

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : le 15 avril 2024

Dossier : CMQ-70129-001 (33651-24)

Sous la présidence du juge administratif : Philippe Asselin

**Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale**

Partie poursuivante

C.

Pierre Fortier
Maire, Ville de Plessisville

Personne élue visée

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

DÉCISION

PREMIÈRE PARTIE : LES MANQUEMENTS REPROCHÉS

APERÇU

[1] La Commission municipale du Québec (la Commission ou le Tribunal) est saisie d'une citation en déontologie municipale concernant Pierre Fortier, maire de la Ville de Plessisville (la Ville), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (la LEDMM).

[2] Au cœur de l'affaire : l'octroi et la réalisation de contrats dans le cadre de l'événement Plaisirs d'été 2023, où la population de Plessisville et des environs était conviée à festoyer, tout en profitant des produits offerts par les quelques microbrasseries et camions de cuisine de rue² qui étaient présents pour l'occasion.

[3] Monsieur Fortier, étant actionnaire et administrateur d'une des microbrasseries invitées par la Ville à participer aux festivités et qui a été choisie pour brasser la bière officielle de l'événement, certains manquements en regard du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Plessisville*³ (le Code) lui sont reprochés dans la citation⁴ déposée par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission (la DEPIM)⁵ :

- « I. Au plus tard le 21 juillet 2023, la Ville a conclu une entente avec la microbrasserie Jackalhop pour sa participation à l'événement plaisirs d'été 2023 alors que l'élu est le principal actionnaire et administrateur de cette entreprise, contrevenant ainsi à l'article 5.3.6 du Code;
- II. Le ou vers le 3 avril 2023, concernant la résolution no. 097-23, l'élu n'a pas divulgué avant le début des délibérations son intérêt pécuniaire particulier, ne s'est pas abstenu de voter sur cette question et de participer aux délibérations, contrevenant ainsi à l'article 5.3.7 du Code;
- III. Au plus tard le 15 juin 2023, l'élu principal actionnaire et administrateur de la microbrasserie Jackalhop a obtenu le contrat pour brasser la bière

¹ RLRQ, c. E-15.1.0.1.

² Communément appelés « *food trucks* ».

³ *Règlement 1801 relatif à l'adoption du code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Plessisville*, adopté le 7 février 2022, pièce P-1.

⁴ *Citation re-modifiée* du 1^{er} février 2024.

⁵ La DEPIM agit à titre de partie poursuivante et la division juridictionnelle de la Commission agit pour sa part en tant que tribunal administratif : *Langlois c. Commission municipale du Québec*, 2021 QCCS 210, par. 22 à 24 et 48 à 68. Requête pour permission d'appeler rejetée, 2021 QCCA 1579.

officielle de l'événement municipal plaisirs d'été 2023, contrevenant ainsi à l'article 5.3.6 du Code. »

[4] Monsieur Fortier plaide non coupable à ces manquements. Essentiellement, ce dernier soutient ne pas avoir agi en toute connaissance de cause et qu'on ne peut conclure à certains manquements puisqu'il y a absence de contrats. Si toutefois de tels contrats devaient être reconnus, monsieur Fortier prétend alors bénéficier de certains cas d'exception.

[5] Comme nous le verrons, le Tribunal est d'avis que les moyens de défense soulevés par monsieur Fortier s'avèrent fondés, sauf en ce qui concerne un des manquements reprochés pour lequel une contravention au Code a été commise.

[6] Concilier ses activités entrepreneuriales avec ses fonctions municipales exige de la personne élue une vigilance constante.

QUESTIONS EN LITIGE

[7] En fonction du contexte qui suivra et des manquements reprochés à la personne élue dans le présent dossier, les questions sur lesquelles le Tribunal doit statuer sont les suivantes⁶ :

1. Le 3 avril 2023, monsieur Fortier a-t-il contrevenu à l'article 5.3.7 du Code en ne divulguant pas son intérêt pécuniaire particulier, en participant aux délibérations et en ne s'abstenant pas de voter sur la résolution numéro 097-23 par laquelle le prix d'accès pour les microbrasseries invitées à l'événement Plaisirs d'été 2023 a été fixé par le conseil municipal?
2. Au plus tard le 15 juin 2023, monsieur Fortier a-t-il contrevenu à l'article 5.3.6 du Code lorsque la Microbrasserie Jackalhop inc. a obtenu de la Ville un contrat pour brasser la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023?
3. Dans le cadre de la participation de la Microbrasserie Jackalhop inc. à l'événement Plaisirs d'été 2023 organisé par la Ville et ayant eu lieu le 21 juillet 2023, monsieur Fortier a-t-il contrevenu à l'article 5.3.6 du Code?

[8] Voyons maintenant les événements qui ont mené au dépôt de la citation en déontologie municipale à l'encontre de monsieur Fortier.

⁶ Ces questions ont été principalement élaborées à partir de celles proposées par chacune des parties dans l'*Attestation commune* du 21 décembre 2023. Le Tribunal a également revu l'ordre de celle-ci en fonction de la chronologie des événements.

CONTEXTE

Élu municipal et entrepreneur

[9] Au terme d'un mandat de quatre ans comme conseiller municipal à la Ville, monsieur Fortier est élu maire de celle-ci lors des élections générales municipales de novembre 2021.

[10] Avant de s'impliquer en politique municipale, le cheminement professionnel de monsieur Fortier était orienté dans le domaine de l'entrepreneuriat.

[11] En effet, au début des années 80, monsieur Fortier débute ses activités en démarrant plusieurs entreprises dans le domaine agricole, lesquelles sont exploitées avec les membres de sa famille.

[12] À partir de 2010, les intérêts de monsieur Fortier dans le monde des affaires évoluent. Ouvrant ses horizons au-delà du monde agricole, celui-ci offre maintenant ses connaissances et ses expériences entrepreneuriales ainsi que certaines possibilités de financement à d'autres personnes qui désirent créer de nouvelles entreprises.

[13] Lorsqu'il participe ainsi au développement ou au financement d'une entreprise, monsieur Fortier ne gère pas celle-ci et n'y travaille pas. Celui-ci agit plutôt à titre de mentor auprès des personnes qui administrent au quotidien cette entreprise, tout en gardant un œil sur les résultats financiers.

[14] En 2020, Maxim Tremblay, Marc-Olivier Pouliot et Édouard Ferron, qui sont des amis d'enfance, caressent le projet de se lancer en affaires et d'ouvrir une microbrasserie. Le trio s'avère prometteur : monsieur Tremblay est déjà brasseur et possède les connaissances requises dans ce domaine, monsieur Ferron maîtrise la comptabilité et monsieur Pouliot est à compléter sa formation en administration des affaires avec un profil en ressources humaines.

[15] Par le biais du bouche-à-oreille, les futurs entrepreneurs sont mis en contact avec monsieur Fortier, lequel possède déjà une entreprise⁷ qui dispose d'un terrain à Plessisville⁸ avec le potentiel voulu pour la réalisation du projet.

[16] Leurs discussions sont fructueuses. Le 24 octobre 2020, messieurs Fortier, Tremblay, Ferron et Pouliot signent une convention entre actionnaires⁹. Par cet acte, l'actionariat de l'entreprise qui appartenait à monsieur Fortier est modifié, afin d'y intégrer les trois nouveaux partenaires d'affaires :

- Monsieur Fortier, qui investit un montant de 60 000 \$ comme mise de fonds pour financer les activités de départ de l'entreprise, devient détenteur de 200

⁷ Les Ruchers de l'Érable inc., laquelle existe depuis le 18 octobre 2017, pièce P-16.

⁸ Lot 4 017 354 du cadastre du Québec, pièces P-19 et P-21.

⁹ Pièce P-15.

actions de catégorie A et de 200 actions de catégorie B, lesquelles permettent respectivement de participer aux profits et de détenir 100 % du droit de vote;

- Messieurs Tremblay, Ferron et Pouliot, qui pour leur part investissent 30 000 \$ chacun, détiennent respectivement une action de catégorie D, ce qui confère le droit de recevoir un dividende fixe de 8 % par an, mais sans droit de vote.

[17] Monsieur Fortier demeure le seul administrateur de l'entreprise à titre de président et secrétaire de celle-ci¹⁰.

[18] Le projet prenant de plus en plus forme, le nom de l'entreprise est remplacé par celui de la Microbrasserie Jackalhop inc. (la Microbrasserie Jackalhop) le 3 novembre 2020¹¹.

[19] En juillet 2021, même si la pandémie de COVID-19 sévit toujours, la Microbrasserie Jackalhop ouvre officiellement ses portes.

[20] Considéré comme un « investisseur passif »¹², monsieur Fortier ne gère pas la microbrasserie et n'est pas informé de son administration courante. Son implication consiste à participer à des réunions de façon occasionnelle avec les autres actionnaires et à consulter les bilans financiers¹³.

[21] Après son élection en tant que maire de la Ville à l'automne 2021, monsieur Fortier décide de consacrer moins de temps à son mentorat dans le monde des affaires. En effet, ce dernier désire plutôt se concentrer sur un projet qui lui tient particulièrement à cœur, soit le regroupement de la Ville de Plessisville et de la Municipalité de la paroisse de Plessisville.

[22] En 2023, le projet de regroupement connaît un dénouement positif¹⁴ et monsieur Fortier, qui a consacré dans celui-ci beaucoup de temps, est très fier de cette réussite.

L'événement Plaisirs d'été 2023

[23] Plaisirs d'été est le plus gros événement de l'année à Plessisville. Les festivités sont organisées par la Ville et s'adressent aux familles. Des brasseurs et des camions de nourriture de rue provenant des environs sont réunis dans un même endroit pour l'occasion, permettant ainsi aux visiteurs de manger et de déguster de la bière, tout en profitant de l'ambiance d'un chansonnier ou d'un groupe musical¹⁵.

¹⁰ Pièce P-16 et liste des admissions convenues entre les parties dans l'*Attestation commune* du 21 décembre 2023.

¹¹ Pièce P-16.

¹² Témoignage de monsieur Pouliot.

¹³ Témoignages de monsieur Fortier et de monsieur Pouliot.

¹⁴ La nouvelle ville sera officiellement constituée le 1^{er} janvier 2024.

¹⁵ Pièce P-2.

[24] À la suite de l'édition tenue en 2022, la Ville décide de ne pas renouveler son partenariat avec l'organisme qui était chargé d'organiser l'événement. La Ville reprend alors les rênes du projet, et ce, afin d'être totalement autonome pour l'organisation et le déroulement de l'édition 2023.

[25] Au début du mois de février 2023, Véronique Bachand, qui occupe le poste de coordonnatrice au rayonnement et au développement à la Ville, transmet à toutes les microbrasseries environnantes un courriel d'invitation pour participer à l'édition 2023 de Plaisirs d'été.

[26] L'événement se tiendra le 21 juillet 2023 au Carrefour de l'Érable à Plessisville, un immeuble de la Ville situé dans le Parc municipal de la rivière Bourbon¹⁶. Entre 4 000 et 5 000 personnes y sont attendues.

[27] Cinq ou six microbrasseries répondent positivement à l'invitation de la Ville.

[28] Peu de temps après, madame Bachand a des communications avec monsieur Pouliot de la Microbrasserie Jackalhop. Madame Bachand désire que ce soit précisément cette entreprise qui brasse la bière officielle de Plaisirs d'été 2023 puisqu'il s'agit de la seule microbrasserie située sur le territoire de la Ville¹⁷.

[29] Dans le cadre d'échanges¹⁸ qui surviennent à la mi-février 2023, madame Bachand s'entend alors avec monsieur Pouliot afin que la Microbrasserie Jackalhop brasse effectivement la bière officielle de l'événement.

[30] Puisque la Microbrasserie Jackalhop devra assumer des frais de recherche et de développement et qu'elle devra effectuer certains tests avec différents ingrédients¹⁹, madame Bachand indique alors à monsieur Pouliot que la Ville n'exigera pas le prix de 400 \$²⁰ normalement demandé aux microbrasseries pour bénéficier d'un emplacement à l'événement. L'implication de Jackalhop vaut davantage que ce montant, selon l'évaluation qu'en fait madame Bachand²¹.

[31] Par ailleurs, un emplacement supplémentaire, appelé le « Bar VIP », sera réservé à la Microbrasserie Jackhalop pour la vente de la bière officielle. Cet emplacement sera opéré par un organisme de la région qui conservera les pourboires²², étant entendu que les profits de la vente de la bière officielle seront quant à eux conservés par la microbrasserie.

¹⁶ Pièce P-9.

¹⁷ Pour l'édition 2022, qui rappelons-le avait été organisée par un organisme partenaire, une autre microbrasserie située à l'extérieur de la Ville avait brassée la bière officielle de l'évènement.

¹⁸ Pièce P-2, entre autres.

¹⁹ Témoignage de monsieur Pouliot. Voir également la pièce P-11.

²⁰ Ce montant, comme nous le verrons, n'est toutefois pas encore approuvé par le conseil municipal.

²¹ Témoignage de madame Bachand.

²² Pièce P-9 et témoignages de monsieur Pouliot ainsi que de madame Bachand.

[32] Ce n'est que le 13 mars 2023 que les modalités concernant la participation des brasseurs invités à l'événement sont abordées avec les membres du conseil municipal, et ce, à l'occasion d'un atelier de travail. Selon madame Bachand, une autorisation du conseil municipal était requise pour exiger aux brasseurs le prix déterminé, puisque le règlement de tarification de la Ville ne permettait pas de facturer un tel coût²³.

[33] Un sommaire décisionnel²⁴, qui a été rédigé par madame Bachand, est présenté aux élus et la recommandation des fonctionnaires de la Ville est acceptée sans formalités particulières²⁵. Une résolution en ce sens sera adoptée lors de la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

[34] Ayant alors obtenu l'accord du conseil municipal, bien que pour le moment informel, madame Bachand conclut alors des ententes écrites avec les microbrasseries intéressées à participer à l'événement.

[35] Le 3 avril 2023, lors de la séance ordinaire du conseil municipal, le prix d'accès pour les brasseurs à l'événement Plaisirs d'été 2023 est prévu à l'ordre du jour. Monsieur Fortier fait alors la lecture du point soumis au conseil et la greffière de la Ville donne quelques explications²⁶. Par la suite, le conseil municipal adopte à l'unanimité la résolution numéro 097-23 afin de fixer « à 400 \$ le tarif de location de chaque kiosque de brasseurs invités à l'événement plaisirs d'été 2023 »²⁷.

[36] Au cours des semaines suivantes, les choix sont faits²⁸. La fameuse boisson fermentée, à base d'orge et de blé, sera une blanche à la pomme grenade et au cassis qui s'appellera « la VIP ».

[37] Le 15 juin 2023, une conférence de presse pour le lancement de Plaisirs d'été 2023 a lieu dans les locaux de la Microbrasserie Jackalhop. Monsieur Fortier y est notamment présent à titre de maire²⁹.

[38] Tel que prévu, l'événement a lieu le 21 juillet 2023 au parc municipal³⁰. La relocalisation de l'événement et des conditions météorologiques défavorables font toutefois en sorte que l'achalandage est moindre qu'escompté. De plus, la bière officielle semble moins populaire que prévu auprès des participants en raison de son goût « surette »³¹. Malgré tout, la Ville est satisfaite des résultats de l'événement³².

²³ Témoignage de madame Bachand lorsque celle-ci a été interrogée sur la pièce D-8.

²⁴ Pièce D-8.

²⁵ Témoignage de monsieur Fortier.

²⁶ Pièce P-22.

²⁷ Pièce P-13.

²⁸ Pièce P-6.

²⁹ Témoignages de monsieur Fortier et de monsieur Pouliot.

³⁰ Liste des admissions convenues entre les parties dans l'*Attestation commune* du 21 décembre 2023.

³¹ Des 500 litres apportés par la Microbrasserie Jackalhop pour la tenue de l'événement, seulement 100 litres ont été écoulés selon monsieur Pouliot.

³² Témoignage de madame Bachand.

