

Commission municipale du Québec

Date : 15 mars 2013

Dossier : CMQ-64289

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Jean Rioux**

**Personne visée par l'enquête : STÉPHANE BERNIER,
Conseiller municipal,
Municipalité de Saint-Louis**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 25 avril 2012, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmettait à la Commission municipale du Québec (la Commission), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM), une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur Stéphane Bernier, conseiller municipal, au Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Saint-Louis (le Code d'éthique et de déontologie).

[2] Selon la demande d'enquête, les manquements reprochés à monsieur Bernier se seraient produits le 9 janvier 2012. À cette occasion, il se serait placé en conflit d'intérêts en votant sur une résolution du conseil municipal pour autoriser le dépôt d'une réclamation en Cour du Québec (division des petites créances) afin de récupérer un montant dû à la Municipalité de Saint-Louis (la Municipalité) par le « Festival Country de Saint-Louis ».

[3] Dans leur déclaration assermentée du 19 avril 2012, les deux personnes qui ont signé la demande d'enquête, précisent leur reproche envers monsieur Bernier, comme suit :

« Puis lors de l'assemblée du 9 janvier dernier du Conseil municipal qui s'est terminée dans l'anarchie la plus totale, le conseiller Stéphane Bernier a voté lors de la proposition d'une résolution visant l'inscription à la Cour des petites créances d'une demande en vue de récupérer une créance due à la Municipalité de Saint-Louis par le Festival Country de Saint-Louis, organisme dans lequel l'ancien maire et les trois conseillers encore en poste étaient directement impliqués. Un des conseillers étant inscrit à titre d'administrateur s'est retiré de son siège, un autre a refusé de quitter son siège et le troisième, m. Bernier, qui agissait à titre d'organisateur du Festival Country de Saint-Louis, a voté contre la proposition, ce qui a eu pour effet la non-adoption de cette résolution. À notre avis, par ce vote, M. Bernier s'est placé en conflit d'intérêts direct. »

1. L.R.Q., c. E-15.1.0.1.

[4] Enfin, elles déclarent que ce manquement contrevient à l'article 5.3.1 du Code d'éthique et de déontologie².

[5] Cet article du Code d'éthique et de déontologie, se lit ainsi :

« **5.3 Conflits d'intérêts**

5.3.1 Il est interdit à tout membre d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

[6] Lors de l'audience qui s'est tenue à Montréal le 15 octobre 2012, monsieur Stéphane Bernier est présent et il est assisté de maître Claude Germain de l'étude Sylvestre & Associés.

ORDONNANCE DE CONFIDENTIALITÉ, DE NON-DIVULGATION ET DE NON-PUBLICATION

[7] Considérant qu'il est dans l'intérêt public afin de rencontrer les objectifs de la LEDMM, que l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage soient protégés durant l'enquête, la Commission a prononcé le 8 mai 2012, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision.

[8] Chaque témoin entendu a été informé que la Commission a prononcé cette ordonnance et en a reçu une copie.

LA PREUVE

[9] Dans le cadre de cette enquête, la Commission a entendu trois témoins ainsi que l'élu visé par la demande. Elle a également pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie et des documents produits au soutien de la demande. Elle a de plus examiné les pièces produites par les témoins au cours de l'audience, les procès-verbaux du conseil municipal pour les réunions pertinentes à l'enquête et certains des rapports financiers de la Commission des Loisirs de St-Louis inc. (la Commission des loisirs).

2. Règlement 423-2011, Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Louis, adopté le 7 novembre 2011.

Admissions

[10] Au début de l'audience, l'élu visé par la demande fait les admissions suivantes :

- a) Au moment des faits reprochés dans la demande d'enquête, il est conseiller municipal de la Municipalité;
- b) Il était présent à l'assemblée du conseil municipal de Saint-Louis le 9 janvier 2012 et il a voté contre la résolution visant l'inscription à la cour des petites créances d'une demande en vue de récupérer une créance due à la Municipalité par le Festival Country.

Faits

[11] Le Code d'éthique et de déontologie a été adopté par la majorité des membres du conseil municipal le 7 novembre 2011 et il est entré en vigueur le 10 novembre 2011, soit le jour de sa publication.

[12] Pendant près de 18 ans, soit jusqu'en 2010, un festival country s'est tenu dans la Municipalité. Il est connu sous le nom de Festival Country de Saint-Louis (le Festival).

