

Commission municipale du Québec

Date : 24 octobre 2014

Dossier : CMQ-64668

**Juges administratifs : Thierry Usclat, vice-président
Martine Savard**

**Personne visée par l'enquête : SYLVAIN CHARRON, conseiller
Municipalité de la Paroisse de
Sainte-Anne-des-Lacs**

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

DÉCISION

LA DEMANDE D'ENQUÊTE

[1] Le 26 mars 2013, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire transmettait à la Commission municipale du Québec (la Commission), conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹, une demande d'enquête en éthique et déontologie qui allègue une conduite dérogatoire de monsieur Sylvain Charron, conseiller à la Municipalité de la Paroisse de Sainte-Anne-des-Lacs (la Municipalité), au *Code d'éthique et de déontologie des élus* (le Code d'éthique et de déontologie)².

[2] La demande d'enquête déposée par le maire alors en fonction, allègue que monsieur Sylvain Charron a commis le manquement suivant :

« En divulguant un tableau montrant la rémunération des employés de la municipalité lors de la période de question de la séance régulière du conseil municipal du 10 décembre 2012, monsieur Charron a communiqué des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement à la disposition du public, pour favoriser ses intérêts personnels, ou qui ne sont pas généralement communiqués au public, ou des renseignements ou de l'information nominative au sens de la *loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*³, contrairement à l'article 17 de la section 5 du Code d'éthique et de déontologie de la municipalité. »

[3] Lors des six journées d'audience tenues à Montréal, monsieur Charron est présent et représenté par M^e Louis-Philippe Bourgeois du cabinet Dunton Rainville.

[4] Avec le consentement de monsieur Charron et de son procureur, la Commission a décidé de réunir le présent dossier et le dossier CMQ-64686 aux fins de l'enquête puisque la demande d'enquête dans chacun de ces dossiers vise la même personne. Cependant les faits dans les deux dossiers étant indépendants, des décisions distinctes sont rendues.

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. *Règlement numéro 298-2011 adoptant le Code d'éthique et de déontologie des élus (adopté le 12 décembre 2011 et entré en vigueur le 20 décembre 2011).*

3. RLRQ, chapitre A-2.1.

[5] Les juges administratifs désignés initialement pour procéder à la présente enquête par la Commission étaient M^e Thierry Usclat, vice-président à l'éthique et à la déontologie, et M^e Denis Marsolais, président. Le 8 décembre 2013, M^e Marsolais a quitté son poste pour occuper les fonctions de Coroner en chef du Québec. M^e Martine Savard a été désignée à sa place. M^e Savard a écouté l'enregistrement de trois journées d'audience auxquelles elle n'a pas assisté. Elle a ensuite siégé aux audiences subséquentes.

ORDONNANCE DE CONFIDENTIALITÉ, DE NON-DIVULGATION ET DE NON-PUBLICATION

[6] Le 28 mars 2013, dans l'intérêt public, afin de rencontrer les objectifs de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* la Commission a prononcé, une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication pour valoir jusqu'à la décision, afin de protéger l'identité de la personne faisant l'objet de la demande d'enquête, de la personne ayant déposé la demande d'enquête et des témoins, ainsi que le contenu ou la teneur de leur témoignage, des pièces et des transcriptions et enregistrements aux dossiers.

[7] Chaque témoin entendu a été informé par la Commission de cette ordonnance et en a reçu une copie.

[8] Le 24 février 2014, la Cour supérieure du Québec, dans le dossier 500-17-074620-124, a rendu un jugement par lequel l'Honorable Stéphane Sansfaçon a déclaré nulle la première phrase de l'article 24 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, relative au huis clos, pour toute audience tenue par la Commission.

[9] Ce jugement a imposé à la Commission, l'obligation de réexaminer les circonstances l'ayant amené à prononcer une ordonnance de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication et, après analyse, de déterminer si les critères relatifs à l'émission d'une telle ordonnance sont respectés.

[10] À cet effet, la Commission a consulté le plaignant et entendu le procureur de monsieur Charron. Après analyse du contexte du dossier, elle a retenu que :

- l'enquête a débuté à huis clos et déjà trois journées d'audience avaient été tenues;

- monsieur Charron et le plaignant ont été informés dès le début de l'enquête que celle-ci se déroulerait à huis clos;
- la demande d'enquête, dans les deux dossiers, allègue un bris de confidentialité et l'un d'eux concerne une allégation de manque de loyauté dans le cadre du dépôt et du traitement d'une plainte pour harcèlement psychologique.

