

Commission municipale du Québec

Date : 21 août 2014

Dossier : CMQ-64751

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Léonard Serafini**

**GEORGES DINEL, maire sortant
Ville de Brownsburg-Chatham**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 13 juin 2013, 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*¹ (la LEDMM), une demande d'enquête en éthique et déontologie relativement à des manquements à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie des membres du conseil de la Ville de Brownsburg-Chatham (la Ville).

[2] Selon la demande d'enquête, monsieur Georges Dinel alors maire, n'aurait pas respecté le Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Brownsburg-Chatham² (le Code d'éthique et de déontologie) en tenant des propos diffamatoires envers monsieur André McNicoll (alors conseiller municipal) à la séance du conseil municipal du 5 novembre 2012.

[3] À cette occasion, monsieur Dinel aurait déclaré que monsieur McNicoll :

- a) N'a jamais rien apporté de constructif à la Ville, il se contente de n'être que négatif dans tout;
- b) Que ça fait huit ans qu'il est là et n'a pas encore compris;
- c) Qu'il a voté contre son propre projet dans le dossier de division de la Ville en secteurs.

[4] La demande d'enquête précise qu'en se comportant ainsi, monsieur Dinel n'a pas respecté l'article 4.5 du Code d'éthique et de déontologie, qui énonce que :

« Toute personne doit respecter les lois, les politiques et les normes (règlements et résolutions) de la municipalité et des organismes municipaux relatives aux mécanismes de prise de décision. »

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.
2. Règlement numéro 183-2011.

[5] Le plaignant, monsieur André McNicoll, fonde sa demande d'enquête sur le non-respect de l'article 37 du Règlement sur la régie interne des séances du conseil municipal de la Ville³ (le Code de régie interne) qui constituerait selon lui un manquement à l'article 4.5 du Code d'éthique et de déontologie.

[6] Ainsi, il allègue que les propos de monsieur Dinel sont contraires à l'article 37 du Code de régie interne qui prévoit notamment :

« Un élu ne prend la parole qu'après avoir signifié, en levant la main, son intention au président de la séance. Le président de la séance donne la parole à l'élu selon l'ordre des demandes.

Le membre du Conseil municipal qui a la parole doit :

[...]

éviter les allusions personnelles, les insinuations, les paroles violentes, blessantes et irrespectueuses à l'égard de qui que ce soit, les expressions et les tournures non parlementaires et désigner le président par son titre. »

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

[7] Considérant qu'afin de rencontrer les objectifs de la LEDMM il est dans l'intérêt public que l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage soient protégés durant l'enquête, la Commission a prononcé le 20 juin 2013, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision.

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

LA PREUVE

[9] Aux fins de l'instruction, la Commission réunit le présent dossier avec le dossier CMQ-64752 et a tenu une seule audience pour ces deux dossiers, puisqu'ils découlent de la même demande d'enquête et que les faits sont similaires. Toutefois, chacun de ces dossiers fera l'objet d'une décision distincte.

3. Règlement numéro 163-2010 portant sur la régie interne des séances du conseil municipal de la Ville, et abrogeant les Règlements numérotés 019-2001, 019-01-2003 et 019-02-2007.

[10] La Commission a entendu monsieur McNicoll et l'élu visé, ainsi que cinq témoins, dont plusieurs sont cités en défense (en plus de monsieur Riendeau, l'autre élu visé). La Commission a également pris connaissance des documents produits au soutien de la demande.

[11] La Commission a de plus examiné les pièces produites par les témoins au cours de l'audience, ainsi que les procès-verbaux des séances du conseil municipal pertinentes à l'enquête.

[12] Lors de l'audience, monsieur Dinel est présent mais non représenté.

[13] Au soutien de sa demande, le plaignant a produit quatre déclarations assermentées de témoins, dont le contenu de chacune est identique. Le libellé de ces déclarations assermentées correspond exactement aux propos reprochés à monsieur Dinel et que l'on retrouve dans la demande d'enquête.

[14] Selon l'épouse de monsieur McNicoll entendue par la Commission lors de l'audience, ces déclarations assermentées ont été rédigées par son mari et remises aux témoins pour signature.

L'admission

[15] Monsieur Dinel admet qu'au moment des faits, il est maire de la Ville.

