

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 5 mars 2024

Dossier : CMQ-70118-001 (33583-24)

SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : SANDRA BILODEAU

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

Partie poursuivante

C.

**Luc Tremblay, conseiller municipal
Ville de Trois-Rivières**

Élu visé

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

DÉCISION

PARTIE 1 LES MANQUEMENTS

INTRODUCTION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une citation en déontologie municipale concernant Luc Tremblay¹, conseiller municipal de la Ville de Trois-Rivières, conformément à l'article 22 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale² (LEDMM).

MANQUEMENTS ALLÉGUÉS

[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 des manquements au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Trois-Rivières*³ (le CODE):

«Par la présente, monsieur Luc Tremblay, conseiller à la Ville de Trois-Rivières (Ville) est cité en déontologie devant la division juridictionnelle de la Commission municipale du Québec.

En effet, les renseignements en notre possession sont susceptibles de démontrer qu'il a commis des manquements aux règles prévues au Règlement 2022, chapitre 27 – Règlement sur le code d'éthique et de déontologie des élu es et des élus municipaux trifluviens (« Code ») en vigueur depuis le 23 février 2022 à savoir :

1) Le ou vers le 21 juillet 2023, lors d'un reportage diffusé par Radio-Canada, monsieur Tremblay aurait tenu des propos irrespectueux envers un membre de l'administration municipale en le traitant d'« innocent », contrevenant ainsi aux articles 10 et 11 du Code. »

[3] Le 27 septembre 2023, l' élu dépose un plaidoyer de non-culpabilité, qu'il maintient lors de l'audience.

¹ Cette citation a été communiquée à Luc Tremblay le 25 septembre 2023.

² RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

³ Pièce DEP-1 Règlement sur le code d'éthique et de déontologie des élu es et des élus municipaux trifluviens (2022, chapitre 27), dont l'entrée en vigueur est le 23 février 2023.

[4] Dans l'attestation commune du 15 décembre 2023, l'élu fait les admissions suivantes :

- « –Monsieur Luc Tremblay est conseiller municipal depuis des élections partielles en 2015.
- Le ou vers le 21 juillet 2023, l'élu visé a volontairement participé à une entrevue dans le cadre d'un reportage diffusé par Radio-Canada dans lequel le sujet abordé était une mise en demeure transmise à une citoyenne de la Ville de Trois-Rivières.
- En effet, l'élu visé a dit en onde « À quelque part, je me dis c'est qui l'innocent qui a décidé d'envoyer une mise en demeure comme ça à une citoyenne pour la bâillonner, pour l'intimider parce que c'est aussi de l'intimidation quant à moi. J'ai de la misère à comprendre. »
- Lors de la diffusion du reportage, on voit en gros plan la lettre transmise à la citoyenne et signée par une avocate du contentieux de la ville. On y voit également clairement la signature de l'avocate en question.
- Monsieur Tremblay admet que l'on y voit la signature de l'avocate en question, mais nie l'avoir donner (sic) aux journalistes et ignorait que cela serait montré à la télévision.
- L'avis a été transmis à la citoyenne en vertu de la Politique no CE-2023-0104 sur la prévention de la violence dans les interactions avec le personnel de la Ville de Trois-Rivières. »

(Soulignement dans le texte)

APERÇU

[5] Comme on le constate à la lecture des admissions, les propos reprochés ne sont pas contestés; leur légitimité sous l'angle de la liberté d'expression est ce qui fonde l'assise des prétentions de l'élu.

[6] Selon lui, les prétentions de la DEPIM occultent totalement la liberté d'expression garantie par les Chartes⁴, qui doit permettre un débat politique loyal.

[7] La DEPIM est plutôt d'avis que la limite à la liberté d'expression est totalement justifiée considérant les récentes modifications à la LEDMM et ainsi, tout comportement offensant doit être sanctionné.

[8] Ce dossier soulève donc l'épineuse question de déterminer jusqu'où peut-on tolérer des propos qui pourraient être inappropriés, quand on doit balancer l'obligation de respect à un tiers imposée par les règles déontologiques à une personne élue et la liberté d'expression qui lui est garantie par les Chartes, dans un contexte de débat politique loyal, si tel est le cas.

[9] Voyons le contexte des propos reprochés à l'élu, qui se déroule en juillet 2023.

⁴ Charte canadienne des droits et libertés et Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, C-12.

[10] Le contexte en matière de respect a une grande pertinence. Une décision de la Commission l'exprime ainsi⁵ :

«[40] Enfin, le respect ne peut se définir de façon absolue sans prendre en considération le contexte dans lequel il s'applique. Dans le présent cas, il faut tenir compte à la fois du cadre réglementaire du code d'éthique et de déontologie de la Municipalité, mais également du rôle politique d'un élu municipal et de chaque situation où le manque de respect est invoqué. »

CONTEXTE

[11] La citoyenne Joan Hamel est décrite comme une activiste environnementale⁶. Elle prend régulièrement la parole sur divers dossiers municipaux.

[12] Elle a pris parti contre le projet Carrefour 40-55, impliquant la destruction de plusieurs hectares de milieux humides pour agrandir un parc industriel.

[13] À la suite d'une publication sur un groupe Facebook,⁷ accompagnée d'un extrait vidéo, mentionnant le début des travaux par la Ville dans le parc industriel, elle réagit en écrivant ceci « une nouvelle qui démontre l'incompétence d'une personne qui défend ce projet de développement... ». Ces propos viseraient un fonctionnaire du Service d'urbanisme de la Ville, qu'on pourrait identifier sur l'extrait vidéo.

[14] En raison de cela, elle reçoit une lettre d'avertissement⁸ le 19 juillet 2023 du contentieux de la Ville, signée par M^e Stéphanie Saulnier-Bridges (ci-après M^e Saulnier), puisque ses propos contreviendraient à la *Politique sur la prévention de la violence dans les interactions avec le personnel de la Ville de Trois-Rivières*⁹ (ci-après appelée la *Politique*). On lui mentionne dans cette lettre qu'elle recevra un constat d'infraction en cas de récidive.

[15] Outrée de recevoir cette lettre qu'elle associe à une mise en demeure de ne plus s'exprimer sous peine de sanction, elle convoque une conférence de presse pour dénoncer ce geste d'intimidation de la Ville à son égard et cette tentative de bâillonnement, car dit-elle, aucun propos haineux n'a été utilisé dans son groupe Facebook sur la politique municipale et elle n'a nommé personne.

[16] Radio Canada est présent et fait un reportage.

⁵ (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Manon Derome, 2018 CanLII 127211 (QC CMNQ).

⁶ Témoignage de Luc Tremblay.

⁷ Pièce ELU-1, du 17 juillet 2023.

⁸ Pièce ELU-1.

⁹ Pièce DEP-5.

[17] Pendant le reportage, alors qu'on entend madame Hamel s'exprimer, Radio Canada focalise quelques secondes sur des extraits de la lettre d'avertissement et brièvement on y aperçoit la signature de M^e Saulnier.

[18] Trois conseillers municipaux, interrogés par le journaliste, font des déclarations pendant ce reportage.

[19] Le conseiller Jean-Claude Ayotte affirme trouver cela inquiétant pour la démocratie municipale et invite la population de la Ville à continuer de s'exprimer. Le conseiller Dany Carpentier, pour sa part, dit qu'il ne lui revient pas de déterminer si la mesure de la Ville est abusive ou non.

[20] Luc Tremblay tient les propos suivants, qui lui sont reprochés :

« Cette décision et venue d'où, c'est une question que je me pose. Quelque part, je me dis c'est qui l'innocent qui a décidé d'envoyer une mise en demeure comme ça à une citoyenne pour la bâillonner, pour l'intimider, car c'est aussi de l'intimidation quant à moi . J'ai de la misère à comprendre. »

[21] Précisons que la citation vise les propos tenus le 21 juillet 2023 par l'élu envers **un** membre de l'administration municipale de la Ville, et non envers l'administration municipale; cette distinction est importante comme nous le verrons ci-après.

LA PREUVE

[22] La DEPIM soutient que la personne qui serait visée par les propos de l'élu est M^e Saulnier, comme il en découle de la preuve qu'elle a administrée.

[23] Sa preuve porte sur l'envoi de la lettre d'avertissement et les répercussions vécues par M^e Saulnier, avocate au contentieux de la Ville, à la suite des propos de Luc Tremblay. Également le directeur du contentieux, M^e Alex Hamelin, témoigne sur ces faits et déplore aussi les fâcheuses conséquences de ces propos.

[24] M^e Saulnier, parmi ses tâches, traite environ 90% des plaintes reçues en application de la *Politique* et décide des actes à poser : avertissement verbal ou écrit, mise en demeure ou constat d'infraction.

[25] Cette *Politique* a été adoptée en mars 2019, puis modifiée en février 2023. Le Service des ressources humaines reçoit les plaintes et les envoie pour traitement au contentieux. Depuis son adoption, 29 lettres d'avertissement ont été émises et 9 constats d'infraction au *Règlement sur la paix et le bon ordre*,¹⁰ déposés.

