

Commission municipale du Québec

Date : 14 septembre 2015

Dossier : CMQ-65304

Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Martine Savard

Personne visée par l'enquête : Pierre Renaud
Conseiller de la Municipalité
de Lochaber-Partie-Ouest

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

DÉCISION SUR REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

LA DEMANDE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie (la demande) transmise par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire le 6 janvier 2015, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] La demande faite par madame Carol Lépine-Thompson (la plaignante), conseillère de la Municipalité de Lochaber-Partie-Ouest (la Municipalité), allègue que monsieur Pierre Renaud, conseiller de la même municipalité, aurait commis des manquements à son code d'éthique et de déontologie. Plus particulièrement, elle lui reproche :

- a) de perturber les caucus et les séances du conseil, de faire des discours pour expliquer les demandes de changements ou ses oppositions aux décisions du conseil, de demander que ses dissidences soient enregistrées dans les documents de la Ville, et de dire que les membres du conseil ne savent pas ce qu'ils font;
- b) d'avoir injurié et insulté le maire lors de la séance du 14 juillet 2014;
- c) de questionner constamment le leadership du maire, de dénigrer et d'attaquer son intégrité et sa crédibilité et ce, à l'encontre des valeurs définies dans le Code d'éthique;
- d) de ne pas respecter les membres du conseil, le personnel ou les citoyens, allant à l'encontre des valeurs du Code d'éthique et faisant preuve d'inconduite en vertu de l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM)²;
- e) d'être habituellement seul à voter contre les règlements;

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. RLRQ, chapitre E-2.2.

- f) de ne pas respecter les décisions votées par le conseil, contrairement au processus décisionnel;
- g) de tenter d'influencer les membres du conseil en leur demandant de suggérer à la directrice générale de retirer la mise en demeure qu'elle lui a transmise, à défaut le conseil devrait payer les frais de son avocat qui sera « le meilleur et le plus cher »;
- h) de faire valoir ses connaissances et contacts politiques, et ainsi de tenter d'influencer les membres du conseil;
- i) de contacter les employés municipaux pour faire avancer ses projets, avant qu'ils ne soient acceptés ou discutés par le conseil, ce qui ne respecte pas le processus décisionnel.

[3] Selon la demande, monsieur Pierre Renaud aurait ainsi contrevenu aux règles 1 et 3 ainsi qu'aux articles 2 et 5 du *Code d'éthique et de déontologie en matière municipale*³ (Code d'éthique).

[4] Les règles 1 et 3 concernent les valeurs d'honneur rattachées aux fonctions de membre du conseil et de prudence dans la poursuite de l'intérêt public. L'article 2 concerne l'interdiction d'accepter tout avantage qui peut influencer l'indépendance de jugement de l'élu ou risque de compromettre son intégrité. L'article 5 touche l'obligation de respecter les lois, politiques et normes de la municipalité relatives aux mécanismes de prise de décision.

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[5] Le 8 juin 2015, le procureur de monsieur Renaud dépose une requête en irrecevabilité au motif que la demande d'enquête n'a aucun fondement juridique.

[6] Le 11 juin 2015, la Commission entend les représentations sur cette requête. Des notes et autorités supplémentaires sont produites par le procureur indépendant le 18 juin 2015. Le procureur de monsieur Renaud informe la Commission qu'il n'a aucun autre argument à faire valoir. Le dossier est pris en délibéré le 22 juin 2015.

3. *Règlement 284-14 pour édicter les normes applicables aux membres du conseil municipal de Lochaber-Partie-Ouest – code d'éthique et de déontologie en matière municipale* adopté le 14 avril 2014, entré en vigueur le 15 avril 2014.

REPRÉSENTATIONS DES PROCUREURS

[7] Le procureur de monsieur Renaud, M^e Jean-François Longpré, soutient que le premier élément de la demande réfère aux valeurs sur lesquelles se fondent les règles du Code d'éthique, et en ce sens, la plaignante reproche à monsieur Renaud de ne pas les avoir respectées.

[8] Or, les valeurs ne peuvent à elles seules constituer le fondement d'une demande d'enquête sur la conduite d'un membre du conseil. Elles servent plutôt à guider les membres de tout conseil dans l'application des règles déontologiques qui leur sont applicables.

[9] Le deuxième élément de la demande reproche à monsieur Renaud d'avoir reçu un avantage. Or, aucun fait dans la demande n'indique un avantage qu'il aurait reçu et qui aurait influencé son indépendance de jugement.

