

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 8 octobre 2025

Dossier : CMQ-71534-001 (34677-25)

SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : SANDRA BILODEAU

Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale
Partie poursuivante

C.

Andrew Caddell
Conseiller, Municipalité de Kamouraska
Élu visé

ENQUÊTE EN ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
EN MATIÈRE MUNICIPALE

DÉCISION

PARTIE 1 : LES MANQUEMENTS

[1] La section juridictionnelle de la Commission municipale du Québec (ci-après le Tribunal), est saisie d'une citation en déontologie municipale¹, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*² (LEDMM) concernant Andrew Caddell, conseiller de la Municipalité de Kamouraska.

[2] Cette citation déposée par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission (la DEPIM) allègue que l'élu aurait commis treize manquements au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Kamouraska*³ (le Code).

[3] Tous concernent des abus de langage qui lui sont reprochés et qui contreviendraient aux dispositions du Code portant sur l'obligation de se comporter avec respect et civilité, de même que d'avoir une conduite ne portant pas atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu.

[4] Ces manquements sont ainsi libellés :

« 1. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « Quel TDC. Mes racines au Québec datent depuis 1640. Je parle français, je suis un élu dans un village Francophone, je travail et joue en français. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

2. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « TDC. MENSONGES ET MÉPRIS!! JE SUIS PRÊT DE VOUS DEBATTRE EN PUBLIC DANS LES DEUX LANGUES, VOUS ÊTES UN HOSTIE DE BIGOT ET JE VOUS EVISCERAI. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

3. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « TDC. Je suis un élu dans le BSL, je travail en Français. Maybe you didn't notice, I have been writing in French? Hostie de calices de bigot. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

4. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « Êtes-vous analphabète ou simplement ignorant? Votre Français (?) Est minable, et votre connaissance de l'histoire est pire. En passant, je suis

¹ La citation est datée du 10 mars 2025.

² RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

³ *Règlement no 2022-07 Code d'éthique et de déontologique des élus (révisé) de la municipalité de Kamouraska* (Pièce P-1).

un élu dans un village 100 p.c. francophone dans le BSL. [...] As for the rest – GFY. COMPRENEZ-VOUS??? » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

5. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « I am, especially against idiots like you! » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

6. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « vous ne connaissez RIEN !!!! IDIOT. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

7. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « [...] j'étais élu par une population 100 p.c. francophone. VOUS?? Vous etes un TDC IGNORANT ET PRÉJUGÉ AVEC AUCUN RESPECT OU SAGESSE. GFY. » à un usager de cette plate-forme contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

8. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « go fuck yourself. C'est évident que vous etes un vrai "loser" et pleurnichard. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

9. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « Vous êtes un idiot et aussi sourde. C'est minable. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

10. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « Ça montre totalement comment vous êtes un moron et un TDC. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

11. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « les CAJUNS? FUCK YOU, ASSHOLE. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

12. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « idiot. [...] And you are still a fucking coward. » à un usager de cette plate-forme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code;

13. Le ou vers le 31 décembre 2024, alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook, il a écrit : « I would be hurt, but when i consider the source, je reconnait que vous êtes simplement une autre TDC. » à un usager de cette plateforme, contrevenant ainsi aux articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code. »

[5] On retrouve les admissions suivantes à l'attestation commune du 2 mai 2025 :

« • Au moment des faits, monsieur Andrew Caddell est conseiller municipal, et ce, depuis les élections générales de 2021;

- Au moment des faits, monsieur Andrew Caddell se présente comme conseiller municipal sur son profil Facebook;
- Monsieur Caddell est celui ayant écrit, via son profil Facebook, les commentaires sous la publication Facebook de Nic Payne le 31 décembre 2024;
- Le lieu de résidence de toutes les personnes ayant commenté la publication Facebook ainsi que celles ayant pris connaissance de ces commentaires n'est pas déterminé, à l'exception de Nic Payne, qui n'est pas citoyen de la municipalité de Kamouraska; »

[6] L'élu a plaidé non coupable à ces manquements le 13 mars 2025; une audience est fixée le 4 juin 2025.

[7] Le 3 juin, l'élu dépose une demande préliminaire alléguant que l'interprétation de la version anglaise du paragraphe 4 de l'article 4 de la LEDMM, ci-après l'article 4(4), doit conduire au rejet de la citation.

[8] Le 4 juin, en début d'audience, le Tribunal informe l'élu que cette question de droit sera tranchée en même temps que le fond.

CONTEXTE

[9] Les échanges reprochés à l'élu ont pris place sur la plate-forme Facebook et émanent d'affrontements linguistiques.

[10] L'élu a réagi à la publication suivante⁴ :

« Nic Payne

31 décembre 2024

Trois des quatre politiciens les moins appréciés au Québec, selon Léger, sont Maxime Bernier, Éric Duhaime et Pierre Poilievre. L'impopularité de ces trois leaders s'explique sans doute, notamment, par la mauvaise presse que reçoit la droite au Québec, ainsi que par les réticences historiques à son endroit d'une population qui, même si elle est moins à gauche que son espace médiatico-culturel, se méfie de ce qu'elle croit être extrême.

Mais il y a autre chose: Bernier, Duhaime et Poilievre n'ont pas hésité, durant la pandémie, à se coller aux plus virulents protestataires et critiques des mesures sanitaires, qui se sont constitués en un mouvement politique -- un mouvement légitime, précisons-le -- qui perdure aujourd'hui. Ce mouvement, quoi qu'on en pense par ailleurs, et bien qu'il soit très présent et puissant sur les réseaux sociaux, suscite un fort rejet parmi la vaste majorité des Québécois, notamment du fait des méthodes d'un certain nombre de ses adeptes, très portés sur la victimisation, l'emploi d'étiquettes infamantes

⁴ Pièce P-2.

lancées sans ménagement, et, parfois aussi, le rejet du réel, de la science et l'adhésion aux théories du complot les plus ahuries -- tares qui sont aussi celles des wokes, un autre mouvement fortement influencé par la culture états-unienne

--. Le fait que les trois chefs conservateurs ou libertariens demeurent très identifiés à cette mouvance les tire certainement vers le bas, même si d'autres facteurs jouent, du discours simpliste et injurieux de Poilievre à l'opportunisme parfois grossier de Duhaime -- incluant ses appels du pied aux anglos antiquébécois --, en passant par les pitreries et le ton quelque peu clownesque de Bernier. C'est bien dommage car les trois incarnent un certain nombre d'idées valides et importantes, sous-représentées dans le débat politique québécois. Dans notre meilleur intérêt, on ne peut que souhaiter à ces idées l'avènement prochain de porte-parole plus crédibles et influents.

[...] ».

[11] L'élus se présente comme un Anglo-Québécois sur cette plate-forme et dénonce la Loi 96 (*Loi sur la langue officielle et commune du Québec*) qui limite, selon lui, la capacité des institutions anglophones de fonctionner en anglais⁵ :

« [...] La Loi 96 limite la capacité des institutions anglophones de fonctionner en anglais, ne reconnaît pas 500 000 Anglo-Québécois selon où ils étaient éduqués [...]. Ainsi nous avons des centaines de plaintes par les citoyens qui ont été victimes de la discrimination par les fonctionnaires. Dans les domaines de travail, éducation, santé, et les cours de justice-la capacité d'un Anglo-Québécois -UN CONTRIBUABLE-de recevoir les services - est limitée. Faites vos devoirs. »

[12] Les mots de l'élus, reproduits aux manquements, s'inscrivent donc dans un échange vigoureux entre lui et des utilisateurs de cette plate-forme, sur laquelle chacun avance ses arguments et insultes.

ANALYSE

Le fardeau de preuve applicable

[13] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la LEDMM, le Tribunal doit analyser la preuve, afin de décider si une personne membre d'un conseil municipal a commis un acte dérogatoire à son code d'éthique.

[14] À cet égard, le Tribunal doit être convaincu que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions, a une force probante suffisante suivant le principe de la prépondérance des probabilités, et ce, peu importe la gravité des

⁵ Pièce P-3.

allégations ou leurs conséquences. Cependant, la preuve doit toujours être claire et convaincante pour satisfaire ce critère.⁶

Critères d'analyse pour la conduite d'une personne membre d'un conseil municipal

[15] Le Tribunal doit examiner la conduite d'une personne membre d'un conseil municipal sous l'angle de la personne raisonnable. Ainsi, comme confirmé dans la décision *Corbeil*⁷ de la Cour supérieure, il doit se demander si une personne raisonnable, bien informée et objective, qui étudierait la question de façon réaliste et pratique croirait que l'élu a manqué à ses obligations déontologiques.

L'appréciation des valeurs et règles déontologiques par le Tribunal

La LEDMM

[16] L'article 4 de la LEDMM spécifie les valeurs en matière d'éthique qu'un code d'éthique et de déontologie municipale doit énoncer.

[17] Ce même article édicte que les valeurs énoncées dans un code doivent guider les membres de tout conseil de la municipalité dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables.

[18] L'article 5 stipule qu'un code doit énoncer les règles qui doivent guider la conduite des personnes élues et les objectifs poursuivis par ces règles :

« Le code d'éthique et de déontologie énonce également :

1°des règles qui doivent guider la conduite d'une personne à titre de membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme;

2°des règles qui doivent guider la conduite de cette personne après la fin de son mandat de membre d'un conseil de la municipalité.

Ces règles doivent notamment avoir pour objectifs de prévenir:

⁶ *Bisson c. Lapointe* [2016], QCCA 1078, *Leclerc c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2373, paragraphes 18-19 et (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Robert Corriveau*, 2017 CANLII 89207 (QC CMNQ), paragraphes 43 à 47.

⁷ *Corbeil c. Commission municipale du Québec*, 2021, QCCS, 864, paragraphe 81 et ss. Voir aussi (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Réal Rochon*, 2022, CanLII 47900 (QC CMNQ). Ce test a été établi dans l'arrêt de la Cour suprême *Association des résidents du vieux Saint-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*, 1990 CanLII 31 (CSC).

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

2 (paragraphe abrogé);

3 le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites. »

[19] L'article 6 énonce ces règles, dont certaines concernent spécifiquement l'interdiction de se comporter de façon irrespectueuse et d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu.

[20] L'article 25 de la LEDMM spécifie que les valeurs énoncées dans un code, ainsi que les objectifs mentionnés à l'article 5 doivent guider le Tribunal dans l'appréciation des règles déontologiques applicables.

LE CODE DE LA MUNICIPALITÉ

[21] Voici les dispositions pertinentes du Code pour les manquements invoqués :

« 4.1 Principales valeurs de la Municipalité en matière d'éthique :

[...]

4.1.2 Honneur rattaché aux fonctions de membre du conseil.

L'honneur exige de rester digne des fonctions confiées par les citoyens.

4.1.3 Prudence dans la poursuite de l'intérêt public.

La prudence commande à tout membre du conseil d'assumer ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe de façon objective et avec discernement. La prudence implique de se renseigner suffisamment, de réfléchir aux conséquences de ses actions et d'examiner les solutions alternatives.

4.1.4 Respect et civilité envers les autres membres du conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens.

De façon générale, le respect exige de traiter toutes les personnes avec égard et considération. La civilité implique de faire montre de courtoisie, politesse et de savoir-vivre.

ARTICLE 5 : RÈGLES DE CONDUITE ET INTERDICTIONS

5.2 Règles de conduite et interdictions.

5.2.1 Le membre du conseil doit se conduire avec respect et civilité.

Il est interdit à tout membre du conseil de se comporter de façon irrespectueuse ou incivile 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.

Respect et civilité

- Plus particulièrement, tout membre du conseil doit :
 - a) Faire preuve de civilité et de courtoisie dans ses échanges et ses communications, incluant celles sur le Web et les médias sociaux;
 - b) Respecter la dignité et l'honneur des autres membres du conseil, des employés municipaux et des citoyens.
- Tout membre du conseil doit s'engager dans un dialogue franc et honnête avec les autres membres du conseil afin d'en arriver à une décision éclairée.
- Tout membre du conseil doit respecter le décorum lors d'une séance publique ou privée du conseil municipal. Notamment, le membre du conseil doit respecter les directives du président de l'assemblée.
- Dans ses communications avec les employés municipaux, les partenaires de la Municipalité, les citoyens, les médias et le public en général, le membre du conseil ne peut utiliser sa fonction ou son titre afin de laisser croire qu'il agit au nom de la Municipalité, sauf dans le cas où une résolution a dûment été adoptée à cet effet par le conseil municipal.

Cette interdiction ne s'applique toutefois pas au maire qui agit dans le cadre des pouvoirs spécifiques qui lui sont dévolus par la loi.

5.2.2 Le membre du conseil doit se conduire avec honneur.

Il est interdit à tout membre du conseil d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu municipal.

Honneur rattaché aux fonctions

- Tout membre du conseil doit prendre les moyens raisonnables pour assister aux séances publiques et aux séances privées du conseil municipal. Il en est de même lorsqu'il présente la Municipalité lors de différentes réunions ou d'événements.
- Il est interdit à tout membre du conseil d'effectuer une dépense en contravention avec la Loi sur le traitement des élus municipaux (RLRQ, c. T11.001) ou de tenter de se faire rembourser une telle dépense.
- Dans le cadre de ses déplacements et de ses dépenses qui impliquent un remboursement de la part de la Municipalité, tout membre du conseil doit autant que possible en limiter les coûts à ce qui est raisonnable dans les circonstances. »

[22] Ces articles du Code trouvent leur fondement aux articles 4, 5 et 6 de la LEDMM.

LA PREUVE

[23] Aucun témoin n'est entendu et l'élu ne dépose aucune pièce.

[24] La DEPIM produit le Code (P-1), la publication sur Facebook ayant suscité les commentaires de l'élu (P-2) et les extraits pertinents contenant les propos reprochés (P-3).

[25] Dans sa demande en rejet, l'élu dit ne pas contester les faits matériels allégués par la DEPIM⁸. Il soutient que même si avérés, ils ne constituent pas une infraction en droit.

- **Les questions en litige**

[26] Quatre questions en litige doivent être tranchées :

- 1 Le Code s'applique-t-il à un élu lorsqu'il manque de respect et de civilité envers des personnes qui ne sont pas citoyennes de la municipalité dans laquelle il exerce sa charge?
- 2 Monsieur Caddell a-t-il tenu ces propos en tant qu'élu municipal?
- 3 Le 31 décembre 2024, l'élu visé a-t-il contrevenu à l'article 5.2.1 du Code alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook?
- 4 Le 31 décembre 2024, l'élu visé a-t-il contrevenu à l'article 5.2.2 du Code alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook?

- 1. Le Code s'applique-t-il à un élu lorsqu'il manque de respect et de civilité envers des personnes qui ne sont pas citoyennes de la municipalité dans laquelle il exerce sa charge?**

[27] Cette question découle de la demande en rejet de la citation.

[28] Si elle se répond par la négative, les manquements n'auraient pas besoin d'être analysés, selon le procureur de l'élu.

[29] Il est d'avis que la version anglaise du paragraphe 4 de l'article 4 de la LEDMM ne permet pas qu'un code d'éthique puisse viser des citoyens hors territoire.

[30] Or, tel n'est pas le cas comme nous le verrons.

- **Prétentions de l'élu**

[31] Le Code provient de la LEDMM, adoptée en français et en anglais.

⁸ Demande en rejet, par. 3.

