

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE LABELLE

N° de dossier : 560-17-002606-264

COUR SUPÉRIEURE
(chambre civile)

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC (Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale), désignée conformément à l'article 19 de la *Loi sur la Commission municipale*, personne morale de droit public, ayant son siège au 1126, Grande Allée Ouest, 6^e étage, dans la ville et le district de Québec, province de Québec, G1S 1E5.

Demanderesse

c.

NORMAND ST-AMOUR, en sa qualité de maire de la Municipalité de Chute-Saint-Philippe, domicilié et résidant au 445, chemin des Voyageurs, dans la ville de Chute-Saint-Philippe, district judiciaire de Labelle, province de Québec, J0W 1A0.

Défendeur

ACTION EN DÉCLARATION D'INHABILITÉ

(*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, art. 303, 304, 308 et 361)

MISE EN CONTEXTE

1. Les organismes municipaux relèvent exclusivement de la législature provinciale en droit constitutionnel canadien¹, de sorte que les villes et municipalités « *sont des créatures des provinces dont elles tirent leurs pouvoirs de légiférer; c'est-à-dire qu'elles exercent des pouvoirs et des fonctions confiés par les législatures provinciales dont ces dernières devraient autrement se charger* »²;

¹ Article 92 (8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).

² *Longueuil (Ville de) c. Godbout*, [1997] 3 R.C.S. 844, p. 881.

2. À ce titre, le législateur provincial a déterminé, dans différentes lois, leur fonctionnement, leurs droits, leurs obligations ainsi que la composition des conseils de ces organismes municipaux;
3. La Commission municipale du Québec (ci-après : CMQ) est un organisme d'État créé par la *Loi sur la Commission municipale*³ voué exclusivement au monde municipal dont l'objectif est d'améliorer la gouvernance, la gestion et la confiance des citoyens dans leurs institutions;
4. Selon le cadre législatif applicable et l'objet du mandat, la CMQ peut agir comme tribunal administratif, arbitre, enquêteur, poursuivant, administrateur, tuteur, conseiller, médiateur ou un auditeur;
5. La Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (ci-après : DEPIIM) est désignée conformément à l'article 19 de la *Loi sur la Commission municipale* pour agir en trois matières :
 - a. L'éthique et la déontologie des élus municipaux⁴;
 - b. L'inhabilité, l'inéligibilité et l'incapacité provisoire des élus municipaux⁵;
 - c. La commission d'actes répréhensibles à l'égard des organismes municipaux⁶.

L'INHABILITÉ

6. La *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁷ (« LERM ») prévoit les conditions devant être remplies par une personne afin qu'elle puisse devenir membre d'un conseil municipal (conditions d'éligibilité) et les situations pouvant mener à sa destitution (causes d'inhabilité);
7. En effet, les articles 300 à 306 de la LERM établissent des limites au droit d'exercer les fonctions de membre d'un conseil municipal en prévoyant différentes causes d'inhabilité;
8. D'abord, le 2^e paragraphe du 1^{er} alinéa de l'article 303 de la LERM prévoit qu'est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité, pour une période de 5 ans, la personne qui :

[...] « en contravention de l'article 361 quant à une question devant être prise en considération par un conseil, un comité ou une commission dont elle est membre et dans laquelle elle sait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier :

a) ne divulgue pas la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations sur cette question, lorsqu'elle est présente à la séance où

³ RLRQ, c. C-35, art. 21.

⁴ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E -15. 1. 0 .1, art. 20 et s.

⁵ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM), RLRQ, c. E-2,2, art. 308 et 312.1.

⁶ *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D.11.1, art. 17.1.

⁷ LERM, précité note 5, art. 61 à 67 et 300 à 308.

celle-ci doit être prise en considération, ou, dans le cas contraire, dès la première séance du conseil, du comité ou de la commission où elle est présente après avoir pris connaissance du fait que la question a été prise en considération;

b) ne s'abstient pas de participer aux délibérations sur cette question et de voter ou de tenter d'influencer le vote sur celle-ci;

c) ne quitte pas la séance après avoir divulgué la nature générale de son intérêt, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur cette question, lorsque la séance n'est pas publique.