ANALYSE

[39] Afin d'établir si monsieur Fortier a contrevenu ou non aux manquements qui lui sont reprochés en fonction des questions en litige énoncées précédemment, il convient au préalable de déterminer le fardeau de preuve applicable et de présenter les dispositions pertinentes contenues au Code ainsi que dans certaines lois.

Le fardeau de la preuve applicable

[40] De façon générale, l'expression « fardeau de la preuve » signifie l'obligation pour une partie de faire la démonstration du bien-fondé de son droit, des faits allégués et de ses prétentions afin d'en convaincre le Tribunal³³.

[41] Selon la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *Bisson c. Lapointe*, le fardeau à rencontrer en matière disciplinaire implique que la preuve doit être claire et convaincante pour satisfaire au critère de la prépondérance des probabilités³⁴. Ce critère est généralement satisfait lorsque la preuve rend l'existence d'un fait plus probable que son inexistence³⁵ ou lorsqu'il est démontré qu'une théorie est plus probable que l'autre³⁶.

[42] Toute approche préconisant une norme de preuve variable selon la gravité des allégations ou de leurs conséquences doit être écartée³⁷.

[43] En déontologie municipale, le fardeau de preuve n'est pas différent. La balance des probabilités implique que le Tribunal considère qu'une preuve claire et convaincante³⁸ a été établie devant lui.

[44] Ainsi, le Tribunal doit s'enquérir des faits afin de décider si la personne élue visée par l'enquête a commis les actes ou les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code³⁹.

³³ Stéphane Reynolds et Monique Dupuis, *Les qualités et les moyens de preuve*, dans École du Barreau du Québec, *Preuve et procédure*, Collection de droit 2023-2024, vol. 2, Montréal, CAIJ, 2023, 229, p. 232.

³⁴ *Bisson c. Lapointe*, 2016 QCCA 1078, par. 67.

³⁵ Art. 2804 du *Code civil du Québec (C.c.Q.)*.

³⁶ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Sylvie Lauzon*, 2022 CanLII 92312 (QC CMNQ), par. 42.

³⁷ *Bisson c. Lapointe*, précité, note 34, par. 66. La Cour d'appel reprend ici les enseignements de la Cour suprême du Canada établis dans l'affaire *F.H. c. McDougall*, [2008] 3 R.C.S. 41, par. 45.

³⁸ *Leclerc c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2373, par. 17 à 19.

³⁹ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Charles Charette*, 2024 CanLII 14313 (QC CMNQ), par. 58.

[45] En outre, le Tribunal doit être convaincu que la preuve, qui découle des témoignages rendus, des documents déposés et des admissions consignées, a une force probante suffisante pour rencontrer le fardeau de la preuve applicable⁴⁰.

[46] Dans le cadre d'une enquête menée en vertu de l'article 22 de la LEDMM, il revient donc à la DEPIM d'établir l'existence des manquements qu'elle allègue à l'encontre d'une personne élue.

[47] Sur ce point, il importe toutefois de formuler quelques commentaires additionnels dans le présent dossier puisque monsieur Fortier prétend bénéficier de certaines exceptions prévues au Code, lesquelles devraient amener le Tribunal à conclure que les manquements reprochés n'ont pas été commis.

[48] Dans un tel cas, le fardeau de la preuve sera alors renversé. En effet, la charge de démontrer qu'une situation d'exception est rencontrée incombe généralement à la personne qui l'invoque⁴¹.

[49] Il revient donc à la personne élue qui prétend que ses gestes sont couverts par une exception prévue au Code d'établir le tout de façon claire et convaincante, et ce, au moyen d'une preuve prépondérante.

Les dispositions pertinentes et leur appréciation

[50] Tel que mentionné précédemment, il est reproché à monsieur Fortier d'avoir contrevenu aux articles 5.3.6 et 5.3.7 du Code. Ces dispositions s'énoncent comme suit :

« ARTICLE 5 : RÈGLES DE CONDUITE

[...]

5.3 Conflits d'intérêts

[...]

5.3.6 Il est interdit à tout membre de contrevenir à l'article 304 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2). 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 :

1^o le membre a acquis son intérêt par succession ou par donation et y a renoncé ou s'en est départi le plus tôt possible ;

⁴⁰ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Bernard Rodrigue*, 2022 CanLII 37550 (QC CMNQ), par. 29.

⁴¹ Léo Ducharme, *Précis de la preuve*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2005, par. 123. Voir également (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Michael Laplume*, 2019 CanLII 115454 (QC CMNQ), par. 29 et 30.

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 ;

3° l'intérêt du membre consiste dans le fait qu'il est membre, administrateur ou dirigeant d'un autre organisme municipal, d'un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), d'un organisme à but non lucratif ou d'un organisme dont la loi prévoit que cette personne doit être membre, administrateur ou dirigeant en tant que membre du conseil de la municipalité ou de l'organisme municipal ;

4° le contrat a pour objet une rémunération, une allocation, un remboursement de dépenses, un avantage social, un bien ou un service auquel le membre a droit à titre de condition de travail attachée à sa fonction au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal ;

5° le contrat a pour objet la nomination du membre à un poste de fonctionnaire ou d'employé dont l'occupation ne rend pas inéligible son titulaire ;

6° le contrat a pour objet la fourniture de services offerts de façon générale par la municipalité ou l'organisme municipal ;

7° le contrat a pour objet la vente ou la location, à des conditions non préférentielles, d'un immeuble ;

8° le contrat consiste dans des obligations, billets ou autres titres offerts au public par la municipalité ou l'organisme municipal ou dans l'acquisition de ces obligations, billets ou autres titres à des conditions non préférentielles ;

9° le contrat a pour objet la fourniture de services ou de biens que le membre est obligé de faire en faveur de la municipalité ou de l'organisme municipal en vertu d'une disposition législative ou réglementaire ;

10° le contrat a pour objet la fourniture d'un bien par la municipalité ou l'organisme municipal et a été conclu avant que le membre n'occupe son poste au sein de la municipalité ou de l'organisme et avant qu'il ne pose sa candidature à ce poste lors de l'élection où il a été élu ;

11° dans un cas de force majeure, l'intérêt général de la municipalité ou de l'organisme municipal exige que le contrat soit conclu de préférence à tout autre.

5.3.7 Il est interdit à tout membre de contrevenir à l'article 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2).

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 attachées 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. »

[Soulignements ajoutés]

[51] L'article 25 de la LEDMM stipule que les valeurs énoncées dans le Code ainsi que ses objectifs⁴² doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables. Il est donc à propos de reproduire également les dispositions du Code prévues à cet effet :

« ARTICLE 4 : VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres du conseil de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

1) L'intégrité

Tout membre valorise l'honnêteté, la rigueur et la justice.

2) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public

Tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

3) Le respect et la civilité envers les autres membres, les employés de la municipalité et les citoyens

Tout membre favorise le respect et la civilité dans les relations humaines. Il a droit à ceux-ci et agit avec respect et civilité envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions.

4) La loyauté envers la municipalité

Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité.

5) La recherche de l'équité

Tout membre traite chaque personne avec justice et, dans la mesure du possible, en interprétant les lois et règlements en accord avec leur esprit.

6) L'honneur rattaché aux fonctions de membre du conseil

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des cinq valeurs précédentes : l'intégrité, la prudence, le respect et la civilité, la loyauté et l'équité.

[...]

⁴² Ces objectifs doivent correspondre à ceux prévus au deuxième alinéa de l'article 5 de la LEDMM.

5.2 Objectifs

Ces règles ont notamment pour objectifs de prévenir :

1° toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;

2° le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites. »

[52] L'application de règles déontologiques aux élus municipaux du Québec n'est pas nouvelle. Depuis le 2 décembre 2010⁴³, toute municipalité doit adopter un code d'éthique et de déontologie qui doit guider la conduite de ces derniers⁴⁴.

[53] Dans l'affaire *Béliveau*⁴⁵, la Cour supérieure mentionne que l'adoption de la LEDMM visait à accroître la confiance de la population dans les institutions municipales et que la conduite déontologique des élus municipaux dans toutes les sphères de leur fonction était concernée.

[54] À peine quelques années plus tard, dans l'affaire *Paulus*⁴⁶, la Cour supérieure rappelle cette fois que le but de la LEDMM est d'assurer le développement et le maintien d'une culture éthique dans le milieu municipal et que ses objectifs fondamentaux sont, entre autres, d'accroître la confiance de la population dans ses institutions ainsi qu'envers la démocratie municipale et d'assurer l'adoption et le respect des codes d'éthique et de déontologie chez les personnes élues.

[55] Auparavant⁴⁷, la LEDMM prévoyait que le code d'éthique et de déontologie applicable aux élus municipaux devait énoncer des règles qui avaient notamment pour objectif de prévenir toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (la LERM)⁴⁸. C'est pourquoi la Commission s'est fortement inspirée des enseignements provenant de la jurisprudence des tribunaux de juridiction supérieure en lien avec ces dernières dispositions, et ce, afin d'interpréter les règles pertinentes contenues dans les codes d'éthique et de déontologie⁴⁹. Les textes contenus dans certains codes pouvant toutefois être distincts des dispositions prévues à la LERM, la jurisprudence des tribunaux supérieurs devait toutefois être importée en déontologie municipale avec nuance⁵⁰.

⁴³ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 27 (Projet de loi n° 109), art. 52.

⁴⁴ Articles 2 et 5 LEDMM.

⁴⁵ *Béliveau c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2416, par. 14.

⁴⁶ *Paulus c. Commission municipale du Québec*, 2021 QCCS, par. 23.

⁴⁷ Selon le libellé de l'article 5 LEDMM en vigueur jusqu'au 5 mai 2022.

⁴⁸ RLRQ, c. E-2.2.

⁴⁹ Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, Brossard, Wolters Kluwer, version électronique à jour au 16 août 2023, par. 2.171.

⁵⁰ *Béliveau c. Commission municipale du Québec*, précité, note 45, par. 15.

[56] Depuis, certaines modifications ont été apportées à la LEDMM, lesquelles sont entrées en vigueur le 5 mai 2022⁵¹. L'article 6 de cette loi prévoit maintenant, de façon plus spécifique, que les règles prévues dans le code d'éthique et de déontologie doivent interdire à une personne élue de contrevenir aux articles 304 et 361 de la LERM.

[57] Puisque ces dispositions seront assurément considérées dans notre analyse, il convient de les reproduire :

« **304.** Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité 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.

L'inhabilité dure cinq ans à compter du jour où le jugement de culpabilité est passé en force de chose jugée.

361. 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.

Le premier alinéa s'applique également lors d'une séance de tout conseil, comité ou commission dont le membre fait partie au sein de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Dans le cas où la séance n'est pas publique, le membre doit, outre les obligations imposées par le premier alinéa, quitter la séance après avoir divulgué la nature générale de son intérêt, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur la question.

Lorsque la question est prise en considération lors d'une séance à laquelle le membre n'est pas présent, il doit divulguer la nature générale de son intérêt dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait. »

[58] Signalons également que depuis le 5 novembre 2021⁵², l'article 7.1 LEDMM prévoit que les dispositions contenues à l'article 6 de cette loi sont réputées faire partie du code d'éthique et de déontologie et prévalent sur toute règle incompatible énoncée à ce code. Rappelons que l'article 6 LEDMM prévoit les règles qui doivent obligatoirement être contenues dans les codes d'éthique et de déontologie.

[59] Ces modifications à la LEDMM ont été apportées par le législateur dans un contexte où l'on souhaitait rehausser les standards en éthique et en déontologie et

⁵¹ *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, L.Q. c. 21 (Projet de loi n° 49), art. 24, 25 et 146.

⁵² *Ibid.*, articles 27 et 146.

augmenter le niveau de protection des citoyens, tout en resserrant davantage les règles applicables aux élus municipaux⁵³.

[60] Le cadre juridique étant maintenant établi, concentrons-nous maintenant sur les questions en litige dans le présent dossier.

1. Le 3 avril 2023, monsieur Fortier a-t-il contrevenu à l'article 5.3.7 du Code en ne divulguant pas son intérêt pécuniaire particulier, en participant aux délibérations et en ne s'abstenant pas de voter sur la résolution numéro 097-23 par laquelle le prix d'accès pour les microbrasseries invitées à l'événement Plaisirs d'été 2023 a été fixé par le conseil municipal?

1.1 Remarques préliminaires

[61] Selon la DEPIM, la résolution numéro 097-23 adoptée par le conseil municipal le 3 avril 2023 avait un effet réel et palpable sur le patrimoine de monsieur Fortier en tant qu'administrateur et actionnaire majoritaire d'une des microbrasseries invitées à l'événement Plaisirs d'été 2023.

[62] Puisque monsieur Fortier, notamment, n'a pas divulgué la nature générale de son intérêt et n'a exprimé aucune réserve lors du vote sur la question soumise à la considération du conseil municipal, celui-ci a donc contrevenu au Code, poursuit la DEPIM.

[63] De son côté, monsieur Fortier soumet qu'aucun élément mis en preuve ne permet de conclure à la présence d'un effet réel et palpable sur son patrimoine. S'il pouvait avoir un intérêt dans la question, celui-ci était tellement minime qu'il ne pouvait être raisonnablement influencé dans les circonstances.

[64] Monsieur Fortier ajoute que l'adoption de ce type de résolution par le conseil municipal était un acte de nature routinière puisqu'elle ratifiait tout simplement la recommandation des fonctionnaires de la Ville.

[65] Et comme autre moyen de défense, monsieur Fortier invoque qu'il ne connaissait pas les faits générateurs du prétendu conflit d'intérêts au moment de voter sur la résolution. Ainsi, lorsque le conseil municipal a fixé le montant du droit d'accès des brasseurs à l'événement Plaisirs d'été 2023, monsieur Fortier allègue qu'il ne savait pas que la Microbrasserie Jackalhop avait été invitée par madame Bachand et qu'elle participerait à l'événement.

[66] Comme nous le verrons, le Tribunal est d'avis que monsieur Fortier n'a pas commis le manquement lui étant reproché à ce chef.

⁵³ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Justin Bessette*, 2021 CanLII 135524 (QC CMNQ), par. 46 à 55.

1.2 Examen de la question en litige numéro 1

1.2.1 Les éléments constitutifs de l'infraction

[67] Dans l'affaire *Tremblay c. Dionne*, la Cour d'appel indique que les éléments essentiels d'un chef de plainte disciplinaire ne sont pas constitués par son libellé, mais par les dispositions du code de déontologie applicable⁵⁴.

[68] De l'avis du Tribunal, les éléments constitutifs d'une infraction telle que prévue à l'article 5.3.7 du Code sont les suivants :

a. Dans le cas d'une séance publique :

- i. La personne élue avait directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question qui était prise en considération par le conseil;
- ii. La personne élue n'a pas divulgué la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations sur cette question, alors qu'elle était présente à la séance où celle-ci a été prise en considération, ou dans le cas contraire, dès la première séance du conseil où elle était présente après avoir pris connaissance du fait que la question a été prise en considération;
- iii. La personne élue ne s'est pas abstenue de participer aux délibérations sur cette question, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur celle-ci;

b. Dans le cas d'une séance qui n'est pas publique :

- i. La personne élue avait directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question qui était prise en considération par le conseil;
- ii. La personne élue n'a pas divulgué la nature générale de son intérêt et/ou n'a pas quitté la séance, et ce, pendant toute la durée des délibérations et du vote sur cette question.

[69] Dans le cas qui nous occupe, monsieur Fortier était présent⁵⁵ à la séance publique du 3 avril 2023, notamment au moment où la question en lien avec la fixation du droit d'accès pour les brasseurs désirant participer à l'événement Plaisirs d'été 2023 a été prise en considération par le conseil municipal. Nous devons donc considérer les éléments constitutifs applicables pour cette situation.

⁵⁴ *Tremblay c. Dionne*, 2006 QCCA 1441, par. 84.

⁵⁵ Pièces P-13 et P-22.

