

LES RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Jacques L'Heureux

Volume 12, Number 1, 1981

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1110310ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/19536>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

L'Heureux, J. (1981). LES RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 12(1), 201–226. <https://doi.org/10.17118/11143/19536>

LES RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

par Jacques L'HEUREUX*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	203
A. La législation nouvelle	203
1. La complexité législative	203
2. Les nouvelles inhabilités	206
a. Les députés et les sénateurs	206
b. Les autres nouvelles inhabilités	208
3. Les déclarations d'intérêts financiers	209
a. Nature	209
1) La déclaration	209
2) Les mises à jour	209
b. Effets	210
c. Sanctions	210
1) Déclaration fautive ou incomplète	210
2) Absence de déclaration	211

* Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval.

B. La <i>mens rea</i>	212
1. La jurisprudence traditionnelle	212
2. L'arrêt <i>La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie</i>	213
3. La preuve de <i>mens rea</i>	216
4. La bonne foi	217
5. L'ignorance de la loi	220
C. Les actionnaires	221
CONCLUSION	226

INTRODUCTION

Les principaux développements récents en droit municipal québécois en matière de conflits d'intérêts se trouvent dans la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*¹, laquelle crée de nouvelles inhabilités pour conflits d'intérêts et oblige les membres des conseils des municipalités de cité, de ville, de village et de campagne à faire des déclarations de leurs intérêts financiers, dans la jurisprudence relative à l'exigence de la *mens rea* dans le cas des conflits d'intérêts prévus par la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*² et dans la jurisprudence relative à l'habilité des actionnaires d'une compagnie à occuper une charge dans une municipalité qui a un contrat avec cette compagnie. Nous étudierons successivement chacune de ces questions.

A. La législation nouvelle

1. La complexité législative

La *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités* crée, comme nous l'avons dit, de nouvelles inhabilités pour conflits d'intérêts et oblige les membres des conseils des municipalités de cité, de ville, de village et de campagne à faire des déclarations de leurs intérêts financiers. Elle le fait par le moyen de modifications apportées à la *Loi concernant les élections dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes*³, loi dont elle modifie, d'ailleurs, le titre. Cette loi portera, en effet, désormais le titre suivant: *Loi sur les élections dans certaines municipalités*⁴. Il faut ajouter que ce nouveau titre est trompeur puisque la *Loi sur les élections dans certaines municipalités* s'applique, en partie, à toutes les municipalités locales du Québec, c'est-à-dire à toutes les municipalités dont les membres du conseil sont élus par la population⁵.

1. 1980 P.L.Q. 105.

2. L.R.Q., c. F-6. Nous désignerons désormais cette loi sous l'abréviation "L.F.C."

3. L.Q. 1978, c. 63, mod. par L.Q. 1979, c. 39.

4. 1980 P.L.Q. 105, art. 1. Nous désignerons désormais la *Loi sur les élections dans certaines municipalités* sous l'abréviation "L.E.M."

5. L.E.M., art. 1 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2), 1.1 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2), 2 (mod. par 1980 P.L.Q. 105, art. 3). Certaines municipalités locales jouissant de

Il est impossible de ne pas souligner la malheureuse et inutile complexité législative apportée par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités* sur la question des conflits d'intérêts. Les dispositions légales sur le sujet étaient déjà exagérément et inutilement compliquées. Les inhabilités relatives aux conflits d'intérêts étaient, en effet, contenues dans un code et dans deux lois, soit le *Code municipal*⁶, la *Loi sur les cités et villes*⁷ et la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*⁸. Elles étaient souvent confuses et parfois contradictoires. Elles pouvaient faire l'objet de trois recours distincts, le *quo warranto*⁹, l'action pénale en disqualification¹⁰ et l'action en contestation d'élection¹¹. Ces recours étaient, d'ailleurs, eux-mêmes régis par deux codes et deux lois, soit le *Code municipal*, le *Code de procédure civile*, la *Loi sur les cités et villes* et la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*. La *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, loin d'améliorer la situation, l'empire encore davantage. En effet, il faudra désormais, pour connaître les inhabilités relatives aux conflits d'intérêts et les recours auxquels elles peuvent donner lieu, consulter non plus deux codes et deux lois, mais deux codes et trois lois. Il aurait pourtant été beaucoup plus simple pour le législateur et beaucoup plus clair pour la population d'introduire les nouvelles inhabilités, lesquelles s'appliquent de toute façon à toutes les municipalités de cité, de ville, de village et de campagne^{11a}, par le moyen de modifications apportées à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal*. Par ailleurs, si le législateur tenait à avoir une loi générale sur le sujet, s'appliquant à toutes les municipalités, comme il l'a fait pour la

régimes très particuliers sont, cependant, exclues de l'application de cette loi: L.E.M., art. 2, mod. par 1980 P.L.Q. 105, art. 3.

6. Nous désignerons désormais ce code sous l'abréviation "C.M."

7. L.R.Q., c. C-19. Nous désignerons désormais cette loi sous l'abréviation "L.C.V."

8. L.R.Q., c. F-6. Nous désignerons désormais cette loi sous l'abréviation "L.F.C."

9. *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25, arts 838-843.

10. L.F.C., art. 25.

11. C.M., art. 314-319; L.C.V., arts 307-317.

11a. L.E.M., art. 1 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2) 15 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15) 15.1 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15), 15.2 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15), 33.2 — 33.5 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25). Elles ne s'appliquent pas, cependant, à certaines municipalités locales soumises à des régimes très particuliers: L.E.M., art 2 (mod. par 1980 P.L.Q. 105, art. 3).

fiscalité municipale¹² ainsi que pour l'aménagement et l'urbanisme¹³, il aurait dû y mettre toutes les dispositions le concernant et abroger les dispositions correspondantes de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal*.

On peut ajouter que la situation est encore pire dans le cas des élections municipales. Ces élections et les recours auxquels elles peuvent donner lieu, sont régis "uniquement" par deux codes et deux lois, soit le *Code municipal*, le *Code de procédure civile*, la *Loi sur les cités et villes* et la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, ce qui est une loi de moins que dans le cas des conflits d'intérêts. Par contre, les régimes possibles d'élections municipales sont beaucoup plus nombreux. En effet, les dispositions relatives aux élections municipales sont différentes selon qu'il s'agit d'une municipalité de village ou de campagne de moins de 1000 habitants¹⁴, d'une municipalité de village ou de campagne de 1000 habitants ou plus mais de moins de 20,000 habitants dont le conseil n'a pas adopté, à la majorité des deux tiers de ses membres, un règlement décrétant applicables les chapitres II et III de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*¹⁵, d'une municipalité de village ou de campagne de 1000 habitants ou plus mais de moins de 20,000 habitants dont le conseil a adopté un tel règlement à une telle majorité¹⁶, d'une municipalité de village ou de campagne qui aurait une population de 20,000 habitants ou plus mais de moins de 20,000 habitants¹⁷, d'une municipalité de cité ou de ville de moins de 1000

12. *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 72.

13. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51.

14. Ces municipalités sont régies sur cette question par le *Code municipal* ainsi que par les articles 1, 1.1 et 2 du chapitre I, par les chapitres IV et V et par les sections II, III, III.1 et V à VIII du chapitre VI de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, telle que modifiée par les lois suivantes: L.Q. 1979, c. 39 et 1980 P.L.Q. 105.

15. Ces municipalités sont régies sur cette question par les mêmes dispositions que les municipalités de village et de campagne de moins de 1000 habitants, plus l'article 1.4 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2) de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*.

