

Commission municipale du Québec

Date : 22 août 2013

Dossier : CMQ-64348

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Jacques Lareau**

**Personne visée par l'enquête : CLARENCE SAVOIE, conseiller
Municipalité de Montebello**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 10 juillet 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 Clarence Savoie, conseiller municipal, à l'égard du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Montebello*² (le Code d'éthique et de déontologie).

[2] La demande d'enquête reproche à monsieur Savoie de s'être placé en conflit d'intérêts en participant à deux reprises au processus de prise de décision relativement à l'embauche d'une employée temporaire pour combler le poste de bibliothécaire, soit aux séances du conseil municipal des 9 et 30 janvier 2012 alors que sa conjointe avait posé sa candidature pour ce poste. La demande allègue également qu'il a eu une attitude intimidante à l'égard de madame Carole Desforges.

[3] Dans sa déclaration assermentée du 20 juin 2012, la personne qui a signé la demande d'enquête, précise ses reproches envers monsieur Savoie, comme suit :

« La bibliothécaire de Montebello est en congé de maladie depuis plusieurs mois.

[...]

Le conseil municipal a ouvert un poste temporaire et un comité s'est chargé de rencontrer en entrevue les candidats.

Lors du caucus suivant, le conseil discute des recommandations ... Le conseiller M. Savoie mentionne que la personne proposée par le comité de sélection n'est pas formée et que le réseau n'est pas disponible avant le printemps pour donner ces les (*sic*) formations nécessaires. Que Mme Thivierge a travaillé bénévolement pendant plusieurs semaines. Qu'elle a la formation nécessaire, etc. Après vérification, le réseau des bibliothèques publiques en Outaouais (CRBPO) avait un formateur disponible pour notre future employée.

Le comité a fait ses recommandations au conseil et ce dernier a embauché par résolution Mme Carole Desforges le 9 janvier 2012. M. Savoie enregistre sa dissidence.

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

2. *Règlement 627*, adopté le 19 septembre 2011.

Le CRBPO a donné les formations à Mme Desforges et pendant qu'elle s'appropriait les lieux, elle a reçu la visite de M. le conseiller Clarence Savoie et Mme Diane Thivierge. Mme Desforges s'est sentie intimidé par ces visiteurs.

[...]

Quelques jours suivant la visite, Mme Desforges remettait sa démission au DG.

[...]

Le conseil reçoit un avis de convocation d'une spéciale le 30 janvier à laquelle on lit la lettre de démission de Mme Desforges et l'embauche de Mme Diane Thivierge (conjointe de M. Savoie). La résolution a été adoptée à l'unanimité. Il est important de mentionner que le conseiller Savoie ne s'est pas retiré.

À la séance du 20 février, M. Savoie a même proposé l'adoption du procès-verbal de la séance 9 janvier 2012. »

[4] L'audience s'est tenue à Gatineau le 4 décembre 2012, monsieur Savoie est présent et représenté par maître Sylvain Marcotte de l'étude Leblanc Donaldson.

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

[5] 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 26 juillet 2012, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgateion et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision.

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

Remarque préliminaire

[7] D'entrée de jeu, maître Marcotte s'interroge sur le fait que la Commission soit saisie de la plainte, puisqu'à son avis, l'affidavit qui soutient la plainte est truffé de oui-dire et que seules les paroles de madame Carole Desforges sont rapportées. Il ajoute que la preuve préliminaire ne respecte pas les règles de preuve, ce qui la rend non crédible et non recevable.

[8] La Commission ne retient pas cet argument puisque l'article 20 de la LEDMM n'oblige pas le plaignant à avoir une connaissance personnelle totale du comportement et des actes reprochés. Il suffit qu'il ait des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil d'une municipalité ait commis un manquement à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie. De plus, la personne qui a demandé l'enquête précise, dans son affidavit le nom de la personne qui lui a fourni les informations, dont elle n'avait pas une connaissance personnelle.

