

Commission municipale du Québec

Date : 16 octobre 2014

Dossier : CMQ-64937

**Juges administratifs : Martine Savard
Nancy Lavoie**

**Personne visée par l'enquête : LUC CHAMPAGNE, ancien conseiller
Ville de Thetford Mines**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 27 novembre 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. Le demandeur allègue que monsieur Luc Champagne, ancien conseiller municipal de la Ville de Thetford Mines (la Ville) a eu une conduite dérogatoire au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Thetford Mines*² (le *Code d'éthique et de déontologie*).

[2] La demande d'enquête a été déposée par messieurs Marco Tanguay et Clément Boudreau, qui sont des membres du conseil municipal de la Ville au moment des événements reprochés.

[3] La demande d'enquête allègue que, lors de la séance publique du conseil municipal du 1^{er} octobre 2013, monsieur Champagne aurait divulgué le contenu d'échanges confidentiels tenus entre les membres du conseil municipal au cours de séances de travail à huis clos de la Commission permanente de ce conseil en 2011. Ces échanges portaient sur la modification de la rémunération du maire et la mise en place d'une allocation de transition pour tous les élus. Plus précisément, monsieur Champagne aurait dévoilé le nom des conseillers municipaux ayant voté contre ce projet et pour quelles raisons.

[4] Ainsi, monsieur Champagne n'aurait pas respecté l'article 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie* concernant l'utilisation de renseignements confidentiels et aurait dérogé aux valeurs de la Ville énoncées à l'article 4 de ce Code, par un manque d'honnêteté, de professionnalisme, de vigilance, de discernement et de loyauté, en agissant à des fins personnelles et électoralistes.

[5] L'élu choisit de ne pas se faire représenter par un avocat. Une première journée d'audience se tient le 12 mars 2014 à Thetford Mines devant les juges administratifs désignés par la présidente de la Commission. Ces juges administratifs ne parviennent

1. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

2. Règlement n° 419, intitulé « *Code d'éthique et de déontologie des élus* », adopté le 21 novembre 2011 et entré en vigueur le 30 novembre 2011.

pas à une décision unanime à la suite de l'enquête. Devant cette impossibilité d'en arriver à une décision commune, la présidente de la Commission désigne deux autres juges administratifs (les soussignés). Le 9 juin 2014 au cours d'une conférence téléphonique de gestion, monsieur Champagne fait part à la Commission qu'il désire une nouvelle audience. Cette audience se tient le 20 juin 2014 à Thetford Mines.

[6] Suite à la décision de la Cour supérieure rendue dans l'affaire *Pinsonneault c. Procureur général du Québec*³, la Commission a levé, lors de l'audience tenue le 12 mars 2014, l'ordonnance de confidentialité émise le 5 décembre 2013. Cette levée a été confirmée par écrit le 18 juin 2014.

LA PREUVE

[7] Aux fins de son enquête, la Commission entend quatre témoins et monsieur Champagne.

[8] Elle prend également connaissance du *Code d'éthique et de déontologie* et des documents pertinents au soutien de la demande. Elle examine, de plus, les pièces produites par les témoins au cours de l'audience ainsi que les procès-verbaux des séances du conseil municipal pertinentes à l'enquête.

Les faits

[9] Les reproches formulés à l'endroit de monsieur Champagne touchent les discussions entourant la rémunération des élus. En voici un bref historique.

[10] Le 18 février 2002, le conseil municipal de la Ville adopte le *Règlement n° 15 pour fixer le traitement des élus municipaux*. On y fixe la rémunération de base du maire et celle des conseillers, avec une indexation annuelle et une allocation de dépenses. Ce règlement est modifié de temps à autre.