[32] Comme dit dans *Procureur général du Québec c. Blaikie*⁹ l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰ exige que toute loi adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le soit dans les deux langues officielles, à défaut de quoi elle est invalide.

[33] Conséquemment, les deux versions ont une valeur juridique équivalente et doivent être interprétées conjointement.

[34] Les deux versions en cause comportent des divergences importantes emportant un risque sérieux de mauvaise interprétation des obligations imposées aux élus municipaux.

[35] La version française dit ceci:

« 4. Le code d'éthique et de déontologie énonce les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique; parmi ces valeurs, les suivantes doivent être énoncées :

1° l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité;

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

3° la prudence dans la poursuite de l'intérêt public;

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

5° la loyauté envers la municipalité;

6° la recherche de l'équité.

Les valeurs énoncées dans le code doivent guider les membres de tout conseil de la municipalité dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables. »

(Notre accentuation)

[36] La version anglaise de ce même article se libelle ainsi :

« **4.** The code of ethics and conduct must set out the main ethical values of the municipality, including the following values :

(1) the integrity of the members of every council of the municipality;

(2) the honour attached to the office of council member;

(3) prudence in the pursuit of the public interest;

⁹ (1979) 2 RCS 1016.

¹⁰ LRC 1985, annexe II, n° 5.

(4) the respect and civility to be shown to the other council members, to the employees of the municipality and to the citizens of the municipality;

(5) loyalty to the municipality; and

(6) the quest for equity.

The values set out in the code must guide council members in their understanding of the rules of conduct that apply to them. »

(Notre accentuation)

[37] Ainsi, la version anglaise plus précise restreindrait l'obligation de respect d'un élu aux seuls citoyens de sa municipalité, contrairement à la version française qui vise les citoyens sans restriction.

[38] En cas de divergence entre deux versions d'un texte bilingue, il faut rechercher le sens commun aux deux versions.

[39] La version anglaise exprime une intention législative plus précise, selon M^e Bergman, à l'égard de l'obligation de civilité.

[40] Comme la preuve ne démontre pas que l'incivilité alléguée aurait été commise contre des citoyens de la Municipalité, aucun manquement ne peut être retenu.

- **Prétentions de la DEPIM**

[41] La DEPIM est d'avis, comme l'article 2.2 du Code (Interprétation) ne définit pas la notion de citoyen, qu'il faut s'en remettre au sens commun.

[42] L'*Office de la langue française du Québec* définit le terme citoyen de la façon suivante ¹¹ : « Personne reconnue comme membre d'un État et qui, de ce fait, bénéficie de droits et s'acquitte de certains devoirs. »

[43] S'en référant à l'article 41 de la *Loi d'interprétation*¹², M^e Beaulieu est d'avis que selon les principes modernes d'interprétation des lois, cette notion doit recevoir une interprétation large et libérale.

[44] Ainsi, il faut analyser la disposition législative du Code dans son « contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.¹³ »

¹¹ Grand dictionnaire terminologique.

¹² RLRQ, chapitre I-16.

¹³ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov* 2019 CSC 65.

[45] Une analyse contextuelle et grammaticale de l'art 5.2.1 du Code ne permettrait aucunement d'établir que la notion de « citoyen » est restreinte aux citoyens de la municipalité dans laquelle siège l'élu.

[46] Subsidiairement, l'intention du législateur lors de l'adoption du Projet de loi 49 est claire, selon elle. Nous y reviendrons plus loin.

[47] Ainsi, l'art. 5.2.1 du Code n'exige pas que l'individu victime d'un manque de respect soit identifié comme un citoyen de la même municipalité que l'élu visé.

[48] Avaliser une définition trop restrictive de la notion de citoyen serait, selon elle, contraire aux objectifs visés par le législateur lors de l'adoption du Projet de loi 49.

[49] Les municipalités peuvent être plus sévères que la loi habilitante lors de l'adoption de leur code d'éthique, ajoute-t-elle et comme il est présumé valide, on doit l'appliquer.

[50] Ce dernier prévoit au deuxième alinéa de l'article 4.1.4 portant sur les valeurs que « De façon générale, le respect exige de traiter toutes les personnes avec égard et considération ».

[51] Ainsi, l'article 5.2.1, soit la règle déontologique applicable, peut aller plus loin que la loi habilitante.

[52] Aussi, l'article 25 de la LEDMM indique que le Tribunal doit tenir compte des valeurs au Code pour interpréter les règles déontologiques applicables.

[53] Finalement, à l'article 6 de la version anglaise de la LEDMM, les mots « of the municipality » n'y figurent pas.

- **Motifs**

[54] Le Tribunal est d'avis que la demande en rejet de la citation n'est pas bien fondée en droit et voici pourquoi.

[55] Les parties ont soumis après l'audience des représentations additionnelles¹⁴, pour répondre à une question du Tribunal sur la portée de l'article 7.1 de la *Charte de la langue française*¹⁵, afin de résoudre le conflit de lois. Leurs prétentions seront exposées plus loin.

[56] Le Tribunal est d'avis qu'il y a une divergence entre la version anglaise et française de la LEDMM et que la version française prévaut, comme il sera démontré, et qu'ainsi l'application du Code en matière de civilité n'est pas limitée aux citoyens de la Municipalité.

¹⁴ Les 11 et 18 juin 2025.

¹⁵ RLRQ, chapitre C-11.

[57] L'article 7.1 de la *Charte de la langue française* (la Charte) dit ceci :

« **7.1.** En cas de divergence entre les versions française et anglaise d'une loi, d'un règlement ou d'un autre acte visé au paragraphe 1° ou 2° de l'article 7 que les règles ordinaires d'interprétation ne permettent pas de résoudre convenablement, le texte français prévaut. »

[58] Voici les paragraphes 4 de l'article 4 des deux versions, en juxtaposition :

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

4 the respect and civility to be shown to the other council members, to the employees of the municipality and to the citizens of the municipality; »

[59] Notons que la version anglaise insère les mots **de la municipalité** après les mots, **les employés** et après les mots **les citoyens**, alors qu'en français on les trouve après les mots **les membres du conseil** et **les employés**.

[60] Cette différence crée une disparité entre les deux textes, puisque la version française ne fixe pas de limite territoriale pour les citoyens bénéficiaires du respect et de la civilité attendus d'un élu.

[61] La version anglaise limite expressément l'obligation de respect et de civilité aux citoyens de la municipalité d'un élu.

[62] Ainsi, une divergence existe considérant que la version anglaise rend non sanctionnable un élu municipal qui manquerait de respect à un citoyen qui ne réside pas sur son territoire municipal.

[63] Est-ce bien là l'intention du législateur? C'est ce qu'il faut déterminer selon les règles ordinaires d'interprétation, comme nous invite à le faire l'article 7.1. de la *Charte*.

[64] Mais d'abord, écartons l'argument de la DEPIM selon lequel le Code de la Municipalité peut être plus sévère que la LEDMM en cette matière et qu'ainsi des citoyens hors du territoire de l'élu peuvent être visés, malgré la restriction de l'article 4 de la version anglaise, si cette version devait prévaloir.

[65] Le Code est adopté par règlement¹⁶ en vertu de la LEDMM; il ne peut aller au-delà de ce que la Loi permet, sauf si cela est permis.

[66] Par exemple, l'article 4 de la LEDMM stipule qu'un code doit énoncer les principales valeurs de la Municipalité en matière d'éthique et énonce celles qui sont obligatoires, dont celle de l'article 4(4). Une municipalité peut donc en inclure d'autres,

¹⁶ Article 8 de la LEDMM.

puisque le législateur l'y autorise, mais pour celles qui sont obligatoires, elles ne peuvent être modifiées.

[67] Autre exemple. L'article 6 de la LEDMM édicte que les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre, certains comportements ou actes qu'il énumère. Cela permet aux municipalités de prévoir des interdictions qui vont au-delà du contenu minimal obligatoire.

[68] Advenant que le Tribunal concluait que les citoyens visés en matière de respect et de civilité sont uniquement ceux de la municipalité d'un élu, après l'interprétation de la LEDMM (article 4.4), le Code de la Municipalité ne pourrait certes élargir la portée de la loi à cet égard, puisque cette dernière ne l'autorise pas.

[69] Ainsi, la proposition de la DEPIIM sur la portée de la LEDMM ne peut être avalisée sans nuance.

[70] Revenons à l'article 4 de la LEDMM.

[71] D'abord, soulignons que cet article réfère à des valeurs devant être incluses à un code et non à des règles déontologiques.

[72] Les valeurs servent à guider le Tribunal dans l'appréciation des règles déontologiques applicables, comme stipulé à l'article 25 de la LEDMM.

[73] Les manquements se fondent sur des règles et non sur des valeurs, comme on le lit à l'article 22 de la LEDMM. Plusieurs décisions du Tribunal sont d'ailleurs à cet effet¹⁷.

[74] Les règles déontologiques qu'un code doit minimalement contenir tirent leur source des articles 6 et 7.1 de la LEDMM.

[75] Comme l'élu allègue que les articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code, qui établissent des règles déontologiques, ne peuvent viser des personnes non citoyennes de la Municipalité de Kamouraska, en s'appuyant sur l'article 4(4) de la LEDMM (version anglaise) qui édicte des valeurs, son argument rencontre une faiblesse.

[76] En effet, avant même d'appliquer les règles d'interprétation pour la divergence entre le texte français et anglais de l'article 4, le Tribunal est d'avis que le débat est théorique. Précisons.

[77] Les règles déontologiques desquelles originent les articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code en matière de respect et de civilité, proviennent de l'article 6 de la LEDMM.

[78] Nous reproduisons les extraits pertinents de cet article dans les deux langues :

« **6.** Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité :

¹⁷ Voir entre autres *Hovington (Re)*, 2014 CanLII 69953 (QC CMNQ) par. 51.

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;

[...]

6. The code of ethics and conduct must include rules prohibiting a member of a council of the municipality from

(0.1) behaving in a disrespectful manner toward other members of the municipal council, municipal employees **or citizens**, in particular by using vexatious, denigrating or intimidating language, writings or gestures or any form of vexatious incivility;

(0.2) behaving in a way that undermines the honour and dignity of the office of elected officer;

[...] »

(Nos accentuations)

[79] Nous constatons à la version anglaise de l'article 6 que la restriction de l'article 4 (**citizens of the municipality**) n'y apparaît pas.

[80] Le Tribunal y voit là une indication claire que le législateur n'a pas voulu limiter aux seuls citoyens d'une municipalité l'obligation de respect et de civilité attendue d'un élu, tant dans la version française, qu'anglaise¹⁸.

[81] Les valeurs (article 4) servent à guider un élu dans sa conduite et ne pourraient certes limiter la portée des règles déontologiques prévues à l'article 6. C'est à ce dernier qu'il faut s'en référer pour savoir quels sont les citoyens visés, et comme on le constate, il n'y a aucune frontière territoriale, contrairement à l'article 4 de la version anglaise, pour les valeurs.

[82] Le législateur accorde d'ailleurs une prédominance aux règles prévues aux articles 6 et 7.1 en ces mots :

« **7.2.** Les règles prévues aux articles 6 et 7.1 sont réputées faire partie du code d'éthique et de déontologie de la municipalité et prévalent sur toute règle incompatible énoncée à ce code. »

[83] La règle déontologique de l'article 5.2.1 du Code que le Tribunal doit appliquer n'exige d'ailleurs pas que les citoyens victimes d'un manque de respect soient des citoyens de la municipalité de l'élu, en conformité avec l'article 6 de la LEDMM.

¹⁸ La DEPIIM a aussi relevé cette nuance.

[84] L'article 4.1 du Code indique les principales valeurs de la Municipalité en matière d'éthique et inclut le respect et la civilité envers les autres membres du conseil, les employés de celle-ci et les citoyens (article 4.1.4). De plus, il indique que « De façon générale, le respect exige de traiter **toutes les personnes** avec égard et considération. La civilité implique de faire montre de courtoisie, de politesse et de savoir-vivre. »

[85] Ainsi, les valeurs devant guider monsieur Caddell sont incluses à son Code et ne limitent pas au territoire de sa municipalité la civilité et le respect dus aux personnes.

[86] Si besoin est, compte tenu du caractère théorique de la question en litige portant sur l'article 4(4) qui dispose de l'argument de l'élu, le Tribunal est d'avis qu'en plus, la version française de l'article 4(4) de la LEDMM prévaut. Voici pourquoi.

[87] Le législateur en cas de divergence dans les deux versions d'une loi, comme c'est le cas ici, invite à un exercice d'interprétation pour la résoudre convenablement (article 7.1 de la *Charte*).

[88] Comme l'indique la DEPIM dans ses représentations écrites¹⁹, le terme convenablement veut dire ceci :

« 19. Les débats parlementaires, lors de l'adoption du projet de loi 96, apportent un éclairage sur la notion de résoudre « convenablement » une divergence entre deux textes de loi :

« Sur le terme « convenablement », ça vise... en sorte de trouver... d'avoir... d'interpréter le texte d'une façon qui est raisonnable et qui est conforme à l'intention du législateur, donc donner un sens. Que veut dire le sens? Est-ce que c'est convenable? Est-ce que c'est ça qui était recherché par l'intention du législateur? Dans l'interprétation que j'en fais, est-ce que c'est quelque chose... Quand j'interprète la loi par rapport à la version anglaise et par rapport à la version française, est-ce que c'est une approche qui est logique dans l'interprétation que je vais donner à la disposition législative? Parce que j'ai une version anglaise qui dit quelque chose puis j'ai une version française qui dit quelque chose »²⁰.

[89] La Cour suprême en 2024, dans la décision *R. c. Daoust*²¹ dit ceci sur l'interprétation des lois bilingues :

« (1) Les principes d'interprétation d'une loi bilingue

26 Cette Cour a discuté à plusieurs reprises de l'interprétation d'une loi bilingue lorsqu'il y a divergence entre les deux versions d'un même texte. Par exemple, dans l'affaire *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 269, 2002 CSC 62, le juge LeBel rappelait, au par. 56 :

¹⁹ Argumentaire du 11 juin 2025.

²⁰ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 42^e législature, 2^e session-24 novembre 2021, Vol 46 N° 2.

²¹ (2024) 1 SCR 217.

« Selon un principe d'interprétation des lois bilingues, lorsqu'une version est ambiguë tandis que l'autre est claire et sans équivoque, il faut privilégier a priori le sens commun aux deux versions : voir Côté, *op. cit.*, p. 413-414; et *Tupper c. The Queen*, [1967] R.C.S. 589. De plus, lorsqu'une des deux versions possède un sens plus large que l'autre, le sens commun aux deux favorise le sens le plus restreint ou limité : voir Côté, *op. cit.*, p. 414; *R. c. Dubois*, [1935] R.C.S. 378; *Maurice Pollack Ltée c. Comité paritaire du commerce de détail à Québec*, [1946] R.C.S. 343; *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise*, [1977] 1 R.C.S. 456, p. 464-465; et *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660, p. 669. »

Également, dans *R. c. Mac*, [2002] 1 R.C.S. 856, 2002 CSC 24, j'énonçais, au par. 5, ce qui suit :

« Le *Code criminel* est une loi bilingue dont les versions anglaise et française font pareillement autorité. Dans son ouvrage intitulé *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 413-414, Pierre-André Côté rappelle que, pour interpréter une loi bilingue, il faut en premier lieu rechercher le sens qui est commun aux deux versions. »

Je souligne de nouveau la démarche en deux étapes proposée par le professeur Côté dans son ouvrage *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 410, servant à résoudre les antinomies découlant de divergences entre les deux versions d'un texte législatif :

« . . . sauf disposition légale contraire, toute divergence entre les deux versions officielles d'un texte législatif est résolue en dégageant, si c'est possible, le sens qui est commun aux deux versions. Si cela n'est pas possible, ou si le sens commun ainsi dégagé paraît contraire à l'intention du législateur révélée par recours aux règles ordinaires d'interprétation, on doit entendre le texte dans le sens qu'indiquent ces règles. »

27 Il y a donc une démarche précise à suivre pour l'interprétation des lois bilingues. La première étape consiste à déterminer s'il y a antinomie. Si les deux versions sont absolument et irréductiblement inconciliables, il faut alors s'en remettre aux autres principes d'interprétation : voir Côté, *op. cit.*, p. 413. Rappelons qu'il faut alors favoriser une interprétation téléologique et contextuelle : voir, par exemple, *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3, par. 27; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33.

