

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 6 octobre 2021

Dossiers : CMQ-67448-003 et CMQ-67525-003 (31586-21)

Sous la présidence du juge administratif : M^e Sandra Bilodeau

François Ghali
Maire, Municipalité de Wentworth-Nord
Demandeur – élu visé

C.

Direction du contentieux et des enquêtes
Intimée – partie poursuivante

ENQUÊTE EN ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
EN MATIÈRE MUNICIPALE

Demande pour obtenir des précisions et communication de la preuve

DÉCISION

APERÇU

[1] Le 16 novembre 2020, François Ghali (ci-après **l' élu**) est cité en déontologie municipale, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (**LEDMM**) devant la division juridictionnelle de la Commission municipale du Québec (**le Tribunal**), après avoir fait l'objet d'une enquête administrative de la Direction du contentieux et des enquêtes de la Commission municipale du Québec (**la DCE**).

[2] Huit manquements sont invoqués contre lui, pour des actes posés à l'encontre du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Wentworth-Nord*,² alors qu'il était maire de cette Municipalité.

[3] Le 14 janvier 2021, il fait l'objet d'une seconde citation en déontologie pour cinq autres manquements³.

[4] Le 31 mars 2021, il saisit le Tribunal d'une demande en arrêt des procédures et subsidiairement en l'exclusion d'une preuve obtenue illégalement, de même qu'une demande en précisions et communication de documents; la première demande a fait l'objet d'une décision rendue le 30 septembre 2021⁴.

[5] La DCE présente une demande de rejet à l'encontre de la demande en précisions.

[6] Lors d'une conférence de gestion tenue le 4 mai 2021, il est convenu de ceci, tel qu'il appert du procès-verbal :

« Le Tribunal informe les procureurs qu'il entendra les deux demandes de rejet, et aussi la requête en précisions, qu'il tranchera advenant qu'il n'accueille pas la demande de rejet.

Quant à la demande en arrêt des procédures (...). »

¹ RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

² Les codes applicables sont ceux de 2016 et 2018 : *Règlement 2016-401* et *Règlement 2018-532*.

³ *Règlement 2018-532*, adopté le 11 mai 2018.

⁴ CMQ-67448-002 et CMQ-67525-002, 30 septembre 2021.

LA DEMANDE DE L'ÉLU

[7] Voyons d'abord ce que l'élu sollicite comme précisions à l'égard des manquements de la citation du 16 novembre 2020 (CMQ-67448-001), puis nous en ferons l'examen, suivant les prétentions des parties.

Manquement 1

« Entre l'hiver 2017-2018 et l'hiver 2019-2020, il a fait déneiger son entrée à plusieurs reprises par des employés de la Municipalité avec des véhicules de la Municipalité, contrevenant ainsi à l'article 6.4 du Code 2016 et du Code 2018, lequel interdit à un membre du conseil d'utiliser les ressources de la Municipalité à des fins personnelles ou à des fins autres que celles auxquelles elles sont destinées, et à l'article 6.7 des mêmes codes, lequel interdit l'abus de confiance et l'inconduite; »

[8] À l'égard de ce manquement, l'élu demande:

- Les dates et l'identité des employés qui ont, à chaque occasion, déneigé son entrée durant l'hiver 2017-2018.

Manquement 2

« Entre le printemps 2019 et l'été 2020, il a fait niveler son entrée privée à plusieurs reprises par des employés de la Municipalité avec des véhicules de la Municipalité, contrevenant ainsi à l'article 6.4 du Code 2018, lequel interdit à un membre du conseil d'utiliser les ressources de la Municipalité à des fins personnelles ou à des fins autres que celles auxquelles elles sont destinées, et à l'article 6.7 du même code, lequel interdit l'abus de confiance et l'inconduite; »

[9] À l'égard de ce manquement, l'élu demande :

- Les dates et l'identité des employés qui ont, à chaque occasion, dénivélé son entrée privée entre le printemps 2018 et l'été 2020. Le Tribunal souligne qu'on devrait plutôt lire le printemps 2019, tel que libellé au manquement.

Manquement 7

« Le ou vers le 2 juillet 2020, il a utilisé le site officiel de la Municipalité afin de publier un communiqué dont certains propos exprimaient sa position personnelle et non la position de la municipalité, contrevenant ainsi à l'article 6.4 du Code 2018, lequel interdit à un membre du conseil d'utiliser les ressources de la Municipalité à des fins personnelles ou à des fins autres que celles auxquelles elles sont destinées; »

[10] Il veut obtenir ceci :

- Les propos qui expriment sa position personnelle et non la position municipale.