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 pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie, des documents produits au soutien de la demande, ainsi que de ceux demandés à la Municipalité notamment, des copies certifiées conformes des résolutions numérotées 2012-01-001 et 2012-01-029. Elle a de plus examiné la pièce D-1 produite lors de l'audience par l'élu visé par la demande.

Admissions

[10] Au début de l'audience, par l'intermédiaire de son procureur, monsieur Savoie fait les admissions suivantes :

1. Le 19 septembre 2011, la Municipalité de Montebello adopte un code d'éthique;
2. Le 21 septembre 2011, un avis public est émis pour l'adoption du code d'éthique;
3. Le 9 janvier 2012, madame Desforges est embauchée par la Municipalité;
4. Le 23 janvier 2012, madame Desforges remet une lettre de démission;
5. Le 30 janvier 2012, la Municipalité embauche madame Thivierge;
6. Le 25 février 2012, monsieur Clarence Savoie assiste à une séance de perfectionnement sur le nouveau Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité.

Les faits

[11] Le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Montebello (la Municipalité) a été adopté le 19 septembre 2011, il est entré en vigueur le 21 septembre 2011.

[12] Au moment des faits reprochés, l'élu visé par la demande d'enquête est conseiller municipal, et ce, depuis plusieurs années.

Monsieur Luc Lafrenière

[13] Le premier témoin entendu par la Commission est conseiller municipal depuis plusieurs années.

[14] Il explique que le poste de responsable de la bibliothèque est occupé par une personne qui, en raison de problèmes de santé doit s'absenter de son travail. Durant son absence, des bénévoles assurent les services de la bibliothèque.

[15] Dans ces circonstances, la Municipalité décide d'embaucher temporairement une personne qui remplacera le responsable de la bibliothèque durant son congé de maladie.

[16] Pour ce faire, la Municipalité a mis sur pied un comité de sélection formé de trois élus dont la responsabilité est de recommander au conseil, l'embauche de la personne qui possède les qualifications et les aptitudes pour ce poste.

[17] Le comité de sélection rencontre les personnes ayant posé leur candidature pour ce poste et remet au conseil, son rapport qui recommande la candidature de madame Carole Desforges.

[18] Lors du caucus précédant la séance publique du conseil, monsieur Clarence Savoie, a mentionné que madame Thivierge (sa conjointe) était compétente et qu'elle détenait une partie de la formation requise pour ce poste.

[19] Le témoin estime que monsieur Savoie aurait dû se retirer lors de ces discussions, parce ce qu'il s'agissait de sa conjointe et qu'il y avait une possibilité qu'il soit en conflit d'intérêts. Ce dernier pouvait par le fait même, placer la Municipalité dans une mauvaise situation.

[20] Le 9 janvier 2012, par voie de résolution, la Municipalité embauche madame Carole Desforges, à titre de responsable de la bibliothèque. Monsieur Savoie assiste à cette réunion et enregistre sa dissidence.

[21] Peu après son entrée en service, madame Desforges assiste à une formation offerte par le Réseau des bibliothèques publiques en Outaouais (CRBPO).

[22] Le 23 janvier 2012, le directeur général de la Municipalité est informé que madame Desforges démissionne de son poste de responsable de la bibliothèque pour des raisons personnelles.

[23] Il explique avoir rencontré madame Desforges quelque temps après pour connaître les raisons de son départ. Elle lui a avoué que suite à la visite de monsieur Savoie et de sa conjointe (madame Diane Thivierge) à la bibliothèque, elle s'est sentie intimidée et ne désirait plus travailler dans une telle atmosphère.

[24] Le comité de sélection se réunit de nouveau et recommande la personne la plus apte à occuper le poste laissé vacant par madame Desforges, soit madame Thivierge.

[25] Le 30 janvier 2012, lors d'une séance extraordinaire, le conseil de la Municipalité, par voie de résolution adoptée à l'unanimité, entérine la recommandation du comité de sélection et embauche madame Diane Thivierge comme responsable de la bibliothèque. Bien que monsieur Savoie n'ait pas assisté à toute la séance, il est présent lors de l'adoption de cette résolution et ne se retire pas.