[70] Mais avant, notons que ce ne sont pas toutes les situations prévues qui doivent être démontrées pour constituer l'infraction puisque celles-ci ne sont pas cumulatives⁵⁶. Par exemple, une personne élue qui aurait divulgué la nature générale de son intérêt alors qu'elle était présente à une séance publique et qui se serait abstenue de voter pourrait tout de même avoir commis l'infraction en ayant pris part aux délibérations.

[71] Mentionnons également que contrairement à d'autres codes d'éthique et de déontologie⁵⁷, le libellé de l'article 5.3.7 du Code ne prévoit pas que la personne élue doive agir sciemment ou en sachant avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise à la considération du conseil. Nous reviendrons un peu plus loin sur cette distinction d'importance.

[72] Analysons maintenant les éléments constitutifs de l'infraction en fonction du cadre juridique applicable et de la preuve au dossier.

1.2.2 L'intérêt pécuniaire particulier

[73] Dans un premier temps, nous devons déterminer si monsieur Fortier avait directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise au conseil en lien avec la fixation du droit d'accès pour les brasseurs désirant participer à l'événement Plaisirs d'été 2023.

[74] D'emblée, mentionnons que l'intérêt pécuniaire particulier n'a pas à être uniquement monétaire; il suffit qu'il soit susceptible d'affecter le patrimoine de la personne élue et qu'il ne vise pas les contribuables en général⁵⁸.

[75] Quant au caractère particulier de cet intérêt pécuniaire, la décision rendue par la Cour d'appel dans l'affaire *Bouchard*⁵⁹ nous indique la marche à suivre pour le vérifier :

« [4] Le juge de première instance considère que l'intérêt pécuniaire du maire n'est pas particulier parce que cet intérêt ne serait pas différent de celui des autres citoyens visés par les travaux d'aqueduc et d'égout envisagés par le conseil municipal. Or, suivant ce qui ressort de l'arrêt rendu par notre cour dans l'affaire Québec (Procureur général) c. Duchesneau, AZ-50253408 (C.A. 26 mai 2004), il ne faut pas opposer l'intérêt pécuniaire particulier du maire à celui des autres propriétaires ayant bénéficié des travaux, mais plutôt vérifier « l'effet palpable et réel des décisions » prises par le conseil municipal pour déterminer si elles sont de nature à procurer un avantage

⁵⁶ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Marc Lavigne*, 2021 CanLII 19383 (QC CMNQ), par. 144. (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Roland-Luc Béliveau*, 2017 CanLII 69421 (QC CMNQ), par. 44.

⁵⁷ Voir à titre l'exemple la décision suivante : (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Jean-Claude Béliveau*, 2019 CanLII 98940 (QC CMNQ), par. 26.

⁵⁸ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Marc Lavigne*, précité, note 56, par. 145.

⁵⁹ *Québec (Procureur général) c. Bouchard*, 2010 QCCA 2346, par. 4. Requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2011-07-07) 34095.

pécuniaire au maire, l'idée étant d'éviter les situations où ce dernier pourrait avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui des autres citoyens.

[5] La jurisprudence de notre cour reconnaît de plus qu'un élu municipal peut avoir un intérêt pécuniaire particulier dans une question qui avantage l'ensemble des citoyens ou encore, que l'intérêt pécuniaire de ce dernier n'a pas à aller à l'encontre des intérêts des autres citoyens pour être particulier. Voir à cet effet les arrêts suivants : *Corriveau c. Olivier*, AZ-98011082 (C.A. 16 décembre 1997); *Gaudreault c. Progrès civique du Québec*, AZ-97011092 (C.A. 16 décembre 1996), AZ-96021803 (C.S. 3 septembre 1996); *Caissy c. Québec (Procureur général)*, AZ-98011337 (C.A. 23 mars 1998).

[Soulignements ajoutés]

[76] Notons ici l'emploi du temps de verbe conditionnel dans la dernière phrase du quatrième paragraphe de la décision. Il n'est donc pas nécessaire que la personne élue soit placée devant le fait accompli.

[77] À peine quelques années plus tard dans l'affaire *Paradis c. Simard*⁶⁰, la Cour d'appel réitère la nécessité de vérifier l'effet réel et palpable de la décision soumise au conseil municipal.

[78] Dans l'affaire *Gendron c. Ville de Châteauguay*⁶¹, la Cour d'appel traite cette fois de la situation d'une personne élue qui a des intérêts pécuniaires dans une personne morale. Bien qu'il fût principalement question de la déclaration écrite des intérêts pécuniaires prévue à l'article 357 LERM, la juge Thibault voit dans cette disposition un lien évident avec l'article 361, lequel poursuit un objectif de transparence et comporte des règles dont la portée est large :

« [66] D'autre part, l'article 361 de la Loi est plus exigeant. Il crée une obligation plus étendue en ce qu'il oblige la divulgation par le conseiller municipal de l'intérêt « direct et indirect ». Le membre du conseil municipal appelé à se prononcer sur une question dans laquelle il a « directement ou indirectement » un intérêt pécuniaire particulier doit divulguer la nature générale de cet intérêt avant les délibérations sur cette question et s'abstenir de participer à celles-ci, de voter ou d'influencer le vote sur cette question. Un manquement à cette obligation entraîne aussi l'inhabilité pour une période de cinq ans suivant les conditions de l'article 303 de la Loi.

[...]

[68] Il s'ensuit que, lorsque le législateur a voulu donner une portée large à certaines règles, il a utilisé un langage clair. En recourant aux expressions « direct et indirect » ou « directement et indirectement », le législateur englobe un grand éventail de situations pour empêcher que les décisions soient prises par des élus en conflit d'intérêts. »

[Soulignements ajoutés]

⁶⁰ *Paradis c. Simard*, 2012 QCCA 2204. La Cour d'appel réfère à la décision rendue dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Duchesneau*, 2004 CanLII 19564 (QC CA), par. 17.

⁶¹ *Gendron c. Ville de Châteauguay*, 2018 QCCA 1358.

[79] À première vue, on pourrait croire que monsieur Fortier avait indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise au conseil municipal le 3 avril 2023 en raison de son statut et de ses investissements dans la Microbrasserie Jackalhop. De plus, participer à l'événement Plaisirs d'été 2023 était une belle occasion pour la microbrasserie de se faire connaître et de vendre ses produits.

[80] Cependant, la question soumise au conseil ne concernait pas un sujet ayant une véritable incidence sur le patrimoine de la Microbrasserie Jackalhop et encore moins sur celui de monsieur Fortier. La seule question soumise au conseil était la fixation d'un droit d'accès ou d'un tarif de location de 400 \$ pour tous les brasseurs invités à l'événement Plaisirs d'été 2023.

[81] Les brasseurs étaient déjà sélectionnés par madame Bachand et rien ne permet d'établir, selon la preuve, que l'identité de ceux-ci ait été mentionnée aux membres du conseil municipal.

[82] De plus, en aucun cas il n'a été question de la Microbrasserie Jackalhop dans tout le processus qui a mené à l'adoption de la résolution numéro 097-23.

[83] La décision n'avait donc pas d'effet réel et palpable sur le patrimoine de monsieur Fortier, car même indirectement, elle n'était pas de nature à lui procurer un avantage pécuniaire, et ce, peu importe son importance⁶².

[84] En outre, monsieur Fortier n'était pas dans une situation où il était susceptible d'avoir à choisir entre son intérêt pécuniaire particulier et celui des citoyens qu'il représente⁶³.

[85] Au contraire, nous constaterons que monsieur Fortier ne connaissait pas les faits générateurs du conflit d'intérêts qui lui est reproché et qu'il était donc uniquement question de fixer, de façon désintéressée, un tarif d'une valeur de 400 \$. Nous verrons qu'un tel intérêt, même s'il avait existé, était minime et n'était pas en mesure de l'influencer dans les circonstances.

[86] On ne peut donc voir dans la décision du 3 avril 2023 l'existence d'un intérêt pécuniaire particulier de la part de monsieur Fortier. Bien que cette conclusion serait suffisante à elle seule pour rejeter le manquement reproché, voyons tout de même les autres éléments constitutifs de l'infraction.

⁶² *Leclerc c. Poirier* (C.S., 1993-06-30), SOQUIJ AZ-93021497, p. 19. Appel rejeté (C.A., 1994-03-22) 500-09-001465-939, SOQUIJ AZ-94011368.

⁶³ *Québec (Procureur général) c. Bouchard*, précité, note 59, par. 4. *Québec (Procureur général) c. Duchesneau*, précité, note 60, par. 58.

1.2.3 La déclaration de l'intérêt, les délibérations et le vote

[87] Puisque la portée des règles prévues à l'article 5.3.7 du Code est large et que cette disposition vise la transparence, la personne élue qui a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans une question soumise au conseil doit dénoncer la nature générale de cet intérêt, s'abstenir de participer aux délibérations sur cette question, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur celle-ci.

[88] Monsieur Fortier, en tant que président de l'assemblée⁶⁴, a fait la lecture du point tel que prévu à l'ordre du jour et la greffière a fait part aux personnes présentes de quelques explications. Par la suite, le conseil municipal a adopté la résolution numéro 097-23.

[89] L'extrait certifié conforme du procès-verbal de la séance mentionne que la résolution a été adoptée à l'unanimité⁶⁵. Aucune mention n'est faite quant à un intérêt du maire dans la question et aucune réserve n'est inscrite quant à son vote.

[90] La DEPIM, avec justesse, plaide que l'absence de telles précisions dans le procès-verbal de la séance, un acte authentique⁶⁶ faut-il le rappeler, démontre que monsieur Fortier a été partie prenante à la décision. Les auteurs Jean Héту et Yvon Duplessis le confirment :

« [...] Ainsi, si le greffier ou le secrétaire-trésorier (devenu le 5 novembre 2021 un greffier-trésorier) inscrit dans le procès-verbal que la décision a été adoptée à l'unanimité et sans aucune réserve, un maire, même s'il n'est pas obligé de voter, sera considéré par son silence comme partie prenante à cette décision et, le cas échéant, en conflit d'intérêts. [...] »⁶⁷

[Soulignement ajouté]

[91] Au surplus, l'enregistrement vidéo de la séance corrobore le contenu du procès-verbal et démontre que monsieur Fortier n'a pas déclaré préalablement la nature générale de l'intérêt qui lui est aujourd'hui reproché dans la question.

[92] Monsieur Fortier, de plus, est présumé ne pas s'être pas abstenu de voter.

[93] Cet élément constitutif de l'infraction aurait donc été démontré par la DEPIM, dans la mesure où monsieur Fortier avait eu un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise au conseil, ce qui n'est pas le cas comme nous l'avons vu précédemment.

⁶⁴ Art. 328 de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 et art. 25 al. 1 (9^e) et 158 du *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1.

⁶⁵ Pièce P-13.

⁶⁶ Art. 2813 et 2814 al. 1 (4^e) *C.c.Q.* (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Charles Charette*, précité, note 39, par. 113.

⁶⁷ Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, précité, note 49, par. 3.226.

[94] Concentrons-nous maintenant sur l'exception soulevée par monsieur Fortier, soit celle en lien avec l'intérêt minime.

1.2.4 L'intérêt minime

[95] Le dernier alinéa de l'article 5.3.7 du Code prévoit que cette disposition ne s'applique pas dans le cas où l'intérêt est tellement minime que le membre du conseil ne peut raisonnablement être influencé par lui.

[96] L'article 362 LERM est d'ailleurs au même effet :

« **362.** L'article 361 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 de membre du conseil 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. »

[Soulignement ajouté]

[97] Selon les auteurs Héту et Duplessis, il s'agit d'une forme de reconnaissance de la règle exprimée par l'adage *de minimis non curat lex*⁶⁸. Cette maxime est souvent traduite par l'expression « la loi ne se soucie pas des petites choses sans importance »⁶⁹. Selon cet adage, un tribunal peut accepter cette forme de défense dans le cas où l'infraction, bien que juridiquement commise, est insignifiante et ne devrait pas entraîner de conséquences pour son auteur⁷⁰.

[98] La Cour d'appel, dans l'affaire *Yombo*, nous prévient toutefois que son application est exceptionnelle, c'est-à-dire dans les cas les plus clairs et les plus manifestes, et ce, au moyen d'une évaluation sérieuse de toutes les circonstances⁷¹.

[99] Dans l'affaire *Pinsonneault*, la Commission reconnaît qu'une disposition analogue à l'article 362 LERM qui est contenue dans un code d'éthique et de déontologie peut effectivement rendre inapplicable l'obligation pour la personne élue de déclarer la nature de son intérêt et de s'abstenir d'intervenir, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question⁷². Cette décision nous fournit également un exemple d'intérêt minime au sens d'une telle disposition :

⁶⁸ Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, précité, note 49, par. 3.222.

⁶⁹ *Yombo c. R.*, 2023 QCCA 12 (CanLII), par. 15.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, par. 16 et 27.

⁷² *Pinsonneault (Re)*, 2015 CanLII 55943 (QC CMNQ), par. 127 à 129.

« [128] La preuve a clairement démontré que si l'entente relative à l'eau est conclue, le bonus au rendement de monsieur Pinsonneault augmentera annuellement d'un montant se situant entre 5 \$ et 100 \$. Ce bonus s'ajoute à son salaire. Le procureur de monsieur Pinsonneault et celui de la Commission considèrent que ce montant, par rapport à l'ensemble de ses revenus, est tellement minime que monsieur Pinsonneault ne peut raisonnablement être influencé par lui. La Commission est également de cet avis. »

[100] Pour leur part, les auteurs Jean Héту et Yvon Duplessis commentent comme suit l'application de l'intérêt minime :

« [...] Dans *Fortin c. Morin* (J.E. 94-810 (C.S.), confirmé par *Morin c. Fortin*, J.E. 98-1949 (C.A.)), il fut jugé qu'une somme de 777 \$ n'est pas minime et on prenait pour preuve le fait que l'élu en avait demandé le remboursement. Pour la Cour, le terme « minime » était synonyme de « insignifiant, dérisoire ». L'adverbe « tellement » accentue en effet le caractère d'insignifiance de l'intérêt; aussi l'intérêt doit être de nature à ne pouvoir raisonnablement influencer le membre du conseil (*Pelletier c. Lefebvre*, J.E. 96-1099 (C.S.), à la p. 18 du jugement; *Boulerice c. Lussier*, J.E. 95-1412 (C.S.); *Perron c. Cossette*, J.E. 95-62 (C.S.)) [...]. »

[101] Quant à l'auteur Joël Mercier, celui-ci est d'avis qu'en l'absence de définition du mot « minime » à la LERM, il faut s'en remettre au sens ordinaire de ce mot qui est « dérisoire, infime, insignifiant »⁷³.

[102] Pour déterminer si l'intérêt est minime, il faut se placer au moment où la question est soumise à la considération du conseil. Cela est évident à la lecture du dernier alinéa de l'article 5.3.7 du Code et du deuxième alinéa de l'article 362 LERM qui prévoient que l'intérêt est tellement minime que la personne élue ne peut être influencée par lui. C'est donc au moment où la personne élue ne doit normalement pas être influencée qu'il faut considérer l'existence du caractère minime de l'intérêt.

[103] La question est donc de savoir si monsieur Fortier ne pouvait être réellement influencé lors de la séance du conseil du 3 avril 2023 en raison du caractère prétendument minime de son intérêt indirect.

[104] Précisons qu'à ce moment, monsieur Fortier ne connaît certainement pas le montant des profits puisque l'événement n'a pas encore eu lieu. Le montant des profits empochés ou même l'existence de ceux-ci ne sont donc pas pertinents.

[105] De plus, la résolution vise à fixer, ou plutôt à confirmer un tarif d'infime valeur pour des entreprises. Il s'agit comme nous l'avons déjà vu de la seule question soumise au conseil.

