



**COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE**

**CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE
AU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**au sujet de monsieur Louis-Charles Thouin,
député de Rousseau**

28 avril 2021

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| PRÉAMBULE | 1 |
| 1 CONTEXTE | 1 |
| 1.1 Demande d'enquête concernant le rôle joué par le Député dans le dossier du SADR de la MRC de Montcalm..... | 2 |
| 1.2 Processus d'enquête | 3 |
| 2 EXPOSÉ DES FAITS | 4 |
| 2.1 Le SADR de la MRC de Montcalm | 4 |
| 2.1.1 Le processus de modification d'un schéma d'aménagement et de développement | 4 |
| 2.1.2 Historique de la modification du SADR de la MRC de Montcalm | 6 |
| 2.2 L'implication de monsieur Thouin avant les élections générales d'octobre 2018 | 8 |
| 2.3 Le déroulement du dossier du SADR depuis l'élection du Député..... | 9 |
| 2.3.1 La réunion du 23 janvier 2019..... | 9 |
| 2.3.2 La réunion du 28 mars 2019..... | 10 |
| 2.3.3 La réunion du 30 août 2019 | 11 |
| 2.3.4 Les avis relatifs aux règlements..... | 12 |
| 2.3.4.1 Le règlement 483-2018 | 12 |
| 2.3.4.2 Le règlement 501-2019 | 12 |
| 2.3.5 L'annonce de la conformité 4 novembre 2019..... | 13 |
| 2.4 Observations du Député..... | 13 |
| 3 ANALYSE..... | 15 |
| 3.1 Droit applicable | 15 |
| 3.2 Application aux faits | 18 |
| 4 CONCLUSION..... | 21 |

PRÉAMBULE

[1] Le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*¹ (ci-après le « Code ») a pour objet d'affirmer les valeurs et les principes éthiques de l'Assemblée nationale auxquels adhèrent les députés, d'édicter les règles déontologiques qu'ils doivent respecter et de prévoir les mécanismes d'application et de contrôle de ces règles².

[2] La commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après la « commissaire ») est responsable de l'application du Code et relève de l'Assemblée nationale³, qui la nomme. La commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité⁴.

[3] Le député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux articles 10 à 40 ou 42 à 61 du Code peut demander à la commissaire de faire une enquête⁵. La demande d'enquête est présentée par écrit et énonce les motifs pour lesquels il est raisonnable de croire qu'un manquement a été commis.

[4] De plus, la commissaire peut faire une enquête de sa propre initiative. Dans ce dernier cas, la commissaire transmet au député un préavis raisonnable de son intention de faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au présent Code⁶.

1 CONTEXTE

[5] Le 1^{er} octobre 2018, monsieur Louis-Charles Thouin (ci-après le « Député ») est élu député de la circonscription de Rousseau.

[6] Le 7 novembre 2018, il est nommé adjoint parlementaire de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, madame Andrée Laforest (ci-après la « Ministre »), pour le volet affaires municipales.

[7] Le 5 septembre 2019, le Député cesse ses fonctions d'adjoint parlementaire de la Ministre et est nommé adjoint parlementaire du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor⁷.

1 RLRQ, c. C-23.1.

2 *Id.*, art. 1.

3 *Id.*, art. 3.

4 *Id.*, art. 65.

5 *Id.*, art. 91.

6 *Id.*, art. 92.

7 Il a cessé d'exercer ces fonctions le 30 mars 2021. Depuis cette date, il siège à titre de député indépendant.

[8] En octobre et novembre 2020, une série d'articles de *La Presse* font état de la décision du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (ci-après le « MAMH »)⁸ d'autoriser la modification du schéma d'aménagement et de développement révisé (ci-après le « SADR ») de la Municipalité régionale de comté (ci-après « MRC ») de Montcalm. Ces articles soulignent les avis défavorables de fonctionnaires de trois ministères. Ils évoquent que l'intervention du Député comme adjoint parlementaire de la Ministre au cours du processus aurait pu être déterminante. Ils laissent présager que cette intervention aurait pu favoriser les intérêts d'une firme d'urbanisme ayant guidé la MRC quant à la modification de son schéma d'aménagement ainsi que ceux d'un promoteur immobilier⁹.

1.1 Demande d'enquête concernant le rôle joué par le Député dans le dossier du SADR de la MRC de Montcalm

[9] Le 1^{er} décembre 2020, le député de La Pinière, monsieur Gaétan Barrette, et la députée de Vaudreuil, madame Marie-Claude Nichols, présentent une demande d'enquête quant à de possibles manquements aux articles 16 et 25 du Code¹⁰. Dans cette demande, qui s'appuie en partie sur les articles de presse précédemment cités, ils soumettent qu'il leur apparaît raisonnable de croire que le Député se serait placé dans une situation de conflit d'intérêts quant au dossier de la modification du SADR de la MRC de Montcalm, « projet auquel [le Député] a été associé de près avant son entrée en politique provinciale », en raison de ses fonctions antérieures à la MRC, notamment à titre de préfet.

8 À la suite des élections du 1^{er} octobre 2018, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire devient le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Dans le présent rapport, pour simplifier la rédaction, nous référons à la désignation actuelle.

9 Francis Vailles et André Dubuc, *La Presse*, « Dézonage autorisé malgré l'avis de trois ministères », 19 octobre 2020, en ligne : <<https://bit.ly/3eC976u>>; Francis Vailles et André Dubuc, *La Presse Plus*, « Pactole à portée de main pour des propriétaires de terres agricoles », 20 octobre 2020, p. A11, en ligne : <<https://bit.ly/32ZbevW>>; Francis Vailles et André Dubuc, *La Presse*, « Une firme d'urbanisme conseillait la MRC et le principal promoteur », 9 novembre 2020, en ligne : <<https://bit.ly/2PubsHU>>; Francis Vailles et André Dubuc, *La Presse Plus*, « BC2 a profité d'un appel d'offres truqué par la MRC, selon une poursuite », 24 novembre 2020, p. A9, en ligne : <<https://bit.ly/3xw8JyQ>>.

10 16. Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :

1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;

2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

25. Un député qui, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance est tenu, s'il est présent, de déclarer publiquement et sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question.

Le député doit en outre en aviser le secrétaire général de l'Assemblée nationale et le commissaire.

[10] Le 2 décembre 2020, je demande aux députés de préciser les motifs qui les amènent à croire qu'il y aurait eu manquement eu égard aux faits allégués et aux articles du Code cités dans leur demande d'enquête.

[11] Dans une lettre du 17 décembre 2020, la députée de Vaudreuil explique, en s'appuyant sur les mêmes articles de presse ainsi que d'autres¹¹, qu'ils ont des motifs raisonnables de croire que le Député aurait favorisé les intérêts de la MRC, ceux d'un promoteur immobilier profitant de la modification, Développement Saint-Roch, propriété indirecte de l'homme d'affaires monsieur Arthur Steckler, et ceux de la firme d'urbanisme, Groupe BC2, sous la présidence à l'époque de monsieur Michel Collins.

[12] Selon eux, le Député aurait commis un manquement à l'article 16 du Code en agissant de façon à favoriser d'une manière abusive les intérêts personnels d'un tiers, et en se prévalant de sa charge d'adjoint parlementaire à la Ministre pour tenter d'influencer cette dernière de façon à favoriser d'une manière abusive les intérêts personnels d'un tiers.

[13] Par ailleurs, la députée de Vaudreuil et le député de La Pinière n'ayant pu précisément faire état de motifs raisonnables au soutien de leur demande quant à l'article 25 du Code, je les ai informés il n'y avait pas lieu d'ouvrir une enquête sous cet angle.

