

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-074620-124

DATE : 24 février 2014

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE STÉPHANE SANSAÇON, J.C.S.

YVAN PINSONNEAULT

Demandeur

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Défendeur

et

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

Défenderesse

JUGEMENT

[1] Le demandeur, qui occupe la fonction de conseiller municipal à la municipalité d'Ange-Gardien depuis le 28 mars 1983 et en est le maire depuis le 3 novembre dernier, demande l'annulation du huis clos décrété par l'article 24 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (la *Loi*). Il demande de plus l'annulation d'une ordonnance de confidentialité, de non-divulgation et de non-publication émise par la Commission municipale du Québec le 4 avril 2012.

[2] Monsieur Pinsonneault fait l'objet d'une enquête instituée par la Commission municipale du Québec à la demande du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, à la suite d'une plainte logée par un tiers contre lui. Cette plainte reproche à M. Pinsonneault d'avoir manqué à une ou plusieurs règles du Code d'éthique et de déontologie adopté par la municipalité deux ans plus tôt.

[3] La *Loi* prévoit qu'au terme de son enquête, laquelle doit, selon ce que prévoit son article 24, se tenir à huis clos, et au cours de laquelle le membre du conseil visé peut présenter « une défense pleine et entière », la Commission peut imposer des sanctions à M. Pinsonneault si elle conclut qu'il a manqué à une règle du Code.

[4] Aussitôt mandatée, la Commission avise² M. Pinsonneault dans une lettre qu'elle « *enquêtera sur cette demande aux fins de déterminer si vous avez commis un ou des manquements à votre code d'éthique et de déontologie et si des sanctions doivent être imposées, le cas échéant* ». Cette lettre l'avise de plus que la Commission a, le même jour, rendu *proprio motu* une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication qui l'enjoint, comme elle enjoint toute autre personne, de ne pas dire ou dévoiler quoi que ce soit sur l'enquête, à qui que ce soit.

[5] M. Pinsonneault, qui entend présenter une défense, entend se plier au processus mais s'objecte au fait que l'audition qui se tiendra lors de l'enquête se déroule à huis clos tel que le prévoit l'article 24 de la *Loi*.

[6] Pour les motifs qui sont exposés ci-après, le huis clos décrété à l'article 24 de la *Loi* sera en partie annulé puisqu'il a pour effet de priver le demandeur de son droit à une audition publique, règle consacrée par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*³.

[7] De plus, l'ordonnance de confidentialité, de non-divulgence, de non-publication et de non-diffusion rendue le 4 avril 2012 par la Commission municipale du Québec, sera aussi annulée, puisqu'elle a été rendue sans examen préalable des critères applicables en telle matière, lesquels sont définis par la Cour suprême du Canada.

Les faits

A) La loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

[8] La *Loi* en vertu de laquelle M. Pinsonneault est soumis à l'enquête en question a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 30 novembre 2010 et a été sanctionnée le 2 décembre suivant. Cette loi a pour but premier d'obliger le Conseil de toutes les municipalités de la province à adopter un code d'éthique et de déontologie

² Pièce P-2.

³ L.R.Q. chap. C-12.

des élus municipaux⁴, lequel doit reproduire les principales valeurs qu'indique la *Loi*, puis prévoir des règles déontologiques auxquelles les élus doivent se soumettre.

[9] La *Loi* indique⁵ quelles sont les valeurs qui devront nécessairement se trouver dans chacun des codes, par exemple « l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité », « l'honneur rattaché aux fonctions de membres d'un conseil de la municipalité », « la prudence dans la poursuite de l'intérêt public », « la loyauté envers la municipalité », etc. L'article 4 précise que ces valeurs devront guider les membres du Conseil dans l'appréciation des règles de déontologie qui sont applicables à eux dans une section subséquente du code. L'article 25 ajoute que, le cas échéant, ces mêmes valeurs serviront aussi à la Commission municipale afin de la guider dans l'appréciation des règles déontologiques, lors de toute enquête.

[10] Quant aux règles déontologiques elles-mêmes, la *Loi* prévoit⁶ qu'elles ont pour but de guider la conduite d'un membre du Conseil pendant et à la suite de son mandat, et, notamment, de prévenir toute situation où l'intérêt personnel du membre du Conseil pourrait influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions, créer du favoritisme, causer des malversations, des abus de confiance et autres inconduites.

[11] La *Loi* prévoit par ailleurs les mécanismes d'application et de contrôle des règles déontologiques que comportent ces codes, une fois adoptés. L'article 20 prévoit que toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code, peut en saisir le ministre au plus tard dans les trois ans qui suivent la fin du mandat de ce membre. Cette demande doit être écrite, assermentée, motivée et être accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif.

[12] Le ministre dispose d'un délai de 15 jours ouvrables de la réception de la plainte, ou du moment où elle est complétée, le cas échéant, pour en faire l'examen préalable, bien que ce délai ne soit pas de rigueur⁷. Si le ministre est d'avis que la demande est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée, ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements ou les documents que peut lui demander le ministre, ce dernier peut la rejeter, auquel cas il en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande⁸.

[13] Si, au contraire, le ministre ne rejette pas la demande, il la transmet à la Commission municipale du Québec pour enquête et en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande⁹.

⁴ Article 3.

⁵ Article 4.

⁶ Article 5.

⁷ Article 20, alinéa 3.

⁸ Article 21.

⁹ Article 22.

[14] Deux membres de la Commission municipale du Québec enquêtent sur la demande, dont l'un doit être son vice-président affecté aux dossiers relatifs à l'éthique et à la déontologie en matière municipale et l'autre, un avocat ou un notaire¹⁰.

[15] Les articles 24 et 26 de la *Loi* régissent le mode de fonctionnement de la Commission durant son enquête :

Art. 24. La Commission tient son enquête à huis clos. Elle permet au membre du conseil de la municipalité visé par la demande de présenter une défense pleine et entière. Elle lui donne notamment l'occasion de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu:

1° d'abord sur la question de déterminer s'il a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie;

2° puis, après lui avoir fait part de sa conclusion et des motifs à cet égard, sur la sanction qui pourrait lui être imposée.

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

[16] Ces sanctions qui peuvent être imposées par la Commission au membre du Conseil municipal qu'elle reconnaît fautif, sont mentionnées à l'article 31 de la *Loi* :

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

1° la réprimande;

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

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

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

3° le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement à une règle prévue au code, comme

¹⁰ Article 23.

membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;

4° la suspension du membre du conseil pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours, cette suspension ne pouvant avoir effet au-delà du jour où prend fin son mandat.

Lorsqu'un membre d'un conseil est suspendu, il ne peut siéger à aucun conseil, comité ou commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme, ni recevoir une rémunération, une allocation ou toute autre somme de la municipalité ou d'un tel organisme.

[17] Enfin, dans le cas où la Commission impose la remise ou le remboursement d'une somme d'argent ou d'un bien, la municipalité, bénéficiaire de cette remise ou de ce remboursement, peut faire homologuer la décision de la Commission par la Cour supérieure ou la Cour du Québec, selon le montant ou la valeur en cause. Cette décision est alors exécutoire comme un jugement de ce tribunal en matière civile¹¹.