[11] La Commission a conclu qu'il est dans l'intérêt de la justice et de la protection de la vie privée, afin de permettre une saine administration de la justice, que le huis clos soit prononcé, notamment pour éviter un déni de justice.

[12] Pour les mêmes motifs et après analyse faite en application du test proposé par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Mentuck*⁴, la Commission considère que l'ordonnance devrait être maintenue durant l'enquête.

[13] En conséquence, la Commission a ordonné le huis clos et maintenu les ordonnances de confidentialité, de non-divulgence et de non-publication rendues par la Commission le 28 mars 2013 dans le dossier CMQ-64668 et le 26 avril 2013 dans le dossier CMQ-64686 et ce, dans une ordonnance datée du 4 mars 2014.

LA PREUVE

[14] Aux fins de son enquête dans les deux dossiers, la Commission entend le maire alors en fonction, deux témoins et monsieur Sylvain Charron. Des témoins supplémentaires sont entendus dans le dossier CMQ-64686.

[15] La Commission a également pris connaissance des documents présentés au soutien de la demande d'enquête. Elle a de plus examiné les pièces produites par les témoins et les procès-verbaux du conseil municipal pour les réunions pertinentes à l'enquête.

Les faits

[16] Monsieur Charron est conseiller municipal de la Municipalité depuis novembre 2009. Il siège au comité des ressources humaines, finances et greffe (le comité RHF) avec madame Monique Monette-Laroche, conseillère, le directeur général et le maire.

4. [2001] R.C.S. 442, par. 32.

[17] Outre son poste de conseiller, monsieur Charron travaille depuis plusieurs années en fiscalité.

[18] Lors de la période de questions de la séance du conseil de la Municipalité tenue le 12 novembre 2012, un citoyen demande des informations relativement aux augmentations de salaire des élus et de la masse salariale depuis 2009. Le maire et les membres du conseil n'ont pas les informations nécessaires pour y répondre immédiatement.

[19] Lors de la séance suivante du conseil municipal tenue le 10 décembre 2012, monsieur Charron répond à la question du citoyen, puis distribue deux tableaux présentant ses conclusions. Un tableau montre la rémunération des employés et permet de les identifier.

[20] La confection de ce tableau et sa présentation finale sont au centre de la présente enquête.

[21] Les questions du public lors des séances du conseil municipal, reçoivent généralement une réponse du maire ou du membre du conseil responsable du dossier. Dans le présent cas, monsieur Charron a pris en charge cette question, à titre de membre du comité RHF.

[22] Les témoins ne s'entendent pas sur le libellé exact de la question posée lors de cette séance. Selon le maire, la question ne concernait que la rémunération des élus et non celle des employés. Monsieur Charron, de son côté, a considéré que la rémunération des employés était aussi en cause car, de toute façon, elle serait abordée par le citoyen à la séance suivante du conseil municipal.

[23] Le directeur général de la Municipalité agit aussi comme secrétaire-trésorier depuis 2006. Il rédige le procès-verbal des séances du conseil municipal et a pour habitude de noter sur un document distinct les questions posées lors de la période de questions. Ses notes mentionnent que le citoyen a demandé :

« - Le salaire des élus a plus que doublé en 2010. Puis-je avoir le pourcentage d'augmentation ?

- Pouvez-vous nous donner l'augmentation de la masse salariale depuis 2009 ?

[...] »

[24] Dans les jours suivants, monsieur Charron prépare deux tableaux informatisés. Le premier montre l'augmentation de la rémunération des élus et le deuxième, la croissance de la masse salariale des employés, et ce, depuis 2009. Le premier tableau, concernant les élus, n'a aucun intérêt dans le présent dossier. La Commission ne s'attardera qu'au deuxième tableau, soit celui de la rémunération des employés.

[25] Monsieur Charron a structuré le tableau de la rémunération des employés par département (code budgétaire). Il l'a intitulé « ANALYSE DE LA RÉMUNÉRATION ET AUTRES ALLOCATIONS DES CADRES ET DES EMPLOYÉS ». On y trouve, par département, la rémunération de chaque cadre (identifié par son titre de poste), la rémunération de l'ensemble des autres employés (donc rémunération totale des employés non cadres) et le coût de l'ensemble des avantages sociaux-cotisation. Chaque item comprend le coût annuel pour chacune des années 2008 à 2012, le pourcentage annuel d'augmentation, un taux global d'augmentation pour l'ensemble des années de référence et enfin, un taux d'augmentation annuel moyen.