16. Ces municipalités sont régies sur cette question par le *Code municipal*, ainsi que par les articles 1, 1.1 et 1.4 à 2 du chapitre I, par les chapitres II, III, IV et V et par les sections II, III, III.1 et V à VIII du chapitre VI de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, telle que modifiée.

17. Ces municipalités sont régies sur cette question par le *Code municipal* ainsi que les articles 1 à 1.3 et 1.5 du chapitre I, par les chapitres II, III, IV et V et par les sections II à VIII du chapitre VI de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, telle que modifiée.

habitants¹⁸, d'une municipalité de cité ou de ville de 1000 habitants ou plus dont le conseil n'a pas adopté, à la majorité des deux tiers de ses membres, un règlement décrétant applicables les chapitres II et III de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*¹⁹, d'une municipalité de cité ou de ville de 1000 habitants ou plus mais de moins de 20,000 habitants dont le conseil a adopté un tel règlement à une telle majorité²⁰ et finalement d'une municipalité de cité ou de ville de 20,000 habitants ou plus²¹. On peut se demander si une telle complication était nécessaire.

2. Les nouvelles inhabilités

a. Les députés et les sénateurs

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, les députés à l'Assemblée nationale, les députés à la Chambre des Communes et les sénateurs, à l'exception des membres du Conseil privé et du ministre des affaires municipales, pouvaient occuper toute charge municipale²². Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, toute personne qui est membre de la Législature du Québec ou du Parlement du Canada ne peut occuper la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne²³.

18. Ces municipalités sont régies sur cette question par la *Loi sur les cités et villes* ainsi que par les articles 1, 1.1 et 2 du chapitre I, par les chapitres IV et V par les sections II, III, III.1 et V à VIII du chapitre VI de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, telle que modifiée.

19. Ces municipalités sont régies sur cette question par les mêmes dispositions que les municipalités de cité et de ville de moins de 1000 habitants, plus l'article 1.4 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2) de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*.

20. Ces municipalités sont régies sur cette question par la *Loi sur les cités et villes* ainsi que par les articles 1, 1.1 et 1.4 à 2 du chapitre I, par les chapitres II, III, IV et V et par les sections II, III, III.1 et V à VIII du chapitre VI de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, telle que modifiée.

21. Ces municipalités sont régies sur cette question par la *Loi sur les cités et villes* ainsi que par les articles 1 à 1.3 et 1.5 du chapitre I, par les chapitres II, III, IV et V et par les sections II à VIII du chapitre VI de la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, telle que modifiée.

22. C.M., art. 227, par. 1 et 3; L.C.V., art. 116, par. 1-2.

23. L.E.M., art. 1 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2) 15 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15) et 15.2 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15).

La nouvelle inhabilité des députés et des sénateurs ne touche pas, cependant, les personnes qui étaient membres de la Législature ou du Parlement le 18 juin 1980 jusqu'à ce qu'elles cessent de l'être. À ce sujet, ces personnes ne sont pas considérées cesser d'être membres de la Législature ou du Parlement à l'expiration de leur mandat lorsqu'elles sont réélues à l'élection suivante²⁴. En conséquence, toute personne qui était député à l'Assemblée nationale, député à la Chambre des Communes ou sénateur le 18 juin 1980, à l'exception des membres du Conseil privé et du ministre des affaires municipales, peut occuper la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne tant qu'il sera réélu dans le cas d'un député, tant qu'il sera sénateur dans le cas d'un sénateur²⁵. Il faut ajouter que la loi n'exige pas que le député ou le sénateur soit déjà maire ou conseiller pour bénéficier de l'exception. En conséquence, toute personne qui était député ou sénateur le 18 juin 1980 peut se présenter à la charge de maire ou de conseiller et occuper cette charge, tant qu'il sera réélu au poste de député ou tant qu'il sera sénateur, même s'il ne détenait pas une telle charge le 18 juin 1980. Par contre, une telle personne perd le droit à cette exception dès qu'elle n'est pas réélue ou qu'elle n'est plus sénateur. En conséquence, une personne qui était député le 18 juin 1980 mais qui n'est pas réélue à une élection postérieure ne peut occuper la charge de maire ou de conseiller si elle est élue de nouveau député par la suite. En un tel cas, elle ne peut même pas terminer son mandat de maire ou de conseiller.

L'exception dont bénéficient les personnes qui étaient députés ou sénateurs le 18 juin 1980 nous paraît excessive. En effet, ou le conflit d'intérêts dans lequel sont les députés et les sénateurs est sérieux ou il ne l'est pas. S'il ne l'est pas, il n'y a aucune raison de créer une telle inhabilité. S'il l'est, comme nous le pensons, il est normal de prévoir une période de transition et de permettre à un député ou à un sénateur qui occupe la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne de continuer à occuper sa charge de maire ou de conseiller jusqu'à l'expiration de son mandat, mais non pas de lui permettre d'occuper une telle charge tant qu'il sera réélu au poste de député ou tant qu'il sera sénateur, ni encore moins d'accorder à toute personne qui était député ou sénateur le 18 juin 1980, qu'elle soit ou non, à ce

24. L.E.M., art. 15, rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15.

25. L.E.M., art. 1 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2), 15 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15) et 15.2 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15); C.M., art. 227, par. 1 et 3; L.C.V., art. 116, par. 1-2.

moment, maire ou conseiller, de se présenter à une telle charge tant qu'elle sera réélue au poste de député ou tant qu'elle sera sénateur, selon le cas.

b. Les autres nouvelles inhabilités

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*, ne peut occuper la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité un membre ou un fonctionnaire, autre qu'un salarié au sens du *Code du travail*, du ministère des affaires municipales, du ministère de l'environnement, de la Commission municipale du Québec, du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec, de la Société d'habitation du Québec, de la Commission de police du Québec, de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, de la Commission des loyers, de la Commission nationale de l'aménagement, du ministère de transports, de la Commission des transports du Québec, de la Régie des services publics ou de la Régie de l'électricité et du gaz²⁶.

Il est important de remarquer que la loi ne prévoit aucune période de transition dans le cas de telles personnes. En conséquence, une telle personne qui occupe la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité est inhabile depuis l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités* et, en conséquence, peut être dépossédée de sa charge au moyen du recours en *quo warranto*. Cette carence de la législation est malheureuse. Une période de transition aurait dû, en effet, être prévue, pour des motifs pratiques évidents, de façon à permettre à une telle personne de conserver sa charge de maire ou de conseiller jusqu'à la fin de son mandat comme maire ou conseiller. Il est curieux de remarquer sur ce point la différence de traitement entre ces personnes qui ne bénéficient même pas d'une période de transition et les députés et sénateurs qui bénéficient, au contraire, d'une exception excessive.

26. L.E.M., art. 15.1 et 15.2, aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 15.

3. Les déclarations d'intérêts financiers

a. Nature

1) La déclaration

Chaque membre du conseil d'une municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne doit désormais, dans les soixante jours de son élection ou de sa nomination, déposer devant le conseil une déclaration écrite mentionnant les intérêts qu'il a dans des corporations, sociétés ou entreprises et dans des immeubles situés dans le territoire de la municipalité et dans celui de la municipalité de comté, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté urbaine ou régionale dont fait partie la municipalité. La déclaration mentionne notamment les emplois et les postes d'administrateur occupés par le membre du conseil, ainsi que l'existence des emprunts de plus de \$2,000.00 contractés par ce dernier auprès de personnes ou institutions autres que des institutions financières. Elle ne mentionne pas, toutefois, la valeur des intérêts y énumérés, ni le degré de participation du membre du conseil dans des corporations, sociétés ou entreprises. Elle ne mentionne pas non plus l'existence de sommes déposées dans une institution financière, ni la possession d'obligations émises par un gouvernement, une municipalité ou un autre organisme public²⁷. Les déclarations exigées des membres du conseil seront certainement d'un grand secours dans la protection contre les conflits d'intérêts. On peut se demander, cependant, si elles ne sont pas trop extensives et si, en particulier, il était vraiment nécessaire qu'elles mentionnent les intérêts dans toutes les corporations, sociétés et entreprises.

