

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : 22 mars 2013**

**Dossier : CMQ-64290**

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président  
Jean Rioux**

**Personne visée par l'enquête : JEAN-PIERRE ARPIN,  
Conseiller municipal,  
Municipalité de Saint-Louis**

---

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

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 25 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> (LEDMM), une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur Jean-Pierre Arpin, conseiller municipal, à l'égard du Code d'éthique et de déontologie de la Municipalité de Saint-Louis<sup>2</sup> (le Code d'éthique et de déontologie).

[2] La demande d'enquête reproche à monsieur Arpin d'avoir insulté et menacé par des sous-entendus un autre conseiller municipal, à l'occasion d'une réunion préparatoire des membres du conseil (caucus) ayant pour but de préparer l'assemblée du conseil municipal du 9 janvier 2012.

[3] Dans leur déclaration assermentée du 19 avril 2012, les deux personnes qui ont signé la demande d'enquête, précisent comme suit, leurs reproches envers monsieur Arpin :

« Or, le 4 janvier dernier, lors d'une rencontre informelle des membres du conseil pour préparer la réunion mensuelle du 9 janvier, le conseiller Jean-Pierre Arpin a longuement insulté par des sacres et menacé par sous-entendu le conseiller soussigné. Celui-ci a même été invité à prendre comme résolution 2012 de donner sa démission pour que quelqu'un d'autre puisse faire le travail mieux que lui. Cette attitude a eu pour effet que le conseiller menacé, très perturbé par cette situation, a quitté la réunion. Ce même conseiller Arpin utilise depuis quelques temps des techniques d'intimidation dans le but de faire taire et d'empêcher certains conseillers d'obtenir les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. »

---

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

2. *Règlement 423-2011, Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de la Paroisse de Saint-Louis*, adopté le 7 novembre 2011.

[4] En réponse à une demande du commissaire aux plaintes, elles précisent les propos tenus par le conseiller Jean-Pierre Arpin lors de la réunion du 4 janvier 2012 :

« Toé, mon hostie, tu perds rien pour attendre. Tu vas voir ce qui va t'arriver. Tu vas le voir mon hostie ce qui va t'arriver. Comme résolution 2012, tu devrais laisser ta place à quelqu'un qui va vraiment travailler pour la municipalité. »

[5] Enfin, ils ajoutent que ces paroles témoignent d'un manque de respect et qu'elles contreviendraient au sous-paragraphe 3) de l'article 4 du Code d'éthique et de déontologie.

[6] Cet article du Code d'éthique et de déontologie, se lit ainsi :

« Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision, et de façon générale, la conduite des membres du conseil de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

[...]

3) Le respect envers les autres membres, les employés de la municipalité et les citoyens

Tout membre favorise le respect dans les relations humaines. Il a droit à celui-ci et agit avec respect envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions. »

[7] Lors des audiences qui se sont tenues à Montréal le 16 et 22 octobre 2012, monsieur Arpin est présent et il est représenté par M<sup>e</sup> Claude Germain de l'étude Sylvestre & Associés.

## **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 durant l'enquête, la Commission a prononcé le 8 mai 2012, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa 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 cinq témoins ainsi que l'élu visé par la demande. Elle a pris connaissance du Code d'éthique et de déontologie ainsi que des documents produits au soutien de la demande. Elle a de plus examiné les pièces produites par les témoins au cours des audiences.

### **Admissions**

[11] Au début de l'audience, monsieur Arpin admet qu'au moment des faits reprochés dans la demande d'enquête, il est conseiller municipal de la Municipalité de Saint-Louis.

### **Les faits**

[12] Le Code d'éthique et de déontologie a été adopté par la majorité des membres du conseil municipal le 7 novembre 2011 et il est entré en vigueur le 10 novembre 2011, soit le jour de sa publication.

[13] Le conseiller municipal visé par les paroles prononcées par monsieur Arpin explique que les relations sont difficiles entre certains membres du conseil municipal et que la tension est toujours présente à l'occasion des caucus.

[14] Le 4 janvier 2012, il est arrivé au caucus de bonne humeur puisqu'il s'agissait de la première réunion de l'année.

[15] C'est lorsqu'il a salué ses collègues en leur donnant la main que monsieur Arpin l'a insulté en lui disant :

« Toé, mon hostie, tu perds rien pour attendre. Tu vas voir ce qui va t'arriver. Tu vas le voir mon hostie ce qui va t'arriver. Comme résolution 2012, tu devrais laisser ta place à quelqu'un qui va vraiment travailler pour la municipalité. »

[16] Il s'est présenté au caucus pour préparer une réunion et il ne s'attendait pas à se faire insulter par un autre membre du conseil municipal.

