

Commission municipale du Québec

Date : 5 décembre 2014

Dossier : CMQ-65002

**Juges administratifs : Léonard Serafini
Sylvie Piérard**

**Wayne Belvedere
Conseiller municipal sortant
Ville de Baie-D'Urfé**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 25 février 2014, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (la LEDMM), le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmet à la Commission municipale du Québec (la Commission), une demande d'enquête en éthique et déontologie relativement à des manquements à une règle prévue au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Baie-D'Urfé*² (le Code).

[2] Selon la demande d'enquête, Wayne Belvedere, alors qu'il était conseiller municipal, aurait contrevenu au Code en favorisant ses intérêts personnels lors de l'octroi par la Ville à sa compagnie Landcare Independant (Landcare), de contrats pour services de déneigement.

[3] La demande d'enquête reproche à monsieur Belvedere d'avoir contrevenu à l'article 5.3.1 du Code.

[4] Lors de l'audience, Wayne Belvedere est présent et représenté par M^e Jean-Philippe Mayer³.

LA PREUVE

[5] Aux fins de son enquête, la Commission entend le plaignant et l'élu visé, ainsi que trois témoins dont un a été cité en défense.

[6] Au soutien de sa plainte, Gaetano Ionata, le plaignant, produit un cahier de pièces et de documents bien étoffé.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.
2. Règlement no 1100, adopté le 8 novembre 2011.
3. Sorella, Mayer.

[7] La Commission prend également connaissance des pièces produites par les témoins au cours de l'audience.

Les admissions

[8] Par l'entremise de son procureur, Wayne Belvedere fait les admissions suivantes :

- 1) En novembre 2006, il est élu conseiller municipal de la Ville de Baie-D'Urfé;
- 2) Le 22 septembre 2011, il suit un cours en éthique et déontologie pour les élus municipaux donné par l'Union des municipalités du Québec;
- 3) Le 8 novembre 2011, la Ville adopte le Code;
- 4) Le 16 novembre 2011, un avis public d'entrée en vigueur du Code est donné;
- 5) En novembre 2013, monsieur Belvedere n'est pas réélu au poste de conseiller municipal.

Les faits

[9] Le 9 septembre 2008, par résolution du conseil municipal, Landcare, une société par actions en propriété exclusive détenue par Wayne Belvedere, obtient de la Ville un contrat de déneigement pour une période de trois ans, soit pour les saisons 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011. Ce contrat comporte une option de renouvellement pour les saisons 2011-2012 et 2012-2013. Il couvre la période du 15 octobre au 30 avril de chaque année.

[10] Lors de cette séance du conseil, monsieur Belvedere dénonce son intérêt personnel dans le contrat et s'abstient de voter sur la résolution, et ce, tel qu'il appert du procès-verbal.

[11] Le 9 octobre 2012, après l'entrée en vigueur du Code, le contrat de déneigement est renouvelé pour la saison hivernale 2012-2013. Le conseil adopte alors la résolution suivante :

« Renouvellement de contrat – Landcare Independent inc. d'une somme approximative de 107 419,32 \$ (taxes incluses) pour des services de déneigement pour la saison hivernale 2012-2013 dans le cadre de l'appel d'offres TP-2008-020.

ATTENDU QUE la Ville a octroyé un contrat à Landcare Independent inc. par voie de la résolution n° 2008-09-176 pour des services de déneigement pour une période de trois (3) ans, qui incluait deux (2) options de renouvellement;

ATTENDU QUE la Ville a exercé la première option de renouvellement pour la saison hivernale 2011-2012 par voie de la résolution n° 2011-11-256; et

ATTENDU QUE la Ville souhaite exercer la dernière option de renouvellement pour la saison hivernale 2012-2013;

2012-10-50 PAR CONSÉQUENT, il est proposé par le conseiller P. Fletcher, appuyé par la conseillère L. Phelps et **RÉSOLU À L'UNANIMITÉ** :

DE renouveler le contrat avec Landcare Independent inc. d'une somme approximative de 107 419,32 \$ (taxes incluses) pour des services de déneigement pour la saison hivernale 2012-2013 dans le cadre de l'appel d'offres TP-2008-020; et

D'ajuster la somme susmentionnée en fonction du prix du contrat pour 2011-2012 et de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC) selon la formule établie au contrat.