[11] En 2011, la rémunération des élus fait l'objet d'une nouvelle étude. Ce point est discuté lors des réunions de la Commission permanente du conseil créée en 2001 par le conseil municipal⁴. Cette Commission permanente est composée de tous les membres du conseil municipal. Elle a pour principal mandat de préparer les séances du conseil. La greffière de la Ville y assiste et dresse un procès-verbal sommaire des délibérations. Les règles de fonctionnement de la Commission permanente ne sont pas écrites et la Ville n'a pas de règlement de régie interne pour y pourvoir.

3. *Pinsonneault c. Procureur général du Québec*, 2014 QCCS 617.

4. Résolution n° 2001-003TM adoptée le 29 octobre 2001. Dans d'autres municipalités, elle est appelée caucus, comité plénier ou plénière.

[12] Les membres du conseil ne sont pas unanimes sur le contenu du règlement. Les différents points de vue ont fait l'objet de nombreux échanges lors des réunions de la Commission permanente qui ont précédé l'adoption du règlement. Les idées diffèrent autour de la rémunération du maire, de celle des conseillers, de l'allocation de transition et du nombre de districts électoraux de la Ville.

[13] Ainsi, le 14 février 2011, le procès-verbal de la Commission permanente indique que « Deux projets de modification au règlement concernant le traitement des élus sont présentés aux membres du conseil; des informations supplémentaires suivront sous peu afin d'établir un projet final. »⁵.

[14] Le 28 février 2011, le procès-verbal indique que « De nouvelles informations et alternatives sont apportées et d'autres projets de règlement seront présentés sous peu. »⁶.

[15] Le 7 mars 2011, le procès-verbal est à l'effet que « Les membres du conseil analysent les nouvelles propositions concernant la rémunération au poste de conseiller et la méthode d'indexation annuelle. Une proposition finale sera soumise sous peu. »⁷

[16] Le 9 mai 2011, le procès-verbal mentionne qu'il est décidé que « Le règlement concernant le traitement des élus sera modifié et le processus débutera lors de la séance publique (du conseil municipal) du 16 mai 2011 »⁸. Le procès-verbal ne fait mention d'aucune discussion particulière.

[17] Lors de la Commission permanente du 30 mai 2011, on peut lire ce qui suit au procès-verbal⁹ :

« [...]

Il est suggéré par un conseiller que la rémunération du maire soit augmentée progressivement au lieu d'être accordée comme prévu au projet de règlement déposé; il est, de plus, suggéré qu'un projet de diminution du nombre de districts soit étudié.

Le maire quitte la réunion à 20h50.

Il est proposé par le conseiller, Luc Champagne, appuyé par le conseiller, Gaétan Vachon, et résolu que le nombre de districts électoraux demeure à dix pour l'élection de 2013.

-
5. Extrait du procès-verbal de la Commission permanente de la Ville de Thetford Mines du 14 février 2011 (Pièce E-9).
 6. Extrait du procès-verbal de la Commission permanente de la Ville de Thetford Mines du 28 février 2011 (Pièce E-10).
 7. Extrait du procès-verbal de la Commission permanente de la Ville de Thetford Mines du 7 mars 2011 (Pièce E-11).
 8. Extrait du procès-verbal de la Commission permanente de la Ville de Thetford Mines du 9 mai 2011 (Pièce E-12).
 9. Extrait du procès-verbal de la Commission permanente de la Ville de Thetford Mines du 30 mai 2011 (Pièce E-13).

Messieurs Clément Boudreau, Ghislain Cliche et Marco Tanguay votent contre.

ADOPTÉE SUR DIVISION ».

[18] Finalement, à sa séance publique du 20 juin 2011, le conseil municipal adopte à la majorité le Règlement n° 402 « *Règlement abrogeant et remplaçant le Règlement n° 15 et ses amendements pour fixer le traitement des élus municipaux* ». Le maire et sept conseillers votent en faveur. Messieurs Clément Boudreau, Ghislain Cliche et Marco Tanguay votent contre¹⁰. Tous les élus ont donc voté.