[26] Ce tableau préparé par monsieur Charron ne mentionne le nom d'aucun employé et, sauf pour les postes de cadre, rien ne permet de les identifier.

[27] Par un courriel du 16 novembre 2012, monsieur Charron transmet ce tableau au directeur général. Il lui demande de le compléter « au moins une semaine avant le prochain conseil municipal afin d'analyser les données ».

[28] Le 3 décembre 2012, le directeur général transmet le tableau complété à tous les membres du conseil en indiquant que « Ce tableau est complété à partir des T-4 ... Donc dans les salaires sont inclus les avantages sociaux imposables (REER, Assurances collectives ect. (sic) ». Comme le directeur général a utilisé les T-4 pour établir la rémunération, il a modifié le tableau en remplaçant les items de chaque département [rémunération de chaque cadre, rémunération totale des autres employés et coût de l'ensemble des avantages sociaux-cotisation] par les postes d'emploi, suivis de l'identification de l'employé. Un poste occupé par plusieurs employés est séparé en autant de postes qu'il y a eu d'employés. Le nom est identifié au complet dans le cas d'un cadre et par ses initiales dans le cas d'un employé non cadre.

[29] Il ressort du témoignage du directeur général qui a complété le tableau, que le montant rattaché à un employé correspond à son T-4 (salaires + avantages sociaux imposables).

[30] Le conseil se réunit en comité de travail le jeudi précédent la séance publique du conseil du 10 décembre 2012 ainsi que le lundi juste avant la séance.

[31] Selon monsieur Charron, ce point a été discuté lors du comité de travail du jeudi précédent et les membres du conseil savaient qu'il répondrait aux questions du citoyen sur la base des deux tableaux préparés.

[32] Monsieur Charron ajoute que lors du comité de travail précédant la séance, les tableaux étaient sur la table devant lui, bien en vue. Il a parlé de nouveau de la réponse qu'il allait donner au citoyen.

[33] Les témoins ont des perceptions différentes sur le contexte entourant la préparation des tableaux. Pour le maire et le directeur général, le tableau de la rémunération des employés a été préparé dans le cadre de la négociation de la convention collective ou pour la préparation du budget. Comme ces documents devaient servir uniquement pour le conseil, l'identification des employés n'avait pas d'incidence.

[34] Pour monsieur Charron, les tableaux ont été préparés afin de répondre aux questions du citoyen.

[35] Lors de la séance du conseil municipal du 10 décembre 2012, monsieur Charron a répondu aux questions du citoyen puis, un peu plus tard, il a distribué deux tableaux, dont celui préparé par le directeur général le 3 décembre 2012 et finalisé par monsieur Charron quelques heures plus tard. Ce tableau comprenait le nom des cadres et les initiales des autres employés.

[36] La Municipalité ne compte que 14 employés, dont 5 cadres. Il est très facile pour les citoyens de mettre des noms sur les initiales. Dès le lendemain, le maire témoigne avoir reçu des plaintes concernant le tableau qui avait circulé dans les deux restaurants de la Municipalité. Les clients avaient alors discuté du salaire des employés.

ARGUMENTATION

[37] Le procureur de monsieur Charron fait valoir que l'objet de la demande d'enquête concerne le fait que monsieur Charron aurait divulgué une information confidentielle se trouvant sur le tableau de la rémunération des employés distribué lors de la séance du 10 décembre 2012, plus précisément le nom des employés non cadres.

[38] Il soutient que ce tableau ne contenait pas d'information confidentielle et que les informations divulguées n'étaient pas des informations de la nature indiquée dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁵ (la Loi sur l'accès). Subsidiairement, il fait valoir un contexte particulier.

[39] Il base son argumentation sur les dispositions suivantes de la Loi sur l'accès :

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

5. RLRQ, chapitre A-2.1.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

[...]

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

[...]

53. Les renseignements personnels sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

[...]

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels prévues par le présent chapitre.

Cependant, un organisme public qui détient un fichier de tels renseignements peut en refuser l'accès, en tout ou en partie, ou n'en permettre que la consultation sur place si le responsable a des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront utilisés à des fins illégitimes.

[...]

57. Les renseignements personnels suivants ont un caractère public:

1° le nom, le titre, la fonction, la classification, le traitement, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'un membre d'un organisme public, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction et, dans le cas d'un ministère, d'un sous-ministre, de ses adjoints et de son personnel d'encadrement;

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

3° un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de services conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat;

[...]