28 Il faut vérifier s'il y a ambiguïté, c'est-à-dire si une ou les deux versions de la loi sont « raisonnablement susceptible(s) de donner lieu à plus d'une interprétation » : *Bell ExpressVu*, précité, par. 29. S'il y a ambiguïté dans une version de la disposition et pas dans l'autre, il faut tenter de concilier les deux versions, c'est-à-dire chercher le sens qui est commun aux deux versions : Côté, *op. cit.*, p. 413. Le sens commun favorisera la version qui n'est pas ambiguë, la version qui est claire : Côté, *op. cit.*, p. 413-414; voir *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada c. T. Eaton Co.*, [1956] R.C.S. 610, p. 614; *Kwiatkowsky c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1982] 2 R.C.S. 856, p. 863.

29 Si aucune des deux versions n'est ambiguë, ou si elles le sont toutes deux, le sens commun favorisera normalement la version la plus restrictive : *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660, p. 669; *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise*, [1977] 1 R.C.S. 456, p. 464-465. Le professeur Côté illustre ce point comme suit, à la p. 414 :

« Dans un troisième type de situation, l'une des deux versions a un sens plus large que l'autre, elle renvoie à un concept d'une plus grande extension. Le sens commun aux deux versions est alors celui du texte ayant le sens le plus restreint. »

30 La deuxième étape consiste à vérifier si le sens commun ou dominant est conforme à l'intention législative suivant les règles ordinaires d'interprétation : Côté, *op. cit.*, p. 415-416. Sont pertinents à cette étape les propos du juge Lamer dans *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1071 :

« Il faut donc, dans un premier temps, tenter de concilier ces deux versions. Pour ce faire il faut tenter de dégager des textes le sens qui est commun aux deux versions et vérifier si celui-ci semble conciliable avec l'objet et l'économie générale du Code. »

31 Rappelons finalement que certains principes d'interprétation sont seulement applicables en cas d'ambiguïté d'un texte législatif. Comme le précisait le juge Iacobucci dans l'affaire *Bell ExpressVu*, précitée, par. 28 : « D'autres principes d'interprétation — telles l'interprétation stricte des lois pénales et la présomption de respect des « valeurs de la Charte » — ne s'appliquent que si le sens d'une disposition est ambigu. »

[90] C'est donc un test en deux étapes auquel nous convie la Cour suprême lorsqu'il y a une divergence entre la version anglaise et française d'une loi.

[91] Il faut d'abord statuer s'il y a une antinomie, puis selon sa nature, rechercher le sens commun aux deux versions.

[92] Une fois identifiée, il faut déterminer si cette interprétation est cohérente avec l'intention du législateur, en appliquant les règles ordinaires d'interprétation.

[93] Si ce sens commun mène à un résultat absurde, une interprétation téléologique et contextuelle doit prévaloir.

[94] Récemment, la Cour d'appel a appliqué le test de l'arrêt *Daoust* dans une affaire impliquant l'interprétation d'une loi bilingue, par le Tribunal administratif du Québec²².

[95] Les extraits suivants de la décision de *Bureau de la sécurité privée* sont éclairants :

« Les principes d'interprétation législative bilingue

[...]

[48] Face à une divergence entre les textes français et anglais d'une disposition législative, la Cour suprême a développé une méthode d'interprétation spécifique en deux étapes dans l'arrêt *Daoust*.

1. Première étape : la recherche du sens commun

²² *Bureau de la sécurité privée c. Aurélien*, 2022 QCCA 239 (CanLII).

[49] À la première étape, la Cour suprême propose de déterminer s'il y a antinomie, puis, selon la nature de cette antinomie, de trouver le sens commun aux deux versions du texte^[35]. La détection d'une antinomie se fait en fonction du sens *ordinaire* des mots^[36]. Le terme « antinomie » réfère par ailleurs ici à l'existence d'une « contradiction » ou d'une « différence » entre les deux versions^[37].

[50] S'il y a antinomie, trois scénarios sont possibles :

1. Les versions sont « absolument contradictoires » ou inconciliables. Chaque version est claire et on ne peut dégager aucun sens commun.
2. Une version est ambiguë et l'autre est claire. Le sens commun est alors celui de la version claire.
3. Une version a un sens large et l'autre, un sens restreint. Le sens commun est celui de la version au sens restreint.^[38]

[51] La Cour suprême précise par ailleurs qu'un terme est ambigu s'il est « raisonnablement susceptible de donner lieu à plus d'une interprétation »^[39].

[52] Le sens d'une version est « plus large » lorsqu'il « renvoie à un concept d'une plus grande extension »^[40].

[53] À la deuxième étape, il faut déterminer si le sens commun trouvé est conforme à l'intention législative, en appliquant les principes « ordinaires » d'interprétation des lois^[41]. Si les versions sont absolument irréconciliables, il y a lieu de procéder directement à l'application des principes d'interprétation ordinaires pour déterminer laquelle des deux versions correspond à l'intention législative. Lorsqu'on trouve un sens commun aux deux versions (qu'il s'agisse du sens de la disposition claire ou celui de la disposition la plus restreinte), il faut alors vérifier si le sens trouvé correspond à l'intention législative^[42].

[54] Cette deuxième étape est importante. Tel que l'explique la doctrine :

[...] le fait de trouver un sens commun n'est pas déterminant en matière d'interprétation législative. L'interprète doit s'assurer lui-même que le sens commun n'est pas incompatible avec l'intention du législateur. En présence d'indices montrant que le sens que le législateur entendait donner à la disposition n'est pas celui qui est suggéré par la règle du sens commun, le tribunal n'a aucune obligation de retenir le sens commun.^[43]

(Soulignement ajouté)

[55] Ces « indices », quant à l'intention législative, relèvent principalement du contexte et de l'objet de la loi. En effet, « il faut voir s'il n'y a pas quelque chose dans le contexte, dans l'objet de la loi, ou dans les circonstances auxquelles ces mots se rapportent, qui indique qu'ils sont employés dans un sens autre que le sens commun »^[44].

[56] En l'espèce, en se référant au cadre d'analyse de l'arrêt *Daoust*, le TAQ identifie correctement les principes applicables à l'interprétation bilingue. Il commet toutefois, à mon avis, une erreur déterminante dans l'application de ces principes, tant à la première étape (soit la recherche du sens commun) qu'à la seconde (au moment de vérifier la compatibilité du sens commun avec l'intention législative).

[...]

[60] Il est donc loin d'être évident que le mot « convicted » désigne nécessairement l'individu déclaré coupable, puis *condamné à une peine*. Au contraire, selon son sens ordinaire, le mot réfère plus souvent qu'autrement à la simple déclaration de culpabilité. »

(Références omises, soulignements ajoutés aux par. 50 et 53 et déjà dans le texte au par. 54.)

[96] Il y a donc trois scénarios possibles, selon ce qui est exprimé par la Cour d'appel²³ :

- « 1. Les versions sont « absolument contradictoires » ou inconciliables. Chaque version est claire et on ne peut dégager aucun sens commun.
2. Une version est ambiguë et l'autre est claire. Le sens commun est alors celui de la version claire.
3. Une version a un sens large et l'autre, un sens restreint. Le sens commun est celui de la version au sens restreint. »

[97] La DEPIIM est d'avis que la version anglaise de la LEDMM est plus restrictive. C'est donc cette version qui doit être examinée pour déterminer le sens commun, puis sa conformité avec l'intention législative. Cela correspond au scénario 3 précité.

[98] Le procureur de l'élu est du même avis.

[99] Le Tribunal l'est moins. En fait, les scénarios 1 (versions totalement contradictoires) et 3 (version restreinte) à première vue semblent applicables, mais davantage le premier que le troisième. Voici pourquoi. Mais au final, le résultat sera le même.

[100] Comme le dit la Cour d'appel, le sens d'une version est plus « large » lorsqu'il renvoie à un concept d'une plus grande extension.

[101] Ici, le mot **citoyens** sans restriction territoriale serait un concept plus large que **citizens of the municipality**, selon les procureurs et il faudrait donc rechercher le sens commun.

[102] Le Tribunal ne croit pas que le terme de **citoyens** représente un concept d'une plus large extension en soi.

[103] Le mot **citoyens** renvoie à des personnes habitant un territoire dans les deux versions, puisqu'on se trouve en matière municipale, mais le territoire est plus restreint dans la version anglaise, puisqu'il est limité au territoire sur lequel officie un élu municipal.

²³ *Id.*, paragraphe 50.

[104] D'ailleurs la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*²⁴ définit ainsi une municipalité locale :

« **13.** La municipalité locale est une personne morale de droit public formée des habitants et des contribuables de son territoire. »

[105] En fait, le mot **citoyens** dans la version française n'est pas un concept d'une plus grande extension que les mots **citoyens de la municipalité**, dans la version anglaise; il y a juste moins de citoyens visés dans une version que dans l'autre.

[106] En effet, les citoyens sont illimités en nombre dans la version française, car ils sont visés peu importe où ils vivent, tandis que dans la version anglaise, le lien de rattachement à un territoire en réduit le nombre. Ainsi, la différence est uniquement quantitative en fonction des versions, car beaucoup plus de personnes sont visées dans la version française.

[107] Il existe une contradiction entre les deux textes (scénario 1).

[108] Dans la décision de la Cour d'appel *Bureau de la sécurité privée*,²⁵ on y lit qu'en anglais on utilise les mots « never have been convicted » et en français « ne jamais avoir été reconnu coupable » dans la *Loi sur la sécurité privée (LSP)*. La Cour a jugé qu'il y avait ici ambiguïté, mais on peut voir que ce sont deux notions différentes. Pas ici.

[109] Dans cette affaire, l'intimé a bénéficié d'une absolution conditionnelle au terme du prononcé de sa peine, le 27 novembre 2017. À l'audience devant le TAQ, il plaidait que le paragraphe 3 de l'article 19 de la *LSP* lui était inapplicable, à la lumière de la version anglaise de la disposition qui emploie l'expression « never have been convicted », puisqu'il avait été reconnu coupable sans toutefois être condamné à une peine.

[110] La Cour d'appel dit ceci :

« [70] En l'espèce, si le TAQ avait conclu à l'ambiguïté de la version anglaise comme il devait le faire, l'application du cadre d'analyse de l'arrêt *Daoust* exigeait qu'il identifie ensuite comme sens commun celui de la version française, qui est claire.

[71] En effet, le critère favorisant la version la plus restrictive, tel qu'appliqué par le TAQ, ne pouvait trouver application que si « aucune des deux versions n'est ambiguë, ou si elles le sont toutes deux »^[54].

[72] Le fait de considérer la version anglaise comme étant claire a donc eu un impact considérable sur le résultat. Cette erreur est d'autant plus déterminante qu'elle attribue à la version française, pourtant claire, le sens ambigu de la version anglaise : il faudrait alors

²⁴ RLRQ, chapitre O-9.

²⁵ *Id.*, note 22.

lire « déclaré coupable » comme voulant dire « condamné », alors même que le mot « convicted » n'implique pas nécessairement la condamnation. »

[111] Le Tribunal est d'avis que dans le cas sous étude, le mot **citoyens** est en soi un mot clair dans les deux versions et qu'il soit limité aux citoyens d'une municipalité dans la version anglaise crée une contradiction irréconciliable entre les deux versions, quant à sa portée.

[112] Chaque version est claire et on ne peut en dégager aucun sens commun, selon le scénario 1, puisque l'irrespect est interdit à l'égard de tout citoyen peu importe le territoire où il vit, dans la version française, alors que dans la version anglaise, un élu ne doit respecter que les citoyens de sa municipalité.

[113] A tout événement, même si le scénario 3 est aussi applicable et que le sens commun est celui de « citizens of the municipality » (sens restreint), il faut interpréter la Loi pour savoir si telle était l'intention du législateur.

[114] Le procureur de l'élu dans ses représentations écrites dit ceci à ce propos :

« IV. L'OBJET DE LA LEDMM ET L'INTÉGRATION DES DÉFINITIONS DANS LE CODE

21. L'objet de la LEDMM est d'assurer que tous les membres d'un conseil municipal adhèrent clairement aux valeurs éthiques fondamentales de leur municipalité et d'établir des règles de conduite, ainsi que des mécanismes d'application et de mise en oeuvre;

22. Le terme « citoyen » n'est pas défini dans le Code, pour la simple raison que la législation habilitante, soit la LEDMM, le définit implicitement et qu'elle fait partie intégrante du Code, tel que l'énonce l'article 2.1 du Code;

23. Cette intégration est renforcée par le fait que le Code prend soin de définir les termes *municipalité*, *conseil* et *membre du conseil* comme étant ceux de la Municipalité de Kamouraska, en raison du silence de la LEDMM sur ces notions;

24. Il faut également présumer que chaque mot, chaque phrase et chaque paragraphe d'un texte législatif ont été rédigés de manière délibérée afin d'atteindre un objectif précis. Le législateur choisit ses mots avec soin; il ne parle jamais inutilement⁹;

25. C'est d'ailleurs pourquoi chaque municipalité au Québec doit adopter son propre code d'éthique. Si le terme « citoyen » devait être interprété de manière large et libérale, cette exigence n'aurait plus de justification logique;

26. Il s'agit d'un principe bien établi en matière d'interprétation législative selon lequel le législateur n'a pas l'intention de produire des résultats absurdes. La Cour suprême du Canada a reconnu qu'une interprétation peut être jugée absurde si elle mène à des conséquences ridicules ou futiles, extrêmement déraisonnables ou inéquitables, illogiques ou incohérentes, ou encore si elle contredit d'autres dispositions ou l'objet même de la loi. Elle est également absurde si elle rend une disposition sans effet¹⁰;

27. En conséquence, une interprétation large du terme « citoyen » mènerait à une absurdité, puisqu'elle engloberait potentiellement toute personne, peu importe son lieu de résidence, au Canada comme à l'étranger;

28. Une telle interprétation serait non seulement injuste et illogique, mais imposerait une obligation inatteignable aux élus de petites municipalités, qui seraient alors tenus à un devoir de civilité envers tout individu, y compris ceux sans lien avec leur juridiction;

29. De plus, la fonction d' élu municipal ne constitue pas une profession au sens strict;

30. Les membres des conseils municipaux proviennent de divers horizons, sans nécessairement avoir une formation juridique ou professionnelle formelle;

31. Dès lors, il convient d'exercer la plus grande prudence et une retenue particulière lorsqu'il s'agit d'imposer des limites à la liberté d'expression des élus municipaux, lesquels ne sauraient être assujettis aux mêmes standards que ceux applicables aux membres d'un ordre professionnel régis par un code de déontologie strict;

32. En somme, l'interprétation du sens commun du terme « citoyen », telle que formulée dans la version anglaise de la MEGCA, respecte les principes d'interprétation législative reconnus et reflète fidèlement l'intention du législateur;

33. De ce fait, les règles ordinaires d'interprétation applicables aux textes législatifs bilingues au Canada suffisent à résoudre le litige soumis au tribunal. Il n'est donc pas nécessaire de se référer à l'article 7.1 de la *Charte de la langue française*;

[...]

