

Commission municipale du Québec

Date : 31 août 2017

Dossier : CMQ-65452

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

**Personne visée par l'enquête : Justin Bessette, conseiller
Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

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

[2] La demande d'enquête déposée par Robert Meloche (le plaignant), allègue que Justin Bessette, conseiller à la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, a eu une conduite dérogatoire en se plaçant en situation de conflit d'intérêts à plusieurs reprises et ainsi manqué aux obligations prévues au *Code d'éthique et de déontologie* applicable aux membres du Conseil municipal de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu².

[3] Plus spécifiquement, la demande reproche à monsieur Bessette, les manquements suivants :

1. Le ou vers le 13 janvier 2014, lors d'un échange téléphonique relativement à la propriété du 337, rue Collin à Saint-Jean-sur-Richelieu, il aurait intimidé une employée du Service de sécurité incendie, madame Nathalie Michaud, et lui aurait manqué de respect, contrevenant ainsi à l'article 10.2 du Code d'éthique;
2. Le ou vers le 16 juin 2014, lors d'une rencontre tenue à l'hôtel de ville en compagnie du maire, du directeur général et de plusieurs cadres, il aurait tenu ou émis, à l'égard du chef de la Division prévention du Service de sécurité incendie de Saint-Jean-sur-Richelieu, monsieur Robert Meloche, des propos diffamatoires, humiliants, offensants ou susceptibles de porter atteinte à son intégrité ou à sa réputation ou aurait manqué de respect à l'égard de celui-ci, contrevenant ainsi aux articles 11 et 12 du Code d'éthique;
3. Le ou vers le 9 décembre 2014, lors d'une rencontre tenue à la caserne au sujet de l'immeuble situé au 337, rue Collin, il aurait manqué de respect à

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement n° 1039 édictant un code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du conseil municipal de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu*, entré en vigueur le 5 décembre 2011 et modifié par le *Règlement n° 1148 : Règlement modifiant le règlement n° 1039 édictant un code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du conseil municipal de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu* entré en vigueur le 23 avril 2013. Le *Règlement 1222 édictant un code d'éthique et de déontologie révisé* entré en vigueur le 29 janvier 2014.

l'égard d'un employé du Service de sécurité incendie, monsieur Jean-François Di Iorio, contrevenant ainsi à l'article 12 du Code d'éthique;

4. Entre le 13 janvier 2014 et le 11 décembre 2014, lors de divers échanges avec des employés, des cadres et des élus de la municipalité, il aurait agi ou tenté d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou se serait prévalu de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision du personnel du Service de sécurité incendie, contrevenant ainsi aux articles 6.1 et 6.2 du Code d'éthique;
5. Le ou vers le 17 juin 2014, en demandant au Service de sécurité incendie de mener une visite de prévention dans un immeuble qu'il envisageait d'acquérir, il aurait agi ou tenté d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou il se serait prévalu de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision des employés du Service de sécurité incendie de mener cette inspection préventive ou il aurait utilisé les ressources de la municipalité à des fins personnelles, contrevenant ainsi aux articles 6.1, 6.2 et 7 du Code d'éthique;
6. Le ou vers le 9 décembre 2014, lors d'une rencontre tenue à la caserne au sujet de l'immeuble situé au 375, rue Vaudreuil, il aurait manqué de respect à l'égard d'une employée du Service de sécurité incendie, madame Nathalie Cardin, contrevenant ainsi à l'article 12 du Code d'éthique.

[4] Lors des journées d'audience, le conseiller Bessette est présent et représenté par M^{es} Alain Dubois et Frédéric Beaulne³. M^e Nicolas Dallaire⁴ agit à titre de procureur indépendant.

[5] La Commission examine également les documents produits au soutien de la demande et les pièces déposées au cours des audiences.

LA PREUVE

Les faits

[6] Monsieur Justin Bessette est conseiller de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu depuis novembre 2009. Il y représente le district numéro 2.

[7] Il exploite avec son frère une ferme en plus d'être propriétaire de plusieurs immeubles locatifs situés dans la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu.

3. Dubois et Associés.

4. D'Aragon Dallaire.

[8] Cette plainte s'inscrit dans un litige concernant la conformité aux lois et règlements en matière de sécurité incendie de plusieurs immeubles appartenant aux frères Bessette.

Intervention auprès de Nathalie Michaud

[9] Nathalie Michaud est technicienne en prévention incendie, au Service de sécurité incendie de la Ville (SSI). Elle reçoit un mandat de son supérieur, Robert Meloche, chef de la Division prévention du SSI, d'effectuer une visite préventive de l'immeuble situé au 337, rue Collin, afin d'en vérifier la conformité avec la réglementation en matière de sécurité incendie.

[10] L'inspection de cet immeuble a lieu le 12 novembre 2013.

[11] À l'époque, elle ne sait pas que cet immeuble appartient au conseiller municipal Bessette.

[12] Au début du mois de janvier 2014, monsieur Bessette reçoit une correspondance du SSI suite à la visite préventive de cet immeuble effectuée par la technicienne en prévention. Cet avis fait état de la non-conformité de son immeuble à la réglementation en matière de prévention d'incendie, notamment l'absence de système d'alarme incendie et l'emplacement des laveuse et sècheuse.

[13] Le 13 janvier 2014, monsieur Bessette se rend aux bureaux du Service de sécurité incendie pour y rencontrer madame Michaud. Il souhaite discuter avec elle de l'inspection qu'elle a faite dans son immeuble de la rue Collin, et de la lettre transmise le 8 janvier 2014. Dès qu'il la rencontre, il lui mentionne qu'il est un conseiller municipal de la Ville. Il s'exprime alors ainsi : « Tu sais qui je suis? Je suis ton boss! ».

[14] Plus tard, dans l'après-midi, monsieur Bessette communique à nouveau avec elle et lui fait part de ses démarches en vue de l'installation d'un système d'alarme-incendie. Il lui précise que les coûts sont d'au moins 20 000 \$ et qu'il trouve cela très cher. Elle lui mentionne que le montant qu'il avance semble exagéré.

[15] Lors de cette conversation, monsieur Bessette est mécontent et lui parle de certaines erreurs qu'il a constatées dans son dossier. Il n'est pas heureux de la situation mais reste poli.

[16] Il se plaint également que le Service d'urbanisme exige des plans d'architectes pour le projet de réaménagement de l'espace laveuse-sècheuse.

[17] À cette occasion, il déclare à la technicienne en prévention :

« En tant que conseiller, je dois te dire, que vous devriez vous rencontrer et vous parler plus, puis travailler ensemble. »

Il ajoute :

« Là, je te parle en tant que conseiller. Les délais que tu donnes sont vraiment pas réalistes, faut les changer. »

[18] Celle-ci lui répond que pour la réglementation, il devra s'adresser à son supérieur, le chef de la Division prévention du SSI.