Manquement 8

« Le ou vers le 29 septembre 2020, lors de la rencontre avec les enquêteurs de la Direction du contentieux et des enquêtes, il a menti sous serment convenant ainsi à l'article 6.3.1 du Code 2018, lequel interdit à tout membre du conseil d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels; »

[11] Il veut connaître :

- Les mensonges ou les propos mensongers durant la rencontre du 29 septembre 2020 avec les enquêteurs de la DCE.

[12] L'élu sollicite également une ordonnance afin d'obliger la DCE à lui remettre une copie des projets de déclaration (*will- say*) qu'elle a cherché à faire signer à Jason Neil et Shawn MacDonald, le ou vers le 9 décembre 2020.

POSITION DE LA DCE

[13] La DCE est d'avis qu'elle n'a pas à donner de précisions à l'égard des manquements 1 et 2. Lors des représentations, elle fournit une information comme nous le verrons ci-après.

[14] Quant aux précisions demandées pour le manquement 7, elle accepte de les fournir.

[15] Les propos exprimant la position personnelle du maire⁵ et qui sont tirés de la communication de ce dernier, datée du 2 juillet 2020, sont les suivants :

« 10. Certains veulent que l'on revienne sur nos promesses et sur la parole donnée. Pour torpiller les projets, ils colportent de fausses ou des informations parcellaires en se basant sur des extrapolations et des hypothèses ridicules. Une proposition veut que seuls les citoyens d'une rue décident de la pertinence d'asphalter leur rue. Il serait alors seul à en assumer les coûts. »

« 11. Je vous invite à la prudence dans la lecture des informations véhiculées sur les réseaux sociaux, sur les sites Internet ou par des conseillers qui maquillent la réalité et qui poursuivent des objectifs politiques. La seule source fiable d'informations est celle de l'administration municipale qui a l'obligation et le devoir de vous fournir des informations véridiques. J'invite aussi les citoyens à cultiver l'art de bien s'informer; c'est une vertu féconde qui à la longue permet de voir clair dans les intentions de chacun. Bon été votre dévoué maire. »

[16] Pour le manquement 8, voici la précision que la DCE fournit dans sa demande de rejet :

⁵ Paragraphes 10 et 11 de la demande de rejet de la DCE.

« 12. L' élu visé sollicite une ordonnance obligeant la DCE à lui préciser les propos mensongers qu'il aurait tenus durant la rencontre du 29 septembre 2020;

13. Comme il sera démontré à l' audience, les propos du maire Ghali n' ont cessé d' évoluer lors de la rencontre du 29 septembre 2020 et après. À titre d' exemple, le maire Ghali a soutenu que le déménagement avait été réalisé pour des toiles destinées au soi--disant projet de musée, alors que la preuve démontre qu' il s' agissait uniquement de meubles personnels n' ayant aucun lien avec la Municipalité; »

[17] L' élu se déclare satisfait des précisions fournies pour le manquement 7, mais non de celles du manquement 8.

[18] En ce qui concerne les will say des deux employés, la DCE avise le Tribunal qu' elle les a transmis à l' élu.

[19] L' ordonnance de communication de documents sollicitée par l' élu n' est donc plus requise à leur égard.

ANALYSE

[20] Comme des précisions et documents ont été fournis par la DCE, le Tribunal a indiqué à la DCE qu' il devient académique de statuer sur sa demande de rejet et a donc invité les parties à faire leurs représentations sur les précisions qui demeurent litigieuses.

[21] La question en litige est la suivante :

1. Les manquements 1, 2 et 8, tels que rédigés, sont-ils suffisamment précis pour permettre à l' élu de présenter une défense pleine et entière ?

[22] La disposition applicable pour l' analyse de ces manquements est la suivante :

Article 69 des Orientations en matière de procédure de la Commission municipale du Québec :

« La citation en déontologie comporte autant de chefs que de manquements reprochés à l' élu municipal. Chaque chef de la citation relate la conduite constituant un manquement au code de déontologie des élus de la municipalité, indique la disposition du code dont on allègue le manquement ainsi que les circonstances de temps et de lieu entourant cette conduite. »

[23] L' article 73 des *Orientations* prévoit ceci pour la communication de la preuve :

« Dans les cinq jours de la réception de l' acte de représentation, de la déclaration prévue à l' article 71 ou de l' écoulement du délai prévu à cet article, la Direction du contentieux et des enquêtes transmet à l' élu municipal toute copie de document, toute information ou

toute déclaration pertinente qu'il a en sa possession relativement à la citation en déontologie. »

[24] L'article 69 des *Orientations* est similaire à l'article 129 du *Code des professions*⁶:

« Article 129. La plainte doit indiquer sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée au professionnel. »

[25] L'article 144 du *Code des professions* édicte ceci en ce qui a trait à la défense pleine et entière d'un professionnel :

« Le conseil doit permettre à l'intimé de présenter une défense pleine et entière.