B) Le cheminement de la plainte dirigée contre M. Pinsonneault

[18] Le 13 février 2012, le plaignant transmet sa plainte au Bureau du Commissaire aux plaintes du ministère des Affaires municipales, et y allègue qu'une conduite du demandeur, alors conseiller à municipalité d'Ange-Gardien, aurait été dérogoire aux règles de conduite du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité d'Ange-Gardien* adopté par le conseil de cette municipalité¹² deux mois plus tôt.

[19] Après son examen préalable, le ministre décide de ne pas rejeter la plainte et plutôt, la transmet à la Commission municipale du Québec pour enquête¹³.

[20] Le 4 avril suivant, la Commission municipale informe par lettre¹⁴ le demandeur qu'une enquête a été ouverte à son sujet, et qu'elle a rendu une ordonnance :

En date de ce jour, les juges administratifs saisis de ce dossier, ont rendu une ordonnance de confidentialité, de non divulgation et de non publication dont une copie est jointe à la présente afin que vous en preniez connaissance. Notamment, en vertu de cette ordonnance, l'identité de la personne visée par la demande d'enquête ainsi que la personne qui a fait la demande sont confidentielles, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être rendues publiques durant le processus d'enquête.

[21] L'ordonnance en question se lit de la façon suivante :

¹¹ Article 32.

¹² Pièce P-3.

¹³ Cette lettre n'a pas été produite.

¹⁴ Pièce P-2.

[1] **CONSIDÉRANT** que la Commission municipale du Québec (la Commission) enquête dans le présent dossier afin de décider si la personne faisant l'objet de la demande a contrevenu à son code d'éthique et de déontologie, et le cas échéant, déterminer la sanction qui doit lui être imposée, conformément à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (la Loi);

[2] **CONSIDÉRANT** qu'il est dans l'intérêt public que l'enquête se déroule sans que la personne ayant déposé la demande d'enquête, la personne faisant l'objet de la demande d'enquête ou les témoins, ne subissent de pression ou d'influence;

[3] **CONSIDÉRANT** qu'il est dans l'intérêt public, afin de rencontrer les objectifs de la Loi, que l'identité de la personne faisant l'objet de la demande, soit protégée durant l'enquête que la Commission fait à son sujet;

[4] **CONSIDÉRANT** qu'il est dans l'intérêt public, afin de rencontrer les objectifs de la Loi, que l'identité de la personne ayant déposé la demande, soit protégée durant l'enquête de la Commission;

[5] **CONSIDÉRANT** qu'il est dans l'intérêt public que l'identité des témoins, le contenu ou la teneur de leur témoignage soient protégés durant l'enquête de la Commission;

[6] **CONSIDÉRANT** qu'il est primordial pour la bonne marche de l'enquête et la recherche de la vérité, que la Commission rende les ordonnances suivantes;

[7] **CONSIDÉRANT** qu'en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹⁵, les juges administratifs soussignés, disposent de tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant à terme.

EN CONSÉQUENCE, les juges administratifs soussignés émettent une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à décision finale dans le présent dossier;

ORDONNE à quiconque :

- a) de ne pas dévoiler d'aucune façon et
- b) de ne pas diffuser publiquement, que ce soit oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé

l'identité de la personne faisant l'objet de la présente enquête;

¹⁵ L.R.Q., chapitre C-37.

ORDONNE à quiconque :

- a) de ne pas dévoiler d'aucune façon et
- b) de ne pas diffuser publiquement, que ce soit oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé

l'identité de la personne ayant déposé la demande d'enquête;

ORDONNE à quiconque :

- a) de ne pas dévoiler d'aucune façon et
- b) de ne pas diffuser publiquement, que ce soit oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé

l'identité des personnes qui témoigneront lors de l'enquête tenue dans le présent dossier ainsi que le contenu ou la teneur de leur témoignage;

ORDONNE à quiconque :

- a) de ne pas dévoiler d'aucune façon et
- b) de ne pas diffuser publiquement, que ce soit oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé

tous les documents, pièces ou extraits audio, vidéo ou numériques relatifs à l'enquête de la Commission et qui sont déposés ou produits dans le cadre de l'enquête ou qui en font partie;

ORDONNE à quiconque :

de ne pas dévoiler d'aucune façon la preuve administrée devant nous dans le cadre des audiences afin qu'elle soit et demeure confidentielle;

ORDONNE à quiconque :

de ne pas dévoiler d'aucune façon que toutes les transcriptions sténographiques et l'enregistrement des séances de la Commission afin qu'ils soient et demeurent également confidentiels et qu'ils ne puissent être divulgués, communiqués ou diffusés à des tiers;

AUTORISE :

Toutes les personnes qui nous assistent, pour les fins de l'enquête de la Commission, à communiquer des renseignements, documents ou transcriptions sténographiques visés par la présente ordonnance si cela s'avère nécessaire pour la poursuite de l'enquête ou dans le cadre de la communication de la preuve ou d'une autre mesure d'équité procédurale;

Quiconque fait défaut de respecter la présente ordonnance est susceptible de commettre un outrage au tribunal et passible des sanctions prévues par la *Loi sur les Commission (sic) d'enquêtes*.

¹ L.R.Q. 2010. c. 27.

[22] Est joint à cette lettre un feuillet explicatif intitulé « Information à l'élu sur le processus d'enquête et de décision en matière d'éthique et de déontologie municipale »¹⁶. Ce document, préparé par la Commission municipale et vraisemblablement transmis à tous les élus visés par une telle enquête, explique la nature de l'enquête et son déroulement, et comporte la mention suivante :

L'enquête et les audiences de la Commission tenues dans le cadre des demandes en matière d'éthique et de déontologie municipale, se déroulent à huis clos. Cela signifie que le public n'est pas admis et ne peut assister aux audiences.

L'identité de la personne visée par la demande d'enquête est confidentielle, ce qui signifie que votre nom ne peut être divulgué ou rendu public durant le processus d'enquête. Toutefois, votre identité sera divulguée lorsque la Commission rendra sa décision, puisque le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité a l'obligation de déposer la décision de la Commission à la première séance ordinaire du conseil suivant sa réception.

(Nous soulignons)

[23] Le 22 mai suivant, les procureurs de M. Pinsonneault transmettent à la Commission une lettre l'informant de leur avis à l'effet que l'ordonnance du 4 avril serait illégale et nulle, entre autres parce qu'elle porte atteinte «à ses droits fondamentaux à la libre expression». Ils soumettent de plus que cette ordonnance porterait atteinte à son droit à une défense pleine et entière, parce qu'elle l'empêche de présenter au conseil municipal une demande d'assumer sa défense tel que le prévoit l'article 604.6 de la *Loi sur les cités et villes* [sic]¹⁷. L'élu doit¹⁸ en effet, au moment des délibérations

¹⁶ Pièce P-2 en liasse.

¹⁷ La municipalité étant régie par le *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1, ce droit aux frais de défense se retrouve plutôt aux articles 711.19.1 et ss. de ce code.

¹⁸ Art. 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2.

portant sur ses frais de défense, informer le conseil de la nature de l'intérêt qui l'empêche de voter sur la question soumise au vote, en l'espèce la nature de la plainte logée contre lui, ce qui, s'il le faisait, le rendrait en conflit avec l'ordonnance prononcée par la Commission.