[19] Plus tard dans la conversation, monsieur Bessette lui dit :

« T'sais, j'avais pas l'air d'un conseiller quand je suis venu ce matin, mais quand je suis mieux habillé, ça fait un look, c'est pas la même game ».

[20] Madame Michaud rétorque qu'elle traite tous les dossiers de la même façon.

[21] Lors des discussions que monsieur Bessette a avec madame Michaud, il s'adresse à elle, parfois à titre de citoyen et d'autres fois à titre de conseiller.

[22] Au cours d'une de leurs conversations, il s'adresse à elle en débutant sa phrase par « tu sais la petite » ou en utilisant des termes similaires. À d'autres reprises, il lui dit : « je suis ton boss ».

[23] Le 16 janvier 2014, elle transmet une nouvelle lettre à monsieur Bessette relativement aux déficiences constatées dans l'immeuble.

[24] Le 27 mai 2014, elle envoie un nouveau rapport d'inspection à monsieur Bessette pour l'informer que certaines déficiences dans son immeuble ne sont toujours pas corrigées, malgré un délai de quatre mois.

Échange avec Robert Meloche

[25] Le 14 janvier, monsieur Robert Meloche, le chef de la Division prévention, a une conversation avec monsieur Bessette, relativement au rapport d'inspection de son immeuble de la rue Collin. Ce dernier lui reproche alors le travail des employés de son service.

[26] Monsieur Meloche lui rappelle qu'il y a un comité de sécurité publique et un comité d'urbanisme pour discuter de ce genre de problème.

[27] Le 20 janvier 2014, monsieur Bessette communique à nouveau avec monsieur Meloche, et se plaint que son service n'applique pas la réglementation de façon correcte et que les délais imposés aux citoyens pour apporter les correctifs requis sont vraiment trop courts.

[28] Monsieur Meloche demande à M^e Senneville, greffière de la Ville, une opinion juridique relativement aux normes du *Code national de prévention des incendies* (CNPI), applicables aux immeubles de monsieur Bessette. Il reçoit l'opinion juridique le 4 février 2014.

[29] Monsieur Bessette a un échange avec M^e Hébert, avocat de la Ville, sur ces questions.

Réunion du comité de sécurité publique

[30] Le 6 février 2014, une réunion du comité de sécurité publique est convoquée par le directeur général. Cette rencontre se déroule en compagnie des membres du comité et des cadres du Service de sécurité incendie de la Ville. Monsieur Bessette est présent à titre de membre de ce comité.

[31] Cette rencontre a pour but de convaincre monsieur Bessette du bien-fondé des corrections requises et lui faire comprendre la réglementation en matière de sécurité incendie.

[32] Au cours de cette rencontre, monsieur Robert Meloche fait une présentation sur la réglementation applicable en matière de prévention des incendies à la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu.

[33] L'essentiel de la rencontre tourne autour de la réglementation que les propriétaires d'immeubles locatifs doivent respecter en matière de sécurité incendie. À cette occasion, monsieur Bessette fait part de ses préoccupations et des difficultés qu'il vit avec ses immeubles dans ce domaine. Ce dernier est insatisfait de la réglementation municipale en matière de prévention et de sécurité incendie ainsi que des délais accordés par ce service pour compléter les correctifs requis afin de se conformer à la réglementation.

[34] Monsieur Bessette fait référence uniquement à ses immeubles et à son contentieux avec la Ville. Il ne fait aucunement référence au dossier qu'un autre citoyen aurait avec la Ville. Il fait état notamment de l'obligation de relocaliser la laveuse et la sècheuse et certaines autres installations non-conformes.

[35] De plus, il est d'avis que les recommandations du SSI lui coûteront trop cher.

[36] Louise O'Caine, secrétaire administrative à la Direction générale, confirme que la réunion est organisée pour parler des propriétés de monsieur Bessette et de ses différents dossiers.

[37] Cette rencontre se termine avec le constat qu'il faut modifier certaines lettres et adoucir certains délais.

Rencontre avec Nathalie Cardin

[38] En juin 2014, Nathalie Cardin, technicienne en prévention incendie, effectue une visite préventive au 375, rue Vaudreuil, à la demande de monsieur Bessette, une propriété que celui-ci veut acquérir.

[39] À cette occasion, elle constate certaines déficiences qui devaient être corrigées et transmet au propriétaire une lettre à cet effet.

[40] Malgré la correction des irrégularités, monsieur Bessette a omis de faire parvenir les rapports attestant de l'installation et de la mise en service du système d'alarme incendie. Un avis de non-conformité lui est donc transmis.

[41] Monsieur Bessette téléphone à madame Cardin, le 8 décembre 2014, afin d'obtenir un document attestant de la conformité de son immeuble.

[42] Le 9 décembre 2014, il se présente à la caserne pour la rencontrer.

[43] Il s'adresse d'abord à la réceptionniste et lui demande : « C'est qui l'imbécile qui m'a envoyé cette lettre. »

[44] Par la suite, madame Cardin reçoit monsieur Bessette qui lui parle de la lettre qu'il a reçue. Elle lui explique les raisons de la transmission de l'avis.

[45] À cette occasion, elle lui explique que son service ne peut lui remettre de lettre confirmant que son immeuble est conforme. Il manque toujours les rapports demandés le 27 novembre 2014.

[46] Madame Cardin n'est pas à l'aise. Monsieur Bessette démontre une attitude condescendante et s'adresse à elle comme si elle n'avait pas l'autorité requise pour agir.

Rencontre avec Jean-François Di Iorio, technicien en prévention incendie

[47] Le 20 août 2014, monsieur Di Iorio, technicien en prévention incendie, effectue une nouvelle visite à l'immeuble sur la rue Collin, et constate l'évolution des travaux

visant la conformité de l'immeuble au règlement. Monsieur Di Iorio remplace madame Michaud dans ce dossier.

[48] Monsieur Di Iorio confirme que la majorité des correctifs n'ont pas été effectués. Une lettre est transmise à monsieur Bessette le 28 août 2014, pour l'informer des déficiences qui n'ont pas encore été corrigées.

[49] Le 13 novembre 2014, après une inspection, monsieur Di Iorio confirme que les travaux requis pour l'immeuble de la rue Collin sont faits.

[50] Le 9 décembre 2014, monsieur Bessette se rend au bureau du Service de sécurité incendie afin de discuter de la situation, et des différentes correspondances et inspections concernant son immeuble situé sur la rue Collin.

[51] Il désire obtenir une lettre confirmant que cet immeuble respecte maintenant la réglementation municipale en matière de prévention d'incendie. Il rencontre alors le technicien en prévention Di Iorio en charge de ce dossier.

[52] Celui-ci l'informe qu'il ne peut lui fournir cette lettre puisqu'il n'a pas le rapport d'inspection de son réseau d'alarme incendie. Il doit lui répéter à quelques reprises qu'il n'est pas de sa responsabilité de chercher à obtenir le rapport d'inspection et, qu'habituellement, les gens apportent les documents demandés.

