

Commission municipale du Québec

Date : Le 21 décembre 2017

Dossier : CMQ-66118

Juge administrative : Martine Savard

**Personne visée par l'enquête : Guylaine Bellemare, conseillère
Municipalité de Saint-Justin**

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

DÉCISION

INTRODUCTION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie à l'égard de Guylaine Bellemare, conseillère à la Municipalité de Saint-Justin. Cette demande est déposée par Robert Francoeur conformément à l'article 20 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹.

[2] La plainte concerne la négociation d'un contrat d'entretien de la halte vélo de la Municipalité par la conseillère Bellemare.

CONTEXTE

[3] La conseillère Bellemare, qui est aussi marguillière de la Fabrique de Saint-Justin, désire négocier au nom de la Municipalité une entente pour l'entretien de la halte vélo de la Municipalité avec l'entrepreneur qui entretient les terrains de la Fabrique. Ces terrains sont contigus.

[4] Le 4 mai 2015, elle rencontre l'entrepreneur pour négocier l'entente. Elle convient d'un montant de 600 \$, alors que la valeur du contrat est de 300 \$. Il est convenu que l'entrepreneur fera un don de 100 \$ à la Fabrique.

[5] Le montant restant de 200 \$ doit aussi être remis à la Fabrique. La conseillère Bellemare mentionne que ce montant compense la Fabrique pour le ramassage des feuilles sur le terrain de la halte vélo.

[6] Le 25 mai 2015, l'entente est soumise au conseil municipal réuni en caucus. Les membres du conseil refusent l'entente, la trouvant trop onéreuse.

[7] Dès la décision prise par le conseil, la conseillère Bellemare abandonne le projet.

[8] Lors de l'audience, le procureur de l'élue dépose une déclaration écrite par laquelle la conseillère Bellemare admet avoir commis deux manquements. Elle confirme sous serment les termes de cette déclaration.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

[9] Elle reconnaît qu'en tentant de négocier une entente entre la Municipalité et la Fabrique, alors qu'elle est à la fois marguillière et conseillère, elle se plaçait dans une situation susceptible de mettre en conflit l'intérêt de la Fabrique et celui de la Municipalité.

[10] Ainsi, en négociant avec l'entrepreneur une entente pour l'entretien du terrain appartenant à la Fabrique et de celui de la Municipalité, elle s'est placée dans une situation qui contrevient aux articles 7.1, 7.2 alinéa 6 et 7.5 du code d'éthique de la Municipalité.

[11] De plus, en donnant ses explications aux membres du conseil municipal réunis en caucus, elle a manqué de prudence et s'est placée dans une situation susceptible de mettre indirectement en conflit l'intérêt de la Fabrique et celui de la Municipalité, contrevenant ainsi aux articles 7.1 et 7.5.

[12] Les articles pertinents du code d'éthique et de déontologie de la Municipalité² sont les suivants :

« 7.1 PRUDENCE ET RESPECT DES VALEURS VÉHICULÉES DANS LE PRÉSENT CODE

Agir avec prudence et être animés par des valeurs de respect, d'intégrité, d'impartialité et de loyauté.

7.2 LOYAUTÉ ET RESPECT DES CITOYENS

[...]

(6^o alinéa) Adopter des attitudes et des comportements favorisant des communications transparentes, franches, honnêtes, respectueuses, empreintes de politesse entre la population, le conseil municipal et les employés municipaux.

[...]

7.5 SITUATION DE CONFLIT À ÉVITER ENTRE INTÉRÊT PERSONNEL ET INTÉRÊT PUBLIC

Éviter de se placer sciemment ou non dans une situation susceptible de mettre directement ou indirectement en conflit d'une part son intérêt personnel ou celui d'une autre personne et l'intérêt public ou les devoirs de sa fonction. »

[13] La Commission accepte ce plaidoyer et entend la conseillère Bellemare, puis les représentations des procureurs sur les sanctions devant lui être imposées.

2. *Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Justin – révisé, adopté le 3 mars 2014 et entré en vigueur le 18 mars 2014.*

SANCTION**Témoignage de la conseillère Bellemare**

[14] Guylaine Bellemare est conseillère depuis 2013 et a été réélue lors des élections municipales tenues le 5 novembre 2017. Elle est impliquée bénévolement dans la Fabrique depuis plus de dix ans.