1.2 Processus d'enquête

[14] Dans le cadre de la présente enquête, j'ai obtenu des documents en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur les commissions d'enquête*¹². J'ai notamment requis la production des documents portant sur les projets de règlements numéros 478-2017, 438-2018 et 501-2019 de la MRC de Montcalm visant à modifier son SADR, pour la période comprise entre le 5 novembre 2017 et le 15 novembre 2019. Parmi ces documents, se retrouvent :

- des analyses et recommandations de fonctionnaires du MAMH sur ce dossier et celles d'autres ministères;
- des décisions ministérielles et leurs motifs;
- des documents associés aux rencontres qui ont été tenues;

11 Sarah Élisabeth Aubry, *L'Express Montcalm*, « Louis-Charles Thouin fait état de ses priorités », 13 novembre 2018, en ligne : <<https://bit.ly/3nu6zLC>>; *Plume libre Montcalm*, « Ouverture du bureau de M. Louis-Charles Thouin », 23 novembre 2018; Marie-Christine Gaudreau, *L'Express Montcalm*, « La Luciole prend son envol », 24 septembre 2019, en ligne : <<https://bit.ly/32TQB45>>; *Plume libre Montcalm*, « Entrée en vigueur du schéma d'aménagement et de développement révisé », 4 novembre 2019, en ligne : <<https://bit.ly/3aPsJ5M>>; André Dubuc, *La Presse*, « Québec appuie un dézonage agricole dans Lanaudière », 5 décembre 2019, en ligne : <<https://bit.ly/3vqjUT5>>; Francis Vailles et André Dubuc, *La Presse Plus*, « Le maire de Saint-Roch-de-l'Achigan contredit l'urbaniste de la MRC », 10 novembre 2020, p. A17, en ligne : <<https://bit.ly/3nt10Nz>> André Dubuc et Francis Vailles, *La Presse Plus*, « L'Autorité des marchés publics déclenche une enquête », 25 novembre 2020, p. A8, en ligne : <<https://bit.ly/3t4QGMO>>.

12 RLRQ, c. C-37. Selon l'article 93 du Code, pour les fins de l'enquête, la commissaire et toute personne qu'elle autorise spécialement à enquêter sont investies des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

- des courriels et messages textes échangés entre les intervenants concernant le dossier.

[15] De plus, j'ai interrogé et/ou demandé des documents aux dix (10) témoins suivants, que je tiens à remercier pour leur collaboration et leur disponibilité :

- Michel Collins, urbaniste chez BC2;
- Patrick Gauthier, directeur du Service de l'aménagement et de l'environnement à la MRC de Montcalm;
- Frédéric Guay, sous-ministre au MAMH;
- Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales et de l'Habitation;
- Alexandre Lambert, conseiller politique au cabinet de la Ministre;
- Pierre La Salle, préfet de la MRC de Montcalm de février à décembre 2019;
- Jean-François Lévis, consultant de BC2 au moment des faits visés par l'enquête;
- Patrick Massé, préfet de la MRC de Montcalm [préfet suppléant au moment des faits visés par l'enquête];
- Christian Pelletier, directeur de la Coordination des interventions au MAMH au moment des faits visés par l'enquête;
- Nicolas Rousseau, directeur général de la MRC de Montcalm.

[16] La députée de Vaudreuil et le député de La Pinière ont confirmé de vive voix les motifs de leur demande lors d'une rencontre tenue le 21 janvier 2021.

[17] J'ai également recueilli les observations du Député visé par l'enquête d'abord dans une lettre le 15 janvier 2021 à laquelle il a joint plusieurs documents. J'ai ensuite rencontré le Député le 22 janvier 2021 et le 26 mars 2021. Je lui ai transmis un exposé des faits le 12 avril 2021. Il m'a fait part de ses observations à cet égard le lendemain, soit le 13 avril. Je le remercie pour sa collaboration et sa disponibilité.

2 EXPOSÉ DES FAITS

2.1 Le SADR de la MRC de Montcalm

[18] Pour mieux comprendre les événements faisant l'objet de l'enquête, il est pertinent de faire un retour sur l'évolution du dossier avant l'été 2018, soit la période précédant les dernières élections générales. Il sera d'abord question, de manière générale, du processus à suivre pour modifier un schéma d'aménagement et de développement, tel qu'il ressort de la preuve obtenue.

2.1.1 *Le processus de modification d'un schéma d'aménagement et de développement*

[19] Lorsqu'une MRC adopte un règlement visant à modifier son schéma d'aménagement et de développement, elle en notifie une copie certifiée conforme au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation afin que celui-ci donne son avis sur la conformité de la

modification proposée aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (ci-après les « orientations gouvernementales »).

[20] Selon la loi, le ministre dispose de soixante (60) jours pour émettre son avis¹³.

[21] Le règlement est traité par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du MAMH. Celle-ci s'adresse alors aux ministères et organismes du gouvernement concernés par l'aménagement du territoire pour obtenir leur avis sur la conformité du règlement, eu égard aux orientations gouvernementales dans leur domaine d'activités.

[22] La Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire analyse et fait la synthèse des avis reçus des divers ministères et organismes dans une note qui est adressée au ministre. Cette note présente notamment l'analyse des objections et des commentaires retenus concernant le règlement de modification du schéma d'aménagement et de développement. Enfin, elle fait état de recommandations au ministre quant à la conformité ou non du règlement.

[23] À la note au ministre est joint un projet d'avis pour sa signature. L'avis gouvernemental est la réponse officielle du ministre à la MRC quant à la conformité ou non de son règlement modifiant son schéma d'aménagement et de développement eu égard aux orientations gouvernementales. Cet avis peut être soit signé par le ministre ou le sous-ministre qui a, dans l'exercice de ses fonctions, l'autorité du ministre¹⁴.

[24] Lorsqu'une MRC est avisée que son règlement n'est pas conforme, l'avis lui indique les demandes et recommandations du gouvernement qui lui permettront de respecter les orientations gouvernementales. Ces éléments peuvent être inclus dans une annexe. La MRC peut adopter un règlement de remplacement afin de répondre aux demandes du gouvernement. Un tel règlement devra être approuvé selon le même processus que décrit précédemment.

[25] Dans les six (6) mois suivant l'approbation du règlement de la MRC par le ministre, les municipalités concernées doivent modifier leur plan et leurs règlements d'urbanisme afin d'assurer la concordance de ces outils avec le règlement de modification du schéma d'aménagement et de développement¹⁵.

[26] Par ailleurs, l'approbation d'une modification à un schéma d'aménagement et de développement excluant des secteurs de la zone agricole n'entraîne pas automatiquement le dézonage de certains secteurs de la zone agricole permanente. En effet, une demande d'autorisation doit également être soumise à la Commission de protection du territoire

13 Art. 53.7 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1.

14 Art. 4 de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1.

15 Art. 58 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 13.

agricole du Québec, qui autorisera ou non le dézonage d'un secteur de la zone agricole décrétée¹⁶.

[27] Enfin, la modification du schéma d'aménagement et de développement et la réalisation d'un plan de développement de la zone agricole d'une MRC sont des processus distincts, bien qu'ils soient complémentaires. L'approbation d'une modification au schéma d'aménagement et de développement n'autorise pas l'utilisation, le lotissement ou l'aliénation d'un lot dans la zone agricole, ni l'inclusion ou l'exclusion d'un lot dans cette zone. L'avis gouvernemental autorisant ou refusant la modification d'un schéma d'aménagement et de développement est uniquement fonction du respect, ou non, des orientations gouvernementales.

2.1.2 *Historique de la modification du SADR de la MRC de Montcalm*

[28] La MRC de Montcalm est située au nord de Montréal, au sud-ouest de Joliette et regroupe neuf (9) municipalités et une ville¹⁷. Toutes sont situées en zone principalement agricole à l'exception de Sainte-Julienne et de Saint-Calixte, lesquelles se situent au nord-ouest de la MRC dans un secteur plus boisé aux abords du plateau laurentien. D'une superficie d'environ sept cent vingt kilomètres carrés (720 km²), la MRC compte environ cinquante-huit mille (58 000) habitants¹⁸. Elle épouse les contours de la circonscription de Rousseau.