(...) »

[26] Soulignons que le Tribunal applique en déontologie municipale les principes du droit disciplinaire⁷.

Manquements 1 et 2

[27] Voici un résumé des prétentions des parties.

- L'élu

[28] Le manquement doit indiquer la nature et les circonstances de temps et de lieu⁸, pour que l'élu soit en mesure de connaître outre les faits qu'on lui reproche, la substance de la norme à laquelle il contreviendrait⁹.

[29] La rédaction de la plainte disciplinaire nécessite une rigueur qui délimite le débat afin que le professionnel puisse répondre pleinement à ce qui lui est reproché¹⁰.

[30] Ici, les manquements ne visent pas un comportement ou un fait continu, mais bien un ou plusieurs événements précis et l'élu a le droit de connaître les dates auxquelles les actes dérogatoires se seraient produits et le nom des témoins impliqués, afin d'identifier raisonnablement ce qu'on lui reproche.

⁶ RLRQ c C-26.

⁷ *Personne visée par l'enquête : Sue Montgomery*, CMQ-67320-003, 22 janvier 2021.

⁸ *Tremblay c. Dionne*, 2006 QCCA 1441, par. 84; (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Pascal Quevillon*, 2020 CanLII 27920 (QC CMNQ), par. 37 à 41.

⁹ Guy COURNOYER, « La faute déontologique : sa formulation, ses fondements et sa preuve », S.F.B.Q., *Développements récents en droit disciplinaire*, vol. 416, 2016, par.11 à 17.

¹⁰ *Blanchet c. Avocats* 2005 QCTP 60, par. 95-99; (*Re*) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Pascal Quevillon*, 2020 CanLII 27920 (QC CMNQ), par. 34 à 41.

[31] L'un des moyens de défense est de démontrer qu'il a payé pour les services reçus. Sans connaître la date des événements, il lui est impossible de faire un lien entre ce moyen et les infractions reprochées.

[32] De plus, les gestes reprochés sont commis par des tiers; d'où l'importance d'obtenir ces détails.

- **La DCE**

[33] La DCE estime que les périodes de temps sont suffisamment précises.

[34] Si la DCE est apte à connaître les actes reprochés avec la preuve telle que divulguée, l'élu aussi.

[35] L'article 129 du *Code des professions* édicte qu'une infraction doit être décrite sommairement.

[36] Le dictionnaire Larousse définit ce mot ainsi :

- « 1. Qui est exposé en peu de mots : Une description sommaire des lieux.
- 2. Qui est réduit à la forme la plus simple, au minimum : Un repas sommaire. Un examen sommaire. »

[37] La décision *Tremblay*¹¹ énonce clairement que le *Code des professions* exige simplement que le libellé de l'infraction indique sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée au professionnel et permette ainsi à ce dernier de présenter une défense pleine et entière.

[38] Les manquements 1 et 2 sont suffisamment clairs et précis.

MOTIFS

[39] Les précisions demandées pour les manquements 1 et 2 étant de même nature, elles sont traitées simultanément.

[40] Soulignons d'abord que les manquements en déontologie municipale n'ont pas à avoir cette précision formaliste et rigoriste exigée en droit criminel.¹²

¹¹ Supra note 7, paragraphe 84.

¹² Patrick de Niverville, *La rédaction d'une plainte disciplinaire, Développements en déontologie, droit professionnel et disciplinaire 2008*, p. 109. Il référerait à une décision de la Cour d'appel, dans *Béliveau c. Comité de discipline du Barreau du Québec*, 1992 R.J.Q 1882 (C.A.).

[41] Comme le dit la Cour d'appel dans *Tremblay*¹³, le formalisme est étranger au droit disciplinaire;

« [79] L'appelant plaide que dans la mesure où les éléments constitutifs des infractions alléguées dans ces chefs résidaient clairement dans les gestes posés par l'intimé à l'égard des plans de Suchecki, analysés sous l'éclairage des articles 3.02.04 et 2.01, il n'avait pas à démontrer que l'intimé s'était vu confier un mandat de surveillance des travaux. D'ailleurs, en l'espèce, on ne pourrait raisonnablement prétendre que l'intimé ait pu croire qu'on lui reprochait d'avoir mal surveillé le chantier. Le reproche formulé par le Tribunal des professions serait donc sans fondement juridique et ferait appel à un formalisme dans la rédaction de la plainte qui est étranger au droit disciplinaire, lequel exige seulement que le professionnel se trouve suffisamment informé des actes qu'on lui reproche. »

(Soulignement ajouté)

[42] Dans une décision du Tribunal des professions, on y constate que ce qui importe c'est que le libellé du chef d'infraction permette au professionnel de connaître et de comprendre suffisamment le fondement de l'infraction reprochée pour se défendre ensuite¹⁴.

