

Commission municipale du Québec

(Division juridictionnelle)

Date : Le 3 avril 2024

Dossier : CMQ-70116-001 (33628-24)

SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : MÉLANIE ROBERT

**Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale**

Partie poursuivante

C.

**Richard W. Dober
conseiller, Ville de Trois-Rivières**

Élu visé

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

DÉCISION

PARTIE 1 : LES MANQUEMENTS

APERÇU

[1] La Commission municipale du Québec (la Commission) est saisie d'une citation en déontologie municipale¹ (la citation) concernant Richard W. Dober, conseiller de la Ville de Trois-Rivières (la Ville), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*² (LEDMM).

MANQUEMENT ALLÉGUÉ

[2] La citation déposée par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission (la DEPIM) allègue que l'élu aurait commis un manquement au *Règlement 2022, chapitre 27 – Règlement sur le code d'éthique et de déontologie des élues et des élus municipaux trifluviens* en vigueur depuis le 23 février 2022 (le Code)³, plus précisément:

« Le ou vers le 20 juin 2023, lors d'une séance du conseil municipal, monsieur Dober a tenu des propos menaçants envers le directeur général de la Ville en lui disant, de manière agressive : « You don't know what I am capable of », contrevenant ainsi aux articles 10 et 11 du Code; »

CONTEXTE⁴

[3] Au moment des faits pertinents au litige, le conseil municipal est composé de quatorze conseillers et d'un maire, dont fait partie monsieur Dober, conseiller municipal depuis les élections générales de novembre 2021. Outre monsieur Dober, la conseillère Pascale Alberne-Lahaie est également entendue comme témoin.

¹ Citation en déontologie municipale du 25 septembre 2023.

² RLRQ, chapitre E-15. 1. 0 .1.

³ DEP-1.

⁴ Cette section est élaborée à partir des admissions contenues à l'attestation commune signée par les parties le 4 décembre 2023 ainsi que de la preuve administrée lors de l'audience.

[4] La structure organisationnelle de la Ville comprend une direction générale. Les fonctions du directeur général sont assumées par monsieur François Vaillancourt. La direction générale est elle-même constituée de deux directions générales adjointes. La direction générale adjointe – proximité est dirigée par madame Annie Pagé alors que la direction générale adjointe – planification est dirigée par monsieur Robert Dussault. Ces trois directeurs sont également entendus comme témoins.

[5] Dans le cadre de son témoignage, monsieur Dober explique s'être lancé en politique municipale parce qu'il voulait servir et « retourner l'ascenseur » à la Ville qui lui a beaucoup donné. Il se dit redevable envers elle et les citoyens qui l'ont élu. Ces derniers s'attendent à « ce qu'il les défende ».⁵

[6] Il ressort de son témoignage que la cause environnementale lui tient particulièrement à cœur, lui qui est le grand-père de quatre petits-enfants. À titre de conseiller, il ressent également une pression de ses concitoyens(ennes) à ce qu'il protège l'environnement d'une « machine contrôlée par le pouvoir, l'argent et la cupidité ».⁶

[7] Se décrivant lui-même comme un « gars de cœur », monsieur Dober est près de ses émotions lorsqu'il témoigne.

Le projet d'agrandissement du parc industriel 40/55

[8] Depuis plus d'une dizaine d'années, la Ville projette d'agrandir son parc industriel Carrefour 40/55, situé à la jonction des autoroutes 40 et 55.

[9] Considérant son impact environnemental, particulièrement sur les milieux humides, ce dossier médiatisé est très polarisé au sein de la population et soulève la grogne chez les plus environnementalistes.⁷

[10] Au mois d'août 2021, le projet avait été écarté par le conseil municipal précédent. Soutenu par l'équipe administrative en place, il a toutefois repris vie à la suite des dernières élections générales, mais crée un clivage au sein du nouveau conseil.⁸

[11] Depuis, plusieurs moutures du projet ont été présentées aux membres du conseil, dont la troisième et dernière lors de la plénière précédant la séance du 20 juin 2023.⁹

⁵ Témoignage de monsieur Dober.

⁶ Ibid.

⁷ Témoignage de madame Alberne-Lahaie.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

La séance ordinaire du 20 juin 2023 en lien avec la citation

[12] La salle du conseil municipal est ainsi aménagée :

- Devant l'auditoire, est disposée en demi-cercle la table des élus (es) (table A);
- À gauche, directement derrière le premier tiers de la table A, se trouve la table de la direction, où sont notamment assis le directeur général et les directeurs généraux adjoints. (table B)¹⁰.
- Cet aménagement fait en sorte que la directrice générale adjointe Pagé est assise derrière le conseiller Dober alors que le directeur général Vaillancourt est assis derrière la conseillère Alberne-Lahaie.

[13] Le soir du 20 juin 2023, la salle du conseil affiche complet : elle est bondée de citoyens(ennes) de la Ville, sa capacité maximale se situant entre 80 à 112 personnes.¹¹ Ceux et celles qui n'ont pas pu entrer à l'intérieur se font entendre de l'extérieur. Autrement dit, la mobilisation citoyenne est très forte le soir du 20 juin 2023.

[14] Il faut savoir que depuis le vendredi précédent, il apparaît à la section « Avis de motion et dépôt des projets de règlement » de l'ordre du jour de la séance du 20 juin 2023 ceci :

« 13. Règlement autorisant la conception, la réalisation et la surveillance des travaux de construction de fossés permettant l'acheminement des eaux pluviales vers un fossé existant longeant l'autoroute 40 pour le drainage des rues Charles-Malhiot et Louis-Loranger dans le parc industriel des Carrefours 40-55 et décrétant un emprunt à cette fin. »¹²

[15] Dès l'ouverture de la séance, la conseillère Alberne-Lahaie annonce son intention de se prévaloir du paragraphe 1 de l'article 49 du Règlement intérieur du Conseil pour formuler une proposition accessoire visant à faire retirer le point 13 inscrit à l'ordre du jour.¹³ En témoignage, la conseillère Alberne-Lahaie explique que l'objectif derrière la démarche est de faire reporter le point, et donc de faire retarder le vote et l'adoption du règlement, jusqu'à ce qu'un référendum consultatif soit tenu sur la question.

[16] Ainsi, tel qu'annoncé, lorsque le point 13 est abordé par la greffière Yolaine Tremblay, la conseillère Alberne-Lahaie se prévaut de l'article en question et propose de retirer ce point de l'ordre du jour. Cette proposition est secondée par le conseiller Dober.¹⁴

¹⁰ DEP-2. ÉLU-9.

¹¹ Témoignage de monsieur Vaillancourt.

¹² ÉLU-6.

¹³ ÉLU-9.

¹⁴ Ibid.

[17] À la suite du dépôt de cette proposition, le conseiller Luc Tremblay prend la parole pour rappeler que le dossier du parc 40/55 est un « dossier chaud » où il est notamment question de destruction de 10.4 hectares de milieux humides et dont les coûts de drainage sont non prévus au plan triennal d'immobilisation. Il termine son intervention en mentionnant qu'il « trouve ça inacceptable » et il est applaudi par les gens dans l'assistance. Le conseiller Dober applaudit également.¹⁵

[18] Cette intervention est suivie de celle du conseiller Pierre-Luc Fortin qui tient à rappeler qu'il s'agit d'une décision politique irréversible, une des pires selon lui, qui aura des répercussions majeures pour les futures générations. C'est une décision qui doit être prise par les élus(es) de la Ville lesquels auront ensuite à l'assumer et la défendre. Il se dit « prêt à se tenir debout face à cette décision de destruction des milieux humides ».¹⁶

[19] Pendant l'allocution du conseiller Fortin, des citoyens(ennes) commencent à se lever, d'abord en silence, et à exhiber des cartons. Deux d'entre eux déroulent même une bannière sur laquelle est inscrit le slogan « Pas un hectare de plus ». Monsieur Dober filme la scène avec son téléphone cellulaire.¹⁷

[20] Abordant l'implication d'IDÉ (Innovation et Développement économique) Trois-Rivières, qui serait à la tête du projet, et l'enquête du Vérificateur général dont cette dernière ferait l'objet, le conseiller Fortin se fait interrompre une première fois par le maire suppléant. Monsieur Fortin insiste pour poursuivre et adresse le commentaire suivant à la foule : « Merci de vous tenir debout, moi je vais être avec vous autres ». Il se fait applaudir et même siffler par les gens présents. Monsieur Dober filme toujours la scène et lance un « Bravo! »¹⁸.