[19] Par rapport au règlement existant, le Règlement n° 402 augmente de manière importante la rémunération du maire et prévoit dorénavant une allocation de transition à toute personne cessant d'occuper le poste de maire ou de conseiller, après l'avoir occupé pendant au moins 48 mois précédant la fin de son mandat.

[20] Le 4 juillet suivant, le conseil adopte à l'unanimité une résolution pour fixer les modalités du versement de la rémunération et des allocations aux élus¹¹.

[21] Ce dossier n'occupe plus l'actualité durant environ deux ans. Puis le sujet revient à l'occasion de l'élection municipale du 3 novembre 2013, alors que les conseillers Boudreau et Tanguay (les plaignants) font campagne en mentionnant qu'ils étaient contre certains aspects du Règlement. Monsieur Champagne constate que les deux conseillers ont un discours différent de celui tenu lors des rencontres de la Commission permanente deux ans auparavant.

[22] Le 1^{er} octobre 2013, la séance publique du conseil est présidée par monsieur Luc Berthold, maire de 2006 à 2013. Lors de la période de questions du public¹², un citoyen demande d'abord de connaître le nom des élus qui ont voté contre l'augmentation salariale du maire. Le conseiller municipal Tanguay mentionne que lui, ainsi que messieurs Boudreau et Cliche ont voté contre cette proposition.

[23] Ce citoyen demande ensuite s'il est possible de connaître les motifs. Le maire répond que c'est à chacun de s'exprimer, s'il le désire.

[24] Monsieur Cliche était contre l'augmentation proposée, mais favorable à une certaine augmentation. Messieurs Tanguay et Boudreau étaient contre, voulant garder le différentiel existant entre le salaire du maire et celui des conseillers.

[25] Quant au nombre de districts, les trois mêmes élus ont voté pour réduire le nombre de districts. Monsieur Tanguay répond qu'il voulait diminuer le nombre de districts à huit. Monsieur Boudreau mentionne que Thetford Mines se compare à Saint-Georges et Victoriaville. Le travail pouvait être bien fait à huit conseillers.

10. Procès-verbal de la séance publique du 20 juin 2011 (Pièce E-18).

11. Résolution 2011-253TM (pièce E-25).

12. Cette séance est enregistrée sur vidéo. Copie a été déposée en pièce E-15.

[26] En ce qui a trait au vote sur l'allocation de transition, le citoyen demande le résultat du vote. Monsieur Tanguay indique que ce point était inclus dans le règlement sur la rémunération. Il explique que l'allocation de transition est une mesure gouvernementale donnée aux municipalités dans une loi.

[27] Le maire complète certains points.

[28] Monsieur Champagne demande ensuite la parole pour compléter les réponses données puisque, selon lui, certains conseillers municipaux n'ont répondu que partiellement.

[29] Il explique alors les circonstances dans lesquelles il s'est fait « apostropher », deux semaines avant la séance sur cette question. Il désire faire une mise au point pour protéger son intégrité, celle de sa famille et celle de la majorité des membres. Il commence alors à énumérer les points discutés lors des réunions de la Commission permanente du printemps 2011 relativement au projet de modification de la rémunération des élus.

[30] À ce moment, le maire intervient pour mentionner à monsieur Champagne que « Les discussions entourant les Commissions permanentes demeurent des discussions de Commission permanente. Les résolutions adoptées en Commission permanente sont publiques. Les discussions entourant ce qui s'est dit en Commission permanente sont de nature confidentielle. Vous pouvez les répéter, à votre risque à vous ».

[31] Monsieur Champagne répond : « Je prends le risque, car ce qui a été discuté, ce qui a été voté en grosse partie au conseil, certains conseillers ont déclaré le contraire dans les journaux, dans les médias ou volontairement désinformé la population. Alors, je vais au bâton. »¹³.

[32] Monsieur Champagne fait alors l'énumération des quatre questions traitées en 2011, soit l'augmentation salariale du maire, celle des conseillers, l'allocation de transition et le nombre de districts électoraux.

