

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : Le 22 juin 2018**

**Dossier : CMQ-66655**

**Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président**

**Personne visée par l'enquête : Frédéric Lizotte, maire  
(ancien conseiller municipal)  
Municipalité de Saint-Philippe-de-Néri**

---

**ENQUÊTE EN ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE  
EN MATIÈRE MUNICIPALE  
DEMANDE DE METTRE FIN À L'ENQUÊTE SUR CERTAINS  
MANQUEMENTS ET EN IRRECEVABILITÉ**

---

## DÉCISION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie concernant Frédéric Lizotte, ancien conseiller de la Municipalité de Saint-Philippe-de-Néri (la Municipalité) et aujourd'hui maire de l'endroit, selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (la Loi)<sup>1</sup>.

[2] La demande allègue que monsieur Lizotte a manqué aux obligations prévues au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Philippe-de-Néri* (le Code d'éthique), notamment en ce qui a trait à la participation aux délibérations, ainsi qu'au vote sur des résolutions concernant le Comité des loisirs Thibouthot inc. (le Comité ou l'Organisme), alors que ce dernier avait des intérêts personnels sur ces questions. De plus, on lui reproche d'avoir eu personnellement un contrat avec cet Organisme.

[3] Le 4 juin 2018, le procureur de l'élu, M<sup>e</sup> Rino Soucy, fait une demande en irrecevabilité au motif de l'absence de fondement juridique de la demande d'enquête. Le lendemain, le 5 juin 2018, le procureur de la Commission, M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire, dépose une demande afin de mettre fin à l'enquête sur certains manquements.

[4] Le 11 juin 2018, la Commission entend les représentations sur ces moyens préliminaires.

[5] La Commission abordera tour à tour ces deux demandes et décidera par la suite sur chacune d'elles.

[6] De façon particulière, les reproches sont énoncés de la façon suivante:

« Monsieur Frédéric Lizotte, alors qu'il était conseiller municipal, aurait manqué aux obligations prévues au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Philippe-de-Néri* (le Code), à savoir:

### Votes et délibérations

#### *Résolution 61-2016 du 1<sup>er</sup> mars 2016*

- 1) Le ou vers le 1<sup>er</sup> mars 2016, il aurait omis de déclarer ses intérêts et a participé au vote et aux délibérations sur la résolution 61-2016 concernant l'octroi d'une subvention au *Comité des loisirs Thiboutot*, contrevenant ainsi au paragraphe 1 de l'article 4 du Code.

---

1. RLRQ, c. E-15.1.0.1.

***Résolution 113-2016 du 5 avril 2016***

- 2) Le ou vers le 5 avril 2016, il aurait omis de déclarer ses intérêts et a participé au vote et aux délibérations sur la résolution 113-2016 concernant le prêt d'une salle municipale au *Comité des loisirs Thiboutot* et l'octroi d'un montant pour le paiement de taxes à ce même Comité, contrevenant ainsi au paragraphe 1 de l'article 4 du Code.

***Résolution 146-2016 du 3 mai 2016***

- 3) Le ou vers le 3 mai 2016, il aurait omis de déclarer ses intérêts et a participé au vote et aux délibérations sur la résolution 146-2016 concernant l'octroi d'un montant pour la réparation des estrades et du filet sur le terrain du *Comité des loisirs Thiboutot*, contrevenant ainsi au paragraphe 1 de l'article 4 du Code.

***Résolution 137-2017 du 2 mai 2017***

- 4) Le ou vers le 2 mai 2017, il aurait omis de déclarer ses intérêts et a participé au vote et aux délibérations sur la résolution 137-2016 concernant l'octroi d'une subvention en lien avec le projet FDT au *Comité des loisirs Thiboutot*, contrevenant ainsi au paragraphe 1 de l'article 4 du Code.