[106] Dans ces circonstances et pour les motifs qui vont suivre quant à la méconnaissance de monsieur Fortier à ce moment, le Tribunal est d'avis que ce dernier

⁷³ Joël Mercier, *Le Manuel de l'élu(e) municipal(e)*, Sherbrooke, Wolters Kluwer, 2021, p. 160.

a réussi à démontrer que l'intérêt dans la question soumise au conseil, si tant est qu'il pouvait en avoir un, était tellement minime qu'il ne pouvait l'influencer.

1.2.5 La connaissance des faits générateurs du conflit d'intérêts

[107] Comme autre moyen de défense, monsieur Fortier indique qu'au moment où la question a été soumise à la considération du conseil, il ne savait pas que la Microbrasserie Jackhalop avait été invitée par madame Bachand à participer à l'événement.

[108] Invoquant la décision de la Cour d'appel rendue dans l'affaire *Duchesneau*⁷⁴, monsieur Fortier soumet que son ignorance des faits générateurs du conflit d'intérêts implique qu'il n'a pas eu à choisir entre son intérêt personnel et celui des citoyens :

« [58] L'appelant suggère que cette connaissance vise les faits générateurs du conflit d'intérêts et non pas le contenu des décisions auxquelles a participé l'élu municipal. Je ne vois aucune raison d'appliquer une pareille restriction. En effet, les mécanismes de divulgation mis en place par le législateur visent à éliminer les risques de conflits d'intérêts, c'est-à-dire ces situations où l'élu municipal pourrait avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui des citoyens de la municipalité.

[59] L'ignorance des faits générateurs du conflit d'intérêts, ou celle du contenu des résolutions, amène le même résultat : l'élu municipal n'a pas eu à choisir entre son intérêt personnel et celui des citoyens qu'il représente. »

[109] Avant de poursuivre notre analyse sur ce point, quelques commentaires s'imposent.

[110] Tout d'abord, nous avons vu précédemment qu'il faut être prudent quant à l'application en déontologie municipale de la jurisprudence des tribunaux de juridiction supérieure. La LERM prévoit effectivement l'exigence que la personne élue agisse en connaissance de cause, mais cette condition est contenue à l'article 303 dans le cadre d'un recours en inhabileté intenté devant la Cour supérieure⁷⁵ :

« **303.** Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui:

[...]

2° 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 :

[...] »

[Soulignements ajoutés]

⁷⁴ (*Procureur général*) c. *Duchesneau*, 2004 CanLII 19564 (QC CA), précité, note 60.

⁷⁵ Article 309 LERM.

[111] Ainsi, pour faire déclarer inhabile une personne élue par la combinaison des articles 303 et 361 de la LERM, il faut prouver devant la Cour supérieure que la personne élue savait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans la question soumise au conseil⁷⁶. La situation est plus nuancée dans le cas d'un code d'éthique et de déontologie appliqué par la Commission.

[112] En effet, rappelons que la LEDMM prévoit que le code d'éthique et de déontologie doit interdire aux personnes élues de contrevenir aux articles 304 et 361 LERM⁷⁷. Aucun renvoi n'est fait à l'égard de l'article 303 LERM. Comme nous le verrons plus loin lorsque nous nous pencherons sur les autres manquements reprochés, l'exigence de la connaissance est prévue dans le libellé même de l'article 304 LERM par l'emploi du mot « sciemment ». Tel n'est pas le cas à l'article 361 LERM.

[113] Il en résulte que l'article 5.3.7 du Code, dans le présent dossier, ne prévoit pas l'exigence pour la DEPIM de démontrer que la personne élue savait avoir directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier. D'où les commentaires effectués précédemment à cet effet lorsque nous avons déterminé les éléments constitutifs de l'infraction.

[114] Dans l'affaire *Béliveau*⁷⁸, la Commission a appliqué les enseignements de la Cour d'appel contenus dans la décision *Duchesneau*⁷⁹ en lien avec la connaissance préalable des faits générateurs du conflit d'intérêts. Toutefois, nous pouvons aisément constater à la lecture de la décision que dans ce cas précis, le code d'éthique et de déontologie prévoyait cette condition supplémentaire. La Commission précise d'ailleurs que la preuve que la personne élue ait agi en pleine connaissance de cause est applicable lorsque le code d'éthique et de déontologie utilise ce concept⁸⁰.

[115] Au risque de nous répéter, tel n'est pas le cas dans la présente affaire. Cependant, une personne élue peut tout de même faire valoir une défense à cet égard.

[116] En effet, comment pourrait-on reconnaître qu'une personne élue a commis un manquement alors que celle-ci a clairement démontré qu'elle ne connaissait pas les faits générateurs du conflit d'intérêts au moment où la question a été soumise à la considération du conseil? Poser la question est y répondre.

[117] Cela ne signifie pas qu'une personne élue puisse faire preuve d'aveuglement volontaire devant une situation de conflit d'intérêts, et ce, afin d'esquiver les obligations qui se pointent à l'horizon. Une personne élue qui dispose des indices suffisants doit être prudente et diligente, d'autant plus lorsque cette dernière ne peut ignorer ou devrait savoir

⁷⁶ Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, précité, note 49, par. 3.220.

⁷⁷ Article 6 al. 1 (2.1°) LEDMM.

⁷⁸ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élú Jean-Claude Béliveau*, précité, note 57, par. 26 et 27.

⁷⁹ (*Procureur général*) c. *Duchesneau*, précité, note 60.

⁸⁰ *Ibid.*

qu'une question dans laquelle elle a un intérêt pécuniaire particulier sera soumise à la considération du conseil⁸¹.

[118] Ainsi, lorsque le code d'éthique et de déontologie applicable ne prévoit pas, comme dans le présent dossier, la connaissance de la personne élue comme élément constitutif de l'infraction, il reviendra à cette dernière d'assumer le fardeau de la preuve en lien avec une telle défense. Qu'en est-il dans le cas de monsieur Fortier?

[119] Pour répondre à cette question, revoyons la chronologie des principaux événements selon la preuve :

- C'est à l'unique initiative de madame Bachand que la Microbrasserie Jackalhop est invitée à participer à l'événement Plaisirs d'été 2023;
- Les communications en lien avec la microbrasserie et l'événement, lesquelles surviennent entre le début du mois de février 2023 et le 3 avril 2023, impliquent seulement madame Bachand et monsieur Pouliot;
- Ce dernier ne se rappelle pas avoir mentionné à monsieur Fortier l'implication de la microbrasserie dans l'événement. Il mentionne toutefois lors de son témoignage « que c'est quelque chose que j'ai dû lui dire éventuellement dans les semaines qui ont suivi », mais ne peut pas s'avancer davantage sur le ou les moments et la teneur des discussions, car son souvenir n'est pas précis. Il ajoute néanmoins plus tard lors de son témoignage que monsieur Fortier n'a pas été mis au courant avant qu'il signe quoi que ce soit et répète qu'il ne se souvient pas du moment exact;
- Les documents remis aux membres du conseil municipal lors de la séance de travail du 13 mars 2023 ne contiennent aucune mention sur le nom des brasseurs invités par madame Bachand. Selon monsieur Fortier, les personnes élues à Plessisville ne sont pas impliquées dans la sphère administrative de la Ville et ne sont pas attirées à aucun dossier particulier comme cela peut se faire ailleurs;
- Lors de cette séance de travail, monsieur Fortier ne déclare aucun intérêt en lien avec la Microbrasserie Jackalhop, car il n'est pas question de l'entreprise, ni dans les informations reçues, ni lors des discussions. Si tel avait été le cas, il se serait retiré comme il l'avait fait auparavant dans le cas d'un autre dossier⁸²;
- Les communications en lien avec l'entente de collaboration⁸³ intervenue entre la Ville et la Microbrasserie Jackalhop ont eu lieu entre madame Bachand et

⁸¹ (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Charles Charette, précité, note 39, par. 107 et 162 à 165.

⁸² Témoignage de monsieur Fortier. Aucune autre personne n'a témoigné à l'audience sur le déroulement de cette séance de travail.

⁸³ Pièce P-14.

monsieur Pouliot. Ce dernier signe l'entente le 20 mars 2023, mais madame Bachand oublie de la signer;

- Le 3 avril 2023, le conseil municipal adopte la résolution numéro 097-23. Il n'est aucunement fait mention des brasseurs qui sont ou qui seront visés par cette décision, ni des ententes de collaboration qui ont pu être signées par madame Bachand;
- En sortant d'une réunion le 15 juin 2023, madame Sauvageau du Service des communications demande à monsieur Fortier de se rendre à une conférence de presse pour aller prendre une photo. C'est lors de la conférence de presse qu'il apprend que la Microbrasserie Jackalhop participera à l'événement.

[120] Le Tribunal retient donc qu'au moment où la question en lien avec la fixation du tarif pour la participation des brasseurs à l'événement Plaisirs d'été 2023 est soumise à la considération du conseil le 3 avril 2023, monsieur Fortier ne connaissait pas les faits générateurs du conflit d'intérêts. À ce moment, il ne pouvait donc pas encore réaliser qu'il avait indirectement un intérêt pécuniaire particulier dans la question, le cas échéant.

[121] Même si monsieur Pouliot mentionne qu'il a sûrement parlé avec monsieur Fortier de l'implication de la microbrasserie dans l'événement, son témoignage hésitant et imprécis sur ce point ne permet pas de déterminer à quel moment ces discussions ont eu lieu. Le Tribunal doit donc s'en remettre à la version de monsieur Fortier, lequel a témoigné de façon affirmative et probante.

[122] Certains pourraient être sceptiques quant au fait que monsieur Fortier n'ait pas eu, avant la conférence de presse, ne serait-ce qu'un doute sur la participation de la Microbrasserie Jackalhop au plus gros événement de l'année en ville. Rappelons qu'il s'agit de la seule microbrasserie de Plessisville et que monsieur Fortier a dans cette entreprise des intérêts pécuniaires évidents. De telles incrédulités, bien que compréhensibles dans les circonstances, ne peuvent toutefois remettre en question la preuve probante présentée devant le Tribunal.

[123] Monsieur Fortier n'a donc pas contrevenu à l'article 5.3.7 du Code le 3 avril 2023.

2. Au plus tard le 15 juin 2023, monsieur Fortier a-t-il contrevenu à l'article 5.3.6 du Code lorsque la Microbrasserie Jackalhop inc. a obtenu de la Ville un contrat pour brasser la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023?

2.1 Remarques préliminaires

[124] La DEPIM est d'avis que monsieur Fortier, à titre d'actionnaire majoritaire et d'administrateur de la Microbrasserie Jackalhop, avait en toute connaissance de cause un intérêt indirect dans le contrat intervenu avec la Ville pour brasser la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023.

[125] Par l'acceptation de la proposition de la Ville dans un courriel du 13 février 2023⁸⁴, un accord de volonté est intervenu et un contrat s'est formé, toujours selon la DEPIM. Le tout était prévu au budget de la Ville, le montant de la dépense n'impliquait pas de recourir à un processus de mise en concurrence et le tout entrainait dans le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats conformément au règlement de délégation⁸⁵ prévu à cet effet.

[126] De son côté, monsieur Fortier soumet que si un contrat a eu lieu, celui-ci a alors été conclu à son insu. On ne peut donc dire que celui-ci agissait en toute connaissance de cause. Ce n'est qu'en septembre 2023, lorsqu'il rencontre la DEPIM dans le cadre de l'enquête menée par cette dernière, qu'il apprend la teneur du contrat qui serait intervenu.

[127] Monsieur Fortier ajoute qu'il s'agit davantage d'un don de l'entreprise envers la Ville que d'un contrat visé par le Code et la LERM. Il souligne à cet effet qu'aucune facture en lien avec la vente de la bière officielle n'a été transmise à la Ville⁸⁶. Quant à la renonciation de percevoir le droit d'accès de 400 \$, la Ville ne faisait qu'opérer compensation⁸⁷ avec les frais de recherche et de développement encourus par la microbrasserie. Une telle opération, en droit, signifie essentiellement que deux personnes qui sont débitrices l'une envers l'autre peuvent éteindre réciproquement leurs dettes jusqu'à concurrence de la moindre.

[128] Monsieur Fortier remet également en question l'existence du contrat puisque les formalités contractuelles applicables à la Ville n'ont pas été respectées : aucune résolution n'a été adoptée par le conseil municipal et madame Bachand ne disposait pas de l'habilitation requise pour passer le contrat.

[129] Toutefois, comme nous le verrons, le Tribunal est d'avis que l'entente intervenue et son application par les parties font en sorte, avec les autres éléments constitutifs de l'infraction dûment établis, que monsieur Fortier a commis une contravention au Code.

⁸⁴ Pièce P-2.

⁸⁵ *Règlement 1342 visant à déléguer à certains fonctionnaires le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la Ville*, pièce D-5.

⁸⁶ En effet, ce sont plutôt des commerces et un organisme qui ont été facturés pour la vente de la bière officielle, pièce D-1. Les factures au nom de la Ville, pièce P-12, n'ont aucun lien avec l'évènement Plaisirs d'été 2023, tel que nous pouvons le constater dans la pièce P-11 et tel que mentionné par monsieur Pouliot lors de son témoignage.

⁸⁷ Art. 1672 et s. C.c.Q.

2.2 Examen de la question en litige numéro 2

2.2.1 Détermination des éléments constitutifs de l'infraction

[130] Dans les affaires *Brousseau*⁸⁸ et *Arnold*⁸⁹, la Cour d'appel et la Cour supérieure rappellent respectivement les conditions requises pour conclure à l'inhabileté d'une personne élue en vertu de l'article 304 LERM. Puisque le libellé de l'article 5.3.6 du Code interdit à la personne élue de contrevenir à cette disposition de la LERM tout en reprenant partiellement le texte de celle-ci, le Tribunal croit donc opportun de considérer ces conditions⁹⁰ et de déterminer comme suit les éléments constitutifs de l'infraction dans le présent dossier :

- Un contrat a été conclu avec la Ville;
- La personne élue avait un intérêt direct ou indirect dans ce contrat;
- La personne élue avait cet intérêt pendant la durée son mandat;
- La personne élue connaissait le contrat ou son intérêt dans celui-ci.

[131] Dans l'affaire *Talbot*⁹¹, la Cour supérieure, suivant une revue exhaustive de la jurisprudence déterminante, rappelle le but de l'article 304 LERM tout en précisant que cette disposition doit être appliquée rigoureusement :

« [33] Le but de l'article 304 de la *Loi* est bien défini par le juge Pierre Boudreault dans l'affaire *Bourdon c. St-Jacques*⁹² :

Ces articles ont pour but d'éviter que les conseillers soient en position de conflit d'intérêt, qu'ils aient à choisir entre leurs intérêts et ceux de la municipalité, qu'ils soient en position de pouvoir tirer un bénéfice, un avantage spécial ou un traitement particulier.

ainsi que par la juge Sandra Bouchard dans *Procureur général du Québec c. Arnold*⁹³ :

[33] Ce que la loi interdit, ce sont les contrats susceptibles de placer l'élu dans une situation de conflits d'intérêts. L'article 304 de la Loi sur LERM a pour but de prévenir les conflits d'intérêts et de faire en sorte que le

⁸⁸ *Brousseau c. Bélanger*, J.E. 97-1398 (C.A.), p. 2. Voir également *Québec (Procureure générale) c. Saucier*, 2015 QCCS 3866, par. 27, confirmé par *Québec (Procureure générale) c. Saucier*, 2016 QCCA 1462.

⁸⁹ *Québec (Procureur général) c. Arnold*, 2015 QCCS 3369.

⁹⁰ En plus de ces contions, le Tribunal s'inspire également de l'énumération des éléments constitutifs de l'infraction effectuée par la Commission dans la décision (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Simon Paquin*, 2021 CanLII 104623 (QC CMNQ), par. 31 à 35.

⁹¹ *Commission municipale du Québec (Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale) c. Talbot*, 2023 QCCS 921.

⁹² *Bourdon c. St-Jacques*, J.E. 95-704 (C.S.), p. 11, appel rejeté (C.A., 1999-02-03), 500-09-000305-953, requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 1999-11-10), 27232.