[17] Il a quitté le caucus immédiatement après les paroles de monsieur Arpin. Certains conseillers ont tenté de le convaincre, sans succès, de rester et d'assister à la réunion.

[18] L'autre personne ayant déposé la demande d'enquête, vient également expliquer les circonstances dans lesquelles monsieur Arpin a tenu ces propos et préciser les termes qu'il a utilisés.

[19] Elle explique tout d'abord que le conseiller visé par les paroles prononcées par monsieur Arpin, est un être exubérant et qu'il tend la main à tout le monde. Elle ajoute que les réunions du conseil sont tendues.

[20] Sans préciser la teneur exacte des paroles prononcées à l'endroit de son collègue, elle confirme que celui-ci a quitté la salle parce qu'il en avait assez.

[21] Invitée à apporter des précisions sur les autres allégations relatives à l'intimidation et aux menaces que ce même conseiller utiliserait depuis quelque temps, elle est incapable d'apporter des faits précis pouvant soutenir cette affirmation si ce n'est que de rapporter une situation où monsieur Arpin et un membre de sa famille se sont échangés par le passé, des paroles irrespectueuses au cours d'une assemblée du conseil municipal.

[22] Comme preuve d'intimidation, elle raconte que lors d'une réunion de travail, monsieur Arpin a sorti un petit couteau pliant (canif) qu'il a tendu à un de ses collègues afin que celui-ci l'utilise pour enlever une agrafe reliant une liasse de feuilles.

[23] La Commission a entendu la mairesse de la Municipalité relativement à ces événements. Celle-ci déclare avoir été présente à cette réunion, mais n'en garde que peu de souvenirs. Elle se rappelle qu'il y a eu un affrontement entre monsieur Arpin et un autre conseiller. Elle confirme que ça n'a pas été agréable et que l'autre conseiller a quitté immédiatement. Toutefois, elle ne se souvient pas des paroles exactes prononcées par monsieur Arpin.

[24] Malgré le contexte difficile et la tension qui règnent au conseil municipal, elle est d'avis que dans l'ensemble, la situation n'est pas dramatique. Pour elle, le changement est difficile à accepter et il dérange. Enfin, elle ajoute que la vision de quatre des six conseillers ne correspond pas nécessairement avec celle des deux autres.

**Défense**

[25] En défense, monsieur Arpin et deux autres conseillers témoignent relativement à cet incident.

[26] Le premier conseiller explique la façon dont s'est déroulé le début du caucus et relate comme suit, les échanges verbaux entre monsieur Arpin et le conseiller visé par les paroles de celui-ci :

Monsieur Arpin a demandé à ce conseiller : « As-tu pris des bonnes résolutions pour 2012? »

Le conseiller a répondu : « Oui, oui, oui, j'ai pris les bonnes décisions. »

Monsieur Arpin lui a demandé à ce moment-là : « Est-ce que tu vas démissionner? »

Le conseiller a répondu : « Non, je vais rester. »

Monsieur Arpin a déclaré : « De toute façon, tu vas voir tu vas payer pour, c'est certain. »

Le conseiller a dit : « Tu me menaces? »

Monsieur Arpin rétorque : « Non, mais tu vas payer, tu vas voir en 2013 tu vas te faire sortir. »

[27] Il ajoute qu'au moment où l'échange a eu lieu, les deux conseillers étaient assis.

[28] Il confirme que le conseiller visé par les paroles de monsieur Arpin, a quitté la réunion en disant : « Je ne resterai pas là à me faire insulter. »

[29] Il ajoute que monsieur Arpin n'a pas demandé à d'autres conseillers, s'ils avaient pris de bonnes résolutions. Il précise également qu'il n'y a pas eu d'intimidation mais que cet incident a rendu l'ambiance difficile.

[30] Selon lui, la situation est difficile au conseil municipal. Deux conseillers expliquent constamment et de façon détaillée les raisons pour lesquelles ils s'opposent aux résolutions. Ils ne cessent de couper la parole, ce qui rend les réunions du conseil interminables.

[31] La Commission entend un second conseiller qui ne témoigne que sur l'incident du couteau. Il confirme que lorsqu'il a voulu détacher une liasse de papier retenue par une agrafe, monsieur Arpin lui a tendu un petit couteau. À ce moment-là, une conseillère lui aurait dit qu'il s'agissait d'une « arme offensive ».

### **Témoignage de monsieur Jean-Pierre Arpin**

[32] Lors de son témoignage, monsieur Arpin précise qu'il est conseiller municipal depuis vingt-huit ans et qu'il est responsable du comité des ordures, fondateur et représentant de la régie des incendies et représentant de la Municipalité pour les loisirs.

