

Commission municipale du Québec

Date : Le 8 décembre 2017

Dossier : CMQ-66381

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

**Personne visée par l'enquête : Pierre O'Donoughue, conseiller
Ville de Brossard**

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

DÉCISION

DEMANDE DE METTRE FIN À L'ENQUÊTE (Motifs de la décision rendue séance tenante, le 30 octobre 2017)

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie en matière municipale selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] Cette demande d'enquête déposée par monsieur Gilbert Lizotte est reçue avec quatre (4) autres demandes similaires qui visent les personnes suivantes : Serge Séguin (CMQ-66379), Claudio Benedetti (CMQ-66380) et Daniel Lucier (CMQ-66382 et CMQ-66383).

[3] Essentiellement, on reproche à monsieur Pierre O'Donoughue d'avoir omis de déclarer son intérêt pécuniaire particulier, d'avoir participé aux délibérations du conseil municipal de la Ville de Brossard (la Ville) du 16 juin 2015 ainsi qu'au vote sur la résolution 150616-260. Cette résolution est intitulée « Frais de représentation – Cause 500-09-025077-157 – Jean-Marc Pelletier c. Marc Benoît et al. – Paiement ». Selon la demande, monsieur O'Donoughue aurait contrevenu aux articles 17 et 18 du Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Brossard (le Code d'éthique).

[4] Cette résolution autorisait le paiement par la Ville de Brossard des honoraires juridiques et des frais de justice que devaient assumer les conseillers dans le dossier d'appel 500-09-025077-157.

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[5] Le 25 octobre 2017, le procureur de monsieur O'Donoughue présente une requête en irrecevabilité. Il soumet qu'en prenant les faits allégués de la demande d'enquête pour avérés, celle-ci n'est pas fondée en droit.

[6] Selon lui, les gestes reprochés au conseiller dans les reproches allégués, en plus d'être parfaitement légaux suivant la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* (RLRQ c E-2.2), la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ c C-19) et la jurisprudence pertinente, ne peuvent constituer un manquement au Code d'éthique.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

[7] Le 30 octobre 2017, la Commission entend les représentations sur ce moyen préliminaire et accueille la requête en irrecevabilité, séance tenante.

CONTEXTE

[8] Il est pertinent de rappeler le contexte et la raison d'être de l'adoption de cette résolution.

[9] Monsieur O'Donoghue, ainsi que d'autres conseillers ou ex-conseillers de la Ville de Brossard, avait été poursuivi en diffamation devant la Cour supérieure du Québec dans les dossiers 505-17-004474-096 et 505-17-005428 par Jean-Marc Pelletier, qui est un ancien maire de la Ville de Brossard et candidat à la mairie dans le cadre de l'élection du 5 novembre 2017. Ce recours visait clairement des actes que les défendeurs auraient posés dans l'exercice de leurs fonctions comme membre du conseil.

[10] Au terme d'un procès de dix-neuf (19) jours, le juge Pierre Jasmin de la Cour supérieure du Québec a condamné monsieur O'Donoghue et plusieurs conseillers ou ex-conseillers de la Ville de Brossard à payer à Jean-Marc Pelletier la somme totale de 375 000 \$².

[11] Désirant porter ce jugement en appel, monsieur O'Donoghue et d'autres conseillers participent aux discussions et aux délibérations entourant la résolution pour le paiement de ses frais juridiques, avant de voter sur celle-ci en vue de son adoption le 16 juin 2015.

[12] Le 29 mai 2017, la Cour d'appel du Québec a infirmé le jugement rendu par l'honorable Pierre Jasmin, j.c.s., dans les dossiers 505-17-004474-096 et 505-17-005428, et a ainsi rejeté l'action intentée par Jean-Marc Pelletier³.

[13] Un recours en jugement déclaratoire visant à faire casser cette résolution a été institué par un citoyen de la Ville de Brossard devant la Cour supérieure du Québec. Le 9 décembre 2015, l'honorable juge Michel Déziel, j.c.s., a rejeté ce recours et aucun appel n'a été interjeté⁴.

2. Pièce D-4, *Pelletier c. Séguin*, 2015 QCCS 242 (CanLII).

3. Pièce D-5, *Séguin c. Pelletier*, 2017 QCCA 844 (CanLII).

4. Pièce D-6, *Roy c. Brossard (Ville de)*, 2015 QCCS 5854 (CanLII).

Observations de M^e Ferraro

[14] Selon M^e Ferraro, le droit d'un élu municipal visé par une poursuite judiciaire de participer aux délibérations et de voter sur une résolution qui prévoit le paiement par la ville de ses frais juridiques a été tranché par la Cour supérieure du Québec le 9 février 2001 dans la décision *Auger c. Pavone*⁵.