[53] Monsieur Di Iorio a l'impression que monsieur Bessette lui reproche de ne pas bien faire son travail. Comme il trouve la situation bizarre, il en discute, avec monsieur Meloche.

[54] Lorsqu'il rencontre monsieur Bessette, le technicien en prévention incendie ignore que ce dernier est conseiller municipal. Il l'apprend par la suite en échangeant avec la réceptionniste et monsieur Dubois.

Réunion du 16 juin 2014 à l'hôtel de ville

[55] Le 16 juin 2014, le maire, monsieur Michel Fecteau convoque une réunion à la demande du directeur général; sont présents, messieurs Justin Bessette, Daniel Desroches, directeur général, Jean-Pierre Laporte, directeur du Service incendie, Jean-Marc Paquet, superviseur, et Robert Meloche. À cette occasion, il y a une discussion sur les aspects techniques de la réglementation en matière de sécurité incendie.

[56] La rencontre avait pour but de trouver une solution pour les dossiers de monsieur Bessette.

[57] Le maire reproche à monsieur Bessette d'utiliser un langage inapproprié pour un élu. Selon lui, la politique établit, la façon adéquate de se plaindre d'une situation personnelle; il doit s'adresser directement au directeur général.

[58] Il ajoute que les employés de la Ville se sentent interpellés par monsieur Bessette lorsque ce dernier s'adresse à eux. Il a une attitude qui n'est pas responsable et adéquate.

[59] Lors de cette rencontre du mois de juin 2014, monsieur Bessette déclare qu'il n'a pas assisté à cette rencontre à titre d'élu.

[60] Lors de cette réunion et malgré les versions contradictoires, monsieur Meloche, est interpellé quant à ses fonctions antérieures comme inspecteur. Monsieur Bessette lui reproche d'avoir émis des permis illégaux à un promoteur qui a construit plusieurs immeubles alors que monsieur Meloche travaillait au Service de l'urbanisme.

[61] Selon le maire, le directeur général et monsieur Meloche, la convocation d'un conseiller municipal visé par un rapport d'inspection à une telle rencontre est exceptionnelle. Il n'y a selon eux, aucun précédent.

[62] Le maire précise qu'aucun citoyen n'a eu le privilège de le rencontrer avec un représentant de l'administration municipale pour ce type de dossier qui est la responsabilité du Service d'incendie.

Lettre du président du Syndicat

[63] Monsieur Jocelyn Bourdon, président SCFP, section locale 4134, transmet à monsieur Bessette cette lettre :

« M. Bessette,

Je vous écris cette lettre suite à votre visite du 9 décembre dernier au Service de sécurité incendie où vous avez rencontré des techniciens en prévention incendie concernant deux (2) immeubles pour lesquels vous êtes propriétaire.

Lors de cette visite, vous auriez tenu des propos inacceptables envers des membres que nous représentons en plus d'avoir eu une attitude inappropriée dans une telle situation.

Je tiens à vous affirmer que ces membres exécutent leur travail de façon professionnelle et ce, avec tout citoyen. Par conséquent, nous ne pouvons tolérer un tel comportement, surtout venant d'un membre du conseil municipal.

J'aimerais également vous rappeler que vous avez un certain devoir de réserve à observer de par votre fonction et que vous vous devez de respecter le règlement édictant le code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du conseil municipal de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, adopté à la séance ordinaire du 20 janvier 2014, séance où vous étiez présent.

Nous comptons sur votre collaboration afin que ce genre de situation ne se reproduise plus sans quoi, nous devons entreprendre d'autres démarches que nous jugerons appropriées.

Jocelyn Bourdon, président
SCFP, section locale 4134

c.c. M. Michel Fecteau, maire
M. Daniel Desroches, directeur général
M. Jean-Pierre Laporte, directeur service sécurité incendie »

Directeur Général

[64] Le 20 août 2014, monsieur Desroches, convoque monsieur Bessette à son bureau pour discuter avec lui et un architecte, dans le but de trouver une solution à son dossier.

OBSERVATIONS

Le procureur indépendant

[65] M^e Nicolas Dallaire, procureur indépendant de la Commission, rappelle les manquements reprochés au conseiller Bessette, la jurisprudence sur le degré de preuve requis et l'application de la règle relative au respect.

[66] Il réfère la Commission aux décisions pertinentes en matière de conflits d'intérêts et établit les liens avec les manquements reprochés à monsieur Bessette.

[67] Il rappelle qu'en matière de conflits d'intérêts, l'intérêt de l'élu doit être distinct de l'intérêt général.

Les procureurs de l'élu

[68] Selon M^e Frédéric Beaulne, la jurisprudence de la Commission établie que la preuve retenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté⁵.

[69] D'autre part, M^e Beaulne plaide que monsieur Bessette n'agissait pas dans le cadre de ses fonctions lors de la discussion qu'il a eu avec les employés du SSI et lors de la rencontre avec le maire à l'hôtel de ville. De plus, les propos qu'il a tenu ne démontrent pas de façon claire et sans ambiguïté un cas d'impolitesse, un manque de respect ou un acte d'intimidation.

5. *Savoie*, CMQ-64248, 11 septembre 2013.

[70] Enfin, M^e Beaulne soumet que la preuve prépondérante établit que monsieur Bessette n'a pas utilisé, ni ne s'est prévalu de son statut de conseiller dans le but de favoriser ses intérêts personnels.

ANALYSE

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

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

[73] Pour conclure qu'un élu a manqué à ses obligations déontologiques, la Commission doit être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions, a une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités. La preuve retenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[74] Enfin, la Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise que :

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

[75] Pour les périodes concernant les manquements allégués, deux codes d'éthique s'appliquent.

[76] Le premier code est le Règlement 1039⁶, qui est en vigueur jusqu'au 23 avril 2013 et les articles pertinents sont les suivants :

« ARTICLE 6 Conflits d'intérêts

6.1 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.

6. Op. cité note 2.

6.2 Il est interdit à tout membre du Conseil 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 du Conseil est réputé ne pas contrevenir au présent code lorsqu'il bénéficie des exceptions prévues aux quatrième et cinquième alinéas du paragraphe 6.7.

[...]

ARTICLE 7 Utilisation des ressources de la municipalité

Il est interdit à tout membre du Conseil d'utiliser les ressources de la municipalité ou de tout autre organisme visé à l'article 4, à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions.

La présente interdiction ne s'applique pas lorsqu'un membre du Conseil utilise, à des conditions non préférentielles, une ressource mise à la disposition des citoyens.

[...]

ARTICLE 10.1 Propos diffamatoires

Dans le cadre de ses fonctions, il est interdit à tout membre du conseil municipal de tenir ou d'émettre, à l'égard de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité, de tout autre membre du Conseil municipal ou de toute autre personne avec qui il traite, des propos ou écrits injurieux, diffamatoires, humiliants, offensants ou susceptibles de porter atteinte à son intégrité ou à sa réputation.