[24] La question est débattue par le procureur de M. Pinsonneault lors d'une conférence de gestion le 29 mai. Le 14 juin suivant¹⁹, la Commission transmet au procureur du demandeur une lettre par laquelle elle indique avoir communiqué avec le plaignant « afin de vérifier s'il avait quelques objections que ce soit à la modification ou la levée de l'ordonnance », et que ce dernier lui a répondu « qu'il désire que l'ordonnance continue de s'appliquer ». La Commission informe de plus le procureur du demandeur qu'elle envisage la possibilité de modifier son ordonnance, mais « uniquement aux fins de l'exercice de son droit à une défense pleine et entière et de la demande qu'il entend faire à la Municipalité pour le paiement de ses frais juridiques ».

[25] Le 3 juillet, la Commission municipale modifie son ordonnance du 4 avril précédent et autorise²⁰ le demandeur à divulguer et à communiquer à ses procureurs, nommément identifiés à l'ordonnance, les informations et documents visés par l'ordonnance mais « *uniquement dans le cadre et pour les fins de l'exercice de son droit à une défense pleine et entière* », et autorise ces derniers à utiliser ces renseignements et ces documents « *uniquement dans le cadre et pour les fins de l'exercice du droit à une défense pleine et entière de leur client et de l'exécution de leur mandat* ». De plus, elle autorise le demandeur ou ses procureurs à informer la municipalité « *qu'il fait l'objet d'une enquête en éthique et déontologie en matière municipale et à leur fournir à cet effet les informations strictement nécessaires aux fins de l'application des dispositions des articles 711.19.1 et suivants du Code municipal, sans toutefois mentionner le nom du demandeur* ».

[26] Puis, un journaliste d'un hebdomadaire local décrit, « selon nos sources »²¹, ce que serait la nature du comportement reproché au demandeur, information pourtant sensée être confidentielle. Interrogé de toutes parts, M. Pinsonneault ne peut le confirmer, ni le réfuter, et ne peut donner sa version des faits à quiconque, à défaut de quoi il se placerait en situation de contravention à l'ordonnance de la Commission municipale du 4 avril.

[27] Le 9 novembre, le demandeur fait émettre sa requête demandant l'annulation du huis clos imposé par l'article 24 de la *Loi* et de l'ordonnance de la Commission municipale du 4 avril. L'avis au Procureur général du Québec est signifié le mois suivant.

¹⁹ Pièce P-11.

²⁰ Pièce P-11.

²¹ Pièce P-8.

La position des parties et les questions en litige

[28] Le demandeur soumet par sa requête, qu'à titre de défendeur à une poursuite à caractère pénal, en vertu de laquelle il est passible d'importantes sanctions si un manquement à une règle lui est imputé, il a droit à un procès public, tel que le prévoient les articles 11 *d)* de la *Charte canadienne des droits et libertés*²² et 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

[29] À propos de l'ordonnance, le demandeur soumet qu'elle doit aussi être déclarée illégale parce que la Commission municipale l'a prononcée de façon accessoire au huis clos stipulé par la *Loi*. Il propose de plus que cette ordonnance est illégale puisqu'elle a été rendue sans que la Commission n'ait analysé au préalable les critères énoncés par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Dagenais* et *Mentuck* et applicables en telle matière.

[30] Le PGQ plaide de son côté que le huis clos qu'impose l'article 24 de la *Loi* ne contrevient ni à l'article 11 *d)* de la Charte canadienne, ni à l'article 23 de la Charte québécoise, puisque la Commission n'est pas un tribunal, pas plus que l'enquête de la Commission n'est un procès ou une audition, au sens de ces chartes. Partant, le demandeur ne peut prétendre bénéficier des droits qu'accordent ces lois.

[31] À propos de l'ordonnance, le PGQ ne conteste pas la proposition du demandeur à l'effet que l'ordonnance apparaît relever d'un automatisme et reconnaît que le test qui s'applique est celui des arrêts *Dagenais* et *Mentuck*, mais ajoute du même souffle que l'illégalité de l'ordonnance, si elle est prononcée par le Tribunal, n'affecte en rien la légalité du huis clos décrété par l'article 24 de la *Loi*.

[32] Voyons ce qu'il en est.

Analyse

A) La validité de l'article 24 de la Loi

[33] Toute personne qui fait face à une demande ou à une accusation a droit à ce que le processus auquel elle fait face soit transparent et que son procès se déroule publiquement, au vu et au su de tous, de façon à ce que tous puissent être convaincus que justice aura été rendue – ou au contraire, qu'elle ne l'aura pas été, ce qui accroît la légitimité du processus. Ce droit est au cœur de notre système de justice.

[34] L'importance de ce droit a été reconnue à plusieurs occasions dans le contexte de son corollaire, celui de la publicité des débats judiciaires, reconnue de longue date et

²² *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.U.), 1982, c.11.

réitérée sans relâche. Dans *Société Radio-Canada c. Canada (Procureur général)*²³, la juge Marie Deschamps de la Cour suprême du Canada formulait ce principe de la façon suivante :

[1] Le principe de la publicité des débats judiciaires revêt une importance cruciale dans une société démocratique. Il garantit aux citoyens l'accès aux tribunaux, leur permettant ainsi de commenter le fonctionnement de ces institutions et les procédures qui s'y déroulent. L'accès du public aux tribunaux assure également l'intégrité des procédures judiciaires en ce que la transparence qu'il génère garantit que justice est rendue non pas de manière arbitraire, mais bien conformément à la primauté du droit.

[35] Quinze ans plus tôt, le juge La Forest de cette même cour le formulait dans les termes suivants dans *Société Radio-Canada c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*²⁴:

22. L'importance de garantir que la justice soit rendue en audience publique n'a pas seulement survécu, elle est devenue [TRADUCTION] "l'une des caractéristiques d'une société démocratique"; voir *Re Southam Inc. and The Queen (No. 1)* (1983), 41 O.R. (2d) 113 (C.A.), à la p. 119. Le principe de la publicité des procédures judiciaires, considéré comme le "souffle même de la justice" et la "garantie des garanties", fait en sorte que la justice est administrée de manière non arbitraire, conformément à la primauté du droit. Dans l'arrêt *Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. MacIntyre*, (1982) 1 R.C.S. 175, il a été jugé que la publicité est la règle et le secret l'exception, situation qui favorise la confiance du public dans la probité du système judiciaire et la compréhension de l'administration de la justice.

[36] La règle qui veut que les procès soient publics dans une société libre et démocratique se comprend aisément : il faut non seulement que justice soit rendue, mais de plus, qu'elle le soit au vu et au su de tous, de façon à ce que les agissements de tous les acteurs, qu'ils soient demandeur, défendeur, accusé, témoin, décideur ou juge, puissent être jugés tant par ceux qui assistent au processus que par ceux qui en seront informés par le reportage des journalistes et autres représentants des médias qui ont la charge et la responsabilité de diffuser cette information.

[37] En d'autres mots, comme le souligne la Cour suprême, la liberté des individus d'échanger de l'information, d'exprimer des vues et de critiquer les institutions de l'État constitue, dans une société vraiment démocratique, une garantie contre la tyrannie de l'État et la corruption²⁵.

²³ [2011] 1 R.C.S. 19.