Le directeur général et trésorier certifie que la Ville de Baie-D'Urfé dispose des crédits nécessaires à la catégorie budgétaire correspondant à la nature de cette dépense. »

[12] Lors de cette séance du conseil, monsieur Beldvedere est absent et ne participe pas aux délibérations du conseil.

[13] À la première réunion du conseil postérieure à celle du 9 octobre 2012 à laquelle il participe, soit le 13 novembre 2012, Wayne Belvedere ne divulgue pas la nature générale de son intérêt.

[14] Le 1^{er} octobre 2013, par résolution du conseil, Landcare obtient de la Ville un nouveau contrat de déneigement pour une période de trois ans, soit pour les saisons 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016, comportant une option de renouvellement du contrat pour les saisons 2016-2017 et 2017-2018.

[15] Lors de cette séance, Wayne Belvedere dénonce son intérêt dans le contrat et s'abstient de participer aux discussions du conseil. Il ne vote pas sur la résolution.

Les témoignages

Gaetano Ionata

[16] Monsieur Ionata, le plaignant, se dit surpris de voir que la Ville ait octroyé des contrats de déneigement à Landcare puisque, selon les recherches qu'il a effectuées auprès du Registre des entreprises du Québec (le Registre), cette entreprise était une société par actions en propriété exclusive détenue par monsieur Wayne Belvedere, un élu de la Ville.

[17] Le plaignant déclare qu'il était de notoriété publique à la Ville que Landcare appartenait à monsieur Wayne Belvedere.

[18] Lors de la période de questions à l'assemblée du conseil municipal du 10 septembre 2013, Jacques Laurin, un candidat à la mairie défait lors de l'élection de novembre 2013 et monsieur Ionata questionnent les membres du conseil relativement à l'octroi de contrats de déneigement à Landcare. Wayne Belvedere nie alors être propriétaire de ladite société.

[19] Le 17 septembre 2013, monsieur Ionata rencontre la mairesse et certains autres élus. Il leur démontre alors, avec des extraits du Registre, le conflit d'intérêts qui découle de l'octroi des contrats de déneigement à Landcare.

[20] Lors de cette réunion, la mairesse déclare que ce n'est pas son rôle de surveiller les élus.

[21] Selon les recherches effectuées par le plaignant, le 6 septembre 2013, Wayne Belvedere apparaît encore au Registre comme principal actionnaire de Landcare.

[22] Par contre, lors d'une recherche subséquente effectuée le 17 octobre 2013 au même Registre, le plaignant constate le transfert de contrôle de Landcare à Greg Belvedere, le fils de Wayne.

Greg Belvedere

[23] Greg Belvedere déclare qu'il travaille pour la société par actions Landcare depuis sa constitution, qu'il en est le président depuis 2006, qu'il a acquis le contrôle de la société en 2013, qu'il en est le dirigeant et que son père ne joue plus de rôles au sein de la société, si ce n'est que celui d'être une personne ressource dont l'expertise et les conseils sont sollicités à l'occasion.

Nathalie Hadida

[24] Madame Hadida est directrice générale de la Ville.

[25] La Ville s'est dotée d'une politique sur les appels d'offres. La directrice générale affirme que l'octroi de contrats de déneigement à Landcare, le plus bas soumissionnaire, a été effectué sur recommandation du Service des travaux publics, conformément à cette politique, à la politique de gestion contractuelle et à la *Loi sur les cités et villes*⁴.

[26] Wayne Belvedere a siégé au comité des travaux publics de la Ville. Le rôle de ce comité se limite à étudier les grands projets ou grandes orientations de la Ville en matière de travaux publics et d'infrastructures.

