

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 14 décembre 2012**

**Dossier : CMQ-64261**

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président  
Nancy Lavoie**

**Personne visée par l'enquête : ANDRÉ MOREAU,  
Conseiller municipal,  
Paroisse de Sainte-Séraphine**

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 2 avril 2012, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmettait à la Commission municipale du Québec (la Commission), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (la LEDMM), une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur André Moreau, conseiller municipal, à l'égard du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Paroisse de Sainte-Séraphine*<sup>2</sup> (le Code d'éthique et de déontologie).

[2] Selon la demande d'enquête, les manquements reprochés à monsieur Moreau (l'élu) se seraient produits le ou vers le 25 janvier 2012. À cette occasion, il aurait publié dans le journal de la Municipalité, *l'Écho municipal*, sous la rubrique « Mot du maire suppléant », un article diffamatoire à l'égard d'une ancienne employée de la Municipalité.

[3] La déclaration assermentée de la personne ayant demandé l'enquête, allègue que monsieur Moreau aurait utilisé les ressources de la Municipalité pour diffuser à des fins politiques, un écrit diffamatoire. De plus, il aurait communiqué à cette occasion, des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels. Elle déclare que ces manquements contreviennent aux articles 3 et 4 du Code d'éthique et de déontologie.

[4] Ces articles du Code d'éthique et de déontologie se lisent ainsi :

**« 3. Discretion et confidentialité**

Il est interdit à toute personne, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.

---

1. L.R.Q., c. E-15.1.0.1.

2. *Règlement 2011-08, Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Paroisse de Sainte-Séraphine.*

#### 4. Utilisation des ressources de la municipalité

Il est interdit à toute personne d'utiliser ou de permettre l'utilisation des ressources, biens ou des services municipaux à des fins personnelles ou des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions. »

[5] La demande fait également référence à la valeur numéro 4 du Code d'éthique et de déontologie :

« 4° le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens; »

[6] Aux fins de l'enquête, la Commission retient les allégations suivantes quant aux actes reprochés à monsieur Moreau :

a) Il aurait écrit et publié le 25 janvier 2012 dans le journal l'Écho municipal, sous la rubrique « Mot du maire suppléant » un article qui manquant de respect à l'égard de madame A<sup>3</sup>, une ancienne employée de la Municipalité. Nous reproduisons ici, l'extrait pertinent :

« Puis Mme A, une employée de la municipalité citée elle aussi dans le document, a remis sa démission après plusieurs années de loyaux services. Mme A était estimée de tous jusqu'au jour où elle a modifié un document public, à la demande du maire Claude Lampron mais à l'insu des autres élus municipaux; les modifications apportées au document en question ont par la suite porté un grave préjudice à un conseiller municipal. À ma connaissance, personne au conseil municipal ne lui a demandé de quitter son poste mais elle a décidé elle-même de remettre sa démission plutôt que de se présenter devant les élus pour donner sa version des faits. »

b) Il aurait divulgué par le biais de cet article des renseignements confidentiels obtenus dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de celle-ci et qui ne sont généralement pas à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne;

c) Il aurait publié cet écrit à des fins politiques;

d) Il aurait utilisé les ressources matérielles de la Municipalité, le journal municipal, pour diffuser son article.

---

3. Le nom de la personne visée par l'article a été volontairement remplacé par Madame A afin de protéger son identité.

[7] Lors de l'audience qui s'est tenue à Drummondville le 11 juin 2012, monsieur Moreau est présent et confirme qu'il ne sera pas assisté d'un avocat.

## **ORDONNANCE DE CONFIDENTIALITÉ, DE NON-DIVULGATION ET DE NON-PUBLICATION**

[8] Considérant qu'il est dans l'intérêt public afin de rencontrer les objectifs de la LEDMM, que l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage soient protégés, la Commission a prononcé au tout début de l'enquête, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgateion et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision. Cette ordonnance est reprise en partie dans les conclusions de la présente décision.

[9] Chaque témoin entendu a été informé que la Commission a prononcé cette ordonnance et en a reçu une copie.

## **LA PREUVE**

[10] Dans le cadre de cette enquête, la Commission a entendu un témoin ainsi que l'élu. Elle a également pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie et des documents produits au soutien de la demande. Elle a de plus examiné les pièces produites au cours de l'audience et les procès-verbaux du conseil municipal pour les réunions pertinentes à l'enquête.

