

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 20 octobre 2014**

**Dossier : CMQ-64911**

**Juges administratifs : Denis Michaud, vice-président  
Nancy Lavoie**

**Personne visée par l'enquête : FABIEN HOVINGTON  
ANCIEN CONSEILLER MUNICIPAL  
VILLE DE SAGUENAY**

---

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

---

## DÉCISION

[1] Le 1<sup>er</sup> octobre 2013, 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* (LEDMM), une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur Fabien Hovington, ancien conseiller de la Ville de Saguenay (la Ville), au *Code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux de Ville de Saguenay*<sup>1</sup> (le Code).

[2] La demande d'enquête fait état de deux manquements de la part de monsieur Hovington :

- Atteinte à la réputation de madame Rolande Lavoie, plaignante, en raison de déclarations faites lors d'une entrevue avec un journaliste laissant entendre que la subvention qu'elle avait demandée à la Ville, au nom de l'Association féminine d'éducation et d'action sociale de Saint-Jean-Vianney (l'AFEAS), avait pour but de « voyager aux frais des contribuables »;
- Avoir retenu deux chèques de la Ville destinés à l'AFEAS et, ce faisant, s'est servi de son poste de conseiller pour servir ses propres intérêts.

[3] La demande d'enquête précise que, par sa conduite, monsieur Hovington a contrevenu à plusieurs dispositions du Code, notamment les paragraphes 1, 3, 5 et 6 de l'article 4, ainsi que les articles 5.2, et 5.3 :

« **Article 4. VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ**

[...]

5.2 Objectifs

Ces règles ont notamment pour objectifs de prévenir :

1. toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;

[...]

---

1. Ce règlement, coté comme pièce P-1, est intitulé *Règlement numéro VS-R 2011-44 ayant pour objet l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux de Ville de Saguenay*, il a été adopté le 7 novembre 2011.

3. le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites.

#### 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.

5.3.2 Il est interdit à tout membre 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.

Le membre est réputé ne pas contrevenir au présent article lorsqu'il bénéficie des exceptions prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 5.3.7.

5.3.3 Il est interdit à tout membre de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une prise de position sur une question dont un conseil, un comité ou une commission dont il est membre peut être saisi.

[...]

#### 5.7 Abus de confiance et malversation

Il est interdit à un membre de détourner à son propre usage ou à l'usage d'un tiers un bien appartenant à la municipalité.

[4] À l'audience tenue le 26 août 2014, monsieur Hovington était représenté par M<sup>e</sup> Claude Gaudreault et M<sup>e</sup> David Duchesne.

## **LES FAITS**

[5] Pour son enquête, la Commission a requis et obtenu plusieurs documents provenant de la Ville. Elle a assigné et entendu la plaignante, madame Rolande Lavoie, monsieur Réjean Laforest (le président de l'arrondissement de Jonquière pendant la période de la conduite reprochée), monsieur André Chouinard (responsable du centre d'information du service au citoyen de l'arrondissement de Jonquière) et madame Isabelle Bélanger (attachée politique au bureau de l'arrondissement de Jonquière). Pour sa part, dans le cadre de sa défense, monsieur Hovington a témoigné sur sa conduite.

### **Le contexte**

[6] Monsieur Hovington a été conseiller municipal de la Ville de Saguenay pendant 12 ans. Il a également siégé au conseil d'arrondissement de Jonquière et au conseil exécutif de la Ville. Il a été défait lors des élections du 3 novembre 2013.

[7] En novembre 2012, deux représentantes de l'AFEAS (Rolande Lavoie et Marlène Tremblay) rencontrent monsieur Hovington à son bureau de l'arrondissement de Jonquière, pour obtenir une subvention de 1 000 \$. Cette demande a notamment pour but de permettre à une déléguée de l'AFEAS de se rendre au Congrès provincial de l'AFEAS qui se tiendra du 23 au 25 août 2013 à Saint-Jean-sur-Richelieu.

[8] À Saguenay, les demandes de subventions des organismes peuvent être adressées au conseiller d'un district de la Ville, à un conseil d'arrondissement, au comité exécutif ou au conseil municipal. Chaque palier bénéficie d'une enveloppe budgétaire pour verser des subventions.

[9] Comme les conseillers des autres districts, monsieur Hovington se voit attribuer par la Ville une enveloppe budgétaire discrétionnaire à cette fin. À même une telle enveloppe, un conseiller peut recommander le versement d'une subvention ou d'une aide financière à un organisme; la décision appartient officiellement aux instances de la Ville, mais elle est prise à l'initiative du conseiller puisqu'elle provient de son enveloppe discrétionnaire.

[10] Lors de la rencontre de novembre 2012, monsieur Hovington a donné son accord à la demande de subvention et a invité les représentantes de l'AFEAS à adresser leur demande par écrit.

[11] Le 16 janvier 2013, madame Rolande Lavoie adresse une demande d'aide financière de 1 000 \$ à monsieur Hovington (lettre P-6). La lettre indique que la demande a pour but de participer « au Congrès », de continuer l'implication sociale de l'AFEAS dans le milieu et de donner de la formation « aux nouvelles recrues qui désirent s'impliquer socialement ».

[12] Monsieur Hovington demande ensuite à madame Isabelle Bélanger de contacter madame Lavoie pour qu'elle fasse deux demandes d'aide financière, une de 500 \$ adressée au maire Tremblay et une de 500 \$ adressée à lui-même.

[13] Madame Lavoie donnera suite à cette directive en adressant deux lettres presque identiques au maire Tremblay (lettre P-4) et à monsieur Hovington (lettre P-5) le 26 février 2013.