²⁴ [1996] 3 R.C.S. 480. Voir également: *A.B. c. Vaillancourt*, [2010] QCCS 469, par. 11.

²⁵ *Ibid*, par. 18.

[38] Ceci explique pourquoi les chartes canadienne et québécoise codifient le droit à une audition publique dans les circonstances particulières et distinctes que chacune de ces chartes prévoient:

Charte canadienne des droits et libertés :

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

11. Tout inculpé a le droit:

[...]

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

[...]

Charte des droits et libertés de la personne :

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

56. 1. Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, dans le chapitre III de la partie II ainsi que dans la partie IV, le mot «tribunal» inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires.

[39] Si la règle est la publicité des débats, l'importance de l'exception ne doit pas être sous-estimée. Il est, à l'occasion, primordial que certains débats se déroulent à huis clos, tel en certaines matières familiales ou de la jeunesse. Dans ces cas, la loi y pourvoit expressément, et rend même inapplicables, au besoin, les droits prévus à la Charte québécoise²⁶.

[40] De façon similaire, lorsque la règle veut qu'une audition soit publique, le juge ou autre décideur pourra, s'il est investi du pouvoir, rendre une ordonnance de huis clos ou de non-publication, mais, dans ces cas, uniquement après qu'il aura scruté les faits de la demande à la lumière des critères développés par la Cour suprême du Canada, afin de s'assurer que l'ordonnance ne brime pas indûment les droits que protègent les chartes. Cela fait de plus en sorte que la décision qui sera rendue, bien que discrétionnaire, ne relève pas de l'arbitraire.

[41] Ce ne sont pas tous les processus décisionnels qui sont visés par le principe de la publicité des débats et son corollaire, le droit à un procès public, que prévoient les articles 11 d) de la *Charte canadienne des droits et liberté* et 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ; encore faut-il que le processus analysé cadre avec ceux que mentionnent ces articles.

[42] En l'espèce, le PGQ plaide que le demandeur ne peut faire appel aux chartes afin de demander l'annulation de l'article 24 de la *Loi*, puisque l'« enquête » qui se tiendra ne peut se qualifier de « procès » ni d'« audition » et parce que le demandeur n'est pas un « inculpé » au sens de la Charte canadienne, pas plus que la Commission n'est un « tribunal » au sens de la Charte québécoise.

[43] Voyons d'abord ce qu'il en est en regard de la Charte canadienne.

Le droit du demandeur à un procès public en vertu de la Charte canadienne

[44] La Cour suprême du Canada a analysé la portée de la Charte canadienne sur cette question dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth*²⁷. Une plainte, logée en matière disciplinaire contre un agent de la GRC, avait été débattue devant un inspecteur de ce même organisme. Après l'avoir reconnu coupable d'avoir commis une « infraction majeure ressortissant au service », l'inspecteur avait ensuite condamné l'agent à une amende de 300\$, mais aurait aussi bien pu le condamner à une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'une année.

²⁶ Par exemple, à l'article 13 *C.p.c.* en matière familiale.

²⁷ [1987] 2 R.C.S. 541.

[45] La question en litige consistait à déterminer si l'agent bénéficiait des droits prévus à l'article 11 de la Charte canadienne.

[46] La Cour suprême écrit que cet article doit recevoir une interprétation restrictive, du moins quant aux cas où il est susceptible de s'appliquer, et qu'en conséquence, l'article 11 ne doit s'appliquer qu' «aux infractions reconnues dans notre droit comme étant plus graves, les autres relevant plutôt du critère plus souple de la «justice fondamentale» énoncé à l'article 7 de la Charte²⁸.

[47] Selon la Cour, une affaire pourra donc relever de l'article 11 dans deux types de cas: le premier, lorsque l'affaire, par sa nature même, est criminelle ou qu'il s'agit d'une procédure criminelle ou quasi criminelle; le second, lorsqu'une déclaration de culpabilité «est susceptible d'entraîner une véritable conséquence pénale»²⁹.

[48] Dans le premier type de cas, une affaire sera considérée être de nature criminelle ou quasi criminelle si elle est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être public dans une sphère d'activité publique, par opposition aux «affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou correctrice et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée»³⁰. Une procédure de nature administrative engagée pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi serait donc une «affaire privée, interne ou disciplinaire», contrairement aux procédures relatives à des infractions criminelles au terme du *Code criminel* et à des infractions quasi criminelles prévues aux lois provinciales, lesquelles sont automatiquement assujetties à l'article 11.

[49] Bien que de façon succincte, la Cour donne certains indices qui permettent d'apprécier la véritable nature de la procédure.

[50] Par exemple, écrit la Cour, le fait que la procédure puisse mener à l'imposition d'une amende limitée, sans peine d'emprisonnement, est un indice qu'il pourra s'agir d'une procédure dont l'objet est le maintien de l'ordre dans une sphère d'activité privée et limitée. Le fait que l'amende ne soit pas versée au Fonds du revenu consolidé et qu'elle ait pour but d'atteindre un objectif particulier, constitue un autre indice fort que le processus dans son ensemble constitue une affaire de discipline interne ou privée non soumise à l'application de l'article 11³¹.

[51] Le deuxième type de cas qui fera en sorte que l'affaire relèvera de l'article 11 est celui qui, sans qu'il s'agisse du genre d'affaires classiques destinées à relever de l'article 11, comportera l'imposition de véritables conséquences pénales, telles

²⁸ À la page 558.

²⁹ Page 559.

³⁰ Page 560.

³¹ Page 561.

«l'emprisonnement ou une amende qui, par son importance, semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline à l'intérieur d'une sphère d'activité limitée»³².

[52] En cas de conflit, écrit la Cour, le critère de la «nature même» devra céder devant celui de la «véritable conséquence pénale»³³.

[53] Dans l'affaire en appel, la Cour suprême avait conclu que le procès auquel avait été soumis l'agent ne rencontrait pas le critère de la «nature même» mais rencontrait celui du critère de la «véritable conséquence pénale» étant donné que l'agent, à l'issue des procédures, risquait d'être privé de sa liberté.

[54] En l'espèce, le processus ne cadre avec ni l'un ni l'autre de ces critères.

[55] D'abord, la procédure engagée devant la Commission municipale ne satisfait pas au critère de la «nature même» puisqu'il ne comporte aucun des attributs d'un recours criminel ou quasi criminel.

[56] Ensuite, le code d'éthique et de déontologie auquel est soumis le demandeur a pour objet le maintien d'un certain type de discipline et le maintien de l'intégrité au sein de la municipalité. Puisqu'il a été rédigé et adopté par les membres de ce conseil municipal, il est donc conçu essentiellement pour régler la conduite des élus auxquels il s'applique, et ce, dans le seul cadre de leurs fonctions, ce qui permet de qualifier de limitée et privée la sphère d'activité à laquelle il s'applique. Ce code d'éthique et de déontologie ne vise pas à promouvoir l'ordre et le bien-être public dans une sphère d'activité publique, et le fait que la municipalité elle-même soit une personne morale à caractère publique n'y change rien.

[57] La portée des sanctions auxquelles l'élu est exposé constitue un autre indice de la nature du recours mu devant la Commission municipale: la municipalité est la seule bénéficiaire des sommes qui pourront être perdues par l'élu (le manque à gagner en cas de suspension de son droit de siéger) ou qu'il devra déboursier (le versement à la municipalité de l'avantage ou du profit que son geste lui aura procuré, de la marque d'hospitalité ou du don prohibé ou le remboursement de sa rémunération).