[21] Alors que le conseiller Fortin tente de poursuivre son allocution, le maire suppléant réussit, après plusieurs tentatives infructueuses, à l'interrompre une seconde fois en lui demandant de « se taire ». Ceci a pour effet d'attirer les foudres des citoyens(ennes) dans la salle qui commencent à chahuter. On entend alors le conseiller Dober prononcer les mots suivants dans son micro : « Inacceptable. Inacceptable. Le droit de parole. »

[22] C'est à ce moment qu'il y a un soulèvement dans l'assistance et que la foule se met à scander : « Pas un hectare de plus » et les deux citoyennes qui tiennent la banderole déroulée s'avancent pour circuler devant la table des élus(es) (table A).¹⁹

[23] Devant le tumulte, la séance est suspendue par le maire suppléant.²⁰

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ÉLU-9, minute 20 :02.

¹⁹ ÉLU-9.

²⁰ ÉLU-6.

[24] Monsieur Dober, debout, se tourne alors vers la table B où sont assis monsieur Vaillancourt, madame Pagé et monsieur Dussault, pour s'exprimer en anglais. Selon le témoignage de madame Pagé, confirmé par celui de monsieur Vaillancourt, les premiers mots qu'il prononce sont ceux-ci : « *You're gonna kill my children, my grandchildren. I need to protect them* ».

[25] Le témoignage de monsieur Dober est à l'effet qu'il a verbalisé à peu près ceci : « On ne vous laissera pas détruire l'avenir de nos enfants. »

[26] La conseillère Alberne-Lahaie affirme ne pas se rappeler cette première phrase alors prononcée par monsieur Dober. Elle se rappelle toutefois avoir entendu monsieur Dober, dans le cadre de son échange avec monsieur Vaillancourt, dire en anglais « Je ne peux pas laisser faire ça, j'ai des enfants... ».

[27] Selon les témoignages de monsieur Vaillancourt et de madame Pagé, le conseiller Dober, visiblement en colère, a le visage rouge, crispé et il pointe du doigt. Selon son propre témoignage, monsieur Dober dit être « dépassé par les événements » et avoir « l'adrénaline qui lui bouille dans les veines, et les yeux qui lui sortent de la tête ».

[28] Monsieur Vaillancourt répond à cette intervention. La nature exacte des paroles qu'il prononce diverge selon les témoins rendus :

- Selon monsieur Vaillancourt lui-même, il répond ceci : « Ça n'a rien à voir avec la fonction publique, *sit the freaking down* ».
- Selon le témoignage de madame Pagé, monsieur Vaillancourt répond comme suit : « *Sit the fuck down* ».
- Selon la conseillère Alberne-Lahaie, la réponse de monsieur Vaillancourt est la suivante : « *I have fuck all* rien à voir... ». Elle se rappelle d'ailleurs avoir été saisie et choquée d'entendre le mot *fuck* de la bouche du directeur général qui, selon elle, a l'habitude d'utiliser un français impeccable.
- Et selon monsieur Dober, la réponse de monsieur Vaillancourt est celle-ci : « *I have nothing to fucking do with it* »

[29] Quant au témoignage de monsieur Dussault sur cet échange, il est moins affirmatif et révélateur pour le Tribunal.

[30] Ce à quoi monsieur Dober, hors de lui, réplique, toujours en pointant du doigt : « *You don't know me, you don't know what I'm capable of* ».

[31] Devant le comportement du conseiller Dober, se sentant tous visés, les témoins Vaillancourt, Pagé et Dussault se disent « abasourdis », « sidérés ».

[32] Monsieur Dober dit vouloir exprimer sa frustration et responsabiliser les plus hauts fonctionnaires de la Ville quant à l'évolution du dossier du parc industriel 40/55, tout en réaffirmant son engagement envers ceux et celles qui l'ont élu.

[33] Cet échange a lieu alors que la foule continue de crier et de manifester dans la salle. Madame Pagé précise dans son témoignage qu'elle ne sent pas d'agressivité en provenance des manifestants. Toutefois, devant l'émotion de colère exprimée par le conseiller Dober et craignant que la situation ne dégénère, elle quitte la salle du conseil pour appeler les policiers. Madame Pagé se rappelle que tout en contactant le service de police d'une main, elle reconforte une conseillère en pleurs de l'autre.

[34] Au total, entre quatre et cinq policiers seront déployés à l'hôtel de ville : deux à l'intérieur de la salle et entre deux et trois à l'extérieur, et ce, en sus des deux gardiens de sécurité.

[35] Au bout de 17 minutes, la séance est reprise et se poursuit avec la tenue du vote sur la proposition accessoire, rejetée à la majorité des voix exprimées.²¹

[36] Le point 13 étant maintenu à l'ordre du jour, l'avis de motion est donné et le projet de règlement est présenté au conseil, lequel sera adopté à la majorité par résolution à la séance suivante.²²

[37] Un peu plus tard dans la soirée du 20 juin 2023, monsieur Dober passe voir monsieur Vaillancourt. Selon la version de monsieur Dober, il veut s'assurer de conserver de bonnes relations avec monsieur Vaillancourt, malgré la tournure des événements lors de la séance. Selon le témoignage de monsieur Vaillancourt, monsieur Dober vient plutôt s'excuser.

ANALYSE

i. Le fardeau de preuve applicable

[38] Dans le cadre d'une enquête en matière d'éthique et de déontologie municipale, le Tribunal doit analyser les faits mis en preuve afin de décider si l'élue(e) a commis les actes ou les gestes qui lui sont reprochés.

[39] Dans l'affirmative, il doit ensuite déterminer s'ils sont dérogatoires aux règles déontologiques soulevées.

[40] Dans son analyse de toute la preuve administrée, découlant des admissions consignées, des témoignages rendus et des pièces déposées, le tribunal doit être convaincu de sa force probante suivant le principe de la prépondérance des probabilités.

²¹ ÉLU-6.

²² ÉLU-7.

[41] Il s'agit d'une norme de preuve faisant supporter au demandeur, la DEPIM en l'occurrence, le fardeau de prouver que sa théorie est plus probable, qu'improbable. Prouver un fait selon ce degré de preuve signifie donc qu'il a plus de chances de s'être produit que l'inverse.

[42] La Cour d'appel a eu l'occasion de préciser que la preuve doit toujours être claire et convaincante pour conclure au respect de ce critère.²³ Par ailleurs, il n'y a qu'un seul fardeau de preuve en matière civile, soit celui de la prépondérance des probabilités, et ce, quelle que soit la gravité de l'allégation. Autrement dit, parce qu'une allégation est grave, une preuve n'a pas à être examinée plus attentivement par le juge qui doit trancher ni à être plus claire ou convaincante à ses yeux.²⁴ Conclure autrement équivaldrait à ajouter une nouvelle norme de preuve, plus lourde que celle de la prépondérance des probabilités commune à toutes les instances civiles.

ii. L'appréciation des valeurs et règles déontologiques par le Tribunal

• La Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LEDMM)

[43] L'article 4 de la LEDMM spécifie les valeurs en matière d'éthique qu'un code d'éthique et de déontologie municipale doit énoncer. Ces valeurs doivent guider les membres de tout conseil dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables, notamment :

« 2° l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité;

[...]