[14] Le 13 mars 2013, lors d'une séance extraordinaire du comité exécutif de la Ville, l'AFEAS se voit attribuer une aide financière de 500 \$ pour ses activités courantes (procès-verbal P-2).

[15] Le 9 avril 2013, lors d'une séance ordinaire du conseil d'arrondissement de Jonquière, l'AFEAS se voit attribuer une autre aide financière de 500 \$ pour la participation à un congrès à l'extérieur (procès-verbal P-3). Le procès-verbal de la séance indique clairement que le 500 \$ est pris à même le poste budgétaire « FA Fabien H. ».

[16] Monsieur André Chouinard explique, lors de son témoignage, le cheminement d'une demande de subvention à la Ville. Une demande est d'abord traitée en séance de travail et fait l'objet d'une acceptation de principe ou d'un refus. S'il y a acceptation, la demande est mise à l'ordre du jour d'une séance publique pour décision. La décision sera entérinée à la séance suivante et le chèque sera envoyé à l'arrondissement, puis transmis au conseiller du district concerné ou posté à l'organisme bénéficiaire, si le conseiller le demande. Par la suite, la Ville ne fait aucun suivi auprès du conseiller, sauf si une demande lui est adressée par l'organisme.

[17] Monsieur Chouinard affirme avoir vérifié la date à laquelle les chèques destinés à l'AFEAS ont été transmis à l'arrondissement, suite à un appel de madame Lavoie en mai 2013<sup>2</sup>. Celle-ci affirmait que l'AFEAS n'avait pas reçu ses chèques. La vérification lui a permis de constater que les chèques ont été remis à madame Isabelle Bélanger le 24 avril 2013. Il téléphone alors à madame Bélanger, qui lui dit que monsieur Hovington attendait une activité de l'AFEAS pour remettre les chèques. Il transmet donc l'information à madame Lavoie, qui lui exprime son désaccord quant à l'attente d'une activité pour recevoir les deux chèques de la Ville.

[18] À l'époque, monsieur Chouinard faisait partie du personnel politique du maire Tremblay, tout comme madame Bélanger. Monsieur Chouinard est maintenant fonctionnaire de la Ville. Il explique qu'il peut arriver qu'un élu oublie de remettre un chèque, mais qu'il n'a jamais été informé qu'un élu refusait ou tardait à remettre un chèque à un organisme.

[19] Le 5 août 2013, madame Lavoie adresse un courriel (P-6) au président de l'arrondissement de Jonquière, monsieur Réjean Laforest. Elle écrit que monsieur Hovington a en sa possession les chèques de l'AFEAS depuis plusieurs mois et qu'il veut les remettre à la prochaine réunion de l'organisme en septembre seulement. Elle souligne que cette décision empêche l'AFEAS d'aller au Congrès provincial en août, car elle n'a pas l'argent pour ce faire. Elle lui demande donc d'intervenir.

[20] Monsieur Laforest contacte monsieur Hovington, qui lui fait part d'une entente avec l'AFEAS pour la remise des chèques lors d'une rencontre avec le conseil d'administration de l'organisme en septembre. Cette façon de faire est normale, selon monsieur Laforest, puisque tous les conseillers municipaux procèdent de cette façon. Il répond donc à madame Lavoie d'aller au congrès et d'obtenir un remboursement plus tard, lorsque les chèques seront remis à l'AFEAS. Il termine en soulignant que chaque conseiller gère son district et qu'il n'a pas l'intention de s'ingérer dans cette gestion (voir P-6).

---

2. Monsieur Chouinard situe cette conversation vers la fin mai ou le début juin 2013. La Commission retient la fin mai comme étant la période la plus probable de cet appel, compte tenu de l'inscription qui doit parvenir à l'AFEAS avant le 1<sup>er</sup> juin. Voir les documents d'inscription pour ce congrès déposés sous I-5.

[21] Le 7 août 2013, le journaliste Jean Tremblay publie dans le Journal de Québec un article intitulé « Elle veut voyager aux frais des contribuables » (P-8). Dans l'article, il est écrit que monsieur Hovington aurait fait retenir « un chèque de 1 000 \$ libellé à l'intention de l'AFEAS ». Selon le texte de l'article, monsieur Hovington, après avoir relaté l'échange entre madame Lavoie et monsieur Laforest survenu le 5 août 2013, aurait déclaré : « Je confirme avoir fait retenir le chèque auprès de la trésorerie de Saguenay pour des vérifications. Nous aidons les organismes de différentes façons dont de l'aide financière pour payer les frais fixes, mais pas pour faire des voyages. Je trouve cette situation dommage pour les gens de l'AFEAS et je ne veux surtout pas qu'ils soient pénalisés par les idées de grandeur d'une présidente qui cherche à utiliser les fonds publics pour son plaisir personnel ».

[22] Toujours dans le même article, appelée à donner sa version des faits, madame Lavoie a déclaré à ce journaliste : « On veut avoir cet argent et c'est sûr que monsieur Hovington veut se faire photographier avec les membres de l'AFEAS avant les élections. On va le rencontrer en septembre pour qu'il remette ce chèque. On voulait utiliser cet argent, entre autres, pour se rendre au congrès. »

[23] Selon monsieur Hovington, aucune vérification n'a été demandée à la Ville quant à l'aide destinée à l'AFEAS, ce que confirme monsieur Chouinard. Suite à la publication de l'article dans le Journal de Québec, monsieur Hovington a fait poster les chèques à l'AFEAS dans les jours qui ont suivi. Madame Lavoie affirme que les chèques ont été reçus au mois d'août 2013, sans pouvoir préciser la date exacte.