[43] L'élu doit donc être en mesure de connaître la teneur du manquement reproché, qui doit comprendre minimalement la période de temps, le lieu, les gestes reprochés et la disposition du code d'éthique, à laquelle il y aurait contravention.

[44] L'élu veut savoir les dates des gestes reprochés et le nom des employés ayant fait le déneigement et le nivellement chez lui.

[45] Le Tribunal estime que ces renseignements ne sont pas exigibles et voici pourquoi.

[46] Pour le moment de l'infraction, l'article 69 des *Orientations* exige simplement que soient dénoncées les circonstances de temps.

[47] Une circonstance est définie ainsi au Larousse :

« (...)

Occasion particulière, moment »

[48] Le moment est quant à lui défini ainsi au même dictionnaire:

« Espace de temps considéré dans sa durée plus ou moins brève »

[49] Une circonstance de temps peut donc être un espace de temps bref ou long, vu le libellé de l'article 69, s'inspirant du Code des professions.

¹³ *Tremblay c. Dionne*, 2006 QCCA 1441, par. 84.

¹⁴ *Di Genova c. Pharmaciens (Ordre professionnel des)* 2016 QCTP 144.

[50] On peut convenir que pour un vote mettant un élu en conflit d'intérêts, la période sera brève et constituée d'une date, vu l'existence d'un procès-verbal la consignant.

[51] Pour d'autres manquements, les gestes reprochés ne seront pas nécessairement consignés dans un écrit, rendant ainsi plus difficile la détermination précise de leur commission. Le temps est donc une notion qui peut être à géométrie variable, dépendant des manquements.

[52] Une chose est sûre; les actes dénoncés ne peuvent échapper à un examen par un tribunal, simplement parce que la preuve amassée ne permet pas d'y associer une date précise, mais plutôt une période.

[53] Exiger les dates des événements qui lui sont reprochés, comme le fait l'élu, relève d'un formalisme qui n'a pas sa place en droit disciplinaire.

[54] Dans la décision *Di Genova*¹⁵, une période de temps s'étalant sur près d'une année et demie a été jugée précise. L'infraction est ainsi libellée :

« [2] (...) »

Au cours de la période allant du 31 août 2009 au 31 décembre 2010, à Montréal, district de Montréal, a commis un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la profession en procédant à reconditionner les formats de ranibizumad.

(...) »

[55] Le Tribunal conclut ainsi :

« [13] Dans le cas présent, les faits générateurs du manquement reproché sont explicitement mentionnés. La période et le lieu visés sont arrêtés avec précision, tout comme l'identification du produit ainsi que les quantités reconditionnées. »

[56] L'élu prend appui sur la décision *Dutil*¹⁶ rendue par la Commission, pour tenter de démontrer qu'une date doit être mentionnée. Dans cette affaire, l'élu voulait connaître la date de la dénonciation qui a mené à l'émission de la citation en déontologie.

[57] Le Tribunal dit ceci :

« [16] Le Tribunal ne voit pas la pertinence d'obtenir cette information. Elle n'a aucun rapport avec l'allégation reprochée à l'élu de s'être placé, le ou vers le 3 septembre 2019, « dans une situation de conflit d'intérêts en tentant de convaincre les élus d'accepter les demandes faites pour son dossier personnel d'urbanisme, contrevenant ainsi à l'article 6.3 du Code ».

¹⁵ *Supra* note 14.

¹⁶ (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Gaétan Dutil, CMQ-67419-001.

[17] La date importante à connaître est celle à laquelle l'acte dérogatoire aurait été commis et celle-ci figure nommément dans la citation.

[18] Conséquemment, le fait de ne pas connaître la date de la divulgation ne constitue pas une atteinte au droit de l'élu à une défense pleine et entière. »

[58] Cette décision doit être remise dans son contexte. Le juge avait à décider de la communication de la date de la dénonciation et non de la suffisance du libellé du manquement.

[59] De même, il faut souligner que ce n'est pas un entêtement de la DCE de ne pas fournir ces dates. En effet, M^e Girard informe le Tribunal que s'il faille que la DCE fournisse les dates, cela ferait tomber les manquements, car elle ne dispose pas de ces renseignements. Tout au plus, elle peut déclarer que pour chacun des manquements les événements se sont produits de 2 à 3 fois, tel qu'il sera démontré.