¹⁰ Pièce ELU -2.

[26] Elle a pour objet de prévenir les manifestations de violence provenant de toute personne ayant une interaction avec le personnel de la Ville et de soutenir le personnel touché¹¹.

[27] Le mot violence est défini à l'article 4 de la *Politique* comme suit :

«**Violence** : des actions pouvant se manifester par des actes physiques, des actes de vandalisme, des comportements perturbateurs qui ne cessent pas, même après émission d'un avertissement, de même que toute autre manifestation telle que des menaces, de l'intimidation, de la cyberintimidation, de la diffamation, du chantage, du harcèlement ainsi que des propos injurieux ou grossiers.»

[28] L'élu Tremblay siégeait au comité exécutif de la Ville en 2019; il a assisté à une présentation de ce document par le personnel, puis a voté en faveur de son adoption¹².

[29] Le 13 juillet 2023, à la suite de la réception d'une plainte, M^e Hamelin et M^e Saulnier discutent du suivi à donner aux propos tenus par madame Hamel, dans le groupe Facebook.

[30] M^e Saulnier signe une lettre d'avertissement le 17 juillet, qu'elle envoie par huissier le 19 juillet, afin d'avoir une preuve de réception et pouvoir ainsi suivre les réactions de Joan Hamel sur un forum public.

[31] Et des réactions, il y en aura.

[32] En effet, M^e Saulnier apprend par un représentant des médias qu'il détient une copie de sa lettre d'avertissement et qu'une conférence de presse sera tenue.

[33] M^e Saulnier écoute en direct le reportage de Radio-Canada le 21 juillet et constate que c'est elle qu'on traite « d'innocente », car on voit sa signature sur la lettre et on entend peu après les propos de Luc Tremblay. Elle est consternée, car il fait exactement ce qui est reproché à madame Hamel.

[34] Elle est seule à la maison pour vivre ce choc et reçoit par la suite de nombreux appels de membres de sa famille, s'inquiétant de son emploi, puisque le conseil municipal est son employeur. Puis, dans la même semaine, lors d'un 5 à 7 du Jeune Barreau, « c'est le sujet de l'heure » dit-elle. Elle doit justifier ses actions.

[35] Durant les semaines qui s'ensuivent, elle craint de rencontrer Luc Tremblay, dans les corridors de l'hôtel de ville. Elle ne l'a pas vu toutefois et n'a reçu aucune communication de sa part.

[36] M^e Hamelin était à la pêche et non joignable lors de ces événements.

¹¹ Article 2 de la Politique DEP-5.

¹² Pièce DEP-6, résolution numéro CE-2019-0322.

[37] Le 24 juillet, en route vers chez lui, il appelle M^e Saulnier et apprend le tapage médiatique entourant cette lettre, les propos tenus par monsieur Tremblay et qu'il a été mentionné que c'est le Service juridique de la Ville qui a envoyé cette lettre.

[38] Elle lui apprend que son nom a aussi été cité dans un commentaire sur un fil Facebook.¹³

[39] Ce commentaire dit ceci :

« (...) M.Tremblay, vous dites haut et fort, ce que nous pensons tout bas. Goggle a recherche(sic) votre « j'ai pas le droit de dire le mot » aux services juridiques, directeur (par intérim) c'est Alex Hamelin. Il pourra vous trouver cette personne. (..) »

[40] Il n'en revenait pas.

[41] Il s'est senti outré et désavoué par un représentant de la Ville, qui est sa cliente, surtout que l'envoi d'une telle lettre en vertu de la *Politique* est un geste administratif, dont les élus sont tenus à l'écart.

[42] Il s'est fait interpellé par plusieurs personnes sur ce dossier. Il s'inquiétait aussi de l'interprétation qu'en donnerait la communauté juridique, car son intégrité professionnelle est importante.

[43] Luc Tremblay a été entendu en preuve principale et pour sa défense également. Voici ce qu'il a mentionné.

[44] Il se décrit comme une personne qui est reconnue pour ne pas avoir une langue de bois et dire « les vraies affaires ».

[45] Au contact de certains élus, lors de son premier mandat, il a développé une préoccupation environnementale.

[46] C'est précisément la raison de sa bataille, à l'instar de madame Hamel, contre le projet d'agrandissement du parc industriel; ce dossier heurte ses convictions environnementales, car il nécessite la destruction de 10 hectares de milieux humides, sans assurance de la protection des autres milieux humides, pour le futur.

¹³ Pièce DEP-7, extrait d'un compte Facebook. La date n'est pas précisée.

[47] Ainsi, quand il apprend par un journaliste qui le contacte, qu'elle a reçu une mise en demeure pour des propos tenus en lien avec l'émission du permis pour le Carrefour 40-55, et qu'elle dénonce dans une conférence de presse qu'il s'agit d'un geste d'intimidation à son égard, il veut lui aussi décrier ce geste de la Ville, qui muselle madame Hamel.

[48] Lorsqu'il a donné l'entrevue, il connaissait la teneur de la lettre d'avertissement et savait qu'elle venait du contentieux, mais ne l'avait pas entre les mains. Il n'a pas mentionné de nom lors du reportage. C'est Radio-Canada qui a fait le montage et exposé le nom de M^e Saulnier et jamais après, n'a-t-il mentionné son nom ni celui de M^e Hamelin sur Facebook ou ailleurs.

[49] Il utilise le mot « innocent » lors de sa conversation téléphonique avec le journaliste de Radio Canada qui le contacte et lui dit être prêt à assumer ses propos, en entrevue télévisée.

[50] Il a employé ce mot, car il trouvait exagéré l'envoi d'une mise en demeure reprochant à madame Hamel des **propos violents**, pour son commentaire sur Facebook.

[51] Il savait que la lettre émanait de la fonction publique, mais précise-t-il, aucune lettre de cette nature n'est envoyée, sans que le maire ou le directeur général ne l'autorise; l'un des deux était très certainement derrière cette lettre .

[52] Le mot « l'innocent » n'était donc pas dirigé contre le contentieux, mais envers la personne qui avait réellement pris la décision d'envoyer une telle lettre.

[53] Il ne savait pas qui avait pris cette décision, jusqu'à la tenue de l'audience.

[54] Il a appris uniquement lors du témoignage de M^e Hamelin devant ce Tribunal, que la décision venait du contentieux.

[55] Il était clair pour lui que madame Hamel réagirait à la suite d'une telle lettre. « Quand des fonctionnaires vont au front au lieu « d'hommes politiques » ils s'attirent des foudres » dit-il.

[56] Dans une entrevue radiophonique le 18 septembre 2023,¹⁴ questionné sur l'utilisation de ses mots, il dit ceci :

« Je suis là pour des citoyens et je me bats pour les citoyens. Ça fait partie de mon ADN. »

[57] La liberté d'expression est fondamentale pour lui et c'est ce qu'il dit défendre dans cette audience.

¹⁴ Pièce DEP-4.

ANALYSE

Le fardeau de preuve applicable

[58] 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 ou des actes dérogatoires à son code d'éthique.

[59] 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. Cependant, la preuve doit toujours être claire et convaincante pour satisfaire ce critère .¹⁵

L'appréciation des valeurs et règles déontologiques par le Tribunal

La LEDMM

[60] L'article 4 de la LEDMM spécifie les valeurs en matière d'éthique qu'un code d'éthique et de déontologie doit énoncer. L'honneur, le respect et la civilité y sont énoncés :

« 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° (...)

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

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

(...) »

[61] 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.

[62] L'article 5 stipule qu'un code doit aussi énoncer des règles qui doivent guider la conduite des personnes élues et les objectifs poursuivis par ces règles. L'article 6 énonce

¹⁵ *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.

ces règles, dont certaines ont trait spécifiquement à l'honneur, la dignité, le respect et la civilité :

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

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

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

(...) »

[63] L'article 25 spécifie que les valeurs qui sont énoncées dans le code d'éthique et de déontologie d'une municipalité, ainsi que les objectifs mentionnés à l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables.

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

[64] 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*¹⁶ de la Cour supérieure, il doit se demander si une personne raisonnable et bien informée conclurait que l'élu(e) a manqué à ses obligations déontologiques.

[65] Dans l'affaire *Rochon*, ce test est ainsi formulé¹⁷ en matière de conflit d'intérêts :

«41. Le test applicable pour déterminer si un élu a un intérêt personnel est donc le suivant : est-ce qu'une personne raisonnable, bien renseignée et objective qui étudierait la question de façon réaliste et pratique croirait que l'élu sera influencé par son intérêt personnel dans l'exercice de ses fonctions. »

[66] En matière de respect, le test de la personne raisonnable que ce Tribunal appliquera, s'inspire de l'arrêt *Ward*.¹⁸ La Cour suprême se prononce ainsi :

¹⁶ *Corbeil c. Commission municipale du Québec*, 2021, QCCS, 864, paragraphe 81 et ss.