49. En interprétant le terme « citoyens » comme désignant les citoyens de la municipalité visée par le Code et de celle de l' élu municipal concerné, cette disposition limite le droit à la liberté d'expression de l' élu de la manière la moins restrictive possible;

50. Il serait manifestement disproportionné d'interpréter le terme « citoyens » comme englobant l'ensemble des personnes humaines, qu'elles résident ailleurs dans la province, dans le pays ou à l'échelle internationale. Une telle lecture étendrait indûment la portée de l'interdiction énoncée à l'article 5.2.1 du Code, entraînant une atteinte grave, injustifiée et excessive à la liberté d'expression des élus municipaux;

51. Cette disproportion devient d'autant plus manifeste dans des cas, comme en l'espèce, où un élu est visé par des propos hautement offensants, tels que se faire traiter de « raciste », de « Rhodésien » ou d'« Orangiste », et se voit empêché de répondre à de telles attaques sans risquer d'être sanctionné;

52. Par conséquent, la protection des citoyens de la municipalité en vertu du Code l'emporte sur l'atteinte portée à la liberté d'expression du membre du conseil municipal, ce qui satisfait au critère de proportionnalité; »

[115] Le procureur de l' élu ne fait pas les distinctions requises eu égard aux amendements apportés en 2021 à la LEDMM, et plus particulièrement l'ajout

au paragraphe 4 de l'article 4, des mots **et la civilité** et l'addition à l'article 6 du paragraphe 0.1²⁶.

[116] Le contexte de leur inclusion a certes un impact sur leur interprétation.

[117] Auparavant, l'article 6 de la LEDMM n'obligeait pas les municipalités à inclure une règle interdisant aux membres du conseil de se comporter de manière irrespectueuse.

[118] Le 5 novembre 2021, la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives* (Projet de loi 49) est adoptée et elle oblige désormais les municipalités à inclure dans leur code d'éthique et de déontologie une règle interdisant aux élus ceci (article 6):

« 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; »

[119] En adoptant ces modifications à la LEDMM, le législateur impose une limite à la liberté d'expression d'un élu, quand il dépasse ce qu'il est acceptable de faire, de dire ou d'écrire, comme nous le verrons plus loin.

[120] Il est incongru pour le procureur de l'élu de prétendre que le législateur ne peut avoir voulu restreindre cette liberté d'expression à l'extérieur du territoire municipal de l'élu. Cette prétention restreindrait indument la civilité et le respect envers tout citoyen.

[121] À l'égard de l'adoption du Projet de loi 49, ce Tribunal a mentionné dans une décision que « [les] modifications à la LEDMM permettent à elles seules de voir que la protection du public est renforcée²⁷. »

[122] Dans la décision *Rodrigue*²⁸, le Tribunal détaille ainsi les objectifs visés par le législateur par l'adoption de ce projet de loi :

« [112] Dans le présent dossier, le Tribunal considère que les modifications apportées à la LEDMM par la Loi 49 visent à protéger le public et raffermir la confiance des citoyens envers les institutions municipales.

[113] Le Tribunal arrive à cette conclusion en prenant en considération notamment l'objet de la LEDMM, lequel est énoncé à l'article 1 de cette dernière :

²⁶ Le paragraphe 0.2 a aussi été ajouté et il porte sur l'honneur et la dignité de la fonction.

²⁷ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Justin Bessette*, 2021 CanLII 135524, par. 44 à 48.

²⁸ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Bernard Rodrigue*, 2022 CanLII 37550, par. 112 à 116.

« 1 L'objet de la présente loi est d'assurer l'adhésion explicite des membres de tout conseil d'une municipalité aux principales valeurs de celle-ci en matière d'éthique, de prévoir l'adoption de règles déontologiques et de déterminer des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles. »

[114] L'adhésion des élus à des valeurs en matière d'éthique et l'adoption de règles déontologiques leur imposant des obligations visent à protéger la population de toutes les municipalités du Québec.

[115] L'adhésion à de telles valeurs et l'imposition d'obligations déontologiques ont pour objectif notamment d'éviter qu'un élu municipal se place dans des situations où il est susceptible de devoir choisir entre son intérêt personnel et l'intérêt de la municipalité dont il est membre du conseil, agisse par favoritisme ou commette des malversations, des abus de confiance ou autres inconduites.

[116] Par conséquent, les modifications introduites par la Loi 49 visent à assurer la confiance du public envers les institutions municipales [...]. »

[123] La ministre Laforest dans le Rapport sur la mise en œuvre de la LEDMM disait ceci :

« Lorsqu'un élu interagit avec un autre élu, un employé municipal ou un citoyen dans le cadre de ses fonctions, il est important qu'il fasse preuve d'exemplarité dans la façon dont il se comporte à l'égard des autres. [...]

Pour ces raisons, la LEDMM a été modifiée afin de mettre en évidence l'importance de ces principes. La notion de « civilité » a été ajoutée aux valeurs devant être énoncées dans le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux (art. 4, LEDMM), tandis que de nouvelles interdictions figurent maintenant parmi les règles déontologiques obligatoires (art. 6, LEDMM).²⁹ »

[124] C'est dans ce contexte que les dispositions législatives en cause ont été adoptées, l'irrespect ne devant plus être présent dans les rapports qu'entretient un élu avec des tiers.

[125] Il est aussi connu qu'en utilisant les médias sociaux, les élus disposent d'une plus grande plate-forme de communication. Ils peuvent détenir un compte Facebook, interagir sur celui de leur municipalité ou sur d'autres sites³⁰, comme c'est le cas ici. Ces sites n'ont pas de frontières municipales et ceux qui interviennent ne sont pas nécessairement des citoyens de la municipalité d'un élu qui s'y exprime.

[126] Les séances de conseil ne constituent d'ailleurs pas le seul forum lors duquel un élu peut faire valoir ses opinions politiques³¹ :

²⁹ Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, décembre 2022.

³⁰ Voir la décision CMQ-67447-001 (Pierre Chiasson).

³¹ *Québec (Procureur général) c. Arnold* (C.S., 2015-07-10), 2015 QCCS 3369.

« [70] Or, le fait pour M^{me} Arnold de ne pas être éligible aux élections municipales ne la prive aucunement de faire valoir son point de vue, ses idées en s'exprimant de toute autre manière. M^{me} Arnold ne se trouvera pas bâillonnée et contrainte de s'abstenir de commenter la vie politique municipale si elle le souhaite.

[71] Le droit de siéger à un conseil municipal est un moyen parmi d'autres pour faire valoir ses idées, mais il ne constitue pas un droit d'expression au sens propre. Il est une alternative préconisée par certains à ce titre, mais pas une nécessité pour ce faire. Le droit de s'exprimer est distinct du droit de participer à une décision politique. »

[127] Il faut donc rechercher l'intention du législateur face à l'irrespect pour savoir quelle est la version de la LEDMM qui prévaut.

[128] La politesse requise d'un élu municipal dans l'expression de ses opinions politiques ou autres cesse-t-elle avec les limites territoriales de sa municipalité, puisqu'elle ne devrait exister qu'envers ses citoyens, ou bien vise-t-elle tout citoyen, peu importe sa municipalité?

[129] Un examen des articles de la LEDMM permet de voir qu'un code a une portée extraterritoriale.

[130] En effet, même avant l'inclusion des dispositions sur le respect, un code s'appliquait déjà à l'extérieur du territoire de la municipalité de l'élu.

[131] L'article 3 de la LEDMM dit ceci :

« **3.** Un code d'éthique et de déontologie visé par la présente section s'applique à tout membre d'un conseil de la municipalité.
Toutefois:

1° le code d'éthique et de déontologie d'une municipalité régionale de comté ne s'applique qu'au préfet élu conformément à l'article 210.29.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale (chapitre O-9);

2° le code d'éthique et de déontologie d'une municipalité centrale d'une agglomération visée à la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (chapitre E-20.001) ne s'applique pas aux membres du conseil d'agglomération qui ne représentent pas la municipalité centrale. »

[132] Cet article laisse clairement voir qu'un élu siégeant à l'extérieur de sa municipalité, soit à la MRC ou encore au conseil d'agglomération, lorsqu'applicable, demeure régi par son code lorsqu'il n'est pas un préfet élu ou encore qu'il ne représente pas la municipalité centrale.

[133] Ainsi, un élu se trouvant par exemple en situation de conflit d'intérêts lors d'un vote à la MRC est assujetti aux dispositions du code de sa municipalité.

[134] En matière de civilité, en serait-il autrement?

[135] Revenant à l'article 3 précité³², si un élu siège au conseil de la MRC et qu'il invective un citoyen assistant à une séance tenue hors de sa municipalité, il ne pourrait être assujéti à son code en matière de civilité, selon les prétentions du procureur de l'élu, selon l'article 4(4) de la version anglaise.

[136] Le Tribunal est plutôt d'avis que le législateur en édictant au paragraphe 0.1 de l'article 6, l'interdiction à un élu de se comporter de façon irrespectueuse envers les citoyens, sans restriction de territoire, et ce, dans les deux versions de la Loi, a agi dans un esprit de cohérence législative. Il s'agit là d'un élément de l'intention du législateur.

[137] Lors de l'adoption du Projet de loi 49, comme soumis par la DEPIM, l'intervention de la présidente de l'Union des municipalités du Québec, lors des débats parlementaires, permet de voir que le mot **citoyen** dans le contexte des médias sociaux, devrait recevoir une interprétation large pour une saine démocratie:

« « M^{me} Roy (Suzanne) : Oui, puis c'est important parce que ce qu'on veut, c'est le respect. On veut le respect citoyen, élus, on l'a bien mentionné, mais on veut que le respect se conjugue à tous les temps : administration, élus; entre élus; élus, **citoyens**. Pour nous, c'est essentiel que cette notion de respect là, elle soit bien comprise, bien expliquée puis qu'on le dise haut et fort. [...] le respect entre confrères, entre consoeurs, dans un même conseil municipal, est aussi important que le respect et le décorum, par exemple, **avec les citoyens, et ça, que ce soit en présence, que ça soit sur les médias sociaux.** »³³

« [...] Parce que tous les citoyens, **peu importe leur lieu de résidence**, ont droit à une démocratie municipale saine. » »

(nous accentuons)

[138] Toute interprétation limitant l'obligation de civilité au territoire municipal de l'élu, mènerait à une incohérence puisqu'un élu pourrait sur les médias sociaux invectiver un citoyen qui ne réside pas sur son territoire, en toute immunité déontologique, alors qu'il serait imputable pour les mêmes propos sur ce même site, lorsqu'il s'adresse à l'un de ses citoyens. De plus, il est souvent difficile de déterminer le lieu de résidence d'une personne qui s'exprime sur un site Facebook ou autre (voir les admissions au par 5; la DEPIM n'a pu identifier le lieu de résidence des intervenants).

[139] Le respect n'a pas de frontière dans la LEDMM et il est correct de l'affirmer, puisque les médias sociaux ne connaissent pas de limites territoriales et le législateur est bien au fait de cette réalité, comme on l'a vu ci-haut.

[140] Soulignons qu'en matière disciplinaire, une plainte doit indiquer sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée au professionnel.

³² Pour rechercher l'intention du législateur, la Cour d'appel a dit ceci dans *R. c. Roy*, 2023 QCCS 215 (CanLII) : [92] Le texte de loi et les débats ayant précédé son adoption peuvent alors être utiles et pertinents.

³³ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 42^e législature, 1^{re} session – 22 avril 2021, Vol 45 N° 88.

Un requérant demandait dans une requête en précisions de confirmer le lieu de l'infraction commise sur un site Facebook. Il a été décidé que le site est en soi un lieu³⁴.

[141] Réduire au seul lieu de résidence d'un citoyen son droit au respect de la part d'un élu, en s'appuyant sur la version anglaise de l'article 4(4) de la LEDMM, va à l'encontre de l'objectif du législateur.

[142] Le Tribunal considère que l'intention du législateur est d'obliger un élu à respecter tout citoyen, quelque soit sa municipalité.

[143] La Cour supérieure disait récemment ceci sur le choix de la version anglaise ou française d'une loi, en fonction du but de la loi³⁵ :

« [89] Cela étant, « il ne faut pas retenir la version la plus restrictive si elle va clairement à l'encontre du but de la loi et compromet la réalisation de ses objets au lieu de l'assurer »

(référence omise)

[144] La LEDMM a pour objet ceci :

« 1. L'objet de la présente loi est d'assurer l'adhésion explicite des membres de tout conseil d'une municipalité aux principales valeurs de celle-ci en matière d'éthique, de prévoir l'adoption de règles déontologiques et de déterminer des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles. »

[145] Le Tribunal est d'avis que la restriction du paragraphe 4 de l'article 4 de la version anglaise de la LEDMM, au-delà du caractère théorique de cette question, compromet la réalisation de l'intention du législateur, soit que tout citoyen soit respecté.

[146] Ainsi, comme les règles d'interprétation permettent de résoudre convenablement la divergence entre les deux versions de l'article 4(4), la version française prévaut.

[147] Le Code s'applique à l'élu visé, même si les citoyens envers qui il a tenu les propos reprochés n'habitent pas nécessairement dans sa Municipalité (voir admissions au par. 5).

[148] Ce dernier ne limite d'ailleurs pas, redisons-le, l'obligation de respect aux seuls citoyens de la Municipalité, comme on le voit à l'article 4.1.4 (valeur de respect) qui dit que « De façon générale, le respect exige de traiter toutes les personnes avec égard et considération... » Cette valeur doit être prise en compte pour interpréter l'article 5.2.1 (obligation déontologique), comme le prévoit l'article 25 de la LEDMM :

³⁴ *Infirmières et infirmiers (Ordre professionnel des)* c. *Bélec*, 2023 QCCDINF 19, par. 94, 95 et 96.

³⁵ *R. c. Roy*, 2023 QCCS 215 (CanLII).

« 25. Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie ainsi que les objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables. »

[149] Ceci étant établi, il faut maintenant répondre à la deuxième question en litige :

2. Monsieur Caddell a-t-il tenu ces propos en tant qu' élu municipal?

• Prétentions des parties

[150] Selon M^e Bergman, les manquements n'ont pas de fondement pour un autre motif : monsieur Caddell n'était pas dans l'exercice de ses fonctions d' élu municipal, quand il a écrit sur la plate-forme Facebook.

[151] Il écrivait des commentaires personnels, à partir de son propre compte Facebook, sans prétendre présenter la position officielle de la Municipalité.

[152] Il avait le droit de réagir à des propos qui ne le visaient pas comme élu et qui constituaient des critiques et des provocations, ayant même un « caractère racial ».

[153] Cela équivaldrait à museler sa liberté d'expression garantie par les chartes³⁶ que de prétendre qu'il agissait en tant qu' élu.