2) Les mises à jour

Les déclarations des intérêts financiers des membres du conseil doivent être mises à jour chaque année. En effet, chaque membre du conseil doit déposer, chaque année, devant le conseil, dans les soixante jours de l'anniversaire de son élection ou de sa nomination, une déclaration mise à jour²⁸. D'autre part, un membre du conseil qui acquiert, entre la déclaration et sa mise à jour annuelle ou entre deux mises à jour annuelles, un intérêt entraînant un conflit avec celui de la municipalité, doit déclarer cet intérêt par écrit, devant le conseil, dès la première séance qui suit l'acquisition de l'intérêt²⁹.

27. L.E.M., art. 1 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2), 33.2 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25).

28. L.E.M., art. 1 (rempl. par 1980 P.L.Q. 105, art. 2), 33.3 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25).

29. *Ibid.*

b. Effets

Le dépôt de la déclaration d'intérêts financière et de ses mises à jour permet au membre du conseil de siéger et de voter³⁰. Il ne l'autorise pas, cependant, à faire les actes qui lui sont interdits par le *Code municipal*, la *Loi sur les cités et villes* et la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*. En effet, les articles de ce code et de ces lois relatifs aux conflits d'intérêts n'ont pas été abrogés et aucune disposition légale ne relève le membre du conseil qui a fait de tels dépôts, des inhabilités pour conflits d'intérêts prévues par ce code et ces lois. Les déclarations d'intérêts financiers et les mises à jour sont simplement des mesures de protection supplémentaires contre la possibilité de conflits d'intérêts.

c. Sanctions

Les sanctions dans le cas d'une déclaration fautive ou incomplète et dans celui d'une absence de déclaration sont très différentes.

1) Déclaration fautive ou incomplète

Un membre du conseil qui, sciemment, fait une déclaration fautive ou incomplète de ses intérêts financiers est inhabile à exercer une fonction dans toute municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne pendant cinq ans à compter du jugement de dernier ressort sur la poursuite en déclaration d'inhabilité³¹.

La poursuite en déclaration d'inhabilité est alors normalement le recours en *quo warranto*³². On peut se demander dans quel délai peut être intenté ce recours en un tel cas. La *Loi sur les élections dans certaines municipalités* ne prévoyant aucun délai particulier, il faut alors appliquer la règle générale en matière de *quo warranto*, à savoir que les causes d'inhabilité doivent encore exister au moment de l'émission du bref de *quo warranto*³³. En conséquence, à notre

30. L.E.M., art. 33.4, (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25).

31. L.E.M., art. 33.5, (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25).

32. *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25, arts 838-843.

33. *Chalifoux c. Goyer*, (1898) 14 C.S. 170; *Houle c. Brodeur*, (1900) 18 C.S. 440; *Larochelle c. Roi*, (1905) 27 C.S. 55; *Therrien c. Deschambault*, (1911) 40 C.S. 463 (C. de Rev.); *Carignan c. Neault*, (1912) 14 R.P. 14 (C.S.); *Désaulniers c. Désaulniers*, (1913) 22 B.R. 71; *Damon c. Lamy*, (1913) 44 C.S. 489 (C. de Rev.); *Arcand c. Paquette*, (1914) 45 C.S. 289; *Schneider c. Petelle*, (1915) 21 R.L. 292 (C de Rev.); *Monfette c. Verville*, (1922) 25 R.P. 289 (B.R.), (1923) 34 B.R. 452; *Daigle c. Desrochers*, (1923) 35 B.R. 88; *Blouin c. Bray*, (1924) 36 B.R. 300; *Ouellet c. Lévesque*, (1925) 39 B.R. 466; *Nadeau c. Canuel*, (1930) 36 R. de J. 27 (C.S.); *Therriault c. Laflamme*, (1932) 38 R. de J. 117 (C.S.); *Trépanier c. Gosselin*, (1933) 71

avis, le recours en *quo warranto* ne pourra être exercé que si la déclaration fautive ou incomplète est encore en vigueur et est encore fautive ou incomplète au moment de l'émission du bref de *quo warranto*. Si, à ce moment, la déclaration fautive ou incomplète a été remplacée par une autre qui n'est pas fautive ou incomplète, ou si elle a été modifiée de façon à ne plus être fautive ou incomplète ou si les faits ont changé (par exemple, si le membre du conseil s'est départi des intérêts qu'il n'avait pas mentionnés) de façon à ce que la déclaration ne soit plus fautive ou incomplète, le recours en *quo warranto* ne peut plus être exercé. Il faut remarquer, d'autre part, que la loi prévoit que le membre du conseil qui a fait, sciemment, une déclaration fautive ou incomplète de ses intérêts est inhabile à exercer une fonction dans toute municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne³⁴. En conséquence, le jugement déclarera le membre du conseil inhabile à exercer une telle fonction pendant cinq ans, contrairement à la règle générale en matière de *quo warranto* à l'effet que le défendeur n'est dépossédé de sa charge que pour la durée de son mandat³⁵.

On peut se demander, par ailleurs, si une action en contestation d'élection peut être intentée contre une personne qui est réélue membre du conseil alors qu'elle a fait une déclaration fautive ou incomplète lors de son mandat précédent. À notre avis, elle peut l'être si la déclaration fautive ou incomplète est encore en vigueur au moment de l'élection, c'est-à-dire s'il s'agit de la dernière déclaration faite par cette personne avant l'élection et si cette personne est encore membre du conseil au moment de l'élection. Une élection peut, en effet, être contestée lorsque la personne déclarée élue n'avait pas qualité pour l'être³⁶.

2) Absence de déclaration

À défaut de déposer sa déclaration ou sa mise à jour dans le délai prévu, le membre du conseil ne peut siéger ou voter au conseil de la municipalité locale, de la municipalité de comté, de la municipalité régionale de comté, de la communauté urbaine ou régionale, ni à tout comité, commission ou organisme dont il fait partie en raison du fait

C.S. 422; *Morin c. Buteau*, (1935) 73 C.S. 415; *Morency c. Beausoleil*, (1940) 78 C.S. 418, 46 R. de J. 216; *Bégin c. Bolduc*, (1944) B.R. 725; *Paquette c. Sigouin*, (1957) R.P. 419, (1958) C.S. 363; *Lafontaine c. Croteau*, (1959) R.P. 193 (C. Mag.); J. L'HEUREUX, "L'éligibilité aux charges municipales", (1973) 4 R.G.D. 7, 38.

34. L.E.M., art. 33.5 (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25).

35. *Trudeau c. Robillard*, (1949) B.R. 382.

36. C.M., art. 314; L.C.V., art. 307, par. 2.

qu'il est membre d'un tel conseil³⁷. De plus, pour chaque séance d'un conseil, d'un comité, d'une commission ou d'un organisme à laquelle le membre du conseil ne peut être présent ou voter pour ce motif, il ne reçoit aucune rémunération, si celle-ci consiste en une somme payable pour chaque séance à laquelle il est présent ou vote. Dans les autres cas, on retranche de la rémunération attachée à la fonction considérée, pour chaque telle séance, un montant égal à un pour cent de cette rémunération. Les décisions prises et les actes accomplis par le conseil, comité, commission ou organisme ne sont pas, toutefois, invalides du seul fait que le membre du conseil y a siégé sans avoir fait la déclaration et les mises à jour requises³⁸.

