

Commission municipale du Québec

Date : Le 20 novembre 2018

Dossiers : CMQ-66725

Juge administratif : Alain R. Roy

**Personne visée par l'enquête : Alexandre Malette, alors conseiller
Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, déposée en vertu de l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM) et visant monsieur Alexandre Malette, alors conseiller de la Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds (la Municipalité), aujourd'hui maire.

[2] Cette demande allègue que monsieur Malette aurait commis des manquements au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds* de 2014 et de 2016 (le Code d'éthique)². De façon particulière, les reproches allégués dans la demande sont liés à la participation de M. Malette à plusieurs votes et délibérations sur cinq résolutions adoptées par le conseil, dans lesquelles il avait des intérêts personnels.

[3] Le 14 août 2018, le procureur indépendant, M^e Nicolas Dallaire, dépose un exposé conjoint des faits. À la suite du dépôt de ce document, M^e Dallaire dépose la liste amendée des manquements reprochés à monsieur Malette.

[4] À l'audience, monsieur Malette reconnaît avoir commis certains des manquements qui lui sont reprochés. À la suite de ce plaidoyer, le procureur de la Commission fait une requête en arrêt des procédures pour d'autres manquements. Il demande également de rejeter certains manquements pour lesquels, il affirme ne pas avoir d'éléments de preuve à présenter à leur soutien.

1. RLRQ, c. E-15.1.0.1.

2. *Règlement 317 dictant un Code d'éthique et de déontologie révisé aux élus municipaux de Saint-Jacques-de-Leeds*, Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds, règlement no 317, entré en vigueur le 4 février 2014; *Règlement 336 dictant un Code d'éthique et de déontologie révisé aux élus municipaux de Saint-Jacques-de-Leeds*, Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds, règlement no 336, entré en vigueur le 7 septembre 2016.

MANQUEMENTS REPROCHÉS

[5] Les manquements reprochés à monsieur Malette sont les suivants :

« Résolution 157-07-14 du 7 juillet 2014

Intérêt personnel

1. Le ou vers le 7 juillet 2014, en participant aux discussions, aux délibérations et au vote sur la résolution 157-07-14 alors qu'il avait un intérêt personnel dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.1 du Code de 2014;

Intérêt pécuniaire particulier

2. Le ou vers le 7 juillet 2014, lors d'une séance du conseil, il aurait omis de divulguer son intérêt pécuniaire particulier avant les délibérations sur la résolution 157-07-14, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014;
3. Le ou vers le 7 juillet 2014, lors d'une séance du conseil, il aurait participé aux délibérations sur la résolution 157-07-14 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014;
4. Le ou vers le 7 juillet 2014, lors d'une séance du conseil, il aurait voté sur la résolution 157-07-14 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014;

Intérêt dans un contrat avec la Municipalité

5. Entre le 7 juillet 2014 et le 12 août 2014, il aurait eu un intérêt dans un contrat accordé par la Municipalité à la compagnie *Construction Jacques Malette & fils inc.*, contrevenant ainsi à l'article 5.3.6 du Code de 2014;

Résolution 177-08-14 du 18 août 2014

Intérêt personnel

6. Le ou vers le 18 août 2014, en participant aux discussions, aux délibérations et au vote sur la résolution no 177-08-14 alors qu'il avait un intérêt personnel dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.1 du Code de 2014;

Intérêt pécuniaire particulier

7. Le ou vers le 18 août 2014, lors d'une séance du conseil, il aurait omis de divulguer son intérêt pécuniaire particulier avant les délibérations sur la résolution 177-08-14, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014;

8. Le ou vers le 18 août 2014, lors d'une séance du conseil, il aurait participé aux délibérations sur la résolution 177-08-14 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014;
9. Le ou vers le 18 août 2014, lors d'une séance du conseil, il aurait voté sur la résolution 177-08-14 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014;

Résolution 174-07-16 du 18 juillet 2016

Intérêt personnel

10. Le ou vers le 18 juillet 2016, en participant aux discussions, aux délibérations et aux votes sur la résolution 174-07-16 alors qu'il avait un intérêt personnel dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.1 du Code de 2014;

Intérêt pécuniaire particulier

11. Le ou vers le 18 juillet 2016, lors d'une séance du conseil, il aurait omis de divulguer son intérêt pécuniaire particulier avant les délibérations sur la résolution 174-07-16, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014;
12. Le ou vers le 18 juillet 2016, lors d'une séance du conseil, il aurait participé aux délibérations sur la résolution 174-07-16 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014,
13. Le ou vers le 18 juillet 2016, lors d'une séance du conseil, il aurait voté sur la résolution 174-07-16 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2014,