[24] Un témoin a été au centre de ces événements : Isabelle Bélanger. Mais celle-ci est incapable d'apporter un éclairage tangible sur cette affaire. Elle se souvient des habitudes générales de monsieur Hovington dans ses relations avec les organismes de son district, mais éprouve des pertes de mémoire constantes sur les échanges avec madame Lavoie relativement à la remise des chèques. Madame Bélanger était l'attachée politique du maire, affectée à l'arrondissement de Jonquière; elle assistait monsieur Hovington dans l'exercice de ses fonctions. Sans faire preuve de parti pris en faveur de monsieur Hovington, ses souvenirs imprécis ont l'avantage de ne mettre personne dans l'embarras.

[25] La Commission doit maintenant déterminer laquelle des versions des deux protagonistes permet d'expliquer le délai d'environ quatre mois qu'a pris monsieur Hovington pour transmettre les chèques à l'AFEAS.

#### **La version de Rolande Lavoie**

[26] Madame Lavoie était nerveuse et émotive lors de son témoignage. Voici ce que la Commission retient de sa version des faits.

[27] En avril 2013, quelques semaines après avoir adressé ses deux demandes d'aide financière à la Ville, madame Lavoie aurait été informée par madame Julie Dufour, membre de l'AFEAS, qu'elle désirait se porter candidate à l'élection municipale de novembre dans le même district que monsieur Hovington. Anticipant des problèmes entre l'AFEAS et monsieur Hovington, elle communique avec l'AFEAS provinciale pour obtenir conseil.

[28] Quelques jours plus tard, madame Lavoie rencontre monsieur Hovington et l'informe de cette possible candidature, l'assurant qu'elle n'avait rien à voir avec la décision de madame Dufour. Monsieur Hovington aurait réagi en déclarant « La guerre commence ».

[29] En attente de l'aide financière pour le Congrès provincial de l'AFEAS, madame Lavoie se souvient avoir téléphoné à monsieur Chouinard pour savoir si les chèques étaient émis, chèques qu'elle voulait avant le 3 juin, date limite pour l'inscription au congrès<sup>3</sup>. Après vérification, monsieur Chouinard lui dit que les chèques étaient sur le bureau de monsieur Hovington et d'appeler madame Bélanger.

[30] Madame Lavoie téléphone à madame Bélanger pour obtenir les chèques, mais celle-ci aurait refusé sa demande après avoir parlé à monsieur Hovington, précisant que les chèques seraient remis à l'AFEAS en septembre, lors d'une prise de photo avec les membres de l'organisme. Selon sa compréhension, la photo était une condition à la remise des chèques.

[31] Contre-interrogée par le procureur de monsieur Hovington, elle avoue, non sans malaise, avoir décidé d'aider madame Julie Dufour dans sa campagne électorale après l'assemblée générale de l'AFEAS du 7 mai 2013, mais à titre personnel et non comme présidente de l'AFEAS.

### **La version de Fabien Hovington**

[32] Monsieur Hovington a été conseiller municipal pendant 12 ans. Il explique que, pendant toutes ces années, il a rencontré annuellement la plupart des organismes, dont l'AFEAS, pour connaître leurs besoins et voir comment il pouvait leur venir en aide. Lors de ces rencontres, il pouvait y avoir remise d'un chèque, mais ce n'était pas le but poursuivi par monsieur Hovington. À l'appui de ses dires, il dépose des extraits du journal *La Vie d'ici* où il est photographié avec des organismes<sup>4</sup>. Un de ces extraits est un texte de novembre 2011 (I-2), signé par madame Lavoie, faisant état du projet de centre multiservice et d'un chèque de 500 \$ remis par monsieur Hovington à l'AFEAS.

---

3. Comme l'indiquent les documents I-5, la date limite est le 1<sup>er</sup> juin 2013, un samedi. Dans un tel cas, on comprend que la date limite puisse être reportée au 3 juin.

4. Un extrait de septembre 2013 déposé comme pièce I-1; un extrait de novembre 2011 déposé comme pièce I-2; et un extrait de mai 2012 déposé comme pièce I-3.

[33] Dès le lendemain de la réception des chèques à son bureau en avril 2013, monsieur Hovington appelle madame Lavoie pour rencontrer le conseil d'administration de l'AFEAS et lui remettre l'argent. Madame Lavoie lui a alors répondu « on se verra en septembre ». Selon sa compréhension, il avait donc une entente pour tenir une rencontre en septembre 2013 avec les membres de l'AFEAS, avec remise des chèques. Il n'a jamais été question d'une prise de photo.

[34] Monsieur Hovington rencontrait les représentantes de l'AFEAS et se faisait photographier presque à chaque année avec eux. Mais, il soutient qu'il n'a jamais exigé qu'une photo soit prise avec les membres de l'AFEAS. Lors de sa conversation avec madame Lavoie en avril, il a seulement convenu d'une rencontre en septembre 2013.

[35] Madame Lavoie ne l'a jamais informé, en avril 2013, de la candidature d'un membre de l'AFEAS contre lui à la prochaine élection municipale. Il dit avoir appris cette candidature le 5 septembre 2013 dans un journal<sup>5</sup> et nie avoir déclaré à madame Lavoie « La guerre commence ». Il se souvient de l'avoir rencontré en avril à une assemblée du journal *La Vie d'ici*, mais il n'a jamais été question de cette candidature.

