

Commission municipale du Québec

Date : Le 29 mars 2018

Dossier : CMQ-66468

Juge administratif : Sandra Bilodeau

**Personne visée par l'enquête : DONALD MERCIER
conseiller municipal
Municipalité de Beaumont**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Donald Mercier, conseiller municipal à la Municipalité de Beaumont, fait l'objet d'une demande d'enquête en éthique et déontologie¹ dont la Commission municipale du Québec est saisie, en vertu de l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*² (la Loi).

[2] La demande d'enquête provient de Pierre Fontaine, alors conseiller à la Municipalité.

[3] Les manquements soulèvent une violation de confidentialité, par la lecture d'un avis juridique en séance publique, et par ce fait, d'avoir favorisé les intérêts de la directrice générale, à l'encontre des articles 6.3.1 et 6.5 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la municipalité de Beaumont*³.

LE CONTEXTE

[4] À la suite des élections de novembre 2013, quatre membres du comité des citoyens sont élus⁴, que nous appellerons le Groupe des 4.

[5] Rapidement, une scission se crée au sein du conseil municipal entre eux et les trois autres membres, soit le maire, l'élu visé et la conseillère Massicotte.

[6] Les relations du Groupe des quatre avec la directrice générale, Angèle Brochu, plutôt tièdes au départ, s'enveniment en cours de mandat, alors qu'elles sont excellentes avec la directrice générale adjointe, Chantale Lachance⁵.

1. Demande transmise pour enquête à la Commission le 10 novembre 2017.

2. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

3. Règlement numéro 617, abrogeant le règlement numéro 613; le règlement est entré en vigueur le 8 mai 2014.

4. Témoignage de Pierre Fontaine, ex-conseiller municipal.

5. Témoignage de Angèle Brochu.

[7] Cette dernière a une réunion de travail difficile le 19 novembre 2015, avec la directrice générale et la conseillère Massicotte.

[8] Elle subit des reproches à propos d'erreurs commises dans les prévisions budgétaires et on lui dit du même coup qu'elle se fait manipuler par les quatre « rebelles »⁶.

[9] Elle s'en plaint la journée même à deux des conseillers du Groupe des quatre⁷.

[10] Dès le lendemain, deux conseillers de ce Groupe convoquent une séance extraordinaire le lundi 23 novembre 2015, en soirée⁸.

[11] Durant le week-end, le Groupe élabore cinq projets de résolution, qui ont trait à la régie interne du conseil municipal, ainsi qu'aux responsabilités et mandats de la direction générale⁹. En voici l'essentiel :

1. Modification de la description des tâches de la directrice générale et de la directrice générale adjointe;
2. Instauration d'un système d'attentes signifiées annuelles du conseil à l'égard de son personnel de direction;
3. Attentes de gestion de la direction générale et de la directrice générale adjointe pour l'année 2016;
4. Modification de la résolution 2013-11-374 sur la participation des élus aux divers comités (retrait à la conseillère municipale Massicotte de ses responsabilités à l'égard des ressources humaines pour les attribuer au conseil municipal);
5. Administration financière (tout mandat à un bureau d'avocats concernant la régie interne du conseil ou de la direction générale doit être dorénavant autorisé par le conseil municipal).

[12] Ces projets de résolution sont envoyés aux autres membres du conseil municipal dans l'après-midi du 23 novembre.

[13] En soirée, ils sont présentés pour adoption; les conseillers Massicotte et Mercier demandent le vote pour les cinq résolutions, qui sont adoptées à quatre contre deux.

6. Témoignage de Pierre Fontaine, ex-conseiller municipal.

7. Pièce E-14.

8. Pièce E-28.

9. Pièce E-8.

[14] Le maire Goulet, pour sa part, exerce son droit de veto¹⁰; il informe le conseil qu'il soumettra ces résolutions au MAMOT pour analyse et vérification de leur légalité¹¹.

[15] Dès le 25 novembre – le MAMOT n'offrant pas ce type de services aux municipalités – le maire soumet ces résolutions aux avocats de la Municipalité, soit la Société d'avocats Morency, pour un examen de leur légalité¹².

[16] Le 7 décembre 2015, en séance ordinaire, les résolutions sont de nouveau présentées par le Groupe des 4 et sont réadoptées; les conseillers Mercier et Massicotte, de même que le maire, votent contre¹³.

[17] Le 9 décembre, Morency avocats produit un mémo (vu le court délai octroyé), soulignant de nombreux accrocs juridiques dans les résolutions, dont possiblement un congédiement déguisé à l'égard de la directrice générale¹⁴.

[18] Le 10 décembre, le maire Goulet demande aux avocats de produire un avis juridique étayant davantage les éléments contenus au mémo¹⁵.

[19] Cette même journée, la directrice générale, ébranlée par l'adoption des résolutions qu'elle considère comme un désaveu du Groupe des quatre à son égard, tombe en arrêt de travail¹⁶.