Résolution 206-09-16 du 6 septembre 2016

Intérêt personnel

14. Le ou vers le 6 septembre 2016, en participant aux discussions, aux délibérations et au vote sur la résolution 206-09-16 alors qu'il avait un intérêt personnel dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.1 du Code de 2016,

Intérêt pécuniaire particulier

15. Le ou vers le 6 septembre 2016, lors d'une séance du conseil, il aurait omis de divulguer son intérêt pécuniaire particulier avant les délibérations sur la résolution 206-09-16, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2016;
16. Le ou vers le 6 septembre 2016, lors d'une séance du conseil, il aurait participé aux délibérations sur la résolution 206-09-16 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2016,

17. Le ou vers le 6 septembre 2016, lors d'une séance du conseil, il aurait voté sur la résolution 206-09-16 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2016;

Résolution 213-09-17 du 5 septembre 2017

Intérêt personnel

18. Le ou vers le 5 septembre 2017, en participant aux discussions, aux délibérations et au vote sur la résolution 213-09-17 alors qu'il avait un intérêt personnel dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.1 du Code de 2016;

Intérêt pécuniaire particulier

19. Le ou vers le 5 septembre 2017, lors d'une séance du conseil, il aurait omis de divulguer son intérêt pécuniaire particulier avant les délibérations sur la résolution 213-09-17, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2016;
20. Le ou vers le 5 septembre 2017, lors d'une séance du conseil, il aurait participé aux délibérations sur la résolution 213-09-17 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2016;
21. Le ou vers le 5 septembre 2017, lors d'une séance du conseil, il aurait voté sur la résolution 213-09-17 alors qu'il avait un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise par cette résolution, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code de 2016. »

LE CONTEXTE

[6] Les actes reprochés dans la demande d'enquête ont lieu au cours du mandat 2013-2017 de M. Malette, alors qu'il est conseiller municipal.

[7] Au moment des faits, Monsieur Malette est actionnaire avec son père Jacques de l'entreprise *Construction Jacques Malette et fils Inc.* (ci-après CJM). Il exerce le métier de menuisier au sein de cette entreprise.

[8] La Municipalité possède certains terrains situés au prolongement de la rue des Prés Nord qu'elle souhaite vendre à des fins de développement domiciliaire. Le Conseil municipal décrète donc la vente de ces terrains à l'enchère, à charge pour l'acheteur de respecter certaines conditions, dont celle de construire une résidence d'une certaine valeur, et ce, dans les 12 mois suivant l'acquisition du terrain.

[9] Monsieur Malette est bien au fait de ce projet puisque ce dossier est régulièrement discuté lors des séances du Conseil. Ces terrains sont vendus par la Municipalité sous condition d'y construire des immeubles dans le délai prescrit, et ce, sous peine de pénalités.

[10] Un couple formé de madame Marie-Josée Beaudoin et monsieur Patrick Gauthier souhaite s'établir à Saint-Jacques-de-Leeds. Ces derniers sont intéressés à établir leur domicile et leur commerce de vente et réparation de véhicules tout-terrain sur le territoire de la Municipalité. Au début de l'année 2016, ils contactent le maire et un conseiller municipal afin d'identifier un site qui accueillera la résidence ainsi que le commerce.

[11] Le 19 juillet 2016, le couple, par le biais de leur entreprise (9331-7691 Québec inc.), faisant affaire sous le nom de *Les tout terrains Argo PG* (Argo), achète de la Municipalité le terrain, situé au 6, route 271 afin d'y construire un garage pour leur commerce³. Le même jour, le couple acquiert de la Municipalité, un autre terrain situé au 47 rue des Prés Nord, voisin du 6, route 271, afin d'y construire leur résidence⁴.

[12] Entre-temps, le 23 mai 2016, Argo conclut un contrat avec CJM relativement à la construction du garage⁵. Plus tard, le 5 septembre 2016, un deuxième contrat est conclu relativement à la construction de la résidence⁶.

[13] Des différends naissent concernant l'exécution de ces contrats, ce qui engendre un retard important dans la construction de la résidence. Le 17 juillet 2017, madame Beaudoin, monsieur Gauthier et l'entreprise qu'ils dirigent signent une transaction et une quittance avec CJM, par laquelle, elles mettent fin aux différends. Seule la portion des plans et devis de la résidence sera réalisée par CJM⁷.

[14] C'est dans ce contexte que l'on reproche à monsieur Malette d'avoir voté sur les résolutions mentionnées que nous examinerons ci-après.