[33] Quant à l'augmentation salariale du maire, il mentionne l'origine de la demande, les documents d'appui et les motifs. Il ajoute que sept conseillers ont voté pour et trois contre (messieurs Cliche, Boudreau et Tanguay). Pour l'augmentation salariale des conseillers municipaux, il indique que cette demande a été étudiée parallèlement avec la demande d'augmentation salariale du maire, que les mêmes documents furent utilisés et qu'il ressortait clairement que la demande était injustifiée. Il donne le résultat du vote : huit conseillers ont voté contre et deux pour (messieurs Boudreau et Tanguay).

13. Extraits de l'enregistrement vidéo de la séance ordinaire du conseil municipal de la Ville de Thetford Mines du 1^{er} octobre 2013.

[34] Il mentionne ensuite les points de vue et positions données par l'un et l'autre des conseillers contre le projet lors de la Commission permanente. Il dit notamment qu'un conseiller (qu'il nomme) n'était pas contre l'augmentation, mais contre la façon, et qu'il a suggéré un autre type de calcul pour déterminer la rémunération (X \$ par habitant); il dit que ça n'a pas été retenu par les membres. Le conseiller aurait alors trouvé étrange que seul le maire ... Il ne peut terminer sa phrase, car le maire l'interrompt à nouveau.

[35] Le maire fait une deuxième mise en garde. Il rappelle alors les règles suivantes applicables à la Commission permanente :

- Une fois une décision prise, c'est la décision qui est publique;
- Les élus ont des devoirs de réserve par rapport à ce qui se discute en Commission permanente;
- Les votes sont publics; cependant, ce qui est discuté pour en venir à la décision doit rester en Commission permanente pour être capable de se dire ce qu'on veut se dire;
- Ce qui est légal, c'est le rapport de la Commission permanente et c'est ce qu'on peut rapporter au niveau des Commissions permanentes.

[36] Le maire invite son collègue à être prudent. Il sait que les choses qui se sont dites à une place ne sont pas dites à d'autres. D'un point de vue légal, c'est uniquement le procès-verbal de la Commission permanente qui peut être rapporté.

[37] Les interventions suivantes seront faites dans le respect des règles évoquées par le maire.

[38] La veille de la séance du 1^{er} octobre 2013, monsieur Champagne a avisé le maire que lors de cette séance une question serait posée par un citoyen relativement au règlement sur la rémunération des élus. Le maire a confirmé que cette information lui a été donnée.

[39] Monsieur Champagne a annoncé en avril 2013 sa candidature au poste de conseiller dans le cadre de l'élection municipale du 3 novembre 2013.

Règles applicables aux délibérations de la Commission permanente

[40] Dans son témoignage, le maire explique le fonctionnement de la Commission permanente. Il précise que les rencontres se tiennent à huis clos. Outre les élus, le directeur général, le directeur général adjoint et la greffière y assistent. À l'occasion, les directeurs peuvent être présents pour un dossier particulier, mais sur invitation seulement.

[41] La greffière est en poste depuis le 1^{er} mars 2012. Elle mentionne que les procès-verbaux de la Commission permanente sont déposés en séance publique et adoptés par le conseil municipal. En conséquence, ils sont publics. Tous les autres échanges intervenus sont confidentiels et ne sont pas communiqués au public. C'est ce qui lui a été mentionné par son prédécesseur lors de son entrée en fonction et cela correspond à sa perception de ce qui se passe à la Ville depuis qu'elle occupe son poste.

[42] Elle explique qu'avant novembre 2013, il n'existait aucun document écrit concernant cette règle.

[43] Le maire souligne qu'il mentionne le caractère confidentiel des échanges en Commission permanente à chaque début de mandat et d'année. Il le réitère à l'occasion. Il insiste encore plus à l'occasion de discussions sur des dossiers de développement économique, de relation de travail, de taux de taxation ou autres sujets « sensibles ».