[15] Elle admet avoir été maladroite dans ses interventions dans ce dossier.

[16] Outre la présente demande d'enquête, une plainte à l'UPAC a été déposée à l'égard de cette entente. Après l'avoir rencontrée en novembre 2016, l'UPAC n'a pas donné suite au dossier.

[17] En juin 2017, la conseillère Bellemare a transmis une lettre aux citoyens de la municipalité expliquant son point de vue. Elle reconnaît qu'elle n'aurait pas dû s'occuper de cette demande en raison des deux postes qu'elle occupe. Elle ajoute que sa façon de présenter le dossier était maladroite et qu'elle s'en excusait publiquement. Elle termine en demandant au conseiller Francoeur de retirer sa demande d'enquête pour éviter des frais à la Municipalité.

[18] Le conseiller refuse de retirer sa demande d'enquête.

[19] Elle veut mettre fin à l'enquête, puisqu'elle a été réélue et que les citoyens lui ont ainsi confirmé leur confiance.

Représentations du procureur indépendant

[20] Le procureur indépendant rappelle les principes applicables en matière disciplinaire et les sanctions imposées par la Commission dans des cas semblables.

[21] Il soumet que les facteurs atténuants sont les suivants :

- Il s'agit de ses premiers manquements;
- Elle a admis sa culpabilité, même si ses admissions sont tardives.

[22] Selon lui, les facteurs aggravants sont :

- Elle a enfreint plusieurs obligations déontologiques;
- Elle a affirmé au conseil de la Fabrique au cours du mois de mai 2015 que le conseil municipal avait accepté la soumission de l'entrepreneur à 600 \$, alors qu'elle a été discutée par le conseil municipal postérieurement.

[23] Par ailleurs, il doute que la conseillère ait de véritables regrets.

[24] Il soumet que la sanction pourrait être soit le remboursement de son salaire, pour la période des manquements du 4 mai au 25 mai 2015, soit la réprimande.

Représentations du procureur de l'élue

[25] Le procureur de l'élue souligne que l'événement est peu important et il a pris fin dès que le conseil a refusé d'accorder le contrat.

[26] Parmi les facteurs atténuants, il soumet :

- L'événement a été traité sur une longue période de temps, soit de mai 2015 à ce jour;
- Il a été médiatisé et a fait l'objet d'une plainte à l'UPAC et à la Commission, entraînant de nombreux inconvénients pour la conseillère;
- La conseillère ne s'est pas enrichie, n'a pas reçu d'avantages et était de bonne foi;
- Elle a collaboré à l'enquête en informant la Commission que les séances de travail du conseil sont enregistrées;
- Elle est impliquée dans plusieurs organismes du milieu.

[27] Il recommande en conséquence qu'aucune sanction ne soit imposée par la Commission, tel que le permet l'article 26 de la Loi sur l'éthique et la déontologie.

Analyse sur la sanction

[28] Les dispositions pertinentes de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière de sanctions, sont les suivantes :

« 26. Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée.

[...]

31. Un manquement à une règle prévue à un code d'éthique et de déontologie visé à l'article 3 par un membre d'un conseil d'une municipalité peut entraîner l'imposition des sanctions suivantes :

1° la réprimande;

2° la remise à la municipalité, dans les 30 jours de la décision de la Commission municipale du Québec:

a) du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu ou de la valeur de ceux-ci;

b) de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code;

3° le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement à une règle prévue au code, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;

4° la suspension du membre du conseil pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours, cette suspension ne pouvant avoir effet au-delà du jour où prend fin son mandat. »

[29] Cette loi prévoit aussi :

« 15. Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant.

Le membre d'un conseil doit, dans les 30 jours de sa participation à une telle formation, déclarer celle-ci au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité, qui en fait rapport au conseil. »

[30] Les objectifs de la sanction en matière d'éthique et de déontologie municipale sont les suivants :

« [101] [...] la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux et avoir un effet dissuasif. »

[31] La Commission³ a déjà précisé qu'en matière de déontologie municipale, la sanction doit être établie en fonction de différents facteurs, dont la parité, la globalité et la gradation des sanctions.

3. *Plourde*, CMQ-65262, 30 septembre 2015, par. 68; CMQ-65329, 30 septembre 2015, par. 81.