Contrat de construction d'un panneau publicitaire (manquements 1 à 5)

[15] Lors de la séance ordinaire du 7 juillet 2014, le Conseil adopte une résolution par laquelle, la Municipalité confie à CJM (par l'intermédiaire de Jacques Malette), le contrat pour l'installation de panneaux publicitaires annonçant le développement résidentiel de la rue des Prés Nord, au montant de 2 580 \$⁸. La Commission retient que monsieur Jacques Malette agit pour et au nom de CJM, puisque les factures adressées à la Municipalité pour les travaux réalisés ont été émises par CJM⁹.

3. Pièce E-16.

4. Pièce E-17.

5. Pièce E-11.

6. Pièce E-19.

7. Pièce E-26.

8. Résolution n° 157-07-14, faisant partie du procès-verbal de la séance du 7 juillet 2014, pièce E-6.

9. Pièce E-7 en liasse.

[16] Monsieur Alexandre Malette n'a pas dénoncé son intérêt et ne s'est pas retiré des délibérations. À l'audience, il admet avoir voté sur cette résolution, avoir exécuté le contrat et avoir reçu la somme de 2 874,38 \$ en plus des déboursés¹⁰.

Modalités d'acquisition des terrains du développement résidentiel municipal (manquements 6 à 9)

[17] Lors de la séance extraordinaire du 18 août 2014, le Conseil adopte une résolution qui précise les modalités d'acquisition des terrains municipaux et des exigences que les acquéreurs devront satisfaire, notamment l'obligation de construire un bâtiment habitable dans les 12 mois suivant l'acquisition, et de retenir des entrepreneurs locaux pour sa construction¹¹. La résolution est adoptée unanimement par les élus et monsieur Malette participe aux délibérations.

[18] Cette résolution est abrogée à la séance du mois de septembre 2014, pour faire suite aux conseils de l'avocat de la Municipalité¹².

Le projet de construction de M^{me} Marie-Josée Beaudoin et M. Patrick Gauthier (manquements 10 à 21)

[19] Seul le garage de l'entreprise de madame Beaudoin et monsieur Gauthier sera construit, étant donné les différends dans l'exécution du contrat.

[20] Lors de sa séance du 18 juillet 2016, le conseil municipal adopte une résolution par laquelle, il octroie un contrat de construction à une entreprise d'excavation qui n'a aucun lien avec monsieur Malette pour le prolongement du réseau d'aqueduc et d'égout afin de raccorder le garage de l'entreprise de madame Beaudoin et monsieur Gauthier, situé au 6, route 271 Sud. Encore là, monsieur Malette participe aux délibérations et vote en faveur de la résolution¹³.

[21] Lors de sa séance du mois de septembre 2016, le conseil municipal adopte une résolution afin de radier l'hypothèque légale grevant l'immeuble du garage de l'entreprise Argo¹⁴. Cette décision découle de la réalisation des engagements des acheteurs afin de

10. *Id.*

11. Résolution n° 177-08-14, faisant partie du procès-verbal de la séance du 18 août 2014, pièce E-8.

12. Résolution n° 195-09-14, faisant partie du procès-verbal de la séance du 2 septembre 2014, pièce E-10 et exposé conjoint des faits, p. 5.

13. Résolution n° 174-07-16, faisant partie du procès-verbal de la séance du 18 juillet 2016, pièce E-15.

14. Résolution n° 206-09-16, faisant partie du procès-verbal de la séance du 6 septembre 2016, pièce E-20

respecter les conditions d'acquisition du terrain¹⁵. Monsieur Malette appuie la résolution et celle-ci est adoptée à l'unanimité par les membres du conseil.

[22] Un an plus tard, le 5 septembre 2017, le conseil adopte une résolution par laquelle, le lot devant accueillir la résidence est rétrocedé en faveur de la Municipalité, étant donné le non-respect du délai de 12 mois accordé pour construire la résidence.

[23] Monsieur Malette a participé aux délibérations et voté en faveur de celle-ci¹⁶. Cette décision sera confirmée lors de la séance du 1^{er} décembre 2017, où une résolution a été adoptée, mais avec l'abstention de voter de monsieur Malette, vu la dénonciation de son intérêt.

QUESTIONS EN LITIGE

[24] La Commission doit examiner les quatre points suivants :

- a) la reconnaissance de culpabilité de monsieur Malette sur les manquements 1, 5, 6 et 18;
- b) la demande pour mettre fin à l'enquête pour les manquements numéros 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20 et 21, au motif d'absence de preuve;
- c) la demande d'arrêt des procédures pour les manquements 2, 3, 4, 7, 8 et 9, étant donné qu'ils sont inclus dans les manquements admis par l'élu;
- d) La requête en rejet des manquements 10 et 14 au motif que l'élu n'a pas commis de manquement à son Code d'éthique.