Madame Carole Desforges

[26] Madame Desforges soumet avoir posé sa candidature pour remplacer la responsable de la bibliothèque. Sa candidature a été retenue et elle a passé une entrevue devant le comité de sélection formé de trois personnes. Elle affirme n'avoir jamais travaillé à la bibliothèque auparavant, ni posséder de formation particulière pour ce poste. Lors de sa première journée de travail, madame Desforges assiste à une formation offerte par le CRBPO.

[27] Pendant sa période d'apprentissage, mais sans pouvoir préciser la date exacte, elle reçoit un appel de madame Thivierge qui lui demande si elle pouvait passer à la bibliothèque afin de récupérer des effets personnels. Lors de sa visite à la bibliothèque, madame Thivierge est accompagnée de monsieur Clarence Savoie, conseiller municipal.

[28] Monsieur Savoie demande à madame Desforges si elle était abonnée à la bibliothèque. Il lui souligne que madame Thivierge, avec l'aide de bénévoles, avait consacré beaucoup de temps pour organiser la bibliothèque. Madame Thivierge ajoute qu'à son avis, c'est par vengeance qu'elle n'a pas eu le poste. Monsieur Savoie lui dit alors : « Ce n'est pas de votre faute. »

[29] Elle ajoute que durant la visite de madame Thivierge et monsieur Savoie, elle ne ressent aucune agressivité. Les échanges furent cordiaux et sans aucune intimidation. Selon elle, madame Thivierge semblait bouleversée.

[30] Elle a pris quelques jours pour réfléchir à la situation, car elle trouvait ses débuts à la bibliothèque très difficiles et avait peur de ce qui l'attendait. En effet, elle avait demandé de l'aide auprès du directeur adjoint de la Municipalité, pour pouvoir procéder à la rotation des livres à travers le réseau.

[31] La situation devient inconfortable pour elle, lorsque le directeur adjoint lui répond que ce sera difficile, puisque tous les bénévoles appuyaient madame Thivierge.

[32] Insatisfaite de l'appui reçu de la direction générale, madame Desforges décide de rendre les clés de la bibliothèque et de remettre sa démission.

[33] Madame Desforges admet que si elle avait reçu davantage d'aide pour effectuer les tâches à la bibliothèque, la situation aurait été différente, malgré le fait qu'elle craignait toujours la pression du milieu.

DÉFENSE

Madame Diane Thivierge

[34] Madame Thivierge est actuellement employée intérimaire de la Municipalité à titre de responsable de la bibliothèque de Montebello.

[35] Elle explique que lorsque l'employée permanente qui est responsable de la bibliothèque s'est absentée pour cause de maladie, elle a formé un comité de bénévoles. Elle a ensuite assisté à une formation et procédé, avec le comité, au ménage des lieux afin de continuer à offrir les services de bibliothèque aux citoyens.

[36] Au mois de décembre 2012, la Municipalité informe madame Thivierge que suite aux exigences du syndicat, elle devait fermer la bibliothèque jusqu'à ce qu'elle soit opérée désormais par des employés rémunérés et non par des bénévoles.

[37] La Municipalité procède à l'affichage du poste de remplacement de la responsable de la bibliothèque et madame Thivierge soumet sa candidature.

[38] Le 12 décembre 2011, madame Thivierge est convoquée à une entrevue devant le comité de sélection formé de trois élus municipaux soit : messieurs Giroux et Lafrenière et madame Labonté.

[39] À sa grande déception, sa candidature n'est pas retenue.

[40] Elle demande au directeur général si elle pouvait aller chercher ses effets personnels qu'elle avait laissés à la bibliothèque.

[41] Lors de sa visite à la bibliothèque, elle est accompagnée de monsieur Savoie qui doit l'aider pour transporter ses effets. Elle dit avoir souhaité bonne chance à madame Desforges. Selon elle, la discussion a duré environ cinq minutes.

[42] Le 25 janvier 2012, après la démission de madame Desforges, elle reçoit un courriel du conseiller Giroux, lui demandant de communiquer avec le directeur général si le poste de responsable de la bibliothèque l'intéressait toujours.