[58] De plus, bien que susceptibles d'atteindre des sommes substantielles, les sanctions auxquelles l'élu est exposé sont intimement liées à la nature de l'infraction constatée et s'éloignent en ce sens d'une sanction générale qui n'aurait comme objet que d'annoncer une désapprobation générale d'un comportement quasi criminel.

[59] Enfin, ces sanctions n'atteignent certainement pas le seuil critique requis par la Cour suprême qui permettrait de remplir le critère de la «véritable conséquence pénale» mentionné plus haut.

³² Pages 560-562.

³³ Page 562.

[60] Par conséquent, il faut conclure que l'article 11 de la Charte canadienne ne s'applique pas à l'enquête à laquelle est assujéti le demandeur, et que ce dernier ne bénéficie pas au droit à un «procès public» au sens de cette charte.

Le droit du demandeur à une audition publique de la cause en vertu de la Charte québécoise

[61] L'assemblée nationale du Québec a choisi d'adopter une charte distincte de la Charte canadienne. Bien que plusieurs des droits qu'elle reconnaît et des protections qu'elle accorde soient identiques ou similaires à ceux traités par la Charte canadienne, certains s'en démarquent de façon importante. Tel est ici le cas.

[62] L'article 23 de la Charte québécoise, sous le couvert du titre Droits judiciaires, prévoit à son premier alinéa ce qui suit:

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

[63] La portée de cet article de la Charte québécoise est beaucoup moins étroite que celle de l'article 11 de la Charte canadienne, en ce qu'elle ne se limite pas aux seules affaires criminelles ou quasi criminelles qui remplissent le critère de la «nature véritable» de la procédure ou encore celui de sa «véritable conséquence pénale».

[64] Sans qu'il soit nécessaire de traiter *in extenso* de sa portée, on peut dès à présent établir que l'article 23 englobe à la fois les auditions relevant de procédures criminelles et quasi criminelles et celles relevant de procédures pénales qui résultent d'une accusation, mais aussi toute audition, même civile³⁴, lors de laquelle l'objet est «la détermination [des] droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre» une personne.

[65] L'élargissement de la portée de l'article 23 découle aussi de la définition du mot «tribunal» de l'article 56 de cette charte:

56. 1. Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, dans le chapitre III de la partie II ainsi que dans la partie IV, le mot «tribunal» inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires.

[66] Lorsque la Commission municipale reçoit le mandat de tenir une enquête, ses membres sont investis de tous les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi*

³⁴ *Crane Canada inc. c. Sécurité nationale, compagnie d'assurances*, AZ-50286907, [2005] R.J.Q. 56, par.16.

sur les commissions d'enquête³⁵, sauf celui d'imposer une peine d'emprisonnement³⁶. Ainsi, en exerçant le mandat que lui confie le ministre, la Commission municipale exerce les pouvoirs que la loi attribue à une commission d'enquête, et par conséquent, elle exerce des fonctions quasi judiciaires³⁷ et se qualifie à titre de tribunal au sens de l'article 23 de la Charte québécoise.

[67] De plus, la Commission municipale, bien qu'exerçant en d'autres temps des fonctions administratives, exerce lors d'une enquête des fonctions sinon judiciaires, du moins quasi judiciaires³⁸ : elle détermine si le comportement du demandeur a été exercé en respect de ses obligations prévues à son code d'éthique et de déontologie, et, le cas échéant, lui impose des sanctions.

[68] En l'espèce, bien que la loi ne traite que de la tenue d'une «enquête» sans parler spécifiquement d'une audition, il ressort clairement qu'une telle audition doit se tenir, lors de laquelle la Commission entend les témoins et laisse au membre du conseil municipal visé par la procédure l'opportunité de présenter sa «défense pleine et entière». Cela apparaît du feuillet intitulé «Information à l'élu sur le processus d'enquête et de décision en matière d'éthique et de déontologie municipale» préparé par la Commission municipale³⁹, et du fait que la Commission elle-même, dans le cadre de son ordonnance du 4 avril 2012, annonce la tenue d'une telle audition alors qu'elle ordonne à quiconque «de ne pas dévoiler d'aucune façon la preuve administrée devant nous dans le cadre des audiences». Ce n'est donc que cette étape de l'enquête, l'audition ou les audiences, qui, en vertu de l'article 23, se doit d'être publique.

[69] Par ailleurs, le fait que la *Loi* n'identifie pas de poursuivant, de demandeur ou de requérant comme tel, contrairement à ce qui est prévu aux procédures régies par le *Code criminel*, le *Code de procédure pénale*⁴⁰ et le *Code de procédure civile*, n'affecte en rien le fait que la Commission municipale est investie de la mission de déterminer les droits et obligations du membre du conseil municipal. Dans cette optique, l'enquête que tient la Commission a un but bien précis : celui de déterminer si ce membre «a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie», que le ministre Lessard qualifie d'«accusation»⁴¹. Il n'est pas essentiel que la Commission municipale tranche un litige entre parties qui s'opposent pour conclure qu'elle exerce des fonctions quasi judiciaires⁴².

³⁵ L.R.Q., c. C-37.

³⁶ Art. 23 de la *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q., c. C-35.

³⁷ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6 ed., 2010, Éditions Yvon Blais, p. 110-111.

³⁸ 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par. 18-19; Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Édition Yvon Blais, 2008, pp. 1142 et 1143.

³⁹ Déjà cité.

⁴⁰ L.R.Q., c. C-25.1.

⁴¹ À sa réponse à M. François Picard, pièce D-1.

⁴² Patrice Garant, déjà cité, 106-107.

[70] Lorsque l'article 24 de la *Loi* spécifie que la Commission «permet au membre du conseil de la municipalité visé par la demande de présenter une défense pleine et entière» (les mots « présenter une défense pleine et entière» sont aussi indicatifs de la nature du processus), elle ne fait rien d'autre que de lui donner l'occasion de se défendre contre une accusation, accusation sans laquelle l'occasion de se défendre serait tout à fait inutile⁴³. Le fait que ce soit la Commission elle-même qui contrôle le processus, qui décide quelle preuve sera présentée, qui témoignera, quelles pièces seront déposées, et qui, ultimement, décidera s'il y a eu manquement et imposera la sanction, verdict à l'encontre duquel la *Loi* ne prévoit pas d'ailleurs la possibilité d'en appeler, n'y change rien.

[71] Ainsi, comme on peut le voir, le fait qu'il n'y ait pas comme tel de poursuivant n'a aucun impact sur le fait que le demandeur subira une audition lors de laquelle un tribunal agira afin de déterminer l'étendue de ses droits et obligations ou du bien-fondé de l'accusation portée contre lui.

[72] À propos du verdict, la *Loi* prévoit l'imposition de sanctions qui, sans rencontrer le critère de la «véritable conséquence pénale» mentionné plus haut lors de l'étude des critères d'application de l'article 11 de la Charte canadienne, ne doivent pas être minimisées.

[73] D'abord, la Commission municipale peut décider que les agissements du membre du conseil ont résulté en un profit pour ce membre, et peut le condamner à en verser la valeur à la municipalité.