### **Les faits**

[11] La personne visée par l'article paru dans le journal municipal a été entendue à la demande de la Commission.

[12] Lors de son témoignage, elle explique qu'elle a occupé un emploi de commis à la Municipalité de juin 2007 à septembre 2011. Dans l'exercice de ses fonctions, elle devait préparer l'ébauche des procès-verbaux et produire mensuellement le journal municipal.

[13] Durant les mois de juin et juillet 2011, où elle agit en remplacement de la directrice générale, elle rédige le procès-verbal de l'assemblée du 4 juillet 2011 et l'expédie aux membres du conseil en vue de son adoption à la prochaine séance. Après examen, le maire lui demande d'ajouter les propos tenus par un conseiller lors de la période de questions du public.

[14] Elle corrige le procès-verbal, mais omet de retourner la nouvelle version aux membres du conseil. La copie corrigée est, selon sa version, déposée à la séance du 4 août 2011. À cette séance où une nouvelle directrice générale entre en fonction, aucune allusion n'est faite à l'égard de la correction. Le procès-verbal est adopté avec la mention « dispense de lecture ».

[15] Après avoir reçu une mise en demeure, le conseiller municipal concerné retire les propos qu'il a tenus lors de l'assemblée du conseil.

[16] Le 7 septembre 2011, ce même conseiller la rencontre chez elle et exige qu'elle divulgue l'identité de la personne qui a demandé que cette correction soit apportée au procès-verbal.

[17] Le 9 septembre 2011, le conseil municipal la convoque à une assemblée extraordinaire publique pour l'interroger sur les corrections apportées au projet du procès-verbal du 4 juillet 2011.

[18] En raison du climat régnant dans la Municipalité et considérant que son contrat arrive à échéance, elle décide de ne pas se présenter, préférant démissionner et quitter ses fonctions à compter du 30 septembre 2011. Lors de l'assemblée extraordinaire, cette lettre de démission est lue par la directrice générale.

[19] Le 27 janvier 2012, elle prend connaissance d'un article de monsieur Moreau dans l'Écho municipal publié le 25 janvier 2012, dont le texte est reproduit au paragraphe 7 de la décision.

[20] À la lecture de cet article, elle se sent « bafouée » puisque sa crédibilité et son honnêteté sont attaquées. Elle ajoute qu'elle a toujours fait son travail au meilleur de ses connaissances.

[21] Elle expédie sa version des faits dans tous les foyers de la Municipalité, le 30 janvier 2012.

### **Témoignage de monsieur Moreau**

[22] En défense, monsieur Moreau témoigne sur le climat et les difficultés de la Municipalité depuis quatre ans. Selon lui, cette situation est reliée à la refonte des règlements d'urbanisme visant à encadrer la production de la canneberge.

[23] Ses interventions en faveur des changements au règlement auraient soulevé la colère des personnes concernées qui l'ont également menacé. Plusieurs rebondissements marquent la procédure de consultation et d'adoption des nouveaux règlements d'urbanisme qui incluront des dispositions régissant la culture des petits fruits.

[24] Le 15 février 2010, les règlements sont adoptés, mais il constate que les dispositions relatives aux petits fruits, n'y sont plus. Il décide d'en informer les citoyens et dépose une plainte au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. En mai 2010, la procédure se poursuit avec la signature des registres demandant un référendum. Le référendum prévu sera reporté et une nouvelle firme d'urbanistes sera embauchée par le conseil.

[25] Après ces événements, plusieurs conseillers municipaux démissionnent, monsieur Moreau devient le maire suppléant et obtient la majorité au conseil. Après cela dit-il « tout se fait en équipe ».

[26] Quant aux événements ayant mené à la demande d'enquête, il confirme que madame A agissait effectivement à titre de secrétaire de l'assemblée du conseil en l'absence de la directrice générale.

[27] Comme il est en vacances, ce n'est qu'à la veille de la séance où le règlement devait être adopté, soit le 1<sup>er</sup> août 2011, qu'il prend connaissance du procès-verbal de la dernière réunion du conseil municipal tenue le 4 juillet 2011.

[28] Lors de l'assemblée du conseil le 1<sup>er</sup> août 2011, l'adoption du procès-verbal s'est faite sans que la directrice générale ou un autre membre du conseil ne souligne la modification apportée.

