

Commission municipale du Québec

Date : Le 5 août 2015

Dossier : CMQ-65324

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Sylvie Piérard**

**Personne visée par l'enquête : Ludo Bielen
Conseiller de la Municipalité de
Mont-Saint-Grégoire**

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

DÉCISION SUR REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

LA DEMANDE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie transmise par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire le 11 février 2015, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] Cette demande allègue que Ludo Bielen, conseiller municipal de la municipalité de Mont-Saint-Grégoire, a eu une conduite dérogatoire au *Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux*², en se plaçant en situation de conflit d'intérêts. Plus précisément, la demande lui reproche d'avoir voté sur une procédure de modification au règlement de zonage les 1^{er} octobre, 11 novembre et 2 décembre 2013³, et ce, alors qu'il avait un intérêt personnel dans la modification.

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[3] Le 29 juin 2015, la procureure de monsieur Bielen dépose une requête en irrecevabilité au motif d'absence de fondement juridique de la demande d'enquête.

[4] Le 14 juillet 2015, la Commission entend les représentations sur ce moyen préliminaire.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement numéro 2011-204 de la municipalité de Mont-Saint-Grégoire.

3. Règlement numéro 2013-185-03 modifiant le Règlement numéro 2009-185 intitulé zonage.

LES REPRÉSENTATIONS

Représentations de la procureure de Ludo Bielen

[5] Selon la procureure de monsieur Bielen, même en tenant les faits allégués pour véridiques, il est manifeste que la demande d'enquête est non fondée en droit et n'a aucune chance de succès. Il est donc inutile de tenir l'enquête.

[6] Elle soutient que la demande de modification au règlement de zonage sur laquelle monsieur Bielen a voté, a été faite à la demande du plaignant⁴ et qu'aucun fait allégué dans la demande ne peut mener à la conclusion que monsieur Bielen aurait un intérêt personnel à l'égard de cette modification. La Commission ne peut donc conclure à un manquement de l'élu à son code d'éthique et de déontologie.

[7] La plainte ne fait état d'aucun fait réel et palpable ni d'aucune preuve tangible qui puisse donner ouverture à une enquête à l'égard du manquement reproché.

[8] La procureure de monsieur Bielen rappelle que la Commission ne peut accorder aux doutes, aux impressions, aux insinuations ou aux soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un manquement à une règle d'un code d'éthique et de déontologie.

Représentations de la procureure indépendante de la Commission

[9] De son côté, la procureure de la Commission rappelle les principes applicables en matière d'irrecevabilité. Elle précise que la Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire si, à la lecture de ces dernières, elle est convaincue qu'elles n'ont aucune chance de succès et qu'il est inutile de tenir une enquête. Elle explique également les principes généraux applicables en matière disciplinaire et en matière d'irrecevabilité en vertu du *Code de procédure civile*⁵.

[10] La procureure constate que la plainte dans le présent dossier ne donne pas ouverture à la conclusion que l'élu se serait placé en conflit d'intérêts en votant sur la modification au règlement de zonage, même en prenant les faits allégués pour avérés.

[11] Elle est d'avis que la requête de la procureure de l'élu devrait donc être accueillie.

4. Résolution 2013-10-6598 du conseil municipal, adoptée le 1^{er} octobre 2013.

5. RLRQ, chapitre C-25.

L'ANALYSE

[12] La présente demande d'enquête est déposée en vertu de la LEDMM. Dans l'exercice de cette juridiction, le mandat de la Commission est d'enquêter afin de déterminer si un élu a commis ou non un manquement à son code d'éthique et de déontologie et, le cas échéant, de le sanctionner.

[13] La Commission a récemment rappelé que dans l'intérêt public, le rejet à un stade préliminaire d'une demande d'enquête est assujéti à des critères rigoureux⁶.

[14] Comme elle l'a établi dans l'affaire *Dépatie*⁷, la Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés dans la demande, elle est convaincue qu'il n'y a aucune chance de conclure à un acte dérogatoire de l'élu et qu'il est inutile de tenir une enquête :

« [8] La Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire, même si elles ont passé le test de l'examen préalable du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, selon l'article 20 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (la Loi).

[9] Toutefois, elle doit être convaincue, à la lecture des plaintes, que celles-ci n'ont aucune chance de succès et qu'il est inutile de tenir une enquête.

[...] »

[15] Dans le dossier à l'étude, le conseil municipal a modifié le règlement de zonage de la municipalité, à la demande du plaignant⁸, dans le but de créer la zone IA-2 et de modifier les définitions de « camp équestre » et de « centre équestre »⁹.