[74] Ensuite, la Commission peut condamner le membre à payer à la municipalité les rémunérations, allocations et autres sommes qu'il aura perçues durant toute la période durant laquelle ce membre est reconnu avoir été en contravention à une règle prévue au Code de déontologie de la municipalité.

[75] De plus, bien que la Commission ne possède pas la compétence nécessaire pour disqualifier ou autrement retirer au membre le droit de siéger au sein d'un conseil municipal, comme peut le faire la Cour supérieure suivant une demande qui peut lui être présentée par exemple en vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*⁴⁴, elle peut suspendre ce membre et, pour une période pouvant aller jusqu'à 90 jours, lui retirer le droit de siéger au sein du conseil, de tout comité et de toute commission de la municipalité, et lui retirer le droit à toute rémunération et allocation durant cette période.

[76] Par ailleurs, la Commission municipale n'agit pas ici à titre d'organisme chargé de présenter ses recommandations à un autre organisme qui, lui, serait décisionnel. La

⁴³ Le ministre qualifie de «procès» l'audition devant la Commission municipale lors de son échange avec M. Lemieux, pièce D-1.

⁴⁴ L.R.Q., c. E-2.2, art. 308 et ss.

Commission municipale agit ici à titre de tribunal et, comme on l'a dit, sa décision est finale.

[77] À cet égard, il est instructif de noter que le texte de la *Loi* comporte des distinctions importantes lorsqu'on le compare au texte du Projet de loi initialement présenté, puisque le Projet de loi n'accordait pas à la Commission municipale un pouvoir décisionnel ni un pouvoir de sanction, mais uniquement un pouvoir de recommandation au conseil de la municipalité dont est issu l'élu visé par l'enquête. C'est, dans le projet de loi, à la municipalité qu'il revenait de décider si la sanction recommandée par la Commission municipale est infligée à l'élu, et ce, lors d'une assemblée publique du conseil⁴⁵. Il ressort de la transcription des débats que c'est suite aux représentations faites par certains intervenants qu'il a été décidé que la Commission municipale serait dotée du pouvoir non seulement de déterminer si l'élu a contrevenu aux règles déontologiques, mais aussi de lui infliger les sanctions qu'elle considère appropriées.

[78] Il importe aussi de noter que, dans le projet de loi, puisque la Commission municipale ne se voyait alors pas confier le pouvoir d'imposer des sanctions en cas de manquement par le membre du conseil municipal, le projet de loi ne prévoyait pas non plus le droit correspondant de l'élu « de présenter une défense pleine et entière ». La seule obligation de la Commission était alors de lui donner « l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents »⁴⁶.

[79] Cette évolution entre le projet de loi et la *Loi* appuie le rôle de tribunal que le législateur a voulu accorder à la Commission municipale, au sens des articles 23 et 56 de la Charte québécoise.

[80] Enfin, à ces éléments s'ajoute celui du stigma important qui apparaît nécessairement une fois la décision rendue par la Commission municipale, que celle-ci reconnaisse ou non que le membre du conseil a enfreint le code d'éthique et de déontologie de la municipalité.

[81] L'article 28 de la *Loi* prévoit que la décision de la Commission municipale est rendue publique au moment où le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité la dépose au Conseil à la première séance ordinaire suivant sa réception.

[82] Or, l'élu qui est reconnu avoir été en contravention du code et qui se voit condamné à ne plus siéger durant une certaine période et à payer une somme d'argent

⁴⁵ Art. 26 du Projet de loi : «Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement au code d'éthique et de déontologie, elle recommande au conseil de la municipalité concerné, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non pris les précautions raisonnables pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée».

⁴⁶ Art. 24 du Projet de loi.

à la municipalité, ne devrait pas, sauf circonstances spéciales, par exemple si une ordonnance de huis clos est valablement prononcée, avoir à expliquer après coup comment s'est déroulée l'audition.

[83] De la même façon, et à moins qu'une ordonnance à cet effet ait été prononcée, le public ne devrait pas avoir à s'interroger sur le déroulement à huis clos de l'audition, avec les risques que cela comporte que puisse être remise en question la justesse du processus faute d'avoir pu y assister, personnellement ou par l'intermédiaire de représentants des médias. Est-il nécessaire de souligner que si l'élu est blanchi à la suite d'un processus secret, le risque d'une telle remise question est encore plus élevé?

[84] Par conséquent, il apparaît clairement, tant par la méthode, la nature et les conséquences, que le demandeur est ici soumis à une audition tenue par un tribunal dont l'objet est de décider du bien-fondé de l'accusation portée contre lui d'avoir contrevenu au Code d'éthique et de déontologie, ou, certainement, de décider de la détermination de ses droits et obligations à l'égard de ce code, au sens de l'article 23 de la *Charte des droits des libertés de la personne*.

[85] Il y a donc ici clairement atteinte au droit du demandeur à une audition publique tel que le prévoit la Charte québécoise.

[86] Ceci étant décidé, voyons maintenant si une telle restriction aux droits du demandeur est justifiée au sens de l'article 9.1 de cette charte.

La justification de la mesure

[87] L'article 9.1 de la Charte québécoise prévoit que:

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

[88] La Cour suprême a déjà reconnu que cet article met en place une ouverture qui, si les conditions sont remplies, permet au législateur de porter atteinte à un droit fondamental reconnu par la charte, et que pour être légale, l'atteinte doit pouvoir être justifiée selon un test similaire à celui de l'arrêt *R. c. Oakes*⁴⁷ de cette même cour prononcé à l'égard de la Charte canadienne.

[89] Cette même cour a aussi reconnu que l'article 9.1 ne s'applique qu'aux libertés et droits fondamentaux prévus aux articles 1 à 9 seulement⁴⁸. Par conséquent, puisque le

⁴⁷ *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, par. 62 à 66; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1977] 3 R.C.S. 844, par. 104.

⁴⁸ *Ford*, déjà cité, par. 76; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790, p. 818.

droit à une audition publique est protégé à l'article 23 de la charte, l'article 9.1 ne peut être d'aucun secours au défendeur.

[90] Est-ce à dire que toutes les étapes de l'enquête se doivent d'être publiques? Le Tribunal ne le croit pas, étant donné que l'article 23 n'accorde ce droit qu'à l'étape de l'«audition», tel que l'a déjà reconnu la Cour suprême du Canada⁴⁹. L'article 24 de la *Loi* fera donc l'objet d'une interprétation atténuante de façon à ce qu'il ne s'applique pas à l'étape des audiences de l'enquête seulement⁵⁰.

B) La validité de l'ordonnance du 4 avril 2012

[91] La contestation de la validité de l'ordonnance prononcée par la Commission municipale le 4 avril 2012 repose sur l'argument qui veut qu'elle doive nécessairement être invalidée dès lors que la disposition de la *Loi* qui décrète le huis clos est annulée.

[92] Dans ses notes présentées aux fins de l'argumentation, le PGQ reconnaît que « les décisions de la Commission municipale doivent s'analyser en déterminant si le décideur a restreint un droit protégé par les Chartes de manière disproportionnée », et ajoute que « Dans l'analyse des ordonnances de la Commission, le Tribunal devrait se pencher sur le test *Dagenais/Mentuck* ».