[27] Ce comité est un comité ad hoc qui est indépendant du Service des travaux publics de la Ville et n'a aucune influence ni contrôle sur les décisions de ce service. Il ne joue aucun rôle dans l'octroi des contrats relatifs aux travaux publics et aux travaux d'infrastructures.

[28] Madame Hadida confirme qu'en 2011, lors de l'adoption du Code, une formation en éthique et déontologie a été donnée aux élus par l'Union des municipalités du Québec.

[29] De plus, chaque fois qu'un nouveau conseil municipal est élu, il reçoit une formation donnée par les conseillers juridiques de la Ville. En 2006, une telle formation a été suivie. Toutefois, après l'élection de 2009, comme le mandat de tous les membres de l'ancien conseil municipal a été reconduit par acclamation, la formation n'a pas été donnée.

[30] Chaque année, chaque conseiller dépose sa déclaration des intérêts pécuniaires conformément à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁵ (LERM), mais aucune vérification du contenu de ces déclarations n'est effectuée par les fonctionnaires de la Ville.

[31] Madame Hadida confirme que Wayne Belvedere n'a jamais été un employé du Service des travaux publics de la Ville et, à sa connaissance, n'a jamais tenté d'influencer les membres de ce service. Il n'est jamais intervenu dans la rédaction des cahiers d'appel d'offres concernant les contrats de déneigement.

4. RLRQ, chapitre C-19.

5. RLRQ, chapitre E-2.2.

Brahm Gallay

[32] Brahm Gallay est le comptable de la société par actions Landcare.

[33] Il confirme avoir reçu de Wayne Belvedere au début de l'année 2013, un mandat d'effectuer le transfert du contrôle de la société par actions à son fils Greg.

[34] Il a donc retenu les services d'un avocat pour s'occuper des aspects juridiques de l'opération, et ce, de façon à conclure une planification successorale adéquate et à minimiser les impacts fiscaux.

[35] Selon monsieur Gallay, la date d'entrée en vigueur de l'opération est le 1^{er} mai 2013, bien que la documentation définitive ne lui ait été transmise par l'avocat que le 3 octobre 2013.

[36] Il témoigne que le ou vers le 19 septembre 2013, il a reçu un appel téléphonique de Wayne Belvedere qui lui demandait de finaliser rapidement l'opération.

Wayne Belvedere

[37] Wayne Belvedere nourrissait depuis quelques années le projet de céder la société par actions à son fils et de prendre sa retraite. Depuis son élection en 2006, son fils Greg s'occupait seul des activités quotidiennes de la société par actions alors que lui se concentrait sur son rôle de conseiller municipal.

[38] Il confirme qu'il était de notoriété publique que Landcare lui appartenait.

[39] Il ajoute que dans toutes les formations en éthique qu'il a reçues depuis 2006, il ne lui a jamais été dit qu'il pourrait être inhabile à exercer la fonction de membre du conseil s'il possédait un intérêt dans tout contrat conclu avec la Ville. S'il avait su, il n'aurait pas brigué les suffrages.

[40] Il dépose un accord de vente d'actions de Landcare intervenu le 1^{er} mai 2013 entre lui et son fils et affirme que ce document a été signé le 1^{er} mai 2013. Donc, à son avis, le transfert de contrôle de la société par actions Landcare a eu lieu à cette date.

[41] Toutefois, la copie certifiée du registre des transferts du livre des procès-verbaux de la société par actions produite par Greg Belvedere, ne fait pas état ni ne contient un transfert d'actions dûment signé entre Wayne Belvedere et son fils Greg.

[42] Le 1^{er} octobre 2013, lors de la réunion du conseil municipal à laquelle le nouveau contrat de déneigement à Landcare a été octroyé, Wayne Belvedere déclare avoir un intérêt dans Landcare, et ce, malgré l'accord de vente d'actions précité. Il s'abstient de participer au débat et de voter sur la résolution.