¹⁷ *(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).

¹⁸ *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43, par. 83 et 84.

« [82] (...) Le test applicable ne doit être axé ni sur le caractère répugnant ou offensant des propos, ni sur le préjudice émotionnel causé à cette personne. Autrement, cela reviendrait à censurer des propos en raison de leur contenu ou de leur effet sur une personne, indépendamment de leurs effets discriminatoires. Pareille approche a été rejetée par notre Cour (*Whatcott*, par. 50-51, 58 et 82).

[83] Pour résoudre le conflit entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la sauvegarde de sa dignité, le test applicable nécessite plutôt de déterminer, dans un premier temps, si une personne raisonnable, informée des circonstances et du contexte pertinents, considérerait que les propos visant un individu ou un groupe incitent à le mépriser ou à détester son humanité pour un motif de distinction illicite. Ce premier critère se concilie davantage avec les exigences de la *Charte canadienne* telles que formulées dans l'arrêt *Whatcott*. Sont donc interdits les propos haineux au sens de *Whatcott*, de même que les propos qui produisent les mêmes effets sur la dignité des personnes sans pour autant répondre à la définition de la haine donnée dans cet arrêt.

[84] Dans un second temps, il doit être démontré qu'une personne raisonnable considérerait que, situés dans leur contexte, les propos tenus peuvent vraisemblablement avoir pour effet de mener au traitement discriminatoire de la personne visée.(...) »

[67] La notion de respect stipulée au CODE est une composante de la dignité, et en ce sens, le test de la Cour suprême peut guider le Tribunal, bien qu'il n'y ait pas de propos discriminatoires ici. Il faut donc l'ajuster en référant plutôt à la nature des propos proscrits par les règles de déontologie.

[68] Pour l'examen de propos reprochés à une personne élue, le test serait donc le suivant: Est-ce qu'une personne raisonnable, bien renseignée et objective, informée des circonstances et du contexte pertinents et qui étudierait la question de façon réaliste et pratique croirait que les propos tenus par une personne élue envers une autre personne, en tenant compte de la liberté d'expression, constituent des mots vexatoires ou du dénigrement qui sont inacceptables ?

[69] De même, il faut savoir que le comportement d'une personne membre d'un conseil municipal, sous l'angle déontologique, sera examiné en se demandant si son comportement est acceptable. En fait, cela diffère du comportement souhaitable, qui est plus sévère, car cette personne peut avoir une conduite qui s'éloigne du comportement souhaitable, sans être pour autant inacceptable.¹⁹

Le CODE

[70] Voici les dispositions pertinentes du CODE.

[71] L'article 6 énonce les principales valeurs éthiques de la Ville :

¹⁹ *Ordre des architectes du Québec c. Duval*, 2003, QCTP 144 et *Direction du contentieux et des enquêtes c. Laurin*, CMQ-67926, 22 décembre 2021.

« CHAPITRE III
VALEURS ET PRINCIPES ÉTHIQUES

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

- 1° l'intégrité, c'est-à-dire que les membres du Conseil doivent :
 - a) agir avec probité, honnêteté, franchise et dans le seul intérêt du bien commun;
 - b) toujours placer l'intérêt public au-dessus des intérêts privés d'une personne, d'un groupement ou d'un groupe de personnes;
 - c) communiquer l'information de manière transparente, précise et complète aux gens à qui elle est destinée;
- 2° l'honneur rattaché aux fonctions de membre du Conseil, c'est-à-dire qu'une ou un membre du Conseil doit adopter une conduite ne portant pas atteinte à cet honneur, agir avec dignité, droiture et dans le respect du présent règlement de manière à préserver la confiance des citoyennes et citoyens et des contribuables trifluviens envers la Ville et les membres du Conseil;
- 3° la prudence et la transparence dans la recherche du bien commun, c'est-à-dire que les membres du Conseil doivent:
 - a) faire preuve de rigueur, de professionnalisme et de discernement;
 - b) agir avec prudence et précaution tout en soutenant et valorisant l'innovation, l'initiative, l'efficacité et l'efficience dans la gestion des biens et fonds publics;
 - c) favoriser la divulgation d'informations sur le fonctionnement de la Ville, ses pratiques, ses décisions et, sous réserve de l'article 25 du présent règlement ainsi que de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1), ses réalisations ses objectifs et ses résultats, et ce, afin de :
 - i) renforcer la confiance des citoyennes et citoyens envers l'administration municipale trifluvienne;
 - ii) soutenir la démocratie locale;
 - iii) encourager la participation et l'engagement des citoyennes et citoyens;
- 4° le respect, c'est-à-dire que les membres du Conseil doivent :
 - a) faire preuve de civilité, de politesse, d'écoute, de considération et de tolérance envers les autres membres du Conseil, les employées et employés de la Ville, les citoyennes et citoyens et les contribuables;
 - b) favoriser le maintien d'un climat de travail harmonieux et respectueux et d'un milieu de travail sain et exempt de toute forme de harcèlement et d'inconduite;
 - c) accepter leurs différences, reconnaître leurs compétences et leurs champs d'intervention;
 - d) suivre les canaux de communication, soutenir les processus décisionnels et les règles de fonctionnement établis par la Ville;
 - e) se comporter de façon respectueuse envers les autres membres du Conseil, les employées et employés de la Ville ou les citoyennes et citoyens en s'abstenant d'employer, notamment, des paroles, des écrits ou des gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou toute forme d'incivilité de nature vexatoire.
- 5° (...) »

[72] L'article 8 prévoit que ces valeurs doivent guider les membres du conseil dans l'exercice de leur charge, ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables et qu'ils doivent prendre en compte ces valeurs dans l'interprétation de ces règles.

[73] Les deux articles invoqués pour les manquements allégués par la DEPIM se trouvent au chapitre IV intitulé DÉONTOLOGIE :

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

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

Les questions en litige

[74] Les questions en litige que le Tribunal reformule à partir de celles soumises par les parties sont les suivantes :

1. Luc Tremblay a-t-il tenu des propos irrespectueux le 21 juillet 2023, lors du reportage télévisé, envers un membre de l'administration municipale de la Ville, contrevenant ainsi à l'article 10 du Code?
2. Ces propos seraient-ils couverts par la liberté d'expression ?
3. Monsieur Tremblay, en tenant ces propos envers un membre de l'administration, a-t-il fait défaut de se comporter avec la dignité et l'honneur requis par la fonction de membre du conseil, contrevenant ainsi à l'article 11 du Code?

Questions 1 et 2

Propos tenus et liberté d'expression

[75] Le Tribunal traitera ensemble les questions 1 et 2, puisqu'elles sont liées.

[76] Il doit être précisé que le Tribunal n'a pas à examiner si la lettre d'avertissement envoyée par la Ville à madame Hamel était bien fondée ou non, quand on lui reproche d'avoir tenu des propos violents, en ayant utilisé le mot « incompétence » en parlant de la personne qui a émis le permis.

[77] Il sera plutôt analysé si Luc Tremblay, en réaction à cette lettre, a tenu des propos irrespectueux envers un membre de l'administration municipale, d'une part, et d'autre

part si les Chartes avalisent de tels mots, advenant qu'ils soient irrespectueux, dans le cadre de la liberté d'expression reconnue à une personne élue.

[78] Précisons que le membre de l'administration visé par la citation n'est aucunement le directeur général de la Ville, ni le maire. Cette distinction est importante comme nous le verrons ci-après.

[79] Luc Tremblay a admis avoir tenu les propos qui lui sont reprochés et ne conteste pas qu'ils aient été faits en tant que conseiller municipal.

[80] Ces propos seront irrespectueux s'ils constituent notamment des paroles vexatoires, dénigrantes, intimidantes ou s'ils constituent une incivilité de nature vexatoire, car tels sont les paramètres de l'article 10 du CODE.

[81] Les procureurs ont soumis une abondante jurisprudence pour étayer leurs positions.

[82] Pour sa part, la DEPIM a référé à des décisions de ce Tribunal pour tenter d'illustrer que des propos de semblable nature à ceux tenus par l'élue, ont fait l'objet de sanctions. Précisons que les décisions rendues à la suite d'un plaidoyer de culpabilité²⁰ ne sont pas éclairantes, car la notion de respect n'y a pas été analysée par le Tribunal. D'autres décisions portent sur des propos tenus par des élus, mais dans des contextes fort différents; dans deux décisions,²¹ les élus ont une attitude et des propos intimidants, en s'adressant directement à la directrice générale et à des employés, et dans deux autres affaires, les élus se prévalent de leur fonction pour obtenir un avantage en s'adressant au greffier²² et à la directrice générale²³.

[83] Dans la décision Derome,²⁴ les faits diffèrent sensiblement de la présente affaire, puisque les manquements ont trait à l'impolitesse grossière de l'élue qui crie pendant les réunions, ne respecte pas le décorum, empêche le maire de parler, lui donne des ordres, cogne sur la table et blasphème.