⁹³ *Québec (Procureur général) c. Arnold*, précité, note 89.

conseiller municipal ne se trouve pas dans une situation où il risque d'avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui de la municipalité.

[34] La Cour d'appel enseigne dans *Procureure générale du Québec c. Saucier*⁹⁴ que l'article 304 de la Loi doit être appliqué rigoureusement.

[35] L'intérêt dont il est question à l'article 304 de la Loi n'a pas à être de nature pécuniaire⁹⁵.

[36] Il est acquis que le fait que la municipalité n'a subi aucun préjudice du fait qu'un élu ait un intérêt direct ou indirect dans un contrat n'est pas pertinent à l'analyse à laquelle le tribunal doit se livrer⁹⁶. Le fait que l'élu ait agi avec la plus grande bonne foi ne l'est pas davantage⁹⁷.

[Soulignements ajoutés; références incluses en note de bas de page]

[132] Cela nous permet de disposer immédiatement des arguments invoqués par monsieur Fortier à l'effet que le contrat serait en réalité une forme de don et qu'il n'y aurait pas eu de contrepartie monétaire de la Ville en raison de l'extinction de toute somme due en opérant compensation. Même si tel était le cas, cela n'écarte pas l'application des dispositions en cause puisque l'intérêt en jeu n'a pas à être obligatoirement de nature pécuniaire.

[133] Analysons maintenant chaque élément constitutif de l'infraction reprochée ici à l'encontre de monsieur Fortier.

2.2.2 L'existence d'un contrat conclu avec la Ville

[134] Constater l'existence d'un contrat peut sembler évident à première vue. Comme nous le verrons, cela n'est toutefois pas si simple qu'il n'y paraît dans ce dossier.

[135] Avant de s'engager dans cette voie, rappelons que le contrat qui est ici en cause est celui qui serait intervenu entre la Ville et la Microbrasserie Jackalhop afin que cette dernière brasse la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023.

[136] Les faits déterminants retenus par le Tribunal en lien avec la réalisation de ce contrat sont les suivants :

- Au début du mois de février 2023, madame Bachand décide elle-même de contacter monsieur Pouliot de la Microbrasserie Jackalhop pour brasser la bière officielle de l'événement⁹⁸;

⁹⁴ *Québec (Procureure générale) c. Saucier*, précité, note 88, par.3

⁹⁵ *Lacroix c. Cyr*, 2013 QCCS 1859, par. 55 à 56 et *Procureur général du Québec c. Arnold*, précité, note 89, par. 30.

⁹⁶ *Roy c. Pedneault*, [1987] R.L. 291 (C.A.), par.12.

⁹⁷ *Poirier c. Leclerc*, J.E. 94-560 (C.A.); *Brousseau c. Bélanger*, précité, note 88.

⁹⁸ Témoignage de madame Bachand.

- Madame Bachand est coordonnatrice au développement et au rayonnement à la Ville. Elle ne dispose d'aucune délégation pour autoriser des dépenses et pour passer des contrats au nom de la Ville en vertu du règlement en vigueur à cet effet⁹⁹. Elle n'est pas directrice d'un service municipal¹⁰⁰;
- Le 13 février 2023, monsieur Pouliot accepte l'offre de madame Bachand¹⁰¹;
- Dans les semaines qui suivent, madame Bachand et monsieur Pouliot conviennent du type de bière, de son nom et de sa promotion¹⁰²;
- La séance de travail du 13 mars 2023 et la séance ordinaire du 3 avril 2023, tenues par le conseil municipal, ont pour objet d'approuver le tarif de 400 \$ pour les brasseurs. Il n'est aucunement question d'approuver l'entente pour brasser la bière officielle de l'événement;
- L'entente de collaboration signée par monsieur Pouliot le 20 mars 2023¹⁰³ est la même entente que pour tous les autres brasseurs qui participeront à l'événement. Il n'est pas question de la bière officielle dans ce document;
- C'est lors de la conférence de presse du 15 juin 2023 que monsieur Fortier apprend que la Microbrasserie Jackalhop brassera la bière officielle de l'événement;
- La Microbrasserie Jackalhop poursuit le développement de la bière officielle, en fait la promotion comme convenu et vend tout au plus 100 litres de celle-ci lors de l'événement le 21 juillet 2023 au kiosque réservé à cet effet¹⁰⁴. La bière officielle est également vendue par la Microbrasserie Jackalhop dans ses installations, à d'autres commerces et à un organisme¹⁰⁵;
- Monsieur Fortier est actionnaire majoritaire et seul administrateur de la Microbrasserie Jackalhop;
- Bien qu'il ne reçoive aucuns profits, bonis ou intérêts, du moins pour le moment, il a tout de même investi 60 000 \$ dans l'entreprise et ne souhaite assurément pas perdre son capital dans l'aventure;
- Monsieur Fortier a financé les dépenses d'installation de l'entreprise jusqu'à ce qu'une institution financière les finance à son tour. Il reste toutefois « une balance » qu'il finance encore¹⁰⁶;

⁹⁹ Pièce D-5.

¹⁰⁰ En effet, la directrice du Service de la vie citoyenne est madame Marie-Pierre-Paquet, selon les témoignages de monsieur Fortier et de madame Bachand.

¹⁰¹ Pièce P-2.

¹⁰² Témoignages de madame Bachand et de monsieur Pouliot et pièces P-2, P-4, et P-6 à P-9.

¹⁰³ Pièce P-14.

¹⁰⁴ Témoignage de madame Bachand.

¹⁰⁵ Témoignage de monsieur Pouliot et pièce D-1.

¹⁰⁶ Témoignage de monsieur Fortier.

- Un projet d'aliénation qui impliquera la Commission de protection du territoire agricole du Québec est en préparation afin que monsieur Fortier puisse « vendre » à la microbrasserie un bâtiment et un terrain de stationnement¹⁰⁷;
- Monsieur Fortier, qui d'ailleurs vérifie régulièrement les bilans de l'entreprise, a assurément intérêt, dans ces circonstances, à ce que la microbrasserie ait une bonne santé financière.

[137] Puisque la LERM et le Code ne définissent pas ce qu'est un contrat, la DEPIM soumet qu'il faut donc se référer aux articles 1378 et suivants du C.c.Q.

[138] Dans l'affaire *Martineau c. Bonhomme*¹⁰⁸, la Cour supérieure constate effectivement l'absence de définition du contrat à la LERM et, se référant alors au C.c.Q., mentionne ce qui suit :

« 27 En droit, le contrat est la manifestation de la volonté des parties à ce contrat. Il est la rencontre des volontés et il peut naître du seul concours des volontés. L'on parle alors de consensualisme. Chaque partie au contrat contracte des obligations envers l'autre. »

[139] Dans l'affaire *Philippe*¹⁰⁹, la Commission rappelle l'application de cette démarche, tout en précisant que le contrat en cause peut prendre plusieurs formes.

[140] La DEPIM soumet donc que les échanges survenus entre madame Bachand et monsieur Pouliot constituent l'accord de volonté nécessaire à la formation du contrat.

[141] De son côté, monsieur Fortier invoque l'absence de contrat puisque des règles essentielles n'ont pas été respectées par la Ville. L'avocate de monsieur Fortier plaide habilement l'application de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Octane Stratégie inc.*¹¹⁰. Au risque d'alourdir le présent texte, il importe de reproduire certains passages de cette décision :

« (1) L'inexistence d'un acte juridique susceptible d'être anéanti

[51] Suivant l'al. 1 de l'art 1378 C.c.Q., le contrat s'entend d'« un accord de volonté, par lequel une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à exécuter une prestation ». En l'absence d'un tel accord, aucun contrat ne prend naissance. Les parties doivent en effet manifester leur volonté de se lier pour qu'un contrat émerge à la vie juridique (M. Cumyn, *La validité du contrat suivant le droit strict ou l'équité : étude historique et comparée des nullités contractuelles* (2002), n° 203; Lluellas et Moore, n° 274; Baudouin et Jobin, nos 172 et 420). Comme l'expliquent Lluellas et Moore, « [l]e consentement résulte en quelque sorte de la fusion de deux volontés qui n'en feront plus qu'une : cette fusion crée le lien de droit — le contrat » (Lluellas et Moore, n° 274). Ces deux volontés représentent, d'une part, l'offre de contracter, et d'autre part, l'acceptation de cette offre (art. 1386 à 1397 C.c.Q.).

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Martineau c. Bonhomme*, 1999 CanLII 11649 (QC CS).

¹⁰⁹ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Donald John Philippe*, 2019 CanLII 75977 (QC CMNQ), par. 66 à 68.

¹¹⁰ *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, 2019 CSC 57.

Baudouin et Jobin soulignent qu'il ne saurait véritablement y avoir de contrat s'il n'y a pas eu rencontre des volontés contractuelles (Baudouin et Jobin, n° 420). Ainsi, avant même de parler de la qualité du consentement, ce consentement doit d'abord exister (Lluelles et Moore, n° 274).

a) Le consentement en droit municipal

[52] Comme nous l'avons mentionné, les municipalités sont assujetties aux règles du C.c.Q., mais les lois particulières qui les constituent et qui les régissent peuvent modifier ou déroger à ces principes de droit commun (art. 300 C.c.Q.). Il importe donc de cerner de quelle façon les municipalités peuvent exprimer leur volonté d'être liée par un contrat en vertu des règles de droit municipal applicables.

[53] Suivant les règles de droit public, la résolution et le règlement sont les véhicules juridiques par lesquels une municipalité, par l'entremise de son organe décisionnel qu'est le conseil municipal, exprime sa volonté de même que ses décisions (*Air Canada c. Cité de Dorval*, 1985 CanLII 40 (CSC), [1985] 1 R.C.S. 861, p. 866; *Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater*, 1970 CanLII 196 (CSC), [1971] R.C.S. 577; *Poulin De Courval c. Poliquin*, 2018 QCCA 1534, par. 18 (CanLII); *Amar c. Dollard-des-Ormeaux (Ville)*, 2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277, par. 8; *Belœil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.*, 2014 QCCA 238; *9129-6111 Québec inc. c. Longueuil (Ville)*, 2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320, par. 18; *Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction inc.*, [1974] C.A. 411, p. 414-415; *Bourque c. Hull (Cité)* (1920), 30 B.R. 221, p. 224; Héту et Duplessis, par. 8.3; A. Langlois, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions* (3^e éd. 2005), p. 153). Il s'agit des principes énoncés aux art. 47 et 350 L.C.V., lesquels prévoient respectivement que la municipalité est représentée et ses affaires administrées par son conseil, et que les règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être adoptés par le conseil en séance (voir aussi les art. 79 et 438 al. 1 du *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1).

[54] Une municipalité peut ainsi, par règlement, déléguer à un fonctionnaire le pouvoir de contracter des obligations en son nom (art. 477.2 L.C.V.; Héту et Duplessis, par. 8.3 et 9.40). De plus, d'autres instances, tel un comité exécutif, peuvent être mises sur pied pour faciliter la gestion efficace d'une municipalité (art. 70.1 et suiv. L.C.V.); la Ville est elle-même dotée d'un comité exécutif qui peut octroyer des contrats jusqu'à un maximum de 100 000 \$ (art. 33 al. 2, *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4; Héту et Duplessis, par. 9.31-9.40)

[55] L'objectif poursuivi par ces règles est clair : elles visent à préserver et à protéger l'intérêt collectif des contribuables tout en empêchant que n'importe qui ne puisse dilapider des fonds publics au nom d'une municipalité (*Town of Bridgewater*, p. 592). La protection de l'intérêt des contribuables fait ainsi en sorte que les « affaires des habitants, lesquels élisent les conseillers municipaux, [ne] peuvent être administrées au gré et aux caprices de conseillers ou employés municipaux particuliers » (*Town of Bridgewater*, p. 587-588). Cette réalité explique d'ailleurs pourquoi la théorie du mandat apparent en droit civil ne s'applique pas en matière municipale (*Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général du Québec*, 1975 CanLII 179 (CSC), [1977] 1 R.C.S. 41; *GM Développement inc.*, par. 21). La protection de l'intérêt des contribuables exige de fait que le consentement d'une municipalité soit assujéti à des conditions plus strictes que celles prévues au C.c.Q. L'apparence de consentement ne suffit pas; le silence de la municipalité ne permet pas non plus de déduire que celle-ci a manifesté son accord (*Town of Bridgewater*, p. 588; *Bourque*, p. 228; Héту et Duplessis, par. 9.31).

b) L'absence de consentement en l'espèce

[...]

[58] En définitive, le mandat sur lequel Octane fonde son recours n'a jamais été entériné par une résolution adoptée par le conseil municipal de la Ville. Il n'a pas non plus fait l'objet d'une approbation par un fonctionnaire habilité par délégation de pouvoirs valide. La Cour supérieure a donc conclu à tort qu'un contrat était intervenu entre Octane et la Ville sur la base des représentations faites par M. Thériault; la Cour d'appel a pour sa part commis une erreur en faisant preuve de déférence à l'égard d'une conclusion erronée en droit. En l'absence d'une manifestation de la volonté de la Ville d'être liée par une telle entente, aucune relation contractuelle n'a pu prendre naissance entre les parties (voir Amar, par. 8-10; Immeubles Beaurom ltée c. Montréal (Ville de), 2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26, par. 22 et 29; Aylmer (Ville) c. 174736 Canada inc., 1997 CanLII 10176 (C.A. Qc), p. 5-7; Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) c. Ville de Drummondville, 2018 QCCS 5053, par. 150 (CanLII)). En pareilles circonstances, les art. 1416 et 1422 C.c.Q. ne s'appliquent pas. On ne peut en effet annuler une entente qui n'a jamais pris naissance (S. Gaudet, « Inexistence, nullité et annulabilité du contrat : essai de synthèse » (1995), 40 R.D. McGill 291 (« Gaudet »), p. 331-332).

[59] Comme la Cour d'appel le souligne avec à-propos dans l'arrêt *GM Développement inc.*, dans un tel contexte, il ne peut y avoir de restitution des prestations sur ce fondement puisqu'« on ne peut démontrer la nullité ou la résolution d'un contrat inexistant » (par. 32). Dans cette affaire, l'appelant réclamait à la Ville de Québec le remboursement d'honoraires et de frais professionnels engagés pour la phase de développement d'un projet de revitalisation d'une place publique. La Cour d'appel conclut qu'il n'existait aucun lien contractuel entre l'appelant et la ville puisque cette dernière n'avait jamais adopté de résolution ou de règlement autorisant ce projet. Dans l'arrêt *Unibec*, la Cour d'appel confirme le principe selon lequel une municipalité ne peut être liée en l'absence d'une résolution ou d'un règlement, car celle-ci s'exprime uniquement par la voix de son conseil municipal (par. 35-37). Dans cette affaire, la cour conclut toutefois à la nullité d'un contrat verbal pour des travaux additionnels en marge d'un contrat existant, en l'absence d'une résolution du conseil municipal. Sans nous prononcer sur la question de savoir si ce principe vaut également pour la modification d'un contrat existant, nous sommes d'avis que l'absence de résolution ou de règlement mène non pas à la nullité du contrat, mais bien au constat qu'aucun contrat n'est né. Lorsqu'une municipalité n'a pas exprimé sa volonté à être liée contractuellement, il n'y a simplement aucun contrat à annuler. C'est le cas ici. »

[Soulignements ajoutés]

[142] Dans le présent dossier, nous avons vu précédemment que le conseil municipal de Plessisville n'a pas adopté de résolution pour octroyer à la Microbrasserie Jackalhop le contrat pour brasser la bière officielle de Plaisirs d'été 2023 et que madame Bachand n'avait pas l'habilitation requise pour conclure ce contrat.

[143] Devant un tel constat et suivant les enseignements de l'arrêt *Octane*, l'inexistence en droit du contrat en cause est flagrante.