9. Quant au 1^{er} alinéa de l'article 361 de la LERM, il prévoit que :

Le membre du conseil d'une municipalité 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 et s'abstenir de participer à celles-ci et de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

10. Ensuite, l'article 304 de la LERM prévoit qu'est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité, pendant une période de 5 ans, la personne qui « *sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil d'une municipalité ou de membre d'un organisme municipal, a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou l'organisme* »;

11. Finalement, les articles 308 et 309 de la LERM prévoient que la Commission municipale du Québec peut intenter une action en déclaration d'inhabilité contre un membre du conseil devant la Cour supérieure avant l'expiration d'un délai de cinq ans après la fin du mandat du défendeur au cours duquel il est allégué que l'inhabilité a existé.

LES FAITS

12. Le Défendeur est maire de la Municipalité de Chute-Saint-Philippe (ci-après : la Municipalité) depuis plus de quinze ans;

13. Le ou vers le 22 février 2022, la Municipalité dépose un recours judiciaire contre le Procureur général du Québec concernant l'état de la digue Morier dans le dossier 560-17-002417-241 (**Pièce P-1**);

14. Selon la Municipalité, la digue est en mauvais état et nécessite des travaux urgents de stabilisation et elle reproche notamment au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de ne pas assurer adéquatement la surveillance, l'entretien et le maintien de ses ouvrages ératiques;

15. La procédure vise notamment à contraindre le gouvernement du Québec à mandater, à ses frais, une firme indépendante chargée de produire un rapport

détaillé sur l'état de la digue, à réaliser les travaux recommandés par les experts et à en assurer la surveillance et l'entretien conformément aux exigences légales;

16. Le recours comporte également un volet en dommages-intérêts lié aux événements du 3 décembre 2023 en lien avec un état d'urgence, décrété à la demande du MDDELCC et du ministère de la Sécurité publique en raison de l'instabilité jugée dangereuse de la digue Morier;
17. Les autorités ont alors estimé qu'une évacuation de la Municipalité devait être réalisée dans un délai de deux heures;
18. La Municipalité reproche aux différents ministères de ne pas avoir fourni aux administrations locales des outils adéquats pour faire face à de telles situations et de ne pas avoir soutenu suffisamment les élus et les directions générales dans l'application des mesures d'urgence. Par ailleurs, la procédure allègue un manque de considération envers les élus municipaux.
19. Ainsi, en raison des préjudices allégués dans la demande, le Défendeur réclame personnellement 150 000 \$ en dommages moraux et 200 000 \$ en dommages punitifs;
20. Le conseil municipal a adopté plus d'une vingtaine de résolutions autorisant l'introduction du recours ainsi que le paiement des frais judiciaires (**en liasse, Pièce P-2**) :

2024	2025	2026
16 janvier	21 janvier	19 janvier
4 avril	11 février	13 avril
14 mai	8 avril	11 mai
11 juin	13 mai	
9 juillet	10 juin	
2 août	9 juillet	
10 septembre	26 août	
12 novembre	2 octobre	
10 décembre	18 novembre	
	9 décembre	

21. Le 13 février 2026, le Défendeur, accompagné de son avocat, a été rencontré par la DEPIM dans le cadre d'une enquête administrative;
22. Lors de cette rencontre, le Défendeur est informé des enjeux que soulève son intérêt dans le contrat de représentation juridique de la Municipalité, sa participation aux séances du conseil et son omission de déclarer son intérêt lors de l'adoption des résolutions autorisant le paiement des frais juridiques associés au dossier 560-17-002417-241;