[20] Le 5 janvier 2016, le maire Goulet démissionne pour des raisons de santé¹⁷.

[21] Le conseiller Donald Mercier devient maire suppléant et demande à la Société d'avocats Morency de lui transmettre directement l'avis juridique¹⁸.

[22] Le 8 janvier 2016, l'avis juridique lui est acheminé.

[23] Donald Mercier, en total désaccord avec les cinq résolutions adoptées, lit en séance ordinaire le 11 janvier 2016 des extraits de l'avis juridique qui conclut à l'illégalité de certains éléments des résolutions et recommande leur modification ou remplacement¹⁹.

10. Pièce E-9, procès-verbal du 23 novembre 2015.

11. *Id.*

12. Pièce E-10.

13. Pièce E-15, procès-verbal du 7 décembre 2015.

14. Pièce E-16.

15. Pièce E-18 (voir la page 1 de l'avis juridique).

16. Témoignage d'Angèle Brochu.

17. Pièce E-17.

18. Pièce E-18.

19. Pièce E-20, procès-verbal de la séance du 11 janvier 2016.

[24] Le 20 janvier 2016, la directrice générale dépose une plainte au Tribunal administratif du travail²⁰, s'appuyant sur ce qui fut révélé de l'avis juridique, le 11 janvier, d'où la présente demande d'enquête.

[25] Dès l'élection d'un nouveau conseil en 2017, dont Donald Mercier fait partie, les résolutions sont abrogées²¹.

L'ANALYSE

[26] Les deux manquements, tels que rédigés par le procureur indépendant de la Commission à la suite du dépôt de la demande d'enquête, sont libellés ainsi :

« 1- Le ou vers le 11 janvier 2016, lors d'une séance du conseil municipal, alors qu'il [Donald Mercier] agissait à titre de maire suppléant, il aurait lu le contenu d'un avis juridique, en tout ou en partie, devant l'assistance, alors que le conseil n'avait pas renoncé au caractère confidentiel de cet avis, et ce, pour favoriser les intérêts de la directrice générale, contrevenant ainsi à l'article 6.5 du Code;

2- Le ou vers le 11 janvier 2016, lors d'une séance du conseil municipal, alors qu'il agissait à titre de maire suppléant, il aurait lu le contenu d'un avis juridique, en tout ou en partie, devant l'assistance, pour favoriser, d'une manière abusive, les intérêts de la directrice générale, contrevenant ainsi à l'article 6.3.1 du Code; »

[27] Les articles du Code d'éthique applicables sont les suivants :

« 6.3 Conflits d'intérêts

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

[...]

6.5 Utilisation ou communication de renseignements confidentiels

Il est interdit à tout membre d'utiliser, de communiquer, ou de tenter d'utiliser ou de tenter de communiquer, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne. »

20. Pièce E-25.

21. Pièce E-26, procès-verbal de la séance du 13 novembre 2017.

[28] Les questions en litige qui en découlent sont les suivantes :

1. À qui appartient le secret professionnel relatif à l'avis juridique du 8 janvier 2016 de la Société d'avocats Morency?
2. S'il appartient au maire suppléant Donald Mercier, pouvait-il révéler des extraits de ce document en séance publique le 11 janvier 2016?
3. Agissant ainsi, a-t-il favorisé abusivement les intérêts de la directrice générale qui se serait prévalu de ce qui fut révélé publiquement pour l'exercice d'un recours contre la Municipalité?

1. À qui appartient le secret professionnel relatif à l'avis juridique du 8 janvier 2016 de la Société d'avocats Morency?

[29] La Commission est d'avis, considérant la preuve entendue²² et l'état du droit, que le secret professionnel appartient à Donald Mercier, maire suppléant, et non à la Municipalité et voici pourquoi.

[30] Une rencontre a eu lieu le 17 novembre 2015 au bureau d'avocats Morency, où étaient présents le maire Goulet, le conseiller Mercier et la directrice générale, pour discuter de la problématique vécue avec le Groupe des 4, en raison de son ingérence dans l'administration municipale, et ce, malgré des formations que ces élus ont reçues sur leurs rôles et responsabilités²³ et en dépit des nombreux rappels à l'ordre de la directrice générale et du maire. Ce dernier leur avait même remis près de deux ans après leur élection un document, dont nous reproduisons un extrait²⁴ :

« Suite à différents rappels effectués sur les rôles et les responsabilités de chacun, je me vois dans l'obligation d'en faire un résumé dans cette lettre (voir Annexe I). Lorsque je repense au déroulement de certains caucus ou de certaines séances régulières, des exemples concrets m'apparaissent évidents, tels que (...)

Vous trouverez en Annexe II des règles de fonctionnement pour favoriser l'efficacité lors des caucus et des séances régulières. »

22. Les témoins entendus lors de l'audience furent : Pierre Fontaine et Diane Simard, ex-conseillers municipaux, Donald Mercier, conseiller municipal, André Goulet, ex-maire, Angèle Brochu, directrice générale, et Chantale Lachance, directrice générale adjointe.

