

## COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
SIÈGE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-031352-255  
(700-17-019389-237)

DATE : 21 août 2025

---

**FORMATION : LES HONORABLES** FRÉDÉRIC BACHAND, J.C.A.  
LORI RENÉE WEITZMAN, J.C.A.  
CHRISTIAN IMMER, J.C.A.

---

**COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC (DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES  
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE)**

APPELANTE – demanderesse

c.

**THOMAS ARNOLD, en sa qualité de maire de la Municipalité de  
Grenville-sur-la-Rouge**  
INTIMÉ – défendeur

---

ARRÊT

---

[1] L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure, district de Terrebonne (l'honorable Shaun E. Finn)<sup>1</sup>, qui rejette sa demande visant à faire déclarer l'intimé inhabile à exercer, durant une période de deux ans, les fonctions de (i) membre d'un conseil municipal, (ii) membre d'un organisme municipal au sens de l'article 307 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>2</sup> (« L.é.r.m. ») et (iii) fonctionnaire ou employé d'un tel organisme ou d'une municipalité.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> *Commission municipale du Québec c. Arnold*, 2025 QCCS 10.

<sup>2</sup> RLRQ c. E-2.2.

[2] La demande de l'appelante est fondée sur l'article 938.4 al. 1 du *Code municipal du Québec*<sup>3</sup> (« C.m.Q. »), aux termes duquel s'expose à une déclaration d'inhabilité le membre d'un conseil municipal qui a *sciemment* contribué à l'adjudication d'un contrat *sans respecter les règles ou mesures applicables*. Les extraits pertinents prévoient ce qui suit :

**938.4.** Peut être [...] déclaré inhabile à exercer, pendant deux ans, la fonction de membre du conseil de toute municipalité, celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) ou celle de fonctionnaire ou d'employé d'une municipalité ou d'un tel organisme, le membre du conseil qui, [...] sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles ou les mesures, selon le cas, prévues aux articles précédents du présent titre, dans l'un ou l'autre des règlements pris en vertu des articles 938.0.1, 938.0.2 et 938.1.1 ou dans la politique adoptée en vertu de l'article 938.1.2. [...]

**938.4.** A member of the council who [...] knowingly, by his or her vote or otherwise, authorizes or effects the awarding or making of a contract without complying with the rules or measures set out or provided for in the preceding articles of this Title, in a regulation made under article 938.0.1, 938.0.2 or 938.1.1 or in the policy adopted under article 938.1.2 may [...] be declared disqualified, for two years, from office as a member of the council of any municipality, from office as a member of any municipal body within the meaning of section 307 of the Act respecting elections and referendums in municipalities (chapter E-2.2) or from holding a position as an officer or employee of a municipality or such a body. [...]

[Soulignements ajoutés]

[3] Le juge de première instance a conclu des faits mis en preuve que, alors que l'intimé exerçait la fonction de maire de la municipalité de Grenville-sur-la-Rouge, il avait enfreint les règles applicables en matière d'attribution de contrats municipaux en s'ingérant dans un appel d'offres relatif à la fourniture et la livraison de sable abrasif. Toutefois, le juge a également conclu qu'au moment de poser ces gestes, l'intimé n'avait pas agi « sciemment/*knowingly* » au sens de l'article 938.4 al. 1 C.m.Q., car la preuve ne démontrait pas qu'il était alors conscient du caractère illégal de son comportement.

<sup>3</sup> RLRQ c. C-27.1.

[4] L'appelante ne remet pas en cause le constat factuel du juge quant à l'état d'esprit de l'intimé au moment où il s'est ingéré dans l'appel d'offres à l'origine du litige<sup>4</sup>. Elle plaide plutôt que le juge a erré en droit en concluant que, dans le contexte de l'article 938.4 al. 1 C.m.Q., le terme « sciemment/*knowingly* » signifie que le conseiller municipal visé par la demande de déclaration d'inhabilité doit avoir été conscient, au moment des faits pertinents, que ses gestes contrevenaient aux règles ou mesures applicables en matière d'attribution de contrats municipaux. S'appuyant sur un arrêt rendu par la Cour en 1995, *Fortin c. Gadoury*<sup>5</sup>, l'appelante soutient que le terme « sciemment/*knowingly* » signifie plutôt que le conseiller municipal doit avoir agi en pleine connaissance des faits pertinents et non de la situation d'illégalité en découlant.