[43] Après mûre réflexion, madame Thivierge accepte le poste. Elle rencontre le directeur général qui lui remet les clés de la bibliothèque.

Monsieur Clarence Savoie

[44] Monsieur Savoie informe la Commission qu'il a suivi une formation en éthique au mois de février 2012, soit quelques mois après les événements faisant l'objet de l'enquête.

[45] De juin à décembre 2011, il a formé à la demande du conseil de la Municipalité, un comité de six bénévoles dont la responsabilité était de voir au bon fonctionnement de la bibliothèque.

[46] Lors de la syndicalisation des employés cols bleus de la Municipalité, monsieur Savoie faisait partie du comité de négociation de la convention collective et c'est à la demande du syndicat de la Municipalité qu'il a cessé de faire appel à un comité de bénévoles pour les opérations de la bibliothèque. Il est d'avis qu'à l'avenir, la Municipalité devra remplacer les bénévoles par des employés rémunérés.

[47] Par crainte d'être en conflit d'intérêts, monsieur Savoie informe le conseil de la Municipalité qu'il ne désire pas faire partie du comité de sélection mis sur pied pour étudier les candidatures, puisqu'il sait que sa conjointe est intéressée par le poste. Pour la même raison, il se retire du comité de négociation de la convention collective.

[48] Monsieur Savoie explique que lors de la séance extraordinaire du 9 janvier 2012, le conseil adopte une résolution confirmant l'embauche de madame Desforges. Il enregistre sa dissidence parce qu'il sait que le processus pour former une personne responsable de la bibliothèque est long et qu'il souhaite la réouverture de la bibliothèque le plus vite possible. Il admet avoir souhaité que madame Thivierge soit embauchée puisqu'à son avis, elle pouvait s'acquitter immédiatement de cette tâche.

[49] Lors de la séance du conseil de la Municipalité du 30 janvier 2012, la résolution d'embaucher madame Thivierge est adoptée. Monsieur Savoie vote en faveur de cette résolution, mais aujourd'hui il avoue regretter ce geste et déclare qu'il aurait dû se retirer de la séance.

ARGUMENTATION

[50] Maître Marcotte présente son argumentation en deux volets distincts : le premier concerne la visite à la bibliothèque de monsieur Savoie et madame Thivierge. Il précise que pour ce volet, rien dans la preuve ne peut être retenu contre monsieur Savoie parce qu'il ne s'est rien passé de répréhensible lors de cette visite.

[51] Le deuxième volet a pour objet les votes des 9 et 30 janvier 2012. Maître Marcotte prétend que monsieur Savoie n'a pas enfreint le Code d'éthique et de déontologie lors du vote du 9 janvier 2012, car bien que sa conjointe ait été candidate, elle n'a pas été retenue pour l'emploi. Monsieur Savoie a enregistré sa dissidence à cause du manque de formation de madame Desforges qui retarderait la réouverture de la bibliothèque. Monsieur Savoie n'a pas privilégié la candidature de sa conjointe.

[52] Le 30 janvier 2012, monsieur Savoie a choisi de ne pas se retirer de la séance où la résolution d'embaucher sa conjointe a été adoptée, car il savait que cette résolution serait adoptée à l'unanimité. Il n'a fait aucune tractation pour favoriser l'embauche de cette dernière, ni n'est intervenu de quelque façon que ce soit dans la décision administrative relative à son embauche.

[53] Maître Marcotte conclut que monsieur Savoie n'a pas enfreint d'aucune manière, le Code d'éthique et de déontologie. De plus, et à cette époque, il n'avait pas encore complété de formation en éthique.

ANALYSE

[54] 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.

[55] 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.

[56] 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.

[57] 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.

[58] 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.

[59] 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.