[32] Ces principes se résument ainsi :

- La parité des sanctions : Des sanctions semblables devraient être infligées pour des manquements semblables.
- La globalité des sanctions : Lorsqu'il y a imposition de plusieurs sanctions pour plusieurs manquements, l'effet cumulatif des sanctions imposées ne doit pas résulter dans une sentence disproportionnée par rapport à la culpabilité générale du contrevenant.
- La gradation des sanctions : En matière disciplinaire, ce principe prévoit également la notion qu'un professionnel qui a déjà été condamné pour une infraction devrait se voir imposer une peine plus sévère lors d'une deuxième condamnation, à plus forte raison s'il s'agit d'une récidive⁴.

[33] De plus, la sanction doit tenir compte de la gravité des manquements ainsi que des dispositions de la Loi sur l'éthique et la déontologie et des objectifs de celle-ci⁵. Elle doit également avoir un effet dissuasif.

[34] Dans l'évaluation de la sanction devant être imposée à la conseillère Bellemare pour ces manquements, la Commission tient compte des facteurs atténuants suivants :

- Il s'agit de ses premiers manquements;
- L'intervention de la conseillère a pris fin dès que le conseil a refusé d'accorder le contrat;
- La conseillère ne s'est pas enrichie, n'a pas reçu d'avantages et était de bonne foi;
- Elle a collaboré à l'enquête en informant la Commission que les séances de travail du conseil sont enregistrées; de plus, elle a admis sa culpabilité, même s'ils sont tardifs;
- Elle est impliquée dans plusieurs organismes du milieu.

[35] Les facteurs aggravants retenus par la Commission sont les suivants :

- Elle a enfreint plusieurs obligations déontologiques;

4. Jean-Guy Villeneuve, Nathalie Dubé et Tina Hobday, *Précis de droit professionnel*, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 249-250.

5. *Belvedere*, CMQ-65002 (28599-14), 5 décembre 2014.

- Elle a affirmé au conseil de la Fabrique au cours du mois de mai 2015 que le conseil avait accepté la soumission de l'entrepreneur à 600 \$, alors qu'elle a été discutée par le conseil postérieurement;
- Elle n'a aucun regret; d'ailleurs, lors de l'audience, elle tenu des propos disgracieux, grossiers et irrespectueux à l'endroit des deux conseillers qui soutenaient la plainte à la Commission; elle insiste même sur le fait qu'ils n'ont pas été réélus lors des élections du 5 novembre 2017.

[36] La conseillère Bellemare n'a pris aucune précaution particulière au sens de l'article 26 et a suivi la formation exigée par l'article 15 de la Loi sur l'éthique et la déontologie.

[37] Le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré les manquements apparaît une sanction trop sévère étant donné qu'essentiellement elle n'a pas d'antécédents disciplinaires. De plus, la demande ne visait pas à l'avantager mais plutôt à soutenir la fabrique qui est une organisation sans but lucratif.

[38] Après avoir tenu compte des observations des procureurs, de la gravité des actes reprochés, des éléments atténuants et aggravants dans ce dossier, la Commission est d'avis que l'imposition d'une réprimande est juste et appropriée en regard des manquements et des circonstances particulières de ce dossier.

[39] Cette sanction permettra de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** Guylaine Bellemare a commis un manquement aux articles 7.1, 7.2 alinéa 6 et 7.5 du *Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Justin – révisé*, en négociant avec l'entrepreneur une entente pour l'entretien des terrains appartenant à la Fabrique et de celui de la Municipalité au cours du mois de mai 2015.
- **IMPOSE** à Guylaine Bellemare une réprimande pour ce manquement.
- **CONCLUT QUE** Guylaine Bellemare a commis un manquement aux articles 7.1 et 7.5 du *Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Justin – révisé*, en donnant ses explications aux membres du conseil municipal réunis en caucus relativement à cette entente.

- **IMPOSE** à Guylaine Bellemare une réprimande pour ce manquement.

Martine Savard

Martine Savard
Juge administrative

MS/II

M^e Nicolas Dallaire
D'Arçon Dallaire
Procureur indépendant de la Commission

M^e André Lemay
Tremblay Bois Mignault Lemay
Pour Guylaine Bellemare

Audience tenue à Québec et par visioconférence le 14 novembre 2017

COPIE CONFORME
Ce *21* jour d *novembre 2017*
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.