[154] Ses obligations et ses devoirs sont liés à sa fonction d' élu dans sa municipalité. Aucun des échanges sur Facebook n'a de rapport. Il a interagi dans un débat linguistique.

[155] Monsieur Caddell est journaliste, président d'un OSBL défendant les droits des anglophones, ainsi qu'un élu municipal.

[156] S'il fallait adhérer à la vision de la DEPIIM, dit-il, même quand il s'exprime comme journaliste, il serait soumis à son Code d'éthique.

[157] La DEPIIM est d'avis que l'article 5.2.1 n'exige pas qu'un élu soit dans l'exercice de ses fonctions. Ce dernier est lié par son Code même dans sa sphère de vie privée.

[158] Elle s'en réfère à la décision *Gaudefroy*³⁷ rendue en droit disciplinaire. Nous y reviendrons plus loin.

³⁶ Article 2(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.- U.), 1982 ; article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12.

³⁷ *Psychoéducateurs (Ordre professionnel des) c. Gaudefroy*, 2016 CanLII 15502 (QC CDPPQ).

Motifs

[159] La DEPIIM a raison d'affirmer qu'elle n'a pas à démontrer que monsieur Caddell est dans l'exercice de ses fonctions, pour un manquement basé sur l'irrespect.

[160] Le Code ne formule pas cette exigence, contrairement par exemple à l'article 5.2.3.1 qui exige que l' élu se trouve dans l'exercice de ses fonctions, en matière de conflit d'intérêts :

« 5.2.3 Conflits d'intérêts

5.2.3.1 Il est interdit à tout membre du conseil d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

[...] »

[161] Toutefois, un élu municipal n'est pas assujéti d'emblée à un code d'éthique pour un excès de langage commis dans le cadre de sa vie privée. Encore faut-il un lien entre la fonction d' élu et le geste commis.

[162] Aucune décision n'a tranché cette question jusqu'ici, en déontologie municipale, comme confirmé par les procureurs des parties. Des décisions ont été rendues uniquement sur la notion de « l'exercice des fonctions ».

[163] Nous nous basons sur des décisions rendues en matière disciplinaire, comme il est permis de le faire³⁸.

[164] Dans la décision *Gaudefroy*, un psychoéducateur tient des propos préjudiciables sur son site Facebook. Le Conseil de discipline dit ceci :

« [27] La jurisprudence reconnaît qu'un professionnel peut être tenu disciplinairement responsable pour un acte posé dans le cadre de sa vie privée s'il y a un lien avec l'exercice de la profession ou s'il porte atteinte à l'honneur, la dignité ou la discipline de celle-ci.

[...]

[31] Dans la décision *Navert*, le comité de discipline fait une analyse de la décision *Roussel* sur le sujet et retient que la jurisprudence et la doctrine ont toujours affirmé que la déontologie peut viser des actes extérieurs à la pratique professionnelle, même des actes de la vie privée, si ces derniers possèdent une relation quelconque avec la profession.

[32] Le Conseil retient que lorsque l'un des deux critères est établi, l'instance disciplinaire peut juger des gestes ou paroles même s'ils ne sont pas reliés à l'exercice de la profession ou posés à l'occasion de celle-ci.

³⁸ Décision rendue le 9 juin 2025 sur un non-lieu, CMQ-71312-001 et CMQ-71316-001, par. 33.

A.2 Le phénomène Facebook ou réseaux sociaux

[40] Dans *Landry et Provigo Québec Inc.*¹¹, la Commission des lésions professionnelles retient que, ce qui se retrouve sur un compte Facebook ne fait pas partie du domaine privé puisqu'une multitude de personnes peuvent y avoir accès.

[...]

[74] La mention par l'intimé sur son site qu'il a fait des études en psychoéducation est suffisante pour que le public sache qu'il est psychoéducateur. Le Conseil croit que la preuve est prépondérante que les lecteurs peuvent facilement faire le lien avec la profession puisqu'il parle de « mon Ordre ».

[75] La preuve a aussi révélé qu'il a produit son diplôme de psychoéducateur lorsqu'il a postulé pour travailler à la Maison Carignan. M^{me} A.A. et M. A. P. sont donc au courant qu'il est un psychoéducateur.

[76] M^{me} A.A et M. A.P. font partie du public que le *Code des professions* vise à protéger.

Quant au chef 1

[78] Le Conseil croit que le public puisse perdre confiance dans les psychoéducateurs ou la profession du fait que l'intimé juxtapose ses propos vulgaires, grossiers et offensants en mentionnant que M. A.P. a téléphoné à son « Ordre ». Ce faisant, il établit lui-même le lien avec la profession et est alors soumis à une règle qui peut limiter sa liberté d'expression : l'interdiction de poser un acte contraire à l'honneur et la dignité de la profession de psychoéducateur.

[82] De plus, il est probant qu'il y ait eu « reproche » car les propos injurieux « *c'est un osti de pourri se sale* » font directement suite au fait énoncé auparavant à savoir, « *il a tél à mon Ordre* ».

[83] Que M. A.P. ait ou non vraiment communiqué avec l'Ordre n'a pas d'importance car la publication Facebook était publique, la preuve en étant que Mme A.A. en a eu connaissance et en a avisé le syndic.

(Références omises et nos soulignements)

[165] Cette décision réfère à la décision *Nowodworski*³⁹ dont nous reproduisons des extraits contextualisant le type de comportements qui peut être puni, même s'il n'y a pas de lien direct avec l'exercice en soi d'une profession :

« [25] C'est ainsi que certaines activités ou certains comportements de la vie privée peuvent être l'objet d'une sanction disciplinaire lorsqu'ils sont de nature à compromettre l'honneur ou la dignité de la profession. À cet égard, les gestes posés dans une «capacité de professionnel»^[7] sont tout autant de la compétence d'un ordre professionnel, et donc de son comité de discipline, que ceux posés dans l'exercice d'une activité professionnelle.

³⁹ *Nowodworski c. Guilbault*, 2001 QCTP 5 (CanLII).

[26] Le Comité de discipline de l'Ordre des ingénieurs du Québec déclare avec justesse, dans une autre affaire où le professionnel présentait une requête en irrecevabilité :

« Au surplus, le Comité se doit de faire remarquer que l'intégrité d'un ingénieur est indivisible, de sorte que la corporation professionnelle ne saurait tolérer qu'un professionnel admis à l'exercice se serve de son titre ou use des privilèges que lui confère son état pour commettre des actes répréhensibles. ^[18] »

[27] Dans une affaire où l'on reprochait à un ingénieur d'avoir soumis à une municipalité une offre de services contenant une proposition d'avantages en vue d'obtenir un contrat, le professionnel a prétendu que le travail visé par la plainte (remplir un formulaire de demande de subvention) ne relevait pas de la profession d'ingénieur. Le Comité de discipline rejette sa prétention, position confirmée par le Tribunal des professions en ces termes :

« Premièrement, le Comité de discipline reconnaît que l'appelant (le syndic) a raison d'affirmer que pour l'application de l'article 3.02.09, il n'est pas requis que l'avantage offert consiste en des travaux d'ingénieurs; il suffit que l'offre soit faite en vue d'obtenir un contrat^[19]. »

(parenthèses ajoutées)

[28] Le Tribunal des professions, de même que d'autres tribunaux, ainsi que divers comités de discipline ont tiré des conclusions similaires et affirmé que la compétence du Comité de discipline d'un ordre professionnel n'est pas limitée à l'examen d'actes réservés.

[29] Ainsi, dans l'affaire *Jean Coutu c. Tribunal des professions*, l'honorable Pierrette Rayle, J.C.S., déclare :

« Le requérant plaide de plus que la dualité de sa pratique – professionnelle et commerciale – est reconnue par les tribunaux et que ce fait l'autorise à continuer à vendre un produit non interdit. Il cite les arrêts (...) et ajoute que, dans la mesure où les gestes reprochés se passent à l'extérieur de l'officine, l'ordre professionnel n'a aucune compétence pour dicter la conduite de ses membres. (...) »

Il est exact que la dualité du rôle du pharmacien est reconnue par nos tribunaux. Toutefois, aucun de ces jugements ne suggère que le pharmacien, dans ses activités commerciales, est autorisé à vendre des produits mettant en danger la santé du public que son ordre professionnel a mission de protéger. (...) »

Même lorsqu'il s'adonne à des activités commerciales, le pharmacien conserve son statut de professionnel de la santé. Il n'est pas pharmacien ou commerçant. Il est l'un et l'autre. L'essence de la dualité. ^[20] »

[30] Il est manifeste, en rapport avec le jugement *Coutu* précité, que la vente de produits du tabac, dans le cadre d'activités commerciales d'un pharmacien, ne fait pas partie des actes réservés. Pourtant, les tribunaux ont tour à tour confirmé la compétence du comité de discipline.

[...]

[33] Le lien entre l'exercice de la profession et les agissements d'un professionnel est parfois ténu mais cela n'empêche pas qu'il s'agisse d'agissements sur lesquels le Comité de discipline a compétence. Ainsi le Tribunal des professions affirme ce qui suit en rapport avec une radiation imposée en vertu de l'article 55.1 du *Code des professions* qui exige un lien avec l'exercice de la profession :

« Il ne s'agit pas de savoir si les gestes fautifs ont été commis à l'occasion de l'exercice de la profession, mais de vérifier, entre autres, s'ils touchent à l'essence même de la profession, à la raison d'être de celle-ci.

Compte tenu du rôle de l'avocat, de sa fonction au sein de l'administration de la justice, être trouvée coupable de complot en vue de commettre un acte criminel et de fraude envers le gouvernement a certainement un lien avec l'exercice de la profession, si tenu soit-il. ^[12] »

[34] La doctrine est également conforme à cette interprétation :

« En raison de la préservation de la confiance du public envers la profession, il n'est pas nécessaire de prouver qu'un acte fautif a été perpétré dans l'exercice de la profession, ou à l'occasion de l'exercice de la profession. ^[13] » »

(références omises)

[166] Dans une autre affaire, le TAQ a conclu qu'un médecin ayant harcelé une personne sur un réseau social s'est identifié comme tel, puisque le titre MD figure dans son nom d'utilisateur et on y lit le nom de l'hôpital sur l'uniforme qu'il porte sur une photo appartenant à ce profil⁴⁰ :

« [26] Au surplus, la preuve d'expert entendue par le Tribunal revêt une grande valeur probante en ce qu'elle a démontré la probabilité que le requérant soit la personne à l'origine de l'envoi, via un réseau social, des vidéos et des propos à caractère sexuel non sollicités.

[27] De plus, la preuve démontre que le requérant, via son profil d'utilisateur sur ce réseau social, fait référence, de façon spécifique, tant à sa profession qu'à son lieu de travail^[1].

[28] Par conséquent, puisque le requérant s'affiche comme médecin au sein de l'hôpital sur ce réseau social, le Tribunal considère que le lien est suffisamment étroit avec la profession médicale pour constituer une atteinte à l'honneur et la dignité de celle-ci. »

[167] Le professeur Héту⁴¹ a mentionné ceci en matière de déontologie municipale :

« Il ne faut pas oublier qu'il n'est pas obligatoire que l'acte reproché soit relié directement à l'exercice de la fonction d'élú municipal. L'élú doit avoir un comportement irréprochable non seulement lorsqu'il agit comme élu municipal, mais aussi dans ses autres sphères d'activités, car des actes posés qui relèvent de sa vie privée peuvent avoir un impact négatif sur l'honneur et la dignité d'élú municipal. »

⁴⁰ A... K... c. C/SSS A, 2023 QCTAQ 0946. La note 3 de cette décision réfère au titre MD et à la photo de son uniforme.

⁴¹ Jean Héту, Yvon Duplessis et Lise Vézina, Droit Municipal, principes généraux et contentieux, Publications CCH ltée, en ligne, section 3.6.3.1.7 « l'atteinte à l'honneur et à la dignité », par. 3.241.1.

[168] Ce lien avec la fonction, applicable dans diverses situations en droit disciplinaire, dont notamment pour des manquements à l'honneur et à la dignité ou des actes réservés, s'appliquent aussi en matière de respect, selon le Tribunal.

[169] Être un élu municipal ne constitue pas l'exercice d'une profession, il est vrai. Toutefois, l'assujettissement de cette charge publique à un code d'éthique impose un certain standard de comportement, car la confiance du public est au cœur de ce qui est recherché, comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, et comme dit dans la décision *Gaudefroy*⁴².

[170] En effet, il y est dit que la juxtaposition de propos vulgaires, grossiers et offensants avec une profession, peut faire perdre confiance au public⁴³.

[171] Il n'a pas à être démontré qu'un élu est dans l'exercice de ses fonctions pour conclure à un manquement sur l'irrespect. Un lien avec la fonction suffit, puisque ce qui doit être évité est l'opprobre sur la fonction d'élu, par des propos inacceptables.

[172] Il y a ici ce lien avec la fonction d'élu, dans les échanges de monsieur Caddell sur Facebook.

[173] Dans l'argumentaire de la DEPIIM⁴⁴, nous y lisons l'énumération des références à la fonction d'élu provenant des échanges sur Facebook⁴⁵ :

« 42. De plus, alors qu'il commente la publication Facebook de Nic Payne le 31 décembre 2024, monsieur Caddell réfère plusieurs fois à son statut de conseiller municipal de Kamouraska :

« Je suis un élu dans un village Francophone, je travail et joue en français. »
(DEP-3 p. 1);

« Je suis en élu dans le BSL, je travail en français » **(DEP-3 p. 3);**

« En passant, je suis un élu dans un village 100 p.c. francophone dans le BSL. J'étais élu avec le plus grande majorité de mon conseil [...] » **(DEP-3 p. 5);**

« [...] et j'étais élu par une population 100 p.c. francophone » **(DEP-3 p. 8);**

« Et je suis CONSEILLER, pas "conseillé". » **(DEP-3 p. 13);**

« À Kamouraska, j'ai eu la plus grande appui des électeurs sur le conseil- 99 p.c. Francophone. » **(DEP-3 p. 21);**

« Mes électeurs? Ils me connaissant a 100 p.c. et m'encourage de me présenter comme maire.» **(DEP-3 p. 22);**

« jalouse que vous n'êtes pas capable de vous faire élire? » **(DEP-3 p. 25);**

⁴² *Id*, note 37.

⁴³ *Id*, par. 78.

⁴⁴ Argumentaire du 4 juin 2025.

⁴⁵ Pièce P-3.

« conseiller. Je suis conseiller municipal. Élu » (DEP-3 p.26). »

[174] Monsieur Caddell admet d'ailleurs à l'attestation commune ceci :

« • Au moment des faits, monsieur Andrew Caddell se présente comme conseiller municipal sur son profil Facebook; »

[175] Précisons que ses interlocuteurs ont bien saisi qu'il est un élu, car l'un d'eux y réfère dans ses échanges :

« N.Gourde

Arrêtes, que tu sois un élu ne t'avantage pas nécessairement,... (...) T'aura bien beau être un élu d'une minorité XYZ, t'aura beau (...) p. 4

Savoir le genre de propos tenus par un conseiller de ce type je ne crois pas que les gens vous y aurait placé, hum! (...) p. 5 »

[176] Il est vrai que monsieur Caddell est intervenu dans un débat sur les droits des anglophones qu'il défend vivement, selon ce qu'il appert des échanges.

[177] Toutefois, les références à son statut d'élu dans une municipalité francophone (9 fois) deviennent un argument de poids pour lui dans son débat. Ils se trouvent même au cœur de son argumentation.