[36] Monsieur Hovington signale que la rencontre et la remise du chèque auraient pu avoir lieu le 7 mai 2013, lors de l'assemblée générale de l'AFEAS, mais madame Lavoie ne l'a jamais invité à cette assemblée, pas plus qu'elle ne l'a informé que l'inscription au congrès provincial devait se faire avant juin 2013.

[37] Il se souvient de l'appel de madame Bélanger relativement à la remise des chèques. Il lui a indiqué qu'il avait une entente avec madame Lavoie pour une rencontre avec ses membres en septembre relativement au déménagement dans le centre multiservice et la remise des chèques. Il n'a pas été question de photo.

[38] En août 2013, Réjean Laforest lui transmet le courriel de madame Lavoie (P-7). Monsieur Hovington l'informe alors de l'entente pour la remise des chèques en septembre.

[39] Le ou vers le 6 août 2013, il reçoit un appel d'un journaliste, Jean Tremblay, qu'il ne connaît pas. Il est alors dans son automobile. Il prend l'appel sur son cellulaire en conduisant et le journaliste lui demande pourquoi il retient l'argent destiné à l'AFEAS. À ce moment-là, il se sent piégé, se range sur le bord de la route et répond au journaliste qu'il ferait des vérifications. Il nie avoir tenu les propos que rapporte le journaliste; ce dernier n'en a aucunement vérifié l'exactitude avec lui avant la publication de l'article dans le Journal de Québec du 7 août 2013.

[40] Le 7 août 2013, il prend connaissance de l'article dans le Journal de Québec et il décide d'appeler au bureau du conseiller en éthique de la Ville. Après s'être fait

---

5. « Après 12 ans sans opposition », Le Cyberjournal du Saguenay-Lac-Saint-Jean, le 5 septembre 2013, déposé comme pièce I-4.



expliquer la situation, le conseiller lui recommande de poster les chèques sans délai, ce qu'il fait.

## **REPRÉSENTATIONS**

[41] M<sup>e</sup> Gaudreault présente les faits mis en preuve de la façon suivante.

[42] Il signale que monsieur Hovington a traité les deux demandes d'aide financière de l'AFEAS, acceptées par le comité exécutif le 13 mars 2013 et par le conseil d'arrondissement de Jonquière le 9 avril 2013. Cette dernière a été prise à même l'enveloppe discrétionnaire de monsieur Hovington, afin de permettre la participation de la présidente au congrès provincial à Saint-Jean-sur-Richelieu au mois d'août 2013. L'autre 500 \$ devait servir au déménagement de l'AFEAS dans le nouveau centre multiservice de Shipshaw.

[43] Selon M<sup>e</sup> Gaudreault, il faut retenir de la preuve que monsieur Hovington a reçu les deux chèques le 24 avril 2013 et il a téléphoné à la plaignante pour l'en informer et lui faire part de son souhait de rencontrer l'exécutif et les membres de l'AFEAS pour une remise en main propre, comme la coutume le veut à Saguenay depuis plusieurs années. Il n'a pas été question d'une prise de photo avec les membres de l'AFEAS.

[44] Cet appel a été fait après la réception des chèques le 24 avril 2013 et avant l'assemblée générale annuelle de l'AFEAS le 7 mai de la même année.

[45] Madame Lavoie n'invite pas monsieur Hovington à procéder à cette remise lors de l'assemblée du 7 mai, ni à aucune des assemblées qui se sont tenues par la suite; il y a toutefois une entente pour une remise des chèques lors d'une rencontre au début septembre, ce que corrobore la déclaration faite par madame Lavoie au journaliste Jean Tremblay (pièce P-8).

[46] L'AFEAS a décidé, lors de l'assemblée du 7 mai, de ne pas envoyer de représentante au congrès provincial, tout en sachant que deux résolutions avaient été votées et malgré que l'année précédente madame Lavoie s'était rendue à ce congrès à ses propres frais. Cette décision n'a jamais été communiquée à monsieur Hovington.

[47] Madame Lavoie appuyait la candidate Julie Dufour depuis mai 2013 et, conséquemment, elle n'avait aucun intérêt à permettre à monsieur Hovington de rencontrer le conseil d'administration ou les membres de l'organisme. Elle s'est servie de la situation pour le faire mal paraître et pour déposer la plainte en éthique.

[48] Monsieur Hovington témoigne qu'il n'a pas tenu les paroles que lui prête l'article du 7 août 2013 (P-8). M<sup>e</sup> Gaudreault souligne que, d'ailleurs, un article de journal ne fait

pas preuve de son contenu. Il cite la décision de la Commission dans l'affaire *Chiasson*<sup>6</sup>.

[49] Le lendemain, monsieur Hovington communique avec le conseiller à l'éthique et prend la décision de transmettre les chèques par la poste pour éviter tout litige, malgré l'entente pour la remise en septembre.

[50] M<sup>e</sup> Gaudreault avance également des arguments en droit au soutien du rejet de la plainte.

[51] En ce qui concerne le reproche d'avoir porté atteinte à la réputation de madame Lavoie, il signale qu'il faut plus qu'une valeur énoncée au Code pour retenir un reproche; il faut un manquement à une règle déontologique. En l'espèce, aucune règle du Code ne porte sur les paroles prononcées par un élu, comme dans les affaires *Moreau*<sup>7</sup>, *Arpin*<sup>8</sup> et *Leboeuf*<sup>9</sup>.