[16] À l'audience, monsieur Dinel admet avoir tenu les propos reprochés par le plaignant ou des propos sensiblement au même effet.

Les faits

[17] À l'élection municipale de 2009, monsieur Dinel se présente au poste de maire à la demande de plusieurs citoyens parce que la situation financière de la Ville est précaire et qu'il faut redresser les finances et éponger un important déficit accumulé. Il est élu. Toutefois, en novembre 2013, il décide de ne pas se représenter à la fin de son mandat.

[18] Monsieur McNicoll qui était conseiller municipal sous l'administration précédente se présente avec l'équipe de monsieur Dinel en 2009.

[19] Des témoins relatent que les relations entre monsieur McNicoll et l'équipe de monsieur Dinel, ont dégénéré au fil des années. Monsieur Dinel ne réussissait pas à contrôler la tendance du plaignant à violer la confidentialité des réunions plénières préparatoires du conseil, à le dissuader de fréquenter un certain restaurant où le coulage d'informations était notoire et à assainir le climat de provocations et de contestations que le plaignant avait créé au sein du conseil.

[20] À la demande de la majorité des membres du conseil, monsieur Dinel a dû, à compter de mars 2010, exclure monsieur McNicoll de toute participation aux réunions plénières du conseil, sauf les réunions plénières préparatoires en matière de finances et de budget et les caucus qui précèdent les séances ordinaires publiques du conseil.

[21] En avril 2011, monsieur McNicoll dépose auprès de la Sûreté du Québec (la SQ) une plainte alléguant que monsieur Dinel a commis des voies de fait sur lui.

[22] Le procureur aux poursuites criminelles et pénales décide de traiter le dossier selon le Programme de traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles commises par des adultes⁴ et abandonne les procédures.

[23] Monsieur McNicoll explique qu'à son avis, certains conseillers municipaux ne sont pas aussi loyaux envers monsieur Dinel que ce dernier puisse le penser, puisque certains auraient confirmé ses dires auprès des enquêteurs de la SQ.

[24] Des témoins relatent que monsieur McNicoll a fréquemment déclaré être en possession d'une copie des déclarations faites à la SQ par chacun des membres du conseil. Selon eux, cette déclaration de monsieur McNicoll était une source d'acrimonie des membres du conseil envers lui.

[25] Des témoins confirment que monsieur McNicoll menaçait souvent les membres du conseil de divulguer publiquement le contenu des déclarations des élus auprès de la SQ, ce qui avait pour conséquence d'irriter ces derniers. Les conseillers municipaux considéraient ces menaces comme une forme de chantage.

[26] Les conseillers municipaux et le maire de la Ville étaient si troublés par ces menaces qu'ils ont même demandé de rencontrer les enquêteurs de la SQ pour établir la véracité des déclarations de monsieur McNicoll. Les enquêteurs de la SQ leur ont confirmé que les déclarations faites sont confidentielles, qu'elles le demeurent tant et aussi longtemps que des accusations formelles ne sont pas portées et qu'ils doutent sérieusement que monsieur McNicoll soit en possession de quelque copie que ce soit.

4. Lettre de M^e Maxime Lacoursière du 14 avril 2011 produite lors de l'audience.

[27] Dans les faits et comme monsieur McNicoll l'admet devant la Commission, il n'est en possession que de copies caviardées des déclarations des autres membres du conseil. Il nie s'être livré à du chantage ou avoir menacé d'en divulguer le contenu. Il prétend plutôt avoir indiqué qu'il était en possession de preuves sans autre précision.

[28] À la fin de la séance du conseil du 5 novembre 2012, un citoyen a demandé à monsieur McNicoll pourquoi il était exclu des réunions plénières préparatoires du conseil.

[29] Exaspéré par l'ampleur que prenait cette question de l'exclusion de monsieur McNicoll et par l'attitude que ce dernier affichait publiquement à cet égard, monsieur Dinel a alors tenu les propos qui lui sont reprochés.

[30] Son intention, dit-il, n'était pas de dénigrer le plaignant ni d'entacher sa réputation, mais d'informer les citoyens et de leur faire prendre conscience de l'incapacité de celui-ci de desservir adéquatement la population.