ANALYSE

Les dispositions du Code d'éthique en cause

[25] Les manquements allégués font référence aux articles 5.3.1, 5.3.6 et 5.3.7 du Code d'éthique et de déontologie, dans ses versions de 2014 et de 2016 :

15. Voir aux paragraphes 17 et 18.

16. Résolution n° 213-09-17, faisant partie du procès-verbal de la séance du 5 septembre 2017, pièce E-27.

« 5.3 Conflits d'intérêts

5.3.1 Il est interdit à tout membre 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.

[...]

5.3.6 Un membre ne doit pas avoir sciemment un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou un organisme visé à l'article 5.1.

Un membre est réputé ne pas avoir un tel intérêt dans les cas suivants :

[...]

2° l'intérêt du membre consiste dans la possession d'actions d'une compagnie qu'il ne contrôle pas, dont il n'est ni un administrateur ni un dirigeant et dont il possède moins de 10 % des actions émises donnant le droit de vote ;

5.3.7 Le membre qui est présent à une séance au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier doit divulguer la nature générale de cet intérêt, avant le début des délibérations sur cette question. Il doit aussi s'abstenir de participer à ces délibérations, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

Lorsque la séance n'est pas publique, le membre doit, en plus de ce qui précède, divulguer la nature générale de son intérêt, puis quitter la séance, pour tout le temps que dureront les délibérations et le vote sur cette question.

Lorsque la question à propos de laquelle un membre a un intérêt pécuniaire est prise en considération lors d'une séance à laquelle il est absent, il doit, après avoir pris connaissance de ces délibérations, divulguer la nature générale de son intérêt, dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait. Le présent article 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, attachés à ses fonctions 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. »

Plaidoyer de culpabilité concernant les manquements 1, 5, 6 et 18

[26] En vue d'une résolution complète du présent dossier, monsieur Malette reconnaît verbalement avoir commis les manquements suivants :

Manquement 1	Résolution n° 157-07-14 (7 juillet 2014)	Avoir participé aux discussions, aux délibérations et au vote pour l'octroi d'un contrat à la compagnie CJM pour la
--------------	---	---

		fabrication et l'installation de panneaux annonçant le projet de développement domiciliaire municipal;
Manquement 5	Concernant la résolution n° 157-07-14 (7 juillet 2014)	Avoir eu un intérêt dans un contrat accordé par la Municipalité à CJM;
Manquement 6	Résolution n° 177-08-14 (18 août 2014) (abrogée par résolution n° 195-09-14 [2 septembre 2014])	Avoir participé aux discussions, aux délibérations et au vote concernant les modalités d'acquisition de terrains faisant partie du développement résidentiel municipal, parmi lesquelles, l'obligation de confier les travaux à un entrepreneur local et l'obligation de construire le bâtiment dans un délai de 12 mois à compter de l'acquisition;
Manquement 18	Résolution n° 213-09-17 (5 septembre 2017)	Avoir participé aux discussions, aux délibérations et au vote concernant la rétrocession d'un immeuble en faveur de la Municipalité pour le non-respect des conditions mentionnées dans la résolution du 18 août 2014, pour lequel l'élu avait eu un contrat pour la construction de la résidence, mais qui a pris fin avant, pour cause d'un différend entre les parties.

[27] La Commission accepte le plaidoyer de culpabilité de monsieur Malette et le reconnaît coupable d'avoir commis les manquements 1, 5, 6 et 18.

Demande pour mettre fin à l'enquête pour les manquements 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, et 21, au motif d'absence de preuve

[28] Le procureur indépendant demande à la Commission de mettre fin à l'enquête concernant les manquements 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, et 21.

[29] À l'appui de sa demande, il allègue qu'il n'a pas de preuve à présenter qui puisse soutenir ces manquements.

[30] Plus particulièrement, M^e Dallaire mentionne qu'il n'est pas en mesure de prouver l'aspect pécuniaire de l'intérêt personnel de monsieur Malette, requis par l'article 5.3.7 du Code d'éthique.

[31] Lorsque la Commission est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, elle peut en tout temps 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.

[32] 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.

[33] En l'espèce, la Commission est satisfaite des représentations de M^e Dallaire et met fin à l'enquête concernant les manquements 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20 et 21.

La requête en arrêt des procédures concernant les manquements 2, 3, 4, 7, 8, et 9

[34] Le procureur indépendant demande au tribunal de prononcer un arrêt des procédures concernant les manquements 2, 3, 4, 7, 8 et 9, étant donné qu'ils découlent de manquements pour lesquels, monsieur Malette a admis sa culpabilité.

[35] La Commission a déjà mentionné que la procédure en matière d'éthique et de déontologie s'apparente à une procédure disciplinaire. Il s'agit d'un droit *sui generis* autonome, mais qui emprunte des notions à la fois au droit civil et au droit pénal¹⁷. Le Tribunal des professions a déjà décidé que la jurisprudence en droit pénal prohibant les condamnations multiples découlant de mêmes faits s'applique en droit disciplinaire¹⁸. La Commission a d'ailleurs appliqué ce principe dans quelques décisions¹⁹.

