

Commission municipale du Québec

Date : 30 septembre 2014

Dossiers : CMQ-65090 et CMQ-65091

**Juges administratives : Sandra Bilodeau
Sylvie Piérard**

**Personnes visées par l'enquête : ALAIN DÉPATIE
MAIRE
VILLE DE SAINT-LAMBERT

ET

JEAN BOUCHARD
CONSEILLER MUNICIPAL
VILLE DE SAINT-LAMBERT**

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

DÉCISION SUR MOYENS PRÉLIMINAIRES

LA DEMANDE

[1] La Commission est saisie d'une demande en irrecevabilité et autres moyens préliminaires d'Alain Dépatie (dossier CMQ-65090), maire, et de Jean Bouchard (dossier CMQ-65091), conseiller municipal, tous deux visés par des plaintes en éthique et déontologie à l'encontre du *Code d'éthique et de déontologie régissant les élus et les administrateurs de la Ville de Saint-Lambert* (le Code).

[2] Le 4 septembre 2014, le procureur des élus dénonce dans une lettre l'ensemble des moyens qu'il entend invoquer.

[3] Lors de l'audience, il indique ceux qu'il présente devant la Commission :

1. dans chacun des dossiers, rejet pour absence de fondement de la plainte du 17 avril 2014 signée par un plaignant;
2. dans chacun des dossiers, rejet de la plainte du 21 février 2014 signée par trois plaignants, pour le motif qu'elle est remplacée par celle du 17 avril 2014 et, subsidiairement,
 - a) retrait comme pièce au dossier de cette lettre du 21 février;
 - b) retrait de l'amendement à cette plainte transmis à la Commission, le 12 septembre 2014¹ (ajout d'un manquement);
3. demande de retrait de deux documents joints à la plainte du 17 avril soit :
 - a) diagnostic organisationnel ;
 - b) deux avis juridiques.

LA DÉCISION

[4] La Commission tranchera chacun des moyens invoqués par le procureur des élus. Quant aux autres moyens, le procureur devra aviser la Commission avant le début des audiences du 8 octobre 2014, s'il présente ou non ces demandes.

1. Ce moyen préliminaire est ajouté lors de l'audience.

1. REJET DES PLAINTES DU 17 AVRIL 2014

[5] Essentiellement, le procureur des élus prétend que les deux plaintes signées par le conseiller municipal Martin Croteau n'allèguent aucun manquement déontologique.

[6] Il y est allégué simplement, selon le procureur, que les deux élus avaient un objectif précis, soit le départ du directeur général de la Ville, sans toutefois que le plaignant n'indique quelles sont les inconduites commises à cet égard.

[7] En fait, dit-il, le plaignant s'appuie sur un diagnostic organisationnel qui contient des renseignements nominatifs et sur deux avis juridiques confidentiels pour démontrer l'atteinte à la règle déontologique numéro 8, et non sur des faits précis. Il invoque aussi, à l'égard du maire, une utilisation abusive du pouvoir d'enquête prévu à l'article 52 de la *Loi sur les cités et villes*² sans décrire de quelle façon le maire y aurait dérogé. Il fait le même reproche au conseiller municipal, alors qu'il n'a pas ce pouvoir.

ANALYSE

[8] La Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire³, 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*⁴ (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. Or, tel n'est pas le cas dans les deux plaintes dont elle est saisie. Voici pourquoi.

[10] D'abord, le procureur des élus exige du plaignant une obligation qu'il n'a pas, soit celle de rédiger une plainte avec une précision quasi chirurgicale.

[11] On peut certes faire un parallèle avec une plainte rédigée en vertu du Code des professions⁵ et s'inspirer de ce qui a été décidé par d'autres tribunaux, à cet égard.

[12] L'article 129 du *Code des professions* est libellé comme suit :

2. RLRQ, chapitre C-19.

3. *Sylvain c. Commission municipale du Québec*, C.S. St-François, no 450-17-004989-134, 11 avril 2014, j. Samoisette.

4. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

5. RLRQ, chapitre C-26.

« La plainte doit indiquer sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée au professionnel. »

[13] La Cour supérieure, dans l'affaire *Fortin*⁶ énonce ceci à propos de l'article 129 :

« Au surplus, la rigueur exigée par le Tribunal des professions à l'égard de la rédaction de la plainte n'est pas justifiée en matière disciplinaire. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle Me Sylvie Poirier, dans un article intitulé « La plainte disciplinaire » en arrive :

Les chefs d'infractions contenus à une plainte disciplinaire, pour être valables, n'ont pas à être rédigés avec le formalisme et la rigueur des textes de nature pénale (référence omise). »

[14] Le Tribunal des professions favorise aussi souplesse et libéralisme à l'égard de l'interprétation de cet article⁷ :

« Avant d'examiner la plainte portée contre les présents appelants, il est important de rappeler quels sont les principes élaborés par le tribunaux en regard du libellé d'une plainte.

La jurisprudence de notre Tribunal favorise une interprétation souple, large, voire même libérale de l'article 129 du Code:

"En droit disciplinaire, la plainte peut être, et cela se voit, une longue lettre reprochant pêle-mêle plusieurs infractions."

Et cette interprétation répond substantiellement à la philosophie du droit disciplinaire qui est, comme nous le rappelle l'arrêt KENNY:

"Le droit disciplinaire vise à protéger le public contre les agissements fautifs de professionnels et à dénoncer de façon claire ce genre de comportement." »

[15] La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, n'exige pas davantage de la part d'un plaignant.

[16] Il suffit qu'une personne ayant des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à son Code, saisisse le ministre d'une demande écrite, assermentée, motivée et accompagnée de tout document justificatif, s'il y a lieu (article 20 de la Loi).

[17] Si la demande n'est pas rejetée, elle est transmise à la Commission pour enquête. Le ministre pourra rejeter une demande s'il est d'avis qu'elle est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements ou documents qu'il demande (article 21 de la Loi).

6. *Fortin c. Tribunal des professions*, 2003, CanLII 33167 (QC CS).

7. *Langlois et Gagnon c. Geary (Avocats)*, 1998 QCTP 1694.

[18] La Commission examine, quand elle reçoit une demande, si les faits allégués, avec pièces à l'appui, permettent d'établir qu'il y a matière à faire enquête. Elle tient également compte du fait qu'un demandeur ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête pour étayer son dossier. Ce pouvoir appartient à la Commission.

[19] En l'instance, elle est d'avis que les deux plaintes soulèvent des faits suffisants qui justifient la poursuite de l'enquête. De plus, le diagnostic organisationnel soulève une problématique sérieuse et il appartiendra à la Commission d'entendre tous les témoins pertinents afin de faire la lumière sur les allégations et de conclure s'il y a ou non un manquement déontologique.

[20] En conséquence, la Commission ne retient pas la demande de rejet de la plainte du 17 avril 2014 à l'égard du maire Dépatie et du conseiller Bouchard.

2. REJET DE LA PLAINTÉ DU 21 FÉVRIER 2014

[21] Par lettre du 21 février 2014, Martin Smith, Jean-Pierre Roy et Martin Croteau, tous conseillers de la Ville, saisissent le ministre d'une demande d'enquête pour une conduite dérogatoire au Code de messieurs Dépatie et Bouchard.

[22] Le 17 avril 2014, deux nouvelles demandes d'enquête visant essentiellement les mêmes faits sont déposées au MAMOT par monsieur Croteau, comme nous l'avons vu précédemment.

[23] Le 29 mai 2014, la Commission reçoit du ministère une demande d'enquête dans chacun de ces dossiers. Plus précisément, la Commission reçoit les plaintes du 17 avril 2014 et, au soutien de celles-ci, la lettre du 21 février 2014.

[24] Le procureur des élus soutient qu'à sa face même, la plainte du 17 avril 2014 déposée dans chacun des dossiers a remplacé celle du 21 février 2014 et que cette dernière doit donc être retirée à titre de plainte. Subsidiairement, il demande à la Commission le retrait dans chacun des dossiers de la lettre du 21 février puisque aucun manquement à une règle précise du Code n'y est allégué et que la plainte n'est pas valablement assermentée par les demandeurs.