[60] 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. »

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

[61] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a commis un acte dérogatoire à une des règles prévues au Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit être convaincue par une preuve claire, grave, précise et sans ambiguïté que monsieur Savoie s'est placé en conflit d'intérêts en prenant part au processus de décision concernant l'embauche d'une remplaçante de la responsable de

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

la bibliothèque, lors des séances extraordinaires du conseil des 9 et 30 janvier 2012, alors que sa conjointe était candidate pour ce poste dans le cas de séance du 9 janvier et que son embauche avait été recommandée dans le cas de séance du conseil du 30 janvier 2012.

[62] La Commission doit également décider, suivant le même degré de conviction, si monsieur Savoie a eu un comportement qui constitue un manquement à une règle du Code d'éthique et de déontologie, lorsqu'il s'est présenté à la bibliothèque avec sa conjointe au cours du mois de janvier 2012 et qu'il a eu une discussion avec madame Desforges.

Le Code d'éthique et de déontologie

[63] Les dispositions pertinentes du *Code d'éthique et de déontologie* qui se retrouvent dans le préambule ainsi qu'à l'article 1 se lisent ainsi :

« Les principales valeurs de la municipalité et des organismes municipaux énoncés dans ce code d'éthique et de déontologie sont :

- 1° l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité;
- 2° l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité;
- 3° la prudence dans la poursuite de l'intérêt public;
- 4° le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens;
- 5° la loyauté envers la municipalité;
- 6° la recherche de l'équité.

Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie doivent guider toute personne à qui il s'applique dans l'appréciation des règles déontologiques qui lui sont applicables.

1. Conflits d'intérêts

Toute personne doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où elle est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Le cas échéant, elle doit rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci.

Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à toute personne 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.

Il est également interdit à toute personne de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

[64] Il est admis que lorsqu'il se présente avec sa conjointe à la mi-janvier 2012 et rencontre madame Desforges, monsieur Savoie est conseiller municipal de Montebello.

[65] La preuve démontre clairement que la visite effectuée par monsieur Savoie et madame Thivierge à la bibliothèque avait pour seul et unique but de permettre à madame Thivierge de récupérer ses effets personnels.

[66] Certes, celle-ci semblait être désappointée de ne pas avoir eu le poste qu'elle convoitait. De l'aveu même de madame Desforges, lors de cette visite, les échanges ont été polis, cordiaux et empreints d'aucune intimidation contrairement aux allégations du plaignant qui décrit ces échanges comme ayant été rudes et brusques. Lors de leur départ, les deux visiteurs ont même souhaité bonne chance à madame Desforges dans son nouveau travail.

[67] Lors de son témoignage, madame Desforges a avoué que ses débuts à la bibliothèque ont été difficiles et qu'elle craignait ce qui l'attendait.

[68] La Commission est d'avis que la raison principale qui a incité madame Desforges à remettre sa démission était le manque de soutien de la Municipalité face à sa demande d'aide. À cet effet, la Commission ne peut établir de lien causal entre le comportement de monsieur Savoie et la démission de madame Desforges.

[69] Conséquemment, l'analyse des allégations d'intimidation et la preuve qui s'y rattache dans le contexte où ils se sont produits, ne permettent pas à la Commission de conclure à un manquement aux dispositions du Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité.

[70] Lors du caucus qui a précédé la séance du conseil du 9 janvier 2012, le conseiller Savoie aurait mis en valeur les qualifications de madame Thivierge. La Commission est d'avis que ces commentaires qui auraient peut-être pu influencer les autres membres du conseil, étaient suggestifs mais ces faits ne font pas l'objet d'un reproche dans la plainte.

[71] Toutefois, la situation est différente en ce qui concerne la séance du 9 janvier 2012. En effet et lors du vote, il enregistre sa dissidence parce qu'il sait que le processus pour former une personne responsable de la bibliothèque est long et qu'il souhaite la réouverture de la bibliothèque le plus vite possible. Il admet avoir souhaité que madame Thivierge soit embauchée puisqu'à son avis, elle pouvait s'acquitter immédiatement de cette tâche. Cette prise de position doit s'examiner avec les propos qu'il a tenus lors du caucus ayant précédé cette assemblée du conseil et ses commentaires qui visaient tout candidat ou candidate n'ayant l'expérience et la formation comme responsable de la bibliothèque, alors que sa conjointe possédait l'expérience et la formation requises.