[52] En ce qui concerne le reproche d'avoir retenu les chèques dans le but de favoriser ses intérêts personnels, M<sup>e</sup> Gaudreault signale que le rôle d'un élu est de représenter des citoyens et qu'il est légitime de rencontrer un organisme afin de lui remettre une aide financière. Il ne peut y avoir détournement, son propre usage d'un bien appartenant à la Ville puisque ces chèques n'ont aucune valeur pour monsieur Hovington et qu'il n'y a aucune directive ou politique de la Ville sur la façon de procéder pour leur remise. Il était toutefois dans les us et coutumes à Shipshaw que ce soit le conseiller municipal qui aille remettre de tels chèques en main propre.

[53] M<sup>e</sup> Gaudreault fait également valoir que monsieur Hovington n'a jamais eu l'intention de ne pas remettre les chèques à l'AFEAS. De plus, il n'y a aucune preuve prépondérante à l'effet qu'il ait enfreint le Code à cet égard. Il cite l'affaire *Bourassa*<sup>10</sup>, dans laquelle la Commission a établi qu'un manquement au Code devait faire l'objet d'une preuve claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté. En l'espèce, cette exigence n'est pas rencontrée.

## L'ANALYSE

[54] Comme elle l'a décidé à plusieurs reprises, en raison du caractère particulier des fonctions occupées par un élu municipal et des lourdes conséquences que la décision pourrait avoir sur celui-ci quant à sa carrière et sa crédibilité, pour conclure à un

---

6. CMQ-64571, 7 janvier 2014.

7. CMQ-64261, 14 décembre 2012.

8. CMQ-64290, 22 mars 2013.

9. CMQ-64942, 12 mai 2014.

10. CMQ-63970, 30 mars 2012.

manquement au Code d'éthique et de déontologie, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[55] Ce qui ne veut pas dire que, lorsqu'elle fait face à des versions contradictoires de la part de témoins, la Commission ne peut retenir une version et écarter celles qu'elle juge moins crédibles. Les règles de la preuve demeurent celles qui prévalent en matière civile, c'est-à-dire la prépondérance des probabilités.

[56] Aussi, est-il nécessaire ici de faire une analyse de la preuve à partir de témoignages contradictoires, en établissant les faits selon cette règle de la prépondérance. Ce n'est qu'une fois cet exercice effectué que nous pourrions conclure que la preuve est ou non claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[57] Madame Lavoie est une personne impliquée depuis plusieurs années dans l'AFEAS et dans le secteur de Shipshaw. Elle affirme avoir appuyé la candidature de monsieur Hovington dans le passé, ce que ce dernier ne nie pas.

[58] Ouvrant dans un organisme (l'AFEAS) dont un des objets est de soutenir l'implication des femmes en politique, l'appui de madame Lavoie à la candidature de Julie Dufour n'est aucunement surprenant. Compte tenu de l'aide financière obtenue par l'AFEAS de la Ville depuis des années, sur recommandation de monsieur Hovington, le malaise qu'elle a pu éprouver lorsque madame Dufour l'informe de son intention de se porter candidate contre ce dernier tombe également dans l'ordre des choses.

[59] Aussi, la Commission croit madame Lavoie lorsqu'elle affirme avoir informé monsieur Hovington en avril 2013 de la candidature de madame Dufour et nie avoir convenu d'une rencontre en septembre. D'une part, la version de madame Lavoie explique le comportement adopté par chacun des protagonistes dans les mois qui ont suivi. Les actes posés s'expliquent par la crainte de celle-ci que cette candidature nuise à l'AFEAS et la volonté de celui-là de se venger de l'AFEAS et de sa présidente. D'autre part, les faits mis en preuve contredisent la conclusion d'une « entente », le lendemain de la réception des chèques, pour leur remise à l'AFEAS en septembre 2013.

[60] Dans ses observations et commentaires écrits transmis le 11 septembre 2014 à la Commission, M<sup>e</sup> Gaudreault prétend que madame Lavoie aurait confirmé cette entente dans l'article publié dans le Journal de Québec le 7 août 2013 (P-8). Selon cet article, elle aurait déclaré « On va le rencontrer en septembre pour qu'il remette ce chèque ». La Commission ne tire pas la même conclusion de cette déclaration : il n'y a aucune mention d'une « entente ».

[61] En mai 2013, madame Lavoie téléphone à monsieur Chouinard pour savoir où sont les chèques. Pourquoi aurait-elle fait cette démarche auprès de monsieur

Chouinard si monsieur Hovington l'avait réellement contacté, le lendemain de la réception des chèques à son bureau (le 24 avril 2013), pour convenir d'une rencontre pour la remise des chèques en septembre?

[62] Le 5 août 2013, monsieur Réjean Laforest reçoit un courriel de madame Lavoie à propos des chèques que monsieur Hovington conserve en sa possession. Le courriel est transmis à ce dernier, qui affirme que les chèques seront remis en septembre. La réponse de monsieur Laforest à madame Lavoie relaie cette information provenant de monsieur Hovington. Comme il est trop tard pour s'inscrire au congrès provincial, il est normal que madame Lavoie se résigne à recevoir les chèques lors d'une rencontre en septembre.

[63] Nouvelle explication de l'affaire deux jours plus tard : un journaliste écrit que monsieur Hovington fait retenir les chèques auprès de la trésorerie pour des vérifications, parce que la Ville ne donne pas d'aide financière pour faire des voyages. Monsieur Hovington prétend qu'il n'a pas prononcé les paroles que le journaliste lui prête (elles accusent également madame Lavoie d'avoir des idées de grandeur et d'utiliser les fonds publics à des fins personnelles). La Commission ne croit pas monsieur Hovington : ce qu'il aurait dit de madame Lavoie est à ce point diffamatoire que la publication de ces propos, s'ils sont inexacts, appelle une rectification rapide, surtout de la part d'un homme politique d'expérience. Cette rectification ne viendra pas. Si monsieur Hovington a été piégé par le journaliste, c'est en raison de ses propres contradictions. D'ailleurs, il discute avec le conseiller en éthique de la Ville et il poste les chèques à l'AFEAS dès le jour de la parution de l'article.

