

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : Le 14 juin 2017**

**Dossier : CMQ-66049**

**Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président**

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

---

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

---

## DÉCISION

### DEMANDE DE METTRE FIN À L'ENQUÊTE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM).

[2] La demande d'enquête allègue que monsieur Yvan Berthelot, conseiller de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu, aurait commis un manquement au *Code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du Conseil de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu*<sup>2</sup> (le Code d'éthique).

[3] Plus précisément, la demande reproche à monsieur Berthelot de ne pas avoir agi avec respect à l'égard du plaignant, lors de la séance publique du conseil du 19 septembre 2016, contrairement à l'obligation de respect prévue à l'article 12 de son Code d'éthique.

[4] Le 24 mars 2017, le procureur de monsieur Yvan Berthelot, M<sup>e</sup> Patrice Gladu<sup>3</sup> dépose une requête en irrecevabilité par laquelle il demande de mettre fin à l'enquête.

[5] Dans sa requête, il soumet qu'il n'y a eu aucun manque de respect et que monsieur Berthelot a agi dans l'exercice de ses fonctions. Il suggère à la Commission de mettre fin à l'enquête.

[6] M<sup>e</sup> Gladu dépose les règlements municipaux pertinents ainsi qu'un extrait d'enregistrement de cette séance publique tenue le 19 septembre 2016.

[7] La Commission reçoit de M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire<sup>4</sup>, procureur indépendant de la Commission, l'argumentaire sur cette requête, le 11 mai 2017.

[8] La Commission tient une audience le 12 mai 2017 au cours de laquelle, elle entend, le procureur de l'élu et le procureur indépendant.

---

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement édictant un *Code d'éthique et de déontologie révisé applicable aux membres du Conseil municipal de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu* et abrogeant le règlement n<sup>o</sup> 1039, 29 janvier 2014.

3. Dunton, Rainville.

4. D'Aragon, Dallaire.

## LES REPRÉSENTATIONS

[9] Lors de ses représentations, le procureur de l'élu rappelle les circonstances et le manquement allégué dans la plainte.

[10] M<sup>e</sup> Gladu explique que l'intervention de monsieur Berthelot, ne comporte, à sa face même, aucun manque de respect de sa part envers le plaignant.

[11] M<sup>e</sup> Gladu fait les observations suivantes relativement aux éléments qui se trouvent dans la plainte et dans l'extrait sonore de la séance du conseil :

- Monsieur Berthelot exprime son opinion en tant que conseiller municipal sur la gestion des périodes de questions lors des séances du Conseil municipal. Son commentaire ne cible pas uniquement l'intervention du plaignant, le 19 septembre 2016, mais s'adresse plus largement;
- Le commentaire de monsieur Berthelot s'inscrit donc dans le cadre où, à titre de conseiller municipal qui ne préside pas les séances; celui-ci demande au président d'appliquer la réglementation en vigueur qui assure un déroulement optimal de la période de questions;
- Les constats sur le déroulement des périodes de questions sont exposés de manière posée et objective par monsieur Berthelot dans le forum qui lui est offert;
- Monsieur Berthelot en tant que conseiller est un acteur principal de la vie démocratique de la Ville;
- Ses fonctions l'obligent, dans le cadre des séances du Conseil, à expliquer et à défendre ses points de vue devant les citoyens présents, ce qui constitue un aspect important de l'exercice de ses fonctions d'administrateur municipal. Pour ce faire, monsieur Berthelot jouit d'une liberté d'expression qui est intimement liée à la pérennité de la démocratie municipale.

[12] M<sup>e</sup> Gladu plaide que le droit de parole de l'élu « ne saurait être limité sans conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale ». Il cite à cet effet l'arrêt Prud'homme de la Cour suprême rendu en 2002<sup>5</sup>.

---

5. *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 4 R.C.S. 663.

[13] Il ajoute que le Code d'éthique et de déontologie, n'a pas pour effet de restreindre cette liberté d'expression primordiale des élus municipaux. La liberté d'expression doit ici primer, car il y a absence d'une atteinte grave dans les propos tenus.

[14] Ainsi, une critique constructive comme celle de monsieur Berthelot qui prône le respect d'un règlement municipal qui prévoit la durée des questions<sup>6</sup>, s'inscrit dans le cadre des prérogatives d'un élu de s'exprimer dans un débat public.