Il est important de remarquer qu'aucune disposition légale ne dit que le membre du conseil qui ne dépose pas la déclaration et les mises à jour est inhabile à occuper sa charge. En conséquence, il est impossible de déposséder un tel membre du conseil de sa charge pour ce motif. L'obligation de déposer la déclaration et les mises à jour n'est pas une condition d'éligibilité et d'accessibilité aux charges de maire et de conseiller. Elle empêche simplement le maire ou le conseiller, tant qu'il n'a pas fait les dépôts requis, de siéger, de voter et de recevoir une rémunération pour les séances auxquelles il ne peut être présent ou voter. Par contre, le mandat d'un maire ou d'un conseiller se termine lorsqu'il n'a pas assisté aux séances du conseil pendant un certain nombre de jours consécutifs³⁹. Le mandat d'un maire ou d'un conseiller se terminera donc s'il n'a pu siéger pendant ce nombre de jours consécutifs parce qu'il n'a pas déposé sa déclaration ou les mises à jour de celle-ci.

B. La mens rea

1. La jurisprudence traditionnelle

En vertu des articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, le membre du conseil doit avoir eu un intérêt ou un avantage "sciemment". La jurisprudence traditionnelle du Québec à ce sujet est à l'effet qu'il y a disqualification lorsque le demandeur prouve que le membre du conseil connaissait, d'une part, l'emploi ou le contrat et, d'autre part, son intérêt dans

37. L.E.M., art. 33.4, (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25).

38. Ibid.

39. C.M., art. 237, par. 3; L.C.V., art. 60.

l'emploi ou le contrat⁴⁰. Elle est, de plus, à l'effet, qu'une fois cette preuve faite, la bonne foi ne peut empêcher la disqualification⁴¹.

2. L'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*

En 1978, le Cour suprême du Canada rendit son important jugement dans l'affaire *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*⁴². Dans cette affaire, la ville de Sault-Ste-Marie, était accusée d'une infraction de pollution en vertu de l'article 32 (1) du *Ontario Water Resources Act*⁴³. La Cour suprême, afin de déterminer si la ville devait être déclarée coupable, se demanda quelle était la nature de l'infraction dont elle était accusée et quelle preuve devait être faite. Elle jugea qu'il y avait trois sortes d'infractions, soit les infractions de *mens rea* dans lesquelles le demandeur doit faire prouver la *mens rea*, laquelle "consiste en l'existence réelle d'un état d'esprit comme l'intention, la connaissance, l'insouciance", les infractions de responsabilité stricte dans lesquelles le défendeur peut se disculper en prouvant diligence raisonnable et les infractions de responsabilité absolue dans lesquelles le défendeur ne peut se disculper. Elle ajouta que seules les infractions criminelles et les infractions au sujet desquelles le législateur emploi des termes tels que "volontai-

40. *Racicot c. McLaughlin*, (1933) 71 C.S. 496; *Hamel c. Laforest*, (1934) 56 B.R. 103; *Boivin c. Grégoire*, (1934) 72 C.S. 529; *Mailhot c. Beaudoin*, (1935) 58 B.R. 419; *Métayer c. Duchesne*, (1937) 43 R. de J. 133 (C.S.); *Chapleau c. Bêlisle*, (1938) 76 C.S. 331; *Boyer c. Ashton*, (1939) 77 C.S. 48; *Seale c. Forget*, (1940) 69 B.R. 384, conf. (1940) 46 R. de J. 183, 46 R.L. 188 (C.S.); *Ricard c. Lord*, (1941) R.C.S. 1, 1 D.L.R. 536, conf. (1939) 66 B.R. 133, inf. (1938) 76 C.S. 382; *Beaulieu c. Brisson*, (1948) C.S. 447, (1948) R.L. 70; *Landry c. Dupré*, (1951) C.S. 259; *Asselin c. Gadoury*, (1951) C.S. 482; *Bernier c. Fortin*, (1952) B.R. 282; *Meunier c. Fortin*, (1952) R.L. 184 (B.R.); *Baril c. Lupien*, (1962) B.R. 411.

41. *Racicot c. McLaughlin*, (1933) 71 C.S. 496; *Hamel c. Laforest*, (1934) 56 B.R. 103; *Boivin c. Grégoire*, (1934) 72 C.S. 529; *Mailhot c. Beaudoin*, (1935) 58 B.R. 419; *Métayer c. Duchesne*, (1937) 43 R. de J. 133 (C.S.); *Chapleau c. Bêlisle*, (1938) 76 C.S. 331; *Seale c. Forget*, (1940) 69 B.R. 384, conf. (1940) 46 R. de J. 183, 46 R.L. 188 (C.S.); *Beaulieu c. Brisson*, (1948) C.S. 447. (1948) R.L. 70; *Asselin c. Gadoury*, (1951) C.S. 482; *Bernier c. Fortin*, (1952) B.R. 282; *Meunier c. Fortin*, (1952) R.L. 184 (B.R.); *Baril c. Lupien*, (1962) B.R. 411.

42. (1978) 2 R.C.S. 1299, 3 C.R. 30, conf. (1976) 13 O.R. 113 (C.A. Ont.); inf. (1976) 13 O.R. 116 (Div. Cr. Ont.); J. L'HEUREUX, "Des causes d'inhabilité aux charges municipales survenant après l'élection ou la nomination; de la bonne foi en matière de conflits d'intérêts", (1979) 39 R. du B. 665; J. L'HEUREUX, "Des causes de destitution des charges municipales; de l'adoption et de l'approbation des règlements; du vote des corporations, sociétés commerciales et associations", (1980) 40 R. du B. 344.

43. R.S.O. 1978, c. 332 (titre mod. par S.O. 1972, c. 1, art. 70).

rement”, “avec l'intention de”, “sciemment” ou “intentionnellement” tombent dans la première catégorie et que seules les infractions au sujet desquelles le législateur indique clairement que le seul fait de poser l'acte entraîne culpabilité tombent dans la troisième. Finalement, elle analysa le texte de loi créant l'infraction dont était accusée la ville de Sault-Ste-Marie et constata qu'il s'agissait d'une infraction de la deuxième catégorie.

Il est important de remarquer que les infractions de la première et de la troisième catégories étaient traditionnellement admises pour la jurisprudence. La Cour suprême, dans l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*, reconnaît l'existence des infractions de la deuxième catégorie.

L'arrêt de la Cour suprême fit une forte impression sur notre Cour supérieure. Certains juges pensèrent, en effet, qu'il renversait la jurisprudence traditionnelle relative aux articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* et rendirent des jugements en conséquence. Avant d'étudier ces jugements et généralement les effets de l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie* sur la jurisprudence traditionnelle relative à ces articles, il importe, cependant, de dire un mot de deux arrêts rendus par la Cour suprême sur la même question après l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*, soit les arrêts *La Reine c. Chapin*⁴⁴ et *Strasser c. Roberge*⁴⁵.

Dans l'affaire *La Reine c. Chapin*, Madame Chapin était accusée d'avoir chassé le canard dans un rayon d'un quart de mille d'un endroit où un appât avait été placé, ce qui constituait une infraction en vertu de l'article 14 (1) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*⁴⁶, article ne contenant pas des mots tels que “volontairement”, “avec l'intention de”, “sciemment” ou “intentionnellement”. La Cour suprême se demanda si l'infraction créée par l'article 14 (1) était une infraction de la première, de la deuxième ou de la troisième des catégories reconnues par l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*. Elle jugea qu'elle n'était pas une infraction de la première catégorie en donnant, en particulier, pour motif l'absence des mots indicateurs de la *mens rea*, comme “volontairement” ou “avec l'intention de”, dans l'article 14 (1). Elle ajouta qu'elle n'était pas non plus une infraction de la troisième catégorie. Elle jugea que cette infraction était une infraction de la deuxième catégorie, c'est-à-

44. (1979) 2 R.C.S. 121.