[43] Wayne Belvedere commente sa déclaration des intérêts pécuniaires et explique son abstention de voter comme étant l'expression d'un intérêt moral puisqu'à ce moment, il n'était plus actionnaire de Landcare, quoiqu'il était au courant des activités de cette dernière.

LES REPRÉSENTATIONS

[44] Le contrat octroyé à Landcare par la Ville a fait l'objet d'un appel d'offres public, conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁶.

[45] Contrairement à celui d'autres municipalités, le Code de la Ville de Baie-D'Urfé crée des infractions de responsabilité stricte et la *mens rea* ne doit pas être démontrée.

[46] L'article 5 du Code prévoit les règles qui doivent guider la conduite d'un élu à titre de membre du conseil de la Ville. L'article 5.2 prévoit que ces règles ont notamment pour objectif de prévenir toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la LERM.

[47] En matière d'interprétation des lois, un objectif est utilisé s'il y a un doute quant à l'interprétation d'une disposition. L'article 5.2 ne constitue donc pas une règle et doit être utilisé uniquement aux fins d'interprétation du Code.

[48] L'article 5.3.1 du Code prévoit qu'il est interdit à tout membre du conseil 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. Contrairement à plusieurs codes d'éthique d'autres municipalités, le Code de Baie-D'Urfé ne traite pas de l'intérêt des proches des membres du conseil.

[49] Comme le Code est entré en vigueur le 16 novembre 2011, les manquements reprochés à Wayne Belvedere doivent être postérieurs à cette date.

[50] Il y a donc deux événements qui peuvent constituer un manquement, soit le renouvellement du contrat de déneigement de Landcare effectué par le conseil municipal le 9 octobre 2012 et l'octroi d'un nouveau contrat à Landcare le 1^{er} octobre 2013.

[51] À la séance du conseil du 9 octobre 2012, lorsque le renouvellement du contrat de déneigement pour la saison 2012-2013 a été octroyé à Landcare, Wayne Belvedere était absent.

6. RLRQ, chapitre C-19.

[52] En ce qui concerne le contrat de 2013, la Ville a respecté le processus d'appel d'offres public. Sur recommandation du Service des travaux publics, le conseil municipal a accordé le contrat de déneigement à Landcare, le plus bas soumissionnaire qui s'est conformé au devis. La Ville ne pouvait sans s'exposer à des poursuites en dommages et intérêts, octroyer le contrat à un autre soumissionnaire⁷.

[53] Par ailleurs, Wayne Belvedere n'a pas participé aux délibérations ou voté sur ce point lors de l'assemblée du conseil du 1^{er} octobre 2013.

[54] Dans la rédaction de sa plainte, le plaignant indique que l'élu visé par la demande aurait enfreint l'article 5.3.1 du Code. En conséquence, la Commission ne peut reprocher à monsieur Belvedere d'avoir contrevenu à un autre article du Code tel que l'article 5.3.6.

[55] Un élu poursuivi a le droit de connaître très clairement et très précisément ce qu'on lui reproche de façon à pouvoir se défendre adéquatement. Il n'a surtout pas à deviner la nature des manquements reprochés⁸.

MANQUEMENTS REPROCHÉS

[56] Le 9 octobre 2012, le conseil municipal a renouvelé le contrat de déneigement avec Landcare alors que monsieur Wayne Belvedere était absent; est-ce que dans ce contexte, ce dernier a commis un manquement à l'article 5.3.1 du Code en agissant, en tentant ou en omettant 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 ?

[57] Le 1^{er} octobre 2013, alors que le conseil municipal a octroyé un contrat de déneigement à Landcare et que monsieur Wayne Belvedere s'est abstenu de participer aux délibérations et de voter, est-ce que ce dernier a commis un manquement à l'article 5.3.1 du Code en agissant, en tentant ou en omettant 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 ?

7. *Entreprise P.S. Roy inc. c. Magog (Ville de)*, 2013 QCCA 617.

8. *Cloutier c. Sauvageau et Roy (Avocats)*, 2004 QCTP5 (CanLII); *Cohen c. Optométristes*, (1995) D.D.O.P. 301 (T.P.).