[72] La Commission est d'avis qu'à cette date monsieur Savoie ne pouvait ignorer qu'il se plaçait ainsi en situation de conflit d'intérêts. En effet, il a refusé de faire partie du comité de sélection mis sur pied pour étudier les candidatures pour le poste de remplaçante de la responsable de la bibliothèque car, dit-il, il aurait pu être en conflit d'intérêts.

[73] D'autre part et lors de la séance du conseil municipal du 30 janvier 2012, monsieur Savoie a voté en faveur de la résolution qui nommait et embauchait madame Thivierge, sa conjointe, à titre de remplaçante de la responsable de la bibliothèque.

[74] Bien que le procès-verbal de la séance du 30 janvier 2012 indique que monsieur Savoie est absent, il ressort de la preuve testimoniale et documentaire que celui-ci s'est joint et participe à la séance à 14 h 56 soit juste avant l'adoption de cette résolution.

[75] Même si lors de son argumentation, maître Marcotte plaide que monsieur Savoie n'a suivi sa formation en éthique que le 25 février 2012, soit après les événements sous enquête, il a, au moment des faits reprochés, une connaissance du Règlement numéro 778-2011 concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux puisqu'il a participé au vote lors de son adoption.

[76] Lorsqu'il est question de conflit d'intérêts lors de la prise de position d'un élu à l'égard, notamment, d'une question dans laquelle un de ses proches est impliqué, la question doit être examinée à chacune des étapes du processus de délibération et de prise de décision.

[77] Certaines décisions prises par le conseil municipal sont plus importantes que d'autres et varient en intensité quant à leurs implications et leurs conséquences.

[78] Toutefois, et à chaque fois qu'un membre du conseil municipal exerce ses fonctions et prend part aux délibérations ou se prononce sur une résolution, les règles

du Code d'éthique et de déontologie relatives aux conflits d'intérêts et les valeurs qui s'y rattachent, doivent guider l'élu dans sa conduite.

[79] Les règles s'appliquent qu'il s'agisse d'une décision importante ou non, primordiale ou accessoire.

[80] Dans le présent dossier, l'article 1 du Code d'éthique et de déontologie comporte une disposition impérative qui prévoit que toute personne doit éviter de se placer sciemment, dans une situation où elle est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal. Si tel est le cas, elle doit dévoiler son intérêt et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations sur celles-ci.

[81] Le même article du Code d'éthique et de déontologie comporte également, une disposition impérative qui interdit 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.

[82] De plus, chaque élu ne peut se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou d'une manière abusive ceux d'une autre personne.

[83] Enfin, le Code d'éthique et de déontologie définit l'« Intérêt personnel » et l'« Intérêt des proches », comme suit :

« Intérêt personnel » :

Intérêt de la personne concernée, qu'il soit direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée. Est exclu de cette notion le cas où l'intérêt personnel consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail rattachées aux fonctions de la personne concernée au sein de la Ville ou de l'organisme municipal.

« Intérêt des proches » :

Intérêt du conjoint de la personne concernée, de ses enfants, de ses ascendants ou intérêt d'une société, compagnie, coopérative ou association avec laquelle elle entretient une relation d'affaires. Il peut être direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée.

[84] Dans la présente affaire, la preuve ne permet pas de conclure que monsieur Savoie avait un intérêt personnel dans les décisions prises par le conseil municipal les 9 et 30 janvier 2012, quant à l'embauche d'une remplaçante de la responsable de la bibliothèque.

[85] Toutefois, les élus municipaux de Montebello ont jugé bon de définir dans leur Code d'éthique et de déontologie certains termes, notamment les termes : « Intérêt des proches » faisant référence entre autres, au conjoint de la personne concernée.

[86] La Commission est d'avis qu'en raison de cette définition que l'on retrouve dans le Code d'éthique et de déontologie, le favoritisme à l'égard d'un proche n'a pas besoin de revêtir un caractère abusif. Prétendre le contraire enlèverait toute utilité à cette disposition qui définit l'intérêt des proches.