[31] Plusieurs témoins ont confirmé le manque de discrétion du plaignant, ses violations répétées de la confidentialité des délibérations du conseil en réunions plénières préparatoires, ses provocations constantes au sein du conseil, la désinformation qu'il faisait auprès des citoyens et de la presse locale et l'ultimatum de la majorité du conseil au maire de ne plus voir le plaignant aux réunions plénières préparatoires.

[32] Sous le conseil municipal précédent, monsieur McNicoll avait présenté un projet pour subdiviser la Ville en secteurs. Lors de son témoignage, il explique que bien qu'il ne soit pas en accord avec ce projet auquel la mairesse d'alors tenait beaucoup, il avait accepté de le présenter publiquement à sa demande. Toutefois, il confirme avoir voté contre le projet.

[33] Monsieur Dinel est plutôt d'avis que monsieur McNicoll était l'auteur de ce projet en se fondant sur le brouillon du projet que le plaignant avait divulgué lors d'une présentation postérieure au conseil. D'autres témoins ont confirmé cette perception de monsieur Dinel.

[34] Enfin, la plainte allègue que les propos tenus par monsieur Dinel ont pour but de dénigrer monsieur McNicoll au profit de monsieur Riendeau en prévision des élections de 2013, que monsieur McNicoll qualifie de plus « accommodant ».

[35] Plusieurs témoins ont toutefois maintenu qu'à leur connaissance, monsieur McNicoll n'avait jamais alors annoncé publiquement qu'il se présenterait à la mairie aux élections de novembre 2013. Au contraire, selon eux, ce dernier n'aurait annoncé ses intentions qu'au moment du dépôt de la présente plainte en éthique et déontologie, soit en avril 2013.

L'ANALYSE

[36] 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 de la Ville.

[37] 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.

[38] Le processus d'enquête édictée à la LEDMM n'est pas à proprement parler 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 sa décision.

[39] 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 enfreint le Code d'éthique et de déontologie de la Ville.

[40] 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 de la Ville, la preuve obtenue doit être claire, précise, sérieuse, grave et sans ambiguïté.

[41] 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.

[42] Ce principe, quant au fardeau de preuve qui a été reconnu par le Tribunal des professions, a été énoncé 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. »⁵

[43] 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, surtout si elle équivaut à un acte criminel". »⁶

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

« 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 ».

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

[45] Pour conclure que le maire Diné a commis un acte dérogatoire à l'article 4.5 du Code d'éthique et de déontologie en ne respectant pas l'article 37 du Code de régie interne, la Commission doit être convaincue que les paroles de monsieur Diné constituent des allusions personnelles, des insinuations ou des paroles violentes, blessantes ou irrespectueuses à l'égard de monsieur McNicoll.

5. *Médecins c. Lisau*, 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*).

[46] Par conséquent, la Commission doit décider si les paroles du maire Dinel sont, soit :

- 1) des allusions personnelles, ou
- 2) des insinuations, ou
- 3) des paroles violentes, blessantes ou irrespectueuses.

1) Allusions personnelles

[47] Les propos que le plaignant reproche à monsieur Dinel et que ce dernier admet avoir prononcés, ne constituent pas des allusions personnelles.

[48] Selon le dictionnaire Larousse, le sens usuel du mot « allusion »⁷ est des « paroles ou propos évoquant une personne, un fait, sans les nommer ». Or, le 5 novembre 2012, monsieur Dinel a clairement nommé le plaignant. Il n'y a aucune équivoque possible sur l'identité de la personne visée par ses propos qui ne sont aucunement voilés.

[49] Ces propos ne constituent que des appréciations directes et subjectives sur la personne du plaignant, soit, en fait, une opinion ou une appréciation personnelle de la part de monsieur Dinel sur les qualités du plaignant ou des commentaires qui se veulent factuels sur certains comportements de celui-ci.

[50] La Commission est d'avis que les propos que le plaignant reproche à monsieur Dinel ne constituent pas des allusions au sens du Code de régie interne.

2) Insinuations

[51] Les propos de monsieur Dinel ne constituent pas non plus des insinuations au sens usuel de ce mot puisque selon le dictionnaire Larousse, on entend par « insinuation »⁸ une « manière adroite de faire entendre quelque chose sans l'exprimer formellement, ce qui est suggéré ... ».