ARTICLE 10.2 Devoir de respect

Dans le cadre de ses fonctions, tout membre du conseil municipal doit agir avec respect envers les personnes avec lesquelles il traite. »

[77] Les articles pertinents du second Code de déontologie en vigueur le 29 janvier 2014⁷, sont les suivants :

« ARTICLE 6 : Conflits d'intérêts

6.1 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.

6.2 Il est interdit à tout membre du Conseil 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.

7. Op. cité note 3.

Le membre du Conseil est réputé ne pas contrevenir au présent code lorsqu'il bénéficie des exceptions prévues aux quatrième et cinquième alinéas du paragraphe 6.7.

[...]

ARTICLE 7 : Utilisation des ressources de la municipalité

Il est interdit à tout membre du Conseil d'utiliser les ressources de la municipalité ou de tout autre organisme visé à l'article 4, à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions.

La présente interdiction ne s'applique pas lorsqu'un membre du Conseil utilise, à des conditions non préférentielles, une ressource mise à la disposition des citoyens. »

[...]

ARTICLE 11 : Propos diffamatoires

Dans le cadre de ses fonctions, il est interdit à tout membre du conseil municipal de tenir ou d'émettre, à l'égard de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité, de tout autre membre du Conseil municipal ou de toute autre personne avec qui il traite, des propos ou écrits injurieux, diffamatoires, humiliants, offensants ou susceptibles de porter atteinte à son intégrité ou à sa réputation.

ARTICLE 12 : Devoir de respect

Dans le cadre de ses fonctions, tout membre du conseil municipal doit agir avec respect envers les personnes avec lesquelles il traite. »

L'ÉLU A-T-IL COMMIS DES MANQUEMENTS AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VILLE?

[78] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a enfreint certaines règles du Code d'éthique, la Commission doit d'abord être convaincue que les actes reprochés au conseiller Bessette se sont effectivement produits. Ensuite, elle doit être convaincue que ses agissements, propos ou comportements constituent des manquements à une règle du Code d'éthique.

[79] Dans le cadre de son analyse, la Commission devra déterminer si le conseiller Justin Bessette a tenu, dans le cadre de ses fonctions, des propos intimidants ou irrespectueux envers des employés et cadres de la Ville; elle devra également déterminer si monsieur Bessette s'est prévalu de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision des techniciens en prévention ou a agi dans l'exercice de ses

fonctions de façon à favoriser ses intérêts personnels relativement à la conformité de ses immeubles en matière de sécurité incendie.

Propos irrespectueux et intimidation

[80] La demande d'enquête reproche à monsieur Bessette d'avoir été irrespectueux ou d'avoir tenu des propos intimidants envers des employés du Service de sécurité incendie de la Ville relativement à des rapports d'inspection et au suivi des correctifs. Selon la plainte, monsieur Bessette aurait contrevenu à son devoir de respect prévu au Code d'éthique et de déontologie.

[81] Cette règle du Code d'éthique nécessite la preuve qu'un membre du conseil municipal, agissant dans le cadre de ses fonctions, n'a pas été respectueux envers une personne avec qui il traite.

[82] Cette disposition particulière est différente des règles sur le respect que l'on retrouve dans les codes d'éthique d'autres municipalités et pour lesquelles la Commission a rendu certaines décisions. En effet, dans le cas qui nous occupe, le Code d'éthique exige que l'élu agisse avec respect « dans le cadre de ses fonctions ».

[83] Dans cette optique, il est nécessaire pour la Commission de déterminer à quel moment un élu municipal agit dans le cadre de ses fonctions.

[84] Le Code d'éthique n'utilise pas les termes « **exercice de ses fonctions** » comme dans les Codes d'éthique des élus d'autres municipalités, mais plutôt l'expression « **dans le cadre de ses fonctions** ». La Commission doit donc déterminer quelles sont les limites de cette expression.

[85] Le Multi-dictionnaire⁸ de la langue française définit ainsi dans le cadre de :

« Dans le cadre de : Dans les limites de. Dans le contexte de. Dans le cadre de ses fonctions. »

[86] La Commission est d'avis que les termes « dans le cadre de ses fonctions » et « dans l'exercice de ses fonctions » ont la même finalité. L'exercice d'une fonction se fait dans le cadre de celle-ci.

[87] En conséquence, doit-on conclure que dès qu'un élu municipal agit irrespectueusement, il contrevient à son devoir de respect? La Commission ne le pense pas. En effet, le Code d'éthique régit le comportement des élus municipaux dans l'exercice de leurs fonctions et non dans le cadre de leur vie privée.

8. 2009 Éditions Québec-Amérique.

[88] Selon le Juge Pierre Dalphond de la Cour d'appel⁹, l'expression « exercice de ses fonctions » signifie :

« [30] En d'autres mots, l'expression « dans l'exercice de ses fonctions » est indicative selon ma collègue la juge Thibault de l'intention du législateur d'accorder la protection aux actes ou omissions suivants :

i) ceux qui découlent de l'exécution par une élue des fonctions et responsabilités conférées expressément ou implicitement par la loi;

ii) ceux qui sont inhérents à sa charge; et

iii) ceux qui sont en lien avec les situations dans lesquelles l'exercice de ses fonctions place l'élue.

Dans tous ces cas, il y a un lien de pertinence suffisant avec les affaires municipales et les actes qui ont une nature plus altruiste que personnelle (même s'ils contribuent à une réélection de l'élue!) »

[89] La Cour d'appel dans *Beaulieu c. Packington*¹⁰, sous la plume de l'honorable juge Thibault, s'exprimait ainsi :

« [42] À mon avis, la proposition de l'intimée cherche à rouvrir un débat qui a été clos il y a plus d'un demi-siècle, dans l'arrêt *Houde c. Benoit*. »

« [43] La Cour [dans *Houde. Benoit*11] a conclu que le conseiller municipal était dans l'exercice de ses fonctions municipales même si celles-ci n'ont pas été exercées lors d'une séance du conseil, à la condition que l'acte posé résulte de son mandat :

Les fonctions municipales, comme les autres fonctions publiques, ne s'exercent pas seulement autour d'une table de délibérations. Elles suivent l'officier public dans tous les actes qu'il pose, en tant qu'officier public, et ses actes revêtent et gardent le même caractère d'autorité ou de responsabilité lorsqu'ils sont faits en raison même des fonctions qu'il exerce ou, si l'on veut, lorsqu'ils sont posés ou exercés dans l'intérêt public. Ainsi le maire d'une municipalité, quelles que soient les circonstances de lieu, de temps et de personnes, n'abdique nullement son caractère d'officier public, lorsqu'il prend une initiative ou accomplit un devoir inhérent à sa fonction. Il en est de même d'un conseiller municipal, d'un commissaire d'écoles ou d'un syndic de fabrique. En d'autres termes, pour déterminer le caractère de ces fonctions publiques, il suffit de se demander si l'acte accompli résulte du mandat confié à cet officier ou si ce dernier n'a fait qu'agir en une qualité purement personnelle.