[84] La DEPIM a établi le contexte de l'inclusion des normes sur la civilité dans les codes d'éthique.

[85] Nous reproduisons les paragraphes pertinents de son argumentaire :

²⁰ Onglets 21 à 32 de la liste d'autorités de la DEPIM.

²¹ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Jeanne Noreau* (QC CMNQ); *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Justin Bessette*, 2017 CanLII 61162 (QC CMNQ).

²² *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Pierre Lafond*, 2019 CanLII 107525 (QC CMNQ).

²³ *Lemay (Re)*, 2016 CanLII 65978 (QC CMNQ).

²⁴ *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Manon Derome*, 2018; CanLII 127211 (QC CMNQ).

« 38 Auparavant, l'article 6 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* n'obligeait pas les municipalités à inclure une règle interdisant aux membres du conseil de se comporter de manière irrespectueuse ;

39 Le 5 novembre 2021, le Projet de loi 49 est adopté et il oblige désormais les municipalités à inclure dans leur code d'éthique et de déontologie une règle interdisant aux élus de :

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 ;

40 En adoptant ces modifications à la LEDMM, le législateur vient imposer une limite importante à (sic) liberté d'expression, dont la constitutionnalité n'est d'ailleurs pas remise en question par monsieur Tremblay ;

41 Au sujet de l'adoption du Projet de loi 49, la Commission municipale mentionne que « [es] modifications à la LEDMM permettent à elles seules de voir que la protection du public est renforcée²⁵. »

42 Dans la décision *Rodrigue*²⁶, le tribunal fait une analyse plus détaillée des objectifs visés par le législateur par l'adoption du Projet de loi 49 :

[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 :

« 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

²⁵ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Justin Bessette*, 2021 CanLII 135524, par. 44 à 48 [onglet 15].

²⁶ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Bernard Rodrigue*, 2022 CanLII 37550, par. 112 à 116 [onglet 16].

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 [...].

43 Il est manifeste que, par ce geste législatif, 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, comme le mentionnait la ministre Laforest dans le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie municipale :

« 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). »

(Références omises)

44 Ainsi, il faut mettre en balance l'objectif visé par le législateur et la règle imposée par le code d'éthique et de déontologie, soit celle de se conduire avec respect et civilité ;

45 Nous vous soumettons que, vu l'objectif visé par le législateur par l'adoption de la LEDMM, la limite à la liberté d'expression est totalement justifiée dans les circonstances, notamment en considérant le statut particulier d'un membre du conseil comme mentionné précédemment ;
(...) »

[86] La DEPIM a souligné, avec raison, qu'un employé municipal n'est pas un adversaire politique et que conséquemment, le respect envers lui reprend son sens habituel. Toutefois, le contexte de l'affaire est politique, comme nous verrons, et les propos ne visaient aucun fonctionnaire du contentieux de la Ville.

[87] L'élu, pour sa part, a référé à des autorités établissant les contours de la liberté d'expression, auxquelles nous référerons ci-après.

[88] Il ne conteste pas la constitutionnalité de la LEDMM, car dit-il, il faut protéger les intervenants du monde municipal contre des comportements harcelants, des propos haineux ou dénigrants. Toutefois, les objectifs de la LEDMM aussi louables soient-ils ne peuvent empêcher la démocratie municipale de se jouer; ainsi toute parole dérangeante n'est pas nécessairement offensante et proscrite.

Motifs

[89] Après analyse, le Tribunal est d'avis que Luc Tremblay n'a pas commis le manquement à l'égard du respect. Voyons pourquoi.

[90] Le Tribunal retient de la preuve que Luc Tremblay quand il a utilisé les mots reprochés ne visait pas les avocats du contentieux, bien qu'il sût que la lettre émanait d'eux.

[91] Pour lui, nécessairement, la décision d'envoyer une lettre de cette nature à une activiste environnementale venait d'une autorité supérieure, dont le maire plus spécifiquement ou bien le directeur général.

[92] C'est contre cette décision qu'il s'insurgeait, menant selon lui, à un bâillonnement de Joan Hamel.

[93] Il ne voulait pas discréditer le travail du contentieux, car dans sa perception, ils étaient plus des exécutants qui n'avaient pas l'autorité de décider d'envoyer cette lettre.

[94] Bien sûr, il a bien mal compris la latitude dont bénéficie les avocats du contentieux de la Ville dans la mise en œuvre de la *Politique*, dont il a participé à l'adoption. Mais ce fait isolément ne peut être péremptoire à son égard.

[95] Il est d'avis qu'il n'y avait pas de violence dans les mots utilisés par madame Hamel dans un groupe Facebook. Ainsi, le mot « violent » à la lettre d'avertissement qui lui fut transmise était trop fort selon lui, inapproprié, et de nature à la bâillonner, surtout qu'on l'avisait qu'elle aurait un constat d'infraction au prochain faux pas, tel qu'on le lit à cette lettre.

[96] Ses propres mots à lui dénonçaient une tentative par la Ville de museler une activiste environnementale. Ils n'étaient pas dirigés contre l'avocate du contentieux de la Ville, M^e Saulnier, puisque c'est d'elle dont il s'agit dans la citation en déontologie de la DEPIM quand il est référé à « un membre de l'administration municipale ». En effet, la DEPIM indique à la citation que les renseignements en sa possession sont susceptibles de démontrer que Luc Tremblay a tenu des propos irrespectueux envers un membre de l'administration. Cette personne est identifiée à la liste des admissions et son nom apparaît au reportage télévisé ²⁷.

²⁷ Voir au paragraphe 4.

[97] M^e Hamelin, le directeur du contentieux, a témoigné pour établir son malaise à la suite des propos de l'élu et de la publication subséquente par une citoyenne d'un message sur Facebook mentionnant son nom, tel que nous l'avons indiqué précédemment²⁸.

[98] Toutefois, le Tribunal retient, d'une part, que ce n'est pas lui le membre de l'administration municipale visé par la citation, puisqu'il s'agit de M^e Saulnier²⁹, et d'autre part, son nom est apparu en raison de la décision d'un tiers d'indiquer son nom sur un fil Facebook, dont monsieur Tremblay ne peut être imputable.

[99] Le Tribunal est d'avis que Luc Tremblay a certes été malhabile et a manqué de prudence en tenant des propos qui se sont malheureusement retournés contre M^e Saulnier en raison du montage de Radio-Canada, mais ils n'étaient pas dirigés contre elle, ni envers M^e Hamelin, si besoin est de le préciser. Toutefois, le Tribunal référera ci-après « aux avocats de la Ville » pour écarter toute ambiguïté.

[100] L'élu a été un témoin franc, direct et le Tribunal le croit.

[101] Il est d'autant plus probant pour le Tribunal que l'élu ne visait pas les avocats du contentieux, puisqu'il n'aurait pas déclaré : « À quelque part, je me dis c'est qui l'innocent qui a décidé d'envoyer une mise en demeure comme ça à une citoyenne pour la bâillonner, pour l'intimider parce que c'est aussi de l'intimidation quant à moi(...) » alors qu'il savait pertinemment que la lettre émanait du contentieux, comme il l'a spontanément reconnu.

[102] Cela se jouait, selon sa perception, au-dessus de leur tête vu le caractère explosif de cette lettre, envoyée dans un contexte difficile qui sévit à la Ville depuis plusieurs mois. Luc Tremblay pointait d'autres personnes le 21 juillet par son interrogation, sans les nommer, soit le maire ou le directeur général. Il est vrai qu'il a mentionné qu'il pouvait peut-être s'agir aussi du directeur du contentieux dans une entrevue radiophonique (DEP-3), tenue plus d'un mois après le reportage télévisé, mais il n'en avait en fait aucune idée le 21 juillet; seule une interrogation persistait à savoir qui a pris la décision, et pour lui, elle venait vraisemblablement du maire ou du directeur général, comme il l'a clairement expliqué.

[103] Monsieur Tremblay n'a pas tenu de propos irrespectueux à l'égard des avocats du contentieux, puisqu'il ne les visait pas dans sa déclaration faite lors du reportage télévisé et qu'on ne peut lui imputer la décision du journaliste de pointer le nom de M^e Saulnier dans le reportage, ni la décision de la citoyenne de mentionner le nom de M^e Hamelin, dans un fil Facebook.

[104] Monsieur Tremblay n'a jamais mentionné leur nom en aucun moment.

²⁸ Voir le paragraphe 39.

²⁹ Voir notamment la liste des admissions.

[105] Cela étant dit, le Tribunal trouve bien dommage que ces deux personnes aient subi des inquiétudes sincères et des tourments à la suite de ces propos, mais cela ne peut établir un manquement déontologique.

[106] Selon la preuve probante retenue par le Tribunal, les mots reprochés ne visaient pas M^e Saulnier, et si besoin est de le spécifier, ni M^e Hamelin.