[15] Dans sa requête et lors de ses observations, M^e Ferraro soumet que le raisonnement développé dans ce jugement concerne des faits similaires au présent dossier, qu'il présente comme suit :

- i. « Les articles 604.6, 604.7 et 604.12 de la *Loi sur les cités et villes* font en sorte que la municipalité n'a pas de discrétion lorsqu'un élu visé par une poursuite présente une demande de remboursement de ses frais juridiques à assumer. La protection que la municipalité doit assurer à l'élu est immédiate et automatique, et la disposition de la *Loi sur les cités et villes* qui le prévoit (l'article 604.6) est d'ordre public (voir le paragraphe 19 de la décision de la Cour supérieure);
- ii. L'absence de discrétion de la municipalité fait en sorte que disparaît tout risque d'influence que pourrait avoir le bénéficiaire de la prestation lors des débats et de l'adoption d'une résolution visant l'assumption des frais de la défense ou la représentation d'un élu (voir le paragraphe 21 de la décision de la Cour supérieure);
- iii. Quant à savoir si les conditions de l'article 604.6 de la *Loi sur les cités et villes* sont réunies, à savoir si la procédure vise un acte ou une omission posée dans l'exercice des fonctions de l'élu, ceci s'apprécie uniquement en fonction des allégations de la procédure. Bref, il faut à ce stade prendre les faits indiqués dans la procédure comme étant avérés (voir le paragraphe 22 de la décision de la Cour supérieure, pièce D-7);
- iv. La détermination du véritable contexte dans lequel l'acte reproché a été posé se fait à une étape ultérieure alors que la Ville doit prouver dans le contexte d'une demande de remboursement que l'acte est en fait une faute lourde, intentionnelle ou séparable de l'exercice des

5. 2001 CanLII 25506 (QCCS), confirmé en appel (2002 CanLII 62302 (QCCA)).

fonctions de l'élu (voir le paragraphe 23 de la décision de la Cour supérieure, pièce D-7);

- v. Il n'est pas question à ce stade des délibérations et du vote du Conseil sur la question qu'il y ait débat quant à savoir si l'élu se trouve ou non dans l'exercice de ses fonctions lorsque les actes reprochés sont posés (voir le paragraphe 24 de la décision de la Cour supérieure, pièce D-7);
- vi. De plus, l'article 362 de la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* prévoit que l'article 361 de la même loi ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt du membre consiste en des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail attachées à ses fonctions au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal. »

[16] Considérant l'état du droit sur cette question, M^e Ferraro demande à la Commission de mettre fin immédiatement à l'enquête concernant Pierre O'Donoghue puisque la demande d'enquête est manifestement mal fondée en droit.

Procureure indépendante

[17] M^e D'Aragon soumet que la Commission a le pouvoir de rejeter une demande d'enquête manifestement mal fondée en droit à un stade préliminaire.

[18] Elle précise que lors de l'examen d'une requête en irrecevabilité, les faits allégués à la demande d'enquête sont tenus pour avérés.

[19] M^e D'Aragon est d'accord avec les prétentions du procureur de monsieur O'Donoghue. Elle attire l'attention de la Commission sur certaines dispositions du Code d'éthique de la Ville.

L'ANALYSE

[20] Comme elle l'a établi dans l'affaire *Berthelot*⁶, la Commission a le pouvoir de rejeter une demande d'enquête 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

6. *Berthelot*, CMQ-66049, 14 juin 2017, par. 25-26. Voir aussi *Dépatie*, CMQ-65091, 19 mars 2015.

conclure à un acte dérogatoire de l'élu ou si la procureure indépendante admet ne pas avoir pu recueillir d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

[21] La Commission a rappelé que, dans l'intérêt public, le rejet d'une demande d'enquête à un stade préliminaire est assujéti à des critères rigoureux⁷.

[22] Pour le présent dossier, il est utile de reproduire ici certaines dispositions des articles 604.6, 604.7 et 604.12 de la *Loi des cités et villes*⁸ :

Défense assumée par la municipalité

« Article 604.6

Toute municipalité doit :

[...]