[...]

9. *Berniquez St-Jean c. Boisbrand (Ville de)*, 2013 QCCA 2197.

10. *Beaulieu c. Packington (Municipalité de)*, 2008 QCCA 442.

11. [1943] B.R. 713.

Je dirai davantage. Si le maire d'une municipalité va rencontrer chez lui un conseiller, ou si encore, un conseiller municipal va rencontrer un de ses collègues pour connaître ses vues sur un problème municipal, j'estime que ce conseiller garde toujours son caractère d'officier public et qu'il est, dans une telle occurrence, dans l'exercice de ses fonctions publiques.

Je conclus donc en disant que le barème qui doit nous guider dans une telle matière est celui-ci : si la personne dans l'intérêt de la municipalité, fait, étant un officier municipal, une communication qu'elle a intérêt à faire et qu'elle la fait à une personne qui a un intérêt correspondant à la recevoir, il y a, par la coexistence de ces divers éléments, une preuve que la personne a agi dans l'exercice de ses fonctions. [...] »

[90] Dans l'affaire Benedetti¹², la Commission a décidé :

« [41] La Commission est d'avis qu'il ressort clairement de ces dispositions que le Code d'éthique et de déontologie s'applique à un élu lorsqu'il agit dans l'exercice de ses fonctions d'élu municipal. Ainsi, les manquements reprochés doivent concerner l'élu alors qu'il agissait dans le cadre de ses fonctions de membre du conseil de la Ville. »

[91] Le professeur Jean-François Gaudreault-Desbiens¹³ dans son article « *Le traitement juridique de l'acte individuel fautif de l'élu municipal, source d'obligations délictuelles ou quasi délictuelles* », après avoir rappelé que chaque cas constitue un cas d'espèce, propose un cadre d'analyse qui mérite d'être retenu :

« [...] il faut retenir de cette étude de la notion d'exercice des fonctions que le critère de base de cette notion est le bénéfice ou l'intérêt que la municipalité tire de l'acte posé par l'élu municipal. Ceci impose, d'une part, d'examiner la finalité de l'acte et, d'autre part, d'en étudier la pertinence au regard des affaires municipales. Ainsi, l'acte posé pour des motifs strictement personnels à l'élu et n'ayant aucun lien de pertinence avec les affaires municipales sera le plus souvent posé hors de l'exercice des fonctions. L'examen consiste en fait à vérifier l'existence d'un lien logique entre l'acte posé et l'intérêt ou le bénéfice que la municipalité en retire. Pour établir ce lien, il sera évidemment utile, sinon nécessaire, de voir si l'acte posé peut se rattacher à un devoir inhérent aux fonctions de l'élu, de façon à en identifier la justification juridique. C'est donc d'abord et avant tout en fonction de l'acte lui-même qu'est résolue la question de savoir si l'élu agissait dans l'exercice de ses fonctions. Dans ce contexte, le forum où est posé l'acte ne revêt pas une importance déterminante. [...] »

(Je souligne)

[92] La Commission est d'avis qu'afin de déterminer si un élu pose un acte dans l'exercice ou dans le cadre de ses fonctions, trois éléments doivent être examinés :

- l'acte accompli résulte du mandat confié à l'élu municipal où celui-ci agit personnellement;
- la finalité de l'acte posé par l'élu municipal;

12. CMQ-64360, 23 février 2013.

13. [1993] 24 R.G.D. 469, 494.

- la pertinence de l'acte à l'égard des affaires municipales.

[93] On doit tenir compte que les élus municipaux exercent pour la plupart des fonctions à temps partiel. Ils ont donc d'autres activités, telles qu'un emploi régulier, une entreprise ou sont retraités. Ils ont une vie privée durant laquelle, ils peuvent poser divers actes.

Manquement 1 : Propos envers Nathalie Michaud

[94] Dans le cas à l'étude, la preuve démontre que lorsque monsieur Bessette intervient auprès de madame Michaud, il ne le fait pas dans l'exercice des fonctions habituelles d'un conseiller municipal mais plutôt pour discuter de la demande de correctifs demandés par le SSI pour ses immeubles.

[95] Monsieur Bessette donne-t-il cependant l'impression qu'il agit à ce titre?

[96] Malgré que monsieur Bessette fasse référence à son statut de conseiller municipal, la Commission ne croit pas qu'il exerce à ce moment-là ses fonctions de conseiller municipal ou qu'il donne l'impression qu'il agit dans le cadre de celles-ci.

[97] La finalité recherchée par monsieur Bessette lors de la discussion avec madame Michaud est la conformité de son immeuble avec la réglementation en matière de sécurité incendie. Il s'agit d'une discussion qui touche les affaires personnelles du conseiller Bessette, soit ses immeubles, et qui n'a aucune pertinence avec les affaires municipales. Il n'agit donc pas dans le cadre de son mandat de conseiller mais à des fins purement personnelles.

[98] Dans ces circonstances, même si la Commission estime que les propos tenus par monsieur Bessette sont inappropriés et d'une autre époque, elle ne peut conclure que monsieur Bessette a commis un manquement à la règle 10.2 du Code d'éthique¹⁴ envers madame Michaud relativement au premier acte qui lui est reproché.

Manquement 2 : Propos envers monsieur Robert Meloche

[99] Le plaignant, monsieur Meloche, reproche à monsieur Bessette d'avoir lors d'une rencontre tenue le 16 juin 2014, à l'hôtel de ville, en compagnie du maire, du directeur général et de plusieurs cadres, tenu à son égard des propos diffamatoires, humiliants, offensants ou susceptibles de porter atteinte à son intégrité ou à sa réputation. Il aurait également manqué de respect envers lui.

14. Le règlement applicable à ce manquement est le *Règlement n° 1039*.

[100] Lors de cette réunion, le maire Fecteau reproche à monsieur Bessette d'utiliser un langage inapproprié pour un élu. Il lui rappelle que la façon de se plaindre d'une situation qui l'implique personnellement, est de s'adresser directement au directeur général selon la politique établie.

[101] La Commission retient que la réunion est convoquée pour tenter de régler les dossiers concernant la conformité des immeubles de monsieur Bessette afin d'éviter d'autres situations tendues entre ce dernier et les employés de la Ville.

[102] Lors de cette même réunion et malgré les versions contradictoires, monsieur Meloche est interpellé relativement à ses fonctions antérieures comme inspecteur. Monsieur Bessette lui reproche d'avoir émis des permis illégaux à un promoteur qui a construit plusieurs immeubles lorsque monsieur Meloche travaillait au Service de l'urbanisme. La discussion est intense.

[103] Monsieur Bessette affirme qu'il y est présent à titre personnel. Les versions des autres témoins ne sont pas claires sur ce point et ne permettent ni de le confirmer, ni de l'infirmer.

[104] Quoi qu'il en soit, cette rencontre n'est pas initiée pour discuter des affaires municipales et ne s'inscrit pas dans le cadre de celles-ci.

