

Commission municipale du Québec

Date : 21 août 2014

Dossier : CMQ-64752

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

**SERGE RIENDEAU,
Conseiller municipal sortant et maire élu,
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 des règles prévues 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 Serge Riendeau, conseiller, 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. Monsieur McNicoll est le plaignant dans la présente enquête.

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

« a) [il] a fait de fausses accusations criminelles envers le maire et en plus, il ment en prétendant qu'il détient une copie de nos dépositions à la Sûreté du Québec dans le dossier d'accusations de voies de fait envers mr.(sic) Dinel; cet homme n'a aucune crédibilité. »

[4] Au soutien de sa plainte reçue le 2 avril 2013, le plaignant allègue que les propos de monsieur Riendeau sont contraires à l'article 37 du Règlement sur la régie interne des séances du conseil municipal de la Ville³ (le Code de régie interne), qui prévoit :

« 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.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement numéro 183-2011.

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

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. »

[5] La demande d'enquête précise qu'en se comportant ainsi, monsieur Riendeau n'a pas respecté l'article 4.5 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Brownsburg-Chatham*⁴ (le Code d'éthique et de déontologie), qui prévoit :

« 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. »

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

[6] 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 20 juin 2013, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à sa décision.

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

LA PREUVE

[8] Aux fins de l'instruction, la Commission réunit le présent dossier avec le dossier CMQ-64751 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 fait l'objet d'une décision distincte.

4. Règlement numéro 183-2011.

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

[10] 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.

[11] Lors de la journée d'audience, monsieur Riendeau est présent mais non représenté.

[12] Au soutien de sa demande, monsieur McNicoll 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 Riendeau que l'on trouve dans la demande d'enquête.

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

Les admissions

[14] Monsieur Riendeau admet qu'au moment des faits, il est conseiller municipal de la Ville.

Les faits

[15] Le plaignant était conseiller municipal sous l'administration antérieure à celle de monsieur Dinel. Toutefois, selon monsieur Riendeau, il avait la réputation de critiquer ouvertement la mairesse d'alors et c'est pour cette raison que lors des élections de 2009, il a été invité à rejoindre l'équipe de monsieur Dinel.

[16] 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.

[17] Selon monsieur Riendeau, les réunions plénières devenaient à toute fin pratique des réunions publiques. Rien ne demeurait confidentiel et, qui plus est, monsieur McNicoll se livrait à de la désinformation auprès de son auditoire limité et, même auprès de la presse.

[18] À la demande de la majorité du conseil, en mars 2010, monsieur McNicoll est exclu de toute participation aux réunions plénières du conseil, sauf les réunions plénières préparatoires en matière de finances et de budget ainsi que les caucus qui précèdent les séances ordinaires publiques du conseil.

[19] Monsieur Riendeau déclare que ses propos résultent d'une accumulation de circonstances et de confrontations.

[20] Monsieur McNicoll a confirmé que son souvenir des propos prononcés vient de notes abrégées qu'il prend au cours des séances et qu'il complète généralement le lendemain.

[21] Monsieur McNicoll dépose auprès de la Sûreté du Québec (la SQ) une plainte alléguant des voies de fait par monsieur Dinel. Selon monsieur Riendeau, monsieur Dinel n'aurait ni frappé, ni lancé quelque objet que ce soit à monsieur McNicoll. Selon lui, l'accusation était mensongère.

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

[23] Des témoins confirment 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 monsieur McNicoll était une source d'acrimonie des membres du conseil envers lui.

[24] Selon les témoignages, monsieur McNicoll menaçait souvent les membres du conseil de divulguer publiquement les discussions tenues lors des réunions plénières, ce qui irritait ces derniers.

[25] Les conseillers municipaux considéraient les menaces de monsieur McNicoll comme une forme de chantage.

[26] À l'audition, monsieur McNicoll a maintenu qu'il n'était en possession que de copies caviardées des déclarations des membres du conseil. Il nie s'être livré à du chantage ou avoir menacé d'en divulguer le contenu. Il prétend avoir plutôt indiqué qu'il était en possession de preuves sans autre précision. Le plaignant n'a pas déposé ces déclarations.

[27] Lors de la période de questions à 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.

