

Commission municipale du Québec

Date : Le 30 mai 2017

Dossier : CMQ-65780

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

Personne visée par l'enquête : Céline Avoine, mairesse de la
Municipalité de Sainte-Perpétue

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

DÉCISION

DEMANDE PARTIELLE DE METTRE FIN À L'ENQUÊTE

[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 1^{er} août 2016, conformément à l'article 22 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale¹ (LEDMM).

[2] Cette demande allègue que Céline Avoine, mairesse de la Municipalité de Sainte-Perpétue, aurait commis sept manquements au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Sainte-Perpétue* (le Code d'éthique et de déontologie)². Plus précisément, celle-ci aurait eu une conduite dérogatoire aux articles 5.3.1, 5.3.2 et 5.4, en se plaçant en situation de conflit d'intérêts et en ayant utilisé à des fins personnelles les ressources de la Municipalité.

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[3] Le 24 avril 2017, la procureure indépendante de la Commission présente une requête en irrecevabilité pour les manquements numéros 1, 2 et 5 au motif d'absence de fondement juridique.

[4] Le 3 mai 2017, la Commission entend les représentations sur ce moyen préliminaire. Madame Avoine est présente et représentée par M^e Philippe Asselin. M^e Julie d'Aragon agit comme procureure indépendante.

LES REPRÉSENTATIONS

Procureure indépendante

[5] La procureure indépendante prétend que même en tenant les faits allégués dans la demande d'enquête pour véridiques, les actes dérogatoires 1, 2 et 5 sont manifestement mal fondés en droit. Il est donc inutile de tenir l'enquête.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Révision du règlement 12-2011 concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Sainte-Perpétue.

Manquement 1

[6] Dans sa demande de rejet, la procureure indépendante énonce ce qui suit relativement au manquement 1 :

- La demande d'enquête porte sur l'envoi en février 2014, d'une mise en demeure intimant à deux citoyens de surveiller les propos qu'ils tiennent publiquement au sujet des fonctionnaires et des membres du conseil.
- La plaignante reproche à Céline Avoine d'avoir donné mandat à M^e Asselin de mettre en demeure les citoyens Maurice Pelletier et André Morneau sans résolution du conseil.
- La résolution 29-01-2014, qui donne mandat à M^e Philippe Asselin pour le traitement de dossiers municipaux, est suffisamment large pour inclure l'envoi d'une mise en demeure. Ce motif à lui seul permet de rejeter cette allégation.
- La mise en demeure est discutée lors d'une réunion de travail le 8 janvier 2014.
- Aucun fait soutenant un quelconque intérêt personnel n'est allégué dans la demande.

[7] Elle soutient que les faits allégués ne peuvent constituer un manquement à l'une des règles du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Sainte-Perpétue* (Règlement 13-2011), même en les tenant pour avérés.

Manquement 2

[8] Relativement au manquement 2, M^e D'Aragon soumet les éléments suivants :

- La demande d'enquête précise que dans les jours précédant la séance du 4 août 2014, Céline Avoine est allée rencontrer directement les moniteurs du terrain de jeu pour leur dire qu'ils ne peuvent pas réclamer le paiement des heures supplémentaires effectuées lors d'une sortie à Valcartier, notamment lors du transport par autobus; la mairesse aurait dit que ces heures ne sont pas du travail et n'ont pas à être payées, ce qui est manifestement mal fondée.
- La plaignante reproche à Céline Avoine de s'être trompée dans l'interprétation des conditions de travail des moniteurs. Le conseil a d'ailleurs adopté la résolution 168-08-2014 pour payer ces heures aux moniteurs lors de la séance du 4 août 2014. La plaignante lui reproche

aussi de s'être substituée à l'employé municipal responsable de la gestion des moniteurs du terrain de jeu.

- Le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Sainte-Perpétue (Règlement 02-2014) ne contient aucune règle qui oblige Céline Avoine à respecter les dispositions du Code municipal, notamment les articles 142, 160 et 210. Le seul fait d'agir sans résolution ou d'intervenir directement auprès des employés municipaux sans passer par le directeur général n'est pas un manquement au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Sainte-Perpétue.

[9] M^e D'Aragon soutient que les faits allégués ne peuvent constituer, en les tenant pour avérés, un manquement au Code d'éthique et de déontologie car ils ne soulèvent aucun intérêt personnel de madame Avoine.

Manquement 5

[10] Enfin, quant au manquement 5, M^e D'Aragon rappelle que la plaignante reproche à Céline Avoine :

- De s'être opposée à la décision du conseil de céder l'administration du terrain de jeu à un autre organisme les 5 et 12 mai 2015.
- D'avoir prononcé des paroles qualifiées de diffamatoires par la plaignante, le 12 mai 2015.
- D'avoir apposé son veto sur l'adoption de la résolution 97-04-2015 et de s'être de nouveau objectée le 12 mai 2015 lorsque le conseil reconduit sa décision de céder l'administration du terrain de jeu avec l'adoption de la résolution 125-05-2015.
- D'avoir déclaré que deux conseillers veulent céder l'administration du terrain de jeu uniquement pour que leurs enfants aient un travail à l'été. Ces enfants occupaient un emploi de moniteur au terrain de jeu l'été précédent.