\* \* \*

[5] La Cour s'est penchée sur la question que soulève l'appelante dans un arrêt rendu en 1988, *Néron c. Bilodeau*<sup>6</sup>. Certes, il était alors question de l'ancien article 935 par. 9 C.m.Q. Toutefois, cette disposition était rédigée dans des termes semblables à ceux employés dans l'actuel article 938.4 al. 1 C.m.Q.<sup>7</sup>, qui l'a remplacée en 2002<sup>8</sup>. Tant le juge Nichols, dans ses motifs majoritaires, que le juge Beauregard, dans ses motifs concordants, ont conclu que l'emploi du terme « sciemment/*knowingly* » rendait nécessaire la démonstration que le conseiller municipal concerné a eu conscience du non-respect des règles découlant de ses gestes au moment où il les a posés. Insistant sur la sévérité d'une déclaration d'inhabilité et les conséquences d'une privation du droit de se présenter à des élections municipales, le juge Nichols a souligné ce qui suit<sup>9</sup> :

La perte d'un droit politique fondamental pendant une période de deux ans constitue une sanction suffisamment sévère pour que le législateur l'enrobe de précautions législatives.

<sup>4</sup> Pour cette raison, la Cour ne peut se prononcer sur le bien-fondé de cette conclusion au regard des faits mis en preuve. Le présent arrêt ne saurait donc être interprété comme avalisant implicitement la conclusion du juge selon laquelle l'intimé n'était pas conscient, au moment où il les a posés, du caractère illégal des gestes qui lui sont reprochés.

<sup>5</sup> 1995 CanLII 5381 (C.A., demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 21 septembre 1994, n° 24738) (« *Fortin* »).

<sup>6</sup> 1988 CanLII 920, [1988] R.J.Q. 2366 (« *Néron* »), p. 2372 (C.A.).

<sup>7</sup> L'article 935 par. 9 C.m.Q. prévoyait ce qui suit : « [p]eut être déclaré inhabile à exercer une charge municipale pendant deux ans [...] le membre d'un conseil qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue [...] a) l'adjudication ou la passation, sans soumissions publiques, d'un contrat assujéti à cette formalité en vertu du paragraphe 1; ou b) l'adjudication ou la passation d'un contrat à l'encontre des prescriptions du paragraphe 7/[t]he member of a council who knowingly, by his vote or otherwise, authorizes or effects (a) the awarding or the making, without public tenders, of a contract which, according to subarticle 1, is subject to that formality; or (b) the awarding or the making of a contract in contravention to the requirements of subarticle 7, may be declared disqualified to hold any municipal office for two years [...] ».

<sup>8</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 37, art. 106 (abrogation du paragraphe 9 de l'article 935 C.m.Q.) et 113 (ajout de l'article 938.4 C.m.Q.).

<sup>9</sup> *Néron*, p. 2372-2373.

Il a donc d'une part affirmé que la sanction ne pourrait être imposée que dans la mesure où la preuve démontrerait que le transgresseur a voulu « sciemment » ignorer la norme.

L'usage du mot « sciemment » exige que le poursuivant fasse la preuve qu'en agissant de la sorte le contrevenant le fait intentionnellement ou avec une telle insouciance que les conséquences de son geste le rendent indifférent, étant conscient que sa façon d'agir constitue une infraction à la loi.

En somme le législateur a voulu consacrer en faveur des élus municipaux le principe de la présomption de bonne foi au même titre que la Charte consacre envers tout accusé le principe de la présomption d'innocence.

Ces précautions législatives montrent à quel point il est important de distinguer la fraude et la corruption municipale de la simple irrégularité administrative.

Celui qui omet « sciemment » de respecter les formalités impératives de l'article 935 commet une véritable fraude à la loi; il manifeste ni plus ni moins son refus délibéré d'y obéir.

[Soulignements ajoutés]

Le juge Beaugard, quant à lui, s'est exprimé comme suit<sup>10</sup> :

Tout le monde s'entend sur le fait qu'en employant le mot sciemment dans le premier alinéa du paragraphe 9 de l'article 935, le législateur a décidé que la *mens rea* était un élément essentiel à la déclaration d'inhabileté. L'adage « nul n'est [c]ensé ignorer la loi » n'aurait pas permis aux appelants d'invoquer leur ignorance du premier alinéa du paragraphe 9 de l'article 935 mais le mot *sciemment* du même alinéa leur permet d'invoquer leur bonne foi dans l'interprétation du paragraphe 1 de l'article 935 lu avec l'article 826.