En outre, les renseignements personnels prévus au paragraphe 2° ne peuvent avoir pour effet de révéler le traitement d'un membre du personnel d'un organisme public. »

[40] Il fait valoir que ce n'est pas le salaire ni le nom des employés qui a été divulgué au public, mais plutôt la portion de la masse salariale consacrée à une personne, un poste en particulier. Selon lui, la masse salariale fait partie des renseignements publics et la question du citoyen concernait l'augmentation de la masse salariale depuis 2009.

[41] Il cite une décision de la Commission d'accès à l'information⁶ mentionnant qu'un document préparatoire au budget est un document public.

[42] Il soutient que l'article 57 de la Loi sur l'accès doit recevoir une interprétation restrictive⁷. Cet article a trait aux renseignements personnels qui ont un caractère public.

[43] Les données sur la masse salariale sont publiques. Le salaire payé est un renseignement nominatif, mais le salaire auquel on ajoute d'autres avantages qui ne font pas partie du salaire, telle que la cotisation de l'employeur, représente la masse salariale qui, elle, est publique.

[44] Le nom des employés d'une municipalité a un caractère public⁸, ce qui a été confirmé par la Commission d'accès à l'information dans la décision *R.P. c. Boisbriand (Ville de)*⁹.

[45] Il prétend que seul le salaire est confidentiel. La rémunération globale ou la masse salariale ainsi que le nom des employés ont un caractère public.

6. *A.D. c. St-Lambert (Ville de)* 2013 QCCAI 68.

7. *Legris c. Repentigny (Ville de)* [2007] C.A.I. 240.

8. Article 57, alinéa 1, paragraphes 1° et 2°.

9. 2011 QCCAI 221.

[46] Monsieur Charron a demandé au directeur général la masse salariale et a, à cette fin, produit un tableau basé sur les postes. C'est le directeur général qui a ajouté les noms des employés non cadres. C'est aussi le directeur général qui a transmis le tableau modifié aux élus.

[47] Si ce document avait un caractère confidentiel comme le maire et le directeur général le prétendent, monsieur Charron n'a jamais reçu de mise en garde sur le caractère confidentiel de ce document. Il avait les documents devant lui lors de la rencontre préparatoire précédant immédiatement la séance publique et, là non plus, personne n'a soulevé cette problématique.

[48] Il termine en rappelant que l'intention de monsieur Charron a toujours été de divulguer la masse salariale et non de dévoiler le nom des personnes avec leur rémunération.

L'ANALYSE

Le processus

[49] Dans le cadre d'une enquête en vertu de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, la Commission doit s'enquérir des faits afin de décider si l'élu visé par l'enquête a commis les actes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie.

[50] La Commission doit donc décider si ce geste constitue une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie.

[51] Pour conclure que l'élu visé par la demande d'enquête a enfreint certaines règles du Code d'éthique et de déontologie, la Commission doit d'abord être convaincue que les actes reprochés à monsieur Charron se sont effectivement produits et ce, par une preuve claire, grave, précise et qui ne souffre d'aucune ambiguïté. Enfin, elle doit être convaincue que ces actes constituent des manquements au Code d'éthique et de déontologie.

L'acte reproché

[52] On reproche principalement à monsieur Charron, d'avoir contrevenu au Code d'éthique et de déontologie en divulguant le nom des employés non cadres sur le tableau de la rémunération des employés, lors de la période de questions de la séance du conseil municipal du 10 décembre 2012. Monsieur Charron aurait alors enfreint l'article 17 de son Code d'éthique et de déontologie.

[53] Dans la présente enquête, il ne fait aucun doute que monsieur Charron a, lors de la période de questions de la séance régulière du conseil municipal du 10 décembre 2012, distribué le tableau intitulé « ANALYSE DE LA RÉMUNÉRATION ET AUTRES ALLOCATIONS DES CADRES ET DES EMPLOYÉS ». Ce tableau, qui mentionnait les initiales des employés non cadres, permettait ainsi de les identifier très facilement.

[54] Pour chaque employé, une somme monétaire, représentant son salaire plus ses avantages sociaux, était indiquée pour chacune des années 2008 à 2012. La preuve est claire à cet effet.