[178] Comme le disait le Conseil de discipline dans la décision *Gaudefroy*⁴⁶, les médias sociaux ont un caractère public très étendu.

[179] C'est justement pour cette raison que l'obligation de respect dépasse les limites d'une municipalité.

[180] On s'attend d'un élu qu'en matière de respect, il ne discrédite pas la fonction d'élu, pour que les citoyens ne perdent pas confiance dans cette fonction et dans les institutions municipales.

[181] Si une personne prend part à un débat sur les médias sociaux et qu'elle fait référence à sa charge municipale d'une manière explicite, elle doit s'attendre à ce que ses propos, s'ils dépassent ce qu'il est convenu d'attendre d'un élu, soient sanctionnables.

[182] Le Tribunal est d'avis que toute personne raisonnable lisant les extraits contenus à la pièce P-3 y voit non seulement un fervent défenseur des droits des anglophones,

⁴⁶ *Id*, note 37.

mais aussi un individu qui prend appui sur sa fonction municipale, dans une municipalité francophone, pour alimenter le débat tout en invectivant des gens.

[183] Une personne élue qui fait valoir sa fonction lorsqu'elle prend part à des conversations sur Facebook ou un autre site, doit être respectueuse envers des personnes, quel que soit leur lieu de résidence.

[184] Maître Bergman n'a pas raison d'affirmer que monsieur Caddell étant aussi journaliste, ne pourrait s'exprimer en toute liberté étant limité par le Code d'éthique de la Municipalité.

[185] Il faut, comme établi, un lien de rattachement avec la fonction d'élu dans ses communications. Autrement, il n'est pas soumis au Code d'éthique.

[186] Ainsi, pour l'application des articles 5.2.1 et 5.2.2 du Code, l'élu visé n'a pas besoin d'être dans l'exercice de ses fonctions. La DEPIIM devait juste démontrer un lien avec la fonction d'élu; ce qu'elle a fait à l'aide de la pièce P-3.

[187] Ceci nous amène à la troisième question en litige :

3. Le 31 décembre 2024, l'élu visé a-t-il contrevenu à l'article 5.2.1 du Code alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook?

[188] Rappelons que cet article édicte ceci :

« 5.2.1 Le membre du conseil doit se conduire avec respect et civilité.

Il est interdit à tout membre du conseil de se comporter de façon irrespectueuse ou incivile 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.

Respect et civilité

• Plus particulièrement, tout membre du conseil doit :

a) Faire preuve de civilité et de courtoisie dans ses échanges et ses communications, incluant celles sur le Web et les médias sociaux;

b) Respecter la dignité et l'honneur des autres membres du conseil, des employés municipaux et des citoyens. »

(nos soulignements)

[189] Il doit donc être démontré que monsieur Caddell est un membre du conseil municipal de Kamouraska (cela est admis) et qu'il s'est comporté de façon irrespectueuse ou incivile envers des citoyens.

- **Prétentions des parties**

[190] Son procureur qualifie ainsi les mots de monsieur Caddell « ce sont des mots intenses entre des gens sur une question linguistique », « mots extrêmes, mais pas haineux », « pas courtois, mais il y a un contexte », « des mots difficiles qui sont utilisés dans un débat difficile et émotif ».

[191] Maître Bergman est d'avis que son client a le droit de s'exprimer avec ces mots dans un contexte de débat loyal. Au Québec, la tolérance est plus large que dans le Canada anglais ou aux États-Unis, plaide-t-il. C'est un contexte culturel.

[192] Monsieur Caddell, dit-il, réagit à ses interlocuteurs qui s'opposent à sa langue et à sa communauté anglophone et il leur répond sur le même ton.

[193] Voyons les mots de l'élu extraits des treize manquements et qui proviennent des échanges Facebook . À noter que les majuscules sont dans le texte :

« Manquement 1 : Quel TDC.

Manquement 2 : « TDC. MENSONGES ET MÉPRIS!! JE SUIS PRÊT DE VOUS DEBATTRE EN PUBLIC DANS LES DEUX LANGUES, VOUS ÊTES UN HOSTIE DE BIGOT ET JE VOUS EVISCERAI.

Manquement 3 : TDC

Manquement 4 : As for the rest – GFY. COMPRENEZ-VOUS???

Manquement 5 : I am, especially against idiots like you!

Manquement 6 : vous ne connaissez RIEN!!!! IDIOT.

Manquement 7 : VOUS?? Vous etes un TDC IGNORANT ET PRÉJUGÉ AVEC AUCUN RESPECT OU SAGESSE. GFY.

Manquement 8 : go fuck yourself. C'est évident que vous etes un vrai "loser" et pleurnichard

Manquement 9 : Vous êtes un idiot et aussi sourde. C'est minable.

Manquement 10 : Ça montre totalement comment vous êtes un moron et un TDC.

Manquement 11 : les CAJUNS? FUCK YOU, ASSHOLE.

Manquement 12 : idiot. [...] And you are still a fucking coward.

Manquement 13 : I would be hurt, but when i consider the source, je reconnait que vous êtes simplement une autre TDC. »

[194] Pour monsieur Caddell, ces mots ne sont pas irrespectueux. Pour la DEPIM, oui.

[195] Cette dernière a soumis des définitions de ces mots issus du Dictionnaire de la langue française⁴⁷ :

« *Trou du cul* :

[Expression populaire] - anus, personne stupide (terme d'injures);

Éviscération :

[Verbe transitif] - enlever les entrailles, éviscération un cadavre;

Go fuck yourself :

[Traduction anglaise de « Va te faire foutre »] - aller au diable, l'envoyer promener, balader;

Idiot :

[Adjectif et nom] - Qui est dépourvu d'intelligence, de bon sens;

Moron :

[Québec, Anglicisme] - Personne atteinte d'une déficience intellectuelle légère, Qui manifeste un manque d'intelligence ou de jugement; sot, idiot;

Loser :

[Anglais *loser*] - Perdant, minable;

Fuck you :

[Traduction anglaise de « va chier »] - Envoyer chier quelqu'un, l'éconduire, l'envoyer promener;

Coward :

[Traduction anglaise de « lâche »] - Qui est méprisable, d'une grande bassesse, qui attaque une personne sans défense; »

[196] Également, souligne-t-elle, les abréviations TDC et GFY doivent être interprétées selon le contexte de la conversation et de la phrase dans laquelle ils s'inscrivent.

[197] Pour GFY, on retrouve aussi dans les échanges les mots Go fuck yourself sous-tendant que GFY en est son abréviation; aucun autre sens ne peut y être donné dans le contexte des échanges.

⁴⁷ Extraits de l'argumentation écrite du 4 juin 2025.

[198] Quant à TDC, la seule signification plausible dans le contexte des échanges est Trou de cul.

[199] Finalement, la DEPIIM indique ceci pour l'utilisation de majuscules :

« 50. À cet effet, il est de connaissance populaire que l'écriture en majuscule sur les réseaux sociaux signifie que son interlocuteur est en train de crier;

51. L'Office québécois de la langue française s'est prononcé à ce sujet et, pour cette raison, suggère d'éviter l'écriture en majuscule sur les réseaux sociaux :

« La rédaction d'une publication exclusivement en **majuscules** n'est pas conseillée, car elle peut être interprétée comme un cri ou une forte protestation⁴⁸. » »

- **Motifs**

[200] Le Tribunal adhère totalement aux propositions de la DEPIIM.

[201] Reste donc à déterminer si les mots reprochés à l'élu dépassent le cadre de ce qui est acceptable, en vertu de la liberté d'expression⁴⁹.

[202] Pour cela, les parties ont référé à plusieurs décisions dont *Doré*⁵⁰, *Prud'homme*⁵¹ et *Luc Tremblay*⁵².

[203] Dans la décision *Tremblay*, la soussignée devait trancher une incivilité comme ici, et s'est appuyée sur de nombreuses décisions, dont *Doré* :

« [133] Les dispositions sur la civilité et le respect dans les codes d'éthique ne peuvent empêcher la critique, au risque d'annihiler le débat public. Seuls les propos inacceptables ne peuvent être tolérés.

[140] Des critiques acérées peuvent être tolérées par des organismes disciplinaires considérant l'importance de la liberté d'expression:

« [65] Il peut découler du respect qui est dû à ce droit à la liberté d'expression que des organismes disciplinaires tolèrent certaines critiques acérées. Comme la Cour d'appel de l'Ontario l'a signalé dans le contexte différent de l'arrêt *Kopyto*, le fait qu'un avocat critique un juge, un acteur indépendant et nommé à titre inamovible du système de justice, pourrait hausser, et non abaisser, le seuil au-delà duquel il

⁴⁸ Typographie et ponctuation : rédaction dans les réseaux sociaux – Banque de dépannage linguistique en ligne le 16 mai 2025.

⁴⁹ Article 2(b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.- U.), 1982 ; article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12.

⁵⁰ *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, par. 68.

⁵¹ *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85.

⁵² *Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Luc Tremblay*, 2024 CanLII 24772.

convient de limiter l'exercice par un avocat du droit à la liberté d'expression que lui garantit la Charte. Cela étant dit, il ne faut surtout pas voir là d'argument pour un droit illimité des avocats de faire fi de la civilité que la société est en droit d'attendre d'eux.

[66] Autrement dit, les valeurs mises en balance sont, d'une part, l'importance fondamentale d'une critique ouverte et même vigoureuse de nos institutions publiques et, d'autre part, la nécessité d'assurer la civilité dans l'exercice de la profession juridique. Les organes disciplinaires doivent donc démontrer qu'ils ont dûment tenu compte de l'importance des droits d'expression en cause, tant dans la perspective du droit d'expression individuel des avocats que dans celle de l'intérêt public à l'ouverture des débats. Comme pour toutes les décisions disciplinaires, cette mise en balance dépend des faits et suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. »

(Soulignements dans le texte et références omises)

[...]

[142] Le Tribunal est d'avis que l'on ne doit pas s'attendre à ce que les élus municipaux soient des eunuques de la parole, à l'instar des avocats :

« [68] [...] 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.

[69] Un avocat qui critique un juge ou le système judiciaire n'est pas automatiquement passible d'une réprimande. Comme nous en avons discuté, une telle critique, même exprimée sans ménagement, peut être constructive. Cependant, dans le contexte d'audiences disciplinaires, une telle critique sera évaluée à la lumière des attentes raisonnables du public quant au professionnalisme dont un avocat doit faire preuve. Comme l'a conclu le Comité de discipline, la lettre de M^e Doré ne satisfait pas à ces attentes. Son mécontentement à l'égard du juge Boilard était légitime, mais la teneur de sa réponse ne l'était pas. »

[143] L'on constate que le niveau de tolérance requis d'un tribunal doit être assez élevé, afin de respecter la liberté d'expression. Toutefois, l'avocat Doré avait franchi la barre des propos inacceptables et on le comprend aisément quand on lit ses attaques contre un juge:

« [70] Le Comité de discipline a reconnu que « [d]ans la poursuite de la défense des droits d'un client, l'avocat doit pouvoir jouir d'une totale liberté et indépendance » et a « le droit [...] de répondre à des critiques ou des remarques qui lui sont adressées par un juge », un droit qui, comme l'a reconnu le Comité ne « prête à aucune concession lorsqu'il est question de défendre les droits des individus devant les tribunaux » (par. 68-70). Le Comité de discipline était aussi « conscient » du fait que l'art. 2.03^[37] pouvait constituer une restriction à la liberté d'expression d'un avocat (par. 79). Mais lorsque, comme dans le cas présent, le juge a été traité d'« être exécrable », arrogant et « foncièrement injuste », et a été accusé par M^e Doré de se « cach[er] lâchement derrière [son] statut », d'avoir une « incapacité chronique à maîtriser quelque aptitude sociale », d'« adopter un comportement pédant, hargneux et mesquin dans [sa] vie de tous les jours », d'avoir « évacu[é] toute humanité de [sa] magistrature », d'avoir une « capacité d'écouter à toutes fins pratiques nulle », d'avoir une « propension à [se] servir de [sa] tribune — de laquelle [il] n'[a] pas le courage de faire face à l'expression d'opinions contraires aux [siennes] — pour [s']adonner à des attaques personnelles d'une mesquinerie à ce point repoussante qu'elles en sont vulgaires » ce qui « non seulement confirme [sic] l'être exécrable qu'on devine mais encore, font de [sa]

magistrature une honte », et d'être incapable « en l'absence de [son] paravent judiciaire, [...] de faire face à [ses] détracteurs », le Comité de discipline a conclu que « la norme de modération et de dignité généralement acceptée » a été « outrepassée » (par. 86).

[71] Dans les circonstances, le Comité de discipline a conclu que la lettre de M^e Doré justifiait qu'il fasse l'objet d'une réprimande. À la lumière du degré excessif de vitupération dans le contenu de la lettre et de son ton, on ne peut prétendre que cette conclusion est le fruit d'une mise en balance déraisonnable du droit à la liberté d'expression de M^e Doré, d'une part, et des objectifs visés par la loi, d'autre part. »

(Soulignements dans le texte et références omises)

[204] Considérant l'obligation de respect et de civilité attendue d'un élu municipal, la décision *Tremblay*⁵³ circonscrit les limites de sa liberté d'expression à la lumière des enseignements de la Cour suprême et de la Cour d'appel :

« [157] Le Tribunal doit donc considérer et observer ces principes clefs émanant ou découlant des enseignements des tribunaux supérieurs, quand il statue sur un manquement déontologique invoquant de l'irrespect. On peut les résumer ainsi :

- La nouvelle obligation déontologique de respect et de civilité n'écarte pas la liberté d'expression d'une personne élue;
- Il ne peut exiger que les propos reprochés découlent d'un constat exact en droit, mais seulement qu'ils reposent sur un fondement factuel suffisant;
- Il ne peut restreindre les droits protégés par les *Chartes* de manière disproportionnée et donc déraisonnable;
- Il doit tenir compte des valeurs fondamentales, notamment celles consacrées par les *Chartes*, lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire;
- Des critiques acérées peuvent et même doivent être tolérées, considérant l'importance de la liberté d'expression;
- Il doit tenir compte de l'importance du droit d'expression d'une personne élue, tant sous l'angle du droit d'expression individuel, que sous celui de l'intérêt public à l'ouverture des débats;
- La liberté de parole n'est pas absolue, car elle est limitée, entre autres, par les exigences du droit d'autrui à la protection de sa réputation; toutefois la vitalité de la démocratie municipale donne à la liberté d'expression une portée plus étendue, que dans d'autres situations où elle se confronte avec le droit au respect de la réputation;
- Il ne peut exiger des élu(e)s quand ils (elles)s'expriment qu'ils (elles) le fassent avec un vocabulaire exemplaire et un jugement infaillible; leur imposer ces standards les condamneraient à se taire;
- Il ne peut tolérer des propos misogynes, racistes, violents, menaçants ou autres, ayant ce degré de gravité;

⁵³ *Id*, note 52.

- Il doit considérer qu'en dehors des cas évidents constituant des abus clairs de langage, un haut degré de tolérance doit être la norme, dans une société libre et démocratique;
- Dans les cas qui se situent à la frontière de l'acceptabilité, la tolérance doit l'emporter;
- Il doit rendre la décision la moins attentatoire possible quand il statue sur un droit garanti par les *Chartes*;
- Il ne doit pas imposer ses standards personnels, quand il statue sur ce qui est acceptable ou non, en matière de respect.