[105] La Commission est convaincue que lors de cette rencontre monsieur Bessette n'agit pas dans l'exercice de ses fonctions ou dans le cadre de celles-ci.

[106] La Commission ne doute pas que les propos tenus par monsieur Bessette étaient inappropriés et contraires aux dispositions du Code d'éthique sur le respect, l'interdiction de propos offensants et les valeurs qui les sous-tendent. Cependant, autant l'article 11 que l'article 12 exige que monsieur Bessette ait agi dans le cadre de ses fonctions, ce qui n'est pas le cas ici.

[107] Pour ces motifs, la Commission ne peut donc conclure à un manquement aux articles 11 et 12.

[108] Considérant cette situation, la Commission invite le conseil municipal à examiner la possibilité d'apporter les modifications appropriées à son Code d'éthique.

Manquements 3 et 6 : Propos envers monsieur Di Iorio et madame Cardin

[109] Lors de la rencontre avec madame Cardin et monsieur Di Iorio, la situation est quelque peu différente puisque ces deux employés ignorent que monsieur Bessette est conseiller municipal au moment de leur rencontre. Ils l'apprennent par la suite.

[110] Ici également, la finalité recherchée par monsieur Bessette lors de la discussion avec madame Cardin et monsieur Di lorio est la conformité de son immeuble avec la réglementation en matière de sécurité incendie. Il s'agit d'une discussion qui touche les affaires personnelles de monsieur Bessette, soit la conformité de son immeuble, et qui n'a aucune pertinence avec les affaires municipales. Il n'a donc pas agi dans le cadre de ses fonctions de conseiller mais à des fins purement personnelles.

[111] Dans ces circonstances, la Commission est d'avis que même si l'attitude de monsieur Bessette envers ces derniers a pu leur donner l'impression qu'il tentait de les intimider par sa façon d'agir et de se comporter, elle ne peut conclure que monsieur Bessette a commis un manquement à la règle 12 du Code d'éthique envers madame Cardin et monsieur Di lorio relativement aux manquements 3 et 6 qui lui sont reprochés.

Manquement 4 : Se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer une décision

[112] Pour conclure à un manquement en vertu de l'article 6.2 du Code d'éthique et de déontologie, la preuve doit démontrer que monsieur Bessette est membre du conseil municipal au moment des faits reprochés et qu'il fait valoir sa fonction de conseiller dans le but d'influencer ou de tenter d'influencer la décision des employés du Service de sécurité incendie relativement à la conformité de ses immeubles ou à la réglementation en matière de sécurité incendie, de façon à favoriser ses intérêts personnels.

[113] L'article 6.2 du Code d'éthique n'exige pas que l'acte reproché à monsieur Bessette ait eu lieu dans l'exercice de ses fonctions. Il suffit que la Commission soit convaincue que celui-ci s'est prévalu de sa fonction, ou de son titre pour tenter d'influencer la décision des employés, et ce, dans le but d'en tirer un avantage.

[114] La preuve démontre que, tout au long de cette saga concernant la conformité des immeubles de monsieur Bessette en matière de sécurité incendie, plusieurs éléments sont toujours présents :

- Monsieur Bessette a de la difficulté à se voir imposer des travaux visant la sécurité des occupants de ses immeubles;
- Il semble obsédé par les coûts de mise en conformité de ses immeubles;
- Il utilise régulièrement son statut de conseiller lorsque ça lui convient et qu'il peut en tirer un avantage, particulièrement en tentant d'imposer son opinion.

[115] De plus, monsieur Bessette mentionne à madame Michaud qu'il est conseiller municipal de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu et critique à cette occasion, le processus et la réglementation.

[116] L'article 6.2 du Code d'éthique n'exige pas la preuve que l'intervention de monsieur Bessette ait effectivement influencé la décision du Service de sécurité incendie en matière de prévention. Le Tribunal doit simplement être convaincu que l'élu en se prévalant de sa fonction, a tenté de l'influencer.

[117] Afin de décider si le comportement de monsieur Bessette constitue un manquement aux règles du Code d'éthique, la Commission doit examiner le comportement qui lui est reproché et se demander si une personne raisonnablement informée en viendrait à la conclusion que celui-ci a manqué à ses obligations déontologiques.

[118] La Commission retient de la preuve, les démarches suivantes effectuées par monsieur Bessette relativement à la conformité de ses immeubles :

- il s'est présenté à la caserne pour rencontrer madame Michaud;
- il a téléphoné à madame Michaud;
- il a eu plusieurs échanges et rencontres avec Robert Meloche;
- il a eu un échange avec l'avocat de la Ville;
- il a participé à la rencontre du comité sécurité publique (CSP) du 6 février 2014;
- il a posé des questions aux employés du SSI à plusieurs reprises;
- il a participé à une rencontre avec le maire et le directeur général, le 16 juin 2014.

[119] La preuve démontre clairement que le conseiller municipal Bessette :

- a fait valoir sa fonction de conseiller auprès de madame Michaud;
- a mentionné à plusieurs reprises que les employés de la Division de la prévention des incendies ne connaissent pas la réglementation applicable;
- a un accès privilégié aux cadres, aux élus, au conseiller juridique et au maire parce qu'il est conseiller;
- a par son attitude et son comportement à l'égard du SSI provoqué la rencontre du CSP (6 février 2014) et celle avec le maire (16 juin 2014);
- a, en mentionnant ses fonctions, tenté de convaincre les techniciens en prévention, les cadres du SSI et la haute direction que la réglementation n'était pas bien appliquée;

- a effectué ces démarches qui visaient son dossier et le concernait personnellement.

[120] Il apparaît également que monsieur Bessette, a utilisé sa fonction de conseiller pour avoir un accès privilégié à des hauts fonctionnaires de la Ville afin de donner son point de vue sur son dossier personnel et qu'il a participé à des rencontres à ce sujet. Par exemple obtenir une soumission, une interprétation législative et une rencontre avec le CSP.

[121] Ainsi, une rencontre avec le maire et la haute direction de la Ville, dont plusieurs directeurs, se tient à l'hôtel de ville.

[122] La preuve démontre que c'est la première fois qu'une telle rencontre a lieu pour traiter d'un dossier d'un citoyen. Aucun citoyen ne peut avoir un tel accès aux hauts fonctionnaires et au maire pour régler un dossier personnel en matière de sécurité incendie.

[123] La Commission est persuadée que monsieur Bessette y participait en raison des pressions faites sur des employés et des élus, de son entêtement et de son obstination.

[124] Les employés étaient épuisés par le comportement de monsieur Bessette, le maire et le directeur général voulaient trouver une solution pour que la situation cesse.

[125] Monsieur Bessette a tout fait pour retarder le règlement de son dossier et espérer que les employés baissent les bras de guerre lasse. Il a agi pour son propre bénéfice.