[44] Il sait qu'il y a des « fuites » à l'occasion mais aucun conseiller n'admet en être l'auteur.

[45] C'est pour cette raison qu'il a jugé bon de prévenir monsieur Champagne de la confidentialité des délibérations des élus en Commission permanente lors de la séance du conseil municipal du 1^{er} octobre 2013. Tous connaissent cette règle de confidentialité.

[46] Ces propos sont d'ailleurs confirmés par monsieur Champagne. Il admet qu'il connaît le caractère confidentiel des discussions en Commission permanente. Il croyait même que cette règle était écrite. Le conseiller Paul-André Marchand, en poste de 2006 à 2013, le corrobore.

LA DÉFENSE

[47] Monsieur Champagne témoigne qu'il est revenu sur le dossier de la rémunération des élus car il voulait défendre sa crédibilité et son intégrité ainsi que celle de sa famille.

[48] Monsieur Champagne explique qu'en septembre, peu avant la séance du conseil du 1^{er} octobre 2013, un citoyen lui aurait dit « Vous vous êtes donné une augmentation salariale. Vous êtes des mangeurs de marde vous autres les Champagne ».

[49] Pour monsieur Champagne, cette altercation est la conséquence des déclarations des plaignants dans les journaux en août et septembre 2013, qui ont affirmé le contraire de ce qu'ils ont dit lors des réunions de la Commission permanente en 2011. Selon lui, les plaignants ont menti à la population.

[50] Monsieur Champagne invite le citoyen chez lui, lui montre ses notes et les procès-verbaux et lui fait part des différents points de vue discutés en Commission permanente. Il lui dit que ce sont les conseillers Tanguay et Boudreau (les plaignants) qui demandaient une augmentation salariale pour le poste de conseiller municipal. Le citoyen l'informe alors qu'il questionnera le conseil lors de la séance prévue le 1^{er} octobre sur ce dossier. Monsieur Champagne s'engage à compléter au besoin les réponses des conseillers Tanguay et Boudreau.

[51] Monsieur Champagne est formel. Il n'a pas préparé les questions qui ont été posées par le citoyen lors de la séance du 1^{er} octobre 2013. Il s'était confectionné des notes personnelles, de son côté, afin d'avoir toutes les informations en main, comme il le fait toujours, sachant que le citoyen poserait des questions sur ce dossier.

[52] Il s'est dit surpris des interventions du maire le 1^{er} octobre 2013, parce qu'il l'avait informé la veille qu'il répliquerait si les conseillers ne répondaient pas à la question. Le maire ne l'a pas mis en garde sur cette position.

[53] Lors de la deuxième intervention du maire, il était convaincu que le maire allait l'expulser de la séance et qu'il y aurait des conséquences. Il ne s'y attendait pas parce qu'auparavant les fuites d'information de la part des autres conseillers n'ont pas eu de conséquence.

[54] Il affirme avoir été honnête et avoir dit la vérité ce soir-là.

[55] Les plaignants ont reproché à monsieur Champagne de se servir de ce dossier pour sa campagne électorale. L' élu considère que c'est pour la même raison que les plaignants ont fait la plainte à l'origine de la présente enquête. Quant à lui, il voulait protéger son intégrité, celle de sa famille et de la majorité des élus.

[56] Monsieur Champagne indique que la population a le droit de connaître la vérité. Il a toujours respecté les règles établies à la Ville, sauf cette fois pour les raisons expliquées. Il a agi de bonne foi et voulait simplement rétablir la vérité. Il pose la question : « Doit-on, au nom de l'éthique, se fermer les yeux, les oreilles et la bouche ? » « L'éthique a-t-elle préséance sur la vérité ? »

L'ANALYSE

Le code d'éthique et de déontologie

[57] Les dispositions pertinentes du *Code d'éthique et de déontologie* sont les suivantes :

« ARTICLE 4 : VALEURS DE LA MUNICIPALITÉ

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres du conseil de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différentes politiques de la municipalité.