LE CODE

[58] Les dispositions du Code pertinentes à l'analyse du dossier sont les suivantes :

« 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 conseil 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 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.

ARTICLE 5 : RÈGLES DE CONDUITE

5.1 Application

Les règles énoncées au présent article doivent guider la conduite d'un élu à titre de membre du conseil, d'un comité ou d'une commission :

- a) de la municipalité ou,
- b) d'un autre organisme lorsqu'il y siège en sa qualité de membre du conseil 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;
- 2) toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.R.Q., chapitre E-2.2);
- 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.

[...]

5.3.6 Le membre qui est présent à une séance au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle il a directement ou indirectement un intérêt pécuniaire particulier doit divulguer la nature générale de cet intérêt, avant le début des délibérations sur cette question. Il doit aussi s'abstenir de participer à ces délibérations, de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question.

[...]

Lorsque la question à propos de laquelle un membre a un intérêt pécuniaire est prise en considération lors d'une séance à laquelle il est absent, il doit, après avoir pris connaissance de ces délibérations, divulguer la nature générale de son intérêt, dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait. »

L'ANALYSE

[59] 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.

[60] En raison du caractère particulier des fonctions occupées par un élu municipal et des lourdes conséquences que la décision peut avoir sur celui-ci au niveau de sa carrière et de sa crédibilité, plusieurs décisions de la Commission⁹ ont établi que pour conclure à un manquement au Code, la preuve obtenue doit avoir une force probante, suffisante, suivant le principe de la balance des probabilités et être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[61] Wayne Belvedere a été conseiller municipal de novembre 2006 à novembre 2013.

[62] Le Code est entré en vigueur le 16 novembre 2011.

[63] Landcare est une société par actions en propriété exclusive détenue par Wayne Belvedere jusqu'au 1^{er} mai 2013, date à laquelle les actions de ce dernier sont transférées à son fils Greg.

[64] Le 9 septembre 2008, par résolution du conseil municipal, Landcare obtient de la Ville un contrat de déneigement pour une période de trois ans, soit pour les saisons 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011, avec option de renouvellement pour les saisons 2011-2012 et 2012-2013. Il couvre la période du 15 octobre au 30 avril de chaque année.

[65] Le 9 octobre 2012, alors que Wayne Belvedere est absent, sur recommandation du Service des travaux publics, le conseil municipal renouvelle par résolution, pour la saison 2012-2013, un contrat de déneigement avec Landcare, et ce, conformément aux conditions de renouvellement établies dans le contrat de 2008. Ce contrat couvre la période allant du 15 octobre 2012 au 30 avril 2013.

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

[66] Le 13 novembre 2012, à la séance suivante du conseil, monsieur Belvedere ne divulgue pas la nature générale de son intérêt dans le renouvellement de contrat octroyé à Landcare bien que lors de cette séance, les déclarations annuelles des intérêts pécuniaires des membres du conseil aient été déposées par la greffière. Dans la déclaration de monsieur Belvedere, il est indiqué que ce dernier a un intérêt pécuniaire dans Landcare.

[67] Le 10 septembre 2013, durant la période de questions de la séance du conseil municipal, monsieur Belvedere nie avoir un intérêt dans la compagnie Landcare.

[68] Le 1^{er} octobre 2013, par résolution, le conseil municipal octroie un contrat de déneigement à Landcare pour les saisons 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016. Ce contrat est accordé à la suite d'un appel d'offres public. Wayne Belvedere dénonce son intérêt et ne participe pas aux délibérations sur le sujet.

[69] En ce qui concerne le premier reproche, la Commission est d'avis que Wayne Belvedere a commis un manquement en contrevenant à l'article 5.3.1 du Code lors du renouvellement par la Ville, le 9 octobre 2012, du contrat avec Landcare pour la saison 2012-2013.

[70] Pour conclure qu'il y a un manquement au paragraphe 5.3.1 du Code, il faut démontrer que le membre du conseil a agi, tenté d'agir ou omis 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.