Le manquement au Code d'éthique et de déontologie

[55] La Commission doit décider si la distribution du tableau de la rémunération des employés lors de la période de questions de la séance régulière du conseil municipal du 10 décembre 2012, constitue une conduite dérogatoire au Code d'éthique et de déontologie.

[56] Même si les notes du directeur général ne font pas partie du procès-verbal, son expérience en matière de rédaction et de rapport de discussion, amène la Commission à conclure que les deux volets ont été traités lors de la séance du 12 novembre 2012 : soit le salaire des élus et l'augmentation de la masse salariale depuis 2009.

[57] La Commission doit analyser la preuve en tenant compte de l'article 25 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* qui précise que :

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

[58] L'article 17 de la section 5 du Code d'éthique et de déontologie prévoit :

« SECTION V

UTILISATION OU COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

17. Il est interdit à tout membre du conseil :

1° d'utiliser, de communiquer, ou de tenter d'utiliser ou 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;

2° de transmettre à des tiers des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement communiqués au public;

3° de transmettre à des tiers des renseignements ou de l'information nominative au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. »

[59] Il ne fait ici aucun doute que le tableau de la rémunération des employés est un renseignement obtenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions de monsieur Charron. Il a confectionné ce tableau avec le directeur général afin de répondre à la question posée par un citoyen lors de la séance publique du 12 novembre 2012.

[60] La masse salariale de la Municipalité comprend les dépenses ayant trait aux salaires et autres charges qui y sont associées. Selon le but recherché, les charges calculées peuvent varier mais, essentiellement, il s'agit toujours des coûts à la charge de l'employeur reliés aux employés.

[61] La masse salariale de la Municipalité fait régulièrement l'objet de communications. Il s'agit d'un renseignement public et il est généralement à la disposition du public.

[62] Cependant le salaire des employés non cadres, lorsqu'il est associé au nom de l'employé à qui il est versé, est un renseignement personnel.

[63] La Loi sur l'accès est claire : les renseignements personnels sont confidentiels, sauf dans les cas qui y sont mentionnés¹⁰. L'article 57 de cette même Loi mentionne que le traitement d'un cadre a un caractère public, mais que seule l'échelle de traitement d'un membre du personnel d'un organisme public a un caractère public.

10. Article 53 de la Loi.

[64] Dans la décision de *St-Lambert*¹¹, on traite ainsi des données contenues dans les prévisions budgétaires :

« Toutefois, la lecture du document en litige révèle que la section «notes et calculs» contient parfois des renseignements personnels confidentiels selon l'article 53 de la loi sur l'accès. Par exemple, on y retrouve le salaire exact d'employés de l'organisme ou certaines mentions n'ayant pas un caractère public selon l'article 57 de la loi sur l'accès. Ces renseignements doivent être masqués par l'organisme. »

[65] Il est clair pour la Commission que le salaire des employés non cadres a été divulgué. Le montant identifié pour chaque employé s'y apparente suffisamment pour qu'un lecteur moyen en arrive à cette conclusion.

[66] Le maire, le directeur général et même monsieur Charron ont confirmé que les informations individuelles concernant les employés non cadres ne sont pas généralement à la disposition du public et sont traitées comme étant de nature confidentielle.

[67] La Commission conclut que monsieur Charron a enfreint le paragraphe 2^o de l'article 17 de son Code d'éthique et de déontologie, puisqu'il a transmis à des tiers des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas généralement communiqués au public, et ce, en transmettant le tableau de la rémunération des employés qui contenait le salaire, plus les avantages sociaux imposables, des employés non cadres de la Municipalité.

[68] La Commission conclut que monsieur Charron n'a pas enfreint le paragraphe 1^o de l'article 17 de son Code d'éthique et de déontologie, puisque ce tableau n'a pas été communiqué pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne. Aucune preuve n'a été faite à cet égard.

[69] La Commission conclut que monsieur Charron a enfreint le paragraphe 3^o de l'article 17 de son Code d'éthique et de déontologie, puisque ces renseignements n'ont pas un caractère public au sens de la Loi sur l'accès, seul l'échelle salariale des employés non cadres ayant ce caractère.

11. Précitée note 6, paragraphe 53.

SANCTION

Audience sur sanction

[70] Le 21 août 2014, la Commission transmet à monsieur Charron et son procureur un avis d'audience sur sanction indiquant les conclusions de la Commission relativement aux manquements au Code d'éthique et de déontologie et les motifs à cet égard. Cet avis indique aussi les date et lieu où la Commission entendra ses représentations relativement à la sanction qui devrait lui être imposée.