[11] M^e D'Aragon soutient que le maire a le droit d'être en désaccord avec une décision du conseil et que le veto est la façon de le signifier. L'utilisation du veto n'est pas en soi un manquement déontologique. Cependant l'exercice du droit veto peut constituer un manquement déontologique s'il est utilisé, par exemple, pour favoriser ses intérêts personnels. Ici, à leur face même, les faits allégués ne peuvent constituer un manquement. La demande d'enquête sur cette question devrait donc être rejetée.

[12] Quant à la déclaration voulant que la cession de l'administration du terrain de jeu soit faite dans le but de permettre l'embauche des enfants de ces conseillers, M^e D'Aragon précise qu'aucune règle du Code d'éthique et de déontologie n'interdit de prononcer des paroles diffamatoires ou de remettre en question l'intégrité d'autres membres du conseil. Cette déclaration ne peut donc pas être à la source d'un manquement déontologique. La demande d'enquête sur cette question devrait également être rejetée.

[13] En terminant, elle rappelle les principes applicables en matière d'irrecevabilité. Elle précise que la Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes, même partiellement 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*³.

[14] En conclusion, la procureure indépendante soumet que les faits allégués relativement aux manquements 1, 2, et 5 ne peuvent constituer, en les tenant pour avérés, un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Sainte-Perpétue*.

Représentations du procureur de madame Avoine

[15] M^e Philippe Asselin est d'accord avec la demande de mettre fin à l'enquête pour les manquements 1, 2 et 5. Les allégations relatives à ces trois manquements, même en prenant pour avérés, ne peuvent pas donner ouverture à la conclusion que sa cliente se serait placée en conflit d'intérêts ou aurait utilisé des ressources de la Municipalité.

[16] Il suggère que la requête de la procureure indépendante devrait donc être accueillie.

L'ANALYSE

[17] La demande d'enquête dans le présent dossier 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.

[18] Comme elle l'a établi dans l'affaire *Dépatie*⁴, 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 :

3. RLRQ, chapitre C-25.

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

« [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. »

[19] En matière disciplinaire, le Conseil de discipline du Barreau du Québec⁵ précise que pour rejeter une plainte au stade préliminaire, il faut conclure à la lecture de celle-ci, qu'elle est abusive, frivole ou manifestement mal fondée :

« [63] L'exercice doit être accompli de manière restrictive, à l'avantage, s'il le faut, du plaignant. »

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

[21] Dans le présent dossier, la Commission souscrit aux arguments présentés par la procureure indépendante et qui sont appuyés par le procureur de l'élué.

[22] Sur la foi des représentations faites, la Commission est d'avis que même si les faits allégués dans la plainte relativement aux manquements 1 et 2 étaient prouvés, il ne pourrait y avoir ouverture à la conclusion que madame Avoine a commis un manquement à son code d'éthique et de déontologie. En effet, aucune règle du Code d'éthique et de déontologie n'interdit les gestes ou actes posés par l'élué. Ces allégations de manquements sont manifestement mal fondées.

[23] Quant au manquement 5, la mairesse a certes le droit d'opposer son veto sur une résolution. Cependant, les éléments allégués dans la plainte n'énoncent aucun intérêt réel, personnel ou pécuniaire de madame Avoine qui soit distinct de l'intérêt général.

[24] La Commission est d'avis qu'en fonction des faits allégués dans la plainte qui doivent être tenus pour avérés à cette étape et des représentations faites, la Commission ne pourrait conclure à un manquement après l'instruction de la plainte. Les manquements 1, 2 et 5 ne reposent sur aucun fondement juridique.

[25] Pour ces motifs, il est donc inutile de tenir une enquête sur ces trois manquements.

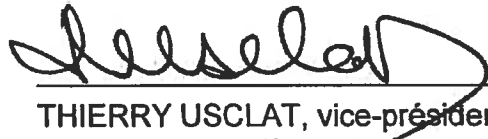
5. *Bérubé c. Panet-Raymond*, Conseil de discipline, Barreau du Québec, 2008 QCCDBQ148. Voir également *Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033.

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

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

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

- **MET FIN** à l'enquête concernant la mairesse Céline Avoine mais uniquement quant aux manquements 1, 2 et 5 allégués dans la demande d'enquête.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif

TU/lg

M^e Julie D'Arçon
D'Arçon, Dallaire
Procureure indépendante

M^e Philippe Asselin
Morency, Société d'avocats
Procureur de madame Céline Avoine

COPIE CONFORME

Ce 30 jour d mai 2017
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.