[144] La DEPIM soumet¹¹¹ toutefois que la Commission n'est pas compétente pour déclarer la nullité du contrat intervenu et que celui-ci est présumé valide. Elle ajoute que la preuve de l'existence d'une entente exécutoire en droit n'est pas nécessaire, nous référant ainsi à un passage de l'affaire *Wheeler* analysée par la Cour suprême du Canada :

« [...] Il ressort nettement de l'arrêt *Angrignon*, précité, qu'il n'était pas nécessaire qu'il existe une entente exécutoire en droit établissant un rapport monétaire entre le titulaire de la charge et le contrat avec la municipalité. [...] »¹¹²

[145] Tout d'abord, mentionnons qu'il ne s'agit pas de déclarer ici la nullité du contrat, ni même de la constater. En effet, lorsqu'aucun contrat n'existe légalement, il n'y a pas de contrat à annuler¹¹³.

[146] Ensuite, en ce qui concerne l'affaire *Wheeler*, force est de constater comme le soumet l'avocate de monsieur Fortier que cette décision ne portait pas précisément sur l'existence du contrat en jeu. En effet, il était plutôt question de savoir si la personne élue visée était intéressée dans un contrat. Même si on ne pouvait établir que des opérations financières étaient intervenues, la Cour suprême a été d'avis que cela n'était pas nécessaire puisque l'intérêt de la personne élue ne devait pas être limité à un sens pécuniaire¹¹⁴. D'où l'absence d'établir obligatoirement l'existence de l'entente exécutoire. Le contexte en l'espèce est tout autre.

[147] Devant l'inexistence juridique du contrat, doit-on alors constater le funeste destin du manquement reproché? Le Tribunal est d'avis que non et voici pourquoi.

[148] Dans un texte traitant notamment du contrat visé par l'article 304 LERM, l'auteur Louis Béland nous « titille », et ce, en fournissant un premier indice :

« Il faut de plus que le membre du conseil ait un intérêt dans ce contrat. Le contrat doit donc être un contrat qui place le membre du conseil en conflit d'intérêts, c'est-à-dire dans une situation où il risque d'avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui de la municipalité. Tel n'est pas le cas d'une vente par encan public où l'adjudicataire ne bénéficie d'aucun traitement particulier. L'illégalité d'un contrat n'empêche pas toutefois l'inhabilité »¹¹⁵

[Soulignement ajouté; références omises]

¹¹¹ *Argumentaire supplémentaire* du 21 février 2024 de la DEPIM.

¹¹² *La Reine c. Wheeler*, 1979 CanLII 228 (CSC), p. 657.

¹¹³ *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, précité, note 110, par. 58, 59 et 62.

¹¹⁴ *La Reine c. Wheeler*, précité, note 112, p. 656.

¹¹⁵ Louis Béland, *Le conseil municipal*, dans École du Barreau du Québec, *Droit public et administratif*, Collection de droit 2023-2024, vol. 8, Montréal, CAIJ, 2023, 277, p. 285.

[149] Au soutien de cette affirmation, l'auteur nous réfère à une décision rendue en 1939 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ricard*¹¹⁶. Voici des extraits forts pertinents de cette décision :

« Et précisément l'appelant se charge lui-même de démontrer qu'il ne s'agit pas ici d'une vente, puisqu'il prétend que la convention intervenue entre lui et la ville en est une qui est prohibée par la loi, en ce sens qu'une corporation municipale de ville n'a pas le droit de convenir que l'évaluation municipale ne sera pas faite suivant la valeur réelle des immeubles, mais qu'elle comportera une évaluation fixe qui demeurera stable pendant une période indéfinie d'années, c'est-à-dire: tant que l'appelant demeurera propriétaire des autres lots mentionnés dans le contrat.

Pour le besoin de l'argument, nous pouvons prendre pour acquis que cette convention est illégale. Il n'est pas, en effet, nécessaire de nous prononcer sur ce point. Mais, comme le fait valoir l'intimé, la position juridique de l'appelant n'est pas meilleure du fait que les avantages et privilèges qu'il retire et qu'il a retirés de ce contrat durant l'existence de son mandat sont illégaux. Même si le contrat est illégal, c'est l'effet réalisé qui compte; et l'appelant doit en subir les conséquences.

L'appelant ne peut empêcher que le contrat ait été passé entre lui et la ville. Surtout il ne peut pas se soustraire au fait que ce contrat a été mis en vigueur et respecté de part et d'autre et que l'appelant en a invoqué les stipulations et retiré les bénéfices pendant la durée de son mandat de maire. En ce sens, au moins, le contrat a été et est demeuré une réalité. Les tribunaux ne peuvent en ignorer les conventions jusqu'à ce qu'il ait été mis de côté par eux-mêmes. Et même quand il aura été mis de côté, on ne pourra empêcher qu'il ait existé et qu'il ait produit des effets dont chaque partie a tiré les bénéfices, bénéfices que ni l'un ni l'autre n'a jusqu'ici manifesté l'intention de remettre à son co-contractant.

Dans ces conditions et au point de vue pratique, les actes qualifiés d'inexistants ne se distinguent pas des actes nuls de droit. Chez les uns et chez les autres, la nullité a besoin d'être reconnue par les tribunaux. Le contrat a eu lieu en fait et il a été matériellement accompli. Il faut que les tribunaux se prononcent, "même dans le cas où la nullité opère de plein droit." (Daloz, Répertoire pratique vbo *Nullité*, Nos 4 et 5; Planiol, *Traité Élémentaire de Droit Civil*, 6e éd. tome 1, n° 330; Planiol & Ripert, *Traité Pratique de Droit Civil François*, vol. 6, n° 297; Colin & Capitant, *Cours Élémentaire de Droit Civil François*, 3e éd. vol. 1, pp. 77 et 81; Solon, *Théorie sur la nullité*, vol. 1, n° 16).

Et en plus de tout ce que nous venons de dire au sujet de la nullité de son contrat, que l'appelant invoque lui-même dans le but de se soustraire à la loi C. 107, il reste que, dans le cas actuel, il serait impossible aux tribunaux de prononcer la nullité ou même de reconnaître l'existence de cette nullité, parce que ni l'une ni l'autre des parties en cause ne la demande (Code de procédure civile, art. 113) ; que, comme le fait remarquer le juge de première instance, le contrat

semble encore donner aux parties sinon les droits mêmes qu'il comporte, du moins d'autres recours possibles;

¹¹⁶ *Ricard v. Lord*, 1939 CanLII 42 (SCC), [1941] SCR 1.

et que, par dessus tout, la ville de Grand'Mère, l'une des parties contractantes, n'a pas été mise en cause (*Lachapelle v. Viger, Burland v. Moffatt, Corporation de la paroisse de St-Gervais v. Goulet*). »¹¹⁷

[Soulignements ajoutés; références omises; les enchaînements des deux derniers paragraphes apparaissent tel quel au recueil]

[150] Nullité et inexistance du contrat en droit n'impliquent donc pas de traitement différent : le Tribunal, qui ne saurait bien entendu outrepasser sa compétence dans le cas où la nullité du contrat était en jeu, doit malgré tout considérer l'effet réalisé de l'acte. La personne élue ne peut donc se soustraire lorsque le contrat a été mis en vigueur et respecté de part et d'autre. L'illégalité ou l'inexistence juridique de ce contrat ne peut empêcher qu'il ait malgré tout existé dans les faits et qu'il ait produit des effets.

[151] C'est exactement ce qui s'est passé dans le présent dossier. Dans les faits, le contrat intervenu entre la Microbrasserie Jackalhop et la Ville a été honoré de part et d'autre et a été dûment exécuté.

[152] L'avocate de monsieur Fortier souligne¹¹⁸ l'âge évident de cette décision et précise qu'à cette époque, c'est la *Loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales*¹¹⁹ qui était en vigueur. Cette loi, de nature pénale, impliquait de démontrer la *mens rea* de la personne élue, c'est-à-dire son intention coupable. Ainsi, toujours selon l'avocate de monsieur Fortier, déterminer l'existence du contrat était relatif puisqu'il fallait plutôt se concentrer sur l'intention coupable. C'est pourquoi elle ajoute que les commentaires de la Cour suprême dans l'affaire *Ricard* relèvent davantage de l'*obiter dictum*. Cette locution latine est utilisée en droit pour qualifier l'opinion qu'un juge émet, sans que celle-ci constitue un motif de sa décision¹²⁰.

[153] Le tout est astucieux. Mais le Tribunal ne partage pas ce point de vue.

[154] Premièrement, l'âge avancée d'une décision ne rend pas celle-ci pour autant périmée, dans la mesure où les enseignements qui s'en dégagent, même sous forme d'*obiter dictum*, peuvent être encore d'actualité, et ce, d'autant plus lorsque la situation analysée correspond à bien des égards aux faits du dossier sous étude.

[155] Dans l'affaire *Talbot*¹²¹, dont la décision a été rendue en 2023, la Cour supérieure rappelle que le membre du conseil qui a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité n'est pas nouveau, soulignant qu'il existait bien avant l'adoption de la

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 12 et 13.

¹¹⁸ *Observations écrites de l'élu visé* du 26 février 2023.

¹¹⁹ L.R.Q., c. F-6. Cette loi a été abrogée le 1^{er} janvier 1988 et remplacée par la LERM (L.Q., 1987, c. 57, art. 800).

¹²⁰ Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 401.

¹²¹ *Commission municipale du Québec (Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale) c. Talbot*, précité, note 91, par. 30 et 31.

LERM. La Cour supérieure reproduit à cet effet des passages d'une décision rendue en 1914 par la Cour suprême du Canada.

[156] Deuxièmement, la jurisprudence traitant de *Loi concernant les manœuvres frauduleuses et la corruption dans les affaires municipales* n'est pas pour autant devenue obsolète. Il a été effectivement jugé que l'expression « sciemment » était maintenant dépourvue de toute connotation pénale¹²². Toutefois, cela ne rend pas automatiquement inapplicables les autres principes juridiques qui peuvent encore nous guider afin de comprendre l'approche à suivre, étant entendu que l'entrée en vigueur de la LERM a précisé le droit, et ce, sans nécessairement chambouler celui-ci¹²³.

[157] Ensuite, l'application de certaines règles découlant des effets d'un contrat pourtant inexistant en droit est également préconisée dans l'affaire *Octane Stratégie inc.* :

« [65] Si la restitution ne peut prendre sa source en l'espèce dans la théorie des nullités étant donné l'inexistence d'un contrat susceptible d'être annulé, cela ne règle pas pour autant la question. Le régime de la réception de l'indu peut fonder l'obligation de remise en état. Examinons maintenant si les conditions qu'énonce l'art. 1491 C.c.Q. à ce sujet sont respectées.

(2) La réception de l'indu

[66] Bien que la Cour d'appel confirme le jugement de première instance qui ordonne la restitution des prestations sur le fondement d'un acte juridique déclaré nul, les juges majoritaires ajoutent que la réception de l'indu aurait également pu fonder l'obligation de remise en état entre les parties. Ils soulignent que, s'ils avaient conclu qu'aucune entente n'était intervenue entre les parties, ils auraient accepté qu'Octane croyait erronément, mais de bonne foi, qu'elle avait été mandatée par la Ville pour organiser le lancement du 17 mai 2007. Octane ayant fourni un service sans obligation et par erreur, ce paiement aurait été sujet à répétition (C.A., par. 49-55).

[67] Nous sommes d'accord. Octane a fourni des services pour la production de l'événement de lancement de la Ville alors qu'en droit, aucune entente n'est intervenue en raison de l'absence d'une manifestation de la volonté de la Ville de se lier contractuellement par résolution ou règlement. L'obligation que croyait exécuter Octane était de ce fait inexistante. Dans la mesure où l'intention libérale ne se présume pas, il appartenait à la Ville de démontrer qu'Octane a rendu ce service en sachant qu'elle n'y était pas tenue. Les arguments que la Ville avance sur ce point ne permettent pas de conclure à une intention purement libérale d'Octane. Dans ces circonstances, Octane a droit à la répétition des services fournis. »

[Soulignements ajoutés]

[158] Malgré l'inexistence juridique du contrat, sa réalisation et ses effets pouvaient néanmoins donner lieu à l'application du régime de la réception de l'indu. Ce régime s'applique lorsqu'une personne reçoit un paiement auquel elle n'a pas droit. Cette

¹²² *Fortin c. Gadoury*, 1995 CanLII 5381 (QC CA) et *Bourbonnais c. Parenteau*, 2007 QCCA 1841, par. 23 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2008-07-10) 32499).

¹²³ *Montréal-Est (Ville de) c. Lachapelle* (C.S., 1991-08-02), SOQUIJ AZ-91021506, p. 15 à 17.

personne est alors tenue de le rendre; autrement, elle s'enrichirait sans que son gain ne soit justifié¹²⁴.

[159] Le même raisonnement permet, selon le Tribunal, l'application de l'interdiction prévue à l'article 304 LERM et à l'article 5.3.6 du Code, et ce, même si le contrat pour brasser la bière est inexistant juridiquement. Comme nous le verrons, monsieur Fortier s'est retrouvé indirectement avantagé par la réalisation de ce contrat, ce que veut éviter la LERM.

[160] Avoir une approche différente conduirait à un résultat pour le moins incongru. En effet, une personne élue n'aurait tout simplement qu'à faire en sorte que le contrat en cause soit conclu illégalement ou sans respecter les formalités impératives pour ensuite échapper aux obligations prévues à l'article 304 LERM et à son code d'éthique et de déontologie. La possibilité d'une telle élusion n'a certes pas été souhaitée par le législateur et doit être écartée¹²⁵.

[161] Dans l'affaire *Bell ExpressVu Limited Partnership*¹²⁶, la Cour suprême du Canada mentionne l'importance de prendre en considération l'esprit de la loi, son objet et l'intention du législateur :

« 26 Voici comment, à la p. 87 de son ouvrage *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), Elmer Driedger a énoncé le principe applicable, de la manière qui fait maintenant autorité :

[TRADUCTION] Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[...]».

[162] Malgré l'inexistence en droit du contrat, c'est l'effet réalisé de celui-ci qui doit alors être pris en compte. L'élément constitutif est donc démontré.

2.2.3 L'intérêt direct ou indirect de la personne élue dans le contrat

[163] Nous avons vu précédemment que monsieur Fortier est actionnaire majoritaire et unique administrateur de la Microbrasserie Jackalhop.

[164] Dans l'arrêt *Wheeler*, la Cour suprême s'est penchée sur l'intérêt d'une personne élue dans un tel contexte :

« [...] Un administrateur, et surtout celui qui agit également à titre de président, à un devoir continu et quotidien envers l'entité juridique, la compagnie, et envers les

¹²⁴ *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, précité, note 110, par. 69.

¹²⁵ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, p. 481 et s.

¹²⁶ *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42.

actionnaires de mener les affaires de la compagnie de façon efficace, profitable, et tout à fait légale. Si l'on applique le principe général formulé par le juge en chef Duff dans l'arrêt *Angrignon*, précité, ce fonctionnaire est certainement « intéressé » à ce que sa compagnie passe des contrats profitables.

[...]

Comme je l'ai dit précédemment, les qualités requises pour être élu et pour occuper à tous les niveaux de gouvernement une fonction supérieure sont une question de très grande importance dans le fonctionnement de la collectivité démocratique. Il faut sauvegarder le caractère sacré de ces fonctions et le respect absolu des conditions requises pour les occuper si l'on veut que le gouvernement démocratique réponde à ce qu'on attend de lui. [...]. Il n'y a certainement aucune preuve que l'intimé a cherché à tromper par la forme et le mode de divulgation qu'il a choisis. Néanmoins il faut appliquer la loi quelle qu'en soit la rigueur. »¹²⁷

[Soulignements ajoutés]

[165] Dans l'affaire *Arnold*¹²⁸, la Cour supérieure reconnaît qu'une personne élue qui détient 45 % des actions de l'entreprise de son époux constitue un cas d'intérêt indirect dans un contrat. Malgré la bonne foi et l'absence d'arrière-pensée de la personne élue, la LERM ne laisse aucune marge de manœuvre pour ce type de situation¹²⁹.