***Intérêt dans un contrat avec un Organisme municipal***

- 5) Entre le 11 décembre 2016 et le 16 mars 2017, il aurait eu un intérêt dans un contrat accordé par le *Comité des loisirs Thiboutot* relativement au déneigement de la patinoire, contrevenant ainsi au paragraphe 1 de l'article 4 du Code. »

**LA DEMANDE POUR METTRE FIN À L'ENQUÊTE**

[7] Le procureur indépendant, M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire, demande à la Commission de mettre fin à l'enquête sur les manquements numéros 1 à 4, et ce, alléguant l'impossibilité de présenter une preuve pour établir l'existence des manquements en question.

**Contexte**

[8] Le *Comité des loisirs Thiboutot inc.* est une personne morale à but non lucratif qui offre des services de loisir à la population de Saint-Philippe-de-Néry.

[9] Il est admis que monsieur Lizotte ne siégeait pas au conseil d'administration de l'Organisme à l'époque des faits entourant la plainte; cependant, sa conjointe a assumé

la présidence de l'Organisme durant cette période, soit entre les mois de novembre 2015 et septembre 2017.

[10] Or, les manquements numéros 1 à 4 allèguent que monsieur Lizotte a omis de déclarer ses intérêts et a participé au vote et aux délibérations sur quatre résolutions, étant donné que ce dernier avait un contrat rémunéré avec l'Organisme<sup>2</sup>.

### Observations

[11] M<sup>e</sup> Dallaire soumet que l'enquête visait principalement à déterminer si monsieur Lizotte a retiré un avantage de l'Organisme, de telle sorte qu'il avait un intérêt personnel ou pécuniaire dans les résolutions en cause.

[12] Il soumet que les témoins interrogés et la preuve documentaire obtenue en cours d'enquête ne font pas état d'aucun avantage particulier qu'aurait reçu monsieur Lizotte en lien avec l'objet des résolutions en cause.

[13] En effet, au moment du vote sur les résolutions 61-2016 (1<sup>er</sup> mars 2016), 113-2016 (5 avril 2016) et 146-2016 (3 mai 2016), monsieur Lizotte ne savait pas qu'il allait effectuer le déneigement de la patinoire pour le compte de l'Organisme, le contrat de déneigement de monsieur Lizotte ne lui étant octroyé que le 2 mai 2017 avec l'adoption de la résolution 13-2017<sup>3</sup>.

[14] Le procureur de monsieur Lizotte ne s'oppose pas à la demande.

### L'analyse et la décision

[15] 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.

[16] Comme elle l'a établi dans l'affaire *Berthelot*<sup>4</sup>, 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 conclure à un acte dérogatoire de l'élue ou si la procureure indépendante admet ne pas avoir pu recueillir d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

---

2. Voir le manquement numéro 5.

3. *Id.*

4. *Personne visée par l'enquête : Yvan Berthelot*, CMQ-66049 (29747-17), 14 juin 2017, par. 25-26. Voir aussi *Personne visée par l'enquête : Alain Dépatie*, CMQ-65091 (28794-15), 19 mars 2015.

[17] Le rôle du procureur indépendant est de faire enquête afin de recueillir et présenter, lors de l'instruction de la demande d'enquête, les éléments de preuve pertinents et admissibles afin que la Commission, dans un objectif de recherche de la vérité, puisse décider si l'élu a commis ou non les manquements qu'on lui reproche.

[18] Le procureur indépendant peut présenter en tout temps une demande en irrecevabilité au cas d'absence de fondement juridique ou une demande de mettre fin à l'enquête, s'il estime être dans l'impossibilité de présenter une preuve pouvant soutenir les manquements reprochés au terme de son enquête.

[19] La Commission a déjà décidé que, dans l'intérêt public, le rejet d'une demande d'enquête à un stade préliminaire est assujéti à des critères rigoureux<sup>5</sup>.