[...]

1) L'intégrité

Tout membre valorise l'honnêteté, la rigueur et la justice.

2) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public

Tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

[...]

4) La loyauté envers la municipalité

Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité.

[...]

6) L'honneur rattaché aux fonctions de membre du conseil

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des cinq valeurs précédentes : l'intégrité, la prudence, le respect, la loyauté et l'équité.

[...]

ARTICLE 5 : RÈGLES DE CONDUITE

[...]

5.5 Utilisation ou communication de renseignements confidentiels :

Il est interdit à tout membre 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. »

Le processus

[58] 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 ou les gestes qui lui sont reprochés et si ces derniers constituent une conduite dérogatoire au *Code d'éthique et de déontologie*.

[59] Pour ce faire, elle doit conduire son enquête dans un esprit de recherche de la vérité qui respecte les règles d'équité procédurale et le droit de l'élu visé par l'enquête à une défense pleine et entière.

[60] Le processus d'enquête édicté à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* n'est pas un processus contradictoire puisqu'il n'y a pas de poursuivant. C'est à la Commission qu'il appartient de conduire son enquête, au terme de laquelle elle rend sa décision.

[61] Ainsi, et même si on ne peut parler de fardeau de preuve comme tel, la Commission doit tout de même être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions, a une force probante, suffisante suivant le principe de la balance des probabilités pour lui permettre de conclure que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le *Code d'éthique et de déontologie*.

[62] De plus, 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 :

« 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. »

L'élu a-t-il commis des manquements au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Thetford Mines?

[63] En divulguant, lors de la séance publique du 1^{er} octobre 2013, le contenu d'échanges tenus entre les membres du conseil municipal au cours de réunions de travail de la Commission permanente de ce conseil en 2011, portant sur la modification de la rémunération du maire et la mise en place d'une allocation de transition pour tous les élus, monsieur Champagne a-t-il contrevenu aux dispositions de l'article 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie* de la Ville?

[64] 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 qui sont reprochés à monsieur Champagne se sont effectivement produits, et ce, par une preuve claire, grave, précise et sans ambiguïté. Enfin, elle doit être

convaincue que ces actes constituent des manquements au *Code d'éthique et de déontologie*.

[65] La preuve démontre clairement que monsieur Champagne a divulgué, lors de la séance publique du 1^{er} octobre 2013, le contenu des discussions échangées entre les membres du conseil municipal au cours de réunions de la Commission permanente tenues en 2011, Commission permanente qui a été créée par le conseil municipal.

[66] Cependant ces renseignements étaient-ils des renseignements qui ne sont pas généralement à la disposition du public?

[67] Aucune règle écrite de la Ville n'établit les règles de régie interne de la Commission permanente. Cependant, des règles verbales existent. Tous les témoins entendus ont confirmé connaître la règle de la confidentialité des discussions en Commission permanente : le maire, la greffière, les élus entendus et monsieur Champagne.

[68] La Commission est d'avis que même si la règle de confidentialité n'est pas écrite, elle n'en est pas moins impérative. Elle était connue et acceptée de tous les membres du conseil.

[69] Le maire a réitéré cette règle lors de la séance publique du conseil du 1^{er} octobre 2013 en affirmant que pour en venir à une décision, les discussions doivent rester en Commission permanente.