[13] Essentiellement, les demandeurs reprochent à monsieur Bernier de s'être placé en conflit d'intérêts en votant sur une résolution autorisant la Municipalité à entreprendre un recours judiciaire afin de récupérer une somme d'argent qui lui est due par le Festival.

[14] Lors de leur témoignage, les demandeurs expliquent le contexte de l'adoption de la résolution concernant les sommes dues par le Festival à la Municipalité depuis 2010. Ils précisent qu'à quelques reprises, la Municipalité a essayé de récupérer cette somme de 4 944,56 \$ qui selon eux, est due par le Festival.

[15] Deux résolutions du conseil municipal ont été adoptées antérieurement au sujet de cette créance, soit en juin et juillet 2011. Dans ces résolutions des mois de juin et juillet, le conseil municipal démontre son intention de réclamer cette somme aux administrateurs inscrits au Registre des entreprises du Québec.

[16] Les demandeurs précisent que cette somme n'a jamais été réclamée directement à monsieur Bernier.

[17] Ils précisent que les conseillers Arpin et Lavallée n'ont pas participé aux discussions et au vote lors de l'adoption de ces résolutions, alors que monsieur Bernier a toujours voté sur ces résolutions.

[18] Selon eux, monsieur Bernier était en conflit d'intérêts parce qu'il est un organisateur du Festival. Comme preuve, ils déposent au soutien de leur demande une publicité du Festival. Ils ajoutent que « Monsieur Bernier défendait ses intérêts et ceux de l'ancien maire, en voulant que le Festival fonctionne ». Ils ajoutent que l'intérêt de monsieur Bernier est pécuniaire même si le Festival a fait rarement des profits depuis qu'il existe.

[19] L'un d'eux considère que monsieur Bernier bénéficie d'un avantage, bien qu'il ne puisse en fournir la preuve. Pour sa part, l'autre demandeur donne comme seul exemple, le fait que la bière invendue lors du Festival soit offerte à prix réduit aux organisateurs et que monsieur Bernier ait pu acheter 20 caisses de bières à la moitié du prix courant.

[20] Ils confirment que depuis l'année 2005, les recettes sont déposées dans le compte de la Municipalité et les dépenses payées par celle-ci. Depuis cette même période et pour faciliter l'obtention des permis d'alcool, les résultats financiers sont incorporés à ceux de la Commission des loisirs.

[21] Ils ajoutent que monsieur Bernier siège depuis plusieurs années à la Commission des loisirs comme représentant de la Municipalité.

[22] Selon les termes qu'ils emploient lors de leurs témoignages, le conseil municipal de Saint-Louis est divisé en deux groupes : « l'ancienne et la nouvelle garde ». L'ancienne garde qui est majoritaire au conseil municipal est associée à l'ancien maire et au Festival.

[23] Invitée à témoigner, la directrice générale et secrétaire-trésorière de la Municipalité qui occupe ce poste depuis le 18 avril 2011, précise que la Commission des loisirs est un organisme sans but lucratif qui gère tous les événements à caractères sportif et culturel de la Municipalité, soit des camps de jour, des 5 à 7 ou des activités sociales. Elle ajoute que le Festival était sous le contrôle et la direction de la Commission des loisirs qui en supervise la gestion et l'organisation depuis 2005.

[24] Elle déclare avoir ouvert un compte au grand livre de la Municipalité où étaient inscrites toutes les entrées et sorties d'argent relatives à la tenue du Festival. Elle ajoute qu'en 2008, le Festival a fait des profits et qu'une certaine somme d'argent a été remise à la Municipalité. Par contre en 2009, la tenue du Festival s'est soldée par une perte.

[25] Elle explique, qu'aucune entente écrite n'existe entre la Municipalité et le Festival pour la tenue de cet événement. En ce qui a trait à la perte de 2009, elle a été inscrite aux états financiers de la Commission des loisirs.

[26] Selon elle, le Festival est sous la gouverne de la Commission des loisirs. Selon ses termes, c'est comme si la Municipalité « l'organisait ».

[27] Elle dépose ensuite, les différents états de compte adressés au Festival en 2009 et 2011, ainsi qu'une copie des mises en demeure des 20 juillet et 8 septembre 2011, la résolution du conseil municipal du 4 juillet 2011 autorisant la poursuite contre le Festival et enfin, une copie de la requête introductive d'instance à la Cour du Québec, division des petites créances.

[28] Avant d'introduire une procédure contre le Festival, elle a demandé une opinion juridique au procureur de la Municipalité. Celui-ci est d'ailleurs venu rencontrer les membres du conseil en 2011.