[36] L'arrêt des procédures peut donc être ordonné lorsque le plaidoyer de culpabilité englobe d'autres infractions faisant partie de la plainte.

[37] Dans le présent dossier, les actes reprochés aux manquements 2, 3 et 4 découlent de ceux du manquement 1, pour lequel, monsieur Malette a plaidé coupable. Il en est de même pour les actes reprochés aux manquements numéros 7, 8 et 9, lesquels découlent du manquement 6 qui a fait l'objet d'un aveu de culpabilité de la part de monsieur Malette.

17. *Personne visée par l'enquête : Manon Jolin*, CMQ, n° CMQ-65314 (28872-15), 19 mai 2015; *Personne visée par l'enquête : Hélène D. Michaud*, CMQ, n° CMQ-65662 (29374-16), 14 juillet 2016.

18. *Kenny c. Corporation professionnelle des dentistes*, 1993 CanLII9195 (T.P.), appliquant les principes de l'arrêt *R. c. Kienapple*, [1975] 1 R.C.S. 729.

19. Voir notamment *Personne visée par l'enquête : Paul Leduc*, CMQ, n° CMQ-65762 (29991-17), 30 novembre 2017; *Personne visée par l'enquête : Justin Bessette*, CMQ, n° CMQ-65452 (29871-17), 31 août 2017; *Personne visée par l'enquête : Yvan Paquet*, CMQ, n° CMQ-65762 (30209-18), 12 juillet 2018.

[38] Dans les circonstances, il y a lieu de prononcer un arrêt des procédures à l'égard des manquements numéros 2, 3, 4, 7, 8, et 9.

La requête en rejet des manquements 10 et 14

[39] À l'audience, le procureur indépendant a soumis que les manquements numéros 10 et 14 devraient être rejetés au motif que monsieur Malette n'a pas commis d'acte dérogatoire à son code d'éthique. Voici ce qu'il en est.

Manquement 10 : Avoir participé aux discussions, aux délibérations et au vote sur la résolution 174-07-16 alors que l'élu y avait un intérêt pécuniaire particulier.

[40] Lors de sa séance du 18 juillet 2016, le conseil municipal a adopté une résolution par laquelle, un contrat est octroyé à un entrepreneur privé afin de prolonger le réseau d'aqueduc et d'égout, de façon à raccorder le garage commercial, situé au 6, route 271, et pour lequel, CJM avait reçu le mandat de construire.

[41] M^e Dallaire est d'avis que l'élu, même s'il a participé aux discussions, aux délibérations et au vote sur cette résolution, n'avait pas d'intérêt pécuniaire particulier sur cette question puisqu'il n'y a pas de lien de droit entre le contrat de la Municipalité confié à un tiers pour le prolongement des infrastructures municipales et le contrat de construction qu'a eu Malette avec ses clients.

[42] L'objet de cette résolution concerne des services d'approvisionnement en eau potable et d'acheminement des eaux usées que la Municipalité offre à ses citoyens. Ces services sont justifiés et nécessaires, puisque la Municipalité assume seule la responsabilité d'offrir un réseau d'aqueduc et d'égout municipal à ses citoyens²⁰, et ce, indépendamment du rôle de l'élu dans la construction du garage.

[43] Pour ce motif, la Commission estime que ce manquement doit être rejeté.

[44] Il en est de même pour les manquements 11, 12 et 13, étant donné qu'ils découlent des faits dont émane le manquement 10 et qu'il y a absence de fondement juridique à cet égard.

Manquement 14 : Avoir participé aux discussions, aux délibérations et au vote sur la résolution 206-09-16, alors que l'élu y avait un intérêt pécuniaire particulier.

20. *Laurentides Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705.

[45] Tel que mentionné précédemment, le conseil municipal, lors de sa séance du 6 septembre 2016, a adopté une résolution par laquelle, la Municipalité accepte de radier l'hypothèque légale grevant l'immeuble du garage de l'entreprise de madame Beaudoin et monsieur Gauthier, les clients de monsieur Malette. Ce dernier participe alors aux discussions et participe au vote sur cette résolution.

[46] Le terrain sur lequel est construit le garage a été acquis de la Municipalité, sous la condition expresse des acquéreurs de respecter certaines formalités, dont celle de construire le garage dans un délai de 12 mois à compter de l'acquisition de l'immeuble. Le garage ayant été construit dans ce délai et les autres conditions satisfaites, la Municipalité a donc décidé de radier l'hypothèque légale qui garantissait le respect des conditions prévues.