45. (1979) 2 R.C.S. 953.

46. DORS 71/376, (1971) 105 *Gaz. Can.* II, 1284.

dire une infraction de responsabilité stricte, et qu'en conséquence "un accusé peut écarter sa responsabilité en prouvant qu'il a pris toutes les précautions qu'un homme raisonnable aurait prises dans les circonstances ou, en d'autres mots, qu'il n'a été aucunement négligent"⁴⁷. La preuve avait démontré que Madame Chapin croyait, pour des motifs raisonnables, à l'absence d'appât et que donc elle avait fait de bonne foi une erreur de fait raisonnable. La Cour suprême en conclut que cette dernière n'était pas coupable de l'infraction. L'arrêt *La Reine c. Chapin* applique donc l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*.

Dans l'affaire *Strasser c. Roberge*, Monsieur Roberge était accusé d'avoir participé à une grève illégale, ce qui constituait une infraction en vertu de l'article 124 du *Code du travail* du Québec⁴⁸. L'article 124 ne contenait pas des mots tels que "volontairement", "avec l'intention de", "sciemment" ou "intentionnellement". Par contre, l'infraction qu'il créait supposait une preuve d'intention, c'est-à-dire la preuve que le salarié voulait participer à la grève illégale. La Cour suprême a jugé que l'infraction de l'article 124 n'était pas une infraction de la première catégorie en donnant, en particulier, pour motif que le législateur n'avait pas employé des mots tels que "volontairement", "avec l'intention de", "sciemment" ou "intentionnellement". Elle a jugé que cette infraction n'était pas non plus une infraction de la troisième catégorie, mais qu'elle était plutôt une infraction de la deuxième catégorie. Elle a jugé, d'autre part, qu'une fois que l'élément matériel de cette infraction avait été prouvé hors de tout doute, c'était l'intimé qui avait la charge de prouver qu'il n'avait pas eu l'intention de participer à la grève. Or l'intimé n'avait pas fait une telle preuve. Une minorité de juges ont, cependant, été d'avis que cette infraction était au contraire une infraction de la première catégorie, même si l'article 124 ne contenait pas des mots tels que "volontairement", "avec l'intention de", "sciemment" ou "intentionnellement", parce que l'infraction supposait un élément intentionnel et que, selon eux, dès qu'un élément intentionnel est nécessaire pour qu'il y ait infraction, l'infraction tombe dans la première catégorie. L'arrêt *Strasser c. Roberge* précise donc l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*. À notre avis, il s'écarte même de cet arrêt, le jugement des juges minoritaires nous paraissant plus conforme à ce dernier. De toute façon, cependant, il n'apporte aucune précision ou modification à

47. (1979) 2 R.C.S. 121, 134.

48. S.R.Q. 1964, c. 141, art. 124. Cet article porte maintenant le numéro 142 (L.R.Q., c. C-27).

l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie* en ce qui concerne les infractions au sujet desquelles le législateur emploie des mots tels que "volontairement", "avec l'intention de", "sciemment" ou "intentionnellement". Tous les juges, majoritaires comme minoritaires, sont, en effet, d'accord que de telles infractions constituent des infractions de la première catégorie, c'est-à-dire des infractions de *mens rea*.

3. La preuve de *mens rea*

La Cour supérieure a été fortement impressionnée par l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*, comme nous l'avons déjà dit. Elle a tenu aussitôt à situer les infractions prévues par les articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* dans les catégories reconnues par cet arrêt. Elle a jugé, avec raison, dans les affaires *Brosseau c. Trudeau*⁴⁹, *L'Heureux c. Blais*⁵⁰ et *Monette c. Charbonneau*⁵¹ que ces infractions constituent des infractions de la première catégorie, c'est-à-dire des infractions de *mens rea*. En fait, un seul jugement, du moins un seul jugement publié, semble dans le sens que ces infractions sont des infractions de la deuxième catégorie, à savoir le jugement dans l'affaire *Hall c. Charette*⁵². Toutefois, ce jugement est très ambigu. Il déclare, en effet, s'appuyer sur le jugement dans l'affaire *Brosseau c. Trudeau*. Or le jugement dans cette dernière affaire dit, comme nous l'avons vu, que ces infractions constituent des infractions de la deuxième catégorie. Il faut ajouter que le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire *Lavallée c. Cataphard*⁵³ est dans le même sens que les jugements dans les affaires *Brosseau c. Trudeau*, *L'Heureux c. Blais* et *Monette c. Charbonneau* à propos de l'infraction créée par l'article 6 de la *Loi sur les travaux municipaux*⁵⁴, article qui contient aussi le mot "sciemment".

49. (1978) C.S. 764, (1979) 6 M.P.L.R. 123, conf. (sur un autre motif) par C.A. Montréal, no 09-001061-787, 19 août 1980; P. VIAU, "La Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales, important changement de jurisprudence", (1978) *Rev. Mun.* 32.

50. J.E., no 78-1004 (C.S.).

51. C.S. Terrebonne, no 700-05-001764-798, 23 avril 1980.

52. Dans J. L'HEUREUX, "Recours relatifs aux charges municipales", dans *Droit public et administratif*, Cours de la formation professionnelle du Barreau du Québec, vol. 13, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1979, p. 75.

53. (1979) C.S. 100.

54. L.R.Q., c. T-14.

En conclusion, dans une poursuite en vertu des articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* ou en vertu d'une autre disposition légale municipale créant une infraction au sujet de laquelle est employé le mot "sciemment"^{54a}, le demandeur doit prouver la *mens rea*, de même que dans le cas des infractions criminelles, c'est-à-dire, comme le dit la Cour suprême, "doit établir un élément moral, savoir, que l'accusé qui a commis l'acte prohibé l'a fait intentionnellement ou sans se soucier des conséquences, en étant conscient des faits constituant l'infraction ou en refusant volontairement de les envisager. L'élément moral exigé pour qu'il y ait condamnation exclut la simple négligence. Dans le contexte d'une poursuite criminelle, est innocente aux yeux de la loi la personne qui néglige de demander les renseignements dont s'enquerrait quelqu'un de raisonnable et de prudent ou qui ne connaît pas des faits qu'elle devait connaître"⁵⁵.

4. La bonne foi

La Cour supérieure, dans les affaires *Brosseau c. Trudeau*⁵⁶, *Hall c. Charette*⁵⁷ et *Lavallée c. Cataphard*⁵⁸, alla plus loin. Elle jugea que l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie* renversait la jurisprudence traditionnelle du Québec et qu'il n'y avait pas *mens rea* lorsque le défendeur était de bonne foi. Elle ajouta que, même si les infractions en question étaient de la deuxième catégorie, la preuve de bonne foi entraînerait disculpation. Ces jugements ne sont pas convaincants. En effet, l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie* ne dit nullement que la bonne foi empêche nécessairement la *mens rea*, ni que, dans le cas d'une infraction de la deuxième catégorie, la preuve de bonne foi entraîne nécessairement disculpation. Il dit que, dans le cas d'une infraction de la première catégorie,

54a. Voir, par exemple, les infractions prévues par les lois suivantes: *Loi sur les travaux municipaux*, c. T-14, art. 6; C.M., arts 772, 784, par. 5; L.C.V., arts 568, 569, par. 5; *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q., c. C-35, art. 25, par. 7; *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, L.Q. 1973, c. 63, art. 33.5, (aj. par 1980 P.L.Q. 105, art. 25).