[29] En septembre 2011, le conseil est informé qu'un de leurs membres fait l'objet d'une mise en demeure pour les propos qu'il a tenus le 4 juillet 2011. Après la visite du huissier, la personne visée se rétracte. C'est alors que monsieur Moreau réalise que le procès-verbal sur le site internet de la Municipalité, n'est pas le même que celui qu'il a lu.

[30] Dans le cadre d'un échange sur le contenu du procès-verbal en présence de la directrice générale, il est décidé qu'un conseiller municipal rencontrera madame A accompagné d'un témoin. Dans les faits, il sera plutôt accompagné de deux autres conseillers.

[31] Monsieur Moreau confirme que les membres du conseil municipal ont convoqué madame A à une séance extraordinaire publique pour qu'elle réponde à leurs interrogations. Celle-ci décide de démissionner et de ne pas se présenter à cette séance du 13 septembre 2011 lors de laquelle sa lettre de démission sera simplement lue en public.

[32] Lorsqu'il a écrit dans l'Écho municipal que : « madame A a préféré démissionner au lieu donner sa version des faits » il prétend que ses propos ne constituaient qu'un constat.

[33] De plus et en se référant au dictionnaire, il précise que le terme : « à l'insu des autres » qu'il a utilisé dans son article, signifie : « sans que l'on sache ».

[34] Selon lui, le texte qu'il a écrit dans l'Écho municipal sous la rubrique du maire suppléant, était justifié et nullement fallacieux.

[35] Il rappelle que les textes pour le journal, sont vérifiés par la directrice générale qui décide de ce qui sera publié. Aucun règlement municipal ne limite ni n'encadre le contenu du journal municipal.

[36] Il ne considère pas avoir utilisé le matériel de la Municipalité à des fins personnelles; il répondait à un tract au sujet des démissions successives.

## L'ANALYSE

[37] Dans le cadre de l'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 et de déontologie.

[38] Pour ce faire, elle doit conduire son enquête 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.

[39] Le processus d'enquête édicté à la LEDMM n'est pas à proprement parlé un processus contradictoire puisqu'il n'y a pas de poursuivant. C'est à la Commission qu'il appartient de conduire son enquête au terme de laquelle, elle rend une décision.

[40] Ainsi, et même si on ne peut parler de fardeau de preuve comme tel, la Commission doit tout de même 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 pour lui permettre de conclure, que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et a enfreint le Code d'éthique et de déontologie.

[41] En raison du caractère particulier des fonctions occupées par un élu municipal et des lourdes conséquences que la décision pourrait avoir sur celui-ci au niveau de sa carrière et de sa crédibilité, la Commission est d'opinion que pour conclure à un manquement au Code d'éthique et de déontologie, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse et sans ambiguïté.

[42] En ce sens, la Commission est d'avis que le principe établi par les tribunaux quant au degré de preuve requis en matière disciplinaire peut s'appliquer, avec les

adaptations nécessaires, aux enquêtes de la Commission en éthique et déontologie en matière municipale<sup>4</sup>.

[43] Ce principe, quant au fardeau de preuve qui a été reconnu par le Tribunal des professions, s'énonce comme suit:

« Le fardeau de preuve qui incombe à l'appelant n'en est pas un « hors de tout doute raisonnable » mais bien de « prépondérance ». Il faut préciser à l'égard de cette preuve que, compte tenu de la nature du droit, de la gravité de l'infraction et des conséquences que peut avoir la condamnation non seulement sur la carrière de l'intimé, mais sur la crédibilité de tout professionnel auprès du public, celle-ci doit être de haute qualité, claire et convaincante. Il s'agit d'un autre principe déjà établi par la jurisprudence.

[...]

Le fardeau de preuve en droit disciplinaire requiert une preuve sérieuse, claire et sans ambiguïté<sup>5</sup>. »

[44] Les auteurs Downs et Vassilikos abondent dans le même sens en écrivant :

« [...] la prépondérance des probabilités ne permet pas au poursuivant de se contenter de faire la démonstration que sa théorie est plus probable que celle du professionnel qui fait l'objet d'une accusation. La balance des probabilités requiert une analyse rigoureuse et en conséquence, on ne saurait se contenter d'une preuve approximative et non convaincante pour déclarer un professionnel coupable de quelque accusation disciplinaire que ce soit<sup>6</sup>. »

[45] Enfin, la Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM :

« 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. »

[46] La Commission tient à souligner qu'on ne peut accorder aux doutes, aux impressions, aux insinuations, ou aux soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un acte dérogatoire.