23. Les élus ont reçu une formation de la Société d'avocats Morency en 2014 et subséquemment deux autres, avec des représentants de la MRC de Bellechasse, sur leurs rôles et responsabilités, à l'automne 2015.

24. Pièce E-11.

[31] Ces rappels à l'ordre de la directrice générale sont en grande partie responsables de la détérioration de sa relation avec le Groupe des 4, auxquels il faut ajouter le reproche du Groupe que madame Brochu ne leur donne pas toute l'information nécessaire pour la prise de décisions.

[32] La situation s'est aussi envenimée entre la directrice générale et la directrice générale adjointe, puisque celle-ci passe outre à ses directives et communique directement avec le Groupe, dans le cadre de ses fonctions.

[33] C'est pourquoi, lors de la rencontre du 17 novembre 2015, le maire communique des informations confidentielles aux avocats, sur diverses problématiques vécues au sein de la Municipalité. Pour l'aider, il demande aux avocats de lui produire deux documents, l'un devant être lu lors d'un caucus²⁵ et l'autre lors d'une séance publique²⁶; ils portent sur la façon dont il entend gérer cette problématique.

[34] Ainsi, les éléments nécessaires à la naissance d'une relation privilégiée, dont découle un secret professionnel, sont présents lors de cette rencontre, tel qu'il appert de l'extrait suivant d'un texte d'un auteur sur ce sujet²⁷ :

« Afin qu'une communication soit confidentielle, il faut qu'elle soit faite par une personne à son avocat sous la condition que celle-ci ne soit pas divulguée à un tiers. Cette volonté du client peut être expresse ou s'inférer de son comportement. »

« La relation client-avocat « prend naissance dès les premières démarches que fait le client virtuel auprès du bureau de l'avocat en vue d'obtenir un avis juridique ».

La communication entre un avocat et son client qui est visée par le secret professionnel ne se limite donc pas aux échanges postérieurs à la création du mandat.

[...] »

[35] Les cinq résolutions adoptées six jours plus tard ont pour effet de diminuer les responsabilités de la directrice générale, d'augmenter celles de la directrice générale adjointe et de limiter les prérogatives du maire, sous certains aspects²⁸.

[36] Le maire les soumet immédiatement aux procureurs de la Municipalité pour un examen de leur légalité, à la lumière du conflit qui perdure.

25. Pièce E-12.

26. Pièce E-13.

27. HAMELIN, Alex, « Les écueils du secret professionnel pour les praticiens en droit municipal », dans *Développements récents en droit municipal (2014)*, vol. 382, Barreau du Québec – Service de la Formation continue, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014.

28. Le mémo E-16 et l'avis juridique E-18 font l'analyse des résolutions et soulèvent divers accroc juridiques.

[37] L'avis juridique qui en découle est confidentiel et cette mention est d'ailleurs indiquée sur le document.

[38] Le secret professionnel étant établi, appartient-il à l'institution, soit la Municipalité, ou à l'un des représentants de celle-ci?

[39] Le maire Goulet a un pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires de la Municipalité, selon l'article 142 paragraphe 1° du Code municipal²⁹. C'est ce pouvoir, en l'occurrence, qu'il aurait exercé, selon le procureur de monsieur Mercier, en demandant l'avis juridique du 8 janvier 2015, et il a raison.

[40] La jurisprudence établit qu'un maire peut requérir des avis juridiques dans l'exercice de ce pouvoir³⁰ :

« [...]

En outre, il a été établi en jurisprudence que le maire pouvait requérir des avis juridiques visant à l'éclairer sur l'exercice de ses fonctions, sans que le conseil puisse par résolution ou par règlement, soit l'empêcher de le faire soit conditionner l'exercice de ce droit.

[...]

En résumé, non seulement le maire peut-il consulter tous les documents effectivement détenus par la municipalité, mais il peut même obtenir des avis juridiques ponctuellement pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions particulières. Les conséquences logiques d'une telle jurisprudence sont qu'une municipalité ne pourrait, par une résolution de son conseil ou autrement, refuser de payer la note d'honoraires d'un bureau d'avocats reliée à des services fournis au bureau du maire pour autant bien sûr que ces services aient été requis dans l'exercice des fonctions incombant spécialement au maire. [...] »

[41] Le conseil municipal de Beaumont n'a pas requis cet avis juridique, ni autorisé le mandat par résolution, et n'était même pas au courant de cette demande.

[42] En fait, le mandat a été octroyé par le maire Goulet le 8 décembre 2015, malgré l'une des cinq résolutions adoptées le 7 décembre 2015 qui l'oblige à obtenir l'autorisation du conseil municipal avant de confier un mandat de services juridiques³¹.