[29] À la demande de la Commission, la directrice de la Municipalité a transmis une copie des états financiers ainsi que différents documents, dont les états des revenus et dépenses du Festival pour 2008, 2009 et 2010. Les états financiers de la Commission des loisirs pour les années 2008, 2009 et 2010 ainsi que les sommaires de l'information financière et rapports financiers consolidés de la Municipalité pour 2009 et 2010.

Témoignage de monsieur Stéphane Bernier

[30] Monsieur Bernier est membre du conseil municipal depuis 2005. Il explique à la Commission que le Festival est un rassemblement de gens de la Municipalité qui est en quelque sorte l'hôte du Festival Country. Le Festival s'est tenu jusqu'en 2010.

[31] Il ajoute que la Municipalité a été impliquée dans l'organisation du Festival depuis le tout début. En 2005, il a été désigné par la Municipalité pour la représenter au conseil d'administration de la Commission des loisirs et vérifier si les fonds étaient répartis adéquatement.

[32] À compter de 2007, il précise s'être impliqué bénévolement dans le Festival en contribuant à l'organisation matérielle de cet événement.

[33] Il précise que c'est la Commission des loisirs qui émettait les chèques à partir d'un compte au nom du Festival. Les profits étaient réinvestis dans la Municipalité par le comité du Festival. Il n'a jamais reçu de salaire, de rémunération, ni de commission ou autre avantage de la part du Festival. Selon lui, le Festival est une entité qui relève de la Commission des loisirs qui, elle-même appartient à la Municipalité.

[34] Il s'est objecté à la poursuite que voulait tenter la Municipalité contre le Festival, puisqu'il avait le sentiment que la Municipalité se poursuivait elle-même et pour lui, la question du conflit d'intérêts ne se posait pas.

[35] Quant au document publicitaire déposé au soutien de la plainte, il souligne que cette publicité a été préparée par messieurs Arpin et Lavallée. À ce sujet, il précise que le numéro de téléphone apparaissant sur la publicité est celui de la Commission des loisirs. Il ajoute que si son nom apparaissait sur la publicité, c'était dans le but d'apporter une certaine notoriété au Festival et parce que cela était bien reçu de la population.

[36] Pour lui, c'est la Municipalité qui est responsable du Festival. Plus de 30 bénévoles de la Municipalité et des environs, voient à l'organisation. Pour sa part, son travail consistait à placer des clôtures, installer la tuyauterie pour l'eau et veiller à l'organisation matérielle du Festival.

[37] Au niveau de la Commission des loisirs, il s'occupait aussi de la patinoire et du gazon à l'occasion. Enfin, il précise que c'est la Commission des loisirs qui demandait le permis d'alcool nécessaire à la tenue de l'évènement du Festival.

REPRÉSENTATIONS

[38] Au tout début de son argumentation, le procureur de l'élu visé par la demande rappelle que la Commission des loisirs est une entité ayant une existence légale.

[39] Se référant aux pièces produites en défense, il précise que le Festival n'est qu'une raison sociale. Il attire l'attention de la Commission sur les différentes résolutions adoptées par le conseil municipal relativement à cette réclamation.

[40] Il ajoute que le conseil municipal a décidé de poursuivre un fantôme et que cette procédure n'a été prise que pour des raisons politiques. Il ajoute que le fait d'avoir les intérêts de sa Municipalité à cœur, ne constitue pas une situation de conflit d'intérêts.

[41] Il souligne que la Municipalité a toujours épongé le déficit du Festival; il précise que la poursuite intentée devant la Cour du Québec à la division des petites créances, n'est pas dirigée contre les administrateurs du Festival, mais plutôt contre le Festival. De plus, monsieur Bernier n'a jamais été un administrateur du Festival, son nom ne figure pas dans les résolutions visant l'instauration d'une telle poursuite et il n'est pas mentionné dans la poursuite.

[42] Pour faire la preuve que monsieur Bernier favorisait les intérêts de messieurs Arpin et Lavallée, il aurait fallu faire la démonstration qu'ils ont un intérêt dans ce dossier et qu'ils sont favorisés par la prise de position. À cet égard, il précise qu'aucune preuve ayant le caractère probant nécessaire, n'a été faite.

L'ANALYSE

[43] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la LEDMM, la Commission doit s'enquérir des faits afin de décider si l'élu visé par l'enquête a commis les actes ou les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie.