[71] Tout d'abord, il faut vérifier si lors du renouvellement, monsieur Belvedere a agi ou tenté d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels.

[72] Dans le cas à l'étude, le contrat de déneigement avec option de renouvellement a été conclu entre Landcare et la Ville le 9 septembre 2008, bien avant l'entrée en vigueur du Code. Les obligations contractuelles entre les parties se sont cristallisées à ce moment. Le 9 octobre 2012, sur recommandation de ses fonctionnaires, la Ville décide d'exercer l'option de renouvellement en vertu de l'engagement contractuel de 2008.

[73] Monsieur Belvedere était absent à la séance du conseil du 9 octobre 2012 et n'a en aucun temps posé de geste positif à cet égard. De plus, Landcare n'avait pas à intervenir puisque la décision de renouveler le contrat pour une autre saison appartenait à la Ville uniquement. Il n'a donc pas agi ou tenté d'agir relativement au renouvellement du contrat, de façon à favoriser ses intérêts personnels.

[74] Cependant, il faut également vérifier si monsieur Belvedere a omis d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels. Pour commettre une faute par omission, l'élu doit avoir un devoir d'agir ou de poser un geste positif.

[75] Les membres d'un conseil municipal sont des administrateurs au sens du *Code civil du Québec*. Ce dernier prévoit ce qui suit :

« LES OBLIGATIONS DES ADMINISTRATEURS ET DE LEURS INHABILITÉS

321. L'administrateur est considéré comme mandataire de la personne morale. Il doit, dans l'exercice de ses fonctions, respecter les obligations que la loi, l'acte constitutif et les règlements lui imposent et agir dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés.

322. L'administrateur doit agir avec prudence et diligence.

Il doit aussi agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale.

[...]

324. L'administrateur doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations d'administrateur.

Il doit dénoncer à la personne morale tout intérêt qu'il a dans une entreprise ou une association susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts, ainsi que les droits qu'il peut faire valoir contre elle, en indiquant, le cas échéant, leur nature et leur valeur. Cette dénonciation d'intérêt est consignée au procès-verbal des délibérations du conseil d'administration ou à ce qui en tient lieu. »

[76] En ce qui concerne les devoirs des élus municipaux, les auteurs Héту et Roy écrivent ce qui suit :

« Les municipalités sont des personnes morales de droit public administrées par des personnes élues par la population pour servir l'intérêt public de nature locale. Les obligations générales du *Code civil du Québec* applicables à tout administrateur d'une personne morale visent également les élus municipaux. Le Code civil édicte que tout administrateur doit agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale (art. 322 C.c.Q.). Il ne peut confondre les biens de la personne morale avec les siens; il ne peut utiliser, à son profit ou au profit d'un tiers, les biens de la personne morale ou l'information qu'il obtient en raison de ses fonctions (art. 323 C.c.Q.). Il doit dénoncer à la personne morale tout intérêt qu'il a dans une entreprise ou une association susceptible de le placer en situation de conflits d'intérêts (art. 324 C.c.Q.)¹⁰. »

10. Jean HÉTU et Alain R. ROY, *Éthique et gouvernance municipale : Guide de prévention des conflits d'intérêts*, 2^e éd., Publications CCH, Brossard, 2013, p.1.

[77] Ils ajoutent :

« De tels principes peuvent aisément s'appliquer aux élus municipaux du Québec pour leur imposer un devoir absolu de s'engager avec loyauté, impartialité et honnêteté dans l'action municipale. N'oublions pas qu'un conseil municipal délibère et décide sur la base de l'intérêt public et en faveur du bien-être de ses citoyens. À titre d'administrateur de la municipalité, l'élu local doit veiller aux intérêts et à la bonne administration de celle-ci (Prud'homme c. Prud'homme, (2002) 4 R.C.S.663, 679)¹¹. »

[78] Les membres d'un conseil municipal ont donc un devoir d'agir avec prudence, honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la Ville.