[158] En résumé, le Tribunal est d'avis qu'il faut que les propos d'une personne élue constituent un abus de langage tel qu'il est justifié d'écarter sa liberté d'expression et de réprouver le comportement offensant, afin de maintenir la confiance envers les institutions municipales. »

[205] Débattre d'un enjeu linguistique ou autre, c'est défendre une position avec un vocabulaire qui peut être fort. Toutefois, il n'est pas acceptable de tomber dans les attaques haineuses, dénigrantes et méprisantes, car tout ne peut être dit au nom de la liberté d'expression. Des limites existent, comme on l'a vu.

[206] Le test de la personne raisonnable est celui applicable en déontologie municipale, comme nous l'avons dit plus haut.

[207] Une personne raisonnable trouverait-elle acceptable que monsieur Cadell intervenant sur une plate-forme de discussions sur la *Charte de la langue française*, utilise un tel vocabulaire, tout en prenant appui sur son statut d'élue dans une municipalité francophone?

[208] Le Tribunal est d'avis que cette personne trouverait que certains des mots contenus aux manquements constituent un abus de langage clair, car vexatoires, dénigrants, intimidants et même violents.

[209] Sont-ils acceptables dans un contexte de débat linguistique? Dit autrement, la liberté d'expression protège-t-elle l'élue pour ses mots utilisés?

[210] Les tribunaux doivent éviter d'être trop frileux et ne sont certes pas « arbitres en matière de courtoisie, de politesse et de bon goût⁵⁴ ».

[211] Toutefois, des excès de langage ne peuvent être avalisés, puisque les citoyens perdront confiance envers leurs élus et les institutions municipales et cette confiance est au cœur de l'adoption de la LEDMM⁵⁵ :

« [...] Depuis l'an dernier, plusieurs interrogations remettent en question l'intégrité et la transparence de certaines administrations municipales. Donc, cette situation risque

⁵⁴ *Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal c. Hervieux-Payette*, [2002] CanLII 8266 (QC CA).

⁵⁵ Laurent Lessard, alors ministre des Affaires municipales; *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 39^e législature, 1^{re} session – 23 septembre 2010, Vol 41 N° 135.

d'entacher grandement l'image des administrations municipales visées, mais aussi celle de l'ensemble des institutions municipales québécoises. Dans les circonstances, il nous importe donc de préserver la confiance des citoyens envers la démocratie municipale [...] »

[212] Revenant aux mots, le Tribunal est d'avis qu'à la lumière des principes applicables, certains propos sont tolérables et d'autres aucunement.

[213] Aux manquements 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12 et 13, les mots TDC (trou de cul), GFY (go fuck yourself) en abréviation ou écrits au long « Vous êtes un hostie de bigot et je vous éviscerai », Fucking coward (traduit par espèce de lâche⁵⁶) et Fuck you Asshole, ces mots étant utilisés seuls ou en association avec d'autres, tels, moron, loser, pleurnichard et écrits en majuscule pour la plupart, représentent ce qui est proscrit par l'article 5.2.1 du Code, car ce sont des mots vexatoires, dénigrants ou intimidants que la liberté d'expression d'un élu, même dans le cadre d'un débat enflammé, ne saurait excuser ou permettre.

[214] Ces mots dépassent la limite de ce qui est acceptable. Ils sont même indignes et violents en ce qui concerne « je vous éviscerai ».

[215] Le Tribunal retient ces 10 manquements.

[216] D'autres mots, soit idiot et sourde demeurent toutefois dans la limite acceptable, car un tribunal ne doit pas statuer sur ce qui est de bon goût, mais plutôt considérer ce qui peut être toléré dans un contexte de débat ardent, et qui ne limite pas indûment la liberté d'expression. C'est pourquoi les manquements 5, 6 et 9 ne sont pas retenus.

[217] À cet égard, le Tribunal n'encourage pas pour autant un tel vocabulaire. On peut exprimer son opinion avec force, sans tomber dans une vitupération inappropriée.

[218] Un mot sur un dernier moyen allégué par l'élu.

[219] M^e Bergman soulève que la DEPIM n'a pas rencontré son fardeau de preuve, soit celui de démontrer la compréhension de l'élu quant aux règles devant guider sa conduite.

[220] En effet, plaide-t-il, l'alinéa 2 de l'article 4 de la LEDMM établit que la compréhension de ces règles par un élu accusé d'avoir contrevenu à ses obligations déontologiques constitue une composante essentielle du cadre d'analyse prévu à la Loi.

[221] Cet article se lit ainsi :

« **4.** Le code d'éthique et de déontologie énonce les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique; parmi ces valeurs, les suivantes doivent être énoncées:

[...]

Les valeurs énoncées dans le code doivent guider les membres de tout conseil de la municipalité dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables. »

⁵⁶ Traduction sur « Reverso context ».

[222] Cette absence de preuve empêcherait la DEPIM de remplir son fardeau de preuve.

[223] Le Tribunal est en désaccord avec cette affirmation. La DEPIM doit établir les manquements en vertu des règles déontologiques. Elle n'a pas à établir qu'un élu comprend les valeurs édictées au Code.

[224] Il appartient à l'élu, pour avoir un comportement éthique qui respecte les règles, de se guider avec les valeurs prévues au code de sa municipalité. Cette responsabilité lui appartient.

[225] La LEDMM n'exige pas ce que l'élu prétend.

[226] Précisons que l'article 25 de la LEDMM indique que valeurs énoncées au code doivent guider le Tribunal dans l'appréciation des règles déontologiques applicables.

[227] La quatrième et dernière question en litige est la suivante :

4. Le 31 décembre 2024, l'élu visé a-t-il contrevenu à l'article 5.2.2 du Code alors qu'il commentait une publication sur le réseau social Facebook?

[228] Cet article renvoie à un manquement à l'honneur et à la dignité de la fonction.

[229] Il a comme fondement la même trame factuelle.

[230] La DEPIM demande cette fois-ci au Tribunal d'examiner si en prononçant les mots reprochés, l'élu a contrevenu à l'article 5.2.2 du Code.

[231] Comme il a été statué que dix des treize manquements sont retenus, il faut appliquer la règle des condamnations multiples⁵⁷, puisque les manquements découlent des mêmes faits.

[232] Il y a donc lieu de prononcer la suspension conditionnelle des procédures pour les manquements 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12 et 13.

[233] Pour les manquements 5, 6 et 9, ce qui a été décidé dans les questions en litige 1 et 2 s'y applique intégralement.

[234] Par ailleurs, comme le Tribunal a statué que les manquements 5, 6 et 9 ne sont pas retenus, puisque les mots franchissent le seuil de l'acceptabilité de ce qu'un élu peut dire dans un contexte de débat, il serait contradictoire de dire que ces mêmes mots, sans élément additionnel de preuve et dans le même contexte, constitueraient un manquement à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu.

[235] Ce qui peut être dit par un élu et jugé acceptable en vertu de la liberté d'expression, dans le contexte établi, peut difficilement lui être reproché dans un manquement à

⁵⁷ *Kineapple c. La Reine*, [1975] 1 R.C.S. 729.

l'honneur et la dignité, puisque le même standard de comportement est attendu comme on l'a dit précédemment.

[236] Il est vrai comme dit dans la décision *Tremblay*⁵⁸, qu'un manquement général à l'honneur et à la dignité (5.2.2) peut être invoqué, même en présence d'une disposition spécifique (5.2.1) :

[174] Ainsi, il appert pour le Tribunal qu'un manquement général d'honneur et de dignité peut être invoqué, même en présence d'une disposition spécifique, puisque la jurisprudence^[48] à ce jour ne l'interdit pas.

« [175] Toutefois, le Tribunal fait l'observation suivante. Si une citation en déontologie recherche la sanction d'un comportement nommément visé par une disposition spécifique (article 10), et qu'il **ne mène pas** à un manquement déontologique comme il a été conclu ici, il est peu concevable que dans le même contexte et suivant la même preuve, en l'absence d'éléments additionnels à son appui, le même acte constituerait une atteinte à l'honneur et la dignité de la fonction (article 11), soit la clause omnibus qui existe pour pallier **tout comportement non couvert**. »

[237] Par exemple, si le Tribunal avait reconnu que l'élu doive être dans l'exercice de ses fonctions pour commettre les manquements d'irrespect (article 5.2.1 du Code) et les avait rejetés pour ce motif, ce qui n'est pas le cas, il lui faudrait examiner les manquements sous l'article 5.2.2, qui n'exige qu'un lien avec la fonction.

[238] Voilà un cas clair pour lequel un manquement échapperait à un article spécifique d'irrespect et pourrait être examiné sous un concept plus large d'honneur et de dignité.

[239] Tel n'est pas le cas ici. En fait, pour le Tribunal, cela peut être rarement le cas, lorsque l'irrespect est en cause et qu'il a été conclu que les mots sont acceptables et ont conduit à un rejet des manquements 5, 6 et 9.

[240] Si les mêmes mots ne sont pas jugés irrespectueux, comment est-il possible qu'ils constituent un manquement à l'honneur et à la dignité de la fonction?

[241] Mais à tout événement, voici le test applicable retenu en éthique dans la décision *Tremblay*⁵⁹ :

« [186] Un test en trois étapes a été développé par les ordres professionnels pour un manquement à l'honneur et la dignité, comme nous l'indiquent les auteurs Hétu, Duplessis et Vézina, s'en référant à M^e Lessard :

« • 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?

⁵⁸ *Id*, note 52.

⁵⁹ *Id*, note 52. Le test a aussi été appliqué dans la décision *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Richard W. Dober*, 2024 CanLII 39504.

2) l'écart est-il suffisamment grand pour justifier une sanction déontologique? 3) le professionnel a-t-il adopté le comportement reproché? (p. 182). De plus, le plaignant a le fardeau de prouver le caractère dérogatoire du comportement (p. 183). »

[187] Selon le même auteur, pour déterminer le caractère objectivement dérogatoire, il sera tenu compte de l'intérêt public ou la protection du public, et si la protection du public n'est pas en cause, la crédibilité de la profession doit être considérée, et donc ici la fonction d'élu :

« p.184-185 et 186 Pour démontrer au conseil de discipline que le comportement décrit dans le chef de plainte porte atteinte à l'honneur, la dignité ou la discipline de la profession, maître Poirier avait déjà suggéré [Page 185] d'avoir recours à l'intérêt public ou la protection du public comme barème d'évaluation. À l'instar de celle-ci, nous croyons que le conseil de discipline devrait examiner la question de l'identification objective du caractère dérogatoire à l'honneur, la dignité ou la discipline de la profession du comportement reproché en se préoccupant d'abord de la protection du public. Il devrait alors replacer le geste ou comportement reproché dans le cadre global de la loi constitutive de l'ordre ou du Code des professions. Mais comme la protection du public n'est pas toujours en cause dans les affaires relevant de l'article 59.2, le conseil de discipline pourrait également analyser le caractère dérogatoire du comportement reproché en considération de la notoriété, réputation et crédibilité de la profession. (...) Cette étape servirait donc à déterminer objectivement si le comportement reproché est effectivement contraire à l'article 59.2. Le professionnel aurait ensuite tout le loisir de répliquer à la preuve présentée par le plaignant, conformément aux principes du système contradictoire. Pour l'un, il s'agirait de faire reconnaître un nouveau comportement dérogatoire à l'honneur, la dignité ou la discipline de la profession, pour l'autre, de réfuter cette reconnaissance » »

(notes omises)

[242] Ainsi, il faut examiner si l'élu qui est membre d'un conseil municipal (cela est admis) a eu un comportement objectivement dérogatoire à l'honneur et à la dignité et si cet écart est suffisamment grand pour justifier une sanction déontologique.

[243] Comme la DEPIIM l'a dit⁶⁰ en référant à cette même décision⁶¹ :

« 68. Par ailleurs, dans cette décision la CMQDJ a statué qu'« un langage abusif puisse objectivement porter atteinte à l'honneur et à la dignité, en raison de la civilité et du respect attendus d'un élu, en vertu de l'article 6 LEDMM, et ce, pour préserver la confiance envers la fonction d'élu et les institutions municipales »

69. Pour en arriver à cette conclusion, la CMQDJ doit prendre en considération les gestes qui ont été commis, mais également le contexte dans lequel ce geste s'est produit. »

⁶⁰ Argumentaire écrit du 4 juin 2025.

⁶¹ Décision Tremblay (note 52).

[244] Mais le Tribunal ajoutait⁶² aussi que tout écart de langage qui demeure dans ce qui est acceptable ne déconsidère pas d'emblée la confiance envers un élu ou les institutions.

[245] Ainsi, même s'il est vrai qu'un langage abusif puisse objectivement constituer une atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu dans certaines circonstances, ici les mots contenus aux trois manquements ayant été jugés acceptables, ne pourraient constituer un écart suffisamment grand pour justifier une sanction déontologique.

[246] Le Tribunal conclut que l'élu n'a pas commis les manquements 5,6 et 9.

- **CONCLUSION**

[247] Le Tribunal ne retient pas la demande en irrecevabilité de l'élu pour le rejet de la citation pour les 13 manquements (questions en litige 1 et 2).

[248] Le Tribunal retient les manquements 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12 et 13 et rejette les manquements 5, 6 et 9.

[249] Une seconde audience aura lieu pour déterminer la sanction applicable.

PARTIE 2 : LA SANCTION

[250] Le 27 août 2025, monsieur Caddell reçoit un avis d'audience sur sanction, auquel est joint la Partie 1 de cette décision, conformément à l'article 24 de la LEDMM.

[251] Le 22 septembre 2025, une audience sur sanction se tient par mode virtuel et y participent l'élu visé et son procureur, de même que la procureure de la DEPIM.

[252] Monsieur Caddell demande d'être entendu avant les représentations sur sanction.

TÉMOIGNAGE D'ANDREW CADDELL

[253] Il déclare d'emblée qu'il n'a pas pris la parole le 4 juin, lors de l'audience sur les manquements, mais désire s'exprimer maintenant.

[254] Il fait un survol de ses racines, de sa carrière et de ses implications sociales tout au long de sa vie, recherchant toujours à faire le bien, dit-il.

⁶² Par. 188 de la décision *Tremblay*.

[255] Il a appris le français et défendu les droits des minorités anglophones et à ce titre, on lui a demandé de collaborer à la défense de ces minorités dans la contestation de la Loi 96⁶³; il devient alors, dit-il, la cible « d'extrémistes nationalistes ».

[256] Dans ses échanges Facebook qui lui sont reprochés, il a soutenu Éric Duhaime, chef du parti conservateur du Québec et fut attaqué ensuite. Il a défendu sa réputation, dit-il, et utiliser des «sacres» est protégé par la liberté d'expression.

[257] Il émet une hypothèse sur le nom du divulgateur de la plainte portée contre lui et la DEPIM s'y objecte, alléguant que l'anonymat doit être conservé en vertu de la LEDMM.

[258] Le Tribunal lui explique la portée de l'article 20 de la LEDMM, qui l'oblige à prendre toutes les mesures nécessaires, afin de préserver l'anonymat d'une personne qui communique à la Commission des renseignements de façon confidentielle, et qu'ainsi il ne doit pas nommer le nom d'une personne qu'il croit être le plaignant.

[259] Narquoisement, il répond au Tribunal : « Merci de la confirmation ».