[Soulignement ajouté]

[6] Les enseignements de l'arrêt *Néron* ont été rappelés par la Cour en 1997 dans *Dubé c. Grignon*<sup>11</sup>, une affaire concernant une demande de déclaration d'inhabileté régie par une autre loi, la *Loi sur les cités et villes*<sup>12</sup>. Voici ce que la Cour a souligné au sujet de *Néron*<sup>13</sup> :

Dans *Néron c. Bilodeau*, des conseillers municipaux avaient passé un contrat de plus de 25 000 \$ sans lancer d'appel d'offres, contrairement aux prescriptions de l'article 935 du *Code municipal du Québec*, article semblable à l'article 573 L.C.V. et prévoyant les mêmes sanctions. Leur bonne foi n'était pas en doute. Ils n'ont

<sup>10</sup> *Id.*, p. 2368.

<sup>11</sup> *Dubé c. Grignon*, 1997 CanLII 9953 (C.A.).

<sup>12</sup> RLRQ c. C-19.

<sup>13</sup> *Dubé c. Grignon*, 1997 CanLII 9953 (C.A.), p. 6.

aucunement profité pécuniairement du contrat et toute preuve de conflit d'intérêts était absente. Ils ont simplement cru, à tort, qu'ils n'étaient pas obligés de procéder par appel d'offres. La Cour d'appel a statué que les conseillers ne pouvaient pas faire l'objet d'une déclaration d'inhabilité sans preuve par prépondérance de preuve de leur intention de commettre l'acte prohibé en toute connaissance de cause, ce qui n'était pas le cas.

[Renvois omis; soulignements ajoutés]

[7] Les enseignements de l'arrêt *Néron* ont également été repris dans *Boyd c. Tremblay*, une affaire régie par l'actuel article 938.4 al. 1 *C.m.Q.* En première instance, la juge St-Pierre, alors à la Cour supérieure, a conclu, au terme d'une analyse des sources jurisprudentielles et doctrinales pertinentes — dont *Néron* —, que « la preuve que la personne que l'on cherche à faire déclarer inhabile connaissait la situation de non-respect des règles s'impose »<sup>14</sup>. Puis, appliquant cette exigence aux faits de l'espèce, elle a constaté que le conseiller Tremblay savait pertinemment que son ingérence dans un appel d'offres relatif à l'acquisition d'un camion chasse-neige n'était pas conforme aux règles applicables<sup>15</sup>, et elle l'a déclaré inhabile pendant deux ans. M. Tremblay a ensuite porté cette conclusion en appel, mais en vain. Dans un court arrêt rejetant l'appel de M. Tremblay, la Cour a souligné au passage que la juge St-Pierre « s'[était] bien dirigée en droit »<sup>16</sup>.

[8] Contrairement à ce que soutient l'appelante, l'arrêt *Fortin* ne permet pas de remettre en question les enseignements de l'arrêt *Néron*. Non seulement il est antérieur aux affaires *Dubé*<sup>17</sup> et *Boyd*<sup>18</sup>, mais il traite du sens à donner au terme « sciemment/*knowingly* » tel qu'il est employé dans une tout autre disposition, l'article 306 *L.é.r.m.*, qui prévoit ce qui suit :

**306.** Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil d'une municipalité ou de membre

**306.** A person who knowingly, during his term as a member of the council of a municipality or member of a municipal body, uses his position to misappropriate moneys or commit a breach of trust or other misconduct is

<sup>14</sup> *Boyd c. Tremblay*, 2005 CanLII 14536 (C.S.), par. 131 [soulignement ajouté].

<sup>15</sup> *Id.*, par. 154.

<sup>16</sup> *Tremblay c. Desnommés*, 2007 QCCA 378, par. 1.

<sup>17</sup> Il convient d'ajouter que l'arrêt *Fortin* est cité dans l'arrêt *Dubé*, quoique relativement à une autre question que le sens du terme « sciemment/*knowingly* » (*Dubé c. Grignon*, 1997 CanLII 9953 (C.A.), note 14). La Cour était donc consciente de la teneur de l'arrêt *Fortin* lorsqu'elle a réitéré la pertinence des enseignements de l'arrêt *Néron* quant au sens de ce terme dans le contexte d'une demande de déclaration d'inhabilité régie par le *C.m.Q.*

<sup>18</sup> L'arrêt *Fortin* est également cité dans *Boyd c. Tremblay*, 2005 CanLII 14536 (C.S.), aux notes 80 et 82. La juge St-Pierre a néanmoins conclu que, dans le contexte d'une demande de déclaration d'inhabilité régie par le *C.m.Q.*, le terme « sciemment/*knowingly* » avait le sens que lui avait attribué la Cour dans l'arrêt *Néron*.

d'un organisme municipal, profite de son poste pour commettre une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite.

L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée, à moins que le jugement ne fixe une période plus courte.

disqualified from holding office as a member of the council of a municipality.