[29] La MRC de Montcalm est parmi celles où la croissance démographique est forte. En 2009, les projections de l'Institut de la statistique du Québec (ci-après l'« ISQ ») indiquaient que la population de la MRC augmenterait de 45 % sur vingt-cinq (25) ans¹⁹. Quoique ces projections se soient modifiées par la suite²⁰, il appert que cette MRC est confrontée depuis environ une décennie au défi de juguler une hausse démographique importante.

[30] Au printemps 2013, à la suite de l'adoption de son Plan stratégique de développement, la MRC entreprend le processus de modification du SADR²¹. S'entame alors un dossier de

16 Art. 3 a) de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1.

17 MRC de Montcalm, « Portrait de la MRC », en ligne : <<https://www.mrcmontcalm.com/la-mrc/mrc-montcalm/portrait-de-la-mrc>>.

18 *Id.*, rapportant les données du *Décret 1358-2020 concernant la population des municipalités locales, des villages nordiques et des arrondissements pour l'année 2021*, (2020) 152 G.O.Q. II, 5509A.

19 Dominique André et Frédéric F. Payeur, *Perspectives démographiques des MRC du Québec, 2006-2031*, Institut de la statistique du Québec, 2009, p. 1, en ligne : <<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/perspectives-demographiques-des-mrc-du-quebec-2006-2031.pdf>>.

20 Frédéric F. Payeur et Ana Cristina Azeredo, *Perspectives démographiques des MRC du Québec, 2011-2036*, Institut de la statistique du Québec, 2014, p. 9, en ligne : <<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/perspectives-demographiques-des-mrc-du-quebec-2011-2036.pdf>>; Frédéric F. Payeur, Ana Cristina Azeredo et Chantal Girard, *Perspectives démographiques des MRC du Québec, 2016-2041*, Institut de la statistique du Québec, vol. 4, n° 1, octobre 2019, p. 14, en ligne : <<https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/donnees-sociodemographiques-en-bref-volume-24-n1-octobre-2019.pdf>>.

21 La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 13, impose à toute MRC d'avoir un schéma d'aménagement en vigueur (art. 3). À ces fins, elle lui confère le pouvoir de modifier ce schéma selon le processus décrit précédemment (art. 47).

longue haleine, dans lequel les acteurs se succèdent, et impliquant de nombreuses interactions administratives entre les intervenants des ministères et ceux de la MRC.

[31] La firme BC2 est retenue par la MRC en 2013 à la suite d'un appel d'offres pour l'aider dans la réalisation du dossier. BC2 fournit notamment des conseils en matière d'urbanisme. Un des conseillers seniors est monsieur Collins, urbaniste qui a occupé à un moment les fonctions de président de la firme.

[32] Selon tous les témoignages recueillis, il s'établit une bonne collaboration professionnelle entre monsieur Collins et monsieur Thouin, qui va perdurer tout au long du dossier. Toutefois, cette relation ne s'est pas transposée en liens personnels.

[33] En 2014, la MRC travaille sur un projet de règlement de SADR avec les intervenants du MAMH et d'autres ministères. Pendant des mois, plusieurs rencontres de travail et conversations téléphoniques ont lieu. Le 17 mars 2015, la MRC adopte le projet de règlement numéro 433 en vue de modifier son SADR. Toutefois le 19 juin 2015, l'avis ministériel conclut à la non-conformité du projet de règlement. L'avis reconnaît les efforts importants consentis par la MRC, mais juge que cela ne satisfait pas à l'ensemble des attentes du gouvernement.

[34] De l'automne 2015 jusqu'au printemps 2016, la MRC entame un processus visant à modifier son projet de règlement pour répondre aux orientations gouvernementales. À partir du printemps 2016, il y a encore plusieurs rencontres de travail, conversations téléphoniques et transmissions de documents entre les intervenants de la MRC et des ministères. Au printemps 2017, un seul élément de non-conformité demeure. Après d'autres échanges et rencontres, la MRC propose donc en décembre 2017 le règlement 478-2017, qu'elle soumet à la consultation publique en janvier 2018 et adopte le 20 mars 2018.

[35] Le 24 mai 2018, l'avis ministériel conclut encore à la non-conformité du règlement aux orientations gouvernementales. On recommande à la MRC de revoir le document en fonction des demandes du gouvernement contenues à une annexe jointe à l'avis. On propose d'ailleurs à la MRC une démarche d'accompagnement par le MAMH.

[36] Dès le lendemain de la réception de l'avis ministériel, la MRC reprend la démarche. Des enjeux, dont certains majeurs, sont soulevés par le MAMH et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (ci-après le « MAPAQ »). Du point de vue de la MRC, certains étaient pourtant considérés comme réglés. Le 14 juin 2018, la MRC soumet au MAMH un projet de règlement qui pourrait remplacer celui qui a été refusé précédemment. À la fin du printemps et au début de l'été 2018, des conversations téléphoniques ont lieu entre les intervenants de la MRC et des ministères.

[37] Les échanges se poursuivent par la suite entre la MRC et le MAMH. Monsieur Thouin annonce sa candidature aux prochaines élections générales pour la circonscription de Rousseau vers la mi-août 2018²². Néanmoins, les démarches entre la MRC et le MAMH

22 Sarah Élisabeth Aubry, « Louis-Charles Thouin rejoint la Coalition Avenir Québec », *L'Express Montcalm*, 14 août 2018 : <https://www.lexpressmontcalm.com/article/2018/08/14/louis-charles-thouin-rejoint-la-coalition-avenir-quebec>.

continuent pendant environ un (1) an jusqu'à un avis de conformité à l'automne 2019. Il en sera question plus loin.

[38] Le processus s'est donc étiré sur plusieurs années et a impliqué plusieurs organismes aux contributions variées. Ainsi, de nombreux intervenants se sont succédé en cours de route. Il ressort des témoignages recueillis que cela a impliqué des mises à jour quant aux informations, des vérifications supplémentaires et des perspectives différentes entre les acteurs, notamment sur les critères à appliquer ou l'importance à leur accorder, relativement à l'analyse de la conformité des règlements de la MRC aux orientations gouvernementales. De l'avis des témoins du MAMH, il s'agissait d'un dossier complexe.

2.2 L'implication de monsieur Thouin avant les élections générales d'octobre 2018

[39] Pour bien saisir le rôle joué par le Député au moment des événements, il importe de décrire son implication dans le dossier avant son entrée à l'Assemblée nationale.

[40] Le 1^{er} novembre 2009, monsieur Thouin est élu maire de Saint-Calixte pour un premier mandat²³. Il devient de ce fait membre du conseil de la MRC²⁴, où tous les dossiers d'importance sont discutés, notamment celui du SADR. Toujours en 2009, il devient président du comité du développement de la MRC, fonction qu'il occupera jusqu'en 2017²⁵.

[41] Il est réélu maire de Saint-Calixte pour un second mandat aux élections du 3 novembre 2013²⁶. Monsieur Thouin est également préfet suppléant de la MRC de Montcalm de 2013 à 2017²⁷.

[42] Le 5 novembre 2017, monsieur Thouin est élu préfet de la MRC de Montcalm²⁸. Parmi les dossiers dont il a la responsabilité, celui du SADR de la MRC est prioritaire. Comme préfet, il est le principal porteur du dossier au niveau politique et stratégique afin de le mener à terme. Il en a donc une bonne connaissance. Quant aux modalités techniques de l'élaboration du document, elles relèvent de l'expertise des urbanistes-aménagistes, qu'ils soient l'emploi de la MRC ou de la firme de consultants BC2.

[43] À la suite de l'avis ministériel de non-conformité du 24 mai 2018, monsieur Thouin s'implique donc dans le dossier à titre de préfet. Ceci l'amène à participer à une rencontre le 7 août 2018 avec d'autres intervenants de la MRC, de la firme de consultants et du MAMH.