[260] Puis, dit-il, la citation contre lui est une chasse aux sorcières, car il est victime de harcèlement, fait l'objet d'une plainte anonyme et constitue la cible d'opposants en raison de son profil politique.

[261] Il dit faire l'objet d'un jugement qui se plie en quatre pour soutenir l'accusation et qu'il rejette ainsi la décision du Tribunal.

[262] Soulignons qu'il s'agit certes d'une attaque à l'impartialité du Tribunal et il est important de préciser que ce type de commentaire est outrageant.

[263] Le Tribunal le recadre sur l'objectif de l'audience, soit de l'entendre sur des facteurs atténuants devant être pris en compte et lui mentionne qu'il ne s'agit pas d'un forum offert pour critiquer la décision rendue, même s'il n'est pas d'accord avec cette dernière. Il répond « Je regarde ce que j'ai écrit et c'est dans le public, alors je vais l'imprimer de toute façon ».

[264] Il déclare ensuite qu'il ne paiera pas la pénalité financière de 4 000 \$ recommandée par la DEPIM.

[265] Il mentionne qu'elle représente un mois de sa pension et 125 % de son revenu annuel de conseiller municipal.

REPRÉSENTATIONS DE LA DEPIM

[266] M^e Beaulieu indique que le revenu d'un conseiller dans une petite municipalité ne peut être pris en compte isolément, car cela créerait de l'iniquité envers les conseillers de grandes municipalités recevant une rémunération supérieure et qui, de ce fait, se

⁶³ *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, L.Q. 2022, chapitre 14.

verraient condamner à des pénalités plus importantes pour des manquements semblables. Le facteur de parité ne serait pas respecté.

[267] Elle énonce ensuite les objectifs poursuivis lors de l'adoption de la LEDMM⁶⁴ :

- Renforcer la confiance des citoyens envers les institutions municipales;
- Responsabiliser les élus et les conseils municipaux;
- Assurer le développement et le maintien d'une culture éthique dans le milieu municipal⁶⁵.

[268] L'imposition d'une sanction poursuit l'objectif suivant, tel qu'énoncé dans la décision *Belvédère*⁶⁶:

« [101] [...] la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux et avoir un effet dissuasif. »

[269] Puis, elle fait une revue des facteurs développés par la jurisprudence, afin d'assurer le respect des objectifs du droit disciplinaire, tirés de l'ouvrage de Gilles Ouimet⁶⁷ :

« La parité des sanctions : Des sanctions semblables devraient être infligées pour des manquements semblables;

L'individualisation : La sanction doit correspondre aux circonstances particulières du 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 de l'infraction et au degré de responsabilité de l' élu;

La globalité : Lorsqu'il y a imposition de plusieurs sanctions pour plusieurs manquements, l'effet cumulatif des sanctions imposées ne doit pas résulter dans une sentence disproportionnée par rapport à la culpabilité générale du contrevenant;

La gradation des sanctions : En matière disciplinaire, ce principe prévoit également la notion qu'un professionnel qui a déjà été condamné pour infraction devrait se voir imposer une peine plus sévère lors d'une deuxième condamnation, à plus forte raison s'il s'agit d'une récidive;

⁶⁴ Argumentaire écrit du 18 septembre 2025 de la DEPIM.

⁶⁵ Remarques préliminaires du Ministre Laurent Lessard lors des débats parlementaires, C.A.T. 26 octobre 2010, Journal des débats – Vol. 41 No 57.

⁶⁶ *Belvédère*, CMQ-65002, 5 décembre 2014.

⁶⁷ Gilles OUMET et al. Code des professions annoté, Éditions Yvon Blais, 2020, pages 552 à 607.

La dissuasion : Une faute déontologique grave pour le professionnel et les autres membres de la profession doivent recevoir un message clair sur les conséquences de poser de tels gestes;

L'exemplarité : Cela signifie que de semblables comportements ne peuvent et ne seront pas tolérés.

[270] Elle insiste sur les facteurs d'exemplarité et de dissuasion, vu l'inclusion en 2021 de la règle interdisant aux élus de se comporter de façon irrespectueuse.

[271] Par ce geste législatif, dit-elle, l'État cherche à renforcer la confiance des citoyens en assainissant les mœurs au sein des municipalités à la suite des nombreux dérapages constatés au cours des années.

[272] De plus, ajoute-t-elle, on ne peut passer sous silence les différents mouvements dénonçant le manque de civilité et de respect dans le milieu municipal.

[273] En l'occurrence, elle considère que la sanction doit être exemplaire, puisque les médias sociaux représentent désormais des outils de communication numérique incontournables pour les élus municipaux.

[274] Ainsi, une personne élue se doit d'être consciente que peu importe le support utilisé, un langage inapproprié envers une autre personne peut représenter un manquement éthique et déontologique.

[275] Elle soumet les facteurs suivants qui peuvent être pris en compte :

- **Facteur atténuant :**

- Monsieur Caddell n'a pas d'antécédents déontologiques;

- **Facteurs aggravants :**

- Il ne reconnaît pas s'être comporté de façon irrespectueuse et minimise les paroles échangées (par. 190 et ss de la décision);

- Les propos tenus le 31 décembre 2024 constituent un abus de langage clair, car vexatoires, dénigrants, intimidants et même violents (par. 208 de la décision);

- Ces propos ont été tenus dans un cadre public très étendu (par. 178 de la décision), contribuant à l'atteinte de l'image de la fonction;

- La gravité et le caractère répétitif des insultes.

- À la lumière de ses déclarations, il dit ne pas reconnaître la décision et déclare qu'il ne paiera pas la pénalité.

[276] Considérant le principe de l'individualisation de la sanction, elle recommande le versement d'une pénalité financière de 4 000 \$. Comme les élections se tiendront le 2 novembre 2025, une suspension risquerait de ne pas être purgée intégralement.

REPRÉSENTATIONS DE L'ÉLU

[277] Le procureur de l'élu résume la carrière de monsieur Caddell (journaliste, conseiller ministériel aux gouvernements du Canada et des provinces de l'Ontario et de Terre-Neuve-et-Labrador, puis diplomate pendant 15 ans).

[278] Puis, il allègue les facteurs atténuants devant être considérés⁶⁸ :

« -La formation reçue par M. Caddell ne précisait pas que des propos tenus sur un compte personnel de médias sociaux, en dehors de ses heures de travail, pouvaient être assujettis à une surveillance disciplinaire.

-Rien n'indiquait que le simple fait de mentionner son rôle de conseiller municipal sur son profil Facebook exposerait l'ensemble de ses publications privées à un tel examen.

-Le commentaire reproché a été publié le 31 décembre, en dehors des heures de travail et à titre strictement personnel.

-Ce commentaire s'inscrivait dans un échange lors duquel M. Caddell répondait à des propos hostiles et diffamatoires portés contre lui, dont des accusations le qualifiant de « gros raciste » de « Rhodésien » et d'« orangiste »⁶⁹.

[279] Les accusations blessantes à son égard sur Facebook étaient fausses et portaient atteinte à sa réputation.

[280] Le Tribunal devrait tenir compte du contexte ayant amené l'élu à commettre le manquement et considérer les attaques dont il a été la cible.

[281] Il est d'accord avec M^e Beaulieu que la suspension n'est pas appropriée, ni le remboursement de la rémunération du salaire, en se référant à la décision *Lafond*⁷⁰.

[282] Une sanction monétaire limitée, tenant compte des moyens financiers modestes de l'élu, répondrait aux objectifs de dissuasion et d'exemplarité, considérant que l'affaire a fait l'objet d'une couverture médiatique et du stress vécu par monsieur Caddell.

[283] Chose étonnante pour le Tribunal, son procureur recommande dans son argumentaire du 19 septembre une pénalité de 1 000 \$, mais soumet à l'audience que c'est plutôt une pénalité de 1 \$ qu'il recommande désormais pour les dix manquements.

⁶⁸ Argumentaire du 19 septembre 2025.

⁶⁹ Pièce P-3.

⁷⁰ Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu *Pierre Lafond*, 2021 CanLII 74632 (QC CMNQ).

ANALYSE

[284] L'article 31 de la LEDMM prévoit l'éventail des sanctions applicables :

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.

Lorsqu'un membre d'un conseil est suspendu, il ne peut exercer aucune fonction liée à sa charge de maire ou de conseiller et, notamment, il ne peut siéger à aucun conseil, comité ou commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme, ni recevoir une rémunération, une allocation ou toute autre somme de la municipalité ou d'un tel organisme.

[285] Le Tribunal estime, comme les parties, qu'une pénalité financière constitue la sanction appropriée.

[286] Toutefois, la proposition déraisonnable du procureur de l'élu est rejetée.

[287] D'une part, il allègue que l'exemplarité et la dissuasion sont à prendre en compte dans l'imposition d'une sanction, puis recommande une pénalité dérisoire.

[288] L'article 26 de la LEDMM indique des éléments dont le Tribunal peut tenir compte :

« **26.** Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée.

[289] Le procureur de l'élu demande au Tribunal de considérer les circonstances des manquements : or, cela a déjà été fait au paragraphe 12 de la décision, en indiquant que les attaques verbales proviennent des deux côtés.

[290] Mais au-delà de cela, peu importe les motivations ou raisons profondes de l'élu, cela justifie-t-il, comme son procureur invite le Tribunal à le faire, de considérer que monsieur Caddell pouvait répondre comme il l'a fait, pour contrer les attaques.

[291] Absolument pas.

[292] Le Tribunal est d'avis que monsieur Caddell, ancien journaliste, possède certainement un vocabulaire riche et percutant et nul besoin de répondre avec des mots qui constituent un abus de langage clair, pour contrer des attaques qu'il qualifie d'haineuses.

[293] C'est une vision réductrice de son procureur de soutenir qu'on peut dire n'importe quoi contre des élus, qui ne peuvent rien répondre, au risque de se retrouver devant la Commission.

[294] Pour le Tribunal, tout est simplement une question de choix de mots, pour s'exprimer. Les mots de l'élu, trou de cul, go fuck yourself, hostie de bigot, je vous éviscerai, fucking coward, fuck you asshole, seuls ou en association avec d'autres mots, écrits en majuscule, comme décrit au paragraphe 213, même dans un débat enflammé, dépassent ce qui est acceptable, de la part d'un élu.

[295] Précisons que les facteurs atténuants de l'élu ne sont pas retenus par le Tribunal. Nul besoin d'une formation pour savoir que des mots grossiers et même violents ne peuvent être dits en y associant son titre d'élu municipal, lors d'échanges sur Facebook.

[296] Les décisions auxquelles la DEPIIM réfère donnent des indications sur une sentence appropriée pour des comportements incivils de la part d'élus municipaux :

• **Pépin, CMQ-70905-001, 14 août 2024⁷¹**

30 jours de suspension pour avoir fait à plusieurs reprises des « bras d'honneur » en direction du maire et en proférant des insultes;

⁷¹ *Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Lynda Pépin*, 2024 CanLII 80594 (QC CMNQ).

- **Charlebois, CMQ-67772-001, 27 juillet 2021⁷²**

25 jours de suspension et une formation de deux jours payés par l'élu pour avoir tenu des propos irrespectueux à l'endroit de la directrice générale;

- **Noreau, CMQ-69872-001, 8 janvier 2024⁷³**

21 jours par manquement pour des manques de respect envers une employée municipale, notamment pour avoir blâmé la directrice générale en présence de membres du conseil et pour avoir dénigré la directrice générale auprès d'une subalterne.

[297] Le langage abusif doit cesser de la part des élus, et c'est pourquoi la LEDMM a été amendée en 2021 comme exposé ci-haut.

[298] L'effet dissuasif et l'exemplarité sont les facteurs à retenir, comme le reconnaissent les deux procureurs d'ailleurs.

[299] Soulignons qu'en raison du lien étroit entre la déontologie municipale et le droit professionnel, les facteurs considérés en droit professionnel sont appliqués en déontologie municipale⁷⁴.

[300] S'y ajoute ici le facteur aggravant de la non-acceptation de la décision par l'élu, allant jusqu'à soutenir que la décision se plie en quatre pour soutenir l'accusation. Son attitude est belliqueuse, narquoise et irrespectueuse envers le Tribunal, laissant clairement transparaître que l'effet dissuasif sera non atteint.

[301] Rien dans le témoignage de l'élu ne laisse entendre que le choix de ses mots était inapproprié. Au contraire, il les justifie et les défend.

[302] Dans ce contexte singulier et déplorable, le Tribunal n'a d'autre choix que de le condamner à une pénalité de 400 \$ par manquement, pour un total de 4 000 \$. Il est important de maintenir la confiance du public envers les institutions municipales.

[303] Quant à sa capacité financière globale, il en a témoigné verbalement, sans dépôt des documents établissant son portrait financier exact.

⁷² *Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Yves Charlebois*, 2021 CanLII 74654 (QC CMNQ).

⁷³ *Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Jeanne Noreau*, 2024 CanLII 6301 (QC CMNQ).

⁷⁴ *Bourassa, CMQ-63970 (26244-12) et Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Louise Langlois*, 2016 CMQ-65354 (29437-16). Voir aussi *Rouleau c. Procureur général du Québec* 2015, QCCS 2270.

[304] Même en prenant en considération ce que l'élu a dit à cet égard, le Tribunal considère, vu le caractère extrêmement grossier des mots utilisés à plusieurs reprises dans ses échanges Facebook, vu son déni face à l'utilisation d'un vocabulaire excessif et vu son comportement à l'audience sur sanction, que l'effet dissuasif ne peut être atteint autrement que par l'imposition d'une pénalité totale de 4 000 \$.

[305] En effet, la sanction appropriée doit comporter un effet dissuasif auprès des élus municipaux du Québec et aussi pour éviter une récidive, de la part de l'élu visé.⁷⁵

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **REJETTE** la demande en rejet de la citation.
- **CONCLUT QU'**Andrew Caddell, conseiller de la Municipalité de Kamouraska, a commis le 31 décembre 2024, les manquements 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12 et 13 en tenant des propos irrespectueux à l'encontre de l'article 5.2.1 du *Code d'éthique et de déontologique des élus (révisé) de la municipalité de Kamouraska*.
- **CONCLUT QU'**Andrew Caddell n'a pas commis le 31 décembre 2024, les manquements 5, 6 et 9 à l'encontre des articles 5.2.1 et 5.2.2 du *Code d'éthique et de déontologique des élus (révisé) de la municipalité de Kamouraska*.
- **PRONONCE** la suspension conditionnelle des procédures à l'encontre des manquements 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12 et 13 à l'égard de l'article 5.2.2 du *Code d'éthique et de déontologique des élus (révisé) de la municipalité de Kamouraska*.
- **IMPOSE** à Andrew Caddell, à titre de sanction, une pénalité financière de 400 \$ pour chacun des manquements 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12 et 13, pour un total de 4 000 \$.
- **ORDONNE** à Andrew Caddell de verser à la Municipalité de Kamouraska, dans les 30 jours de la présente décision, la somme de 4 000 \$, à titre de pénalité financière.

SANDRA BILODEAU
Juge administratif

SB/ad

⁷⁵ *Cartaway Resources Corp. (Re)*, [2004] 1 R.C.S. 672, 2004 CSC 26.

M^e Laurie Beaulieu
Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale
Partie poursuivante

M^e Michael N. Bergman
Bergman & Associés
Procureur de l'élu visé

Audience le 4 juin 2025, en présentiel à Montréal, sur les manquements et audience sur sanction, par zoom-Webinaire, le 22 septembre 2025.

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