4° le respect et la civilité envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens; »

[44] À son article 5, la LEDMM poursuit en stipulant qu'un code doit aussi énoncer des règles déontologiques devant guider la conduite d'une personne à titre de membre d'un conseil afin notamment de prévenir :

« 1° toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions; »

²³ *Bisson c. Lapointe*, 2016 QCCA 1078, paragraphe 67. F.H. c. McDougall, 2008 CSC 53 (CanLII), [2008] 3 RCS 41, par. 46.

²⁴ Voir notamment (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Sonia Fontaine*, 2021 CanLII 100478 (QC CMNQ).

[45] À son article 6, elle précise que ces règles doivent, entre autres, interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité :

« 0.1° de se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire;

0.2° d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu; »

[46] Les valeurs qui sont énoncées dans le code d'éthique et de déontologie d'une Municipalité ainsi que les objectifs mentionnés à son article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables²⁵.

- **Le Règlement 2022, chapitre 27 – Règlement sur le code d'éthique et de déontologie des élues et des élus municipaux trifluviens en vigueur depuis le 23 février 2022(le Code)**²⁶

[47] Les principales valeurs de la Ville sont énoncées à l'article 6 du Code :

« 6. Les principales valeurs de la Ville en matière d'éthique sont les suivantes :

1. **l'intégrité**, c'est-à-dire que les membres du Conseil doivent :

[...]

b) toujours placer l'intérêt public au-dessus des intérêts privés d'une personne, d'un groupement ou d'un groupe de personnes;

[...]

2. **l'honneur** rattachée aux fonctions de membre du Conseil, c'est-à-dire qu'une ou un membre du Conseil doit adopter une conduite ne portant pas atteinte à cet honneur, agir avec dignité, droiture et dans le respect du présent règlement de manière à préserver la confiance des citoyennes et citoyens et des contribuables trifluviens envers la Ville et les membres du Conseil.

3. **la prudence** et la transparence dans la recherche du bien commun, c'est-à-dire que les membres du Conseil doivent :

a) faire preuve de rigueur, de professionnalisme et de discernement;

[...]

4. **le respect**, c'est-à-dire que les membres du Conseil doivent :

a) faire preuve de civilité, de politesse, d'écoute, de considération et de tolérance envers les autres membres du Conseil, les employées et employés de la Ville, les citoyennes et citoyens et les contribuables;

²⁵ Article 25 de la LEDMM.

²⁶ DEP-1 qui correspond à ÉLU-2.

b) favoriser le maintien d'un climat de travail harmonieux et respectueux et d'un milieu de travail sain et exempt de toute forme de harcèlement et d'inconduite;

[...]

e) se comporter de façon respectueuse envers les autres membres du Conseil, les employées et employés de la Ville ou les citoyennes et citoyens en s'abstenant d'employer, notamment, des paroles, des écrits ou des gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou toute forme d'incivilité de nature vexatoire. »

[48] À l'article 7, le Code souligne que les membres adhèrent aux valeurs ainsi énoncées et, tout comme le fait la LEDMM, il indique à son article 8 que les membres reconnaissent que ces valeurs doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables.

[49] Toujours au chapitre des valeurs, l'article 9 est un autre article important :

« 9. Les membres du Conseil reconnaissent que le respect de ces valeurs constitue une **condition essentielle afin de maintenir la confiance des citoyennes et citoyens** envers eux et la Ville **et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public** qui leur est confiée. »

[le caractère gras est du Tribunal]

[50] Quelles sont les règles déontologiques pertinentes dans le présent dossier?

iii. **Les règles déontologiques pertinentes du Code**

[51] La citation déposée par la DEPIM allègue que monsieur Dober, par les propos qu'il a tenus à l'endroit du directeur général de la Ville (« *You don't know what I'm capable of* »), a contrevenu aux articles 10 et 11 du Code :

« 10. Une ou un membre du Conseil ne peut se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du Conseil, les employées et employés de la Ville ou les citoyennes et les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire.

11. Une ou un membre de Conseil ne doit pas avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction de membre du Conseil. »

iv. **Les questions en litige**²⁷

[52] Les questions en litige selon la DEPIM sont les suivantes :

Question 1 : Le ou vers le 20 juin 2023, M. Dober s'est-il comporté de façon irrespectueuse envers le directeur général de la Ville, contrevenant ainsi à l'article 10 du Code?

Question 2 : Le ou vers le 20 juin 2023, M. Dober a-t-il fait défaut de se comporter avec honneur et dignité de la fonction de membre du Conseil, contrevenant ainsi à l'article 11 du Code?

[53] Une fois la preuve close de part et d'autre, une troisième question doit être répondue par le Tribunal selon l'élu :

Question 3 : La réaction du conseiller Dober, dans les circonstances particulières du moment, était-elle raisonnable et motivée par son devoir de conseiller municipal?

[54] Reprenons maintenant chacune de ces questions et analysons-les à la lumière de la preuve qui a été administrée en l'instance.

Question 1 : Le ou vers le 20 juin 2023, M. Dober s'est-il comporté de façon irrespectueuse envers le directeur général de la Ville, contrevenant ainsi à l'article 10 du Code?

[55] D'emblée, le Tribunal retient qu'en raison de l'endroit où elles sont assises au moment des faits, les témoins Pagé et Alberne-Lahaie, lesquelles ont par ailleurs livré des témoignages posés, nuancés et particulièrement crédibles, sont les mieux placées pour entendre les mots prononcés par monsieur Dober, pour la première, et ceux prononcés par monsieur Vaillancourt, pour la seconde.

[56] Le Tribunal est donc d'opinion qu'il est plus probable qu'improbable :

- Que monsieur Dober ait entamé la discussion en prononçant les mots « *You're gonna kill my children, my grandchildren* »; et
- Que monsieur Vaillancourt ait répondu en utilisant le mot « *fuck* » ou « *fucking* ».

[57] C'est alors que le conseiller Dober réplique par « *You don't know what I'm capable of* ».

[58] La DEPIM prétend que par ces dernières paroles, le conseiller Dober s'est comporté de façon irrespectueuse envers le directeur général de la Ville.

[59] En effet, prises isolément, ces paroles peuvent paraître menaçantes ou contraires aux règles usuelles en matière de respect.

²⁷ Soumises par les parties dans leur Attestation commune signée le 4 décembre 2023.

[60] Rappelons qu'à son article définissant le respect, le Code précise que les membres du conseil doivent notamment « faire preuve de civilité, de politesse, d'écoute, de considération et de tolérance » envers les autres membres et les employé(e)s de la Ville et s'abstenir d'employer « des paroles, des écrits ou des gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou toute forme d'incivilité de nature vexatoire. »

[61] Dans l'affaire (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Manon Derome*²⁸, alors qu'elle tente de baliser la notion de respect et après avoir pris connaissance des décisions rendues sur les manquements à une obligation de respect, la Commission constate toute l'importance de l'analyse contextuelle :

➤ *Constat général*

[57] Malgré les définitions possibles et l'analyse de la jurisprudence, le manquement à une obligation de respect demeure toujours une question de fait applicable à chaque cas en fonction du contexte où l'acte reproché a été posé. Par conséquent, pour déterminer si un élu a manqué de respect envers un tiers, ce n'est pas seulement la nature de ses propos qui doit être prise en considération, mais également les gestes des interlocuteurs, le niveau de leur rapport, le ton employé, le lieu de leur échange, le climat et l'ambiance entourant leur discussion. Il faut nécessairement procéder à une analyse contextuelle et ne pas se limiter seulement aux mots prononcés ou aux gestes posés par l'élu.

[nous soulignons]

[62] Le Tribunal doit donc éviter d'analyser les mots prononcés par monsieur Dober en vase clos pour plutôt les resituer dans leur contexte, et ce, afin de considérer les circonstances dans lesquelles ils ont été prononcés. Cela permet d'en comprendre le sens et la portée.