[16] Le manquement reproché à l'élu dans la plainte est d'avoir voté sur cette modification au règlement alors qu'il avait un intérêt personnel puisqu'il était voisin du plaignant et que son terrain était dans la zone visée par la modification au règlement.

6. *Jolin*, CMQ-65314, 19 mai 2015, par. 27 et 28.

7. *Dépatie*, CMQ-65091, 19 mars 2015.

8. Préc. note 4.

9. Règlement numéro 2013-185-03 modifiant le Règlement numéro 2009-185 intitulé zonage.

[17] L'article 1 du Code d'éthique et de déontologie prévoit ce qui suit :

« 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.

[...] »

[18] En se référant aux principes d'interprétation des cours supérieures, la Commission a établi que l'intérêt doit être réel et palpable :

« [62] Les tribunaux supérieurs, notamment la Cour d'appel dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Duchesneau* a décidé que l'intérêt pécuniaire ne doit pas être que théorique mais qu'il doit être « palpable et réel ». Sur ce point, l'Honorable juge France Thibault s'exprime ainsi au nom de la Cour :

« En examinant l'effet palpable et réel des décisions auxquelles l'intimé a participé, le premier juge pouvait déterminer si celles-ci étaient de nature à lui procurer un avantage pécuniaire. Il a conclu que non. Je ne puis voir aucune erreur dans cette conclusion. Le prolongement des rues visées les laissait à une distance appréciable du lot 711-7 C.G. de sorte qu'il n'était pas possible d'y associer un effet sur la valeur du lot de l'intimé ou sur son développement. »

[63] La Cour d'appel qui a retenu le même principe dans l'affaire *Québec (Procureur général du Québec) c. Bouchard*, s'exprime ainsi :

« (...), il ne faut pas opposer l'intérêt pécuniaire particulier du maire à celui des autres propriétaires ayant bénéficié des travaux, mais plutôt vérifier « l'effet palpable et réel des décisions » prises par le conseil municipal pour déterminer si elles sont de nature à procurer un avantage pécuniaire au maire, l'idée étant d'éviter les situations où ce dernier pourrait avoir à choisir entre son intérêt personnel et celui des autres citoyens. »

[64] La Commission est d'avis que les principes d'interprétation de la notion « d'intérêt pécuniaire particulier » que l'on retrouve dans les décisions de la Cour d'appel et dans la doctrine, doivent sans aucun doute, s'appliquer dans le présent dossier. »¹⁰

10. *Dignard*, CMQ-64717, 31 janvier 2014.

[19] L'intérêt doit également être distinct de l'intérêt général :

« [95] Lorsqu'on analyse la situation pour déterminer si une personne a voulu favoriser dans l'exercice de ses fonctions son intérêt personnel, il est nécessaire d'analyser la situation sous un angle plus large que le seul intérêt pécuniaire.

[96] Dans ce cas-ci, la preuve démontre que monsieur Grimaudo n'avait aucun intérêt personnel, pécuniaire ou non, dans les questions soumises au conseil municipal ou dans le projet du Lac des Dunes. L'intérêt de monsieur Grimaudo n'était pas distinct de l'intérêt général. »¹¹

[20] Dans le dossier de monsieur Bielen, la Commission est d'avis que même si les faits allégués dans la plainte étaient prouvés, il n'y aurait pas ouverture à la conclusion que monsieur Bielen a commis un manquement à son code d'éthique et de déontologie.

[21] Les éléments allégués dans la plainte ne démontrent pas un intérêt réel ou palpable de monsieur Bielen ni un intérêt distinct de l'intérêt général. Ces éléments sont trop vagues et imprécis.

[22] Le seul fait pour monsieur Bielen d'être voisin du plaignant ou d'être dans la zone visée par la modification au règlement de zonage, n'est pas en soi suffisant pour établir l'existence d'un conflit d'intérêts lorsqu'il vote sur la modification au règlement de zonage. De plus, soulignons que la demande de modification a été faite à la demande du plaignant.

[23] La Commission est d'avis qu'en fonction des faits allégués dans la plainte, qui doivent être tenus pour avérés à cette étape, il n'y a aucune chance de conclure à un acte dérogatoire de l'élu et qu'il est inutile de tenir une enquête. Aucun de ces faits ne permettrait à la Commission de conclure à un manquement après l'instruction de la plainte.

11. *Grimaudo*, CMQ-64858, 28 novembre 2014

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** la requête préliminaire en irrecevabilité.

- **MET FIN** à l'enquête en éthique et déontologie.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif



SYLVIE PIÉRARD
Juge administrative

TU/SP/lg

Me Éline Francis
PARADIS LEMIEUX FRANCIS
Pour Ludo Bielen

Me Agnès Pignoly
LECHASSEUR AVOCATS LTÉE
Pour la CMQ