55. (1978) 2 R.C.S. 1299, 1310. Les mots "poursuite criminelle" dans cette citation ne doivent pas induire en erreur: les infractions criminelles sont les infractions de *mens rea* par excellence, mais la citation s'applique à toutes les infractions de *mens rea*, criminelles ou non: (1978) 2 R.C.S. 1299, 1326.

56. (1978) C.S. 764; (1979) 6 M.P.L.R. 123, conf. (sur un autre motif) par C.A. Montréal, no 09-001061-787, 19 août 1980.

57. J. L'HEUREUX, *loc. cit.*, n. 52, 75.

58. (1979) C.S. 100.

il faut prouver la *mens rea* et que, dans le cas d'une infraction de la deuxième catégorie, le défendeur peut se disculper en prouvant diligence raisonnable, ce qui est très différent de la bonne foi.

À notre avis, lorsque le demandeur a prouvé que le membre du conseil connaissait, d'une part, l'emploi ou le contrat avec la municipalité et, d'autre part, son intérêt dans cet emploi ou ce contrat, il a prouvé la *mens rea* au sens des articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*. La défense de bonne foi n'est pas alors possible. Il en serait autrement, cependant, si, par exemple, le membre du conseil, à la suite d'une erreur de fait, faite de bonne foi, ne connaissait pas l'emploi ou le contrat. En un tel cas, il n'y aurait pas *mens rea* et, en conséquence, l'infraction ne serait pas prouvée. On peut ajouter que, s'il s'agissait d'une infraction de la deuxième catégorie, le défendeur ne pourrait se disculper non plus lorsque le demandeur a prouvé que le membre du conseil connaissait l'emploi ou le contrat et son intérêt dans l'emploi ou le contrat. En effet, dans le cas d'une infraction de la deuxième catégorie, le défendeur peut se disculper s'il prouve qu'il a fait une erreur de fait basée sur des motifs raisonnables ou qu'il a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question⁵⁹. Il ne pourrait alors faire une telle preuve.

En réalité, l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie* ne renverse pas la jurisprudence traditionnelle du Québec. En premier lieu, cet arrêt porte sur la deuxième infraction et non sur l'infraction de *mens rea*. Il ne change rien relativement à l'infraction de *mens rea*. De plus, la jurisprudence traditionnelle du Québec recherchait, en fait, la *mens rea*, en se basant sur le mot "sciemment", même si elle n'utilisait pas expressément l'expression *mens rea*. D'autre part, lorsque cette jurisprudence disait que la bonne foi ne peut empêcher la disqualification, une fois la preuve faite que le membre du conseil connaissait, l'emploi ou le contrat et son intérêt dans l'emploi ou le contrat, elle ne contredisait nullement la nécessité de prouver la *mens rea*.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *La Reine c. Wheeler*⁶⁰ est contraire à la jurisprudence à l'effet que la bonne foi empêche la disqualification. Dans l'affaire *La Reine c. Wheeler*, la Cour suprême a destitué le maire de la ville de Moncton en donnant pour motif que ses agissements étaient en conflit avec les exigences

59. *Beaver c. The Queen*, (1957) R.C.S. 531; *R. c. Hickey*, (1976) 29 C.C.C. 23 (Div. Cr. Ont.); *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*, (1978) 2 R.C.S. 1299, 3 C.R. 30, conf. (1976) 13 O.R. 113 (C.A. Ont.), inf. (1976) 13 O.R. 116 (Div. Cr. Ont.).

60. (1979) 2 R.C.S. 650, inf. (1977) 18 N.B.R. 154 (App. Div. N.B.).

de l'article 6 de la charte de cette ville⁶¹ relativement aux conflits d'intérêts. Elle l'a fait, même si le maire avait divulgué ses intérêts au conseil et même si elle était arrivée à la conclusion qu'il avait agi ouvertement, sans chercher à tromper. Elle a donné pour motif qu'il faut appliquer la loi quelle qu'en soit la rigueur. Elle a ajouté qu'il est nécessaire d'assurer le respect absolu des conditions requises pour occuper les charges publiques si l'on veut que le gouvernement démocratique réponde à ce qu'on attend de lui, et que les textes législatifs doivent être appliqués conformément au droit, qu'il y ait ou non manquement à la morale et même si la personne en question a agi ouvertement.

Dans cette affaire, l'infraction prévue par l'article 6 de la charte de la ville de Moncton n'était pas une infraction de *mens rea* puisque le législateur n'avait pas employé le mot "sciemment" ou un mot équivalent. Elle était une infraction de responsabilité stricte, c'est-à-dire une infraction au sujet de laquelle la preuve de diligence raisonnable était possible. La Cour suprême du Canada ne se prononce pas directement sur cette question. En destituant le maire, elle admet, toutefois, indirectement que la preuve à l'effet que le détenteur de la charge a agi ouvertement et sans vouloir tromper sur son intérêt n'est pas une preuve de diligence raisonnable. On peut ajouter qu'une telle preuve n'aurait pas non plus empêché la destitution dans le cas d'une infraction de *mens rea*. En effet, lorsqu'un conflit d'intérêt constitue une infraction, le fait de divulguer ce conflit ne l'empêche pas d'exister⁶². D'autre part, comme nous l'avons vu, la preuve de bonne foi n'empêche pas la destitution lorsque le demandeur a prouvé que le défendeur connaissait le contrat avec la municipalité et son intérêt dans ce contrat.

Le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire *Monette c. Charbonneau*⁶³, jugement postérieur à tous ceux dont nous venons de parler, rejette la jurisprudence disant que la bonne foi empêche la disqualification. Ce jugement est plutôt à l'effet qu'un membre du conseil connaissant l'existence du contrat avec la municipalité et de son intérêt dans ce contrat, ne peut se disculper en plaissant bonne foi. Par ailleurs, le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire *Brosseau c. Trudeau*^{63a} a été confirmé par la Cour d'appel, mais il l'a

61. S.N.B. 1946, c. 101.

62. Il en serait évidemment autrement si la loi prévoyait que la divulgation suffit pour empêcher l'inhabilité.

63. C.S. Terrebonne, no 700-05-001764-798, 23 avril 1980.

63a. C.A. Montréal, no 09-001061-787, 19 août 1980.

été pour un motif autre que la défense de bonne foi^{63b}. Relativement à la défense de bonne foi, la Cour d'appel déclare se demander si l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie* a vraiment eu pour effet de modifier la jurisprudence traditionnelle.

5. L'ignorance de la loi

Dans l'affaire *Lavallée c. Cataphard*⁶⁴, la Cour supérieure admet non seulement que la bonne foi empêche la disqualification, mais aussi que l'ignorance de la loi est une preuve de bonne foi et, en conséquence, empêche la disqualification. Dans cette affaire, le conseil de la paroisse de Saint-Joseph-du-Lac avait adopté une résolution accordant un contrat pour l'exécution de travaux de voirie, sans avoir préalablement adopté un règlement décrétant les travaux et appropriant les sommes nécessaires pour les payer, tel que l'exige la *Loi sur les travaux municipaux*⁶⁵. Il l'avait fait malgré un avertissement du maire à l'effet que la loi ne permettait pas d'accorder ainsi le contrat, avertissement donné cependant sans autre précision. La destitution des conseillers qui avaient voté en faveur de cette résolution fut demandée en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les travaux municipaux*. La Cour supérieure jugea, avec raison, que l'infraction créée par l'article 6 était une infraction de *mens rea*, étant donné l'emploi du mot "sciemment". Elle ajouta, cependant, que la *mens rea* n'avait pas été prouvée parce que "il semble bien que les intimés n'ont pas réalisé qu'ils mettaient de côté une loi qu'ils connaissaient peu ou pas" et qu'ils ont agi de bonne foi⁶⁶. Elle dit encore que même si l'infraction devait être classée dans la deuxième catégorie, la défense de bonne foi serait ouverte aux intimés.