[63] La séance du 20 juin 2023 débute sans anicroche. Elle se déroule dans le calme, et ce, jusqu'à ce qu'il soit question du projet d'agrandissement du parc industriel 40/55, au point 13 de l'ordre du jour.

[64] À partir de la première intervention du conseiller Tremblay, la foule s'active et on sent un crescendo dans les interventions de cette dernière et dans la charge émotive qui habite alors la pièce, à tel point que le maire suppléant sentira le besoin, à 19 h 21, de suspendre la séance pour cause de tumulte.

²⁸ 2018 CanLII 127211 (QC CMNQ), décision à laquelle les deux parties ont référé le Tribunal.

[65] Il ressort de son témoignage que le conseiller Dober est un élu passionné et particulièrement investi dans ses dossiers. Il suffit de visionner l'enregistrement de cette séance²⁹ pour s'en convaincre. On l'entend réagir fortement lors de l'allocution du conseiller Fortin. Lorsque le maire suppléant demande à ce dernier de se taire, c'est le comble pour monsieur Dober qui s'exclame alors : « Inacceptable. Inacceptable. Le droit de parole. »

[66] Au moment où monsieur Dober s'adresse à la table B, bien que la séance soit suspendue, il règne dans la salle un désordre et un chaos inhabituels. Rappelons que pour une première fois dans l'histoire des séances du conseil de la Ville³⁰, madame Pagé ira solliciter la présence policière.

[67] Lorsque monsieur Dober interpelle la direction générale par l'emploi des mots « *You're gonna kill my children, my grandchildren* », le Tribunal est d'avis qu'il est alors emporté par l'atmosphère qui domine et qu'il réagit aux événements qui se déroulent en temps réel sous ses yeux.

[68] Le conseiller se fait alors répondre ainsi par le directeur général : « *I have fuck all rien à voir...* » ou « *I have nothing to fucking do with it* » et qui lui demande de se rasseoir. Selon le témoignage de madame Pagé, monsieur Vaillancourt lui aurait même intimé l'ordre en ces mots : « *Sit the fuck down* ». Dans tous les cas, considérant le témoignage de madame Alberne-Lahaie, le Tribunal est convaincu que le mot « *fuck* » ou « *fucking* » est alors employé par monsieur Vaillancourt à l'endroit de monsieur Dober.

[69] C'est notamment en réaction à cette réplique de monsieur Vaillancourt que monsieur Dober prononce les mots : « *You don't know what I'm capable of* ».

[70] Il s'agit donc d'un échange qui s'inscrit dans un contexte très particulier, faisant suite à une séance tendue et houleuse, qui vient d'être suspendue, où il fut question d'un dossier qui divise à la fois le conseil et la population.

[71] L'analyse contextuelle effectuée amène le Tribunal à conclure qu'il s'agit d'une réponse, quoiqu'excessive, d'un conseiller dissident qui, à l'instar de son collègue qui s'est exprimé un peu plus tôt, veut manifester « qu'il se tiendra debout » dans le dossier du parc industriel 40/55, et ce, pour ses enfants et petits-enfants. Au surplus, rappelons que ces propos sont également en réaction au mot « *fuck* » ou « *fucking* » qui vient de lui être servi par le directeur général de la Ville.

[72] Le choix des mots utilisés par monsieur Dober n'est pas judicieux et nous y reviendrons. Mais le Tribunal ne peut y voir, considérant les circonstances exceptionnelles qui les entourent, des propos injurieux, méprisants, disgracieux, humiliants ou offensants ni même, remis dans leur contexte, menaçants ou intimidants à l'endroit de monsieur Vaillancourt.

²⁹ ÉLU-9.

³⁰ Témoignage de monsieur Vaillancourt.

[73] Dans d'autres circonstances, le Tribunal tient à préciser que ces mêmes paroles auraient pu l'amener à d'autres conclusions.

[74] La DEPIM prétend que les excuses que monsieur Dober aurait exprimées auprès de monsieur Vaillancourt plus tard en soirée est une démonstration d'une contravention à son obligation de respect.

[75] À ce sujet, monsieur Vaillancourt affirme, dans son témoignage, s'être senti « intimidé, menacé, violenté » par les propos de monsieur Dober au point de ne pas en dormir la nuit suivante. Or, il prétend également que monsieur Dober s'est aussi confondu en excuses, et ce, plus tard dans la même soirée, alors que la séance du conseil est terminée.

[76] Le Tribunal retient davantage le témoignage de monsieur Dober sur cette question. Une fois la poussière retombée et les esprits apaisés, la démarche de monsieur Dober visait à « neutraliser » le terrain afin de conserver de bonnes relations avec le directeur général. Ce dernier aurait pu en faire autant. Un « *touch base* » pour reprendre l'expression utilisée par monsieur Dober dans son témoignage. Nous y reviendrons également.

[77] Par ailleurs, le Tribunal souligne qu'en vertu de l'article 2853.1 du *Code civil du Québec*, qui stipule qu'une excuse ne peut constituer un aveu³¹, il ne lui aurait pas été possible de retenir la position de la DEPIM sur cette question.

[78] Après avoir entendu toute la preuve, dont les témoignages, et écouté l'enregistrement de la séance du 20 juin 2023, le Tribunal est d'avis que le fardeau de la DEPIM n'est pas rencontré en ce qui a trait à la contravention à l'article 10 du Code.

Question 2 : Le ou vers le 20 juin 2023, M. Dober a-t-il fait défaut de se comporter avec honneur et dignité de la fonction de membre du Conseil, contrevenant ainsi à l'article 11 du Code?

[79] Est-ce qu'un élu, sans manquer de respect à autrui, peut tout de même se comporter de manière à porter atteinte à l'honneur et la dignité de la fonction de membre d'un conseil? Le Tribunal répond par l'affirmative. Voici pourquoi.

[80] Au chapitre des valeurs, le Code précise que l'honneur est :

« rattachée aux fonctions de membre du Conseil, c'est-à-dire qu'une ou un membre du Conseil doit adopter une conduite ne portant pas atteinte à cet honneur, agir avec dignité, droiture et dans le respect du présent règlement de manière à préserver la confiance des citoyennes et citoyens et des contribuables trifluviens envers la Ville et les membres du Conseil. »

[nous soulignons]

³¹ À l'alinéa 3 de cet article : « Constitue une excuse toute manifestation expresse ou implicite de sympathie ou de regret. »

[81] Lorsqu'elle est appelée à se prononcer sur une demande d'enquête en matière d'éthique et de déontologie visant un élu municipal, la Commission s'inspire et applique les principes du droit disciplinaire.

[82] À son article 59.2, le *Code des professions*³² interdit à tous les professionnels québécois de :

« poser un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de sa profession ou à la discipline des membres de l'ordre, ni exercer une profession, un métier, une industrie, un commerce, une charge ou une fonction qui est incompatible avec l'honneur, la dignité ou l'exercice de sa profession. »

[83] Les notions d'honneur, de dignité et de discipline, utilisées en déontologie professionnelle, ne sont pas définies par le législateur. Appelé à interpréter celle portant sur la dignité professionnelle, le Tribunal des professions apporte cet éclairage :

« Le concept de dignité de la profession est en lien direct avec la confiance du public dans la profession, la protection du public, l'honneur des membres de l'Ordre et la rectitude morale des professionnels. »³³

« L'article 59.2 doit être interprété en fonction du contexte de l'acte reproché. Dans *Bouchard c. Nadeau*, le Tribunal des professions explicite la portée du concept de dignité de sa profession :

« 16. [...] cet article qui est fondé sur la dignité professionnelle n'implique aucun élément obligatoire d'ordre moral. Il repose sur ce qu'une corporation professionnelle définit, quant à elle, comme l'essentiel d'une bonne conduite susceptible de garantir, aux yeux du public, la confiance et, en corollaire, l'honneur du groupe. »³⁴

[84] À la lumière de cet enseignement, il faut donc comprendre que les notions d'honneur et de dignité, inhérentes aux fonctions de membres du conseil, sont très larges et englobent l'ensemble des valeurs encadrées par des règles de conduite, dont le respect, l'intégrité et la prudence, essentielles à *la confiance que les citoyens(ennes)* doivent avoir en leurs élus(es) et, ultimement, à la réalisation de la mission d'intérêt public qui leur est confiée.³⁵

³² Chapitre C-26.