[79] Dans le présent cas, le contrat conclu en 2008 et son renouvellement mettaient en conflit le devoir de prudence, d'honnêteté et de loyauté de monsieur Belvedere envers la Ville et celui qu'il avait envers Landcare qui, à ce moment, lui appartenait. Son devoir d'agir pour protéger l'intérêt public et les intérêts des citoyens dans l'administration de la Ville le mettait en conflit avec son devoir de protéger les intérêts de sa compagnie.

[80] Le devoir de prudence, d'honnêteté et de loyauté de monsieur Belvedere envers la Ville lui imposait de se départir de sa compagnie, de façon à ne plus avoir d'intérêt personnel dans la compagnie avec laquelle la Ville avait conclu un contrat de déneigement. Il aurait également pu démissionner de son poste de conseiller.

[81] En omettant d'agir, il a favorisé ses intérêts personnels dans l'exercice de ses fonctions.

[82] Dans son appréciation des règles déontologiques applicables, la Commission doit tenir compte des valeurs énoncées dans le Code conformément à l'article 25 de la LEDMM.

[83] Or, l'article 4 du Code, intitulé *Valeurs de la Municipalité*, prévoit spécifiquement que la prudence dans la poursuite de l'intérêt public et la loyauté envers la municipalité sont des valeurs qui servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, pour la conduite des membres du conseil, particulièrement lorsque des situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le Code ou dans les politiques de la Ville.

11. Héту et Roy, p 37.

[84] Cet article explique comme suit 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. »

[85] Pour sa part, la loyauté envers la municipalité y est expliquée de la façon suivante : « Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité. »

[86] De plus, le paragraphe 5.2 du Code édicte que les règles de l'article 5 ont pour objectif de prévenir toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions.

[87] Or, monsieur Belvedere en ayant un intérêt direct dans Landcare, s'est précisément placé dans une situation où son intérêt personnel pouvait influencer son indépendance de jugement dans l'administration de la Ville, et ce, bien qu'il n'ait pas participé à la réunion du conseil du 9 septembre 2012.

[88] Le paragraphe 5.2 prévoit que les règles de l'article 5 du Code ont également pour objectif de prévenir toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la LERM.

[89] L'article 304 de la LERM stipule qu'« est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité, la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil, a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ». L'article 305 de cette loi prévoit des cas d'exception à l'article 304. Toutefois, en l'espèce, aucun de ces cas n'est mis en preuve.

[90] La conclusion du contrat de déneigement de 2008 et de son renouvellement pour les années 2012 et 2013, plaçait monsieur Belvedere dans une situation de conflits d'intérêts au sens de l'article 304. Il s'exposait donc à une poursuite en inhabilité.

[91] Par ailleurs, la Commission est d'avis que la Ville a été complaisante devant un conflit d'intérêts manifeste qui a été au fil des ans toléré et même encouragé. Toutefois, en matière d'éthique et de déontologie, les agissements fautifs de la Ville ne constituent pas une défense valable pour l'élu.

[92] En ce qui concerne le deuxième reproche, la Commission est d'avis que Wayne Belvedere n'a pas commis de manquement au paragraphe 5.3.1 du Code en agissant, en tentant ou en omettant d'agir, pour empêcher que, le 1^{er} octobre 2013, le contrat avec Landcare soit octroyé pour les saisons 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016.

[93] À ce moment, Wayne Belvedere n'avait plus d'intérêt personnel dans Landcare puisque depuis le 1^{er} mai 2013, cette dernière appartenait à son fils Greg qui en dirigeait la destinée depuis un bon nombre d'années.

[94] De plus, la preuve démontre que Wayne Belvedere n'a pas non plus, de façon abusive, favorisé les intérêts de toute autre personne puisqu'il n'a pas participé aux délibérations ni n'a voté sur la résolution.

[95] En effet, le contrat de déneigement est octroyé le 1^{er} octobre 2013 à Landcare, le plus bas soumissionnaire, après un processus d'appel d'offres public. Le processus d'octroi de contrat a donc été suivi sans que les intérêts de Landcare ou que ceux de Greg Belvedere n'aient été favorisés d'une quelconque façon.