[107] Le manquement déontologique invoqué contre l'élu ne peut donc être retenu, puisque ce dernier n'a pas tenu de propos irrespectueux à l'égard de M^e Saulnier, ni de M^e Hamelin.

[108] La preuve a révélé les véritables personnes visées par les propos de Luc Tremblay, soit le maire ou le directeur général. Or, le Tribunal ne peut suppléer³⁰ la citation en l'élargissant pour inclure des personnes qui n'étaient pas ciblées par la DEPIM, quand elle réfère à **un** membre de l'administration.

[109] La DEPIM, lors de sa plaidoirie, invite le Tribunal à considérer que le directeur général, qui fait partie de l'administration, serait visé par la citation si les explications de l'élu sont retenues.

[110] Ni le directeur général, ni le maire n'ont témoigné. La citation ne les visait pas. La preuve de la DEPIM n'a d'ailleurs pas été orientée vers eux, comme on l'a vu. Ce sont les explications de l'élu, sur ses propos, qui ont permis d'identifier les tiers visés.

[111] En fait, la DEPIM invite le Tribunal à élargir la citation en fonction de ce que la preuve lui a appris; cela ne peut être admissible.

[112] Le Tribunal n'avalise pas pour autant les propos tenus à leur égard, mais cela sort de son spectre juridictionnel.

[113] Comme le Tribunal conclut que l'élu n'a pas manqué de respect à M^e Saulnier, l'analyse pourrait s'arrêter là.

[114] Il évaluera tout de même, pour une analyse complète de la question, si de tels propos, admettant qu'ils soient irrespectueux, seraient tolérables, en vertu de la liberté d'expression.

[115] Le Tribunal est d'avis que oui.

[116] Pour cette conclusion, le Tribunal s'est gouverné avec les principes élaborés par la Cour suprême et la Cour d'appel, dans quelques décisions clefs, qui seront examinées.

[117] Soulignons d'abord qu'un élu doit pouvoir s'exprimer lorsqu'il se sent interpellé par une problématique municipale. La Commission dans une décision³¹ le dit en ces mots :

³⁰ Voir notamment *Papanayotou c. Hivon, ès-qualités*, 1999 Q.C.T.P. 40, p. 9 à 11, *Laoun c. Lalonde*, Q.C.T.P. AZ-98041067, p.4 et Collection de droit 2023-2024, Volume 1 - Éthique, déontologie et pratique professionnelle, Claude G. Leduc, p.255, 256 et 257.

³¹ *Re Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Yvan Berthelot*, 2017 CanLII 47409 (QC CMNQ)

«21 Un élu doit, sans crainte d'une mesure draconienne, pouvoir s'exprimer lorsqu'il se sent interpellé par une problématique municipale. »

[118] Précisons également que l'enceinte des séances publiques du conseil ne constitue pas le seul forum permettant à un élu de faire valoir ses opinions politiques. Une décision de la Cour supérieure³² illustre ce propos :

« [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.

[119] Nous sommes ici, selon la preuve, dans un débat politique. Le projet 40-55 est le cœur de l'affaire. Luc Tremblay a réagi dans le reportage de Radio-Canada, puisqu'il considérait que la Ville voulait museler madame Hamel qui se bat tout comme lui, contre l'agrandissement du parc industriel pour des raisons environnementales. C'est précisément dans ce type d'interventions que la liberté d'expression d'un élu prend tout son sens.

[120] Précisons à cet égard que les propos de l'élu en réaction à l'envoi de la lettre d'avertissement par la Ville, n'ont pas à être exacts en droit, mais doivent reposer sur un fondement factuel suffisant, comme c'est le cas ici, à l'égard de la lettre qu'il estimait exagérée, par l'emploi des mots « propos violents ». Ce principe a été établi par la Cour suprême³³ dans une affaire de déontologie à l'égard d'un avocat.

[121] Attention, cela ne permet pas pour autant d'être excessif dans le langage utilisé. Tout est une question de juste mesure comme nous le verrons avec la jurisprudence.

[122] Ces mots constitueraient-ils de l'irrespect dans le contexte établi ?

[123] Il est important de remettre les mots reprochés dans leur contexte. Tout mot inapproprié pris hors contexte pourrait conduire à un manquement déontologique, et avoir

³² *Québec (Procureur général) c. Arnold* (C.S., 2015-07-10), 2015 QCCS 3369, SOQUIJ AZ-51197490

³³ *Groia v. Law Society of Upper Canada* (2018) 1 R.C.S 772. La Cour dit ceci au par 132 : Dès lors, la question de l'incivilité n'est pas celle de savoir si M. Groia a eu raison ou tort en droit; elle consiste plutôt à se demander si, en fonction de sa compréhension du droit, ses allégations de conduite répréhensible de la part des avocats de la poursuite--qui selon le comité d'appel ont été faites de bonne foi--reposaient sur un fondement factuel. En l'espèce, tel était le cas. »

l'effet néfaste de restreindre indûment le débat politique, par peur d'une personne élue d'être citée en déontologie.

[124] Certes, il aurait été préférable et l'avocat de l'élue, M^e Grey, en convient, que l'élue n'utilise pas cette expression et dise plutôt que la décision est innocente ou absurde, et s'évite ainsi une citation en déontologie. Mais, ajoute-t-il « c'est une expression forte, mais pour contrer une chose forte, soit le bâillonnement de quelqu'un qui protège l'environnement. On est au cœur de la substance municipale, car la protection de l'environnement en fait partie. L'obligation d'être modéré est affaiblie. ».

[125] Le Tribunal retient que Luc Tremblay, par ses propos, manifestait son désaccord envers cette décision de la Ville.

[126] La jurisprudence nous enseigne qu'il faut éviter une trop grande sensibilité face à la critique de décisions prises dans l'enceinte municipale, pour ne pas porter atteinte à la pérennité de la démocratie municipale.

[127] Débattre, c'est prendre position, avoir un vocabulaire qui peut être fort quelquefois, comme le soutient M^e Grey, sans tomber dans les attaques haineuses, dénigrantes et méprisantes, car ce ne peut être toléré et ne peut se justifier.

[128] Les mots choisis doivent passer le test de la personne raisonnable, puisque ce test est applicable, comme on l'a dit, en matière de déontologie municipale.

[129] Une telle personne ne pourrait conclure que les propos en soi sont irrespectueux et cherchent à dénigrer une personne, quand ils sont mis en balance avec la liberté d'expression. Forts, oui, mais acceptables dans une situation où un élu s'insurge contre ce qu'il perçoit comme une tentative de bâillonnement, ne nomme personne, et s'interroge sur la personne qui a pris cette décision.

[130] Un conseiller municipal est un acteur aux premières loges de la vie démocratique de sa municipalité. On s'attend de cette personne qu'elle défende ses positions devant l'électorat et qu'elle suscite une participation citoyenne. Cette attente est liée inextricablement à sa fonction d'administrateur municipal, représentant des citoyens.

[131] Un élu a le droit de critiquer « (..) le comportement et les décisions de l'administration³⁴ (...). »

[132] D'ailleurs, le Code de la Ville de Trois-Rivières érige en valeur cette attente à l'article 6 :

« VALEURS ET PRINCIPES ÉTHIQUES

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

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

³⁴ (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Anne-Guyline Legault*, 2021 CanLII 127856, par. 183.

...

(...)

c) favoriser la divulgation d'informations sur le fonctionnement de la Ville, ses pratiques, ses décisions et, sous réserve de l'article 25 du présent règlement ainsi que de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1), ses réalisations ses objectifs et ses résultats, et ce, afin de :

i) renforcer la confiance des citoyennes et citoyens envers l'administration municipale trifluvienne;

ii) soutenir la démocratie locale;

iii) encourager la participation et l'engagement des citoyennes et citoyens;

4° (...) »

(Nous soulignons)

[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.

[134] La Ville a envoyé plusieurs lettres d'avertissements à des citoyens pour des propos tenus envers des fonctionnaires³⁵. Ils illustrent ce qui ne saurait être toléré dans notre société. En voici quelques exemples : « Je ne veux pas(sic) affaire avec elle, c'est une crise de folle - Vous êtes une gang d'incompétents. Des criss de tabarnak de câlce - T'es une crise de tabarnack, tu comprends pas ciboire - Hitler, petit bonhomme au jugement perturbé- Une gang d'incompétent qui prennent des décisions stupide, genre toi -Bye salope- Salut mon ti coune, c'est normal que je ne puisse pas payer mes contraventions- Je ne sais pas quoi faire avec ce fonctionnaire au raisonnement aussi logique d'une dalle de béton-Tu es là avant ta boss. De toute façon on le sait bien les femmes sont toujours en retard. Une chance qu'on a des hommes pour faire la job- Je vais te rentrer le christ d'osti de sourire que tu as dans face mon Sacrament ».