The disqualification shall continue for five years from the day on which the judgment declaring the person disqualified becomes a *res judicata*, unless the judgment fixes a shorter period.

[Soulignements ajoutés]

[9] En lisant cet extrait, on constate que le terme « sciemment/*knowingly* » est employé dans un contexte bien différent qu'à l'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.*

[10] Premièrement, les dispositions ne sont pas rédigées de la même manière. L'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.* vise le fait d'avoir sciemment contribué à l'adjudication d'un contrat *sans respecter les règles ou mesures applicables*. L'article 306 *L.é.r.m.*, quant à lui, vise uniquement le fait d'avoir profité sciemment du poste d'élu pour commettre une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite, c'est-à-dire avoir une conduite fautive<sup>19</sup>; il ne vise pas le fait d'avoir *sciemment* profité de son poste *sans respecter certaines normes*. Ainsi, l'interprétation retenue dans *Néron* — selon laquelle l'élu doit avoir été conscient du non-respect des règles découlant de ses gestes — trouve dans l'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.* une assise textuelle qui n'a pas d'équivalent dans l'article 306 *L.é.r.m.*

[11] Deuxièmement, alors que l'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.* vise un large éventail de défauts de conformité dont certains sont relativement techniques, l'article 306 *L.é.r.m.* vise un nombre beaucoup plus limité de comportements qui, au surplus, ont en commun qu'ils sont intrinsèquement répréhensibles sur le plan moral<sup>20</sup> : une malversation, un abus de confiance ou une conduite fautive. Comme l'expliquait la Cour dans *Néron*, l'exigence de la connaissance par l'élu de l'illégalité de ses gestes se justifie, dans le contexte du *C.m.Q.*, par la nécessité d'éviter que la sanction draconienne que constitue la déclaration

<sup>19</sup> Sur le fait que la notion d'inconduite est associée à une conduite fautive, voir *Québec (Procureur général) c. Beaudin*, 2011 QCCA 2294, par. 28 : « Les deux mots importants de cette disposition, en l'espèce, sont "sciemment" et "inconduite". Le mot "inconduite" implique nécessairement une conduite fautive et le mot "sciemment" précise qu'elle doit être faite en toute connaissance de cause. Ainsi que l'expose le juge Chamberland, l'irrégularité administrative ou l'erreur dans l'interprétation des pouvoirs que la loi attribue au maire ne constitue pas une "inconduite" de sa part, à plus forte raison s'il n'en tire pas un avantage personnel ».

<sup>20</sup> Ce sur quoi la Cour a insisté dans *Québec (Procureur général) c. Beaudin*, 2011 QCCA 2294, par. 29, en mentionnant que l'article 306 *L.é.r.m.* vise à assurer la probité des élus municipaux.

d'inhabilité soit prononcée de manière disproportionnée. Une dérogation au principe général selon lequel l'ignorance de la loi ne saurait excuser un comportement illégal est plus difficile à justifier lorsque, comme c'est le cas dans le contexte de l'article 306 *L.é.r.m.*, le comportement visé est, par essence, moralement répréhensible.

[12] Ces distinctions sont importantes, puisque, comme le veut le principe bien établi, le sens d'un terme est largement tributaire du contexte dans lequel il est employé<sup>21</sup>.

[13] Deux autres éléments d'analyse tendent à réfuter l'idée que les enseignements de l'arrêt *Fortin* quant au sens à donner au terme « sciemment/*knowingly* » s'étendent au-delà du contexte particulier de l'article 306 *L.é.r.m.*

[14] Premièrement, dans *Fortin*, la Cour a accordé une importance déterminante à l'historique législatif particulier de cette disposition pour justifier l'interprétation qu'elle a retenue du terme « sciemment/*knowingly* ». Avant l'adoption de la *L.é.r.m.* en 1987, une déclaration d'inhabilité d'un conseiller municipal ayant agi de manière malhonnête s'obtenait par voie de poursuite pénale intentée en vertu de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*<sup>22</sup> (« *L.f.c.a.m.* »). Or, la *L.é.r.m.* a remplacé ce recours pénal par un recours en déclaration d'inhabilité assujéti au *Code de procédure civile*<sup>23</sup>, ce dont la Cour a d'ailleurs pris acte dans l'arrêt *Duhamel c. Rivard*<sup>24</sup>. Ce changement de politique législative s'est retrouvé au cœur de l'analyse effectuée par la Cour dans *Fortin*<sup>25</sup> :

Dans *Jacques Duhamel c. Michel Rivard et al*, notre Cour a eu l'occasion d'établir la distinction et de rappeler que sous l'ancienne loi, la sanction des articles 3 et 4 était, aux termes de l'article 25, une poursuite par action pénale devant la Cour supérieure alors que sous la Loi, la déclaration d'inhabilité poursuivie en conformité des articles 308 et suivants ne revêt plus une connotation pénale.