[47] L'objet de cette résolution concerne exclusivement les rapports contractuels entre les acquéreurs et la Municipalité. La radiation de l'hypothèque légale n'est que la résultante du respect des obligations qui incombent aux acheteurs en vertu de la résolution et de l'acte de vente qui en découlait. L'élu n'est pas personnellement partie au contrat et l'on ne saurait lui attribuer un intérêt pécuniaire particulier dans cette résolution, uniquement parce que l'élu avait eu un contrat avec les propriétaires pour la construction du bâtiment.

[48] La Commission en vient donc à la conclusion que monsieur Malette n'a pas commis ce manquement. Pour les mêmes motifs, il y a aussi lieu de rejeter les manquements 15, 16 et 17, qui découlent des faits à l'origine du manquement 14.

LA SANCTION

[49] Au terme de ce qui précède, la Commission est maintenant appelée à se prononcer sur la sanction à imposer à monsieur Malette, compte tenu de sa déclaration de culpabilité à l'égard des manquements 1, 5, 6 et 18.

Observations du procureur indépendant

[50] M^e Dallaire rappelle les principes applicables en matière disciplinaire et les sanctions imposées par la Commission dans des cas semblables.

[51] Il est d'avis que les facteurs atténuants suivants devraient être considérés pour établir la sanction appropriée :

- Monsieur Malette a fait preuve de transparence et de collaboration durant l'enquête;
- Il n'a jamais caché les faits qui lui sont reprochés et a toujours agi de bonne foi afin d'aider la Municipalité;
- Il n'a pas commis de fraude envers la Municipalité;
- Monsieur Malette ne s'est pas enrichi à la suite du contrat obtenu par CJM de la Municipalité pour la pose de panneaux annonçant le projet domiciliaire municipal, puisque la contrepartie reçue représente les matériaux et le coût de réalisation du panneau publicitaire.

[52] Le procureur indépendant n'a pas fait de représentations particulières concernant les facteurs aggravants. Tout au plus, mentionne-t-il que monsieur Malette n'a pas pris de précautions raisonnables pour prévenir une contravention à son Code d'éthique, comme l'exige l'article 26 LEDMM.

[53] Pour les manquements aux articles 5.3.1 et 5.3.6 du Code d'éthique (versions de 2014 et 2016), M^e Dallaire recommande une réprimande, assortie ou non du remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré les manquements numéros 1, 6 et 18, soit une journée pour chacun des manquements, pour un total de 3 jours.

[54] Concernant le manquement numéro 5, il recommande le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Municipalité, et ce, pour la durée du contrat qu'il a eu avec cette dernière, établi à 36 jours (du 7 juillet 2014 au 12 août 2014).

[55] Enfin, M^e Dallaire soumet que monsieur Malette a reçu les montants suivants en salaire et allocations pour les années suivantes. Ces données sont nécessaires pour établir la base de calcul de la sanction :

- 2014 : 3 775,92 \$ (10,34 \$ par jour)
- 2016 : 3 780,80 \$ (10,60 \$ par jour)

Observations de l'élu

[56] L'élu est d'avis que les facteurs atténuants suivants devraient être tenus en compte dans l'établissement de la sanction applicable :

- il a pris conscience de ce qui lui est reproché et admet avoir contrevenu à son Code d'éthique pour les manquements 1, 5, 6 et 18;
- la Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds et ses citoyens n'ont pas été fraudés ni affectés financièrement par le fait des actes qu'il a commis;
- il estime avoir offert une contribution à sa communauté en effectuant des travaux selon le coût de revient, sans profit;
- il a agi de bonne foi en toute transparence et n'a jamais dissimulé ses gestes;
- il croit être victime du climat de vengeance de la part de la plaignante, qui est insatisfaite de l'exécution du contrat pour la construction du garage et de la résidence.

[57] Pour ces motifs, l'élu estime qu'une réprimande serait appropriée à l'égard des contraventions au Code d'éthique qui lui sont reprochées.

[58] La Commission prend acte que monsieur Malette a suivi la formation requise par l'article 15 LEDMM.

Analyse sur la sanction

[59] Les dispositions pertinentes de la LEDMM en matière de sanctions sont les suivantes :

« 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. »

[60] 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.

[61] Elle doit être établie en fonction de différents facteurs, dont la parité, la globalité et la gradation des sanctions. Ces facteurs se résument ainsi :

- La parité des sanctions : Des sanctions semblables devraient être infligées pour des manquements semblables.
- La globalité des sanctions : Lorsqu'il y a imposition de plusieurs sanctions pour plusieurs manquements, l'effet cumulatif des sanctions imposées ne doit pas résulter dans une sentence disproportionnée par rapport à la culpabilité générale du contrevenant.
- La gradation des sanctions : En matière disciplinaire, ce principe prévoit également la notion qu'un professionnel qui a déjà été condamné pour une infraction devrait se voir imposer une peine plus sévère lors d'une deuxième condamnation, à plus forte raison s'il s'agit d'une récidive²¹.

