction proposée s'inscrit dans le spectre des sanctions habituellement imposées pour ce type de manquement⁴.

[22] Selon M^e Dallaire, 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. Ce critère établi par la Cour suprême a été appliqué à plusieurs reprises en droit disciplinaire et en déontologie policière⁵.

[23] Considérant ce plaidoyer, les procureurs demandent au Tribunal de se prévaloir des dispositions de l'article 69 des orientations de la Commission en matière de procédure et d'user de sa discrétion pour mettre fin à l'enquête concernant le manquement 3.

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

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).

[24] Le manquement 3 se lit comme suit :

Manquement 3

Le 12 décembre 2016, il a déposé de la neige au centre d'une route municipale dans le but de nuire à un employé de déneigement.

ANALYSE SUR LA SANCTION

[25] Prenant en compte le plaidoyer de culpabilité de monsieur Caron, les conséquences financières positives pour la Municipalité, qui économisera des frais de déplacement et de défense importants, ainsi que la non-réélection de monsieur Caron à la dernière élection municipale, la Commission exerçant judiciairement sa discrétion, met fin à l'enquête sur le manquement 3.

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

[27] 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.

[28] 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.

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

[30] 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.

[...]

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. »

[31] 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?

[32] La Cour suprême⁶ 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

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

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? »

[33] 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.

[34] 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.

[35] Vu la similitude entre la déontologie municipale et le droit disciplinaire, la Commission applique ce critère établi par la Cour suprême⁷.

[36] 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.

[37] 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 et ne déconsidère pas l'administration de la justice.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** la demande de mettre fin à l'enquête pour le manquement 3.

- **MET FIN À L'ENQUÊTE** concernant le manquement 3.

7. 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).

- **CONCLUT** que MARC CARON a commis un manquement aux articles 1 et 4 du Code d'éthique et de déontologie de la municipalité de Cloridorme, en demandant à des employés municipaux d'aller collecter ses ordures près de sa résidence plutôt qu'en bordure du chemin municipalité.

- **IMPOSE** à MARC CARON pour ce manquement, une réprimande.

- **CONCLUT** que monsieur MARC CARON a commis un manquement à l'article 4 du Code d'éthique et de déontologie de la municipalité de Cloridorme, en utilisant le véhicule de la Municipalité à des fins personnelles.

- **IMPOSE** à monsieur MARC CARON, pour ce manquement, une réprimande.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif

TU/bcg

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

M^e Jules Grenier
Grenier et Grenier
Procureur de l'élu

Audience tenue à Montréal, le 28 novembre 2017

COPIE CONFORME
Ce... 14... jour de décembre 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.