[43] Soulignons que cette obligation a été critiquée par la firme d'avocats, puisqu'il restreint le droit de contrôle et de surveillance du maire.

29. RLRQ, chapitre 27.1.

30. CHAÎNÉ, Yves, et Stéphane DESROCHERS, « Le contrôle de l'information dans l'organisation municipale », dans *Développements récents en droit municipal (2008)*, vol. 294, Barreau du Québec – Service de la Formation continue, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008. Voir aussi *Gravel (Re)*, 2016 CanLII 85152 (QC CMNQ).

31. Pièce E-15, procès-verbal du 7 décembre 2015 (résolution 2015-12-449).

[44] La Société d'avocats Morency aurait normalement transmis l'avis juridique au maire Goulet; toutefois vu sa démission, elle l'a acheminé au maire suppléant, Donald Mercier, qui précisons-le, en tant que maire suppléant remplit les fonctions du maire, avec tous les privilèges, droits et obligations y attachés³².

[45] Ainsi, pour la Commission, il ressort de la preuve que Donald Mercier, maire suppléant, est détenteur du secret professionnel; cela répond à la première question en litige.

[46] Soulignons que le procureur indépendant de la Commission, lors des représentations, a indiqué qu'il est aussi d'avis que le secret professionnel découlant de cet avis juridique appartient à monsieur Mercier, en tant que maire³³.

2. S'il [le secret professionnel] appartient au maire suppléant Donald Mercier, pouvait-il en révéler les conclusions en séance publique le 11 janvier 2016?

[47] Le procureur indépendant de la Commission est d'avis que l'article 6.5 du Code ne peut empêcher un élu de divulguer une information provenant d'un avis juridique dont il est titulaire du secret professionnel et qui n'appartient pas à la Municipalité.

[48] Sa conclusion, très juste, est partagée par le procureur de l'élu et est celle à laquelle en arrive la Commission.

[49] Cette situation se distingue de l'affaire *Éric Dugas*³⁴, où l'élu divulgue les conclusions d'un avis juridique, pour lequel la Ville n'a pas renoncé à la protection du secret professionnel qui lui appartient :

« [63] En effet, un avis juridique fait pour éclairer le conseil d'arrondissement dans une décision qu'il doit prendre demeure confidentiel tant qu'il n'y a pas eu renonciation à la protection du secret professionnel.

[64] La preuve est claire que le bénéficiaire de ce secret professionnel, soit le conseil d'arrondissement, n'a pas renoncé à la confidentialité de ce document.

[65] Cet avis est déposé publiquement le 3 mars 2014 par le conseiller Dugas.

[66] À cette séance, il demande la parole au maire et lui dit : « Vous avez requis un avis juridique que je veux déposer. »

32. Article 116 du Code municipal.

33. La Municipalité, pour sa part a produit au dossier une lettre des avocats BTLP, qui indique que selon eux, le secret professionnel n'appartient pas à la Municipalité (lettre du 25 janvier 2018 de BTLP Avocats INC.).

34. (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Éric Dugas*, 2018 Can LII 9908 (QC CMNQ).

[67] Le maire étant d'avis que cet avis appartient au conseil d'arrondissement et non à un conseiller municipal de l'opposition, tente d'en empêcher le dépôt en lui disant que c'est un document confidentiel, tel qu'il est inscrit sur le document.

[68] Éric Dugas fait fi de cet avertissement et dépose l'avis juridique en s'adressant au greffier, qui en accepte le dépôt. »

[50] Le maire suppléant Donald Mercier, bénéficiaire du secret professionnel et ayant choisi d'y renoncer en déposant l'avis juridique lors de la séance du 11 janvier 2016, a rendu l'information accessible et il avait le droit de le faire.

[51] Soulignons que monsieur Mercier n'a pas utilisé de façon intempestive cette information. Il a d'abord vérifié avec la direction générale de la MRC de Bellechasse, puis a appelé l'avocat qui a produit l'avis juridique. Ces démarches l'ont rassuré sur le fait qu'il pouvait utiliser l'information.

[52] La Commission lève l'ordonnance de mise sous scellés émise le 6 février 2018, à l'égard des pièces E-16 et E-18, soit le mémo du 9 décembre 2015 et l'avis juridique du 8 janvier 2016 de la Société d'avocats Morency. La preuve a révélé que l'avis juridique est devenu un document public lors de son dépôt le 11 janvier 2015³⁵. Quant au mémo, il a acquis le même caractère public, puisque l'avis juridique reprend son contenu et y ajoute des détails.

[53] Cela dispose donc du premier manquement, puisque l'élu n'a pas contrevenu à l'article 6.5 du Code.

3. Agissant ainsi, a-t-il favorisé abusivement les intérêts de la directrice générale, qui se serait prévalu de ce qui fut révélé publiquement pour l'exercice d'un recours contre la Municipalité?