23 MAMH, Élections municipales 2009 — Résultats des élections pour les postes de maire et de conseiller, Saint-Calixte (Municipalité de) : <<https://bit.ly/3aMyJMQ>>.

24 MRC de Montcalm, Le conseil de la MRC : <<https://www.mrcmontcalm.com/la-mrc/gouvernance/le-conseil>>.

25 Assemblée nationale, Biographie de Louis-Charles Thouin : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/thouin-louis-charles-18073/biographie.html>>.

26 MAMH, Élections municipales 2013 — Résultats des élections pour les postes de maire et de conseiller, Candidatures et résultats pour Saint-Calixte : <<https://bit.ly/32ZB3LY>>.

27 Assemblée nationale, Biographie de Louis-Charles Thouin, préc., note 25.

28 MAMH, Résultat pour le poste de préfet d'une MRC — Élections municipales 2017 — Résultats pour le poste de préfet d'une MRC — MRC Montcalm : <<https://bit.ly/2R5fJIB>>.

[44] Le 14 août 2018, il annonce aux maires et mairesses de la MRC qu'il se portera candidat aux élections de l'automne 2018. Dans sa lettre, il déclare devoir prendre un certain recul en regard de ses fonctions afin de se consacrer à sa campagne.

[45] Le 22 août 2018, monsieur Thouin participe à une rencontre sur le dossier du SADR avec d'autres intervenants de la MRC, de la firme de consultants BC2, du MAMH et du MAPAQ. Il s'agit d'une rencontre de suivi portant sur les aspects à régler avec ces deux ministères.

[46] À cette même date, la tenue d'élections générales est officiellement annoncée pour le 1^{er} octobre 2018²⁹.

[47] Le 3 octobre 2018, soit le surlendemain de son élection, monsieur Thouin transmet une lettre de démission à la MRC l'informant qu'il met fin à son mandat de préfet.

2.3 Le déroulement du dossier du SADR depuis l'élection du Député

[48] Du 1^{er} octobre au 8 novembre 2018, six appels conférences se tiennent entre des représentants de la MRC, du MAMH et parfois du MAPAQ pour faire avancer le dossier. Les discussions portent notamment sur les périmètres urbains de plusieurs municipalités et leurs impacts sur les zones agricoles. Le Député ne prend pas part à ces discussions.

[49] Par la suite, selon les témoignages recueillis, le Député s'implique dans le dossier du SADR de la MRC de Montcalm en sa qualité de député de la circonscription dans laquelle la MRC se situe, et non à titre d'adjoint parlementaire de la Ministre, ce qui est confirmé par cette dernière.

[50] Elle souligne par ailleurs que beaucoup d'élus des différents partis s'adressent à elle en sa qualité de ministre des Affaires municipales et de l'Habitation pour la mettre au fait d'enjeux dans leur circonscription. Toutefois, bien que le Député l'ait relancée au sujet du SADR de la MRC de Montcalm à quelques reprises pour s'enquérir du cheminement du dossier, elle affirme qu'il s'agit d'un dossier dont elle n'a pratiquement pas discuté avec le Député.

2.3.1 La réunion du 23 janvier 2019

[51] Le Député s'implique dans le dossier à partir du début 2019. En préparation d'une rencontre, le Député joue un rôle d'intermédiaire en transférant de l'information et des documents de la MRC au cabinet de la Ministre. Une note de service de la firme de consultants BC2 à la MRC est reçue par le cabinet le 15 janvier 2019 et porte la mention manuscrite « Transmis par L.C. Thouin ».

[52] Le 17 janvier 2019, le Député transmet au cabinet de la Ministre un courriel auquel sont joints trois documents pour expliquer l'évolution des interventions du dossier. Dans ce courriel, le Député indique « qu'avant les modifications de schéma débutées en 2013, nous avons déjà passé 2 ans à établir notre Plan Stratégique de développement (PSD) que nous tentons de refléter au schéma ». Il écrit :

29 Décret 1267-2018 concernant la tenue d'élections générales au Québec, (2018) 150 G.O.Q. II, 6980.

« Ça fait donc, plus de 8 ans que nous sommes sur ce dossier qui a déjà englouti plus de 800 000 \$ d'argent des contribuables.

Il faut vraiment trouver le moyen de régler ce dossier. »

[53] Le 22 janvier 2019, le Député échange des messages textes avec le préfet par intérim de la MRC de l'époque, monsieur Patrick Massé, pour lui préciser l'heure et l'endroit où se tiendra la rencontre du lendemain.

[54] La rencontre, de nature technique, se tient le 23 janvier 2019 à Québec. Des intervenants de la MRC, de la firme de consultants BC2 et du MAMH ainsi que des membres du cabinet de la Ministre y participent. Selon la preuve recueillie, le Député assiste à cette rencontre.

[55] Du point de vue du cabinet de la Ministre, la présence du Député est jugée souhaitable. D'abord, on estimait à l'époque que, comme adjoint parlementaire ayant éventuellement à appuyer la Ministre dans la révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, voir le processus de près était formateur pour en saisir les enjeux. Ensuite, son attitude conciliante aiderait les intervenants de la MRC et du MAMH à se rapprocher. Enfin, comme ancien préfet ayant une bonne connaissance du dossier et ayant maintenant une nouvelle perspective comme député, il pourrait diminuer la méfiance et le découragement de la MRC à l'égard du dossier du SADR. Selon les témoignages, son rôle est passif lors de la rencontre. Un témoin affirme cependant n'avoir jamais auparavant vu de député prendre part à ce genre de réunion concernant le SADR d'une MRC de sa circonscription. Ce témoin soutient cependant que le Député a fait preuve d'intérêt quant au dossier, sans pour autant chercher à s'ingérer dans le déroulement de la rencontre.

2.3.2 **La réunion du 28 mars 2019**

[56] Pour faire avancer le dossier, la MRC sollicite une rencontre avec la Ministre. Cette rencontre se tient le 28 mars 2019 aux bureaux du MAMH de Québec. Outre la Ministre et les intervenants de la MRC, y participent des spécialistes de la firme de consultants BC2, du personnel du MAMH, du cabinet de la Ministre ainsi que le Député.

[57] Le Député participe à la rencontre à sa propre demande. Il explique avoir le désir de voir se résoudre un dossier tenant à cœur aux citoyens de sa circonscription. Selon les témoignages du Député et de la Ministre, celle-ci accepte qu'il soit présent, à la condition de ne pas intervenir lors de la rencontre. Elle souhaite entendre les représentants de la MRC sans intermédiaire, ce à quoi le Député acquiesce.

[58] Il ressort des témoignages recueillis que les principaux interlocuteurs sont des intervenants du cabinet de la Ministre et de la firme de consultants BC2. Les témoins présents à la réunion rapportent que le Député n'est presque pas intervenu, si ce n'est pour faire comprendre aux représentants de la MRC, qui trouvaient la position du MAMH sévère, que la seule manière d'obtenir un nouveau SADR était de se conformer aux exigences du ministère.

2.3.3 *La réunion du 30 août 2019*

[59] La MRC poursuit ses réflexions et ses travaux. Ainsi, le 9 juillet 2019, la MRC adopte le règlement numéro 483-2018 en vue de modifier le SADR. S'enclenche le processus d'analyse du MAMH.

[60] En parallèle de l'évolution du dossier se tient le 23 août 2019 l'Omnium de golf des élus de la MRC de Montcalm, activité-bénéfice au profit de Centraide-Lanaudière. Y sont réunis quelques intervenants du dossier, dont la Ministre qui a été invitée par le préfet de l'époque à agir comme présidente d'honneur de l'évènement. Il ressort des témoignages que le dossier du SADR de la MRC de Montcalm n'y a pas été abordé.

[61] Au cours des mois de juillet et d'août, des fonctionnaires soulèvent des enjeux de non-conformité aux orientations gouvernementales. Les intervenants de la MRC sont invités pour dénouer l'impasse. C'est cette rencontre déterminante à laquelle fera référence la presse à l'automne 2020.