[60] Chaque saison au Canada a des dates de début et de fin. Ainsi, la référence à des saisons avec les années revêt un caractère de suffisance, vu les manquements invoqués. L'élu n'est pas empêché de fournir une défense pleine et entière et pourra opposer les paiements qu'il invoque.

[61] Quant au nom des employés ayant effectué les opérations de déneigement et de nivellement, il ne s'agit pas d'un élément pouvant être relié au contenu obligatoire d'une infraction, qui rappelons-le est composé des circonstances de temps, de lieu, de la disposition en cause et de la conduite qu'on reproche à l'élu.

[62] La communication des documents et les témoins annoncés par la DCE encadrent la preuve. L'obligation de la DCE ne va pas au-delà de cela.

[63] Le Tribunal ne retient pas la demande de précisions pour les manquements 1 et 2.

[64] La preuve de la DCE devra établir les manquements tels que formulés et l'élu ne peut être trouvé coupable, le cas échéant, de gestes autres que ceux allégués dans la citation.

Manquement 8

[65] En ce qui a trait à ce manquement, l'élu veut savoir quels sont les propos mensongers qu'on lui reproche, lors de la rencontre du 29 septembre 2020.

[66] Il ne se déclare pas satisfait de la précision donnée par la DCE et reprise au paragraphe 16.

[67] Une remarque préliminaire s'impose avant de décider du sort de cette demande.

[68] Pour établir ce manquement, la DCE devra avoir recours à l'enregistrement de la rencontre du 29 septembre 2020¹⁷, qui précisons-le, fera l'objet d'un examen d'exclusion

¹⁷ Déclaration de la DCE lors des représentations.

de la preuve, tel que décidé dans la décision CMQ-67448-002 et CMQ-67525-002, rendue le 30 septembre.

[69] Sans présager du sort de cette demande, si elle est accueillie, ce manquement ne pourra être établi, car la DCE s'appuie sur cet enregistrement, comme elle l'a déclaré.

[70] Ainsi la demande de précisions, sous cet éclairage, doit être traitée en deux temps. Voyons ce qu'il en est.

[71] L'élu demande qu'on lui énumère les propos mensongers tenus lors de cet interrogatoire et il n'a pas tort, vu le caractère particulier du manquement.

[72] En effet, quand un élu commet un acte relatif à ses fonctions de maire, tel voter, communiquer un renseignement confidentiel, tenir des propos irrespectueux, la conduite reprochée est encadrée par la preuve qui est dénoncée.

[73] Mais, avoir menti est un geste singulier qui ne peut s'inférer directement de la preuve, car la dénonciation de l'enregistrement ne permet pas à l'élu de savoir précisément les mensonges que la DCE lui impute, s'il est d'avis qu'il n'a pas menti. Autrement, ce serait présager que l'élu a menti et qu'il le sait. Or, son témoignage devra être confronté à la preuve, et un juge devra statuer.

[74] Le Tribunal estime que la conduite ici alléguée, soit d'avoir menti, vu son caractère particulier, doit être mieux définie, en alléguant les propos mensongers, car autrement le droit à une défense pleine et entière est atteint.

[75] Toutefois, il devra d'abord être décidé du sort de l'enregistrement, avant de faire préciser par la DCE le manquement 8, qui s'appuie sur cette preuve.

[76] Ainsi, ce Tribunal peut conclure au droit de l'élu de faire préciser ce manquement, mais le délai pour le faire sera tranché par le juge du fond, dépendant de sa décision sur l'exclusion ou non de l'enregistrement.

CONCLUSION

[77] La demande en précisions est accueillie partiellement.

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **ACCUEILLE** partiellement la demande de précisions de l'élu.
- **ORDONNE** à la DCE de fournir à l'élu les précisions demandées, soit les propos mensongers tenus le 29 septembre 2020, à l'égard du manquement 8 de la citation

du 16 novembre 2020, dans un délai qui sera déterminé par le juge du fond, si la demande d'exclusion de la preuve est rejetée.

- **PREND ACTE** de la communication des précisions fournies par la DCE pour le manquement 7 et les déclare suffisants.
- **PREND ACTE** de la communication par la DCE à l'écu des deux will-say.

SANDRA BILODEAU
Juge administratif

SB/dc

M^e Michel Décary, Annie-Claude Trudeau et Véronique Boudrias
BCF, s.e. n.c. r. l.
Procureurs de l'écu

M^e François Girard et M^e Nadia Lavoie
Direction du contentieux et des enquêtes

Audience tenue en ZOOM- webinaire le 13 mai 2021

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