[54] Cette question est plus épineuse, car elle présuppose qu'un document rendu public légalement, comme c'est le cas ici, peut du même coup emporter une dérogation au Code, si les propos qu'il contient peuvent favoriser les intérêts d'un tiers, en l'occurrence la directrice générale, puisque tel est le manquement allégué.

[55] D'abord, déterminons s'il y a réellement eu un avantage conféré à la directrice générale, soit l'un des éléments requis par l'article 6.3.1 du Code.

35. Témoignage de Chantale Lachance, agissant à titre de secrétaire-trésorière lors de la séance du 11 janvier. De plus, précisons que l'avis juridique ne révèle pas de renseignements personnels, puisqu'il ne fait que reprendre les éléments des résolutions et les analyses.

[56] Lors de la rencontre avec les avocats le 17 novembre 2015, la directrice générale veut se retirer de la discussion, lorsqu'il fut question de ses relations difficiles notamment avec la directrice générale adjointe. Le maire refuse³⁶.

[57] Puis, la directrice générale reçoit le mémo du 9 décembre 2015 de la Société d'avocats Morency³⁷, transmis au maire, par son intermédiaire, par courriel. Ce document lui était accessible, puisque les avocats l'auraient autrement transmis sous pli confidentiel au maire directement.

[58] Il y avait donc à son égard une présomption de non-confidentialité³⁸ :

« Afin qu'une communication soit confidentielle, il faut qu'elle soit faite par une personne à son avocat sous la condition que celle-ci ne soit pas divulguée à un tiers. Cette volonté du client peut être expresse ou s'inférer de son comportement.

Ainsi, la présence d'un tiers lors de la rencontre entre l'avocat et son client qui n'a aucune implication utile à l'évaluation de la situation juridique sera fréquemment considérée comme une présomption de non-confidentialité.

[...] »

[59] Elle a lu, tel qu'elle l'a mentionné, ce mémo des avocats du 9 décembre 2015, tout juste avant son départ pour maladie.

[60] Puis, elle apprend les conclusions de l'avis juridique, par l'entremise de son mari présent à la séance publique du 11 janvier 2016, et dépose subséquemment une plainte au Tribunal administratif du travail pour congédiement déguisé, faisant référence au document en ces mots³⁹ :

« (...) Le 7 décembre 2015, les résolutions 2015-12-445, 2015-12-446, 2015-12-447 et 2015-12-449 ont été adoptées et ont eu pour effet de modifier substantiellement mes fonctions et conditions de travail, le tout équivalent à un congédiement déguisé. Suite à ces événements, j'ai consulté mon médecin qui m'a mis en arrêt de travail depuis le 10 décembre 2015. Le 11 janvier 2016, mon conjoint assistait à la séance du conseil municipal lors de laquelle la conclusion d'une opinion juridique de Morency a été lue. Les avocats en venaient à la conclusion que les mesures pouvaient s'apparenter à du congédiement déguisé. J'ai donc pris conscience de mes recours à ce moment. »

36. Témoignages d'André Goulet et d'Angèle Brochu.

37. Pièce E-16, courriel du bureau d'avocats à Angèle Brochu.

38. HAMELIN, Alex, « Les écueils du secret professionnel pour les praticiens en droit municipal » dans *Développements récents en droit municipal (2014)*, vol. 382, Barreau du Québec – Service de la Formation continue, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, pages 43 et 44.

39. Pièce E-25, plainte du 20 janvier 2016.

[61] D'où la prétention du plaignant Pierre Fontaine que Donald Mercier a favorisé abusivement les intérêts de la directrice générale, par la lecture d'un extrait de l'avis juridique le 11 janvier 2016 qui révèle un congédiement déguisé.

[62] La Commission n'est pas du tout de cet avis pour plusieurs raisons et voici pourquoi.

[63] L'article 267.0.2 du Code municipal⁴⁰ permet à la directrice générale de déposer une plainte dans les 30 jours de la mesure adoptée, soit l'adoption des résolutions qui réduisent ses responsabilités⁴¹ :

« 267.0.2. La résolution destituant un fonctionnaire ou employé visé à l'article 267.0.1, le suspendant sans traitement ou réduisant son traitement doit lui être signifiée de la même façon qu'une citation à comparaître en vertu du Code de procédure civile (chapitre C-25.01).

Sous réserve de l'article 89 de la Loi sur la police (chapitre P-13.1), la personne qui fait l'objet d'une mesure visée au premier alinéa peut, dans les 30 jours qui suivent la signification de la résolution, soumettre une plainte par écrit au Tribunal administratif du travail pour qu'il fasse enquête et dispose de sa plainte. »

[64] Les résolutions ayant été adoptées le 7 décembre 2015, la directrice avait en principe jusqu'au 7 janvier 2016 pour déposer un recours; ce n'est que le 20 janvier qu'elle le fait.