[62] Afin de fixer la rencontre, le Député agit comme intermédiaire entre le cabinet de la Ministre et la MRC. En préparation des discussions, il donne aux intervenants de la MRC un aperçu des éléments de non-conformité qui seront soulevés lors de la rencontre.

[63] Le 30 août 2019, la rencontre se tient aux bureaux du MAMH à Québec. Les intervenants du MAMH, ceux du cabinet de la Ministre, ceux de la MRC ainsi que le Député y sont présents. Selon les documents obtenus et les témoignages recueillis, la Ministre n'assiste pas à la rencontre. Il découle des témoignages que les intervenants du MAMH ont clairement fait comprendre à la MRC qu'elle devait résoudre les derniers éléments de non-conformité.

[64] Il ressort des témoignages recueillis que le Député intervient au cours de la rencontre bien que les interlocuteurs principaux soient ceux du MAMH et de la MRC. Un membre du cabinet de la Ministre souligne l'attitude positive du Député, qui soutient la démarche du MAMH auprès des intervenants de la MRC, ce qui convainc ces derniers de s'engager résolument vers la conformité.

[65] L'aspect principal à régler concernait une nouvelle zone résidentielle dite « écoresponsable » à Saint-Roch-de-l'Achigan. Le règlement prévoyait que la zone serait desservie par un réseau d'aqueduc et d'égout. Or, une zone écoresponsable suppose une densité résidentielle faible ou très faible, notamment parce que les terrains doivent être plus grands pour l'établissement de fosses septiques. Autoriser qu'un développement résidentiel écoresponsable puisse être desservi par un réseau d'aqueduc et d'égout aurait permis une moyenne et haute densité résidentielle, les terrains pouvant être plus petits. Il y avait là une incohérence. D'autant plus que selon le MAMH, hors des périmètres urbains déjà existants, on ne peut implanter de réseaux d'aqueduc et d'égout, sauf pour des raisons de salubrité et de santé publique.

[66] Cette incohérence quant à la densité résidentielle autorisée pour qu'une zone soit considérée comme étant écoresponsable est remarquée par le travail d'analyse de la Coordination des interventions au MAMH, faisant partie de la Direction générale de

l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Tant les représentants de la MRC que le Député ont été surpris de l'apprendre.

[67] La position du MAMH de ne pas autoriser la construction d'un réseau d'aqueduc et d'égout dans le projet résidentiel de « zone écoresponsable », fera réagir un promoteur immobilier, monsieur Arthur Steckler de la firme Steckmar, auquel la presse a fait référence à l'automne 2020 comme étant le propriétaire indirect de Développement Saint-Roch.

[68] À cet égard, il découle de la totalité des témoignages que le Député n'entretient aucun lien avec ce promoteur, tant sur le plan personnel que professionnel.

2.3.4 Les avis relatifs aux règlements

2.3.4.1 Le règlement 483-2018

[69] Les délais étant serrés, la MRC ne parvient pas à modifier le règlement pour permettre de résoudre tous les éléments de non-conformité avant l'expiration du délai prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ainsi, le 9 septembre 2019, le MAMH retient les objections soulevées par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, sa direction régionale dans Lanaudière, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après le « MELCC »), le MAPAQ et la Communauté métropolitaine de Montréal. Dans une note à la Ministre, on recommande d'informer la MRC que le règlement de remplacement numéro 483-2018 n'est pas conforme aux orientations gouvernementales.

[70] Le même jour, un avis ministériel, signé par le sous-ministre, est transmis au préfet de la MRC. La MRC est informée que certains éléments du règlement « ne sont pas conformes aux orientations gouvernementales en matière de gestion de l'urbanisation, de conservation, de protection et de mise en valeur des territoires d'intérêt, et de protection du territoire et des activités agricoles ». Le contenu du règlement devra donc être revu en fonction de demandes et de recommandations du gouvernement se trouvant dans une annexe.

[71] Il ressort de la preuve recueillie que le Député n'est pas intervenu d'une quelconque façon dans l'élaboration et la rédaction de la note et de l'avis.

2.3.4.2 Le règlement 501-2019

[72] Toujours le 9 septembre, les intervenants de la MRC et du MAMH participent à un appel conférence pour passer, point par point, les correctifs à apporter afin de répondre aux demandes du MAMH. Du 10 au 17 septembre 2019, il s'ensuit une série d'échanges de courriels et d'appels conférences entre les intervenants du MAMH et de la MRC concernant les correctifs qu'apportera cette dernière à son nouveau règlement. L'idée est de faire valider ces correctifs par le MAMH avant que la MRC procède officiellement à l'adoption d'un nouveau règlement. Il découle de la preuve que le Député ne participe pas à ces échanges.

[73] Le 24 septembre 2019, la MRC adopte le règlement de remplacement numéro 501-2019 en vue de modifier le SADR. Il est transmis deux jours plus tard au MAMH. Encore une fois, le processus d'analyse s'enclenche quoiqu'avec plus de célérité, les correctifs ayant été validés en amont.

[74] Les ministères et les organismes sont consultés de nouveau. Certains réitèrent les objections formulées à l'occasion du règlement précédent. D'autres, comme le MELCC et le MAPAQ n'émettent maintenant que des commentaires servant à bonifier le projet ou apporter certaines précisions. Dans sa note à la Ministre du 30 octobre 2019, après analyse, le MAMH ne retient aucune des objections soulevées. Il ressort de la preuve que plusieurs ministères ont émis des avis favorables quant à la conformité de la modification du SADR aux orientations gouvernementales malgré certaines objections ayant pu être formulées.

[75] À ce sujet, des témoins expliquent que le MAMH est ultimement responsable de l'interprétation des orientations gouvernementales. Ainsi, l'interprétation d'un organisme quant à une orientation gouvernementale peut diverger de celle retenue par le MAMH. Le MAMH considère donc que la MRC a effectué les modifications requises. Les signataires de la note, dont le sous-ministre, recommandent à la Ministre d'informer la MRC que le règlement de remplacement numéro 501-2019 est conforme aux orientations gouvernementales. Du même souffle, ils soulignent que l'avis devrait inviter la MRC à tenir compte des commentaires de certains ministères et organismes publics.

[76] L'avis signé par la Ministre daté du 31 octobre 2019 indique à la MRC que le règlement 501-2019 est conforme aux orientations gouvernementales. Elle informe par ailleurs la MRC que certains ministères et organismes souhaitent lui notifier leurs préoccupations qui pourront faire l'objet d'éventuelles modifications au SADR pour en bonifier le contenu.

[77] À cet égard, la Ministre souligne que l'avis de conformité a été rendu parce que la MRC a accepté de faire les changements demandés par le MAMH. Elle indique ne pas avoir senti que le Député cherchait à l'influencer à quelque moment du processus que ce soit et que le dossier a suivi son cours normal.

[78] Par ailleurs, il ressort de la preuve recueillie que le Député n'est pas intervenu d'une quelconque façon dans l'élaboration et la rédaction de la note et de l'avis.

2.3.5 L'annonce de la conformité 4 novembre 2019

[79] Au cours du mois d'octobre, le Député contacte le cabinet de la Ministre pour savoir où en est rendu le dossier. Il demande aussi s'il peut lui-même procéder à l'annonce aux intervenants de la MRC dès lors que le règlement sera jugé conforme, ce à quoi le cabinet de la Ministre acquiesce. Le Député explique qu'étant donné qu'il s'agit d'un dossier ayant cours depuis de nombreuses années, il souhaitait en faire l'annonce auprès de la MRC. Le 4 novembre 2019, le Député fait la lecture de l'avis de la Ministre aux maires et mairesses de la MRC.

2.4 Observations du Député

[80] Le Député m'a fait part de ses observations dans des correspondances ainsi que lors de deux entrevues.