[62] De plus, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement ainsi que des dispositions de la LEDMM et des objectifs de celle-ci²².

[63] Il est établi que pour un même manquement, il peut y avoir combinaison de sanctions, puisque l'article 31 le permet, par le choix des mots « *l'imposition des sanctions suivantes* »²³.

[64] L'objectif des articles 5.3.1 et 5.3.6 du Code d'éthique de 2004 et 2006 est le même que celui prévu à l'article 304 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*²⁴ : prévenir la survenance d'un conflit d'intérêts et de faire en sorte que

21. Jean-Guy Villeneuve, Nathalie Dubé et Tina Hobday, *Précis de droit professionnel*, Éditions Yvon Blais, 2007, aux pp. 249-250.

22. *Personne visée par l'enquête* : Wayne Belvedere, CMQ, N° CMQ-65002 (28599-14), 5 décembre 2014.

23. *Personne visée par l'enquête* : Gaétan Rocheleau, CMQ, N° CMQ-66501 (30157-18), 30 mai 2018.

24. RLRQ, c. E-2.2

l'élu ne se retrouve pas dans une situation où il risque d'avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui de la Municipalité²⁵.

[65] La Commission considère la nécessité d'appliquer le Code d'éthique avec rigueur, étant donné l'intérêt du public rattaché à une charge publique municipale.

[66] D'ailleurs, un arrêt de la Cour suprême rappelle bien ce lien étroit entre l'intérêt du public et les institutions municipales :

« Le législateur a vu avec un soin jaloux à ce que les conseils municipaux soient composés d'hommes désintéressés qui, en acceptant de devenir membres du conseil, devaient se laisser guider exclusivement par l'intérêt public.

[...]

Les bonnes mœurs et l'ordre public requièrent que les municipalités soient administrées par des personnes désintéressées, que les membres du conseil n'aient pas d'intérêts ni directement ni indirectement dans aucun contrat municipal.

Ils sont les mandataires des municipalités et l'intérêt public doit être leur seul guide. »²⁶

[67] La sanction en matière d'éthique et de déontologie municipale doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux et avoir un effet dissuasif²⁷.

[68] En raison de l'importance qu'accorde le législateur pour la protection de l'intérêt public par l'établissement de règles strictes de prévention et de sanction des conflits d'intérêts, la Commission estime que l'imposition d'une simple réprimande n'est pas suffisante dans le présent dossier.

[69] Certes, monsieur Malette admet avoir contrevenu à ces deux dispositions et qu'il est conscient de leur signification. Cependant, sa bonne foi ne saurait excuser une atteinte au régime de prévention des conflits d'intérêts prévu à la fois dans le Code d'éthique et dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

[70] À cet égard, les tribunaux ont décidé que la bonne foi de l'élu, le fait que la Municipalité n'ait pas subi de préjudice ou ait été avantagée par la situation, la modicité de la valeur du contrat et le désir de rendre service à la Municipalité, ne sont pas des

25. *Arnold c. St-Ludger-de-Milot*, 2015 QCCS 3369, par. 33; voir aussi *Brousseau c. Bélanger*, [1997] R.J.Q. 1889.

26. *Angrignon c. Bonnier*, (1914) 49 S.C.R. 271, 299 et 302.

27. *Personne visée par l'enquête : Mathieu Plourde*, CMQ-65262 (29061-15), 30 septembre 2015, par. 70 et CMQ-65329 (29062-15), 30 septembre 2015, par. 83.

moyens de défense valables²⁸. Tout, au plus elles peuvent être considérées comme des facteurs pouvant atténuer la rigueur de la sanction à imposer.

[71] La Commission estime qu'il faut appliquer ces principes au présent dossier, étant la nature des manquements reprochés à monsieur Malette.

[72] D'autre part, la Commission estime que la suspension du membre du conseil pour une période donnée n'est pas envisageable dans le présent dossier. En effet, la Commission a décidé qu'un élu dont le manquement aurait pu entraîner une suspension ne pourra l'être si le mandat pendant lequel, le geste répréhensible a eu lieu, expire avant que Commission tranche²⁹, et ce, nonobstant le fait que ce dernier commence un autre mandat par la suite.

[73] Dans le présent cas, le mandat de monsieur Malette comme conseiller municipal s'est terminé le 5 novembre 2017; il en a commencé un autre par la suite en tant que maire.