[65] La preuve révèle que madame Brochu sait depuis au moins le 9 décembre 2015, que l'effet des résolutions peut être assimilé à un congédiement déguisé, puisque le mémo des avocats fait déjà référence à cette notion en ces mots :

« En ce qui concerne le fait de prévoir que la directrice générale adjointe sera responsable des demandes d'accès à l'information, il s'agit là d'une délégation illégale.

[...]

En ce qui concerne le suivi quant à l'émission des permis et certificats, de même que les dérogations mineures et du contrôle des nuisances et autres tâches reliées à ce domaine, nous avons certaines craintes. En effet, cette formulation ne doit pas être ni appliquée ni interprétée de manière encore une fois à miner l'autorité de la directrice générale. De plus, il ne faudrait pas non plus qu'une telle responsabilité soit considérée comme étant une modification substantielle des fonctions de la directrice générale et de l'inspectrice municipale. Une modification substantielle des conditions de travail d'un fonctionnaire municipal peut même constituer un congédiement déguisé.

[...]

40. Code municipal du Québec, RLRQ, chapitre 27.1.

41. Pièce E-15, procès-verbal du 7 décembre 2015.

Ce qui nous amène à traiter de l'énoncé au point 11, soit de « Superviser la facturation des divers services effectués par la municipalité ». Encore une fois, la supervision ne relève pas d'une directrice générale adjointe, mais bien de la directrice générale. Déléguer une telle tâche à la directrice générale adjointe est illégal et pourrait constituer un **congédiement déguisé** à l'égard de la directrice générale. »

(Accentuation ajoutée)

[66] L'avis juridique, quant à lui, énonce ceci à l'égard de cette notion :

« Au niveau du suivi octroyé à la directrice générale adjointe quant à l'émission des permis et certificats, de même que les dérogations mineures et du contrôle des nuisances et autres tâches reliées à ce domaine, nous avons certaines craintes.

En effet, cette formulation ne devrait pas être interprétée et appliquée de manière, encore une fois, à miner l'autorité de la directrice générale. De plus, il ne faudrait pas non plus qu'une telle responsabilité soit considérée comme étant une modification substantielle des fonctions de la directrice générale et de l'inspectrice municipale. Une modification substantielle des conditions de travail d'un employé peut constituer un **congédiement déguisé** selon la Cour suprême du Canada.

[...]

À cet effet, nous réitérons que l'article 210 C.M. prévoit que c'est le directeur général qui est le fonctionnaire principal de la Municipalité. De plus, l'article 212 C.M. énonce qu'il revient au directeur général d'examiner les plaintes. Par conséquent, de telles responsabilités ne peuvent être transférées exclusivement à la directrice générale adjointe.

Nous désirons encore une fois vous mettre en garde sur la modification substantielle des conditions de travail d'un salarié qui peut constituer un **congédiement déguisé**, voir un manque de considération majeur et une atteinte au poste de la directrice générale pour reprendre les termes de la CRT dans l'affaire précitée McKercher c. Ville de Saint-Constant.

Cela nous amène à effectuer certains commentaires quant à l'emploi du mot « responsable » dans la description de tâches de la directrice générale adjointe.

[...]

Pour terminer relativement à la description de tâches de la directrice générale adjointe, nous désirons traiter de l'énoncé au point 11 de celle-ci, soit de « Superviser la facturation des divers services effectués dans la municipalité ». Encore une fois, la supervision ne relève pas d'une directrice générale adjointe, mais bien de la directrice générale. Déléguer une telle « responsabilité » à la directrice générale adjointe pourrait constituer, au risque de nous répéter, un **congédiement déguisé** à l'égard de la directrice générale. »

(Accentuation ajoutée)

[67] L'on voit que la notion de congédiement déguisé déjà présente au mémo a simplement été plus développée dans l'avis juridique avec des références jurisprudentielles.

[68] La directrice générale explique que son état de santé ne lui permettait pas de déposer un recours au moment opportun et elle s'est donc appuyée sur l'avis juridique comme point de départ pour le délai.

[69] Soulignons que le moment exact du calcul du délai de 30 jours n'a pas à être tranché ici; mais pour la Commission, il est clair que l'avis juridique, lu en partie en séance publique, n'a pas avantage la directrice générale, déjà au courant d'un possible congédiement déguisé à son égard, depuis le 9 décembre 2015. Cela est suffisant pour conclure qu'il n'y a pas de manquement, mais il y a plus.

[70] En effet, la preuve démontre que ce thème n'aurait pas été abordé le 11 janvier.

[71] Donald Mercier dit avoir lu seulement les conclusions de l'avis juridique et que ces dernières ne réfèrent pas à la notion de congédiement déguisé.

[72] Par ailleurs, le mari de la directrice générale a mentionné à cette dernière, ce même fait⁴², soit que seules les conclusions ont été lues.

[73] Toutefois, le plaignant affirme que Donald Mercier a aussi traité des changements sur la répartition des tâches et a fait allusion à la notion de congédiement déguisé.