Ce jugement n'est nullement convaincant. Nous avons déjà vu que la bonne foi n'empêche pas nécessairement la disqualification. L'ignorance de la loi l'empêche encore moins. Il faut se rappeler à ce sujet l'adage "Nul n'est censé ignorer la loi". Dans cette affaire, la preuve de *mens rea* avait été faite. Il avait été établi que les conseillers qui avaient commis l'acte prohibé, l'avaient fait, pour reprendre les mots de la Cour suprême, "intentionnellement ou sans se soucier des conséquences, en étant conscients des faits consti-

63b. Il n'y avait pas eu intérêt dans un contrat ou un emploi avec la municipalité.

64. (1979) C.S. 100.

65. L.R.Q., c. T-14, art. 1-5.

66. (1979) C.S. 100, 106.

tuant l'infraction ou en refusant volontairement de les envisager"⁶⁷. Les conseillers savaient, en effet, fort bien qu'ils accordaient un contrat et qu'ils le faisaient par une simple résolution. Le fait qu'ils ignoraient les dispositions de la *Loi sur les travaux municipaux* ne pouvait empêcher leur destitution. D'ailleurs, même cette ignorance n'était pas complète puisque les conseillers avaient été avertis par le maire de l'existence d'une législation interdisant ce qu'ils allaient faire. Il faut ajouter que même s'il s'était agi d'une infraction de la deuxième catégorie, l'ignorance de la loi n'aurait pu non plus empêcher la destitution. En effet, la preuve de soin raisonnable n'aurait pu être faite puisque les conseillers n'auraient pu démontrer, pour reprendre les mots de la Cour suprême, qu'ils "croyaient pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent" ou qu'ils "ont pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question"⁶⁸.

Le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire *Monette c. Charbonneau*⁶⁹ est contraire au jugement dans l'affaire *Lavallée c. Cataphard*. Il est à l'effet qu'un membre du conseil ne peut plaider ignorance de la loi lorsqu'il est prouvé qu'il a connaissance du contrat avec la municipalité et de son intérêt dans ce contrat.

C. Les actionnaires

En vertu de l'article 7 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, les actionnaires dans une compagnie constituée de bonne foi en corporation ne sont pas sujets à l'incapacité prévue par les articles 3 et 4 de cette loi. On s'est demandé si cette exception touchait tous les actionnaires quels qu'ils soient, même ceux qui ont le contrôle de la compagnie en question. Ce problème a été abordé pour la première fois à la Cour d'appel en 1934, dans l'affaire *Hamel c. Laforest*⁷⁰. Deux juges ont alors déclaré qu'un membre du conseil actionnaire dans une compagnie dans laquelle il est le seul intéressé doit être déclaré inhabile si cette compagnie a un contrat avec la municipalité parce qu'il fait alors indirectement ce qu'il ne peut faire directement. Un juge a déclaré que l'exception s'appliquait. Les deux autres ne se sont pas

67. *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*, (1978) 2 R.C.S. 1299, 1309.

68. *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie*, (1978) 2 R.C.S. 1299, 1326.

69. C.S. Terrebonne, no 700-05-001764-798, 23 avril 1980.

70. (1934) 56 B.R. 103.

prononcés sur ce point. Il n'était pas, d'ailleurs, nécessaire de le faire, étant donné qu'il y avait, de toute façon, inhabilité pour d'autres motifs. En 1959, dans l'affaire *Perreault c. Maurice*⁷¹, le problème est soulevé une deuxième fois, à propos d'un échevin qui était président-gérant et détenait 151 des 272 actions d'une compagnie à laquelle la municipalité avait accordé un contrat. La Cour d'appel adopta alors une position très formaliste. Elle jugea que l'exception devait s'appliquer à l'échevin en question parce que l'article 7 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* dit "actionnaires", sans faire aucune distinction entre actionnaires minoritaires et actionnaires majoritaires. En 1961, le problème est soulevé de nouveau dans l'affaire *Marcoux c. Plante*⁷², la Cour d'appel juge alors en sens contraire. Elle déclare inhabile un maire qui dirigeait et possédait dix-huit des vingt actions d'une compagnie ayant un contrat avec la municipalité. Elle donne comme motif que le maire avait le contrôle absolu de la compagnie et qu'il a fait indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement. En 1966, dans l'arrêt *Roy c. Mailloux*⁷³, la Cour d'appel confirme son jugement de 1961. Elle déclare inhabile un maire qui dirigeait et possédait la quasi-totalité des actions d'une compagnie ayant eu des contrats avec la municipalité. Elle invoque les mêmes motifs que dans l'arrêt précédent.

La position prise par la Cour d'appel dans les arrêts *Marcoux c. Plante* et *Roy c. Mailloux* est très juste. Il faut, en effet, lire l'article 7 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* en relation avec les articles 3 et 4 de cette loi et non pas lui donner une interprétation trop littérale en le sortant de son contexte. La seule qualité d'actionnaire ne rend pas inhabile. Par contre, l'actionnaire peut être inhabile pour un autre motif que cette seule qualité. Il peut l'être, en particulier, si, contrairement aux exigences des articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, il fait indirectement, par l'intermédiaire de la compagnie ce qu'il ne peut pas faire directement. Tel est le cas lorsqu'un membre du conseil a le contrôle d'une compagnie, même constituée de bonne foi, qui a un contrat avec la municipalité⁷⁴.

71. (1959) B.R. 856; J. FRÉCHETTE, "Droit municipal", (1967-68) 4 *Justinien* 172.

72. (1961) B.R. 742.

73. (1966) B.R. 468.

74. J. L'HEUREUX, *loc. cit.*, n. 33, 29-31. Dans l'affaire *Richard c. Cloutier* ((1975) C.S. 1152), la Cour supérieure déclare curieusement, en *obiter*, qu'un actionnaire qui possède les deux tiers des actions du capital social d'une compagnie ne possède pas le contrôle absolu de celle-ci et, en conséquence, n'est pas inhabile. Ce

La Cour suprême du Canada a récemment confirmé les arrêts *Marcoux c. Plante* et *Roy c. Mailloux*. Elle l'a fait dans l'arrêt *La Reine c. Wheeler*⁷⁵. Dans cette affaire, interprétant l'article 6 de la charte de la ville de Moncton au Nouveau-Brunswick⁷⁶ en vertu duquel "no person shall be qualified to be elected or to serve as Mayor or Alderman during such time as he shall directly or indirectly otherwise than as a shareholder in a corporated company, have any interest in any contract made with the City of Moncton", la Cour suprême du Canada a jugé qu'un administrateur ou dirigeant d'une compagnie dont il est actionnaire minoritaire, est inhabile à occuper la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité qui a un contrat avec cette compagnie parce qu'il a un intérêt dans le contrat en tant qu'administrateur ou dirigeant de la compagnie. Elle a donné pour motif que l'intérêt dans un contrat n'est pas nécessairement un intérêt pécuniaire, qu'un administrateur a un devoir continu et quotidien envers la compagnie et les actionnaires de mener les affaires de la compagnie de façon efficace et qu'il est, en conséquence, certainement intéressé à ce que sa compagnie passe des contrats profitables, qu'un administrateur ou dirigeant de compagnie a un intérêt, tout au moins indirect, dans le bien-être de la compagnie dans la mesure où ce bien-être dépend ou résulte de contrats. Cet arrêt est basé sur la charte de la ville de Moncton au Nouveau-Brunswick, mais il est applicable, au Québec, aux articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*. En effet, il est basé sur la notion d'intérêt dans un contrat. Or, les articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* visent, comme la charte de la ville de Moncton, tout intérêt dans un contrat avec la municipalité. D'ailleurs, dans cet arrêt, la Cour suprême se base, quant à la question de l'intérêt pécuniaire sur son arrêt dans l'affaire *Angrignon c. Bonnier*⁷⁷ dans lequel elle a jugé qu'il n'était pas nécessaire, pour qu'il y ait inhabilité, qu'il existe une entente exécutoire en droit établissant un rapport monétaire entre le