[87] Enfin, le terme abusif signifie ce qui n'est pas normal, légal ou acceptable. Ainsi, le Code d'éthique et de déontologie en définissant les termes « Intérêt des proches » a indiqué ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas.

[88] D'autre part, le préambule du Code d'éthique et de déontologie prévoit que les règles ont notamment pour objectif de prévenir, toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil municipal peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions, toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁴ (LERM), ainsi que de prévenir le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou les autres inconduites.

[89] C'est donc dans le cadre de cet objectif et en tenant compte des valeurs incluses dans le Code d'éthique et de déontologie, que la Commission doit interpréter les règles prévues au Code.

[90] Les dispositions du Code d'éthique et de déontologie relatives aux conflits d'intérêts sont beaucoup plus larges que celles de la LERM et elles visent un encadrement différent de la question et des situations de conflits d'intérêts.

[91] Conformément à l'article 25 de la LEDMM, la Commission doit tenir compte des valeurs prévues au Code d'éthique et de déontologie, lors de l'appréciation qu'elle doit faire de la preuve quant à la conduite de l'élu. Notamment et dans la présente enquête : l'intégrité et la prudence dans la poursuite de l'intérêt public.

4. L.R.Q., chapitre E-2.2.

[92] La valeur relative à la prudence dans la poursuite de l'intérêt public est assez précise puisqu'elle indique que tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme ainsi qu'avec vigilance et discernement.

[93] Après avoir analysé le comportement de l'élu visé par la plainte dans le spectre des valeurs mentionnées au Code d'éthique et de déontologie et en tenant compte de la définition du terme « Intérêt des proches », la Commission est d'avis que lorsqu'il est présent et participe au processus de prise de décision et enregistre sa dissidence relativement à la résolution numéro 2012-01-001 adoptée en séance extraordinaire le 12 janvier 2012, monsieur Clarence Savoie a contrevenu à la règle prévue à l'article 1 du Code d'éthique et de déontologie.

[94] De même, lorsqu'il est présent et participe au processus de prise de décision relativement à la résolution numéro 2012-01-029 adoptée en assemblée extraordinaire le 30 janvier 2012, monsieur Clarence Savoie a contrevenu à la règle prévue à l'article 1 du Code d'éthique et de déontologie.

[95] La Commission est d'avis que dans ces deux situations monsieur Clarence Savoie a agi de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, les intérêts d'un de ses proches, soit ceux de sa conjointe, madame Diane Thivierge. Il s'est également placé dans une situation où il était susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, l'intérêt d'un de ses proches et, d'autre part, celui de la Municipalité.

[96] Il est important de rappeler que dans l'exercice de ses fonctions, un conseiller municipal doit avoir comme objectif de favoriser l'intérêt public et non les siens, ceux d'un proche ou ceux d'une autre personne.

LA SANCTION

[97] Les représentations sur la sanction ont été faites le 25 juin 2013, après que l'élu et son procureur aient reçu un avis d'audience sur sanction indiquant les conclusions de la Commission sur les manquements et les motifs à cet égard.

[98] De plus et lors de l'audition sur sanction, l'élu et son procureur ont pris connaissance de l'intégralité des motifs de la décision de la Commission par la lecture qu'en ont faite les juges administratifs soussignés.

[99] Lors, des représentations sur sanction, M^e Marcotte a plaidé que le terme conjoint signifie : « uni par les liens du mariage » selon les termes que l'on retrouve dans le *Code civil du Québec*⁵.

[100] Soulignons tout d'abord que cet argument est présenté tardivement. En effet, il aurait dû l'être lors de l'argumentation à la fin de l'audience sur les manquements et non à l'étape des représentations sur sanction alors que la Commission a déjà décidé que l'élu a contrevenu aux dispositions de son Code d'éthique et de déontologie.

[101] Même si cet argument avait été plaidé en temps opportun, la Commission ne partage pas le point de vue du procureur de l'élu puisque le *Code civil du Québec* emploie le mot époux pour des personnes mariées et conjoints pour des gens unis civilement.