[71] Cette audience se tient à Montréal le 9 octobre 2014.

Représentations sur sanction

[72] M^e Bourgeois fait valoir que le prononcé de la décision constitue en soi une sanction pour monsieur Charron et demande à la Commission de ne pas lui imposer de sanction.

[73] Le tableau préparé par monsieur Charron prévoyait le calcul de la masse salariale par département. Le directeur général l'a modifié pour utiliser le « T4 » des employés comme base de calcul et ajouté le nom ou les initiales des employés.

[74] Monsieur Charron a rappelé au directeur général que les calculs visaient à faire des comparaisons par département. Son objectif n'a jamais été de divulguer les salaires.

[75] Monsieur Charron n'a reçu aucune mise en garde sur le caractère confidentiel de ce tableau. Lors de sa distribution en séance, ni le maire, ni le directeur général ne sont intervenus. De plus, aucune mention de confidentialité n'apparaissait sur le document.

[76] Selon M^e Bourgeois, monsieur Charron était de bonne foi et n'avait aucune intention malicieuse. Il n'a tiré aucun avantage de la divulgation du salaire des employés.

[77] M^e Bourgeois est d'avis que monsieur Charron a fait une erreur, cependant sans conséquence. Outre les discussions le lendemain au restaurant, il n'y a pas eu d'autres publicités autour de cette information.

[78] Monsieur Charron reconnaît son erreur et n'entend pas la répéter.

[79] M^e Bourgeois fait une revue de la jurisprudence de la Commission et dépose des autorités concernant l'imposition d'une sanction.

Analyse sur sanction

[80] Puisque la Commission a conclu que la conduite de monsieur Charron constitue un manquement à une règle prévue au Code d'éthique et de déontologie, elle doit imposer une ou plusieurs des sanctions prévues par la loi ou décider qu'aucune sanction ne soit imposée.

[81] Les dispositions suivantes de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* sont pertinentes :

« 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.

[...]

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 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. »

[82] Cette Loi prévoit également que :

« 15. Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant.

Le membre d'un conseil doit, dans les 30 jours de sa participation à une telle formation, déclarer celle-ci au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité, qui en fait rapport au conseil. »

[83] En matière d'éthique et de déontologie municipales, la sanction doit tenir compte de la gravité du manquement ainsi que des dispositions de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* et des objectifs de celle-ci. Elle doit également avoir un effet dissuasif.

[84] La Commission est d'avis aussi que la sanction doit permettre de rétablir la confiance que les citoyens doivent entretenir envers les institutions et les élus municipaux.

[85] La preuve au dossier démontre que monsieur Charron a participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale le 12 avril 2012. Il est toujours membre du conseil municipal.

[86] Monsieur Charron a préparé le tableau initial pour déterminer la masse salariale. Il a établi le calcul à partir de données autres que les salaires. Il n'est pas à l'origine des mentions qui n'auraient pas dues apparaître au tableau.

[87] Il est vrai qu'aucune mise en garde sur le caractère confidentiel du document n'a été faite et qu'aucune mention à cet effet n'y apparaissait. Cependant il devait savoir que le salaire des employés n'est pas public; si non, son devoir de prudence aurait dû lui commander de confirmer que le caractère public du document avant de le distribuer.

[88] La Commission considère que monsieur Charron était de bonne foi, n'avait aucune intention malicieuse et qu'il n'a retiré aucun avantage de la divulgation du salaire des employés.

[89] Monsieur Charron a fait une erreur, qu'il n'entend pas répéter.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** monsieur Sylvain Charron a commis un manquement aux paragraphes 2^o et 3^o de l'article 17 du *Code d'éthique et de déontologie des élus* de la Municipalité de la Paroisse de Sainte-Anne-des-Lacs, en divulguant un tableau montrant la rémunération des employés de la Municipalité qui identifiait les employés non cadres, lors de la période de questions de la séance régulière du conseil municipal du 10 décembre 2012.

- **IMPOSE** une réprimande à monsieur Sylvain Charron, pour ce manquement.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif



MARTINE SAVARD
Juge administrative

M^e Louis-Philippe Bourgeois
DUNTON RAINVILLE
Pour Sylvain Charron

Audience : les 6 et 25 septembre, 19 novembre 2013 et 4, 5 et 6 mars 2014
Audience sur sanction : 9 octobre 2014

TU/MS/lg

COPIE CONFORME
Ce 24 jour d'octobre 2014
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.