[81] Il indique que son implication dans le dossier du SADR de la MRC date de l'époque où il était maire de Saint-Calixte, soit à compter de 2009³⁰. Il affirme qu'il a porté ce dossier

30 Il a effectué deux mandats à ce titre, soit de 2009 à 2013 puis de 2013 à 2017.

conformément à ses fonctions de maire, puis de préfet de la MRC de Montcalm, soit en 2017 et 2018. Il souligne que le SADR a reçu l'appui unanime des maires et mairesses et des conseillers municipaux de la MRC. Il convient qu'il s'agit d'un dossier de longue haleine, pour lequel il y a eu beaucoup de va-et-vient et où tous ont intérêt à ce qu'il aboutisse.

[82] Pour le Député, la modification du SADR vise à juguler la hausse démographique importante prévue par l'ISQ au cours des prochaines années. D'ailleurs, il fait valoir que les longs délais d'études bloquaient le développement du territoire de la MRC entraînant sa dévitalisation, notamment par l'exode d'entreprises par manque d'espace pour s'agrandir.

[83] Il explique qu'à la différence de ce qui a été rapporté dans les médias, il ne s'agit pas de dézoner des terres agricoles de manière excessive. Il s'agit plutôt de permettre le développement équilibré de développements résidentiels autour des périmètres urbains des municipalités de la MRC pour répartir de manière raisonnée l'arrivée de nouveaux ménages. Il précise que dans cette augmentation envisagée des périmètres urbains, on privilégie les terres qui ne sont pas propices à l'agriculture ou qui le sont le moins possible afin de minimiser l'impact. Il rappelle d'ailleurs que cette démonstration doit être faite ultérieurement devant la Commission de protection du territoire agricole du Québec, qui est l'instance qui décide de dézoner ou non certains secteurs.

[84] Concernant son implication dans le dossier de la modification du SADR de la MRC Montcalm une fois élu député de Rousseau, il soumet qu'un député ayant une expérience politique passée en tant que maire et préfet comme cela est son cas connaît généralement mieux certains des dossiers en cours qu'un député qui proviendrait d'un secteur totalement étranger. Il soumet qu'on ne peut reprocher à l' élu local de connaître les dossiers de sa région et d'œuvrer pour les résoudre dans le meilleur intérêt de ses commettants.

[85] Le Député soutient que son rôle est de représenter les citoyens de sa région, d'être l'intermédiaire entre ceux-ci et le gouvernement. À cet égard, il cite le préambule du Code qui énonce que le député « porte assistance aux personnes et aux groupes qui demandent son aide dans leurs rapports avec l'État ». Il dit suivre ses dossiers pour s'assurer qu'ils soient traités par l'administration, non seulement dans le cas du SADR mais pour d'autres, comme celui de l'autoroute 25 ou de la voie de contournement à Saint-Lin-Laurentides. Il explique qu'il est la courroie de transmission entre la volonté des élus locaux et les cabinets des ministères concernés.

[86] Au sujet de son rôle d'adjoint parlementaire à la Ministre, le Député précise qu'il n'a pas demandé ce poste et n'a pas eu de promesse à ce sujet. Dans le cas du SADR, il indique ne pas avoir agi à titre d'adjoint parlementaire. D'ailleurs, il n'a pas été impliqué comme adjoint parlementaire dans des dossiers analogues concernant d'autres MRC. Le Député pense que même s'il n'avait pas été l'adjoint parlementaire de la Ministre, il aurait été tout aussi impliqué dans le dossier à titre de député de Rousseau. Il affirme que son rôle d' élu est de s'assurer que les dossiers de sa circonscription cheminent rondement. Pour preuve que ses fonctions d'adjoint parlementaire n'ont eu aucune incidence, il ajoute que tout le temps où il les a exercées, le schéma a essuyé des refus. Il souligne que le schéma a été accepté après qu'il ait quitté ses fonctions en septembre 2019.

[87] Le Député précise que le schéma a finalement été accepté parce que la MRC a procédé à des ajustements pour se conformer aux exigences du MAMH, et non l'inverse.

[88] Il confirme que la Ministre n'a pris part qu'à une seule rencontre, soit celle du 28 mars 2019. Il confirme que cette dernière lui a demandé de ne pas intervenir au cours de cette rencontre puisqu'elle souhaitait entendre les représentants de la MRC.

[89] Quant à l'annonce officielle de la conformité du règlement modifiant le SADR au début de novembre 2019, le Député explique qu'il voulait annoncer la nouvelle lui-même, comme il l'a fait dans d'autres dossiers, notamment celui du prolongement de l'autoroute 25. Il était très heureux pour sa région que le projet soit finalement approuvé. Il estime légitime de s'assurer que les citoyens apprécient le travail de son gouvernement et qu'il le mette en valeur.

[90] Sur les liens qu'il entretient avec le préfet Patrick Massé et l'ancien préfet Pierre La Salle, le Député explique que ce sont de bons collègues et de bonnes connaissances, sans pour autant les côtoyer dans un contexte personnel.

[91] Concernant la firme de consultants BC2, il explique que la MRC a confié plusieurs mandats à cette firme à partir de 2013. À son arrivée à la préfecture en 2017 il a continué les mandats déjà en cours avec BC2. Il connaît monsieur Collins comme sous-traitant de la MRC. Il connaît ce dernier sur le plan professionnel, mais il ne s'agit pas d'un ami.

[92] Quant au promoteur monsieur Steckler de l'entreprise Steckmar, propriétaire indirectement de Développement Saint-Roch selon la presse, le Député indique ne pas le connaître, ni personne de son entreprise d'ailleurs.

[93] Enfin, il précise qu'il n'a pas d'intérêt dans des terres, des immeubles, des projets de développements commerciaux ou résidentiels qui ont été visés par le SADR.

3 **ANALYSE**

3.1 **Droit applicable**

[94] Dans le cadre de cette enquête, je dois déterminer si le Député a commis un manquement à l'un ou l'autre des paragraphes de l'article 16 du Code, qui se lit comme suit :

« **16.** Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :

1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;

2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

[95] Les paragraphes de l'article 16 présentent les deux contextes d'application de la disposition. Le premier paragraphe de l'article 16 du Code vise les situations où le résultat découle directement de l'action du membre de l'Assemblée nationale lui-même, alors que le

second paragraphe vise les situations où la décision définitive sur une question appartient à une autre personne, mais où le membre de l'Assemblée nationale est en position d'influencer la décision³¹.

[96] Pour être visés par l'article 16, les faits doivent s'être produits dans l'exercice de la charge du membre de l'Assemblée nationale. En outre, le Code interdit de favoriser les intérêts personnels du député, d'un membre de sa famille immédiate³², de l'un de ses enfants non à charge ou, lorsqu'il s'agit des intérêts de « toute autre personne », de les favoriser d'une manière abusive.

[97] Ce dernier élément est important puisque, comme je l'indiquais dans un précédent rapport :

« [...] tous les députés sont appelés, dans le cadre de l'exercice de leur charge, à porter assistance aux personnes ou aux groupes qui demandent leur aide. Cependant, ils doivent le faire en respectant les obligations déontologiques qui s'imposent à eux³³. Ainsi, l'article 16 n'a pas pour but d'empêcher ou d'entraver un député dans l'exercice de ses fonctions habituelles, notamment la représentation des citoyens, pourvu que cela se fasse dans le respect des règles prévues au Code. Cela inclut notamment de ne pas favoriser d'une manière abusive l'intérêt de toute autre personne, incluant une personne morale. »³⁴

[98] Ce qui peut constituer une « manière abusive » de favoriser des intérêts a été étudié dans certains rapports antérieurs³⁵ et par mes homologues canadiens³⁶. En résumé, cinq facteurs sont pertinents lorsqu'il faut déterminer si des intérêts ont été favorisés d'une manière abusive. Il s'agit du lien de proximité entre l'élu et un tiers, du degré d'implication de l'élu, du motif de l'élu pour agir, du processus suivi et du fondement de la décision. Il est important de souligner que ces différents facteurs ne sont pas cumulatifs et qu'ils ne sont pas tous déterminants. Ils constituent plutôt des indices à prendre en considération pour constater, ou non, si un intérêt a été favorisé d'une manière abusive.