[20] La Commission est satisfaite des représentations du procureur indépendant qui déclare que son enquête ne lui a pas permis de recueillir de preuve qui soutient que monsieur Lizotte a un intérêt personnel et distinct au moment où il participe et vote sur les résolutions 61-2016 (1<sup>er</sup> mars 2016), 113-2016 (5 avril 2016) et 146-2016 (3 mai 2016) et qui sont à la base des manquements numéros 1 à 4.

[21] Par conséquent, il y a lieu d'accueillir la requête du procureur indépendant et mettre fin à l'enquête pour les manquements numéros 1 à 4.

### **LA DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ**

[22] Dans sa requête, le procureur de l'élu, M<sup>e</sup> Rino Soucy, allègue l'absence de fondement en droit, à supposer même que les faits allégués soient vrais et que la requête n'a aucune chance de succès. Il est donc inutile, selon lui, de tenir l'enquête.

### **Observations**

[23] Le procureur rappelle que la Commission est saisie d'une demande d'enquête qui reproche à monsieur Lizotte d'avoir contrevenu au paragraphe 1 de l'article 4 du Code d'éthique et de déontologie, lequel se lit comme suit :

**« ARTICLE 4 : CHAMP D'APPLICATION**

*Le présent code s'applique à tout membre d'un conseil de la municipalité.*

---

5. *Personne visée par l'enquête : Manon Jolin, CMQ-65314, 19 mai 2015, par. 27.*

**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. »  
(soulignements du procureur)*

[24] De façon particulière, il soumet que tous les manquements font référence au rôle de l'élu dans les décisions prises à l'égard de l'Organisme.

[25] Or, pour prétendre qu'un tel rôle peut constituer un manquement au Code d'éthique, il importe de déterminer si le Comité est un « organisme municipal » au sens de ce code, ce qui n'est pas le cas selon M<sup>e</sup> Soucy.

[26] Le Code d'éthique définit ainsi l'expression « organisme municipal » auquel réfère son article 3 :

*« Organisme municipal*

- 1. un Organisme que la Loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité;*
- 2. un Organisme dont le conseil est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité;*
- 3. un Organisme dont le budget est adopté par la municipalité ou dont le financement est assuré pour plus de la moitié par celle-ci;*
- 4. un conseil, une commission ou un comité formé par la municipalité chargé d'examiner et d'étudier une question qui lui est soumise par le conseil;*
- 5. une entreprise, corporation, société ou association au sein desquelles une personne est désignée ou recommandée par la municipalité pour y représenter son intérêt. »  
(art. 3)*

[27] Les parties conviennent que les paragraphes 1, 2 et 4 ne s'appliquent pas en l'espèce.

[28] Par ailleurs, le procureur de l'élu soutient que les seules dispositions de l'article 3 qui doivent être analysées afin de vérifier si le Comité est un « organisme municipal » au sens du Code sont les paragraphes 3 et 5. Il soutient qu'aucune de ces deux (2)

dispositions ne trouve application en l'espèce, à la lumière de la preuve déjà communiquée au soutien de la demande d'enquête.

[29] Ainsi, pour le paragraphe 3, M<sup>e</sup> Soucy soumet que la Municipalité n'adopte pas le budget de l'Organisme et le financement de celui-ci n'est pas assuré pour plus de la moitié par celle-ci.

[30] Pour ce qui est de l'application du paragraphe 5, M<sup>e</sup> Soucy prétend qu'il faut s'en remettre aux dispositions de l'article 79 du Code municipal du Québec<sup>6</sup>, lequel établit que les affaires et les pouvoirs de la municipalité sont régis par le conseil, qui s'exprime par résolution.

[31] Or, comme aucune résolution n'a été adoptée par le Conseil de la Municipalité désignant monsieur Lizotte comme représentant de la Municipalité au sein de l'Organisme, l'on ne saurait prétendre que l'élu a été désigné par la Municipalité pour la représenter au sein de l'Organisme.

[32] Le procureur indépendant ne partage pas ce point de vue.