[10] Le troisième élément de la demande est que le comportement de monsieur Renaud ne respecte pas le processus décisionnel et se qualifie d'inconduite au sens de l'article 306 de la LERM.

[11] Selon son procureur, l'inconduite au sens strict de la LERM est un geste assimilable à de la malversation ou de l'abus de confiance et non un geste au sens littéral de l'inconduite générale.

[12] Le procureur soutient que rien dans les faits énoncés dans la demande ne démontre une malversation, un abus de confiance ou une inconduite au sens du Code d'éthique et de l'article 306 de la LERM.

[13] Le procureur de monsieur Renaud rappelle enfin que la Commission ne peut accorder aux doutes, aux impressions, aux insinuations ou aux soupçons, la valeur probante nécessaire pour permettre de conclure à un manquement à une règle d'un code d'éthique et de déontologie⁴.

[14] De son côté, le procureur indépendant de la Commission, M^e Marc-André LeChasseur, rappelle les principes applicables en matière d'irrecevabilité. Il précise que la Commission a le pouvoir de rejeter les demandes à un stade préliminaire si, à la lecture de ces dernières, elle est convaincue qu'elles n'ont aucune chance de succès et

4. *Moreau*, CMQ-64261, 14 décembre 2012; *Bourassa*, CMQ-65969 et CMQ-63970, 30 mars 2012; *Bernier*, CMQ-64289, 15 mars 2013.

qu'il est inutile de tenir une enquête⁵. Il explique également les principes généraux applicables en matière d'irrecevabilité en vertu du *Code de procédure civile*⁶.

[15] Il souligne tout d'abord que le reproche relatif au remboursement des frais de défense n'est pas fondé sur le plan légal. En effet, tout élu poursuivi en justice pour des gestes posés dans l'exercice de ses fonctions a droit au remboursement des frais légaux raisonnables qu'il encourt. Ici, il ne s'agit pas d'un avantage, il s'agit d'un droit.

[16] En ce qui concerne, les reproches relatifs au respect du processus décisionnel, la Commission a déjà décidé dans l'affaire *Dépatie*⁷ qu'une règle de cette nature est trop générale pour donner lieu à une sanction.

[17] Au sujet de l'inconduite, le procureur de la Commission précise qu'une dissidence, une mésentente, une lutte ou une critique musclée, ne peut constituer une inconduite au sens de l'article 306 de la LERM. Le comportement décrit dans la demande se situe à l'intérieur du cadre de ses fonctions.

[18] Il conclut que la demande, même en prenant les faits pour avérés, ne pourrait permettre à la Commission de conclure à une contravention aux règles déontologiques du Code d'éthique.

L'ANALYSE

[19] La demande est déposée en vertu de la LEDMM. Dans l'exercice de cette compétence, le mandat de la Commission est d'enquêter afin de déterminer si un élu a commis ou non un manquement à son code d'éthique et de déontologie et, le cas échéant, de le sanctionner.

[20] La Commission a récemment rappelé que, dans l'intérêt public, le rejet d'une demande d'enquête à un stade préliminaire est assujéti à des critères rigoureux⁸.

5. *Dépatie*, CMQ-65091, 30 septembre 2014, à la suite d'une requête en irrecevabilité.

6. En matière de moyens de non-recevabilité (art. 165 (4)) et en matière d'abus de procédure (art. 54.1); *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2012 QCCA 1822, par. 29-30; *Société des alcools du Québec c. R.*, 1998 CanLII 13129 (QC CA), p. 8 et 9; *Turgeon c. Groupe Platinum Construction 2011 inc.*, 2012 QCCS 5227, par. 19; *F.L. c. Marquette*, 2012 QCCA 631, par. 13 (Requête pour autorisation de pourvoir à la Cour suprême rejetée); *Gauthier c. Charlebois (Succession de)*, 2013 QCCA 1809, par. 31; *Cooperstock c. United Air Lines inc.*, 2013 QCCA 1670, par. 19; *Aliments Breton (Canada) inc. c. Bal Global Finance Canada*, 2010 QCCA 1369, par 37.

7. *Dépatie*, CMQ-65091, 19 mars 2015, sur le fond.

8. *Jolin*, CMQ-65314, 19 mai 2015, par. 27 et 28.