[166] Par ailleurs, dans l'affaire *Anglehart*¹³⁰, la Commission est d'avis qu'une personne élue qui détient un peu plus de 33 % des actions d'une entreprise qui agit en sous-traitance dans un contrat qui implique un organisme municipal est une situation qui contrevient à une règle déontologique analogue à l'article 304 LERM. Un homme d'affaires a ainsi tout avantage à ce que sa compagnie prospère et obtienne des contrats afin de réaliser des profits.

[167] Dans l'affaire *Paquin*¹³¹, la Commission s'exprime comme suit quant à l'intérêt indirect des administrateurs :

« [72] Selon la preuve, monsieur Paquin ne peut pas influencer les décisions que CDE prend au sujet des emprunts temporaires.

[73] Cela ne fait pas disparaître pour autant l'intérêt indirect que monsieur Paquin a, dans les Contrats, en raison de son statut d'administrateur de la Caisse.

[74] Comme dans toute relation contractuelle, il est possible que la Ville et la Caisse ait un différend au sujet des Contrats ou de l'un d'eux. Si cela arrive, le conseil ou le comité exécutif de la Ville devra alors prendre position.

¹²⁷ *La Reine c. Wheeler*, précité, note 112, p. 659 et 666.

¹²⁸ *Procureur général du Québec c. Arnold*, précité, note 89, par. 31 et 32.

¹²⁹ *Ibid.*, par. 37 et 38.

¹³⁰ *Re Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Bertrand Anglehart*, 2017 CanLII 55810 (QC CMNQ), par. 66 et 67.

¹³¹ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Simon Paquin*, précité, note 90.

[75] Monsieur Paquin risque de devoir choisir, à cette occasion, entre l'intérêt qu'il a dans les Contrats en raison de son statut d'administrateur de la Caisse et celui de la Ville.

[76] L'interdiction d'avoir un intérêt dans un contrat, prévue aux articles 304 LERM et 5.3.5 du Code, vise justement à empêcher qu'un élu se trouve dans une telle situation. »

[168] Dans le présent dossier, le fait que monsieur Fortier ne soit pas impliqué dans la gestion quotidienne de la Microbrasserie Jackalhop et qu'il n'ait pas eu, en pratique, de réel contrôle sur le contrat pour brasser la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023 ne change rien. Monsieur Fortier, en raison de son statut d'administrateur et d'actionnaire majoritaire, avait tout de même un intérêt indirect dans ce contrat avec la Ville.

[169] Ajoutons à cela que le profit se concrétise ou non pour la personne élue n'est pas pertinent, et ce, au même titre que le fait que la Ville n'ait subi aucun préjudice ou même qu'elle ait été avantagée par la transaction¹³². Les articles 303 et 304 LERM énoncent un principe d'ordre public à l'effet que celui qui occupe une charge publique ne peut avoir aucun intérêt personnel, direct ou indirect, dans un contrat avec la municipalité dont il est membre¹³³.

[170] De plus, le contrat a apporté une visibilité évidente à la Microbrasserie Jackalhop. Rappelons à cet effet que le statut de brasseur officiel donnait droit à la microbrasserie d'avoir un kiosque supplémentaire pour y vendre la bière VIP. La Microbrasserie Jackalhop était donc avantagée par rapport aux autres brasseurs.

[171] Monsieur Fortier a assurément intérêt à protéger ses investissements et à ce que les autres actionnaires fassent eux aussi de bonnes affaires. En outre, n'oublions pas qu'un projet de transaction immobilière permettant d'améliorer les opérations de la microbrasserie sur une partie de terrain appartenant à monsieur Fortier est en préparation. Monsieur Fortier était donc en position de pouvoir tirer un bénéfice ou un avantage spécial.

[172] Si un litige entre la Microbrasserie Jackalhop et la Ville était survenu quant à l'exécution du contrat, monsieur Fortier aurait pu être dans une situation où il risquait d'avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui de la Ville.

2.2.4 L'intérêt de la personne élue pendant la durée de son mandat

[173] Même si le libellé de l'article 5.3.6 du Code ne le prévoit pas expressément, l'article 304 LERM qui fait l'objet d'un renvoi prévoit que l'intérêt direct ou indirect dans le contrat en cause doit avoir lieu pendant la durée du mandat de la personne élue visée.

¹³² Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, précité, note 49, par. 3.235.

¹³³ *Fontaine c. Laferrière*, 2000 CanLII 18748 (QC CS), par. 72.

[174] Avant de poursuivre, rappelons qu'il est reproché à monsieur Fortier dans le manquement tel que libellé d'avoir obtenu le contrat pour brasser la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023 « [a]u plus tard, le 15 juin 2023 ». Notre analyse doit donc porter sur cette période, du moins en ce qui concerne la commission du manquement reproché puisque nous verrons plus loin que dans les circonstances de ce dossier, la conduite postérieure de monsieur Fortier aurait pu le disculper.

[175] Mentionnons également que cette date butoir indiquée dans la citation déposée par la DEPIM correspond à la date à laquelle s'est tenue la conférence de presse pour le lancement de l'édition 2023 de l'événement Plaisirs d'été.

[176] Manifestement, la période des faits qui sont opposés à monsieur Fortier en lien avec le manquement reproché se situe pendant son mandat comme maire de la Ville.

2.2.5 La connaissance du contrat par la personne élue ou de son intérêt dans celui-ci

[177] Les articles 5.3.6 du Code et 304 LERM prévoient que la personne élue ne doit pas avoir « sciemment » un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la Ville.

[178] Dans l'affaire *Fortin c. Gadoury*¹³⁴, la Cour d'appel nous indique que le mot « sciemment » utilisé à l'article 304 LERM signifie « en pleine connaissance de cause ».

[179] Selon la Cour supérieure dans l'affaire *Bélanger*¹³⁵, cette dernière expression signifie :

« En pleine connaissance de cause » signifie qu'il ne pourra pas exister une inhabilité du membre du conseil

- si ce membre du conseil ne connaît pas l'existence du contrat avec la municipalité ou
- si ce membre du conseil ne connaît pas l'existence de son intérêt dans ce contrat. »

[Soulignements ajoutés]

[180] Tel que mentionné précédemment, ce n'est que le 15 juin 2023, lors de la conférence de presse annonçant l'événement, que monsieur Fortier apprend que la Microbrasserie Jackalhop brassera la bière officielle. Monsieur Fortier mentionne lors de son témoignage qu'à ce moment, il ne savait pas que madame Bachand avait demandé à monsieur Pouliot de brasser la bière officielle et qu'il ne connaissait pas l'entente qui

¹³⁴ *Fortin c. Gadoury*, précité, note 122, p.11.

¹³⁵ *Bélanger c. Brosseau*, [1997] R.J.Q. 450 (C.S.), p. 4 et 5. Appel rejeté : *Brosseau c. Bélanger*, précité, note 88.

en était inhérente. La teneur de l'entente a été portée à sa connaissance par la DEPIM en septembre 2023.

[181] Selon la DEPIM, les éléments constitutifs de l'infraction étaient tous remplis au plus tard le 15 juin 2023. Dès ce moment, poursuit la DEPIM, monsieur Fortier se devait de prendre action pour remédier à la situation problématique, ce qu'il n'a pas fait.

[182] Monsieur Fortier, pour sa part, soumet qu'il faut plutôt démontrer la connaissance de l'élu au moment où le contrat intervient. Selon lui, la preuve confirme qu'il n'a eu aucune implication dans la négociation et dans l'octroi du contrat.

[183] Le Tribunal partage plutôt les arguments de la DEPIM. En effet, dès le 15 juin 2023 en après-midi¹³⁶, monsieur Fortier était en mesure de bien saisir l'existence du contrat entre la Microbrasserie Jackalhop et la Ville ou l'existence de son intérêt indirect dans ce contrat.

[184] Comme nous l'avons vu, la jurisprudence n'exige pas que la personne élue connaisse tous les tenants et aboutissants du contrat en cause. Connaître l'existence du contrat ou de son intérêt dans celui-ci rencontre le critère consacré par l'expression « sciemment ».

[185] Exiger davantage ferait en sorte qu'il serait alors facile, pour une personne élue, de choisir d'ignorer la situation et de prétendre n'avoir jamais connu le contenu du contrat en cause.

[186] En outre, la nécessité de démontrer la connaissance de la personne élue au moment où le contrat intervient ne correspond pas au libellé de l'article 304 LERM qui prévoit que la règle y étant contenue est applicable pendant la durée du mandat de la personne élue. Le Tribunal n'est donc pas d'accord avec cette prétention de monsieur Fortier.

[187] Dans un premier temps, nous devons donc déterminer si, lors de la période reprochée dans la citation en déontologie municipale, les éléments constitutifs de l'infraction ont été démontrés, soit au plus tard le 15 juin 2023 dans la présente affaire.

[188] Cette démonstration a été faite *in extremis*. Rappelons qu'avant le 15 juin 2023, monsieur Fortier ne connaissait pas l'existence du contrat ou de son intérêt dans celui-ci. La citation, en indiquant « [a]u plus tard le 15 juin 2023 », inclut cette journée dans la période visée.

[189] Dans un deuxième temps, nous devons vérifier si la personne élue dispose d'un moyen de défense admissible. Ainsi, que devait faire monsieur Fortier pour éviter de contrevenir au Code à partir du moment où il a appris l'existence du contrat ou de son intérêt indirect dans celui-ci?

¹³⁶ Selon le témoignage de monsieur Pouliot, la conférence de presse a eu lieu en après-midi.

[190] Dans l'affaire *Paquin*¹³⁷, la Commission conclut en fonction de la preuve présentée devant elle que la personne élue ignorait l'existence des contrats en cause avant le dépôt de la citation en déontologie municipale. La Commission ajoute néanmoins qu'à partir de ce moment, la personne élue devait démissionner soit de son poste d'administrateur, soit de ses fonctions de membre du conseil.

[191] La DEPIM, à titre d'analogie avec le paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 305 LERM, propose pour sa part que monsieur Fortier aurait dû renoncer à son intérêt dans le contrat ou se départir de celui-ci le plus tôt possible. Cette disposition d'exception est normalement applicable dans le cas où la personne élue a acquis son intérêt par succession ou donation.

[192] Les actions suggérées dans ces deux exemples sont appropriées.

[193] Rappelons toutefois que dans ce dossier, l'infraction a été commise le 15 juin 2023 à partir de l'après-midi, et ce, jusqu'à la fin de la journée. Avant cette courte période, monsieur Fortier ne connaissait pas l'existence du contrat ou de son intérêt dans celui-ci et le manquement tel que libellé par la DEPIM ne va pas plus loin dans le temps.

[194] Ce délai ne permettait certainement pas à monsieur Fortier de prendre les actions requises pour éviter de commettre l'infraction au moment reproché dans la citation.

[195] Dans les circonstances du présent dossier, il serait donc injuste qu'en raison de la période d'infraction indiquée par la DEPIM dans la citation, monsieur Fortier ne puisse pas tenter de démontrer qu'il a pris des moyens raisonnables pour se conformer au Code après avoir eu connaissance de la situation.

[196] Le Tribunal est donc d'avis qu'à partir du moment où une personne élue apprend l'existence du contrat ou de son intérêt dans celui-ci, elle doit alors être diligente et prendre des actions objectivement raisonnables pour remédier à la situation, et ce, dès que possible en fonction des circonstances. Dans un tel cas, la personne élue pourra alors invoquer le tout dans sa défense.

[197] Or, après avoir appris à la conférence de presse que la Microbrasserie Jackalhop brassait la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023, monsieur Fortier est demeuré tout simplement passif en ne prenant aucune action pour connaître les détails de cette entente et pour remédier à cette situation qui le plaçait en contravention du Code.

[198] Une telle intervention était encore possible puisque la bière, à ce moment, n'était pas encore brassée¹³⁸. En effet, la cannette de bière présentée lors de la conférence de presse était en fait une petite mise en scène puisqu'elle était vide¹³⁹.

¹³⁷ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Simon Paquin*, précité, note 90, par. 99 et 100.

¹³⁸ Témoignages de madame Bachand et de monsieur Pouliot.

¹³⁹ *Ibid.*

[199] La passivité démontrée par monsieur Fortier, même si elle pouvait être non intentionnelle, ne correspond certainement pas au comportement attendu de la part d'une personne élue qui doit objectivement agir de façon diligente et raisonnable, et ce, le plus tôt possible.

[200] Monsieur Fortier ne pouvait ignorer la situation. La prudence, une des valeurs qui devait servir de guide dans la conduite de monsieur Fortier, impliquait que ce dernier agisse avec vigilance et discernement¹⁴⁰ pour régler la situation. Malheureusement, rien n'a été fait en ce sens.

[201] Puisque les éléments constitutifs de l'infraction ont été régulièrement démontrés et qu'aucune défense n'est applicable dans les circonstances, monsieur Fortier a donc contrevenu à l'article 5.3.6 du Code lorsque la Microbrasserie Jackalhop a obtenu le contrat pour brasser la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023.

[202] Passons maintenant à l'analyse de la troisième et dernière question en litige.

3. Dans le cadre de la participation de la Microbrasserie Jackalhop inc. à l'événement Plaisirs d'été 2023 organisé par la Ville et ayant eu lieu le 21 juillet 2023, monsieur Fortier a-t-il contrevenu à l'article 5.3.6 du Code?

3.1 Remarques préliminaires

[203] La DEPIM est d'avis, pour les mêmes raisons que celles exprimées plus haut, que monsieur Fortier avait un intérêt indirect dans le contrat par lequel la Microbrasserie Jackalhop a participé à l'événement Plaisirs d'été 2023.

[204] Pour ce contrat, monsieur Fortier invoque toutefois bénéficiaire de deux exceptions prévues à l'article 5.3.6 du Code. Celles-ci font en sorte que la règle y étant prévue est réputée ne pas s'appliquer, notamment, dans les cas suivants :

- Lorsque le contrat a pour objet la location à des conditions non préférentielles d'un immeuble;
- Lorsque le contrat a pour objet la fourniture de services offerts de façon générale par la Ville.

[205] Effectivement, nous verrons que monsieur Fortier a réussi à démontrer qu'il bénéficiait, à tout le moins, d'une de ces exceptions.

¹⁴⁰ Article 4 du Code.

3.2 Examen de la question en litige numéro 3

3.2.1 Les éléments constitutifs de l'infraction

[206] Les éléments constitutifs pour ce type d'infraction ayant été déterminés précédemment dans le cadre de la deuxième question en litige, ceux-ci demeurent applicables ici avec les adaptations nécessaires. Il en sera de même pour les principes qui ont été établis pour chacun de ces éléments.

3.2.2 L'existence d'un contrat conclu avec la Ville

[207] Précédemment, nous avons constaté qu'une entente de collaboration a été conclue entre madame Bachand et monsieur Pouliot en lien avec la participation de la Microbrasserie Jackalhop à l'événement Plaisirs d'été 2023.

[208] Or, il a déjà été établi que madame Bachand ne disposait pas de l'habilitation requise pour passer des contrats au nom de la Ville ou pour engager des dépenses. Est-ce que ce contrat doit lui aussi être considéré comme inexistant en droit?

[209] La réponse à cette question est négative puisque dans le cas de ce contrat, le Tribunal est d'avis que la résolution numéro 097-23 adoptée par le conseil municipal le 3 avril 2023 approuvait les démarches et la recommandation de madame Bachand qui étaient contenues dans le sommaire décisionnel¹⁴¹ présenté aux membres du conseil municipal lors de la séance de travail tenue au préalable.

[210] Cet élément constitutif de l'infraction est donc rencontré.

3.2.3 L'intérêt direct ou indirect de la personne élue dans le contrat

[211] Pour les mêmes raisons que celles exprimées dans le cadre de la précédente question en litige, monsieur Fortier avait également un intérêt indirect dans le contrat par lequel la Microbrasserie Jackalhop a participé à l'événement.