[135] L'on peut certes affirmer que même dans un contexte de débat politique, ces propos ne passeraient pas le seuil de l'acceptabilité; ils sont dénigrants, méprisants et sexistes. Voilà la raison d'être des nouvelles dispositions dans la LEDMM sur la civilité et le respect ; sanctionner ce genre de propos qui sont inacceptables, car dénigrants.

[136] Mais, en dehors de ces cas de figure incontournables, les enseignements de la Cour suprême nous guident.

[137] D'abord, dans l'arrêt *Doré*³⁶, un avocat est cité en déontologie par son ordre professionnel pour des propos tenus à l'encontre d'un juge. On y lit qu'un tribunal ne doit pas restreindre le droit à la liberté d'expression de manière disproportionnée, car ce serait déraisonnable :

³⁵ Pièce Élu-2.

³⁶ *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12.

« [6] (...) Toutefois, lorsque nous nous demandons si une décision en matière contentieuse viole la *Charte*, nous sommes appelés à mettre en balance des considérations quelque peu différentes, bien que liées. En effet, il s'agit alors de déterminer si le décideur a restreint le droit protégé par la *Charte* de manière disproportionnée et donc déraisonnable. Dans les deux cas, nous cherchons à savoir si un juste équilibre a été atteint entre les droits et les objectifs et, dans les deux cas aussi, les exercices visent à garantir que les droits en cause ne sont pas restreints de manière déraisonnable.
(...)»

[138] Aussi, un tribunal administratif comme en l'instance, doit tenir compte des Chartes lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire :

«[28] La portée de la révision des décisions administratives de nature discrétionnaire qui a servi de toile de fond à la décision rendue dans *Slaight* a été modifiée par la décision de la Cour dans l'affaire *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 65. Dans cet arrêt, la juge L'Heureux-Dubé a conclu que les décideurs administratifs devaient tenir compte des valeurs canadiennes fondamentales, notamment celles consacrées par la *Charte*, lorsqu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire (*Baker*, par. 53-56).
(...)»

[139] Avant de décider si un comportement est incivil, la liberté d'expression doit être considérée :

«[63] Toutefois, lorsqu'il s'agit de déterminer quand un comportement passe les bornes de la civilité, il faut tenir compte du droit à la liberté d'expression garanti par la *Charte* et, plus particulièrement, des avantages que procure à l'ensemble de la population l'exercice par les avocats du droit de s'exprimer au sujet du système de justice en général et au sujet des juges en particulier (MacKenzie, p. 26-1; *R. c. Kopyto* (1987), 62 O.R. (2d) 449 (C.A.); et *Attorney-General c. Times Newspapers Ltd.*, [1974] A.C. 273 (H.L.)).
(...)»

[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 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'im-

portance 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.

(...)»

(Nous soulignons)

[141] Le mot acerbe utilisé par la Cour suprême est défini ainsi au dictionnaire Larousse :

«(...)

Se dit de propos, d'un esprit capables de blesser ; incisif, caustique : Critiques acérées.

Synonymes :

acerbe - agressif - blessant - caustique - incisif - mordant - piquant»

[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 Me 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. 2.03³⁷ pouvait constituer une restric-

³⁷ Le texte de cet article est cité en ces mots à la décision au paragraphe 13 : « [l]a article 2.03 énonçait que : « [l]a conduite de l'avocat doit être empreinte d'objectivité, de modération et de dignité. »

tion à la liberté d'expression d'un avocat (par. 79). Mais lorsque, comme dans le cas présent, le juge a été traité d'« être exécration », arrogant et « foncièrement injuste », et a été accusé par Me 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'écoute 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 exécration 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 Me 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 Me Doré, d'une part, et des objectifs visés par la loi, d'autre part.»

(Nous soulignons)

[144] Le Tribunal **doit** donc tenir compte de l'importance du droit d'expression de l'élu, tant sous l'angle du droit d'expression individuel, que sous celui de l'intérêt public à l'ouverture des débats, puisque le discours politique même acéré, est au cœur de ce qui est protégé par la Charte.

[145] En effet, la décision de la Cour suprême, soit *Prud'homme*³⁸, rendue en matière de poursuite en diffamation contre un élu, établit que le droit de parole d'un élu ne peut être restreint, sans appréhender des conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale :

«**41** Par ailleurs, notre Cour a souvent souligné que le discours politique se situait au cœur même de la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression (Thomson Newspapers, Sharpe, Guignard, précités). (...).

42 Dans une action en diffamation contre un élu municipal, la liberté d'expression revêt une singulière importance puisque le rôle de cet élu est intimement lié à la pérennité de la démocratie municipale. L'élu municipal est en quelque sorte le porte-voix de ses électeurs : il transmet leurs doléances à l'administration, d'une part, et les informe de l'état de cette administration, d'autre part (Gaudreault-Desbiens, loc. cit., p. 486). Son droit de parole ne saurait être limité sans conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale, comme le souligne le professeur P. Trudel dans un article intitulé « Poursuites en diffamation et censure des débats publics. Quand la participation aux débats démocratiques nous conduit en cour » (1998), 5 B.D.M. 18, p. 18 :

³⁸ Prud'homme c. Prud'homme, 2002 CSC 85

La démocratie municipale suppose la confrontation des points de vue et les débats ouverts, parfois vigoureux et passionnés. Les échanges sur des matières controversées ne peuvent exister que dans un climat de liberté. Si les règles entourant le déroulement de pareils débats sont appliquées de manière à laisser craindre à ceux qui y participent d'être traînés devant les tribunaux, au moindre écart, la probabilité qu'ils choisissent de se retirer de la chose publique s'accroît. »

(nous soulignons)

[146] Mais cette liberté n'est pas absolue. La Cour suprême établit ses limites :

«**43** Cette liberté de parole n'est toutefois pas absolue. Elle est limitée, entre autres, par les exigences du droit d'autrui à la protection de sa réputation. Comme le soulignait le juge Cory dans l'arrêt *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, par. 108, la réputation fait partie de ces attributs de la personnalité que doit protéger toute société démocratique soucieuse du respect de la personne :

Les démocraties ont toujours reconnu et révééré l'importance fondamentale de la personne. Cette importance doit, à son tour, reposer sur la bonne réputation. Cette bonne réputation, qui rehausse le sens de valeur et de dignité d'une personne, peut également être très rapidement et complètement détruite par de fausses allégations. Et une réputation ternie par le libelle peut rarement regagner son lustre passé. Une société démocratique a donc intérêt à s'assurer que ses membres puissent jouir d'une bonne réputation et la protéger aussi longtemps qu'ils en sont dignes.

44 Le droit à la réputation est par ailleurs protégé au Québec par l'art. 4 de la Charte des droits et libertés de la personne et par l'art. 3 C.c.Q. De plus, bien que la réputation de l'individu ne soit pas expressément mentionnée dans la Charte canadienne, elle participe de sa dignité, concept qui sous-tend tous les droits garantis par la Charte canadienne (*Hill*, précité, par. 120). »

[147] La Cour suprême conclut que l'intimé n'a pas commis de faute, car il a agi de bonne foi, dans le but d'accomplir son devoir d'élu, et que ses propos parfois durs à l'encontre de quelques citoyens (les appelants) ont été tenus dans l'intérêt public.

[148] La Cour d'appel dans *Séguin*,³⁹ référant aux propos tenus dans *Prud'homme*, est d'avis que 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.

[149] Il ne faut jamais oublier que les élus parlent avec le lexique qui leur est propre. On ne peut exiger d'eux, quand ils s'expriment qu'ils le fassent avec un vocabulaire

³⁹ *Séguin c. Pelletier*, 2017 QCCA 844, par. 44.

exemplaire en tout temps et aient un jugement à toute épreuve. Leur imposer ces standards les condamneraient à se taire, par peur d'une sanction.

[150] D'ailleurs la Cour d'appel disait ceci dans Séguin :

« [45] Il faut aussi garder en mémoire que les politiciens ne sont pas nécessairement toujours avisés, sages, informés ou dotés d'un jugement sans faille. Les propos de Lord Diplock dans *Horrocks c. Lowe*¹², cités avec approbation par la Cour suprême dans l'arrêt *Prud'homme*¹³, le soulignent avec éloquence :

[TRADUCTION] Vos Seigneuries, les membres d'un conseil municipal qui s'expriment lors d'une réunion du conseil ou d'un de ses comités jouissent d'une certaine immunité. La raison d'être de cette immunité tient à ce que ceux qui représentent les électeurs de l'administration locale devraient pouvoir s'exprimer librement et franchement, avec audace et sans ménagements, sur toute question qu'ils croient toucher les intérêts ou le bien-être des citoyens. Ils peuvent être influencés par des préjugés politiques solidement ancrés, faire preuve d'opiniâtreté ou d'entêtement, être stupides ou bornés; mais l'électorat les a choisis pour s'exprimer sur des questions d'intérêt local et, dans la mesure où ils le font en toute honnêteté, ils ne courent pas le risque de se rendre coupables de diffamation à l'égard de ceux qui font l'objet de leurs critiques. »

[151] Tout ne se dit pas, comme on l'a vu. Des propos misogynes, racistes, violents, menaçants ou autres, ayant ce degré de gravité, ne sont pas acceptables.