[74] Concernant la remise de la somme reçue par monsieur Malette en vertu du contrat de service conclu avec la Municipalité, il serait déraisonnable d'imposer une telle sanction à ce dernier, vu la valeur du contrat obtenu. Imposer une telle sanction serait disproportionné par rapport aux circonstances et les facteurs atténuants favorables à monsieur Malette.

[75] Reste le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement à une règle prévue au code d'éthique.

[76] À cet égard, la LEDMM ne précise pas les paramètres à utiliser pour établir la durée de la période au cours de laquelle a duré le manquement.

[77] La jurisprudence suggère qu'il y a lieu de recourir aux critères appliqués en matière disciplinaire qualifiant les infractions selon le caractère continu ou non du comportement reproché³⁰. Ainsi, la proposition d'une journée de salaire pour chacune des résolutions, pour lesquelles l'élu a participé aux discussions, délibérations et au vote, respecte l'intention du législateur.

28. *Brousseau c. Bélanger*, [1997] R.J.Q. 1889 (C.A.), *Fontaine c. Laferrière*, J.E. 2000-2225 (C.S.); *Roy c. Pedneault*, [1987] R.L. 291 (C.A.); *Bussières c. Laliberté-Gosselin*, [1986] R.D.J. 191 (C.A.).

29. *Personne visée par l'enquête : Roland-Luc Béliveau*, CMQ, no CMQ-65635, 18 avril 2018; *Personne visée par l'enquête : Simon Gélinas*, CMQ, n° CMQ-66500 (30156-18), 30 mai 2018; *Personne visée par l'enquête : Gaétan Rocheleau*, CMQ, n° CMQ-66500 (30156-18), 30 mai 2018; *Personne visée par l'enquête : Yvan Paquet*, CMQ, n° 66606 (30209-18), 12 juillet 2018 et *Personne visée par l'enquête : Jean Zielinski*, CMQ, n° CMQ- 66578 (30223-18), 25 juillet 2018.

30. *Id.*

[78] Concernant le contrat obtenu de la Municipalité et pour lequel l'élu a admis sa culpabilité, le procureur indépendant propose la remise de salaire pour autant de journées de salaire que le nombre de jours qu'a duré le contrat.

[79] Tenant compte de toutes les circonstances de l'affaire et des observations soumises par l'élu et le procureur indépendant, la Commission est d'avis qu'une réprimande assortie de l'obligation de remettre toute rémunération, allocation ou autre somme reçue pour 36 jours de la Municipalité serait juste et raisonnable.

[80] Cette remise représente la somme des montants suivants :

- 372,24 \$, établi à partir du nombre de jours qu'a duré le contrat que monsieur Malette a eu avec la Municipalité (36 jours, soit du 7 juillet au 12 août 2014), multiplié par 10,34 \$, équivalant à son salaire sur une base journalière;
- 20,68 \$, représentant le produit de deux journées pour la période qu'a duré les manquements numéros 1 et 6 (une journée chacun, les 7 juillet et 18 août 2014), multiplié par le salaire journalier de 10,34 \$, tel qu'établi en 2014;
- 10,60 \$ pour la durée du manquement 18, soit une journée (5 septembre 2017), calculé de la même manière, mais selon le salaire journalier de 10,60 \$, tel qu'établi en 2017.

[81] Le montant total à remettre à la Municipalité est donc de 403,52 \$.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCEPTÉ** le plaidoyer de culpabilité de monsieur Alexandre Malette pour les manquements aux articles 1, 5, 6 et 18;
- **DÉCLARE QUE** monsieur Alexandre Malette a commis les manquements 1, 5, 6 et 18, en participant aux discussions, aux délibérations et au vote des résolutions n^{os} 157-07-14, 177-08-14, 195-09-14 et 213-09-17 en contravention aux articles 5.3.1 et 5.3.6 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds* de 2014 et de 2016 ;
- **IMPOSE**, pour chacun de ces manquements, une réprimande;
- **IMPOSE** à monsieur Alexandre Malette, le remboursement à la Municipalité de Saint-Jacques-de-Leeds de son salaire et tous autres avantages reçus en tant que conseiller pour 39 journées, soit les 7 juillet 2014 au 12 août 2014, le 18 août 2014 et

le 5 septembre 2017, pour une somme totale de 403,52 \$, et ce, dans les trente (30) jours de la décision;

- **MET FIN** à l'enquête à l'égard des manquements 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20 et 21 ;
- **PRONONCE** l'arrêt des procédures concernant les manquements 2, 3, 4, 7, 8 et 9.



ALAIN R. ROY
Juge administratif

ARR/dc

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

Audience tenue à Thetford Mines, le 14 septembre 2018

COPIE CONFORME
Ce 20 jour d'..... novembre 2015
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.