[212] Ajoutons qu'à partir du moment où la Microbrasserie Jackalhop est entrée en relation contractuelle avec la Ville en vue de sa participation à l'événement, ce contrat plaçait à première vue monsieur Fortier dans une position interdite¹⁴².

¹⁴¹ Pièce D-8.

¹⁴² *Re Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Bertrand Anglehart*, précité, note 130, par. 80.

3.2.4 L'intérêt de la personne élue pendant la durée de son mandat

[213] Dans le cas du manquement qui est reproché ici, la citation vise cette fois une période plus importante, laquelle se termine au plus tard le 21 juillet 2023. C'est à cette date que l'événement Plaisirs d'été s'est tenu.

[214] Monsieur Fortier a donc eu un intérêt indirect dans un contrat au cours de son mandat puisqu'il était maire de la Ville pendant la période prévue à la citation en déontologie municipale.

3.2.5 La connaissance du contrat par la personne élue ou de son intérêt dans celui-ci

[215] Depuis la conférence de presse du 15 juin 2023, il ne fait aucun doute que monsieur Fortier connaissait l'existence du contrat ou de son intérêt indirect dans celui-ci.

[216] Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés précédemment, la passivité de monsieur Fortier dans les circonstances ne permet pas d'établir qu'il a été raisonnablement diligent et qu'il a pris dès que possible les actions nécessaires afin de se conformer au Code. Toutefois, pour ce manquement, cela n'a aucune incidence puisque que le contrat en cause bénéficiait d'une exception comme nous le verrons plus loin.

[217] N'eut été de l'exception applicable, la DEPIM aurait encore une fois rencontré son fardeau de preuve pour ce manquement.

[218] Voyons maintenant ce qu'il en est quant à cette exception, toujours en gardant à l'esprit que le fardeau de preuve repose maintenant sur les épaules de la personne élue.

3.2.6 Le contrat qui a pour objet la location d'un immeuble à des conditions non préférentielles

[219] Nous avons vu précédemment que le paragraphe 7° du deuxième alinéa de l'article 5.3.6 du Code prévoit que la personne élue est réputée ne pas avoir d'intérêt direct ou indirect dans le cas d'un contrat qui « a pour objet la vente ou la location, à des conditions non préférentielles, d'un immeuble ». Cette rédaction correspond d'ailleurs à celle du paragraphe 5.1° du premier alinéa de l'article 305 LERM.

[220] Pour en arriver à cette conclusion, nous devons tout d'abord déterminer si nous sommes en présence d'un contrat qui a pour objet la location d'un immeuble.

[221] À cet effet, la résolution numéro 097-23 adoptée par le conseil municipal le 3 avril 2023 mentionne qu'il est résolu à l'unanimité de fixer à 400 \$ « le tarif de location de chaque kiosque ». Cet acte du conseil municipal doit recevoir une importance

prépondérante par rapport aux autres documents portant davantage sur les modalités du contrat.

[222] Nous sommes donc bel et bien en présence d'un contrat ayant pour objet la location d'un kiosque, mais encore faut-il que cela concerne un immeuble.

[223] Selon le Grand dictionnaire terminologique de l'Office de la langue française¹⁴³, l'expression « kiosque d'exposition » se définit comme suit :

« Espace aménagé réservé à un participant dans une exposition pour la présentation de ses produits, de ses services. »

[Soulignement ajouté]

[224] Quant au dictionnaire Larousse, les définitions suivantes apparaissent pertinentes parmi celles indiquées pour les mots « kiosque »¹⁴⁴ et « stand »¹⁴⁵ :

« **kiosque**

[...]

3. Au Canada, stand, notamment dans une exposition, une foire.

[...]

stand

[...]

Espace réservé à chacun des participants ou à chacune des catégories de produits dans un salon, une foire, etc. ; ensemble des installations et des produits exposés. »

[Soulignements ajoutés]

[225] Puisque le contrat avait pour objet de louer un kiosque, cela impliquait donc au sens des définitions précitées de louer l'espace d'un immeuble¹⁴⁶.

[226] Cependant, la location d'un immeuble doit être à des conditions non préférentielles. Dans l'affaire *Laplume*¹⁴⁷, la Commission détermine le sens à donner à cette expression :

« [45] Au moment de l'adoption de la loi modificatrice, des députés avaient discuté en commission parlementaire du sens à donner à l'expression « à des conditions non préférentielles », présente dans une disposition analogue à l'article 305(5.1) LERM. Ils

¹⁴³ Office de la langue française du Québec, *Grand dictionnaire terminologique*, en ligne : <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8362235/kiosque-dexposition> (page consultée le 25 mars 2024).

¹⁴⁴ Larousse, en ligne : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/kiosque/45572> (page consultée le 25 mars 2024).

¹⁴⁵ Larousse, en ligne : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/stand/74451> (page consultée le 25 mars 2024).

¹⁴⁶ Articles 900 et 901 C.c.Q.

¹⁴⁷ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Michael Laplume*, précité, note 41.

avaient alors émis l'opinion que cette expression voulait dire « dans un marché normal, libre et volontaire ». »

[Soulignement ajouté; références omises]

[227] Dans le cas qui nous intéresse, le prix exigé au départ (et pour lequel la Ville a opéré compensation) se justifiait-il dans un marché normal, libre et volontaire?

[228] Le Tribunal croit que tel était le cas. Les recherches effectuées par madame Bachand ont démontré que les prix demandés dans les autres événements de même acabit se chiffraient entre 500 et 1 000 \$, et ce, en fonction de leur ampleur, de leur durée et du volume des ventes. Madame Bachand a fait des comparatifs et a déterminé qu'un montant de 400 \$ représentait un juste équilibre entre le financement des dépenses encourues par la Ville et l'objectif d'avoir un prix tout de même attrayant pour les brasseurs¹⁴⁸.

[229] Quant à la renonciation de la Ville à percevoir le tarif de location de 400 \$, cette modalité a été consentie dans le cadre du contrat pour brasser la bière officielle et non dans le cadre du contrat qui nous intéresse. De toute manière, rappelons que l'implication monétaire de la Microbrasserie Jackalhop dans le développement de la bière officielle valait davantage que ce montant, selon l'évaluation qui en a été faite par madame Bachand. Ainsi, même dans la mesure où cet élément avait été pertinent, il n'impliquait pas de conditions préférentielles en faveur de la microbrasserie.

[230] Monsieur Fortier a donc réussi à démontrer qu'il bénéficiait de cette situation d'exception prévue à l'article 5.3.6 du Code et la DEPIM n'a pas réussi à repousser cette présomption.

[231] Dans ces circonstances, monsieur Fortier n'a donc pas commis le manquement reproché.

[232] En ce qui concerne la deuxième exception soulevée par monsieur Fortier, soit celle en lien avec un contrat ayant pour objet la fourniture de services offerts de façon générale par la Ville, il n'est pas nécessaire de s'y attarder, vu la conclusion qui précède.

CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE

[233] En ce qui concerne la première question en litige, le Tribunal conclut que monsieur Fortier n'a pas contrevenu à l'article 5.3.7 du Code dans le cadre des événements en lien avec l'adoption de la résolution numéro 097-23, par laquelle le prix d'accès pour les microbrasseries invitées à l'événement Plaisirs d'été 2023 a été fixé par le conseil municipal. Monsieur Fortier n'a donc pas commis le manquement numéro 2 lui étant reproché à cet effet.

¹⁴⁸ Pièce D-8.

[234] Toutefois, en ce qui a trait à la deuxième question en litige, le Tribunal conclut que monsieur Fortier a contrevenu à l'article 5.3.6 du Code lorsque la Microbrasserie Jackalhop a obtenu de la Ville le contrat pour brasser la bière officielle de l'événement Plaisirs d'été 2023. Monsieur Fortier a alors commis le manquement numéro 3 contenu dans la citation en déontologie municipale.

[235] Quant à la troisième question en litige, le Tribunal est d'avis que monsieur Fortier n'a pas contrevenu à l'article 5.3.6 du Code dans le cadre de la participation de la Microbrasserie Jackalhop à l'événement Plaisirs d'été 2023 organisé par la Ville et ayant eu lieu le 21 juillet 2023. Monsieur Fortier n'a donc pas commis le manquement numéro 1.

[236] Une personne élue qui a des activités entrepreneuriales doit être particulièrement attentive lorsqu'elle débute l'exercice de ses fonctions comme membre du conseil municipal, et ce, afin de déceler le plus rapidement possible les situations susceptibles de la placer en conflit d'intérêts. En cours de mandat, la personne élue doit demeurer vigilante afin d'éviter de contrevenir aux règles applicables, lesquelles sont rigoureuses en raison de l'intérêt public à protéger. Enfin, lorsqu'une situation conflictuelle est portée à sa connaissance, la personne élue ne peut tout simplement être passive. Elle doit plutôt agir avec diligence, et ce, de manière à se conformer dès que possible à son code d'éthique et de déontologie.

DEUXIÈME PARTIE : LA SANCTION

[237] Le 28 mars 2024, le Tribunal a transmis à monsieur Fortier un *Avis d'audience sur sanction* indiquant notamment les motifs et les conclusions du Tribunal relativement au manquement commis.

[238] L'audience sur sanction s'est tenue le 11 avril 2024.

PRINCIPES APPLICABLES

[239] Lorsque la Commission conclut que la conduite d'une personne élue contrevient à son code d'éthique et de déontologie, l'article 26 LEDMM prévoit qu'elle doit alors décider, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, d'imposer ou non une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31.

[240] Ces sanctions sont les suivantes :

- La réprimande;
- La participation à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale;

- La remise à la municipalité du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu ou de la valeur de ceux-ci;
- La remise à la municipalité de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code d'éthique et de déontologie;
- Le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;
- Une pénalité, d'un montant maximal de 4 000 \$, devant être payée à la municipalité;
- Une suspension pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours.

[241] Généralement, à l'issue d'une première audience qui démontre que la personne élue a commis un ou plusieurs manquements, la seconde audience qui se tient vise à déterminer une sanction juste et appropriée, et ce, en fonction de différents facteurs inspirés de la déontologie professionnelle¹⁴⁹.

[242] Toutefois, dans le présent dossier, les parties présentent au Tribunal une recommandation commune sur la sanction qui devrait être imposée à monsieur Fortier.

[243] Dans un tel contexte, la marche à suivre est différente puisque le Tribunal doit plutôt appliquer les enseignements de la Cour suprême du Canada en matière de recommandation conjointe relative à une sanction.

[244] Ainsi, dans l'arrêt *R. c. Anthony-Cook*¹⁵⁰, la Cour suprême mentionne qu'une recommandation conjointe ne devrait être écartée que si la peine proposée est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou si elle est contraire à l'ordre public. Le plus haut tribunal du pays ajoute qu'une recommandation commune relative à la sanction devrait, en principe, être acceptée en raison des avantages que cela apporte pour tout le système de justice.

[245] Dans l'affaire *Philippe*¹⁵¹, la Commission mentionne ce qui suit quant à l'application de l'arrêt *R. c. Anthony-Cook* en déontologie municipale :

« [103] Si la Commission estime que la sanction recommandée est trop clémente ou trop sévère, elle doit, pour s'écarter de cette recommandation, appliquer le critère établi par la Cour suprême dans le récent jugement *R. c. Anthony-Cook*. La Commission n'a

¹⁴⁹ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Charles Charette*, précité, note 39, par. 145 à 150. Voir également : (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Richard W. Dober*, 3 avril 2024, CMQ-70116-001 (33628-24), par. 125.

¹⁵⁰ *R. c. Anthony-Cook*, 2016 CSC 43, par. 25 à 34.

¹⁵¹ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Donald John Philippe*, précité, note 109. Voir également (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Michael Laplume*, précité, note 41, par. 91 et 92.

pas à se demander si elle aurait imposé la sanction suggérée, mais plutôt, si celle-ci est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou est contraire à l'ordre public.

[104] Ce critère établi par la Cour suprême a été appliqué à plusieurs reprises par la Commission ainsi qu'en droit disciplinaire. »

[Références omises]

[246] Plus récemment, dans l'affaire *R. c. Nahanee*¹⁵², la Cour suprême rappelle que le critère de l'intérêt public, qui est rigoureux, vise à procurer aux parties un degré élevé de certitude, en plus d'assurer l'efficacité du système de justice. Les juges chargés de prononcer les peines ne doivent pas rejeter trop facilement une recommandation conjointe et ne devraient le faire que dans les cas où des personnes renseignées et raisonnables estimerait que la peine proposée fait échec au bon fonctionnement du système de justice.

[247] Par ailleurs, mentionnons qu'il est important de ne pas confondre le critère de l'intérêt public avec le critère de justesse de la sanction qui serait normalement applicable comme nous l'avons vu précédemment. En présence d'une recommandation commune, la recherche et l'analyse de décisions dans le but de concevoir une « fourchette » de sanctions adéquates est une erreur à éviter¹⁵³.

[248] Présentons maintenant la sanction recommandée par les parties, et ce, afin de déterminer si cette sanction respecte les principes applicables en la matière.

ANALYSE

[249] Monsieur Fortier et la DEPIM soumettent conjointement au Tribunal d'imposer, à titre de sanction pour le manquement numéro 3, une pénalité financière d'un montant de 4 000 \$, devant être versée à la Ville dans un délai de 30 jours de la présente décision.

[250] Il s'agit du montant maximal prévu à l'article 31 LEDMM.

[251] Dans le cadre de leurs discussions entourant leur recommandation commune relative à la sanction, les parties indiquent avoir considéré l'ensemble des facteurs suivants :

« Facteurs aggravants :

- Le manquement trois est un manquement à l'article 304 de *la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* qui engendre l'inhabilité à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité pour une période de 5 ans, sans aucune discrétion afin de fixer une durée d'inhabilité autre que celle de 5 ans ;

¹⁵² *R. c. Nahanee*, 2022 CSC 37, par. 1 et 2.

¹⁵³ *Labonté Martin c. R.*, 2023 QCCA 791, par. 19. Voir également *Létourneau c. R.*, 2023 QCCA 592.

Facteurs atténuants :

- Monsieur Fortier n'a aucun antécédent déontologique ;
- Dès la première rencontre avec les enquêteurs de la DEPIM, en septembre 2023, monsieur Fortier a donné instruction au directeur général de la microbrasserie de mettre en place des mesures afin d'éviter toute situation potentielle de conflit d'intérêts qui pourrait ultérieurement survenir ;
- Monsieur Fortier a assumé personnellement ses frais de représentation et ne compte pas les réclamer à la Ville ; »¹⁵⁴

[252] À la lumière des circonstances de cette affaire et en fonction des principes de droit applicables, le Tribunal conclut que la recommandation commune doit être retenue.

[253] Cette recommandation n'est pas contraire à l'ordre public et ne déconsidère pas l'administration de la justice.

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **CONCLUT QUE** Pierre Fortier, maire de la Ville de Plessisville, a commis le manquement numéro 3 en ayant eu un intérêt indirect dans un contrat avec la Ville, contrevenant ainsi à l'article 5.3.6 du *Règlement 1801 relatif à l'adoption du code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Plessisville*;
- **IMPOSE** à monsieur Fortier, à titre de sanction pour ce manquement, l'obligation de payer une pénalité financière de quatre mille dollars (4 000 \$) à la Ville de Plessisville;

¹⁵⁴ *Recommandation conjointe de sanction* signée par les parties le 10 avril 2024.

- **ORDONNE** à monsieur Fortier de payer cette pénalité dans un délai de 30 jours de la présente décision.

PHILIPPE ASSELIN
Juge administratif

PA/lav

M^e Érika Delisle
M^e Alexandra Robitaille
Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale
Partie poursuivante

M^e Karine Boies
Cain Lamarre, s.e.n.c.r.l.
Procureure de la personne élue visée

Audience sur les manquements reprochés tenue à Québec les 6 et 7 février 2024
Audience sur la sanction tenue par visioconférence le 11 avril 2024

La version numérique de ce document constitue l'original de la Commission municipale du Québec	
Secrétaire	Président