[21] Elle a le pouvoir de rejeter des demandes à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés dans la demande, elle est convaincue qu'il n'y a aucune chance de conclure que l'élu a commis un acte dérogatoire et qu'il est donc inutile de tenir une enquête :

« [8] La Commission a le pouvoir de rejeter des plaintes à un stade préliminaire, 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* (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. [...] »⁹

[22] La procédure en matière d'éthique et de déontologie s'apparente à une procédure disciplinaire, un droit *sui generis* qui emprunte des notions à la fois au droit civil et au droit criminel¹⁰.

[23] En matière disciplinaire, le Conseil de discipline du Barreau du Québec¹¹ précise que pour rejeter une plainte au stade préliminaire, il faut conclure à la lecture de celle-ci, qu'elle est abusive, frivole ou manifestement mal fondée :

« [63] L'exercice doit être accompli de manière restrictive, à l'avantage, s'il le faut, du plaignant.

[64] La lecture de la plainte portée dans cette affaire ne permet pas de conclure que celle-ci est abusive, frivole ou manifestement mal fondée.

[65] La plainte comporte certains éléments qui méritent d'être expliqués avant de conclure qu'ils pourront constituer ou ne pas constituer les éléments d'une infraction disciplinaire.

[66] Lorsque pareille explication est nécessaire, cela doit être fait devant le Conseil.

[67] En d'autres termes, si cela doit être expliqué, ce n'est pas « manifestement mal fondé, abusif ou frivole ».

[24] La demande fait référence à trois situations dérogatoires au Code d'éthique :

a) un manquement aux valeurs d'intégrité et de prudence dans la poursuite;

9. *Dépatie*, préc. note 5.

10. *Jolin*, préc. note 8.

11. *Bérubé c. Panet-Raymond*, Conseil de discipline, Barreau du Québec, 2008 QCCDBQ148. Voir également *Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033.

- b) la réception d'un avantage;
- c) un manque de respect du processus décisionnel qui est mis en lien avec l'article 306 de la LERM.

Respect des valeurs ou des objectifs

[25] La plaignante reproche à monsieur Renaud de ne pas avoir respecté les valeurs 1 et 3 concernant l'honneur et la prudence.

[26] Comme la Commission l'a déjà souligné¹², elle n'a pas le pouvoir de sanctionner le non-respect des valeurs mentionnées au Code d'éthique. Elle ne peut qu'en tenir compte dans l'appréciation des règles déontologiques applicables. Ainsi le non-respect des valeurs, dans son comportement envers les autres, ne pourra être sanctionné que si l'élu enfreint une règle déontologique prévue aux articles 1 à 6.

[27] Les règles 1 et 3 qui sont mentionnées dans la demande pourraient aussi faire référence aux objectifs, plutôt qu'aux valeurs, auquel cas ils visent toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement ainsi que l'inconduite. L'analyse de la Commission est la même. La Commission n'a pas le pouvoir de sanctionner le non-respect des objectifs mentionnés au Code d'éthique. Elle ne peut qu'en tenir compte dans l'appréciation des règles déontologiques applicables.

[28] Ainsi et même si l'ensemble des faits allégués concernant le non-respect des valeurs ou des objectifs était prouvé, ils ne pourraient être sanctionnés par la Commission.

Avantages

[29] La demande ne fait état d'aucun avantage qu'aurait reçu ou accepté monsieur Renaud et qui aurait pu influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions. Il y a une absence totale de faits appuyant cet élément.

[30] Ainsi, la Commission conclut à l'absence de fondement de ce reproche.

Respect du processus décisionnel et inconduite

[31] Dans sa demande, la plaignante allègue que monsieur Renaud ne respecte pas le processus décisionnel. Le Code d'éthique prévoit qu'un élu doit respecter les lois, les

12. *Arpin*, CMQ-64290, 22 mars 2013.

politiques et les normes de la Municipalité relatives aux mécanismes de prises de décisions.

[32] Elle reproche également à monsieur Renaud son comportement envers les autres élus, les employés et les citoyens et relie ce comportement à de l'inconduite au sens de l'article 306 de la LERM.

[33] Elle reproche notamment à monsieur Renaud de critiquer, questionner ou désapprouver certaines décisions du conseil, de demander que ses dissidences soient inscrites au procès-verbal de l'assemblée, de ne pas respecter les décisions votées, de se servir de ses connaissances pour tenter d'influencer le conseil ou de contacter les employés pour faire avancer ses projets. Toutefois, la Commission constate qu'aucun fait n'appuie un manquement à une règle déontologique prévue au code d'éthique.