2^o assumer la défense ou la représentation, selon le cas, d'une personne qui est soit le défendeur, l'intimé ou l'accusé, soit le mis en cause, dans une procédure dont est saisi un tribunal et qui est fondée sur l'allégation d'un acte ou d'une omission dans l'exercice des fonctions de la personne comme membre du conseil, fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'un organisme mandataire de celle-ci.

Remboursement des dépenses

Article 604.7

La personne pour laquelle la municipalité est tenue de faire des dépenses, en vertu de l'article 604.6, doit sur demande de la municipalité, lui rembourser la totalité de ces dépenses ou la partie de celles-ci qui est indiquée dans la demande, dans l'un ou l'autre des cas suivants :

1^o l'acte ou l'omission de la personne, dont l'allégation a fondé la procédure, est une faute lourde, intentionnelle ou séparable de l'exercice des fonctions de la personne :

[...]

Prestation de la municipalité

Article 604.12

Constitue une condition de travail attachée à la fonction de membre du conseil, pour l'application des articles 304, 305, 361 et 362 de la *Loi sur les élections et les référendums* (chapitre E-2.2), toute prestation qui est fournie par une

7. *Jolin*, CMQ-65314, 19 mai 2015, par. 27.

8. L.R.Q. c.C-19.

municipalité à une personne ou à son égard, en vertu d'une disposition de la présente section, pendant la période où cette personne est membre du conseil de la municipalité, ou dont l'exécution fait l'objet d'une demande, d'une délibération ou d'un vote pendant cette période. »

[23] L'article 362 de la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* prévoit :

« L'article 362 ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt du membre consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail attachées à ses fonctions ou au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal.

Il ne s'applique pas non plus dans le cas où l'intérêt est tellement minime que le membre ne peut raisonnablement être influencé par lui ».

[24] Le Code d'éthique de la Ville⁹ définit l'intérêt personnel comme suit :

« 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 le cas où l'intérêt personnel consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail rattachées aux fonctions de la personne concernée au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal. »

[25] Dans le présent dossier, la Commission souscrit aux arguments présentés par le procureur de monsieur O'Donoghue et elle est d'avis que le remboursement des frais juridiques constitue une condition de travail attachée à la fonction de membre du Conseil au sens des articles 361 et 362 de la Loi. Conséquemment, les exigences stipulées aux articles 303 et 361 de la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités* ne sauraient s'appliquer.

[26] Il apparaît clairement que le remboursement des frais de défense constitue une condition de travail d'un élu municipal. Selon l'article 604.12 de la *Loi sur les cités et villes* et du Code d'éthique, l'élu qui participe aux délibérations et aux votes sur le paiement de ses frais de défenses n'est pas en conflit d'intérêts puisqu'il n'a pas un intérêt personnel dans la résolution soumise au conseil.

9. Règlement numéro REG-285-01.

[27] Sur ce point, madame la juge Hélène Langlois de la Cour supérieure s'exprime ainsi¹⁰ :

« L'absence de discrétion de la municipalité, découlant de l'application des dispositions de l'article 604.7 de la *Loi sur les cités et villes*, fait en sorte que disparaît tout risque d'influence que pourrait avoir le bénéficiaire de la prestation lors des débats et de l'adoption d'une résolution visant l'assumption de la défense ou la représentation d'un élu. « La détermination d'une obligation statutaire pour la municipalité et le fait d'énoncer à l'avance par règlement des normes spécifiques d'indemnisation éliminent l'apparence de conflit d'intérêts. » »

[28] En fonction des faits allégués dans la plainte qui doivent être tenus pour avérés à cette étape et des représentations faites, la Commission ne pourrait conclure, après l'instruction de la demande d'enquête, que monsieur Pierre O'Donoghue a commis les manquements qui lui sont reprochés. Il est donc inutile de tenir une enquête.

[29] Pour ces motifs, la demande en irrecevabilité doit être accueillie.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** la requête en irrecevabilité.
- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Pierre O'Donoghue, alléguée dans la demande d'enquête, ne constitue pas une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Brossard et qu'il n'a commis aucun manquement à celui-ci.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif

TU/bcg

M^e Julie D'Aragon
D'Aragon, Dallaire
Procureure indépendante de la Commission

M^e Rafael P. Ferraro
Gowling WLG (Canada) S.E.N.C.R.L.
Procureur de l'élu

Audience tenue le 30 octobre 2017

COPIE CONFORME
Ce 8 jour d'octobre 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.

10. Op. cité 5.