³³ *Ward c. Opticiens d'ordonnances*, 2002 QCTP 69 (CanLII)

³⁴ *Couture c. Ingénieurs forestiers (Ordre professionnel des)*, 2005 QCTP 95 (CanLII)

³⁵ Article 9 du Code.

[85] Il faut se rappeler que l'élu municipal est choisi par ses concitoyens. Son rôle premier est de les représenter notamment lors des séances du conseil et de prendre des décisions dans l'intérêt général de la municipalité. Disposant d'une autorité et d'un pouvoir d'influence sur sa communauté, il doit développer et maintenir une sensibilité et un comportement déontologiques aiguisés.

[86] En sus du respect déjà abordé, l'intégrité et la prudence sont d'autres valeurs qui doivent guider l'élu(e) dans sa conduite et l'appréciation des règles déontologiques qui lui sont applicables. L'intégrité se traduit, notamment, par le fait « de placer l'intérêt public au-dessus des intérêts privés d'une personne, d'un groupement ou d'un groupe de personnes » alors que la prudence invite l'élu(e) « à faire preuve de rigueur, de professionnalisme et de discernement ».³⁶

[87] Le Tribunal a conclu précédemment qu'en raison du contexte dans lequel ils avaient été prononcés, les propos du conseiller Dober ne constituaient pas un manquement à son obligation de respect envers le directeur général de la Ville. Cela ne veut pas dire que par ces propos, le conseiller n'a pas fait défaut à son obligation plus générale de se comporter avec honneur et dignité de la fonction de membre du conseil.

[88] La DEPIM prétend que le conseiller Dober a contrevenu à cette obligation lorsqu'il s'est exprimé ainsi : « *You don't know what I'm capable of* ».

[89] Cette question met en cause la liberté d'expression consacrée par la *Charte canadienne des droits et libertés*.³⁷ La Cour suprême dans la décision *Prud'homme c. Prud'homme*³⁸ a eu l'occasion de spécifier que dans un contexte de politique municipale, où un élu a un droit et même une obligation de parole, la liberté d'expression revêt une « singulière importance » :

« Dans une action en diffamation contre un élu municipal, liberté d'expression revêt une singulière importance puisque le rôle de cet élu est intimement lié à la pérennité de la démocratie municipale. L'élu 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 (Gaudreault-Desbiens, loc. cit., p.486.). 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 cours » (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

³⁶ Article 6 du Code.

³⁷ L.R.C., ch. C-12, article 3.

³⁸ 2002 CSC 85.

tribunaux, au moindre écart, la probabilité qu'ils choisissent de se retirer de la chose publique s'accroît. »

[90] Cela dit, bien qu'elle constitue un aspect important de l'exercice de ses fonctions d'administrateur municipal, cette liberté d'expression n'est toutefois pas absolue. Toujours dans l'affaire *Prud'homme*, la Cour suprême rappelle que cette liberté est « limitée, entre autres, par les exigences du droit d'autrui à la protection de sa réputation ». Mais ce n'est pas la seule exception.

[91] En matière disciplinaire, cette liberté est également restreinte par les obligations déontologiques. En effet, dans la décision *Doré c. Barreau du Québec*³⁹ la Cour suprême conclut que la liberté d'expression ne pouvait justifier le « degré excessif de vitupération » de la lettre privée que l'avocat avait fait parvenir au juge dans une affaire. Ce passage de la décision mérite d'être souligné :

« Les avocats sont susceptibles d'être critiqués et de subir des pressions quotidiennement. Le public, au nom de qui ils exercent, s'attend à ce que ces officiers de justice encaissent les coups avec civilité et dignité. Ce n'est pas toujours facile lorsque l'avocat a le sentiment qu'il a été injustement provoqué comme en l'espèce. Il n'en demeure pas moins que c'est précisément dans les situations où le sang-froid de l'avocat est indûment testé qu'il est tout particulièrement appelé à adopter un comportement d'une civilité transcendante. Cela étant dit, on ne peut s'attendre à ce que les avocats se comportent comme des eunuques de la parole. Ils ont non seulement le droit d'exprimer leurs opinions librement, mais possiblement le devoir de le faire. Ils sont toutefois tenus par leur profession de s'exécuter avec une retenue pleine de dignité. »

[nous soulignons]

[92] Dans l'arrêt *Drolet-Savoie c. Tribunal des professions*⁴⁰, la Cour d'appel vient confirmer ce cadre plus restrictif établi par la Cour suprême dans l'affaire *Doré* quant à la liberté d'expression en raison des obligations déontologiques :

« L'attaque personnelle et l'extravagance des propos ne peuvent être les seules limites à la liberté de critique institutionnelle de l'avocat. Encore faut-il que cette critique soit pondérée au regard de l'ensemble des devoirs incombant à l'avocat, dont celui de maintenir la confiance du public à l'égard des tribunaux. »

[93] À l'instar de l'avocat, l'élu municipal a le droit d'exprimer son opinion. Lorsqu'en séance du conseil, il prend la parole au nom de la collectivité qu'il représente, sa liberté d'expression est balisée par ses obligations déontologiques.

³⁹ 2012 CSC 12.

⁴⁰ 2017 QCCA 842.

[94] Le Tribunal doit donc procéder à une mise en balance proportionnée des droits ou considérations en cause⁴¹ et se demander si les propos tenus par le conseiller Dober « *You don't know what I'm capable of* » sont justifiés par les paramètres de la liberté d'expression d'un élu municipal, ou s'ils portent atteinte *de manière inacceptable* à l'honneur et à la dignité de sa fonction de membre du conseil.⁴²

[95] En effet, dans l'affaire (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Antoine Laurin*⁴³, après avoir rappelé que la conduite déontologique de l'élu doit alors être examinée sous l'angle de la personne raisonnable et bien informée, la Commission a eu l'occasion de préciser qu'elle est analysée « en se demandant si son comportement est acceptable. »

[96] Pour la preuve d'une faute disciplinaire en vertu de l'article 59.2 du *Code des professions* précité, le professeur Héту propose quant à lui le test suivant :

« La preuve d'une faute disciplinaire en vertu de l'article 59.2 implique que le comité de discipline réponde aux questions suivantes : 1) le comportement reproché est-il objectivement dérogatoire à l'honneur, la dignité ou la discipline? 2) l'écart est-il suffisamment grand pour justifier une sanction déontologique? 3) le professionnel a-t-il adopté le comportement reproché? De plus, le plaignant a le fardeau de prouver le caractère dérogatoire du comportement. »⁴⁴

[97] Étant donné les paramètres des notions d'honneur et dignité dont il a été question précédemment, le Tribunal est d'avis que le comportement visé sera difficilement acceptable du point de la personne raisonnable, dit autrement *l'écart sera suffisamment grand* entre le comportement dérogatoire et la norme attendue, si la preuve démontre qu'il est de nature à ébranler la confiance du public. Toutefois, le Tribunal note que cet écart n'a pas à correspondre au caractère « sérieux » de la conduite qui porte atteinte à l'honneur et à la dignité de l'article 305.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM)⁴⁵ donnant ouverture à une action en déclaration d'inhabilité.⁴⁶

⁴¹ *Doré c. Barreau du Québec*, précitée.

⁴² Voir notamment (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Pierre Chiasson*, 2021 CanLII 68139 (QC CMNQ) et *Montgomery c. Commission municipale du Québec*, 2022 QCCS 199.