[70] En réponse à la première mise en garde du maire, monsieur Champagne répond : « Je prends le risque car ce qui a été discuté, ce qui a été voté en grosse partie au conseil, certains conseillers ont déclaré le contraire dans les journaux, dans les médias ou volontairement désinformé la population. Alors je vais au bâton. »

[71] Dans le manuel « Droit municipal : Principes généraux et contentieux » les auteurs M^e Jean Héту et M^e Maurice Duplessis indiquent ce qui suit à l'égard du caractère privé des comités et commissions du conseil :

« Les séances du conseil sont publiques [...]. Il est donc interdit de décréter le huis clos lors d'une séance du conseil municipal; cette règle est formelle et ne peut souffrir d'exception [...]. Toutefois, elle ne s'applique pas dans le cas d'un comité plénier, ni aux réunions des comités ou des commissions, ni à ces réunions appelées caucus. »¹⁴

[72] Un peu plus loin, on y traite de la valeur des procès-verbaux :

« Mais n'oublions pas que les motifs pour lesquels un élu donne un vote favorable ne sont pas nécessairement ceux du conseil [...]. C'est à partir du texte tel qu'il a été rédigé que l'on doit rechercher l'intention du conseil plutôt qu'à partir du témoignage des

14. CCH, 2^e édition, paragraphe 2.56, page 2 112.

membres du conseil [...] les motifs d'un corps législatif composé de plusieurs personnes sont « inconnaisables ». »¹⁵

[73] Finalement, on y traite du huis clos des comités de travail :

« Afin de mieux préparer la tenue des séances du conseil municipal, les élus municipaux ont souvent l'habitude de se réunir de façon informelle sous la direction du maire et en présence de certains fonctionnaires, notamment le directeur général et le greffier. Ces réunions sont appelées « caucus », « comité général » ou « comité plénier ». La législation municipale ne fait pas mention de ce genre de réunions. Toutefois, elle n'interdit pas la tenue de ces réunions à caractère privé et non publiques, comme le souligne le tribunal dans *Iredale c. Ville de Mont-Tremblant*, J.E. 2011-595 (C.S.), paragraphe 172.

[...]

Le juge dans *Dumesnil c. Corporation municipale de la paroisse de Sulpice*, [1984] C.S. 139, à la page 143, mentionne qu'il y a des cas où il n'est pas dans l'intérêt public de la municipalité de débattre publiquement de certains sujets et c'est pourquoi il y a dans la plupart des municipalités des séances de travail à huis clos qui précèdent les séances du conseil. »¹⁶

[74] Dans un article paru dans la Revue du Barreau, le juge-coordonnateur de la section des Affaires sociales du Tribunal administratif du Québec, le juge Chahé-Philippe Arslanian traite ainsi du huis clos en matière municipale :

« En règle générale, la tenue des réunions des conseils municipaux se fait en public. Néanmoins, les réunions peuvent se tenir, en tout ou en partie, à huis clos dans le but de protéger des intérêts économiques, la vie privée d'employés ou d'élus [...] ou encore pour préserver le processus de discussions et de décision en comité. »¹⁷

[75] Les échanges, discussions et opinions faites en Commission permanente ne sont pas mentionnés dans les procès-verbaux de ses réunions, sauf pour la réunion du 30 mai 2011. De plus, il est clair que ces échanges sont visés par la règle de confidentialité connue de tous et que le maire a résumé ainsi lors de la séance du 1^{er} octobre 2013 : « Ce qui est discuté pour en venir à la décision doit rester en Commission pour être capable de se dire ce qu'on veut se dire ».

[76] Il ne fait donc aucun doute que ces discussions ne sont pas généralement à la disposition du public. Il reste à déterminer s'ils ont été communiquées pour favoriser ses intérêts personnels.

[77] Dans sa défense, monsieur Champagne déclare qu'il a communiqué ces renseignements pour protéger son intégrité, celle de sa famille et celle de la majorité des membres. Il n'a pas agi dans l'intérêt général de la municipalité, mais plutôt dans le

15. Paragraphe 2.80, page 2 159.

16. Paragraphe 2.102.2, pages 2 180 et 2 181.

17. Revue du Barreau, automne 2011-Tome 70, page 464.

cadre de la protection de sa réputation, de celle de sa famille et des élus en qui il a confiance ou qu'il appuie.