[15] Ces dernières doivent être dans la forme interrogative et ne contenir que les mots nécessaires pour obtenir les renseignements demandés.

[16] Il plaide que l'élu peu qualifier d'« hors d'ordre » des interventions ayant « un préambule inutile » ou celles « qui contiennent une hypothèse, une expression d'opinion, une déduction, une allusion, une suggestion ou une imputation de motif » ou encore celles « dont la réponse serait une opinion professionnelle ou une appréciation personnelle ».

[17] Il soutient qu'agir avec respect, réfère à la manière d'être et de communiquer les idées et non à aseptiser le message exprimé ou encore limiter les idées que l'on veut véhiculer.

[18] Selon lui, le terme respect réfère à agir avec égard, considération, déférence ou encore politesse.

[19] Il ajoute que monsieur Berthelot a exprimé une opinion en tant que conseiller municipal sur la gestion des périodes de questions lors des séances du conseil municipal. Il n'a fait que dresser un constat de la situation.

[20] Qualifier l'intervention d'un citoyen de moralisateur n'est pas un manque de respect envers quelqu'un. Il s'agit d'une opinion émise sur la teneur des propos des intervenants.

[21] Un élu doit, sans crainte d'une censure draconienne, pouvoir s'exprimer lorsqu'il se sent interpellé par une problématique municipale.

[22] Monsieur Berthelot pouvait certes exprimer qu'il n'entend plus subir des interventions qui sortent du cadre réglementaire et que si de telles interventions persistent, il quittera momentanément la séance.

---

6. Règlement de régie interne, art. 12.4.

[23] Selon lui, la plainte ne comporte donc aucune chance de succès de faire qualifier les termes utilisés par l'élu municipal d'« irrespectueux ».

[24] M<sup>e</sup> Dallaire ne s'objecte pas à cette requête et l'appui en déposant des décisions de la Commission.

## **ANALYSE**

[25] Lorsque la Commission est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, elle peut au stade préliminaire, mettre fin à l'enquête si elle considère qu'il y a absence de fondement juridique ou d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

[26] Elle peut ainsi, rejeter une demande d'enquête à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés, elle est convaincue qu'il n'y a aucune chance de conclure que l'élu a commis un acte dérogatoire. Sur ce point, la Commission s'exprimait ainsi :

« [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. [...] »<sup>7</sup>

## **Code de déontologie**

[27] L'article 12 du Code de déontologie énonce :

« 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. »

## **Règlement de régie interne**

[28] Les dispositions du Règlement de régie interne prévoient :

« **ARTICLE 12 : « PERIODES DE QUESTIONS » (règ. 0618, art. 3)**

---

7. Dépatie, CMQ-65090 et 65091, 30 septembre 2014.

### 12.1 Moment et durée des périodes de questions

Toute séance du Conseil municipal comprend deux (2) périodes au cours desquelles les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du Conseil municipal. Ces périodes de questions, d'une durée de trente (30) minutes chacune, sont tenues l'une au début et l'autre à la fin de la séance, selon la séquence des points indiqués sur l'ordre du jour. Ces périodes prennent fin avant l'expiration du temps prévu lorsqu'il n'y a plus de question formulée. (règ. 0618, art. 4)

### 12.2 Limite du nombre d'interventions et limite dans le temps d'intervention

Au cours de ces deux (2) périodes de questions, au plus (3) questions par personne sont autorisées et le temps de parole accordé à une personne pour poser ses questions est limité à un maximum de cinq (5) minutes. Une personne ne peut intervenir et poser des questions qu'une seule fois au cours d'une même séance. » (règ. 0618, art. 4) (règ. 1465, art. 1)

### 12.3 Procédure à suivre pour poser une question

La personne qui pose une question doit se lever, se présenter au microphone et décliner ses nom et adresse.

Toutes les questions sont adressées au maire qui peut répondre lui-même, déterminer qui y répondra ou la référer à une séance subséquente pour permettre aux employés de colliger l'information.

Le maire peut refuser de répondre à une question posée dans les cas suivants :

- a) s'il juge contraire à l'intérêt public de fournir les renseignements demandés;
- b) si ceux-ci ne peuvent être colligés qu'à la suite d'un travail considérable et disproportionné par rapport à leur utilité.
- c) si la question porte sur les travaux d'une commission du conseil municipal ou d'un comité dont le rapport n'a pas été déposé au conseil;
- d) si la question a déjà été posée ou si elle a pour objet un sujet déjà à l'ordre du jour;
- e) si la question porte sur une affaire pendante devant les tribunaux ou un organisme quasi-judiciaire.