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

[Renvoi omis; soulignements ajoutés]

Les dispositions pertinentes du *C.m.Q.* n'ont connu aucune évolution comparable.

<sup>21</sup> Voir par ex. Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 2021, p. 385 (n° 1192-1193) et p. 608 (n° 1826-1828).

<sup>22</sup> L.R.Q., c. F-6.

<sup>23</sup> Article 301 al. 1 *L.é.r.m.*

<sup>24</sup> [1992] R.J.Q. 1217, 1992 CanLII 3155 (C.A.).

<sup>25</sup> *Fortin*, p. 11.

[15] Deuxièmement, rien dans l'arrêt *Fortin* ne donne à penser que la Cour a cherché à établir le sens du terme « sciemment/*knowingly* » au-delà du contexte particulier de l'article 306 *L.é.r.m.*, et encore moins à écarter les enseignements de l'arrêt *Néron* quant au sens à donner à ce terme dans le contexte de l'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.*

[16] Bref, l'appelante a tort de soutenir que l'arrêt *Fortin* a indirectement établi le sens du terme « sciemment/*knowingly* » tel qu'il est employé à l'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.* et, ce faisant, écarté les enseignements de l'arrêt *Néron*<sup>26</sup>.

\* \* \*

[17] Certes, la Cour n'est pas absolument liée par l'arrêt *Néron*. Bien qu'elle soit généralement tenue de suivre ses arrêts antérieurs, elle peut s'en écarter « lorsque les circonstances s'y prêtent, tout en exerçant rarement cette discrétion, de façon pondérée et lorsque des motifs impérieux le justifient »<sup>27</sup>.

[18] Toutefois, en l'espèce, l'appelante a uniquement plaidé que les enseignements de l'arrêt *Néron* n'étaient plus d'actualité en raison de l'arrêt *Fortin*. Elle n'a pas soutenu que, dans l'éventualité où la Cour conclurait que les enseignements de *Fortin* n'étaient pas applicables dans le contexte de 938.4 al. 1 *C.m.Q.*, d'autres motifs impérieux justifieraient d'écarter l'interprétation retenue dans *Néron*.

[19] Compte tenu des paramètres dans lequel le présent appel a été plaidé, la Cour estime inopportun qu'elle examine de son propre chef la question de savoir si l'arrêt *Néron* ne devrait plus être suivi. Si ce réexamen devait être effectué, il serait préférable qu'il le soit dans le cadre d'un dossier où la question aura été abordée et débattue par les parties.

\* \* \*

[20] En somme, compte tenu des enseignements de l'arrêt *Néron*, la Cour est d'avis que le juge de première instance n'a commis aucune erreur en interprétant le terme « sciemment/*knowingly* » employé à l'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.* comme signifiant que le conseiller municipal visé par la demande de déclaration d'inhabilité doit avoir été conscient, au moment des faits pertinents, que ses gestes contrevenaient aux règles ou mesures applicables en matière d'attribution de contrats municipaux.

---

<sup>26</sup> Il convient de noter que les auteurs Héту et Duplessis sont eux aussi d'avis que les enseignements de l'arrêt *Néron* sont toujours d'actualité : ils en concluent que, dans le contexte de l'article 938.4 al. 1 *C.m.Q.*, « sciemment/*knowingly* » signifie « “en toute connaissance de cause” — c'est-à-dire avec une intention coupable de violer les prescriptions impératives de la loi » (Jean Héту et Yvon Duplessis, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, 2<sup>e</sup> éd., Brossard, CCH (feuilles mobiles, à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2025), n<sup>o</sup> 9.144 [soulignement ajouté]).

<sup>27</sup> *R. c. Lapointe*, 2021 QCCA 360 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 24 mars 2022, n<sup>o</sup> 39655), par. 68.

**POUR CES MOTIFS, LA COUR :**

[21] **REJETTE** l'appel, avec les frais de justice.

---

FRÉDÉRIC BACHAND, J.C.A.

---

LORI RENÉE WEITZMAN, J.C.A.

---

CHRISTIAN IMMER, J.C.A.

Me Kim Rivard  
Me Joanie Lemonde  
COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC  
Pour l'appelante

Me Nicolas Plourde, Ad. E.  
Me Zhéa Audegond  
SARRAZIN PLOURDE  
Pour l'intimé

Date d'audience : 10 juillet 2025