[33] À propos de la séance de travail du 4 janvier 2012 qui fait l'objet de la présente enquête, il explique dans ses mots « qu'il a envoyé des jokes » comme il le fait souvent. Ainsi, il a dit à un autre conseiller « T'as-tu pris de bonnes résolutions du Jour de l'an? » « Vas-tu démissionner » et il termine par « Oui mon hostie, tu vas voir ce qui va t'arriver. »

[34] Lors de son témoignage, il déclare ne pas être méchant et ne pas faire de mal à une mouche.

[35] À la fin de son témoignage, il se rappelle avec plus de précisions les termes qu'il a utilisés : « Tu vas voir aux prochaines élections, ça va être ton tour, tu vas débarquer ». Il réitère qu'il n'est pas un violent. Pour le reste, il confirme en gros les autres témoignages.

### **REPRÉSENTATIONS**

[36] Lorsqu'il a entendu les témoignages des plaignants, M<sup>e</sup> Germain a immédiatement pensé à la maxime : « *De minimis non curat praetor* », ce qui signifie : « le Tribunal ne se soucie guère des choses sans importance. »

[37] Selon lui, le but du Code d'éthique et de déontologie est d'assurer la confiance des citoyens envers le milieu municipal. L'article 4 du Code d'éthique et de déontologie, énonce les valeurs de la Municipalité, dont le respect. Il précise que ces valeurs précèdent les règles qui se trouvent à l'article 5.

[38] Dans ce dossier, on se retrouve dans une situation où des gens échangent des paroles. Le respect au caucus n'est pas le même que le respect que l'on doit démontrer envers un Tribunal, par exemple. On ne peut appliquer le même degré de déférence et de respect entre deux élus municipaux car on en viendrait à diluer tout débat.

[39] Certes, ces propos ne sont pas élégants. Ici, nous sommes en présence de l'expression d'une pensée politique qui est maladroite, mais qui ne constitue pas un manquement à une règle du Code d'éthique et de déontologie.

[40] Au soutien de son argumentation, il dépose le journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire du 26 octobre 2010 portant sur l'étude détaillée du projet de loi n° 109 concernant la LEDMM, un texte de monsieur le Bâtonnier Francis Gervais publié dans la Collection de droit<sup>3</sup> et différentes décisions<sup>4</sup>.

[41] Selon lui, la liberté d'expression est fondamentale à la démocratie. Les règles du Code d'éthique et de déontologie ne peuvent compromettre les lois fondamentales garanties par la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>5</sup> toujours dans l'objectif de ne pas porter atteinte à la démocratie.

[42] Les chartes s'appliquent à l'administration municipale. On ne peut pas concevoir le respect de façon unidimensionnelle. On doit le voir dans son ensemble. Si ça porte atteinte au processus, alors là on peut en tenir rigueur.

[43] Selon lui, les paroles prononcées par son client ne portent pas atteinte à l'institution. Il ajoute que l'expression d'une opinion politique, d'une divergence est quelque chose d'habituel en démocratie.

[44] Il soumet que le Code d'éthique et de déontologie ne contient aucune règle qui prohibe les propos tenus lors d'une séance du conseil ou d'une plénière. De plus, la valeur traitant du respect n'est intégrée à aucune règle du Code d'éthique et de déontologie.

[45] Enfin, les allégations auxquelles fait référence la demande d'enquête, ne constituent ni des menaces, ni de l'intimidation. Il demande au Tribunal d'écarter les témoignages à ce sujet, puisqu'il est clair que les propos et les actions sont amplifiés, exagérés et que les témoins ne démontrent pas une attitude modérée.

---

3. Francis GERVAIS, « Les notions liminaires » dans Collection de droit 2011-2012, École du Barreau du Québec, Hors série, *Éthique, profession juridique et société*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 15.

4. *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1995] 4 R.C.S. 267; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45; Daniel CHÉNARD, « Déontologie municipale : éthique et code d'éthique », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit municipal (2002)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 39; Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil » dans Collection de droit 2011-2012, École du Barreau du Québec, vol. 7, Droit public et administratif, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012-2013, p. 43; *Bou Malhab c. Diffusion Métromédia CMR inc.*, 2011 CSC 9; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12; *Arthur c. Gravel*, EYB 1991-63764 (C.A.).

5. L.R.Q., c. C-12.



## L'ANALYSE

[46] 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 et de déontologie.

[47] 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.

[48] Selon le processus d'enquête édicté à la LEDMM, c'est à la Commission qu'il appartient de conduire son enquête au terme de laquelle, elle rend sa décision.

[49] 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.

[50] 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.

[51] En ce sens et comme la Commission l'a décidé antérieurement<sup>6</sup> 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.

---

6. *Bourassa*, CMQ-63969 et CMQ-63970, 30 mars 2012; *Moreau*, CMQ-64261 et CMQ-64306, 14 décembre 2012.