[44] Pour ce faire, elle doit conduire son enquête dans un esprit de recherche de la vérité qui respecte les règles d'équité procédurale et le droit de l'élu visé par l'enquête à une défense pleine et entière.

[45] Le processus d'enquête édicté à la LEDMM n'est pas un processus contradictoire puisqu'il n'y a pas de poursuivant. C'est à la Commission qu'il appartient de conduire son enquête au terme de laquelle, elle rend sa décision.

[46] Ainsi, et même si on ne peut parler de fardeau de preuve comme tel, la Commission doit tout de même être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions, a une force probante, suffisante suivant le principe de la balance des probabilités pour lui permettre de conclure, que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et a enfreint le Code d'éthique et de déontologie.

[47] En raison du caractère particulier des fonctions occupées par un élu municipal et des lourdes conséquences que la décision pourrait avoir sur celui-ci au niveau de sa carrière et de sa crédibilité, la Commission est d'opinion que pour conclure à un manquement au Code d'éthique et de déontologie, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[48] En ce sens et comme la Commission l'a décidé antérieurement³, le principe établi par les tribunaux quant au degré de preuve requis en matière disciplinaire peut s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, aux enquêtes de la Commission en éthique et déontologie en matière municipale.

3. *Bourassa*, CMQ-63969 et CMQ-63970, 30 mars 2012; *Moreau*, CMQ-64261 et CMQ-64306, 14 décembre 2012.

[49] De plus, la Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise :

« Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie ainsi que les objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables. »

[50] La Commission tient à souligner qu'on ne peut accorder aux doutes, aux impressions, aux insinuations, ou aux soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un acte dérogatoire.

L'ÉLU A-T-IL COMMIS UN MANQUEMENT AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DE LA MUNICIPALITÉ ?

[51] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a enfreint certaines règles du Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit être convaincue que monsieur Bernier s'est placé en conflit d'intérêts lorsqu'il a voté le 9 janvier 2012, sur une résolution visant le dépôt d'une poursuite contre le Festival, et ce, par une preuve claire, grave, précise et sans ambiguïté.

[52] Il est utile de reproduire dans son entier, le texte de cette résolution :

« Jean-Pierre Arpin se retire

1.15.1 Suivi dossier Festival Country

Considérant qu'une mise en demeure a été expédiée aux personnes concernées dans le dossier du festival Country;

Sur proposition de Rémy Blais, appuyée par Odette Larin, il est demandé que la Municipalité inscrive ce dossier aux petites créances et de nommer une personne responsable qui saura défendre le dossier.

A voté contre : Stéphane Bernier, Yvon Daigle
Doris Gosselin s'est abstenue de voter

Gérard Lavallée ne s'est pas retiré, mais s'est abstenu de voter.

PROPOSITION NON ADOPTÉE

Jean-Pierre Arpin reprend son siège »

[53] Les résolutions antérieures adoptées par le conseil municipal les 6 juin et 4 juillet 2011 visaient spécifiquement la transmission d'une mise en demeure aux administrateurs du Festival inscrits au Registre des entreprises du Québec (messieurs Gaétan Lavallée, Jean-Pierre Arpin, Jacques Léveillé, Gérald Lavallée et Barnabé Laporte) alors que dans la résolution du 9 janvier 2012 le conseil municipal décide « d'inscrire le dossier aux petites créances ».

[54] Afin de comprendre et d'apprécier la conduite de monsieur Bernier, il est utile d'examiner l'extrait du procès-verbal concernant la résolution du 4 juillet 2011 relative à la transmission d'une mise en demeure aux administrateurs du Festival où il est indiqué :

« Stéphane Bernier est contre, tant que la rencontre avec l'avocat n'a pas eu lieu, il ne peut prendre une décision éclairée à cet effet et n'a pas la certitude de la légalité de la mise en demeure. »

[55] Monsieur Bernier ayant admis avoir voté contre la résolution du 9 janvier 2012, le Tribunal doit maintenant analyser le geste posé par celui-ci afin de déterminer s'il a, dans l'exercice de ses fonctions lors du vote sur cette résolution, agit de façon à favoriser ses intérêts personnels ou d'une manière abusive ceux de toute autre personne.

[56] Des témoignages entendus, la Commission retient que monsieur Bernier est membre de la Commission des loisirs depuis le 14 novembre 2005, à titre de représentant de la Municipalité en vertu de la résolution 05-11-136 du conseil municipal.