[25] Par ailleurs, le 12 septembre 2014, monsieur Croteau fait parvenir par courriel à la Commission, en son nom et au nom de messieurs Smith et Roy, une demande d'amendement à cette plainte.

[26] Dans sa demande, monsieur Croteau soutient que les élus visés par la demande d'enquête ont contrevenu à la règle 1 du Code lors de la séance du conseil de la Ville du 17 février 2014 en votant contre l'ajout à l'ordre du jour d'une résolution concernant la demande d'enquête devant la Commission.

[27] Le procureur des élus demande de ne pas permettre cet amendement, advenant que la Commission retienne cette lettre du 21 février comme étant une plainte, puisqu'un manquement à la règle 1 du Code y est invoqué pour la première fois et qu'il constitue une nouvelle plainte, ne respectant pas les exigences procédurales prévues à la Loi.

[28] Il ajoute que l'élu à qui on reproche un manquement a droit à une défense pleine et entière. Il doit donc connaître de façon précise quels sont les reproches formulés contre lui et les règles du Code qui seraient enfreintes.

ANALYSE

[29] La Commission est d'avis que la plainte donnant lieu à l'enquête est celle du 17 avril 2014 et qu'elle a remplacé celle du 21 février.

[30] Toutefois, la lettre du 21 février 2014, même si elle ne constitue pas une demande d'enquête au sens de la Loi, doit demeurer au dossier de la Commission comme document justificatif à l'appui de la demande du 17 avril 2014.

[31] La Commission n'a donc pas à décider si la lettre du 21 février 2014 est valablement assermentée puisqu'elle ne constitue pas une plainte en vertu de la Loi.

[32] Sur la question de l'amendement du 12 septembre 2014 à la lettre du 21 février pour y ajouter un manquement à la règle 1 sur les conflits d'intérêts, la Commission est d'avis que les faits y allégués, qui pourraient être générateurs d'un manquement, sont déjà allégués dans la plainte du 17 avril 2014. Il ne s'agit donc pas d'un nouveau manquement et l'absence d'indication de la règle enfreinte n'est pas fatale.

[33] La Commission est un tribunal spécialisé qui doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction.⁸

[34] Dans ce contexte, la Commission s'estime saisie de cette demande dans la plainte du 17 avril, et ce, même si la règle 1 du Code relative aux conflits d'intérêts n'est pas indiquée nommément. Comme le disait le Tribunal des professions dans l'affaire Brunet⁹ :

« Il n'est nullement question, dans cette disposition (art. 129) de référence aux articles précis du Code de déontologie.

[...]

8. *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, chapitre J-3, article 11.

9. *Brunet c. Lebel*, 1998, QCTP 1593 (CanLII) 1998 QCTP 1593.

La référence aux articles du Code de déontologie n'est pas une exigence, même si elle peut être utile.

Ce débat fut porté devant la Cour d'appel, laquelle confirma ce principe comme suit [...] »

[35] La Loi prévoit que « toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut en saisir le ministre. »¹⁰

[36] Comme nous l'avons déjà exposé plus haut, il irait à l'encontre de l'esprit de la Loi d'exiger du plaignant une trop grande précision dans la rédaction de sa plainte.

[37] Par équité procédurale, la Commission a toutefois l'obligation de préciser aux élus, avant ou en début d'audience, quelles sont les dispositions du Code qu'on leur reproche d'avoir enfreintes et ce sur quoi portera l'enquête.¹¹ Par cette décision, les deux élus sont avisés que la Commission fera aussi enquête sur le conflit d'intérêts allégué dans la plainte du 17 avril 2014.

3. DEMANDE DE RETRAIT DE DOCUMENTS JOINTS À LA PLAINTE, SOIT DEUX AVIS JURIDIQUES ET LE DIAGNOSTIC ORGANISATIONNEL

AVIS JURIDIQUES

[38] Le procureur des élus demande le rejet des deux avis juridiques déposés au soutien des plaintes et ayant conduit à la préparation d'un diagnostic organisationnel, pour le motif que ces avis ont été transmis confidentiellement aux clients respectifs.