[52] La Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la LEDMM qui précise :

« 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. »

[53] Enfin, 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.

### **L'ÉLU A-T-IL COMMIS UN MANQUEMENT AU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DE LA MUNICIPALITÉ ?**

[54] 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 actions qui sont reprochées à monsieur Arpin se sont effectivement produites, et ce, par une preuve claire, grave, précise et sans ambiguïté. De plus, elle doit être convaincue que les paroles prononcées par monsieur Jean-Pierre Arpin et le comportement qu'il a eu lors de la séance plénière du 4 janvier 2012, constituent une conduite dérogatoire à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie.

[55] 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.

[56] Pour la Commission, il ne fait aucun doute que le 4 janvier 2012, monsieur Arpin a tenu des paroles inappropriées et irrespectueuses à l'égard d'un autre conseiller.

[57] Bien que les versions des témoins puissent différer sur les termes utilisés, il est évident qu'en prononçant ces paroles et en ayant cette attitude, le conseiller Jean-Pierre Arpin a voulu manifester de façon grossière et inappropriée son mécontentement à l'égard d'un autre conseiller.

[58] Ainsi, et même s'il tente de minimiser les paroles qu'il a prononcées, la façon dont il l'a fait et les termes qu'il a utilisés, constituent un langage et un comportement inappropriés dans les circonstances.

---

7. Préc., note 4.

8. Art. 2b).

[59] L'utilisation de sacres et de références à ce qui pourrait arriver lors des prochaines élections constituent, selon la Commission, un manquement aux valeurs de la Municipalité. Lorsque les élus ont adopté le Code d'éthique et de déontologie, le 7 novembre 2011, ils ont intégré dans celui-ci un certain nombre de valeurs auxquelles ils ont adhéré et se sont engagés, par leur serment, à les respecter.

[60] Ainsi et en prononçant les paroles qui lui sont reprochées dans la demande, monsieur Jean-Pierre Arpin n'a pas respecté une des valeurs prévues à l'article 4, soit que :

« Tout membre favorise le respect dans les relations humaines. Il a droit à celui-ci et agit avec respect envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions. »

[61] La Commission est d'avis que cette valeur n'exige pas uniquement d'avoir un langage respectueux, mais elle impose également à l'élu municipal le devoir de favoriser par ses actions et son comportement, le respect envers les autres membres du conseil.

[62] Cependant et comme le Code d'éthique et de déontologie ne prévoit aucune règle prohibant ce comportement, la Commission ne peut, dans les circonstances, que constater et déplorer la situation.

[63] Enfin, la preuve et particulièrement les témoignages entendus sur les allégations d'intimidation et de menaces, ne permettent pas de conclure que monsieur Arpin a utilisé des techniques dans le but de faire taire ou d'empêcher certains conseillers d'obtenir l'information nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

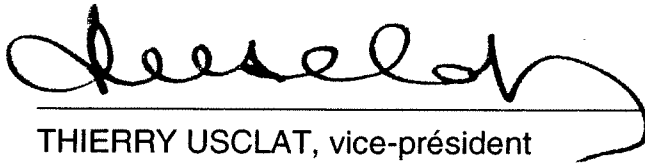
[64] Les témoignages à cet égard, sont vagues, imprécis, contradictoires et grossièrement exagérés. Ainsi, ces témoignages n'ont pas la valeur probante pour permettre à la Commission de retenir cette allégation.

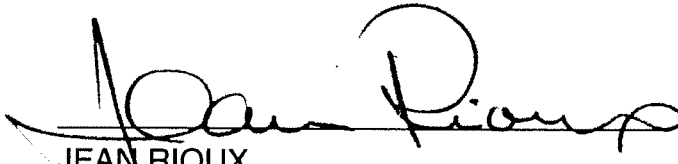
[65] La Commission trouve déplorable l'attitude que certains élus ont entre eux, puisqu'ils n'agissent sûrement pas dans l'intérêt de leur Municipalité.

[66] Dans ce contexte, la Commission invite le conseil municipal à se pencher sur cette situation et à examiner la possibilité d'apporter des amendements au Code d'éthique et de déontologie afin que des règles permettant de sanctionner ce genre de conduite puissent s'y retrouver, et ainsi être un complément aux valeurs adoptées par la Municipalité.

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

**CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Jean-Pierre Arpin ne constitue pas un manquement à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Saint-Louis.

  
THIERRY USCLAT, vice-président  
Juge administratif

  
JEAN RIOUX,  
Juge administratif

TU/JR/lg

M<sup>e</sup> Claude Germain  
SYLVESTRE & ASSOCIÉS  
Pour Jean-Pierre Arpin