[28] Monsieur Riendeau déclare que malgré les médisances, calomnies et diffamations de la part de monsieur McNicoll, il est toujours demeuré patient. Toutefois, le 5 novembre 2012, en réaction aux propos tendancieux et faux de monsieur McNicoll au sujet du déficit antérieur de la Ville et des circonstances entourant le redressement des finances au moyen d'un emprunt, il s'est emporté et a prononcé les paroles qui lui sont reprochées.

[29] Plusieurs témoins ont confirmé le manque de discrétion de monsieur McNicoll, 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 véhiculait 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.

[30] Un des conseillers municipaux était particulièrement indisposé à l'égard du plaignant parce que ce dernier avait auparavant acheté des terrains lors d'une vente pour taxes alors qu'il était conseiller municipal sous l'administration précédente et ce, contrairement aux dispositions de l'ancien code de déontologie de la Ville.

[31] Selon monsieur Riendeau, monsieur McNicoll aurait refusé de protéger l'équipe contre le soupçon de manque de transparence, bien qu'il agissait seul dans ce dossier d'achat pour taxes. D'ailleurs, monsieur McNicoll aurait déposé une plainte contre l' élu qui l'a critiqué et dénoncé pour avoir acheté des immeubles lors d'une vente pour taxes.

L'ANALYSE

[32] 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.

[33] 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.

[34] Le processus d'enquête édicté 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.

[35] 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.

[36] 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, grave et sans ambiguïté.

[37] 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.

[38] 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

[39] 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

[40] 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 ?

[41] Pour conclure que monsieur Riendeau a commis un acte dérogatoire à l'article 37 du Code de régie interne, ou à l'article 4.5 du Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit être convaincue que les paroles de monsieur Riendeau constituent des allusions personnelles ou des insinuations ou des paroles violentes, blessantes ou irrespectueuses à l'égard du plaignant.

[42] Par conséquent, la Commission doit décider si les paroles de monsieur Riendeau sont, soit :

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

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*).

et ce, nonobstant la divergence entre le libellé de la dénonciation du plaignant et le libellé des déclarations des témoins, dont il est question au paragraphe [12] de la présente décision.

[43] Comme la preuve l'a révélé, monsieur McNicoll, le plaignant, est l'auteur des déclarations assermentées produites au soutien de la demande. Ces déclarations sont plus élaborées que celle de la dénonciation et en diffèrent sous certains aspects.

[44] En se fondant sur la déclaration du plaignant dont il est fait mention au paragraphe [3], la Commission est d'avis que le libellé des déclarations écrites des témoins représente probablement une transcription plus juste des propos réels de monsieur Riendeau.

1) Allusions personnelles

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

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

[47] 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 Riendeau sur la qualité de la personne du plaignant ou des commentaires qui se veulent factuels sur certains comportements du plaignant.

[48] La Commission conclut que les propos de monsieur Riendeau ne constituent pas des allusions au sens du Code d'éthique et de déontologie.

2) Insinuations

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

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

[51] La Commission doit donc conclure que les propos de monsieur Riendeau ne constituent non plus des insinuations au sens du Code d'éthique et de déontologie.

3) Paroles violentes, blessantes ou irrespectueuses

[52] Les paroles reprochées ne sont nullement violentes. Bien que le plaignant pourrait percevoir ces paroles comme étant vexantes ou irrespectueuses, ces paroles n'en demeurent pas moins l'expression d'une opinion personnelle sur un homme politique dans un contexte de politique municipale.

[53] Le plaignant 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 malicieuses ou injustes, en elles-mêmes.

[54] La Commission est convaincue que ces paroles de monsieur Riendeau n'ont pas été prononcées dans un but malicieux. Ce dernier voulait clairement exprimer son avis et son appréciation personnelle à l'égard du plaignant.

[55] 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 relative⁷.

[56] Dans l'arrêt *Prud'Homme c. Prud'Homme*⁸, 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 le vitalité de la démocratie municipale.

[...]

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

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

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. »

[57] Comme la Cour suprême du Canada l'a souligné récemment⁹, la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁰ 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.

[58] 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.

[59] Pour ces motifs et dans les circonstances spécifiques de ce dossier, la Commission est d'avis que les paroles que monsieur Riendeau a prononcées le 5 novembre 2012, ne constituent pas un manquement à l'article 37 du Code de Régie interne et par le fait même un manquement à une règle prévue au *Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Brownsburg-Chatham*.

[60] 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.

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

10. Art. 2b).

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de monsieur Serge Riendeau 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