### 12.4 Forme de la question

Une question doit être dans la forme interrogative et ne contenir que les mots nécessaires pour obtenir les renseignements demandés. Sera hors d'ordre et est irrecevable une question :

- a) qui est précédée d'un préambule inutile;
- b) qui contient une hypothèse, une expression d'opinion, une déduction, une allusion, une suggestion ou une imputation de motif;
- c) dont la réponse serait une opinion professionnelle ou une appréciation personnelle;
- d) toute question se rapportant à un événement personnel ou au fait personnel d'un employé de la municipalité, d'un officier de la municipalité ou de l'un des membres du conseil municipal.

[29] La Commission partage le point de vue de M<sup>e</sup> Gladu et elle est d'avis que tout élu municipal jouit d'une liberté d'expression qui est intimement liée à la pérennité de la démocratie municipale.

[30] En effet et tel que la Cour suprême du Canada l'a décidé dans *Prud'homme c. Prud'homme*<sup>8</sup>, le droit de parole de l'élu ne saurait être limité sans conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale.

[31] Dans cet arrêt, la Cour suprême, s'exprime ainsi au sujet de la liberté d'expression d'un élu municipal :

« L'élu municipal est en quelque sorte le porte-voix de ses électeurs : il transmet leurs doléances à l'administration, d'une part, et les informe de l'état de cette administration, d'autre part<sup>9</sup>. Son droit de parole ne saurait être limité sans conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale<sup>10</sup>.

[...]

La démocratie municipale suppose la confrontation des points de vue et les débats ouverts, parfois vigoureux et passionnés. Les échanges sur des matières controversées ne peuvent exister que dans un climat de liberté. Si les règles entourant le déroulement de pareils débats sont appliquées de manière à laisser craindre à ceux qui y participent d'être traînés devant les tribunaux, au moindre écart, la probabilité qu'ils choisissent de se retirer de la chose publique s'accroît.

Cette liberté de parole n'est toutefois pas absolue. Elle est limitée, entre autres, par les exigences du droit d'autrui à la protection de sa réputation. »

« Les interventions des conseillers municipaux, agissant dans le cadre de leurs fonctions, se situent dans le domaine de ces occasions privilégiées où des considérations importantes d'intérêt public commandent de leur accorder une protection partielle contre les conséquences juridiques découlant de paroles qui seraient autrement considérées diffamatoires. Tel que mentionné plus haut, les fonctions des conseillers municipaux

8. *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 4 R.C.S. 663.

9. *Gaudreault-Desbiens, Jean François*, 24 R.G.D. 469.

10. *Trudel, Pierre*, (1998) 5 B.D.M.-18.

exigent des prises de position publiques ainsi que des efforts d'explication et de persuasion sur les nombreux problèmes que posent la vie et la gestion d'une municipalité. La liberté d'expression du conseiller représente un instrument critique pour une participation efficace et une gestion transparente des affaires municipales. Des décisions affectant parfois négativement des personnes ou des intérêts importants doivent être non seulement prises, mais aussi justifiées à l'égard des citoyens. La liberté de parole exercée dans le respect d'autrui, mais librement, constitue un instrument essentiel au bon exercice des fonctions de l'élu municipal. Pour cette raison, il est généralement admis que les paroles prononcées par un conseiller municipal lors d'une séance du conseil sont protégées. Bien que les cas d'immunité relative ne relèvent certes pas tous du droit public, celle qui protège le conseiller municipal lors des séances du conseil en fait indéniablement partie. En effet, l'application de cette forme particulière d'immunité relative est si intimement liée à la nature publique des fonctions exercées par le conseiller municipal et aux exigences propres à celles-ci qu'elle doit être reconnue comme principe de common law publique, applicable en droit québécois. »

[32] Ainsi, la liberté d'expression dont jouit un élu municipal, comme toute personne, entraîne l'obligation pour un citoyen de tolérer certaines critiques vigoureuses à son endroit.

[33] Le Code d'éthique et de déontologie, n'a pas pour effet de restreindre cette liberté d'expression des élus municipaux si elle s'exerce dans le cadre établi par la Cour Suprême<sup>11</sup>.