[152] Mais, en dehors de ces cas évidents, constituant des abus clairs de langage, un haut degré de tolérance doit être la norme, dans une société libre et démocratique, comme nous le dit la Cour d'appel⁴⁰ :

« Une société libre et démocratique comme la nôtre doit nécessairement faire preuve d'un haut degré de tolérance pour l'expression de pensées, d'opinions, d'attitudes ou d'actions qui, non seulement ne font pas l'unanimité ou ne rallient pas les vues de la majorité des citoyens, mais encore peuvent être dérangeantes, choquantes ou même blessantes pour certaines personnes ou pour certains groupes. La liberté d'expression ne doit pas être couchée dans le lit de Procuste du «political correctness». Ce n'est que dans l'hypothèse d'abus clairs et donc de danger pour le caractère libre et démocratique de la société, qu'au nom de la protection de certaines valeurs fondamentales, alors non négociables, on peut imposer l'intervention légitime de la loi. »

(Nous soulignons)

[153] Aussi, un tribunal doit prendre en compte que dans les cas qui se situent à la frontière de l'acceptabilité, la tolérance doit l'emporter.

[154] Il faut également considérer qu'un tribunal doit rendre la décision la moins attentatoire possible quand il statue sur un droit garanti par la Charte⁴¹ :

⁴⁰ *Montréal (Ville) c. Cabaret Sex Appeal inc.*, [1994] RJQ 2133, p. 2, juge Baudouin.

⁴¹ Doré, précité à la note 36.

[49] (...) De même, dans *Pinet*, le juge Binnie a appliqué la norme de la décision raisonnable à l'examen de la conformité à l'art. 7 de la *Charte* de la décision de la Commission ontarienne d'examen de renvoyer l'appelant dans un hôpital à sécurité maximum, en signalant que c'est cette norme qui tient le mieux compte de « l'expertise des membres des commissions d'examen » (par. 22). Il s'agissait de juger si la décision était « [la] moins sévère et [la] moins privative » pour la liberté de l'appelant tout en tenant compte de « la sécurité du public, de l'état mental de l'individu en cause et de ses besoins, notamment sa réinsertion sociale éventuelle » (par. 19 et 23). Dans cette affaire, le critère était énoncé dans la loi, mais le juge Binnie a exposé clairement que la recherche de la décision la moins attentatoire était une exigence constitutionnelle.

(Nous soulignons)

[155] Un dernier critère à observer : un tribunal ne doit pas imposer ses standards personnels, quand il statue sur ce qui est acceptable ou non, en matière de respect.

[156] La Cour d'appel avait à décider du caractère du mot « TRAITRES » écrit en grosses lettres, dans un texte publié dans un journal, par la *Société Saint-Jean-Baptiste*⁴² à l'égard de personnalités politiques nommées, ayant voté contre le Québec le 2 décembre 1981. Condamnée à payer des dommages-intérêts en première instance, la Cour d'appel renverse la décision. Voici ses propos :

« [27] Certains politiciens et commentateurs politiques ne font pas dans la dentelle, c'est un constat incontournable. Quoi que les membres de la présente formation puissent penser des mots utilisés dans le texte ci-haut, les tribunaux ne sont pas arbitres en matière de courtoisie, de politesse et de bon goût. En conséquence, il n'est pas souhaitable que les juges appliquent le standard de leurs propres goûts pour bâillonner les commentateurs puisque ce serait là marquer la fin de la critique dans notre société. »

[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;

⁴² *Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal c. Hervieux-Payette*, [2002] CanLII 8266(QC CA).

- 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;
- 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 réprover le comportement offensant, afin de maintenir la confiance envers les institutions municipales.

[159] Les propos de Luc Tremblay sont loin d'avoir ce niveau de gravité. Il a utilisé des mots inappropriés, il est vrai, mais ces mots ont été prononcés dans un contexte de dossier politisé, où il s'insurge contre ce qu'il considère être une tentative inacceptable de museler une activiste environnementale.

[160] Un élu doit pouvoir décrier ce qu'il considère injuste, et se questionner sur l'auteur de cette décision, avec des mots qui peuvent être acérés, comme les tribunaux supérieurs le disent, en autant qu'ils ne franchissent pas la barre de l'intolérable. Qu'on lui donne raison ou tort sur le bien-fondé de ses affirmations, tel n'est pas l'enjeu, dans la mesure où c'était raisonnable dans sa compréhension des faits de remettre en question cette décision de la Ville⁴³.

[161] Luc Tremblay a agi dans le but d'accomplir ce qu'il estime relever de son travail d'élu, soit de défendre la démocratie et ses propos acérés ne vont pas à l'encontre de l'intérêt public.

[162] De plus, même si ces mots étaient en fragile équilibre sur la barrière de l'acceptabilité, la tolérance l'emporterait, car dans notre société libre et démocratique, ces quelques mots isolés, même s'ils peuvent heurter, n'ont pas le degré de sévérité suffisant, nécessitant qu'on sévisse contre leur auteur.

[163] Le Tribunal, en arrivant à cette conclusion, ne donne pas pour autant son aval à l'utilisation des mots reprochés à l'élu, que cela soit clair. Mais, dans le contexte particulier de ce dossier, l'expression de l'opinion de l'élu, dite maladroitement il est vrai, ne franchit pas la barrière de l'inacceptable, même si ces mots ne font pas l'unanimité, car comme nous le dit la Cour d'appel dans *Cabaret sex appeal*,⁴⁴ dans une société libre et démocratique comme la nôtre, il faut avoir un haut degré de tolérance pour l'expression d'opinions même blessantes ou choquantes pour certaines personnes.

[164] Condamner l'élu dans le contexte mis en preuve, porterait atteinte à sa liberté d'expression.

[165] Les mots utilisés ne peuvent fonder un manquement pour irrespect envers un membre de l'administration municipale.

⁴³ Voir la décision *Groia*, note 32.

⁴⁴ Voir note 40.

Question 3

Monsieur Tremblay, en tenant ces propos envers un membre de l'administration, a-t-il fait défaut de se comporter avec l'honneur et la dignité requis par la fonction de membre du Conseil, contrevenant ainsi à l'article 11 du Code?

[166] La troisième question correspond en fait au deuxième manquement, ayant pour fondement la même trame factuelle. La DEPIM demande cette fois-ci au Tribunal d'examiner si en prononçant les mots reprochés, l'élu a contrevenu à l'article 11 du CODE.

[167] La preuve, le contexte et ce qui est retenu de la preuve dans la première partie font partie intégrante de cette section.

[168] De même, le test applicable demeure le même, avec les adaptations nécessaires :

Est-ce qu'une personne raisonnable, bien renseignée et objective, informée des circonstances et du contexte pertinents et qui étudierait la question de façon réaliste et pratique croirait que les propos tenus par une personne élue envers une autre personne, en tenant compte de la liberté d'expression, constituent un manquement à l'honneur et la dignité de la fonction ?

[169] Le Tribunal est d'avis que non.

[170] D'abord, il est justifié de se demander si le manquement plus général de conduite dérogatoire à l'honneur et la dignité peut être invoqué contre l'élu, alors que le CODE contient à l'article 10 une disposition spécifique à l'égard de l'acte qu'on lui reproche, soit un comportement irrespectueux par des paroles vexatoires, comme nous venons de l'examiner.

[171] Comme le spécifient les auteurs Hétu, Duplessis et Vézina⁴⁵, la modification de l'article 6 de la LEDMM, obligeant les élus à inclure dans leurs codes de déontologie une disposition portant sur l'honneur et la dignité de la fonction, s'inspire de l'article 59.2 du *Code des professions*,⁴⁶ visant tout manquement déontologique non couvert par une disposition spécifique.

⁴⁵ Jean HÉTU, 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

⁴⁶ RLRQ, c. C-26.

[172] Référant à un article écrit par M^e Jean-Olivier Lessard⁴⁷ qui a examiné la jurisprudence en cette matière, ils font plusieurs constats, dont celui -ci :

« • Même si en principe l'article 59.2 du *Code des professions* ne devait être utilisé que lorsqu'il n'y a aucune infraction spécifique déjà prévue, il semble que plusieurs chefs de plainte soient rédigés en faisant référence à des dispositions spécifiques en plus de l'article 59.2. De fait, il semble bien que rien n'interdise qu'un même acte soit visé par plus d'une disposition réglementaire. Il est même utile que le plaignant inclut l'infraction générale prévue à l'article 59.2 dans la plainte, surtout s'il n'est pas certain d'être capable de prouver la commission de l'infraction spécifique (p. 158).

• L'article 59.2 sert principalement à s'assurer qu'aucun acte dérogatoire n'échappe à la sanction disciplinaire pour la seule raison que le législateur a fait défaut d'identifier au préalable le comportement reproché au professionnel (p. 160).