ANALYSE

[39] Le procureur des élus a raison. L'un des deux avis juridiques a été fait au bénéfice du directeur général de la Ville; il est donc le bénéficiaire du secret professionnel de son avocat. À cet égard, rappelons que la protection du secret professionnel est d'ordre public et qu'il appartient aux tribunaux de le soulever, même d'office¹².

[40] Lors de l'enquête, si la preuve révèle qu'il y a eu renonciation de la part du directeur général, la Commission pourra se saisir de ce document, si elle l'estime

10. LEDMM, article 20.

11. Préc., note 8, article 12.

12. *Charte des droits et libertés de la personne*, article 9.

pertinent à son enquête. Dans l'intervalle, ce document sera retiré comme pièce à l'appui de la demande et la Commission radie, aux plaintes du 17 avril 2014, au premier paragraphe de la page 3, les deux dernières phrases révélant la conclusion de l'avis juridique.

[41] Il en va de même pour le deuxième avis juridique transmis au conseil municipal de la Ville, par leur procureur. Le secret professionnel bénéficie à la Ville et sauf si l'enquête démontre qu'il y a eu renonciation et que ce document s'avère pertinent, il sera protégé, dans l'intervalle, et retiré du dossier.

DIAGNOSTIC ORGANISATIONNEL (12 FÉVRIER 2014)

[42] Le procureur invoque la confidentialité du diagnostic organisationnel préparé par un conseiller en relations industrielles agréé, pour en demander le retrait.

ANALYSE

[43] S'il est vrai qu'un tribunal est lié par le secret professionnel d'un avocat et ne peut contraindre quiconque à sa divulgation, des nuances doivent être faites avec les documents produits par d'autres professionnels. Leur protection est plus relative.

[44] Ainsi, même si la Commission ne peut contraindre le professionnel en relations du travail qui a fait le diagnostic organisationnel, à lui divulguer les confidences obtenues à la suite des entretiens qu'il a faits, ce professionnel est toutefois contraignable pour témoigner de certains faits non confidentiels, puisque la Commission estime que ce document est pertinent à son enquête. Elle rejette donc la demande du procureur de retirer ce document du dossier.

[45] Toutefois, la Commission décidera d'ici le début de l'enquête, le 8 octobre prochain, si ce document sera rendu public entièrement ou si certaines parties en seront élaguées, pour protéger la confidentialité de certains renseignements.

EN CONCLUSION, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **REJETTE**, dans les dossiers CMQ-65090 et CMQ-65091 d'Alain Dépatie et de Jean Bouchard :
 - la requête préliminaire visant le rejet pour cause d'absence de fondement de la plainte du 17 avril 2014;

- la demande de retrait de la lettre du 21 février 2014 et de l'amendement du 12 septembre 2014;
 - la demande de retrait du diagnostic organisationnel;
- **ACCUEILLE**, dans les dossiers CMQ-65090 et CMQ-65091 d'Alain Dépatie et de Jean Bouchard :
- la requête préliminaire visant le rejet de la lettre du 21 février 2014 à titre de plainte;
 - la demande de retrait des deux avis juridiques.
- **RADIE**, dans les plaintes aux dossiers CMQ-65090 et CMQ-65091 d'Alain Dépatie et de Jean Bouchard, au premier paragraphe de la page 3, les deux dernières phrases révélant la conclusion de l'avis juridique.
- **GARDE SOUS SCELLÉ**, jusqu'au 8 octobre 2014, le diagnostic organisationnel.


SANDRA BILODEAU
Juge administrative


SYLVIE PIÉRARD
Juge administrative

SB/SP/mh

Audience tenue à Montréal le 16 septembre 2014

M^e André Comeau
Dufresne Hébert Comeau Inc.
(procureur de Jean Bouchard et Alain Dépatie)

COPIE CONFORME

Co. 30 jour d. 2 septembre 2014
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.