[34] Cependant et comme la Cour suprême du Canada l'a souligné<sup>12</sup>, la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>13</sup> doit s'exercer en tenant compte des obligations déontologiques de celui qui exerce ce droit. On doit mettre en balance les valeurs consacrées par la Charte et les objectifs visés par la loi, par exemple la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

[35] La Commission est d'avis que le terme « respect » signifie : « traiter quelqu'un avec égard, considération, déférence ou encore politesse »<sup>14</sup>.

[36] La Commission municipale a déjà mentionné qu'un « ton ironique » et des « propos imagés » dans un courriel d'un élu dénonçant, notamment l'abus de l'utilisation de la période de questions et « l'absurdité » de la position défendue par des citoyens ne constituaient pas en un manque de respect alors que le message du conseiller « ne contient aucun propos méprisant, aucune insulte ou remarque avilissante »<sup>15</sup>.

---

11. Op. cité 9 et *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12.

12. Op. cité 10.

13. Art. 2b).

14. Marie-Éva De Villiers, *Multi dictionnaire de la langue Française*, Québec Amérique, mai 2011.

15. *Leboeuf*, CMQ-64942, 12 mai 2014.



[37] De plus, la Commission a également déjà conclu qu'un « écart de langage inapproprié » n'était pas un manquement au code d'éthique et de déontologie<sup>16</sup>.

[38] De plus, le fait d'indiquer que le non-respect de la réglementation sur l'encadrement des questions fait perdre du temps au Conseil ou de suggérer que certains types d'intervention correspondent à des sujets devant plutôt être traités devant d'autres forums (lignes ouvertes) ne contrevient pas à la règle d'éthique d'agir avec respect. C'est l'expression d'une opinion.

[39] Monsieur Berthelot pouvait certes s'exprimer sur le fait qu'il n'entend plus subir des interventions qui sortent du cadre réglementaire et que si de telles interventions persistent, il quittera momentanément la séance.

[40] La Commission est d'avis que lorsque monsieur Berthelot fait état de la situation qui prévaut lors des périodes de questions et mentionne que certaines personnes « accaparent le micro » ou « sont des habituées » ou « abonnées », il ne manque pas de politesse envers les personnes présentes. Il s'agit d'un constat fait honnêtement par le requérant qui désire voir la réglementation être appliquée afin de favoriser l'intervention d'autres citoyens lors des périodes de questions.

[41] Il est tout à fait acceptable qu'un élu rappelle que la période de questions vise à adresser des questions d'intérêt public et qu'elle porte sur l'administration municipale.

[42] Le requérant pouvait certes s'exprimer sur la situation et déclarer qu'il n'entend plus subir des interventions qui sortent du cadre réglementaire. Ajoutant que si de telles interventions persistent, il quittera momentanément la séance.

[43] La Commission est d'avis que les commentaires de monsieur Berthelot se situent dans le cadre déterminé par la Cour suprême dans l'arrêt *Prud'homme et Doré*<sup>17</sup>. Les termes et mots utilisés par monsieur Berthelot ne dépassent les limites permises et autorisées dans le cadre d'un débat démocratique.

[44] Certes, le plaignant peut y déceler un mécontentement ou une exaspération de la part de monsieur Berthelot qu'il qualifie de manque de respect.

---

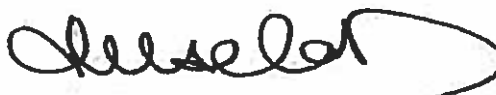
16. *Bourassa*, CMQ-63970, 30 mars 2012.

17. *Op. cité* 9 et 10.

[45] Cependant, les commentaires qui sont reprochés à monsieur Berthelot ne constituent pas un manque de respect qui permet à la Commission de conclure en ce sens au terme d'une audience. Il serait donc inutile, injustifié et contraire à l'intérêt public de tenir une enquête dans ce dossier.

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

- **ACCUEILLE** la demande en rejet présentée par monsieur Berthelot.
- **MET FIN À L'ENQUÊTE** concernant l'élu YVAN BERTHELOT dans le présent dossier.



THIERRY USCLAT, vice-président et  
Juge administratif

TU/II

M<sup>e</sup> Nicolas Dallaire  
D'ARAGON DALLAIRE  
Procureur de la Commission

M<sup>e</sup> Patrice Gladu  
DUNTON RAINVILLE  
Procureur de l'élu

Audience 12 mai 2017

COPIE CONFORME  
Ce ..... 14 ..... jour d ..... 2017  
CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C.M.Q.