⁴³ 2021 CanLII 137432 (QC CMNQ).

⁴⁴ Jean Héту et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, Publications CCH, section 3.6.3.1.7, L'atteinte à l'honneur et la dignité. Il s'agit du test proposé par la DEPIM dans son argumentaire.

⁴⁵ Chapitre E-2.2.

⁴⁶ *Ibid.* L'article 305.1 LERM se lit comme suit : « Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne dont la conduite porte gravement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction. [...] »

[98] Après avoir rappelé la mise en balance proportionnée préconisée par la Cour suprême, le Conseil de discipline de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec a récemment énoncé ceci :

« Ainsi, les propos d'un professionnel doivent être évalués à la lumière des attentes raisonnables du public quant au professionnalisme dont le professionnel doit faire preuve. »⁴⁷

[99] Ainsi sont mises en balance, d'une part, l'importance d'un débat libre et ouvert prenant assise sur la liberté d'expression des élus et, d'autre part, la nécessité de préserver l'honneur et la dignité de la fonction de membre de conseil pour assurer la confiance du public dans ses institutions municipales :

« Comme pour toutes les décisions disciplinaires, cette mise en balance dépend des faits [...] »⁴⁸

[100] Tout comme ce fut le cas pour la première question, une analyse contextuelle doit donc être effectuée. Dans l'affaire *Groia c. Barreau du Haut-Canada*⁴⁹, les remarques de l'avocat, la manière dont elles ont été formulées et leur fréquence ainsi que la réaction du juge sont des facteurs qui ont été considérés par la Cour suprême dans l'évaluation du comportement de l'avocat. Cette liste n'est pas exhaustive ni définitive et le poids à accorder à chacun des facteurs variera en fonction de chaque cas.⁵⁰

[101] Voyons maintenant plus précisément ce qu'il en est.

[102] D'abord, le Tribunal rappelle ce qu'il comprend du message alors véhiculé par le conseiller : par ses paroles « *You don't know what I'm capable of* », monsieur Dober souhaite verbaliser qu'il est prêt à aller jusqu'au bout, à faire ce qu'il faut pour empêcher la réalisation du projet d'agrandissement du parc industriel 40/55. Il ne s'en laissera pas imposer. Pour reprendre son expression : « *Watch me go* ».

[103] Le fond comme tel du propos n'est pas problématique. Il s'agit assurément d'une position politique que le conseiller Dober peut adopter au nom des citoyens qui l'ont choisi pour les représenter. Il a le droit de défendre une cause d'intérêt public aussi importante que celle de l'environnement, et ce, même avec vigueur et émotion.

⁴⁷ *Comptables professionnels agréés (Ordre des) c. Cournoyer* 2022 QCCDCPA 29.

⁴⁸ *Doré c. Barreau du Québec*, précitée.

⁴⁹ 2018 CSC 27.

⁵⁰ *Groia c. Barreau du Haut-Canada*, précitée.

[104] Or, lorsque monsieur Dober se tourne vers les directeurs assis à la table B, la séance est suspendue. Le débat sur le projet d'agrandissement du parc industriel l'est tout autant. Par conséquent, lorsque monsieur Dober s'adresse à monsieur Vaillancourt, il n'est plus dans le cadre d'une séance de conseil lors de laquelle des propos prononcés dans le cadre d'un débat entre adversaires « peuvent dépasser la limite habituelle ».⁵¹

[105] Rappelons au surplus que ses propos ne sont pas destinés à un élu, mais à un employé municipal qu'est le directeur général et que cet échange a lieu au vu et au su d'autres employés municipaux, les directeurs généraux adjoints. En raison de sa position d'autorité auprès des officiers municipaux découlant de son statut particulier de conseiller, monsieur Dober devait redoubler de prudence et s'assurer du caractère approprié de ses paroles.⁵²

[106] Donc, la séance est alors suspendue, mais il y a plus encore.

[107] Au-delà des paroles comme telles, le Tribunal doit aussi considérer le langage non verbal qui accompagne le propos, c'est-à-dire la conduite adoptée par le conseiller au moment où ces paroles sont prononcées.

[108] Rappelons que monsieur Dober, se disant alors lui-même « dépassé par les événements et en état de choc », précise avoir « l'adrénaline qui lui bouille dans les veines et les yeux qui lui sortent de la tête ». Son visage est défait par la colère et il pointe du doigt.

[109] C'est devant ce comportement de monsieur Dober et voulant éviter une contamination de la foule que la directrice générale adjointe de la Ville sentira le besoin d'appeler les renforts policiers, et ce, afin de faire sortir les gens et ramener le calme dans la salle.

[110] Par sa conduite, au moment où il prononce les mots « *You don't know what I'm capable of* », le Tribunal comprend donc que monsieur Dober manifeste une agressivité, une colère mal gérée. Conscient de ce débordement, monsieur Dober sentira d'ailleurs le besoin de faire un « *touch base* » auprès de monsieur Vaillancourt plus tard en soirée.

[111] Autrement dit, le conseiller Dober laisse les événements l'envahir et la frustration l'emporter alors qu'il s'adresse à un employé municipal, et ce, malgré l'intérêt public, le professionnalisme et le discernement qui devaient notamment le guider dans l'exercice de sa charge à ce moment.

⁵¹ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Pierre Lafond*, 2019 CanLII 107525 (QC CMNQ).

⁵² *Lemay (Re)*, 2016 CanLII 65978 (QC CMNQ).

[112] Les circonstances particulières qui ont suivi la suspension de la séance commandaient que monsieur Dober incarne les valeurs essentielles à sa mission d'intérêt public. La jurisprudence a d'ailleurs reconnu que le devoir de promouvoir le respect de l'ordre public fait partie des devoirs « inhérents » à la charge d'un élu municipal.⁵³

[113] En terminant, le Tribunal permet de réitérer ceci : d'un point de vue politique, les élu(e)s ont le droit de faire valoir leurs opinions avec conviction et parfois avec une certaine dose d'animosité particulièrement dans l'arène publique que constitue la séance du conseil. Cependant, les employés municipaux n'ont pas à servir de bouc émissaire à leurs frustrations, en marge d'une séance publique qui vient d'être suspendue. C'est précisément en agissant de la sorte que le conseiller Dober ne se comporte pas avec l'honneur et la dignité propres à sa fonction.

[114] Examinée sous l'angle de la personne raisonnable, la conduite de monsieur Dober, lorsqu'il s'exprime de la sorte, ne participe ni ne favorise le rétablissement de l'ordre public. Étant même susceptible d'avoir un effet catalyseur sur la foule selon la preuve entendue, la conduite du conseiller au moment où il prononce ces paroles n'est pas pondérée et est de nature à ébranler la confiance du public. Précisons qu'au moment des événements, la séance est suspendue, mais la salle n'a pas été évacuée et des citoyens(ennes) sont toujours à proximité.

[115] Ainsi, étant donné :

- Que les propos ne sont pas prononcés en séance du conseil dans le cadre d'un débat d'idées ou d'opinions entre adversaires politiques pour le bien commun;
- Que les paroles ne s'adressent non pas à des élus, mais au directeur général, devant notamment les directeurs généraux adjoints, alors que la séance est suspendue pour cause de tumulte;
- Le comportement du conseiller Dober au moment où les paroles sont prononcées, le contexte particulier dans lequel ce comportement s'inscrit et l'effet de ce dernier sur les principaux témoins;

le tribunal est d'avis que la conduite de monsieur Dober, lorsqu'il prononce les mots « *You don't know what I'm capable of* » porte objectivement atteinte à l'honneur et la dignité de la fonction de membre du conseil.

[116] Étant donné les obligations et responsabilités déontologiques qui devaient guider sa conduite dans les circonstances particulières qui régnaient lors de la suspension de la séance du 20 juin 2023, les paroles de monsieur Dober dépassent le cadre acceptable et ne peuvent être justifiées par la liberté d'expression.