(...) »

[173] Plus particulièrement, dans le contexte bien précis de la LEDMM, ces auteurs disent ceci :

« Les actes qui peuvent constituer des atteintes à l'honneur et à la dignité d'un élu municipal peuvent être très variés. En interdisant les atteintes à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu municipal, le législateur reconnaît qu'il aurait été difficile de prévoir tout comportement dérogatoire méritant d'être sanctionné. L'introduction d'une telle « clause omnibus » dans le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux permet de remédier aux lacunes de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.(...) »

[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 jurisprudence⁴⁸ 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**.

⁴⁷ Honneur, dignité et discipline dans les professions », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*, vol. 323, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 147-231.

⁴⁸ Voir notamment *Lapointe c. Chen*, 2019 QCCA 1400, par. 47.

[176] L'auteur Lessard⁴⁹ dit ceci :

« [Page 160]

Nous venons de voir que l'article 59.2 sert principalement à s'assurer qu'aucun acte dérogatoire n'échappera à la sanction disciplinaire pour la seule raison que le législateur a fait défaut d'identifier au préalable le comportement reproché au professionnel, un peu comme les **articles 1457 et 1458 C.c.Q.** viennent à la rescousse des justiciables en responsabilité civile lorsque aucun recours spécifique n'est à leur disposition. Seulement, il est difficile de prévoir quelles sont les limites d'une infraction telle que celle que l'on retrouve à l'**article 59.2** parce qu'elle fait référence à des notions si peu tangibles. Voyons si la jurisprudence peut nous aider à délimiter cette obligation qu'ont tous les professionnels de ne pas porter atteinte à l'honneur, la dignité ou la discipline de leur profession. »

(Nous soulignons)

[177] Mais examinons tout de même ce manquement général invoqué.

[178] Pour constituer un manquement déontologique à l'honneur et la dignité, il est nécessaire qu'on y retrouve certains attributs, selon ce qui découle des propos de l'auteur Lessard :⁵⁰

« p.161 En ce qui concerne les raisons invoquées pour reconnaître un acte comme étant dérogatoire à l'honneur, la dignité ou la discipline de la profession, elles se ressemblent davantage et vont toutes plus ou moins dans le même sens. Ainsi, on justifie la reconnaissance d'un acte contraire à l'article 59.2 par le fait qu'il nuit à l'image ou la réputation de l'*ensemble* de la profession, qu'il est d'une gravité certaine ou qu'il attaque l'essence même de la profession. »

[179] Ainsi, un manquement à l'honneur et la dignité requiert que l'acte dérogatoire revête un degré de gravité ou encore doit-il être une attaque à l'essence même de la fonction ou nuise à son image.

[180] À cet égard, un mot sur l'article 305.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁵¹, qui prévoit ceci :

⁴⁹ Précité, note 47.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ RLRQ, chapitre E-2.2.

« Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne dont la conduite porte sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction.

L'inhabilité subsiste jusqu'à l'expiration d'une période de cinq ans après le jour où le jugement qui déclare la personne inhabile est passé en force de chose jugée, à moins que le jugement ne fixe une période plus courte. »

(nous soulignons)

[181] La référence, dans cet article, aux mots « porte sérieusement atteinte » n'écarte pas, selon le Tribunal, l'exigence de la gravité d'un acte pour qu'il soit dérogatoire à l'honneur et la dignité, stipulée dans un code d'éthique. En fait, le critère de la gravité est incontournable, puisqu'un acte contraire à l'honneur et la dignité de la fonction d'élu doit entacher la fonction ou encore constituer une atteinte à son image.

[182] De même, ces notions d'honneur et de dignité sont en relation directe avec la confiance du public, selon le même auteur⁵² :

« [Page 150]

Du côté de la jurisprudence, les tribunaux supérieurs n'ont fourni que quelques bribes éparses sur la notion de dignité professionnelle, laissant aux conseils de discipline l'entière responsabilité de définir au cas par cas ce qui constitue une atteinte à ces notions lorsque celle-ci n'est pas expressément identifiée comme telle par le législateur. Ainsi, le Tribunal des professions nous enseigne que la dignité professionnelle, qui varie d'un ordre à l'autre, « est en lien direct avec la confiance du public dans la profession, la protection du public, l'honneur des membres de l'Ordre et la rectitude morale des professionnels » [notes omises]. »

[183] Les mots (c'est qui l'innocent ?) ont-ils cette gravité qui compromettrait la confiance envers les institutions municipales?

[184] Ces mots énoncés dans le contexte de l'expression d'une opinion politique d'un élu municipal, qui dénonce ce qu'il estime être le bâillonnement d'une activiste environnementale, n'amèneraient pas une personne raisonnable à conclure que l'élu a porté atteinte à l'honneur et la dignité de la fonction, puisque nous avons déjà conclu à leur acceptabilité, en application de ce test.

[185] Il s'agit de mots certes forts, comme l'avons dit, mais visant à défendre une idéologie légitime.

⁵² Id.

[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 Héту, 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 ? 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).

[188] En vertu de ce premier critère, le Tribunal doit déterminer si le geste reproché est objectivement dérogatoire à l'honneur et la dignité sous le cadre général de la LEDMM.

[189] Il est admissible qu'un langage abusif puisse objectivement porter atteinte à l'honneur et 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. Mais, tout écart de langage, qui demeure dans ce qui est acceptable, ne déconsidère pas d'emblée la confiance envers un élu ou les institutions, comme nous l'avons établi lors de l'examen des questions en litige 1 et 2.

[190] De plus, on doit aussi considérer le contexte du geste, pour l'évaluation de son caractère objectif.

[191] En effet, dans la décision *Martineau*,⁵³ le Conseil de l'ordre des ingénieurs devait se demander si le comportement reproché était objectivement dérogatoire et a conclu qu'ayant été fait dans un contexte électoral, il ne l'était pas.

[192] Ici, la dénonciation par l'élu d'une censure qu'il estime être faite à une citoyenne, en est le contexte.

[193] Les paroles de l'élu ne sont objectivement pas dérogatoires, tant par leur teneur que leur contexte.

[194] Le deuxième critère exige que l'écart soit suffisamment grand pour justifier une sanction déontologique. Ici, certainement pas quand on examine le geste reproché. Il n'a pas la gravité requise ou encore n'attaque pas l'essence même de la fonction. Nous référons une fois de plus à notre analyse, qui conclut à la légitimité des propos dans le contexte établi. Il est en effet légitime pour un élu de se questionner sur un acte posé par la Ville, qu'il estime porteur de conséquences néfastes sur la démocratie. Il ne déshonore pas sa fonction, même si son vocabulaire est inapproprié, mais qu'il demeure acceptable. On s'attend d'un élu qu'il prenne position. Les mots utilisés n'ont pas l'écart suffisant pour sévir.

[195] Si ces mêmes mots, dans le même contexte, avaient été accompagnés d'une menace envers la personne qui a pris la décision, le caractère indigne de la fonction d'élu pourrait être en cause.

[196] Mais ici la situation est autre. Aucune menace n'a été formulée, et l'appréhension de M^e Saulnier de croiser l'élu dans les corridors, est subjective. En effet, l'élu ne la visait pas par ses propos et de plus il n'a aucunement tenté de la contacter.

[197] Le troisième critère exige que l'élu ait adopté le comportement reproché. Comme nous avons conclu que le geste reproché, soit d'avoir été irrespectueux envers un membre de l'administration n'a pas été posé, il est clair qu'il ne peut y avoir manquement à l'honneur et la dignité envers ce même membre de l'administration, dans le même contexte.

[198] Le fardeau ne preuve n'a pas été rencontré par la DEPIM.

[199] Les propos reprochés à l'élu Tremblay ne constituent pas une atteinte à l'honneur et la dignité de la fonction.

⁵³ *Ingénieurs (Ordre professionnel des) c. Martineau*, [2011] CanLII 101162 (QC CDOIQ), par. 424 et 425.

CONCLUSION

[200] Le Tribunal conclut que Luc Tremblay, conseiller municipal de la Ville de Trois-Rivières, n’a pas commis les manquements qui lui sont reprochés, soit d’avoir tenu des propos irrespectueux envers un membre de l’administration municipale et d’avoir manqué à l’honneur et la dignité de sa fonction d’élu en tenant ces mêmes propos.

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **CONCLUT QUE** Luc Tremblay, conseiller municipal de la Ville de Trois-Rivières, n’a pas commis les manquements reprochés à l’encontre des articles 10 et 11 du *Code d’éthique et de déontologie des élus de la Ville de Trois-Rivières*.

SB/md

SANDRA BILODEAU
Juge administratif

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

M^e Ariane Gagnon
M^e Julius Grey
Sasha Fortin-Ballay, stagiaire
Grey & Casgrain s.e.n.c.
Procureurs de l’élu visé

Audience tenue à Montréal, les 24 et 25
janvier 2024

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