[64] Fabien Hovington avait-il exigé une prise de photo en septembre en échange de la remise des chèques? La preuve n'est pas claire quant à cette exigence de photo. Toutefois, la Commission retient de la preuve qu'il a exigé une rencontre, qu'il reporte en septembre 2013, pour la remise des chèques en sa possession depuis avril 2013. Il pose cette exigence à des fins personnelles, pour profiter de l'effet médiatique à l'approche de l'élection et, par la même occasion, pour se venger de l'AFEAS et de madame Lavoie en raison de son appui à la candidature de madame Dufour. Il n'y a tout simplement pas d'autre explication crédible à la retenue des chèques pendant près de quatre mois.

[65] Bref, monsieur Hovington sait depuis novembre 2012 que l'AFEAS veut une aide financière pour aller à un congrès à l'extérieur. La décision du conseil d'arrondissement de Jonquière, le 9 avril 2013, le mentionne expressément, ce qu'il admet d'ailleurs. Il sait que madame Lavoie s'informe auprès de monsieur Chouinard vers la fin mai du suivi de l'aide annoncée. Il ne peut ignorer que madame Lavoie veut obtenir cette aide pour qu'une représentante de l'AFEAS s'inscrive avant juin pour le congrès provincial prévu en août 2013. Il retient toujours les chèques lorsque monsieur Laforest lui transmet le courriel de madame Lavoie. Lorsque l'affaire est médiatisée, coïncé, il

envoie les chèques à l'AFEAS. Voilà ce que la preuve établit de façon claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

### **FABIEN HOVINGTON A-T-IL COMMIS UN MANQUEMENT AU CODE?**

[66] Avant d'examiner la conduite de monsieur Hovington en regard des dispositions déontologiques, il est important de rappeler les buts du Code, énoncés à son article 3 :

#### **« ARTICLE 3. - BUTS DU CODE**

Le présent code poursuit les buts suivants :

- 1) Accorder la priorité aux valeurs qui fondent les décisions d'un membre (du) (d'un) conseil de la municipalité et contribuer à une meilleure compréhension des valeurs de la municipalité;
- 2) Instaurer des normes de comportement qui favorisent l'intégration de ces valeurs dans le processus de prise de décision des élus et, de façon générale, dans leur conduite à ce titre;
- 3) Prévenir les conflits éthiques et s'il en survient, aider à les résoudre efficacement et avec discernement ;
- 4) Assurer l'application des mesures de contrôle aux manquements déontologiques.»

[67] Il convient également de mentionner que le Code s'appuie aussi sur des valeurs, énoncées à son article 4 :

#### **« ARTICLE 4. - VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ**

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres (du) (des) conseil(s) de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

##### 1) L'intégrité

Tout membre valorise l'honnêteté, la rigueur et la justice.

##### 2) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public

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.

##### 3) Le respect envers les autres membres, les employés de la municipalité et les citoyens

Tout membre favorise le respect dans les relations humaines. Il a droit à celui-ci et agit avec respect envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions.

## 4) La loyauté envers la municipalité

Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité.

## 5) La recherche de l'équité

Tout membre traite chaque personne avec justice et, dans la mesure du possible, en interprétant les lois et règlements en accord avec leur esprit.

## 6) L'honneur rattaché aux fonctions de membre (du) (d'un) conseil

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des cinq valeurs précédentes : l'intégrité, la prudence, le respect, la loyauté et l'équité. »

[68] Compte tenu des conclusions de faits auxquelles en arrive la Commission quant à la conduite de monsieur Hovington, il faut maintenant se demander si cette conduite constitue un manquement au Code.

[69] La plainte de madame Lavoie questionne deux aspects de la conduite de monsieur Hovington :

- Il a porté atteinte à la réputation de madame Lavoie lors d'une entrevue avec le journaliste Jean Tremblay, laissant entendre que la subvention qu'elle avait demandée à la Ville, au nom de l'Association féminine d'éducation et d'action sociale de Saint-Jean-Vianney (l'AFEAS), avait pour but de « voyager aux frais des contribuables ». A-t-il ainsi contrevenu à l'article 4 du Code, commettant un manquement à une règle déontologique?
- Il a retenu deux chèques de la Ville destinés à l'AFEAS et, ce faisant, s'est servi de son poste de conseiller pour servir ses propres intérêts. A-t-il ainsi contrevenu aux articles 5.3.1, 5.3.2 et 5.7 du Code, commettant un manquement à une ou des règles déontologiques?