⁵³ Prud'homme, précitée.

[117] Considérant ce qui précède, le Tribunal conclut que le conseiller Dober a fait défaut de se comporter avec honneur et dignité de la fonction de membre du conseil lors de la séance du 20 juin 2023, contrevenant ainsi à l'article 11 du Code.

Question 3 : La réaction du conseiller Dober, dans les circonstances particulières du moment, était-elle raisonnable et motivée par son devoir de conseiller municipal?

[118] Dans le cadre de son analyse précédente et en répondant aux questions 1 et 2 soumises par la DEPIM, le Tribunal a répondu à cette troisième question proposée par l'élu.

[119] En effet, à la lumière du contexte particulier de la séance du 20 juin 2023, le Tribunal conclut que le conseiller Dober ne s'est pas comporté de façon irrespectueuse envers le directeur général de la Ville en prononçant les propos « *You don't know what I'm capable of* ».

[120] Toutefois, ces mêmes circonstances exceptionnelles auraient dû faire appel à son rôle de leader politique et aux valeurs d'intégrité et de prudence qui doivent l'habiter, particulièrement en de telles circonstances, lesquelles sont essentielles afin de préserver et maintenir la confiance des citoyens(ennes) dans la démocratie municipale. Sans manquer de respect envers le directeur général de la Ville, par sa conduite le conseiller Dober a fait défaut de se comporter avec honneur et dignité de la fonction de membre du conseil.

CONCLUSION

[121] Le Tribunal conclut que Richard W. Dober, conseiller à la Ville de Trois-Rivières, ne s'est pas comporté de façon irrespectueuse envers le directeur général de la Ville lors de la séance du 20 juin 2023. Il n'a donc pas contrevenu à l'article 10 du Code.

[122] Le Tribunal conclut que Richard W. Dober a fait défaut de se comporter avec honneur et dignité de la fonction de membre du conseil lors de la séance du 20 juin 2023, contrevenant ainsi à l'article 11 du Code.

PARTIE 2 : LA SANCTION

[123] Le 19 février 2024, le Tribunal transmet à monsieur Dober un avis d'audience sur sanction indiquant les conclusions et les motifs eu égard aux manquements de la citation. Cette audience sur sanction a lieu le 13 mars 2024.

PRINCIPES ET OBJECTIFS VISÉS PAR LA SANCTION

[124] En matière d'éthique et de déontologie municipale, l'imposition d'une sanction n'a pas pour objet de punir les élu(e)s qui contreviennent à leur code. Elle doit plutôt permettre de préserver et, au besoin, de rétablir la confiance des citoyens envers leurs institutions municipales et les élu(e)s qui les représentent.⁵⁴

[125] Les principes développés en droit disciplinaire, dont tient compte la Commission pour établir la sanction *juste et appropriée*, sont les suivants :

- **La parité des sanctions:** Des sanctions semblables devraient être infligées pour des manquements semblables;
- **L'individualisation:** La sanction doit correspondre aux circonstances particulières de chaque cas d'espèce, ce qui entraîne un certain degré de disparité dans les sanctions infligées;
- **La proportionnalité:** La sanction doit être proportionnelle à la gravité du manquement;
- **La gradation des sanctions:** Tout comme un professionnel en matière disciplinaire, un élu qui a déjà été condamné pour une infraction « devrait se voir imposer une peine plus sévère lors d'une deuxième condamnation, et à plus forte raison lors d'une récidive »
- **La globalité:** Lorsqu'un tribunal est appelé à imposer plus d'une sanction à l'égard de plusieurs manquements, il doit soupeser leur effet global pour éviter qu'elles ne deviennent excessives par rapport à la culpabilité générale du contrevenant;
- **La dissuasion:** La sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux;
- **L'exemplarité:** Cela signifie que de semblables comportements ne peuvent et ne seront pas tolérés. La notion d'exemplarité trouve notamment son fondement dans la gravité de l'infraction, dans son caractère répétitif et dans la nécessité d'assurer la protection du public.⁵⁵

[126] En sus des principes ci-avant énumérés, aux fins de déterminer la sanction applicable, la Commission considère les facteurs aggravants et atténuants propres à chaque dossier analysé.

⁵⁴ Belvedere (Re), 2014 CanLII 78914 (QC CMNQ); Ouellet c. Médecins (Ordre professionnel des), 2006 QCTP 74

⁵⁵ Gilles OUIMET et al. Code des professions annoté, Éditions Yvon Blais, 2020; Jean-Guy VILLENEUVE, Nathalie DUBÉ et Tina HOBDAÏ, Précis de droit professionnel, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

POSITION DES PARTIES

[127] La DEPIM rappelle les faits particuliers au dossier. Au chapitre des facteurs aggravants, elle retient principalement que les paroles de monsieur Dober visaient un membre de l'administration municipale.

[128] S'agissant :

- d'une première décision sur sanction en matière d'honneur et dignité;
- de concepts très larges faisant appel à une variété de comportements pour lesquels il peut être difficile d'établir un barème;
- leurs « liens de parenté » avec la notion de respect;

la DEPIM propose de s'inspirer des sanctions imposées sur des manquements à l'obligation de respect dans des circonstances similaires et recommande une suspension de 20 jours.

[129] De son côté, l'avocat de l'élu invite le Tribunal à prendre acte de la formation déjà reçue par monsieur Dober à l'automne 2023, dispensée par un psychologue industriel. Considérant au surplus la formation que recevra l'ensemble du conseil suivant l'adoption d'une résolution adoptée le 3 octobre 2023⁵⁶, l'objectif visé par la LEDMM est atteint selon lui. Il est donc inutile de sanctionner davantage.

ANALYSE

Remarques préliminaires

[130] La DEPIM insiste sur la gravité du geste posé par monsieur Dober, que la sanction doit refléter. Selon elle, une simple réprimande n'aurait aucun effet dissuasif, autre que celui déjà produit par la communication, le 19 février dernier, des conclusions et motifs sur les manquements de la citation.

[131] Le Tribunal n'est pas de cet avis.

[132] Précisons d'abord qu'à la lumière des objectifs et principes précédemment abordés, dont la gravité du manquement et les circonstances dans lesquels il s'est produit, la Commission peut décider d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 de la LEDMM. Mais une autre option est également possible : en effet, elle peut aussi décider qu'aucune sanction ne soit imposée.

⁵⁶ Procès-verbal de la séance du conseil 3 octobre 2023, déposé lors de l'audience du 13 mars 2024 que le Tribunal identifie comme pièce **ÉLU-8**.

[133] Dans le processus de gradation des sanctions en matière disciplinaire, la réprimande fait partie de l'éventail des mesures disponibles visant à éradiquer un comportement inapproprié et c'est précisément ce que reproduit l'article 31:

31. Un manquement à une règle prévue à un code d'éthique et de déontologie visé à l'article 3 par un membre d'un conseil d'une municipalité peut entraîner l'imposition des sanctions suivantes:

1° la réprimande;

1.1° la participation à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, aux frais du membre du conseil, dans le délai prescrit par la Commission municipale du Québec;

2° la remise à la municipalité, dans les 30 jours de la décision de la Commission municipale du Québec:

a) du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu ou de la valeur de ceux-ci;

b) de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code;

3° le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période que la Commission détermine, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;

3.1° une pénalité, d'un montant maximal de 4 000 \$, devant être payée à la municipalité;

4° la suspension du membre du conseil pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours, cette suspension pouvant avoir effet au-delà du jour où prend fin son mandat s'il est réélu lors d'une élection tenue pendant sa suspension et que celle-ci n'est pas terminée le jour où débute son nouveau mandat.

[nous soulignons]

[134] L'Office québécois de la langue française définit la réprimande comme étant la « sanction disciplinaire prenant la forme d'un reproche formel adressé avec autorité par l'employeur ou son représentant au salarié et inscrit à son dossier. »⁵⁷ ou « blâmer avec autorité, d'une manière formelle pour amender et corriger. »⁵⁸.