[102] D'autre part, la *Loi d'interprétation*⁶ qui s'applique à toute *Loi du Parlement du Québec*, précise à son article 61.1. que :

« Sont des conjoints les personnes liées par un mariage ou une union civile.

Sont assimilés à des conjoints, à moins que le contexte ne s'y oppose, les conjoints de fait. Sont des conjoints de fait deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui font vie commune et se présentent publiquement comme un couple, sans égard, sauf disposition contraire, à la durée de leur vie commune. »

[103] Enfin, bon nombre de dispositions législatives et règlementaires québécoises utilisent le mot conjoint et y donnent un sens beaucoup moins restrictif que la proposition de M^e Marcotte.

[104] La Commission est donc d'avis que le terme conjoint que l'on retrouve dans le Code d'éthique et de déontologie a une portée beaucoup plus large que les époux et les conjoints unis civilement. Elle désigne toute personne qui fait vie commune avec l'élu. Cela est conforme avec la vision du législateur et la situation actuelle de la société québécoise.

[105] En matière d'éthique et de déontologie municipale, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement, ainsi que des dispositions de la LEDMM et des objectifs de celle-ci.

[106] De plus, la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux.

5. L.Q., 1991, chapitre 64.

6. L.R.Q., chapitre I-16.

[107] Dans le choix de la sanction, la Commission a tenu compte de la gravité du manquement qui se situe à l'occasion de l'exercice du processus décisionnel.

[108] La Commission a également tenu compte des circonstances particulières de ce dossier, soit qu'il s'agit d'une première infraction et que l'élu a reconnu son erreur à tout le moins pour le manquement concernant la séance du 30 janvier 2012.

[109] En conséquence et en tenant compte des circonstances dans lesquelles le manquement s'est produit, la Commission estime que l'imposition d'une réprimande pour ne pas avoir respecté les règles prévues à son Code d'éthique et de déontologie lors de la séance du 9 janvier 2012, serait juste et appropriée.

[110] De même, la Commission estime que l'imposition d'une suspension sans traitement de monsieur Savoie pour une période de trente (30) jours, débutant le 4 septembre 2013 et se terminant le 30 septembre 2013, serait juste et appropriée pour ne pas avoir respecté les règles à son Code d'éthique et de déontologie lors de la séance du 30 janvier 2012.

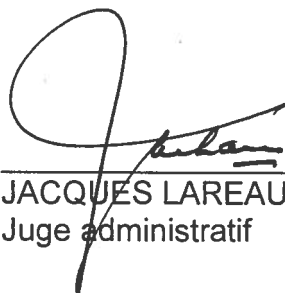
EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Clarence Savoie est dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Montebello.
- **CONCLUT QUE** monsieur Clarence Savoie a contrevenu à deux reprises à l'article 1 du Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Montebello lorsqu'il est présent et participe au processus de prise de décision les 9 et 30 janvier 2012 relativement à l'embauche de la remplaçante de la responsable de la bibliothèque.
- **IMPOSE** à monsieur Clarence Savoie, une réprimande pour ne pas s'être retiré et avoir participé au processus de prise de décision le 9 janvier 2012 relativement à l'embauche de la remplaçante de la responsable de la bibliothèque.
- **IMPOSE** à monsieur Clarence Savoie, une suspension de trente (30) jours de toutes ses fonctions de membre du conseil de la Municipalité de Montebello, pour ne pas s'être retiré et avoir participé au processus de prise de décision le 30 janvier 2012 relativement à l'embauche de la remplaçante de la responsable de la bibliothèque.

- **DÉCIDE** que cette suspension sans rémunération pour une durée de trente (30) jours prendra effet le 4 septembre 2013.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif



JACQUES LAREAU,
Juge administratif

M^e Sylvain Marcotte
LEBLANC DONALDSON
Pour Clarence Savoie

Audience : le 4 décembre 2012
Audience sur sanction : le 25 juin 2013

TU/JL/lg