- 23.Or, tel qu'il appert du tableau ci-dessus, lors de l'adoption de résolutions subséquentes à cette rencontre, le Défendeur n'a pas modifié son comportement;
- 24.Le 3 juin 2026, la DEPIM a sollicité la Municipalité afin qu'elle consente à une renonciation partielle au secret professionnel, de façon à autoriser la communication des factures détaillées relatives aux services juridiques rendus dans le dossier portant le numéro 560-17-002417-241 (**Pièce P-3**);
- 25.Le 9 juin 2026, suivant les interventions de la DEPIM en cours d'enquête, le conseil municipal adopte la résolution n° 13235-2026 permettant le changement de procureur pour le maire dans le dossier mentionné ci-dessus (**Pièce P-4**);
- 26.Cette résolution autorise le remboursement ou la prise en charge par la Municipalité des honoraires professionnels engagés par le Défendeur (**Pièce P-4**);
- 27.Tel qu'il appert de cette résolution, avant le 9 juin 2026, le Défendeur n'avait aucun contrat distinct de celui de la Municipalité pour faire valoir ses intérêts personnels;
- 28.Le 23 juin 2026, la Municipalité adopte la résolution n° 1352-2026 par laquelle est notamment réitéré le remboursement des honoraires professionnels engagés par le Défendeur et confirme sa participation dans le cadre des séances du conseil municipal (**Pièce P-5**);
- 29.Le 26 juin 2026, la Municipalité transmet, par l'entremise de ses procureurs, une correspondance en réponse à la demande de renonciation partielle au secret professionnel à laquelle sont jointes les résolutions du 9 et 23 juin 2026 (en liasse, **Pièce P-6**);
- 30.Le 14 juillet 2026, suivant des échanges entre la DEPIM et la Municipalité, celle-ci l'informe de son refus de renoncer partiellement au secret professionnel dans le dossier 560-17-002417-241 (**Pièce P-7**). Tel qu'il appert de cette correspondance et comme il sera démontré lors de l'audience, des deniers publics ont été engagés afin de servir les intérêts personnels du Défendeur;

ANALYSE DE L'INTÉRÊT PÉCUNIAIRE PARTICULIER DU DÉFENDEUR

(303 et 361 de la LERM)

- 31.Comme l'édictent les articles 303 et 361 de la LERM, un membre du conseil municipal qui sait avoir un intérêt pécuniaire particulier, direct ou indirect, dans une question devant être prise en considération par un conseil, doit :
- a) Déclarer cet intérêt avant le début des délibérations;
 - b) Ne pas participer aux délibérations;
 - c) Ne pas voter ni tenter d'influencer le vote.

32. Le Défendeur n'a pas déclaré son intérêt. Les procès-verbaux (**en liasse, Pièce P-2**) ne contiennent aucune mention particulière à cet effet;
33. Rappelons qu'au sens du 4^e paragraphe du 1^{er} alinéa de l'article 2814 du Code civil du Québec, le procès-verbal d'une municipalité est un acte authentique;
34. Le Défendeur a participé aux délibérations. Tel qu'il sera démontré lors de l'audience, le Défendeur répondrait fréquemment aux questions des citoyens⁸, ce qui est en soi suffisant;
35. Selon la jurisprudence⁹ « [...] *les délibérations doivent être tenues inclure tous les propos entourant et conduisant à une prise de décision* ». Il n'est donc pas nécessaire que le procès-verbal reflète un débat sur la question en jeu;
36. La preuve ne démontre pas que le Défendeur a voté ou qu'il a tenté d'influencer le vote sur les résolutions. Les procès-verbaux sont muets sur cette question et le maire, contrairement aux autres membres du conseil, n'est pas tenu de voter¹⁰;
37. Le Défendeur avait un intérêt pécuniaire particulier sur les résolutions soumises au conseil. En effet, le fait que la Municipalité acquitte les honoraires professionnels liés à la poursuite personnelle en dommages-intérêts intentée par le Défendeur affecte directement son patrimoine, puisqu'il n'a pas à assumer lui-même ces dépenses;
38. À ce sujet, les professeurs Héту et Duplessis précisent¹¹ :
- [...] On entend par « intérêt pécuniaire particulier », un intérêt qui est susceptible d'avoir un effet sur le patrimoine du membre du conseil et qui est différent de l'ensemble des citoyens qui seraient affectés par la décision du conseil. L'intérêt est direct s'il existe sans l'intermédiaire d'un tiers; il est indirect si la question soumise intéresse un tiers, mais affecte quand même le patrimoine du membre du conseil. Un actionnaire d'une compagnie ne peut se cacher derrière elle pour dire qu'il n'a pas de conflit d'intérêts.*
39. Le Défendeur agit en pleine connaissance de cause. Ce dernier sait qu'il est codemandeur dans le recours judiciaire visant le Procureur général et il connaît le contenu des résolutions visant le paiement des frais liés à ce recours;

⁸ Béliveau c. Commission municipale du Québec, 2019 QCCS 2416, par. 18.