jugement n'est pas convaincant: J. L'HEUREUX, "Des conflits d'intérêts", (1977) 37 *R. du B.* 114, 116. Le professeur Patrice Garant est d'avis, contrairement à notre opinion, que tous les actionnaires sont protégés par l'article 7, dès que la compagnie a été constituée de bonne foi: P. GARANT, "Les conflits d'intérêts en droit public dans le droit québécois", dans *Travaux du sixième colloque international de droit comparé*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 238.

75. (1979) 2 R.C.S. 650, inf. (1977) 18 N.B.R. 154 (App. Div. N.B.).

76. S.N.B. 1946, c. 101.

77. (1935) R.C.S. 38.

titulaire de la charge et le contrat avec la municipalité. Or l'affaire *Angrignon c. Bonnier* provenait du Québec.

L'arrêt *La Reine c. Wheeler* confirme les arrêts *Marcoux c. Plante* et *Roy c. Mailloux* en ce qu'il juge que l'exception relative aux actionnaires ne s'applique pas indépendamment du rôle que peut avoir l'actionnaire. Elle cite, d'ailleurs, avec approbation l'arrêt *Marcoux c. Plante*.

L'arrêt *La Reine c. Wheeler* va encore plus loin, toutefois, que les deux arrêts de la Cour d'appel. Dans ceux-ci, en effet, le membre du conseil possédait presque toutes les actions et dirigeait seul la compagnie. Il en avait le contrôle complet. Dans l'affaire *La Reine c. Wheeler*, le membre du conseil ne possédait qu'une minorité d'actions, ne dirigeait pas seul les compagnies en question et n'avait pas le contrôle complet de celles-ci. En fait, dans cette affaire, le maire n'était pas inhabile en tant qu'actionnaire, mais plutôt en tant qu'administrateur ou dirigeant (*director or officer*) de compagnies puisqu'un tel titre lui donnait un intérêt dans les contrats entre ces compagnies et la municipalité. En le déclarant inhabile, la Cour suprême reconnaît que l'actionnaire peut être inhabile pour un motif autre que sa seule qualité d'actionnaire lorsqu'il a un intérêt distinct de son seul intérêt d'actionnaire, ce qui était le cas du maire de la ville de Moncton.

L'arrêt *La Reine c. Wheeler* reconnaît enfin que l'intérêt dans le contrat entre la compagnie et la municipalité n'est pas nécessairement un intérêt pécuniaire et que l'intérêt d'un administrateur ou d'un dirigeant de compagnie est suffisant pour entraîner inhabilité, comme nous l'avons déjà dit.

L'arrêt *La Reine c. Wheeler* a été appliqué au Québec par la Cour supérieure dans l'affaire *Monette c. Charbonneau*⁷⁸. Dans cette affaire, la Cour supérieure, se référant expressément à cet arrêt, a jugé inhabile au sens de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, un conseiller qui était président et détenait 49% des actions d'une compagnie qui avait contracté avec la municipalité.

En conséquence, il est possible d'affirmer qu'un administrateur ou dirigeant (*director or officer*) d'une compagnie est inhabile, en vertu des articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, à occuper la charge de maire ou de conseiller d'une municipalité qui a un contrat avec cette compagnie, même s'il ne détient qu'une minorité des actions de cette dernière, parce qu'il a

78. C.S. Terrebonne, no 700-05-001764-798, 23 avril 1980.

un intérêt, au moins indirect, dans le contrat. Il importe peu, à ce sujet, qu'il soit payé par salaire fixe ou par commission puisqu'il n'est pas nécessaire, comme nous l'avons vu, que l'intérêt soit pécuniaire.

Le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* prévoient aussi une exception dans le cas des actionnaires⁷⁹. On peut se demander si l'arrêt *La Reine c. Wheeler* est aussi applicable à ces exceptions. À notre avis, cet arrêt est applicable à ces exceptions en ce qu'il admet que l'exception relative aux actionnaires ne s'applique pas indépendamment du rôle que peut avoir l'actionnaire. Par contre, il ne leur est pas applicable en ce qui concerne l'incapacité d'un administrateur ou dirigeant de compagnie qui n'a pas le contrôle de cette dernière. En effet, en vertu du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes*, il y a incapacité s'il y a un contrat entre le détenteur d'une charge municipale et la municipalité, mais non pas si le détenteur de la charge a un intérêt dans un contrat entre une personne et la municipalité⁸⁰. En conséquence, un administrateur ou dirigeant de compagnie ne peut à ce seul titre être inhabile en vertu du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes* puisqu'il n'a pas lui-même un contrat avec la municipalité. Il en serait autrement, cependant, si le détenteur de la charge municipale avait le contrôle de la compagnie puisqu'il se trouverait alors à faire indirectement, par l'intermédiaire de la compagnie, un contrat avec la municipalité.

79. C.M., art. 227, par. 4; L.C.V., art. 116, par. 4.

80. C.M., art. 227, par. 4; L.C.V., art. 116, par. 4; *Poulin c. Limoges*, (1895) 7 C.S. 253; *Pinder c. Evans*, (1903) 23 C.S. 229; *Carignan c. Neault*, (1912) 14 R.P. 14 (C.S.); *Jacques c. Gêlinas*, (1914) 45 C.S. 3 (C. de Rev.); *Monfette c. Verville*, (1922) 25 R.P. 289 (B.R.), (1923) 34 B.R. 452; *Vachon c. Plante*, (1923) 61 C.S. 278; *Martel c. St-Denis*, (1931) 69 C.S. 245; *Métayer c. Duchesne*, (1937) 43 R. de J. 133 (C.S.); *Marcoux c. Plante*, (1961) B.R. 742; J. L'HEUREUX, "Des causes de destitution....." *loc. cit.*, n. 42, 346; J. L'HEUREUX, *loc. cit.*, n. 33, 21-22.

CONCLUSION

Les récents développements en droit municipal québécois en matière de conflits d'intérêts sont en partie heureux et en partie malheureux. Ils sont en partie heureux en ce sens que les nouvelles inhabilités et les déclarations d'intérêts financiers aideront à la protection contre les conflits d'intérêts et que, d'autre part, la jurisprudence relative à l'habilité des actionnaires est grandement précisée. Ils sont en partie malheureux parce que la législation est beaucoup trop compliquée, que la période de transition prévue pour les députés et les sénateurs est excessive et qu'aucune période de transition n'est prévue pour les autres inhabilités. On peut se demander, d'autre part, si les déclarations des intérêts financiers ne sont pas trop extensives. Quant à la jurisprudence relative à la *mens rea*, le jugement de la Cour supérieure dans l'affaire *Monette c. Charbonneau* a heureusement remis les choses à leur place et montré que l'arrêt *La Reine c. Ville de Sault-Ste-Marie* n'avait nullement renversé la jurisprudence traditionnelle relative aux articles 3 et 4 de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*.