[74] Cette contradiction dans les témoignages est plutôt inhérente à la mémoire des événements qu'à une question de crédibilité. La Commission dispose toutefois d'un élément de preuve concomitant aux événements, soit qu'un journaliste présent à la séance du 11 janvier a écrit un article dans les jours suivants mentionnant que les conclusions d'un avis juridique ont été lues⁴³, selon ce qu'a déclaré monsieur Mercier et c'est cette preuve que la Commission retient.

[75] Ajoutons également que la directrice a obtenu une copie de l'avis juridique le 18 janvier 2016, soit deux jours avant de déposer sa plainte, comme elle l'a mentionné. Cela explique vraisemblablement qu'elle réfère à la notion de congédiement déguisé qui y figure.

42. Témoignage d'Angèle Brochu.

43. Témoignage de Donald Mercier, qui ayant lu cet article a relaté ce fait. Cet élément n'a pas été contredit.

[76] La Commission ne peut donc conclure que la lecture des conclusions de l'avis juridique a favorisé les intérêts de la directrice générale, et encore moins d'une façon abusive, tel que l'exige l'article 6.3.1 du Code⁴⁴.

[77] La Commission analyse tout de même l'autre élément de l'article 6.3.1, soit que l'élu Mercier se serait placé en situation de conflit d'intérêts, en priorisant l'intérêt de la directrice générale, au lieu de l'intérêt public, puisque cela nécessite une réponse en raison des conséquences qu'un tel manquement implique dans l'exercice du rôle d'un élu.

[78] Ce n'est certes pas parce que le Groupe des 4 détient la majorité et a ainsi pu adopter les cinq résolutions le 7 décembre 2015, que cela devient l'intérêt public de la Municipalité, qui ne peut être remis en cause de quelque façon.

[79] Donald Mercier est devenu maire suppléant le 5 janvier 2016 et il doit voir à la bonne gouverne de la Municipalité et il lui appartient certes de le faire considérant son pouvoir de surveillance et de contrôle des affaires de la Municipalité⁴⁵. Ainsi, de voir à ce que les décisions prises par le conseil municipal revêtent un caractère légal fait certes partie de ses attributions.

[80] Or, il sait que tel n'est pas le cas, en raison des conclusions de l'avis juridique du 8 janvier 2016.

[81] Comme le disent les auteurs Yves Chaîné et Stéphane Desrochers⁴⁶, « il est souhaitable qu'un maire ait les coudées franches pour s'acquitter correctement de ses tâches d'enquête, de surveillance et de contrôle sur l'administration municipale (...) il ne faut pas oublier que l'exercice de cette faculté par le maire suppose naturellement sa bonne foi mais aussi qu'il agit dans l'intérêt supérieur de la municipalité ».

[82] La preuve révèle que le maire Goulet a parlé de l'illégalité des résolutions, suite au mémo, et ce, lors du caucus du 4 décembre 2016. Il a suggéré que la municipalité obtienne un avis juridique et cela fut rejeté par le Groupe des 4 qui a plutôt présenté les résolutions pour qu'elles soient réadoptées le 7 décembre⁴⁷.

[83] On le sait, Donald Mercier a voté contre les résolutions les 23 novembre et 7 décembre. Il n'était pas d'accord et trouve que c'est un geste abusif du Groupe des 4.

44. La notion « favoriser abusivement » a été définie dans la décision de *Louise Lemay* (CMQ-65630) : « [88] La Commission à partir de ces définitions retient que favoriser d'une manière abusive les intérêts d'un tiers, consiste à procurer un avantage à une personne d'une façon répréhensible. »

45. Article 142 du Code municipal.

46. *Op. cit.* note 30.

47. Témoignage de Donald Mercier.

[84] Ainsi, dans la recherche de l'intérêt supérieur de la Municipalité, Donald Mercier se sert du levier politique que constitue la séance publique du 11 janvier 2018 pour faire état de la problématique entourant les cinq résolutions du 7 décembre dont nous avons fait état, vu sa position minoritaire au conseil comme on l'a vu.

[85] Il n'a pas à être solidaire des décisions du conseil municipal prises le 7 décembre 2015. Il peut les contester comme il le fait par la lecture d'un extrait de l'avis juridique dont le secret professionnel lui appartient comme on l'a vu. Un élu n'est pas dans la même position qu'un fonctionnaire municipal, qui lui a une obligation de loyauté envers les décisions prises par le conseil municipal et ne peut les critiquer⁴⁸ :

« 5.4 Le devoir de loyauté et d'impartialité

(...)

En résumé, les fonctionnaires municipaux ne doivent pas participer de façon active aux débats politiques qui peuvent survenir dans la Municipalité (...) »

[86] Adhérer à la prétention qu'un document pouvant être utilisé, comme on l'a vu, ne pourrait l'être s'il risque de créer un avantage à un tiers, aurait comme conséquence de museler un élu et de porter atteinte au libre débat public.