---

4. *Bourassa*, CMQ-63969 et CMQ-63970, 30 mars 2012.

5. *Médecins c. Lisanu*, 1998 QCTP 1719, p.12.

6. Éric DOWNS et Magdalini VASSILIKOS, « La preuve en droit disciplinaire », dans S.F.C.B.Q., vol. 307, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire* (2009), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.92-93 (citant le jugement *Osman*).



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

[47] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a enfreint certaines règles du Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit d'abord être convaincue que les agissements, les propos et le comportement qui sont reprochés à monsieur André Moreau se sont effectivement produits, et ce, par une preuve claire, grave, précise et sans ambiguïté. Enfin, elle doit être convaincue que ces agissements, propos ou comportements constituent des manquements au Code d'éthique et de déontologie.

[48] Ainsi, la Commission doit être convaincue que l'article publié dans le journal l'Écho municipal a été écrit par monsieur Moreau, et que par la publication de cet article, monsieur Moreau a utilisé et communiqué des renseignements personnels pour favoriser ses intérêts.

[49] La Cour suprême du Canada soulignait récemment<sup>7</sup> que la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>8</sup> s'exerce 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, ici la LEDMM.

[50] Monsieur Moreau ayant admis lors de son témoignage être l'auteur des commentaires publiés à l'égard de madame A, la Commission doit maintenant décider, si par la publication de cet article, l'élu a contrevenu aux règles de son Code d'éthique et de déontologie.

[51] Considérant qu'à cette époque madame A était une employée de la Municipalité, la Commission est d'avis que les commentaires, reproches ou remarques qui lui sont adressés, ont un caractère confidentiel et qu'ils ne peuvent être divulgués par la Municipalité ou étalés sur la place publique. Si la Municipalité a une obligation de confidentialité, les membres du conseil municipal y sont également tenus.

[52] Indépendamment du fait que certains des commentaires de monsieur Moreau ne soient qu'une opinion gratuite et tendancieuse, il ne fait aucun doute que certaines informations véhiculées par monsieur Moreau dans cet article n'étaient généralement pas à la disposition du public et sont confidentielles, notamment les reproches pour la modification du projet de procès-verbal de l'assemblée du conseil du 4 juillet 2011.

[53] Pour la Commission, il ne fait aucun doute que cet article, qui vise spécifiquement madame A, une ancienne employée de la Municipalité, a été écrit en pleine période électorale, dans un contexte politique partisan, où des élections aux postes de conseillers devaient se tenir au mois d'avril 2012.

---

7. *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12.

8. Art. 2b).

[54] De plus, la preuve démontre clairement que monsieur Moreau avait un intérêt personnel dans l'élection de ces nouveaux conseillers, puisque ces derniers l'appuieraient sans aucun doute dans sa campagne en faveur de la réglementation de la culture de la canneberge. Certains extraits du témoignage de monsieur Moreau sont fort éloquentes :

« [...] madame A était une adversaire politique lors de la campagne électorale..., elle a publié plusieurs textes entre le mois de décembre 2011 et le 1er avril 2012.

[...] madame A faisait partie d'un comité, elle a distribué des tracts pour me nuire...

[...] je me servais du journal municipal l'Écho pour clarifier, pour rectifier des faits...

[...] quand j'ai écrit le paragraphe concernant madame A, j'avais à l'esprit : le comité de citoyens et ceux de madame A et les tracts qu'ils distribuaient...

[...] on avait formé une équipe composée de gens que j'avais sollicités... ceux qui faisaient partie de mon équipe c'était clair, que dans le dossier des canneberges, on avait la même orientation... »

[55] En effet, le Code d'éthique et de déontologie que les élus de la Municipalité ont adopté, définit l'expression « Intérêt personnel » de la manière suivante :

« Intérêt de la personne concernée, qu'il soit direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée. Est exclu de cette notion le cas où l'intérêt personnel consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail rattachées aux fonctions de la personne concernée au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal. »

[56] La preuve recueillie dans le cadre de l'enquête permet de conclure que des informations ou des renseignements confidentiels ont été utilisés et communiqués par monsieur Moreau afin de favoriser ses intérêts personnels, en contravention avec la règle prévue à l'article 3 du Code d'éthique et de déontologie.