7. Manière d'éveiller l'idée d'une personne ou d'une chose sans en faire expressément mention.

8. Action ou manière adroite, subtile, de faire entendre une chose qu'on n'affirme pas positivement.

[52] Or tel n'est pas le cas. Rien n'est suggéré ni sous-entendu. Les propos énoncent clairement la pensée de monsieur Dinel à l'égard du plaignant. Encore ici, il n'y a aucune équivoque possible sur l'opinion de monsieur Dinel.

[53] La Commission doit donc conclure que les propos de monsieur Dinel ne constituent non plus des insinuations au sens du Code de régie interne.

3) Paroles violentes, blessantes ou irrespectueuses

[54] Les paroles reprochées ne sont nullement violentes. Bien que le plaignant puisse percevoir ces paroles comme étant vexantes ou irrespectueuses, ces paroles ne sont que l'expression d'une opinion personnelle sur un homme public dans un contexte politique municipal.

[55] Selon monsieur Dinel, ces paroles n'ont pas été dites dans un but malicieux. Il voulait clairement exprimer son avis et son appréciation personnelle à l'égard de monsieur McNicoll en réponse à une question d'un citoyen présent.

[56] Bien que l'article 37 du Code de régie interne ne définisse pas les termes : violentes, blessantes ou irrespectueuses, la Commission conclut dans les circonstances propres à ce dossier, que les paroles prononcées par monsieur Dinel ne constituent pas des paroles violentes, blessantes ou irrespectueuses au sens du Code de régie interne.

[57] De plus, ces propos n'avaient pas pour but de dénigrer monsieur McNicoll auprès des électeurs en vue de la prochaine élection afin de favoriser monsieur Riendeau. En effet, la preuve démontre qu'au 5 novembre 2012, personne ne connaissait l'intention de monsieur McNicoll de se présenter à la mairie en novembre 2013. Au contraire, la preuve démontre que ce dernier n'aurait annoncé sa candidature qu'au moment où la présente plainte en éthique et déontologie a été déposée, soit en avril 2013.

[58] Il est reconnu que les élus municipaux ne jouissent pas d'une immunité comme les membres de l'Assemblée nationale du Québec ou du Parlement fédéral. Toutefois, les tribunaux ont reconnu que les paroles prononcées lors d'une séance du conseil étaient protégées par une immunité relative⁹.

9. Joël MERCIER, *Le manuel de l' élu municipal*, 5e éd., 2009, Brossard, Publications CCH, p. 114-115.

[59] Dans l'arrêt *Prud'Homme c. Prud'Homme*¹⁰, la Cour suprême, s'exprime ainsi au sujet de la liberté d'expression d'un élu municipal et des limites qui doivent y être imposées :

« 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. Son droit de parole ne saurait être limité sans conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale.

[...]

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. »

[60] Comme la Cour suprême du Canada l'a souligné récemment¹¹, la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*¹² 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 souhaités par la loi, par exemple la LEDMM.

[61] Un élu municipal doit s'attendre à recevoir des critiques sur sa personne ou sur ses politiques, en autant que ces critiques ne soient pas déraisonnables. Dans le contexte où ces paroles ont été prononcées, rien ne suppose qu'elles étaient déraisonnables, malicieuses ou injustes.

[62] Pour ces motifs et dans les circonstances spécifiques de ce dossier, la Commission est d'avis que les paroles que monsieur Diné a prononcées le 5 novembre 2012, ne constituent pas un manquement à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie.

[63] Enfin, la Commission souligne qu'elle ne peut cautionner l'affirmation de monsieur McNicoll lorsqu'il déclare : « que dire la vérité à un enquêteur de la SQ constitue un manque de loyauté envers le maire ». Cette affirmation est symptomatique de l'attitude de celui-ci.

10. *Prud'Homme c. Prud'Homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, paragraphes 42 et suivants.

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

12. Art. 2b).

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

– **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Georges Dinel alléguée dans la demande d'enquête ne constitue pas un manquement au Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Brownsburg-Chatham.



THIERRY USCLAT, vice président
Juge administratif



LÉONARD SERAFINI
Juge administratif

TU/LS/lg

COPIE CONFORME

Ce... 21... jour d'août 2014
CÉLINE LAPAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.