[70] Disposons d'abord de l'atteinte à la réputation. Les propos qu'aurait tenus monsieur Hovington et rapportés dans le Journal de Québec le 7 août 2013 sont diffamatoires. À cet égard, ces propos vont à l'encontre de la valeur énoncée au paragraphe 3 de l'article 4 (le respect envers les citoyens). Toutefois, comme le fait remarquer le procureur de monsieur Hovington en citant les affaires *Moreau*, *Leboeuf* et *Arpin*, la Commission ne peut sanctionner des paroles prononcées sur la seule base des valeurs énumérées dans le Code. Elle a réitéré le principe dans *Leboeuf* :

« [84] Au surplus, il n'y a aucune règle déontologique dans le Code d'éthique permettant de sanctionner les propos tenus par un élu, que ce soit à l'égard des citoyens, des employés municipaux ou des membres du conseil. Lorsque le Code d'éthique ne prévoit aucune règle prohibant une conduite ou un comportement reproché, la

Commission ne peut sanctionner une telle conduite ou un tel comportement sur la seule base des valeurs énumérées dans le Code d'éthique. »

[71] Comme aucune règle déontologique prévue au Code ne s'applique à l'atteinte à la réputation, la Commission conclut que monsieur Hovington n'a pas commis un manquement au Code sur cet aspect de la plainte.

[72] Qu'en est-il maintenant de la retenue des chèques en sa possession?

[73] L'article 5.3.1 du Code interdit à un élu d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels. L'article 5.3.2 interdit, quant à lui, 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.

[74] Il n'y a aucune preuve que monsieur Hovington a influencé ou tenté d'influencer la décision d'une autre personne. Il faut donc écarter l'article 5.3.2 du Code, qui ne trouve pas application ici.

[75] Pour qu'il y ait contravention à l'article 5.3.1 du Code, il faut que monsieur Hovington ait agi dans l'exercice de ses fonctions, d'une part, et de façon à favoriser ses intérêts personnels, d'autre part.

[76] Il ne fait aucun doute que monsieur Hovington était dans l'exercice de ses fonctions puisque plusieurs témoins, dont monsieur Hovington, ont indiqué que les chèques destinés aux organismes étaient envoyés au bureau des élus de chaque district et qu'il était normal que les élus procèdent eux-mêmes à la remise des chèques. M<sup>e</sup> Gaudreault qualifie même cette façon de faire de coutumière.

[77] A-t-il agi de façon à favoriser ses intérêts personnels? L'expression « intérêts personnels » n'est pas définie dans le Code. Il faut donc chercher le sens de cette expression en la situant dans son contexte, tel que l'exprime Driedger à propos des règles d'interprétation :

« Aujourd'hui, il n'y a qu'un principe ou qu'une approche : les termes de la loi doivent être lus dans leur contexte global, selon leur sens grammatical et ordinaire en harmonie avec l'économie générale de la loi, avec son objet et avec l'intention du législateur. »<sup>11</sup>

[78] L'article 5.3.1 du Code fait partie d'une section du Code intitulée « Conflits d'intérêts ». Son but est de réprimer les situations où l'élu place ses intérêts personnels en conflit avec ceux de la Ville.

[79] Mentionnons que l'intérêt dont il est question ici n'a pas à être pécuniaire. Il s'agit d'un intérêt ayant une portée plus large que l'intérêt monétaire que pourrait avoir un élu.

---

11. Elmer A. DRIEDGER. *Construction of Statutes*. 2<sup>e</sup> édition, Toronto, Butterworths, 1983, p. 87.

[80] La Commission est d'avis que monsieur Hovington a favorisé ses intérêts personnels au détriment des intérêts de la Ville en retenant les chèques. Deux résolutions avaient été adoptées pour donner une aide financière à l'AFEAS. Une de ces résolutions a été adoptée dans le but d'aider l'organisme à payer l'inscription d'une de ses membres à un congrès provincial en août 2013.

[81] Monsieur Hovington a conservé les chèques pendant près de quatre mois avant de les envoyer par la poste à l'AFEAS. Tel que mentionné précédemment, il a retenu ces chèques dans le but de profiter de l'effet médiatique d'une remise de chèques à l'approche de l'élection, ainsi que pour se venger de l'AFEAS et de madame Lavoie en raison de la candidature de madame Dufour, une membre de l'AFEAS dont madame Lavoie appuie la candidature. Ce faisant, il favorisait ses intérêts personnels, alors que les décisions de la Ville ont été prises au profit de l'AFEAS. En tant qu'élu, il se devait d'appliquer les décisions de la Ville et d'agir de façon objective dans le seul intérêt de la Ville.

[82] Fabien Hovington a donc commis un manquement à l'article 5.3.1 du Code.

[83] Enfin, quant à l'article 5.7 du Code, qui interdit à un membre de détourner à son propre usage un bien appartenant à la Ville, la Commission constate que cette disposition a pour but de combattre les cas d'abus de confiance et de malversation. Cette disposition vise donc à réprimer la fraude et la corruption. Aucune preuve n'a été faite qu'un acte de cette nature aurait été commis par monsieur Hovington.

## **LA SANCTION**

[84] Le 17 septembre 2014, la Commission fait parvenir à monsieur Hovington un avis d'audience sur sanction et l'invite à faire des représentations lors de cette audience prévue pour le 14 octobre 2014.

[85] Après avoir obtenu communication des conclusions de la Commission sur les manquements au Code, les procureurs de monsieur Hovington ont décliné la possibilité d'être entendus sur sanction, préférant faire des représentations par écrit, ce qu'ils ont fait le 2 octobre 2014.

[86] En matière d'éthique et de déontologie municipales, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement, ainsi que des dispositions de la LEDMM et des objectifs poursuivis par le législateur.

[87] De plus, 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.