[96] En n'intervenant pas pour empêcher la conclusion du contrat de déneigement du 1^{er} octobre 2013, Wayne Belvedere n'a donc pas favorisé ses intérêts personnels ni, d'une manière abusive, ceux d'une autre personne.

[97] Au terme de son enquête, la Commission conclut que Wayne Belvedere a commis un manquement au paragraphe 5.3.1 du Code en omettant d'agir pour empêcher que le contrat de déneigement entre la Ville et Landcare soit renouvelé pour la saison 2012-2013, mais n'a pas commis de manquement au même paragraphe relativement à l'octroi d'un nouveau contrat entre les parties le 1^{er} octobre 2013.

LA SANCTION

[98] Le 31 octobre 2014, la Commission fait parvenir à monsieur Belvedere un avis d'audience sur sanction précisant ses conclusions sur le manquement à l'article 5.3.1 du Code et l'invite à faire des représentations lors d'une audience prévue pour le 13 novembre 2014.

[99] Le procureur de monsieur Belvedere a préféré transmettre à la Commission des représentations écrites que cette dernière a reçues le 10 novembre 2014.

[100] 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.

[101] 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.

[102] Dans ses représentations sur sanction, le procureur de monsieur Belvedere ne suggère pas de sanction précise.

[103] Il soumet que son client n'est plus impliqué dans la politique municipale et n'est plus propriétaire de Landcare, qu'il a suivi des formations en éthique et déontologie, qu'il n'a exercé aucune influence auprès de quiconque dans le but que les contrats de déneigement soient octroyés à sa compagnie. De plus, le procureur ajoute que tous les membres du conseil, le directeur général et le greffier de la Ville étaient au courant de la situation. Personne n'a jamais soulevé le fait que cela causait un problème de nature juridique.

[104] 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. »

[105] Le mandat de monsieur Belvedere 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 Belvedere.

[106] 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.

[107] La Commission est d'avis qu'une réprimande ne permettrait pas d'atteindre les objectifs poursuivis par la Loi, ni d'avoir un effet dissuasif.

[108] La Commission ordonne donc à Wayne Belvedere 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 qu'a duré le manquement.

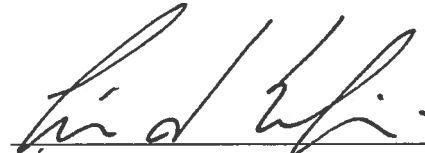
[109] Le renouvellement du contrat de déneigement couvrait la période allant du 15 octobre 2012 au 30 avril 2013.

[110] En conséquence, la Commission impose à Wayne Belvedere, 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 15 octobre 2012 au 30 avril 2013.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** Wayne Belvedere, conseiller municipal sortant, en omettant d'agir lors du renouvellement le 9 octobre 2012 d'un contrat de déneigement entre la Ville de Baie-D'Urfé et Landcare Independant, a favorisé ses intérêts personnels et ainsi contrevenu au paragraphe 5.3.1 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Baie-D'Urfé*.
- **IMPOSE** à Wayne Belvedere, pour ce manquement, l'obligation de rembourser à la Ville de Baie-D'Urfé, dans les trente (30) jours de la date de la présente décision, le salaire et les allocations qu'il a reçus pour la période comprise entre le 15 octobre 2012 et le 30 avril 2013, inclusivement.

- **CONCLUT QUE** la conduite de Wayne Belvedere relative au contrat de déneigement du 1^{er} octobre 2013 octroyé à Landcare Independant, ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Baie-D'Urfé.*



LÉONARD SERAFINI
Juge administratif



SYLVIE PIÉRARD
Juge administrative

LS/SP/lg

M^e Jean-Philippe Mayer
SORELLA, MAYER
Pour l'élu visé Wayne Belvedere

COPIE CONFORME

Ce 5 jour d 2 de 2014.
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.