[93] Ainsi, ni le demandeur, ni le PGQ, non plus que le procureur de la Commission municipale, ne traitent de la nature véritable de la demande d'annulation de cette ordonnance que présente le demandeur, tous semblant considérer que l'ordonnance est l'accessoire du huis clos et qu'elle doit par conséquent subir le même sort que la *Loi*.

[94] Or, les choses ne sont pas si simples qu'elles ne le paraissent.

[95] D'abord, le pouvoir que possède la Commission de rendre une telle ordonnance ne s'appuie pas sur l'article 24 de la *Loi*. L'invalidation de cet article n'entraîne donc pas automatiquement celle de l'ordonnance.

[96] Ensuite, la requête introductive d'instance du demandeur ne s'intitule pas « Requête en révision judiciaire » et ne réfère pas à l'article 846 *C.p.c.* D'ailleurs, aucune des parties n'a fait référence à cette procédure lors des plaidoiries, ni par conséquent des critères qui s'y rattachent. Aucune contestation rattachée à la nature de la procédure n'a donc été soulevée, les seuls arguments présentés l'ayant été à l'égard du bien-fondé des arguments de fond du demandeur.

⁴⁹ *Lac d'Amiante du Québec ltée c. 2858-0702 Québec inc.*, [2001] 2 R.C.S. 743, par.56, repris par la Cour d'appel dans *Crane Canada*, déjà cité, au par. 15.

⁵⁰ *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2002] 4 R.C.S. 3, 2002 CSC 75, aux par. 58 et ss.

[97] Le Tribunal empruntera donc la route que lui indiquent les parties, non pas parce que l'ordonnance est l'accessoire du huis clos qu'impose la *Loi*, mais parce qu'en l'espèce, elle y a été intrinsèquement rattachée. Le Tribunal souligne de plus qu'étant donné les faits particuliers de l'espèce, l'application du critère de la décision raisonnable développé par la Cour suprême dans *Dunsmuir*⁵¹ l'aurait amené à la même conclusion, puisque que la décision de la Commission municipale s'appuie sur une prémisse erronée, soit que ce type d'ordonnance peut être rendu par automatisme, ce qui constitue une lacune importante à la justification de la décision et en affecte la raisonabilité⁵².

[98] Comme on l'a dit, le PGQ admet que la validité de l'ordonnance dépend du résultat de son analyse faite en application du test *Dagenais/Mentuck* proposé par la Cour suprême, lequel veut qu'une telle ordonnance ne soit prononcée que si⁵³:

- a) elle est nécessaire pour écarter un risque sérieux pour la bonne administration de la justice, vu l'absence d'autres mesures raisonnables pouvant écarter ce risque;
- b) ses effets bénéfiques sont plus importants que ses effets préjudiciables sur les droits et les intérêts des parties et du public, notamment ses effets sur le droit à la libre expression, sur le droit de l'accusé à un procès public et équitable, et sur l'efficacité de l'administration de la justice.

[99] L'exercice du pouvoir discrétionnaire que possède la Commission municipale de rendre de telles ordonnances doit être compatible avec les chartes, compatibilité qui s'évalue en analysant ces lignes directrices énoncées dans les arrêts *Dagenais* et *Mentuck*, et raffinées par les arrêts subséquents de cette même Cour.

[100] Dans un arrêt ultérieur, *Société Radio-Canada c. Nouveau Brunswick (Procureur général)*⁵⁴, le juge La Forest traite plus en détail des éléments qui doivent être analysés par le juge ou autre décideur qui envisage de rendre une telle ordonnance. Avant de la rendre, le juge doit suivre les directives suivantes⁵⁵:

- a) le juge doit envisager les solutions disponibles et se demander s'il existe d'autres mesures de rechange raisonnables et efficaces;
- a) il doit se demander si l'ordonnance a une portée aussi limitée que possible; et
- b) il doit comparer l'importance des objectifs de l'ordonnance et de ses effets probables avec l'importance de la publicité des procédures et l'activité d'expression qui sera

⁵¹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] CSC 9.

⁵² *Jean c. Omegachem inc.*, [2012] QCCA 232, par. 32 à 34.

⁵³ *R. c. Mentuck*, [2001] R.C.S. 442, par. 32.

⁵⁴ [1996] 3 R.C.S. 480.

⁵⁵ *Ibid*, par. 69.

restreinte, afin de veiller à ce que les effets positifs et négatifs de l'ordonnance soient proportionnels.

[101] En l'espèce, avant de rendre l'ordonnance attaquée, la Commission municipale devait obligatoirement non seulement déterminer « s'il exist[ait] des mesures de rechange raisonnables, mais aussi limiter l'ordonnance autant que possible sans pour autant sacrifier la prévention du risque », et ce, afin de rencontrer à la fois le premier volet du critère de *Dagenais/Mentuck*, lequel reflète l'exigence de l'atteinte minimale de l'arrêt *Oakes*, et le deuxième volet, l'exigence de proportionnalité⁵⁶.

[102] Si, comme l'enseigne la Cour suprême, cette analyse doit être faite à chaque fois que le juge exerce son pouvoir discrétionnaire de restreindre la liberté d'expression de la presse durant les procédures⁵⁷, elle doit être faite avec autant, sinon plus de force lorsque le juge envisage de rendre une ordonnance encore plus coercitive qui, en plus, interdit à la personne visée par une « enquête » de parler à quiconque de quoi que ce soit en rapport avec ladite « enquête ».

[103] En l'espèce, tel qu'en fait foi le préambule de l'ordonnance, la Commission tenait pour acquis que l'audition se tiendrait nécessairement, étant donné l'article 24 de la *Loi*, à huis clos. Or, ce huis clos ne tient plus, d'où l'obligation qui s'impose dès lors à la Commission de reconsidérer sa décision, d'où le premier motif de nullité de cette ordonnance et le renvoi du dossier à la Commission pour fin de reconsidération.

[104] Mais il y a plus: même si l'article 24 de la *Loi* n'avait pas été annulé, l'ordonnance l'aurait tout de même été, pour les motifs qui sont énumérés ci-après.

[105] La Commission municipale a rendu l'ordonnance attaquée ex parte et avant même que le demandeur ne soit informé qu'elle avait été saisie de la demande d'enquête. Le demandeur n'a pas été consulté et n'a pu tenter de démontrer qu'une telle restriction à ses droits n'était pas nécessaire.

[106] Le pouvoir de la Commission de rendre une ordonnance de ce type *proprio motu* n'est pas ici remise en question⁵⁸. Ce qui l'est, c'est la façon dont ce pouvoir a été exercé.

[107] La *Loi* prévoyait, au moment où l'ordonnance fut rendue, que l'enquête devait se dérouler à huis clos, mais elle ne prévoyait pas que *tout* ce qui entoure l'enquête devait

⁵⁶ *Vancouver Sun (Re)*, [2004] CSC 43, par. 348.

⁵⁷ *Ibid*, par. 31.

⁵⁸ Sur l'ordonnance portant sur l'identité d'un plaignant, Guay, précité, par. 128 à 130 et *Latulippe c. Tribunal des professions*, J.E 98-1367.

demeurer strictement confidentiel, ni que le principal intéressé ne pouvait informer ses proches, les autres membres du conseil municipal ou même tout le public s'il le jugeait utile, du fait qu'il était visé par une telle enquête. Pourtant, c'est ce qu'a fait la Commission lorsqu'elle a rendu son ordonnance.