[57] La preuve démontre que lors de la tenue du Festival dans les années passées, monsieur Bernier y a travaillé bénévolement, n'ayant reçu aucune rémunération pour son travail. Également et dans le cadre des autres activités de la Commission des loisirs, monsieur Bernier s'occupe bénévolement de l'entretien de la patinoire et de la coupe du gazon.

[58] De plus, monsieur Bernier n'a jamais été un administrateur du Festival et il n'est pas inscrit à ce titre au Registre des entreprises du Québec. Enfin, monsieur Bernier ne possède aucun intérêt financier dans le Festival.

[59] La preuve révèle que depuis 2005, c'est la Commission des loisirs qui supervise la gestion et l'organisation du Festival.

[60] L'examen du rapport financier consolidé de la Municipalité pour l'année 2009 démontre que la Municipalité contrôle la Commission des loisirs et organise le Festival. Les notes complémentaires sont fort révélatrices, lorsqu'on y lit à la page 22-1:

« Le rapport financier consolidé présente les actifs, passifs, les revenus et les dépenses de la Municipalité. Il inclut aussi les actifs, les passifs, les revenus et les dépenses, consolidés ligne par ligne, des organismes contrôlés faisant partie de son périmètre comptable. ... Le périmètre comptable de la municipalité comprend les organismes périmunicipaux suivants :

[...]

Commission des loisirs

[...]

La municipalité contrôle la Commission des loisirs de St-Louis Inc. qui est constitué en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies du Québec. Son rôle est principalement de fournir des équipements pour la pratique d'activités sportives et d'organiser le festival country annuel. La Municipalité a versé pour l'an 2009 un montant de 20 000 \$.

[61] De plus, l'examen des états financiers de la Commission des loisirs permet de constater sous la rubrique « Crédeurs et charges à payer » l'inscription d'un montant de 4 945 \$ dû à la Municipalité, soit le même montant réclamé aujourd'hui au Festival dans une poursuite intentée devant la division des petites créances de la Cour du Québec.

[62] La preuve démontre que lors du vote sur la résolution du 9 janvier 2012, ainsi que sur les résolutions antérieures concernant la réclamation au Festival, les conseillers municipaux qui étaient d'anciens administrateurs du Festival et spécifiquement visés par la résolution se sont retirés ou se sont abstenus de voter. De son côté, monsieur Bernier qui n'était ni administrateur du Festival, ni visé personnellement par la poursuite, s'est prononcé sur celle-ci comme il a l'obligation de le faire.

[63] Les arguments soumis par les personnes ayant demandé la tenue de cette enquête pour démontrer l'intérêt que pourrait avoir monsieur Bernier dans l'issue du vote sur la résolution du 9 janvier 2012, ne sont pas sérieux et ne peuvent être retenus par la Commission, car ils n'ont pas une force probante suffisante.

[64] La Commission est d'avis que lorsque monsieur Bernier vote contre cette résolution le 9 janvier 2012, il n'a aucun intérêt personnel dans cette décision.

[65] De plus, rien dans les témoignages entendus ou les documents déposés au cours de l'enquête ne permet de soutenir qu'en votant contre cette résolution il a voulu favoriser de façon abusive les intérêts d'une autre personne.

[66] Le fait de connaître les administrateurs ou les organisateurs d'un festival visés par une éventuelle poursuite, ne permet pas de conclure à une situation de conflit d'intérêts en l'absence d'une preuve probante démontrant que l'élu visé par la demande d'enquête a favorisé les intérêts d'une autre personne.

[67] La Commission tient à souligner que le manque d'objectivité et de modération démontré par les demandeurs durant leur témoignage affecte leur crédibilité.

[68] La Commission constate que cette demande d'enquête s'inscrit dans un contexte politique particulier, animé par des conflits de personnalités importants et de l'incompréhension entre certains élus de la Municipalité.

[69] En conséquence, la Commission est d'avis que rien dans la preuve testimoniale ou documentaire reçue, ne permet de conclure à un manquement déontologique de la part de monsieur Stéphane Bernier.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

CONCLUT QUE la conduite de monsieur STÉPHANE BERNIER ne constitue pas un manquement à une règle du Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Saint-Louis.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif



JEAN RIOUX,
Juge administratif

TU/JR/lg

M^e Claude Germain
SYLVESTRE & ASSOCIÉS
Pour Stéphane Bernier

COPIE CONFORME

Ce 15 jour d 2013
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.