[126] Malgré que la preuve ne fasse état d'aucune demande précise de monsieur Bessette afin d'obtenir un avantage particulier, c'est ce que visait à obtenir monsieur Bessette en agissant ainsi. La Commission en est convaincue.

[127] Bien que chacun des faits mis en preuve, pris isolément, n'auraient pu établir un acte dérogatoire de monsieur Bessette, l'évaluation de l'ensemble de ceux-ci permet à la Commission d'être convaincue que par ses actions durant une période de plusieurs mois, monsieur Bessette a utilisé sa fonction de conseiller municipal dans le but de favoriser ses intérêts, qui sont ici distincts de l'intérêt général. Ce dernier a utilisé son statut de conseiller municipal dans le but d'exercer une influence indue sur les employés du SSI afin qu'ils changent d'idée et que celui-ci puisse obtenir la conformité de ses immeubles sans avoir à engager de gros frais.

[128] La Commission rappelle que les élus municipaux ne sont pas de simples citoyens; ils agissent à titre de représentants des citoyens. La population s'attend à ce que ses élus municipaux fassent preuve de prudence et de discernement dans l'exercice de leurs fonctions.

[129] La Commission conclut que monsieur Bessette a commis un manquement à l'article 6.2 du Code d'éthique.

Manquement 5 : Favoriser ses intérêts personnels dans l'exercice de ses fonctions

[130] Afin de pouvoir conclure que monsieur Bessette a agi, tenté d'agir ou omis d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, la preuve doit démontrer que monsieur Bessette agissait dans l'exercice de ses fonctions de conseiller.

[131] Lorsque monsieur Bessette s'active à vouloir régler par tous les moyens, le dossier de conformité de ses immeubles, il intervient tantôt comme le citoyen Bessette, tantôt à titre de conseiller. L'ambiguïté qu'il entretient, volontairement ou non, dans ses interventions et la preuve contradictoire, empêchent la Commission de pouvoir conclure que durant la période concernée, il agissait dans l'exercice de ses fonctions.

[132] D'autre part, comme la Commission a conclu que monsieur Bessette s'est prévalu de sa fonction pour favoriser ses intérêts personnels, il devient inutile d'analyser la conduite de monsieur Bessette pour cet autre manquement.

[133] En effet, selon le Tribunal des professions¹⁵ la règle prohibant les condamnations multiples découlant de mêmes faits établis par la Cour supérieure¹⁶ s'applique en droit disciplinaire.

[134] Sur ce point, le Tribunal des professions, s'exprimait ainsi :

« À la lumière des critères proposés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Prince*, l'infraction reprochée à l'intimé-appelant au dixième chef d'accusation emporte-t-elle l'application de la règle interdisant les condamnations multiples à l'égard des neuf autres chefs?

Existe-t-il un élément supplémentaire et distinctif touchant à la culpabilité entre la dixième accusation et les neuf précédentes? La réponse est négative.

Le fait pour un dentiste de poser des gestes professionnels contrairement aux normes scientifiques généralement reconnues en médecine dentaire, constitue une façon de ne pas tenir compte des limites de ses aptitudes, de ses connaissances et des moyens dont il dispose. On pourrait aussi tenir le raisonnement inverse. En effet, un dentiste qui ne tient pas compte des limites de ses aptitudes, de ses connaissances et des moyens dont il dispose, n'exerce certainement pas sa profession selon les normes généralement reconnues en médecine dentaire.

Le Syndic a fait preuve des neuf premiers chefs, de même que du dixième. La règle interdisant les condamnations multiples trouvant ici application, il y a lieu d'ordonner un arrêt des procédures conditionnel à l'égard de la dixième accusation. »

15. *Kenny c. Corporation professionnelle des dentistes*, [1993] D.D.C.P. 214 (T.P.).

16. *R. c. Kienapple*, [1975] 1 R.C.S. 929, 748 à 751; *R. c. Prince*, [1986] 2 R.C.S. 480.

[135] L'application de cette règle empêche la Commission de déclarer que monsieur Bessette ait commis deux manquements dont la finalité est la même : sanctionner un comportement par lequel un élu favorise ses intérêts ou sanctionner un élu qui s'est prévalu de sa fonction pour influencer une décision dans le but de favoriser ses intérêts. La Commission prononce donc un arrêt des procédures sur ce manquement.

Utilisation des ressources de la Ville

[136] On reproche à monsieur Bessette d'avoir demandé au Service de sécurité incendie d'effectuer une visite de prévention dans un immeuble situé au 375, rue Vaudreuil, qu'il envisageait acquérir.

[137] La preuve démontre que le SSI offre aux citoyens l'occasion de faire inspecter leur immeuble afin de s'assurer qu'il est conforme à la réglementation.

[138] Au moment où il fait cette demande, monsieur Bessette a déjà conclu une promesse d'achat pour cet immeuble¹⁷. Il n'envisage donc pas de l'acquérir, il l'a déjà fait.

[139] En effet, la demande de visite est faite le 17 juin 2014, la promesse de vente est du 12 juin 2014, et l'acte de vente est du 31 juillet 2014¹⁸.

[140] Pour ces raisons, monsieur Bessette n'a pas commis d'acte dérogatoire à l'article 7 du Code d'éthique.

SANCTION

[141] Le 29 mars 2017, la Commission transmet à monsieur Bessette un avis d'audience sur sanction indiquant les conclusions de la Commission relativement aux manquements au Code d'éthique. L'audience sur sanction est tenue les 11 mai et 10 août 2017.

Observations du procureur indépendant

[142] M^e Dallaire soumet que lors de la détermination d'une sanction en matière d'éthique et de déontologie en matière municipale, la Commission doit considérer la gravité du manquement, les dispositions de la LEDMM et les objectifs poursuivis par le législateur¹⁹.

17. Pièce P-18.

18. Pièce D-15 en liasse.

19. *Belvedere*, CMQ-65002 (28599-14), 5 décembre 2014.

[143] Après avoir rappelé les principes applicables en matière disciplinaire et les sanctions imposées par la Commission dans des cas semblables, M^e Dallaire énumère les facteurs qui lui semblent aggravants et ceux qui sont atténuants.

[144] Il précise que monsieur Bessette s'est prévalu de sa fonction afin de favoriser ses intérêts personnels sur une période de plus d'un an.

[145] Comme sanction devant être imposée, il recommande que monsieur Bessette rembourse son salaire et ses allocations pour une période de six mois.

[146] Il précise que le remboursement du salaire et des avantages reçus pour la durée totale du manquement, soit un an, serait une sanction disproportionnée et trop sévère.

[147] Enfin, l'imposition d'une simple réprimande ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de rétablir la confiance du public, ni ne serait suffisamment dissuasive.

Observations du procureur de l'élu

[148] Lors des observations sur la sanction, monsieur Bessette témoigne sur la sérieuse conscientisation qu'il a effectuée relativement au comportement éthique qu'il doit adopter dans l'avenir et les moyens qu'il a pris au cours des derniers mois pour y parvenir. Notamment, le recours à un conseiller à l'éthique.