[78] À cette époque, la campagne électorale de l'élection municipale du 3 novembre 2013 bat son plein. Les deux personnes qui ont demandé l'enquête, de même que monsieur Champagne sont des candidats.

[79] L'intention de monsieur Champagne en rencontrant le citoyen, en s'engageant auprès de lui à compléter les réponses des conseillers, en prévenant le maire avant la séance de ses intentions et en ayant préparé l'intervention qu'il a lue, démontre clairement ses intentions de communiquer les échanges intervenus en Commission permanente, alors qu'il sait que ces échanges ne sont pas de nature publique. Il n'a pas été pris par surprise et son intervention était planifiée.

[80] Il ne fait aucun doute que l'intervention de monsieur Champagne a été faite en période électorale, dans un contexte politique. Il voulait défendre ses idées et attaquer la position de ses adversaires politiques¹⁸. Il est certain que son intérêt personnel a influencé son indépendance de jugement en ce qui a trait à la confidentialité des délibérations en Commission permanente, en faisant fi des intérêts généraux de la municipalité.

[81] Toute personne raisonnablement informée en viendrait à la même conclusion.

[82] Il va de soi qu'un règlement sur la rémunération peut susciter les passions, dans un contexte électoral de surcroît. Cela n'excuse nullement le manquement et l'importance de respecter le *Code d'éthique et de déontologie* en tout temps.

[83] En conséquence, la Commission est d'avis que monsieur Champagne a communiqué des renseignements qui ne sont pas généralement à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels et ainsi manqué à ses obligations déontologiques en ne respectant pas l'article 5.5 de son *Code d'éthique et de déontologie*.

SANCTION

Audience sur sanction

[84] Le 21 août 2014, la Commission transmet à monsieur Champagne 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

18. Voir au même effet : Moreau, CMQ-64306, 14 décembre 2012, paragraphes 51 à 53; Baril, CMQ-64198 et CMQ-64256, 15 octobre 2013, paragraphe 107.

indique aussi les date et lieu où la Commission entendra ses représentations relativement à la sanction qui devrait lui être imposée.

[85] Cette audience se tient le 7 octobre 2014.

Représentations sur sanction

[86] À l'audience du 7 octobre 2014, monsieur Champagne expose qu'il n'est pas d'accord avec les conclusions de la Commission. Il ajoute qu'il n'a ni volé, ni fraudé et il a toujours été de bonne foi. Il aurait préféré n'avoir aucune sanction.

Analyse sur sanction

[87] Puisque la Commission a conclu que la conduite de monsieur Champagne 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.

[88] 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. »

[89] La preuve au dossier démontre que monsieur Champagne a participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale le 17 septembre 2011.

[90] 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 aussi avoir un effet dissuasif.

[91] 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.

[92] Monsieur Champagne a dévoilé le contenu des discussions d'un comité du conseil. Cela ne s'est produit qu'une seule fois.

[93] Monsieur Champagne n'est plus membre du conseil municipal de la Ville de Thetford Mines, n'ayant pas été réélu à l'élection municipale du 3 novembre 2013.

[94] En conséquence et dans les circonstances particulières de ce dossier, la Commission estime que l'imposition à monsieur Champagne d'une réprimande est juste et appropriée.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QUE** monsieur Luc Champagne a commis un manquement à l'article 5.5 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Thetford Mines* en rendant public, lors de la séance du conseil municipal tenue le 1^{er} octobre 2013, des échanges intervenus entre les membres du conseil municipal au cours des séances de la Commission permanente tenues durant l'année 2011.

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



MARTINE SAVARD
Juge administratif



NANCY LAVOIE
Juge administratif

Audience : le 20 juin 2014
Audience sur sanction : le 7 octobre 2014

MS/NL/II

COPIE CONFORME
Ce 16 jour d' octobre 2014
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.