[33] Concernant le paragraphe 3 de l'article 3, M<sup>e</sup> Dallaire informe le Tribunal qu'il entend soumettre lors de l'instruction de la plainte, des éléments de preuve qui aideront la Commission à déterminer si, dans les faits, le Comité est un « organisme municipal » au sens du Code. Ces éléments permettront de compléter l'analyse des états financiers de l'Organisme qui seront produits au soutien de la plainte. Selon lui, le degré de participation financière de la Municipalité n'est pas correctement établi dans les états financiers de l'Organisme. En effet, les subventions salariales et les différentes ententes de partage entre l'Organisme et la municipalité ont un impact à considérer pour établir cette proportion.

[34] Pour ce qui est du paragraphe 5 de l'article 3, le procureur de l'élu entend aussi soumettre des éléments factuels permettant d'établir le degré de participation de monsieur Lizotte dans les affaires du Comité.

### **L'analyse et la décision**

[35] Dans l'exercice de sa 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.

[36] Comme elle l'a établi dans le dossier *Grémaud*<sup>7</sup>, la Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés

---

6. RLRQ, c. C-27.1.

7. *Personne visée par l'enquête : Jacqueline Grémaud*, CMQ, n° 65456 (29181-16), 7 janvier 2016.

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.

[37] La Commission a déjà rappelé que dans l'intérêt public, le rejet à un stade préliminaire d'une demande d'enquête est assujéti à des critères rigoureux<sup>8</sup>.

[38] Sur ce point, la Cour d'appel s'exprime ainsi :

« [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. »<sup>9</sup>

[39] 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 droit civil et au droit criminel<sup>10</sup>.

[40] En matière disciplinaire, le Conseil de discipline du Barreau du Québec précise 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<sup>11</sup>.

[41] Lorsque le Tribunal est saisi d'une requête en irrecevabilité, il doit, pour statuer sur celle-ci, se baser uniquement sur les faits allégués dans la demande d'enquête qu'il doit prendre pour avérés et les documents communiqués, notamment les états financiers de l'Organisme. Il ne peut tenir compte d'aucun autre élément, d'aucune évaluation ou hypothèse.

[42] À ce stade-ci, rien ne permet à la Commission d'établir si, dans les faits, le Comité est un « organisme municipal » au sens du Code. Pour ce faire, seule

---

8. *Personne visée par l'enquête* : Manon Jolin, préc., note 5, par. 27 et 28.

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. *Personne visée par l'enquête* : Manon Jolin, préc., note 5.

11. *Bérubé c. Panet-Raymond*, Conseil de discipline, Barreau du Québec, 2008 QCCDBQ 148. Voir également *Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033.



l'instruction de la demande permettra de connaître plus particulièrement la proportion exacte et effective de l'apport de la Municipalité dans les finances de l'Organisme.

[43] Dans les circonstances et après analyse, seule l'instruction de la demande permettra à la Commission de déterminer si monsieur Lizotte a commis ou non un manquement à son Code d'éthique. La demande n'est pas abusive ou frivole et l'absence de fondement juridique n'apparaît pas de façon manifeste.

[44] La Commission conclut donc que ce moyen préliminaire doit être rejeté.

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

- **ACCUEILLE** la requête du procureur de la Commission pour mettre fin à une partie de l'enquête au motif d'absence de preuve.
- **MET FIN À L'ENQUÊTE** en ce qui concerne les manquements numéros 1 à 4 mentionnés au paragraphe 3 de la décision.
- **REJETTE** la requête en irrecevabilité du procureur de l'élu.



THIERRY USCLAT, vice-président  
Juge administratif

TU/dc

M<sup>e</sup> Rino Soucy  
DHC avocats  
Procureure de l'élu

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

Audience tenue le 11 juin 2018

COPIE CONFORME  
Ce .....<sup>22<sup>e</sup></sup> jour d .....<sup>juin 2018</sup>  
CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C.M.Q.