[149] M^e Dubois rappelle qu'en raison des différences activités commerciales et agricoles de monsieur Bessette, il n'était pas toujours facile pour celui-ci de savoir quel comportement éthique adopter pour ne pas franchir la ligne déontologique.

[150] Après avoir attiré l'attention du Tribunal sur les décisions de la Commission en matière de sanctions et certaines en déontologie policière, M^e Dubois énumère les facteurs atténuants et aggravants dont le Tribunal devrait tenir compte.

[151] Finalement, il ajoute que la sanction imposée doit être juste et privilégier la conscientisation de l'élu à l'importance de l'éthique et avoir un effet pédagogique sur l'importance d'adopter une conduite qui respecte les règles déontologiques et les valeurs éthiques.

ANALYSE SUR SANCTION

[152] Les dispositions suivantes de la LEDMM sont pertinentes :

« 26. Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu

un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée.

[...]

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. »

[153] Cette loi prévoit aussi :

« 15. Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant.

Le membre d'un conseil doit, dans les 30 jours de sa participation à une telle formation, déclarer celle-ci au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité, qui en fait rapport au conseil. »

[154] Les objectifs de la sanction en matière d'éthique et de déontologie municipale sont les suivants :

« [101] [...] la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux et avoir un effet dissuasif²⁰. »

[155] L'objectif de la sanction en matière disciplinaire est « d'assurer la protection du public et de satisfaire aux critères d'exemplarité et de dissuasion²¹ », ce qui rapproche des objectifs en matière d'éthique et de déontologie municipales.

[156] Dans les deux décisions *Plourde*²², la Commission établit qu'en matière de déontologie municipale, la sanction doit être établie en fonction de différents facteurs, dont la parité, la globalité et la gradation des sanctions :

[157] Ces principes se résument ainsi :

- La parité des sanctions : Des sanctions semblables devraient être infligées pour des manquements semblables;
- La globalité des sanctions : Lorsqu'il y a imposition de plusieurs sanctions pour plusieurs manquements, l'effet cumulatif des sanctions imposées ne doit pas résulter dans une sentence disproportionnée par rapport à la culpabilité générale du contrevenant;
- La gradation des sanctions : En matière disciplinaire, ce principe prévoit également la notion qu'un professionnel qui a déjà été condamné pour une infraction devrait se voir imposer une peine plus sévère lors d'une deuxième condamnation, à plus forte raison s'il s'agit d'une récidive²³.

[158] En matière d'éthique et de déontologie municipale, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement ainsi que des dispositions de la LEDMM et des objectifs de celle-ci²⁴. Elle doit également avoir un effet dissuasif.

[159] La Commission est d'avis aussi que la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux.

[160] La Commission tient compte des facteurs atténuants suivants :

- Monsieur Bessette n'a aucun antécédent déontologique;

20. *Idem*.

21. Jean-Guy VILLENEUVE, Nathalie DUBÉ et Tina HOBDAÏ, Précis de droit professionnel, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 244.

22. *Plourde*, CMQ-65262, 30 septembre 2015, par. 68; CMQ-65329, 30 septembre 2015, par. 81.

23. J.-G. Villeneuve, N. Dubé et T. Hobday, préc., note 6, p. 249-250.

24. *Belvedere*, CMQ-65002 (28599-14), 5 décembre 2014.

- La difficulté pour monsieur Bessette de cerner les implications éthiques et déontologiques en raison de ses différentes activités commerciales;
- La Ville, en voulant tenter de régler le dossier d'un élu, peut donner l'impression que le comportement de celui-ci est légitime;
- Au cours des derniers mois, monsieur Bessette a pris conscience de l'importance d'adopter un comportement éthique et de faire preuve de prudence en demandant un avis à un conseiller à l'éthique;
- Les règles en matière de relations élus et officiers ou employés de la Ville ne sont pas appliquées rigoureusement.

[161] Les facteurs aggravants retenus par la Commission sont les suivants :

- Le comportement fautif de monsieur Bessette s'est étendu sur plus d'un an;
- Monsieur Bessette est impulsif lorsqu'il n'obtient pas ce qu'il désire;
- Monsieur Bessette n'agit pas avec modération et politesse dans ses relations avec les employés de la Ville;
- Par ses interventions, monsieur Bessette a bénéficié de certains avantages qu'un autre citoyen n'aurait pas obtenus;
- Monsieur Bessette n'a pas respecté les valeurs de loyauté, d'équité et d'intégrité;
- Monsieur Bessette n'a demandé aucun avis d'un conseiller à l'éthique, ni pris toute autre précaution raisonnable.

[162] Les citoyens s'attendent à ce que les élus ne profitent pas de leur fonction pour obtenir un avantage que n'aurait pas un simple citoyen, placé dans la même situation. Ces derniers doivent toujours agir dans l'intérêt de la municipalité.

[163] La Commission écarte l'imposition d'une réprimande proposée par M^e Dubois, puisque cette sanction ne rencontrerait pas les objectifs de la Loi.

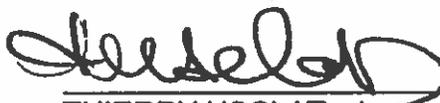
[164] D'autre part, il serait difficile d'imposer le remboursement du salaire, des avantages et allocation pour la durée du manquement en raison de la période de temps durant laquelle le manquement s'est produit. Bien que ce manquement se soit déroulé sur plus d'un an, les agissements de monsieur Bessette sont ponctuels et discontinus. Il devient alors difficile de les quantifier.

[165] Après avoir tenu compte de la gravité des actes reprochés, des éléments atténuants dans ce dossier et des facteurs devant la guider lors de l'imposition de sanctions, la Commission est d'avis que l'imposition d'une suspension de 45 jours, est juste et appropriée en regard des manquements et des circonstances particulières de ce dossier.

[166] Cette sanction permettra de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux et aura un effet dissuasif suffisant.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE JUSTIN BESSETTE** a commis un manquement à l'article 6.2 du *Code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du Conseil municipal de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu*, lorsqu'il s'est prévalu de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'autres personnes de façon à favoriser ses intérêts personnels.
- **IMPOSE** à JUSTIN BESSETTE, à l'égard de ce manquement, une suspension de 45 jours, sans rémunération, allocation ou toute autre somme qu'il pourrait recevoir de la Ville ou d'un autre organisme sur lequel il siège à titre de membre du conseil.
- **DÉCLARE QUE** cette suspension prendra effet le 1^{er} septembre 2017.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif

M^e Alain Dubois
DUBOIS ET ASSOCIÉS
Procureur de Justin Bessette

M^e Nicolas Dallaire
D'ARAGON DALLAIRE
Procureur indépendant de la Commission municipale

Audience : 18 au 22 juillet, 24, 25 et 31 août 2016,
13 au 17 octobre 2016, 11 mai et 10 août 2017

TU/II

COPIE CONFORME
31 jour d'août 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.