[87] La Commission dans l'affaire *Éric Dugas*⁴⁹ a dit ceci à l'égard du droit d'un élu de s'exprimer :

« 3. L'élu a-t-il agi à des fins personnelles?

[79] Non et voici pourquoi.

[80] Il est de l'essence même de l'opposition dans un conseil municipal de dénoncer des actions ou décisions qu'elle juge incorrectes; la démocratie municipale en serait affaiblie autrement.

[81] La Cour suprême dit ceci sur la liberté d'expression d'un élu :

« (...) L'élu municipal est en quelque sorte le porte-voix de ses électeurs : il transmet leurs doléances à l'administration, d'une part, et il 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 (...) »

[82] Ce n'est certes pas à des fins personnelles qu'Éric Dugas a agi en revendiquant le respect du *Règlement sur le comité consultatif d'urbanisme*.

48. HÉTU, Jean, et Yvon DUPLESSIS, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, Deuxième édition, Brossard, Wolters Kluwer, 2003, paragraphe 5.63.

49. Précité, note 34.

[83] Il a mis le maire en garde en décembre 2013 lors d'une conversation avec celui-ci de ne pas destituer monsieur Boileau et il a tenté par la suite de faire retirer de l'ordre du jour de la séance du 13 janvier 2014 la révocation du mandat de Marcel Boileau, considérant l'opinion juridique des avocats de la Ville.

[84] Le 3 mars 2014, il n'avait certes pas le droit de déposer l'avis juridique, mais son manquement ne fait pas perdre le caractère politique de sa démarche.

[85] Il voulait, dit-il, démontrer que la nouvelle administration ne respecte pas sa propre réglementation et qu'elle est bien mal partie. Il voit son rôle comme un sonneur d'alerte, sinon « rien ne s'arrange ».

[86] C'est pourquoi la Commission estime qu'Éric Dugas a contrevenu à l'article 25 du Code d'éthique puisqu'il n'a pas respecté la confidentialité d'informations non disponibles au public dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, mais il n'a pas contrevenu à l'article 26, puisqu'il n'a pas agi à des fins personnelles. »

[88] Il est important de préciser que la présente situation se distingue des autres affaires où la Commission avait réprimandé des élus pour avoir utilisé des informations alors qu'ils n'avaient pas le droit de le faire. À titre d'exemples :

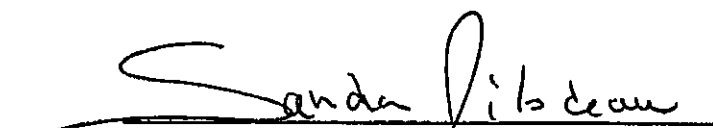
- un tableau qui fait état de la rémunération des employés non cadres : *Charron (Re)*, 2014 CanLII 70057 (QC CMNQ);
- Des détails sur le contexte entourant la démission d'une employée : *Moreau (Re)*, 2012 CanLII 82848 (QC CMNQ);
- Le fait que le maire a payé ses taxes municipales en retard : *NFB (Re)*, 2013 CanLII 65482 (QC CMNQ);
- Les échanges, les discussions et les opinions mentionnées lors d'une Commission permanente de la Ville : *Champagne (Re)*, 2014 CanLII 70052 (QC CMNQ);
- La valeur d'un terrain que la municipalité désire vendre : *Langlois (Re)*, 2014 CanLII 69948 (QC CMNQ).

[89] Les actes ou paroles d'un élu qui agit dans la sphère politique peuvent avoir un impact positif ou négatif sur la sphère opérationnelle. Ici, Donald Mercier dénonce les atteintes à l'intégrité des fonctions de la directrice générale de la Municipalité, en recourant à un document externe. Il avait le droit de le faire, même en émettant l'hypothèse que la directrice générale aurait été avantagée (ce qui n'est toutefois pas le cas, comme on l'a vu). Dans la mesure où rien d'illégal ou de dérogatoire n'en découle, comme c'est le cas, cela n'est pas interdit.

[90] C'est pourquoi la Commission ne retient pas le manquement à l'égard de l'article 6.3.1.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** la conduite de Donald Mercier alléguée dans la demande d'enquête ne constitue pas un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité de Beaumont*.
- **LÈVE** l'ordonnance de mise sous scellés des pièces E-16 et E-18.


SANDRA BILODEAU
Juge administratif

SB/ap

M^e Sébastien Laprise
Langlois Avocats, S.E.N.C.R.L.
Procureur pour l'élu

M^e Nicolas Dallaire
D'Aragon Dallaire
Procureur indépendant pour la Commission

Audience tenue à Québec les 6 février, 8 et 9 mars 2018

COPIE CONFORME
le 29 jour de mars 2018
CÉLINE LAHARIE notaire
Secrétaire C.M.Q.