[57] La Commission ne retient pas l'allégation concernant l'utilisation d'un bien appartenant à la Municipalité puisque la preuve n'est pas suffisamment claire pour conclure que monsieur Moreau a utilisé à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités reliées à l'exercice de ses fonctions, les ressources de la Municipalité, notamment le journal l'Écho. En effet, la possibilité d'y publier un article est offerte à tous les citoyens de Sainte-Séraphine et la Commission ne possède pas suffisamment d'éléments pour déterminer que monsieur Moreau contrôle le contenu de ce journal.

[58] Il n'appartient pas à la Commission de statuer sur l'aspect diffamatoire de cet article, cette juridiction appartient aux tribunaux de droit commun comme la Cour supérieure ou la Cour du Québec. Toutefois, il est évident que le contenu de cet article constitue un manque de respect envers une ancienne employée et une citoyenne de Sainte-Séraphine.

[59] La Commission est d'avis que monsieur Moreau n'a pas respecté certaines des valeurs de la Municipalité auxquelles il a adhéré de façon explicite par son serment. Notamment, il a manqué de prudence dans la poursuite de l'intérêt public et de respect envers une ancienne employée. Cependant et comme le Code d'éthique et de déontologie ne prévoit aucune règle permettant de sanctionner ces deux manquements, la Commission ne peut que constater et déplorer la situation.

[60] Au terme de son enquête, la Commission conclut que monsieur André Moreau a contrevenu à la règle prévue à l'article 3 du Code d'éthique et de déontologie, en utilisant et en communiquant des informations ou des renseignements confidentiels obtenus dans l'exercice de ses fonctions afin de favoriser ses intérêts personnels.

## **LA SANCTION**

[61] Le 2 novembre 2012, la Commission transmet à monsieur André Moreau un avis d'audience sur sanction indiquant les conclusions et les motifs de la Commission à cet égard ainsi que les date et lieu où la Commission entendra les représentations de celui-ci relativement à la sanction qui devrait lui être imposée.

[62] Lors de l'audience, monsieur Moreau n'a fait aucunes représentations quant à la sanction devant lui être imposée, il s'est contenté de déclarer qu'il laissait le tout à la discrétion de la Commission.

[63] En matière d'éthique et de déontologie municipales, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement ainsi que des dispositions de la LEDMM et des objectifs de celle-ci.

[64] De plus, la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux.

[65] En conséquence et tenant compte des circonstances dans lesquelles le manquement s'est produit, la Commission estime que l'imposition d'une réprimande serait une sanction juste et appropriée.

[66] Considérant qu'il est dans l'intérêt public, que l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage soient protégés, la Commission rend dans le présent dossier une ordonnance de confidentialité, de non-divulgateion et de non-publication.

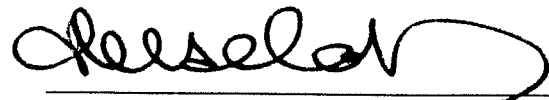
**EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :**

**CONCLUT QUE** la conduite de monsieur ANDRÉ MOREAU constitue un manquement à la règle prévue à l'article 3 du Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Paroisse Sainte-Séraphine.

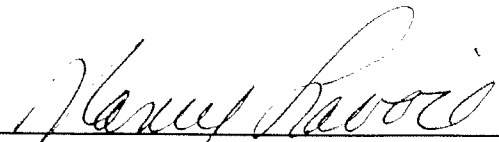
**IMPOSE À** monsieur ANDRÉ MOREAU une réprimande.

**ORDONNE à quiconque :**

- a) de ne pas dévoiler d'aucune façon et de ne pas diffuser publiquement, que ce soit oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé :
- l'identité de la personne ayant déposé la demande d'enquête; et
  - le contenu ou la teneur des témoignages à l'exception des informations contenues dans la présente décision.
- b) de ne pas divulguer, communiquer ou diffuser d'aucune façon l'enregistrement des séances tenues par la Commission dans le présent dossier, à l'exception des extraits contenus dans la présente décision.



THIERRY USCLAT, vice-président  
Juge administratif



NANCY LAVOIE,  
Juge administratif

TU/NL/lg