⁹ Guy Pelletier et al. c. Laurin Lefebvre, J.E. 96-1099 (C.S.), p. 17; Michel Poirier c. Me Noé Leclerc, J.E. 94-560 (C.A.), l'honorable Gérard MacCarthy, p. 5; Gilles Bourdeau c. Jean Laplante, J.E. 96-1359 (C.S.) p. 7; Clément Perron et al. c. Mario Cossette et al., J.E. 95-62 (C.S.), p. 10.

¹⁰ Code municipal, RLRQ, c. C-27.1, art. 161.

¹¹ Héту, Jean et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina, Droit municipal : Principes généraux et contentieux, vol. 1, 2^e éd., Brossard (Qc), Wolters Kluwer, section 2.4 « Les séances du conseil », plus particulièrement 2.4.5 « Le vote », par. 2.80, en ligne, consulté le 22 mai 2026.

40. En ce qui concerne la connaissance dudit intérêt pécuniaire particulier, la Cour d'appel dans l'affaire *Fortin c. Gadoury*¹² s'exprime ainsi :

Dès lors, si le contexte législatif en vigueur jusqu'en 1987 permettait de conclure que le mot « sciemment » devait comporter la présence et la preuve d'une intention coupable pour que l'incapacité soit décrétée, il n'en va plus de même maintenant et, dépourvue de toute connotation pénale impliquant la mens rea, l'expression « sciemment » signifie uniquement « en pleine connaissance de cause ».

41. Le Défendeur, ayant omis de déclarer son intérêt et ayant pris part aux délibérations sur plus d'une vingtaine de résolutions, alors qu'il savait avoir un intérêt pécuniaire particulier, direct ou indirect, relativement à une question soumise à l'examen du conseil, doit être déclaré inhabile à exercer sa charge;

INTÉRÊT DANS UN CONTRAT

(304 de la LERM)

42. L'article 304 de la LERM empêche les élus municipaux d'avoir un intérêt, direct ou indirect, dans un contrat avec l'organisme dont il est l'un des dirigeants, sauf lorsqu'une exception se retrouve à la loi, notamment les articles 305 et 305.0.1 de la LERM;

43. Cette prohibition n'est pas nouvelle en droit municipal et on retrace son fondement dans l'*Acte des Municipalités et des Chemins du Bas-Canada de 1855*¹³ :

Et nulle personne recevant un traitement pécuniaire de la municipalité pour ses services, ayant directement un indirectement par elle-même ou par son associé, un contrat quelconque ou intérêt dans un contrat avec ou pour la municipalité, ne pourra être élue ou nommée ni agir comme conseiller dans une telle municipalité.

44. En 1914, dans l'arrêt *Lapointe c. Messier*¹⁴, la Cour suprême du Canada souligne les principes qui sous-tendent cette interdiction pour un membre du conseil d'avoir un intérêt dans un contrat avec la Municipalité. La Cour affirme que :

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 municipes et l'intérêt public doit être leur seul guide.

45. Au sujet de cette interdiction, qui n'est pas unique au Québec¹⁵, le juge Jacques de la Cour d'appel¹⁶ exprime cette opinion qui démontre que cette interdiction doit être interprétée rigoureusement :

¹² J.E. 95-705.

¹³ 18 V. c. 100, art. XVII.

¹⁴ 49 R.C.S. 271.

¹⁵ *La Reine c. Wheeler*, [1979] 2 RCS 650.

¹⁶ *Roy c. Pedneault*, [1987] R.L. 294 (C.A.), par. 20.

Le juge de première instance déclare avec raison que le but de la loi est d'assurer la transparence des hommes publics :

“La loi cherche donc à placer tous les membres d'un conseil municipal dans une position de totale impartialité ou désintéressement personnel, leur seul souci et leur seule inquiétude devant être l'intérêt de la communauté. C'est en même temps un effort du législateur pour atteindre ce que l'on appelle aujourd'hui la transparence des hommes publics.”