31 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, 28 octobre 2020, par. 224.

32 Soit le conjoint du député ou un enfant à charge du député ou de son conjoint.

33 À cet égard, voir notamment COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Sam Hamad, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes, jusqu'au 7 avril 2016, président du Conseil du trésor, jusqu'au 7 avril 2016, ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, jusqu'au 7 avril 2016, et député de Louis-Hébert*, 8 juin 2016, par. 159 et 160; Premier ATTENDU au Code.

34 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon*, préc., note 31, par. 227.

35 Voir notamment *Id.*, par. 233 à 253.

36 Voir notamment OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER (ONTARIO), *Report of the Honourable J. David Wake, Integrity Commissioner Re The Honourable Doug Ford Premier of Ontario*, 20 mars 2019; OFFICE OF THE ETHICS COMMISSIONER (ALBERTA), *Report of the Investigation under the Conflicts of Interest Act by Hon. Marguerite Trussler, Q.C., Ethics Commissioner into allegations involving Shane Getson, Member for Lac Ste. Anne-Parkland*, 11 mars 2020.

[99] Premièrement, la relation de proximité, l'amitié, voire l'attachement qui lie un élu à une autre personne, tant physique que morale, est un facteur dont il faut tenir compte. Cela pourrait constituer un motif pour agir ou intervenir de façon à favoriser les intérêts de cette personne. En outre, plus le lien de proximité est fort, plus cela risque de susciter des questionnements du point de vue de l'apparence de conflit d'intérêts. Cependant, ce facteur n'est pas, en soi, déterminant pour conclure que des intérêts ont été favorisés d'une manière abusive³⁷.

[100] Deuxièmement, le degré d'implication du député dans une décision ou dans le processus y menant est aussi pertinent. Plus un élu s'implique dans un processus décisionnel et tente de persuader des décideurs de façon insistante, excessive, voire inconvenante, plus on risque de conclure qu'il a exercé son influence de façon à favoriser des intérêts d'une manière abusive.

[101] Troisièmement, la légitimité du but poursuivi par l'élu, ou le motif le poussant à agir ou exercer son influence, est également un facteur pouvant être pris en considération. Si le motif est illégitime, cela pourrait être indicatif d'un manquement à l'article 16.

[102] À cet égard, influencer ou tenter d'influencer une autre personne « pour des fins étrangères à la loi, pour des fins impropres, poursuivies de mauvaise foi »³⁸ pourrait constituer un motif illégitime. Par exemple, il pourrait s'agir d'intervenir pour qu'une subvention soit accordée à une entreprise plutôt qu'à une autre, pour des raisons politiques ou de demander qu'une personne obtienne ce que la loi ne permet pas³⁹.

[103] Par ailleurs, il ne s'agit pas de déterminer si le motif invoqué est juste, mais de constater qu'il est raisonnable et légitime⁴⁰.

[104] Quatrièmement, un processus équitable et transparent contribue à parer aux risques d'une conclusion à l'effet que des intérêts ont été favorisés d'une manière abusive⁴¹. À l'inverse, un processus opaque ou arbitraire contribue à soulever des préoccupations quant à savoir si les intérêts ont été favorisés de manière abusive.

[105] Cinquièmement, l'absence d'un fondement objectif de la décision pourrait être un indice que des intérêts ont été favorisés de manière abusive.

37 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Sam Hamad*, préc., note 33, par. 183. Voir aussi COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Gaéтан Barrette, ministre de la Santé et des Services sociaux et député de La Pinière*, 10 juin 2015, par. 151 et 152; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon*, préc., note 31, par. 234 à 236.

38 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Sam Hamad*, préc., note 33, par. 165.

39 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Laurent Lessard, ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et député de Lotbinière-Frontenac*, 6 décembre 2016, par. 207.

40 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Gaéтан Barrette*, préc., note 37, par. 140.

41 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon*, préc., note 31, par. 245 à 247.

[106] Lorsqu'il est allégué qu'un membre de l'Assemblée nationale a tenté d'influencer ou a influencé la décision d'une autre personne, l'examen de ce facteur peut nous aider à savoir si l'influence a été exercée de façon à favoriser des intérêts d'une manière abusive. Ainsi, un décideur qui octroie, sans fondement apparent, un permis à un organisme lié à un autre élu pourrait laisser présager qu'il a subi l'influence indue de cet élu. De plus, il est pertinent d'évaluer s'il y a un fondement objectif au résultat recherché par le membre de l'Assemblée nationale qui tente d'exercer une influence, et non seulement à la décision prise ultimement. Cependant, ce n'est pas un facteur déterminant en soi; il faut l'évaluer en relation avec les autres, notamment le motif et le processus.

[107] Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que le fondement de la décision soit indiscutable, mais seulement qu'il soit raisonnable. Il ne s'agit pas de rechercher une explication avec laquelle tous sont d'accord⁴².

[108] La pondération de ces cinq facteurs variera selon les circonstances ou le contexte. Ils doivent être soupesés en relation les uns avec les autres. En outre, d'autres éléments pourraient être pris en compte. Seule l'analyse globale de la preuve peut permettre de constater ou non si des intérêts ont été favorisés d'une manière abusive. Néanmoins, ces indices peuvent guider l'analyse.

3.2 Application aux faits

[109] Dans le présent contexte, les questions suivantes découlent de la demande d'enquête quant à la modification du SADR de la MRC de Montcalm :

- Le Député a-t-il agi ou tenté d'agir de façon à favoriser d'une manière abusive les intérêts de la MRC, de BC2 ou de Développement Saint-Roch contrairement au paragraphe 16 (1^o) du Code ?
- Le Député s'est-il prévalu de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision de la Ministre de façon à favoriser d'une manière abusive les intérêts de la MRC, de BC2 ou de Développement Saint-Roch contrairement au paragraphe 16 (2^o) du Code ?

[110] En ce qui concerne la première question, qui renvoie au premier paragraphe de l'article 16 du Code, je rappelle qu'il vise les situations propres à l'action du membre de l'Assemblée nationale ou dont le résultat dépend de l'action du membre de l'Assemblée nationale lui-même.

[111] Or, ici, il ressort de la preuve recueillie que le processus d'approbation du règlement visant à modifier le SADR de la MRC de Montcalm ne découlait pas d'une décision ou d'une action du député. En effet, il s'agit ici d'une décision de la Ministre, laquelle s'appuie sur l'avis des fonctionnaires. Ainsi, l'approbation du règlement de modification du SADR ne relevait donc pas, directement ou accessoirement, du Député. En l'espèce, il n'y a pas lieu d'examiner la conduite du Député sous l'angle du paragraphe 16 (1^o) du Code.

42 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Sam Hamad, préc.*, note 33, par. 200.

[112] Le second paragraphe de l'article 16 du Code vise les situations où la décision définitive sur une question appartient à une autre personne, en l'occurrence la Ministre, mais où le membre de l'Assemblée nationale est en position d'influencer ou de tenter d'influencer cette décision. En vertu de ce paragraphe, un député ne peut notamment se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser, d'une manière abusive, les intérêts de « toute autre personne »⁴³.

[113] Selon la preuve recueillie, à chacune de ses interactions, le Député agissait dans le cadre de l'exercice de sa charge de membre de l'Assemblée nationale représentant la circonscription de Rousseau et non pas à titre d'adjoint parlementaire de la Ministre. Par ailleurs, il ressort de la preuve que le Député a servi d'intermédiaire entre les intervenants de la MRC et ceux du cabinet de la Ministre pour s'assurer que le dossier soit traité. Il a sollicité et relancé la Ministre et le cabinet de cette dernière pour faire avancer le dossier. Il a assisté à trois rencontres au cours desquelles les intervenants et, parfois, des acteurs politiques étaient réunis. Pendant ces rencontres, il avait un rôle plutôt passif. Dans le cas de la réunion du 28 mars 2019, il avait même pour instruction ne pas intervenir. La preuve révèle que lorsqu'il est intervenu, ses interventions visaient à appuyer la position gouvernementale et à convaincre la MRC de se conformer aux exigences du MAMH.