[108] Ce faisant, la Commission a donc jugé utile, même nécessaire, de rendre des ordonnances afin de limiter la liberté d'expression des personnes qu'elle vise, alors que le législateur n'a pas lui-même jugé utile d'intervenir, puisque la *Loi* n'empêche aucunement une personne de parler et commenter les accusations auxquelles elle doit répondre.

[109] La Commission avait le pouvoir d'aller plus loin que le législateur, vu le pouvoir qu'elle détient en cette matière. Toutefois, elle devait le faire en suivant les directives établies par la Cour suprême, et ce, à la lumière de la preuve, et non en s'appuyant sur de simples présomptions, et encore moins par automatisme.

[110] L'importance que de telles ordonnances ne soient rendues qu'à la suite d'une analyse rigoureuse et particulière de la preuve et des particularités de chaque dossier a été soulignée par le juge La Forest dans l'arrêt *Société Radio-Canada*⁵⁹, surtout lorsque, comme en l'espèce, le juge considère rendre l'ordonnance afin d'assurer la bonne administration de la justice: avant de rendre une telle ordonnance, le juge doit disposer d'une preuve suffisante démontrant que l'ordonnance est nécessaire, qu'à la lumière de cette preuve l'ordonnance aura une portée aussi limitée que possible et qu'il y a proportionnalité entre les effets bénéfiques de l'ordonnance et ses effets préjudiciables.

[111] En l'espèce, la preuve démontre que cet exercice n'a pas été fait par la Commission municipale avant qu'elle ne rende son ordonnance. Au contraire, la Commission prend pour acquis, sans preuve aucune, que la personne qui fait l'objet de l'ordonnance, et les témoins, subiront nécessairement des pressions et qu'il faut les en protéger, tout comme elle prend comme avérée, sans démonstration aucune, que l'identité de la personne visée par l'enquête doit être protégée. Pourtant, aucune présomption de cette nature n'existe en droit québécois.

[112] Mais il y a encore plus: la preuve démontre que la Commission municipale a rendu son ordonnance de façon automatique, dès qu'elle a reçu le mandat du ministre de procéder à une enquête. La mention que comporte le dépliant d'information transmis par la Commission municipale au demandeur, à l'effet que « l'identité de la personne visée par la demande d'enquête est confidentielle », ne peut d'ailleurs que découler de l'existence présumée d'une telle ordonnance, puisque la *Loi* n'a clairement pas cet effet. Cette mention ne trouve son sens que si des ordonnances du type de celle attaquée sont rendues par automatisme dans tous les dossiers, sans égard aux particularités de chacun.

⁵⁹ Aux par. 69 à 73.

[113] Le fait que la Commission rende ce type d'ordonnance de façon identique et automatique dans tous les cas où elle est mandatée afin de tenir une enquête apparaît aussi de la lecture de ses ordonnances rapportées et publiées⁶⁰, et dont le Tribunal doit prendre connaissance d'office. Toutes sont pratiquement identiques.

[114] Or, ce type d'ordonnance ne doit pas apparaître dans l'environnement judiciaire à la façon d'un automatisme, mais uniquement à la suite d'une analyse rigoureuse de la preuve, selon la grille des arrêts *Dagenais* et *Mentuck*⁶¹.

[115] Par conséquent, l'ordonnance doit être annulée.

[116] Puisque ce jugement décide de la question pour la première fois, l'effet de ce jugement à l'égard de l'ordonnance ne prendra effet que quarante-cinq jours après sa date, afin de permettre à la Commission municipale de reprendre l'exercice et de faire l'analyse des critères mentionnés, si elle juge approprié de le faire.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[117] **ACCUEILLE** la requête introductive d'instance;

[118] **DÉCLARE** nulle la première phrase de l'article 24 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* à l'égard de toute audience que peut tenir la Commission municipale du Québec dans le cadre de son enquête;

[119] **DÉCLARE** nulle l'ordonnance prononcée le 4 avril 2012 par les juges administratifs Thierry Usclat et Sylvie Piérard au dossier CMQ-64255 de la Commission municipale du Québec, l'effet du jugement à son égard ne prenant effet que le quarante-cinquième jour suivant la date du jugement;

⁶⁰ CMQ, n° CMQ-63969, 30 mars 2012, SOQUIJ AZ-50846325; CMQ, n° CMQ-63970, 30 mars 2012, SOQUIJ AZ-50846326; CMQ, n° CMQ-64197, 11 septembre 2012, SOQUIJ AZ-50896220; CMQ, n° CMQ-64261, 14 décembre 2012, SOQUIJ AZ-50922447; CMQ, n° CMQ-64306, 14 décembre 2012, SOQUIJ AZ-50922449; CMQ, n° CMQ-64443, 22 janvier 2013, SOQUIJ AZ-50931863; CMQ, n° CMQ-64381, 29 janvier 2013, SOQUIJ AZ-50934830; CMQ, n° CMQ-64405, 29 janvier 2013, SOQUIJ AZ-50934831; CMQ, n° CMQ-64360, 20 février 2013, SOQUIJ AZ-50940574; CMQ, n° CMQ-64289, 15 mars 2013, SOQUIJ AZ-50948417; CMQ, n° CMQ-64290, 22 mars 2013, SOQUIJ AZ-50952014; CMQ, n° CMQ-64246, 29 mai 2013, SOQUIJ AZ-50972712; CMQ, n° CMQ-64399, 31 mai 2013, SOQUIJ AZ-50972715; CMQ, n° CMQ-64349, 28 juin 2013, SOQUIJ AZ-50982446; CMQ, n° CMQ-64286, 28 juin 2013, SOQUIJ AZ-50982445; CMQ, n° CMQ-64445 et CMQ-64586, 28 juin 2013, SOQUIJ AZ-50982449; CMQ, n° CMQ-64257 et CMQ-64258, 20 août 2013, SOQUIJ AZ-51009849; CMQ, n° CMQ-64348, 22 août 2013, SOQUIJ AZ-50997818; CMQ, n° CMQ-64607 et CMQ-64608, 29 août 2013, SOQUIJ AZ-50999424; CMQ, n° CMQ-64198 et CMQ-64256, 15 octobre 2013, SOQUIJ AZ-51009848; CMQ, n° CMQ-64363, 10 décembre 2013 ; CMQ, n° CMQ-64893, 13 décembre 2013, SOQUIJ AZ-51038893; CMQ, n° CMQ-64571, 7 janvier 2014, SOQUIJ AZ-51033648; CMQ, n° CMQ-64632, 27 janvier 2014; CMQ, n° CMQ-64717, 31 janvier 2014 .

⁶¹ *Guay c. Gesca Ltée*, [2013] QCCA 343, par. 77 et 99; *A.B. c. Bragg Communications Inc.*, [2012] CSC 46, par. 11 à 13.

[120] **LE TOUT** avec dépens.

STÉPHANE SANSFAÇON, J.C.S.

Me Jacques Jeansonne
Me Virginie Dionne-Dostie
Procureurs du demandeur

Me Éric Cantin
Procureur du défendeur

Me Julie Daragon
Procureure de la défenderesse