46. Quatre conditions sont requises pour constater une contravention à l'article 304 de la LERM :

- a) Un contrat avec la Municipalité;
- b) Un intérêt direct ou indirect;
- c) Sciemment;
- d) En cours de mandat.

47. La preuve démontre que la Municipalité a contracté, dans un premier temps, avec la firme d'avocats Gattuso Bouchard Mazzone pour la représenter dans ce recours (**Pièce P-2**, procès-verbal 16 janvier 2024). Ce mandat a par la suite été repris par M^e Frédéric Bérard (**Pièce P-2**, procès-verbal 26 août 2025);

48. Il existe donc un contrat de représentation juridique entre la Municipalité et les firmes d'avocats mentionnées ci-haut, dont bénéficie le Défendeur qui est codemandeur au litige tel qu'il appert de la résolution n° 12562-2024 (**Pièce P-2**, procès-verbal 16 janvier 2024);

49. Ajoutons qu'il n'est pas nécessaire que le contrat soit conclu entre le membre du conseil et la municipalité, il peut l'être entre un tiers et la municipalité, à condition que le membre du conseil ait un intérêt dans ce contrat¹⁷;

50. En ce qui concerne l'intérêt direct ou indirect, la jurisprudence interprète largement la notion d'intérêt qui, contrairement aux articles 303 et 361 de la LERM, n'a pas à être pécuniaire :

L'intérêt direct ou indirect n'a pas à être pécuniaire et peut résulter en un avantage tout autre qui, ultimement, aura pour conséquence d'améliorer sa situation ou celle d'une personne de son entourage¹⁸.

51. Le Défendeur réclame, à titre personnel, 350 000 \$ en dommage-intérêt, alors que la Municipalité assume l'intégralité des frais juridiques liés au recours;

52. Il apparaît manifeste que le Défendeur retire un avantage direct de la représentation juridique financée entièrement par la Municipalité avec les deniers publics, et que cet état de fait améliore sa situation personnelle;

¹⁷ *Martineau c. Bonhomme*, 1999 CanLII 11649 (QC CS), par 31. Confirmé par *Martineau c. Bonhomme*, 2000 CanLII 29895 (QC CA).

¹⁸ *Procureur général du Québec c. Arnold*, 2015 QCCS 3369, par. 30 et *Lacroix c. Cyr*, 2013 QCCS 1859, par 57.

53. En ce qui concerne la connaissance, la Demanderesse réfère à l'affaire *Fortin c. Gadoury*, citée précédemment, précisant que l'élu doit avoir agi « en pleine connaissance de cause »;
54. Tel qu'il appert de la résolution n° 13235-2026 (**Pièce P-4**) adoptée le 9 juin 2026, le Défendeur semble avoir un contrat de représentation distinct de celui de la Municipalité.

POUR CES MOTIFS PLAISE À LA COUR DE :

ACCUEILLIR la présente action en déclaration d'incapacité;

DÉCLARER le Défendeur, Normand St-Amour, incapable d'exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité locale ou régionale pour une durée de cinq (5) ans à compter du jugement, conformément à l'article 303 de la LERM, et ce, de manière concurrente avec la période d'incapacité prévue par l'article 304 de la LERM;

DÉCLARER le Défendeur, Normand St-Amour, incapable d'exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité locale ou régionale pour une durée de cinq (5) ans à compter du jugement, conformément à l'article 304 de la LERM, et ce, de manière concurrente avec la période d'incapacité prévue par l'article 303 de la LERM;

ORDONNER l'exécution provisoire du jugement à intervenir nonobstant appel;

LE TOUT, avec frais si contestée.

Québec, le 20 juillet 2026

Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale

Direction des enquêtes et des poursuites en
intégrité municipale
Commission municipale du Québec
Partie demanderesse

M^e Dave Tremblay et M^e Laurie Beaulieu
1126, Grande Allée Ouest, 6^e étage
Québec (Québec) G1S 1E5
Téléphone : 418 691-2014
Télécopier : 418 691-2099
dave.tremblay@cmq.gouv.qc.ca
laurie.beaulieu@cmq.gouv.qc.ca