[88] Lors des représentations sur sanction, M<sup>e</sup> Gaudreault a souligné que, en plus de la gravité du manquement et du rétablissement de la confiance des citoyens envers les institutions et les élus municipaux, il faut tenir compte des antécédents en matière de déontologie. Selon lui, le manquement auquel la Commission conclut se situe en bas de l'échelle de la gravité des manquements déontologiques, il n'y a aucun tort causé à l'AFEAS et monsieur Hovington n'en a retiré aucun bénéfice personnel. De plus, il est d'avis qu'une peine sévère n'aura pas plus d'effet sur la confiance des citoyens envers les institutions et les élus municipaux, qu'une peine légère. Monsieur Hovington n'a aucun antécédent déontologique en douze ans comme membre du conseil municipal. Enfin, il mentionne que monsieur Hovington a déjà eu sa sanction en considérant le traitement médiatique de l'affaire et la perte de l'élection.

[89] La Commission conclut plutôt que les agissements de monsieur Hovington ont causé un certain tort à l'AFEAS. En retenant les chèques pendant près de quatre mois, soit du 24 avril au 7 août 2013, monsieur Hovington a privé l'AFEAS de l'utilisation qu'elle voulait en faire. Cette dernière a cru bon, en raison de la retenue des chèques, de ne pas inscrire de participante au congrès provincial de l'AFEAS. Le manquement de monsieur Hovington a donc nui aux activités de l'AFEAS.

[90] De plus, au-delà du tort causé à l'AFEAS, il faut se rappeler que c'est l'article du journaliste Jean Tremblay qui met un terme aux agissements de monsieur Hovington. Si l'affaire n'avait pas été révélée publiquement, la retenue des chèques se serait poursuivie un mois de plus, comme le démontre la réponse qu'il donne à monsieur Réjean Laforest le ou vers le 5 août 2013, suite à une demande d'intervention de madame Lavoie auprès de ce dernier.

[91] Dans les circonstances, quelle sanction doit être imposée à monsieur Hovington? L'article 31 LEDMM prévoit ceci :

#### **« SANCTIONS**

**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.

Lorsqu'un membre d'un conseil est suspendu, il ne peut siéger à aucun conseil, comité ou commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme, ni recevoir une rémunération, une allocation ou toute autre somme de la municipalité ou d'un tel organisme. »

[92] Le mandat de monsieur Hovington a pris fin en novembre 2013. La suspension doit donc être écartée. Il n'est pas non plus question de l'obtention d'un don, d'une marque d'hospitalité, d'un avantage ou d'un profit retiré par monsieur Hovington.

[93] Deux sanctions sont donc possibles : la réprimande ou la remise de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue pour la période qu'a duré le manquement.

[94] Une simple réprimande ne permettrait pas d'atteindre les objectifs poursuivis par la Loi, ni d'avoir un effet dissuasif. Dans la présente affaire, monsieur Hovington s'est comporté comme s'il faisait un don personnel et non comme s'il avait à remettre la subvention versée par la Ville. Il s'agit d'une confusion dans l'exercice des fonctions qui doit être traitée avec sérieux. En plus de la réprimande, la Commission ordonnera à monsieur Hovington de rembourser toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Ville comme membre du conseil, d'un comité, d'une commission ou d'un organisme, pour la période où a duré le manquement.

[95] Il faut donc établir la période où a duré le manquement. Les chèques ont été reçus au bureau de monsieur Hovington le 24 avril 2013 et ont été postés le 7 août 2013. À partir du moment où André Chouinard appelle à son bureau dans la dernière semaine de mai 2013, monsieur Hovington ne peut avoir de doute quant à la volonté de l'AFEAS de se voir remettre les chèques sans délai en raison de la nécessité de s'inscrire avant juin pour participer au congrès provincial. La date limite, selon les documents du congrès (pièce I-5), est le 1<sup>er</sup> juin 2013, un samedi. La Commission établit donc le début du manquement au 31 mai 2013 et la fin de celui-ci lors de la mise à la poste des chèques, le 7 août 2013.

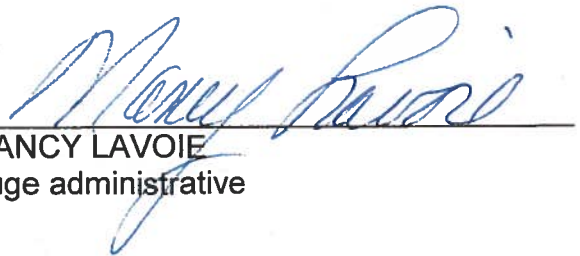
[96] En conséquence, la Commission impose à monsieur Hovington, en plus d'une réprimande, l'obligation de remettre toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Ville comme membre du conseil, d'un comité, d'une commission ou d'un organisme, pour la période du 31 mai au 7 août 2013.

**EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :**

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Fabien Hovington constitue un manquement aux règles prévues à l'article 5.3.1 du *Code d'éthique et de déontologie pour les élus municipaux de Ville de Saguenay*.
- **IMPOSE** à monsieur Fabien Hovington, à l'égard du manquement retenu, les sanctions suivantes :
  - la réprimande;
  - l'obligation de remettre à la Ville de Saguenay, dans les trente jours de la présente décision, toute rémunération, allocation ou autre somme reçue de la Ville comme membre du conseil, d'un comité, d'une commission ou d'un organisme, pour la période débutant le 31 mai 2013 et se terminant le 7 août 2013.



DENIS MICHAUD, vice-président  
Juge administratif



NANCY LAVOIE  
Juge administrative

DM/NL/II

M<sup>es</sup> Claude Gaudreault et David Duchesne  
LES AVOCATS GAUDREULT, SAUCIER, SIMARD, S.E.N.C.  
Pour Fabien Hovington

COPIE CONFORME

Ce ..... 20 ..... jour d'octobre 2014  
CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C.M.Q.