[34] De plus, même en admettant que des élus puissent être affectés par la façon d'être ou d'agir de monsieur Renaud, cela ne suffit pas à conclure qu'il a commis une inconduite. Monsieur Renaud exerce le rôle de conseiller qui lui a été confié démocratiquement par la population.

[35] Tel que mentionné par le procureur de la Commission, les interventions de monsieur Renaud, sont des prérogatives essentielles à l'exercice de toute démocratie municipale. Un conseiller est libre de voter en faveur ou contre une proposition soumise au conseil municipal. Il est également libre de critiquer ses décisions.

[36] Sur ce point, la Cour supérieure s'exprime ainsi dans l'affaire *Girard c. Desmeules*¹³ :

« [129] Les opinions controversées et critiques émises sur la place publique ne sont pas chose facile à accepter pour quiconque en fait l'objet. Elles sont cependant privilégiées dans notre société démocratique en matière d'affaires publiques et servent à vérifier la transparence et la conformité de certains processus. » [Nos soulignés]

[37] Dans l'arrêt *Chenail c. Lavigne*¹⁴, la Cour d'appel va dans le même sens :

« [...] il n'est pas interdit, dans un système démocratique, de critiquer les choix politiques de ses adversaires. »

13. 2011 QCCS 6764, par. 129 et 131.

14. 2011 QCCA 862, par. 23.

[38] De plus, et par la nature de leurs fonctions, les élus municipaux doivent s'attendre à ce que leur comportement soit examiné et critiqué.

[39] Comme l'énonce la Cour suprême dans *Prud'homme c. Prud'homme*¹⁵, le pouvoir de critiquer les élus municipaux fait partie intégrante des débats démocratiques :

« [...] 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, comme le souligne le professeur P. Trudel dans un article intitulé « Poursuites en diffamation et censure des débats publics. Quand la participation aux débats démocratiques nous conduit en cour » (1998), 5 B.D.M. 18, p. 18 :

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. »

(Nos soulignés)

[40] Enfin, concernant l'article 5 du Code d'éthique qui prévoit qu'un élu doit respecter les lois, les politiques et les normes de la Municipalité relatives aux mécanismes de prises de décisions, la Commission a eu l'occasion de rendre deux décisions relativement à des dispositions dont la rédaction est similaire¹⁶.

[41] Ainsi, dans la décision de *Gendron*¹⁷, la Commission a jugé que la rédaction de cette disposition législative ne peut constituer une règle applicable et faire l'objet d'une sanction. Elle s'exprime ainsi :

« [24] L'article 4.1 du Code, sur lequel se fonde la demande d'enquête, découle d'une disposition générale imposant aux élus municipaux de respecter la loi. La Commission est d'avis que pour contrevenir à une règle du Code, il faut que l'obligation déontologique qui y est contenue soit suffisamment claire et précise. Il en découle que la Commission ne peut pas sanctionner un comportement dérogatoire à une obligation générale de respecter la loi. »

15. [2002] 4 R.C.S 663, par. 42.

16. *Gendron* CMQ-64887, 10 octobre 2014; *Dépatie*, préc. note 7.

17. *Gendron*, préc. note 17.

[42] Après analyse, la Commission considère que, même en prenant les faits allégués dans la demande pour avérés, la demande d'enquête à l'endroit de monsieur Renaud est manifestement mal fondée et qu'il n'y a aucune chance qu'au terme de l'instruction, la Commission conclut qu'il a commis un manquement au Code d'éthique.

[43] Dans ces circonstances et considérant l'intérêt public, la Commission est d'avis que la demande d'enquête doit être rejetée et qu'elle doit mettre fin à la présente enquête.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** la requête préliminaire en irrecevabilité.
- **MET FIN** à l'enquête en éthique et déontologie en matière municipale déposée dans le présent dossier.



THIERRY USCLAT, vice-président et
Juge administratif



MARTINE SAVARD
Juge administrative

TU/MS/lg

Me Jean-François Longpré
Pour Pierre Renaud

Me Marc-André LeChasseur
LECHASSEUR AVOCATS LTÉE
Procureur indépendant

COPIE CONFORME
Ce... 14^e ... jour d... e septembre
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q. 2015