[135] Faisant référence aux décisions *Bettan c. Dumais*⁵⁹ et *Beaudry c. L'Écuyer*⁶⁰ rendues en matière de déontologie judiciaire, les auteurs Bernheim et Noreau⁶¹ rappellent que le sens commun du terme « réprimande » est « un blâme adressé avec autorité, sévérité à une personne pour qu'elle se corrige ».

[136] Tout comme en cette matière, la réprimande en déontologie municipale demeure une sanction qui comporte en elle-même un degré de sévérité, dont l'objectif est de préserver la confiance du public et d'assurer une meilleure conduite dans le futur.

⁵⁷ <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8470685/reprimande>

⁵⁸ <https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/17088427/reprimander>

⁵⁹ 2002 CanLII 63920 (QC CM)

⁶⁰ CM-8-97-14, 3 février 1998, p. 12.

⁶¹ La déontologie judiciaire appliquée, 3e éd. (2013), II – Loi sur les tribunaux judiciaires, 6 Réprimande et destitution, Auteur(s) : Bernheim, Emmanuelle et Noreau, Pierre, Publié par : Wilson et Lafleur.

[137] Que ce soit pour un(e) professionnel(le) ou un(e) élu(e), faire l'objet d'une réprimande au cours d'une carrière ou d'un mandat n'est donc pas anodin et la Commission a eu, à maintes reprises, l'occasion d'y recourir dans le cadre de l'établissement d'une sanction juste et appropriée, lorsque les faits et circonstances le justifiaient.⁶²

[138] Le Tribunal ne peut donc pas partager l'opinion de la DEPIM qui semble, du moins dans le présent dossier, vouloir minimiser l'impact d'une telle réprimande au point où celle-ci n'équivaudrait à aucune sanction.

[139] De son côté, l'avocat de l'élu dépose, au soutien de ses représentations, huit décisions dont six sont issues d'une recommandation commune à la suite d'un plaidoyer de culpabilité.

[140] Il faut se rappeler que dans un tel contexte, la preuve administrée devant la Commission est considérablement restreinte. L'ensemble des faits ne sont pas mis en preuve et la discrétion du juge est largement encadrée : son travail consiste notamment à s'assurer que la sanction proposée n'est pas susceptible de déconsidérer l'administration de la justice et non pas de déterminer s'il s'agit d'une sanction qu'il aurait lui-même imposée.

[141] Ainsi, bien qu'elles puissent être éclairantes ou pertinentes à certains égards, de telles décisions, qui sont le fruit d'une négociation, n'ont pas, aux fins du présent exercice, la même valeur ou le même poids que celles émises à la suite d'un débat contradictoire comme en l'espèce.⁶³

La sanction juste et appropriée

[142] Dans le cadre de l'audience sur sanction du 13 mars 2024, monsieur Dober témoigne qu'après la séance du 20 juin 2023, « il a demandé de l'aide pour mieux gérer des situations particulières », voire « explosives » pour reprendre ses propos. Cette aide a pris la forme de 3 rencontres à l'automne 2023 avec un psychologue industriel⁶⁴ dont l'objectif était de perfectionner sa façon de communiquer.

[143] De l'avis du Tribunal, cette formation, suivie de sa propre initiative, démontre une reconnaissance des événements de la part de monsieur Dober ainsi qu'une volonté d'amender sa conduite. Cette démarche vient également diminuer les risques de récidive.

⁶² Pour ne nommer que quelques exemples : *Derome*, précitée; *Re Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Denise Laferrière*, 2017 CanLII 61167 (QC CMNQ); *Re Dugas*, 2016 CanLII 93989 (QC CMNQ); *Lemay (Re)*, 2016 CanLII 65978 (QC CMNQ); *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Guylaine Bellemare*, 2017 CanLII 89605 (QC CMNQ).

⁶³ Voir notamment *Chan c. Médecins (Ordre professionnel des)*, 2014 QCTP 5-A.

⁶⁴ Francis Levasseur, M. Ps, psychologue industriel et organisationnel, Concordia cabinet-conseil.

[144] L'absence d'antécédent de monsieur Dober est un autre facteur atténuant dont le Tribunal doit tenir compte dans la fixation de la sanction.

[145] Considérant ce qui précède et le principe d'individualisation qui invite le Tribunal à considérer les circonstances particulières dans lesquelles le manquement a été commis, l'imposition d'une suspension serait excessive et non nécessaire pour atteindre les objectifs de la LEDMM.

[146] Par ailleurs, le Tribunal salue la formation axée sur le respect et la civilité dont il est question à la résolution ÉLU-8 et qui sera suivie par l'ensemble des membres du conseil de la Ville. Toutefois, cette mesure ne peut être assimilée à une sanction découlant de la présente décision en vertu de l'article 31 de la LEDMM.

[147] En effet, cette formation en matière de respect et de civilité est une mesure qui s'adresse à l'ensemble des membres du conseil et qui fait suite à une décision du conseil prise à l'unanimité, et ce, « en guise de solution aux problématiques vécues [...] concernant les conflits qui perdurent ». Au surplus, cette formation ne sera pas dispensée aux frais de monsieur Dober, contrairement aux prescriptions de l'article 31 de la LEDMM.

[148] Bien que les parallèles soient imparfaits, le Tribunal se permet de s'éclairer au moyen de certaines décisions rendues antérieurement par la Commission. D'abord dans l'affaire *Réjean Meilleur*⁶⁵, la Commission a conclu que le conseiller a manqué de *respect* envers la directrice générale et le directeur général adjoint en les qualifiant de « pousseur de crayons » dans le cadre d'une réunion de travail. La Commission lui a alors imposé une réprimande. Ensuite, dans l'affaire *Derome*, précitée : alors qu'ils sont en caucus, la conseillère met son poing sur la table, pointe du doigt le maire, crie et répond à la mairesse suppléante qui tente de la calmer : « toi, tais-toi, laisse-moi parler...tu ne me bâillonneras pas ». La Commission a imposé à madame Derome une réprimande pour ce premier manquement à son obligation de *respect* envers le maire.

[149] Considérant les circonstances propres au présent dossier et le degré de gravité du manquement à *l'honneur et la dignité* commis par monsieur Dober, le Tribunal est d'avis que la réprimande est la sanction juste et appropriée, laquelle permettra que soit préservée la confiance que les citoyens doivent entretenir envers leurs élu(e)s municipaux.

[150] En effet, compte tenu des facteurs aggravants et atténuants, et plus particulièrement du travail déjà amorcé par monsieur Dober sur son enjeu de communication, les principes de dissuasion et d'exemplarité ne commandent pas une sanction plus sévère dans ce dossier.

⁶⁵ 2019 CanLII 124461 (QC CMNQ).

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **CONCLUT QUE** Richard W. Dober, conseiller à la Ville de Trois-Rivières, ne s'est pas comporté de façon irrespectueuse envers le directeur général de la Ville lors de la séance du 20 juin 2023. Il n'a donc pas contrevenu à l'article 10 du Code.
- **CONCLUT QUE** Richard W. Dober a fait défaut de se comporter avec honneur et dignité de la fonction de membre du conseil lors de la séance du 20 juin 2023, contrevenant ainsi à l'article 11 du Code.
- **IMPOSE** à monsieur Richard W. Dober une réprimande pour ce manquement.

MÉLANIE ROBERT
Juge administratif

MR/lav

M^e Joanie Lemonde
M^e Dave Tremblay
Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale
Partie poursuivante

M^e André Gabias
André Gabias, avocat
Procureur de l'élu visé

Audience tenue à Québec, les 20 et 21 décembre 2023 ainsi que le 13 mars 2024.

La version numérique de ce document constitue l'original de la Commission municipale du Québec	
Secrétaire	Président