[114] En tenant compte des cinq facteurs énoncés précédemment, voyons maintenant si par sa conduite, le Député a influencé ou tenté d'influencer la décision de la Ministre de façon à favoriser les intérêts de la MRC, de Développement Saint-Roch et de la firme d'urbanisme Groupe BC2 de manière abusive.

[115] D'abord, il ressort de la preuve que le Député entretient de bons liens avec les représentants de la MRC. Ceux-ci sont en effet d'anciens collègues avec lesquels il a des rapports cordiaux, le Député ayant été préfet de cette MRC immédiatement avant son élection. Ces rapports ne se sont toutefois pas transposés en liens personnels. Néanmoins, les interventions d'un élu à l'égard d'une personne ou d'un organisme avec lequel il est ou a été récemment lié sont plus susceptibles de faire l'objet d'un examen minutieux de la part du public.

[116] Pour ce qui est de la firme de consultants BC2 et de monsieur Collins, dont il a été président, il découle de la preuve que des liens professionnels se sont développés au fil de la collaboration dans le dossier du SADR avant l'élection du Député. Toutefois, cette bonne entente ne s'est pas traduite en liens personnels. Dans le cas de Développement Saint-Roch, propriété indirecte de monsieur Steckler, la preuve est à l'effet qu'il n'y a aucune relation entre le Député et ces derniers.

[117] Par ailleurs, lorsqu'on est en présence d'un lien de proximité, un processus qui ne serait pas rigoureux, qui ne serait pas équitable ou transparent, qui serait inhabituel ou hors-norme pourrait créer une apparence de conflit d'intérêts. Cependant, comme expliqué précédemment, ce lien est présent avec la MRC, beaucoup moins avec BC2 et carrément absent avec Développement Saint-Roch.

43 C'est-à-dire une personne qui n'est pas le député lui-même, un membre de sa famille immédiate (son conjoint ou un enfant à charge du député ou de son conjoint) ou l'un de ses enfants non à charge.

[118] Or, le processus de révision d'un schéma d'aménagement résulte de l'application des dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Il découle de la preuve qu'il s'agit d'un processus essentiellement administratif, établi depuis de nombreuses années, faisant intervenir de nombreux professionnels de divers ministères et organismes publics pour culminer vers la Ministre en bout de ligne. C'est un processus où l'expertise technique et l'évaluation de critères objectifs occupent la majeure partie, laissant peu de place au pouvoir discrétionnaire de la Ministre. Ici, malgré le long parcours et la complexité du dossier du SADR de la MRC de Montcalm, la preuve révèle que le processus a été suivi.

[119] Cela dit, la preuve démontre que le Député s'est impliqué afin de faciliter le rôle des intervenants. Il fait preuve d'intérêt et d'énergie quant au dossier; il agit comme courroie de transmission entre les intervenants de la MRC et ceux du cabinet de la Ministre. En ce sens, son implication est importante. Sans dire qu'elle l'était trop, je souligne qu'un élu devrait faire preuve de prudence, du moins sur le plan des apparences, lorsqu'il s'agit d'une entité auprès de laquelle il a exercé des fonctions antérieures et d'un dossier dans lequel il a précédemment œuvré.

[120] Cependant, il découle de la preuve que, tout au long du processus, le Député n'a pas usurpé le rôle d'un intervenant ni tenté de le faire. Il n'a pas non plus tenté de court-circuiter le processus en vigueur. En outre, bien qu'il ait relancé la Ministre au sujet du SADR à plusieurs reprises, il appert que ses interventions auprès d'elle se sont limitées à faire un suivi du dossier, et non à tenter de la convaincre d'accepter le SADR proposé par la MRC. La Ministre a d'ailleurs souligné qu'elle est fréquemment interpellée par des députés, de différents partis politiques, qui souhaitent la sensibiliser à certains enjeux.

[121] En outre, la preuve est à l'effet que le Député souhaitait surtout que le dossier du SADR de la MRC de Montcalm aboutisse, étant donné qu'il avait cours depuis plusieurs années. Il appert que les intérêts de BC2 ou de Développement Saint-Roch ne constituaient aucunement la motivation du Député pour faire cheminer le dossier, et n'ont pas été pris en considération par celui-ci. Pour le Député, il s'agissait d'un dossier d'importance qui servait à planifier la hausse démographique attendue dans sa circonscription. Or, de son point de vue, les longs délais d'études nuisaient au développement régional de sa circonscription, entraînant sa dévitalisation, notamment due à l'exode d'entreprises par manque d'espace pour s'agrandir. Le Député souligne à juste titre que le préambule du Code prévoit qu'il doit « porte[r] assistance aux personnes et aux groupes qui demandent son aide dans leurs rapports avec l'État ». Aussi, il dit avoir agi comme courroie de transmission dans ce dossier comme il le fait dans d'autres dossiers d'importance pour sa circonscription.

[122] Enfin, il découle de la preuve que les modifications apportées par la MRC à son règlement le 24 septembre 2019 constituent l'élément déterminant dans la décision d'émettre un avis de conformité à la fin octobre 2019. La Coordination des interventions au MAMH s'est assurée, comme elle le fait pour les autres dossiers en matière de schéma d'aménagement, que les orientations gouvernementales soient respectées par la MRC. En réponse, celle-ci s'est conformée aux exigences techniques du MAMH. La preuve recueillie ne révèle aucun élément qui laisserait croire que la décision d'émettre un avis de conformité à

l'égard du règlement 501-2019 repose sur un fondement arbitraire, illégitime ou déraisonnable.

[123] À la lumière de cette analyse, je conclus que le Député n'a pas influencé ou tenté d'influencer la décision de la Ministre de façon à favoriser les intérêts de la MRC, de Développement Saint-Roch et de la firme d'urbanisme, Groupe BC2, d'une manière abusive.

[124] Néanmoins, ayant été lié de près à ce dossier en raison de ses fonctions antérieures, le Député aurait dû raisonnablement s'attendre à ce que son implication comme député soulève un questionnement. En ce sens, il aurait pu se distancier un peu du dossier, par exemple en demandant à un collègue de la région d'agir comme intermédiaire à sa place. Cela dit, la MRC de Montcalm étant la seule située dans la circonscription de Rousseau, le Député n'a certainement pas pu favoriser cette MRC au détriment d'une autre.

[125] Un parlementaire ayant été élu municipal ou régional doit-il s'empêcher d'agir dans tous les dossiers qui émanent ou qui concernent la municipalité ou la MRC où il a œuvré ? Certainement pas. L'Assemblée nationale s'enrichit d'élus aux profils diversifiés concourant au bien commun. L'engagement passé de ses membres au sein d'un organisme, d'une entreprise ou d'une entité publique antérieurement à leur élection est, sans contredit, un atout. Ainsi, il ne s'agit pas ici d'interdire, mais bien de se soucier de la perception d'une personne raisonnablement bien informée. Lorsqu'un député s'est activement impliqué pour un dossier ou pour une entité avant d'être élu, la prudence recommande de garder une certaine distance et de moduler son niveau d'implication. Le bureau du Commissaire à l'éthique et à la déontologie est disponible pour guider les députés à cet égard.

4 **CONCLUSION**

[126] Compte tenu de ce qui précède, j'en conclus que le Député n'a pas commis de manquement à l'article 16 du Code par son implication dans le dossier de la modification du SADR de la MRC de Montcalm.



ARIANE MIGNOLET

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

28 avril 2021