

Commission municipale du Québec

Date : Le 15 février 2018

Dossier : CMQ-66201 et CMQ-66202

Juge administratif : Sandra Bilodeau

**Personne visée par l'enquête : ÉRIC DUGAS, ex-conseiller municipal
Ville de Montréal,
arrondissement Île-Bizard – Sainte-
Geneviève**

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

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Éric Dugas était conseiller de l'arrondissement Île-Bizard-Sainte-Geneviève de la Ville de Montréal au moment du dépôt des demandes d'enquête en éthique et déontologie¹, dont la Commission municipale du Québec est saisie en vertu l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (la Loi)².

[2] Aux élections de novembre 2017, il s'est présenté contre le maire sortant Normand Marinacci et n'a pas été élu.

[3] Les demandes d'enquête proviennent du maire Marinacci et du conseiller municipal Christian Larocque; elles sont réunies dans une même audience et font l'objet d'une seule décision.

[4] Le procureur de l'élu a déposé des requêtes en irrecevabilité, mais ne les a pas présentées, préférant plaider les moyens invoqués à la fin de l'audience.

[5] Les deux manquements soulèvent des violations de confidentialité à l'encontre des articles 25 et 26 du *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la ville et des conseils d'arrondissement*³.

[6] Ainsi, le 3 mars 2014, en séance publique, l'élu Dugas aurait révélé la conclusion d'un avis juridique portant sur la révocation du mandat d'un membre du comité consultatif d'urbanisme (CCU), puis a déposé ce document pour qu'il fasse partie des archives de l'arrondissement.

[7] Cet avis provient du Service des affaires juridiques de la Ville de Montréal (Ville centre) et est adressé à un chef de service.

1. Demandes transmises pour enquête les 1^{er} mai et 10 août 2017.

2. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

3. Règlement 14-004, dont l'entrée en vigueur est le 26 avril 2014 (pièce E-3); ce règlement a été amendé par le règlement 14-004-1.

[8] Puis entre le 5 et 14 décembre 2016, il aurait révélé à un journaliste de Cité-Nouvelles des informations confidentielles sur la santé de deux employés de l'arrondissement, soit en précisant que leur absence au travail est due à des troubles dépressifs.

LE CONTEXTE

[9] Voyons d'abord dans quel contexte interviennent ces deux événements.

[10] Le climat de travail en est une composante importante. À cet égard, les faits apparaissant à une décision de la Cour supérieure illustrent clairement la confrontation entre la Ville centre, l'arrondissement et la directrice générale par intérim de l'arrondissement, Nancy Bergeron⁴.

[11] Il appert de cette décision de la Cour supérieure⁵ qu'un véritable bras de fer s'est joué entre le maire Denis Coderre et son administration contre le maire de l'arrondissement et sa directrice générale Nancy Bergeron, à l'été 2015.

[12] La plainte du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal est à l'origine du congédiement de madame Bergeron.

[13] Ce dernier a invoqué à son égard plusieurs reproches, dont de l'intimidation, des menaces et des blasphèmes contre des employés de l'arrondissement.

[14] Qui, de la Ville centre ou de l'arrondissement, a compétence pour les enquêtes devant être menées suite aux plaintes et à l'égard du congédiement de la directrice générale, a été l'enjeu du débat.

[15] Le maire Marinacci est d'avis que cela relève des attributions de l'arrondissement et il mandate un expert pour produire un rapport.

[16] Le directeur général de la Ville centre est d'un autre avis et il demande au contrôleur général de désigner une personne pour enquêter.

4. Les procureurs s'entendent sur cet élément de preuve (pièce E-13). Soulignons que de nombreux litiges ont eu lieu et des ententes de confidentialité ont été signées dans certains des dossiers. Pour la protection de la confidentialité, deux témoins étaient accompagnés d'un avocat pendant leur témoignage, soit Nancy Bergeron, par M^e Joël Mercier et le maire de l'arrondissement, par M^e Jean-Philippe Bourgeois.

5. Pièce D-16, *Ville de Montréal c. Tribunal administratif du travail* 2017 QCCS 1709, paragraphes 6 à 26.

[17] Le Syndicat se range derrière le contrôleur général et refuse de collaborer aux travaux de l'enquêteur nommé par l'arrondissement, alors que madame Bergeron refuse de collaborer avec l'enquêteur de la Ville centre.

[18] Le conflit s'envenime davantage lorsque le maire Coderre exige du maire Marinacci la démission immédiate de madame Bergeron, au lendemain du dépôt du rapport de l'enquêteur de la Ville centre.

[19] L'arrondissement ignore cet ultimatum et madame Bergeron sera finalement suspendue par le directeur général de la Ville centre le 26 août 2015, puis congédiée deux jours plus tard par le comité exécutif.

[20] Madame Bergeron conteste ce congédiement et a gain de cause devant le Tribunal administratif du travail, qui conclut à l'absence de compétence du comité exécutif de la Ville.

[21] La Cour supérieure rejette la demande de contrôle judiciaire de la Ville de Montréal, le 24 mai 2017.

[22] Le conseiller Éric Dugas incarne l'opposition au sein du conseil municipal de l'arrondissement, composé de cinq membres.

[23] Indépendant au départ, il rejoint l'équipe du maire Coderre au début de l'automne 2015, dans le contexte de confrontation entre les deux administrations.

[24] Les relations sont difficiles entre Éric Dugas et les autres membres du conseil municipal, pendant tout le mandat; des divergences de vision et d'opinion sont courantes entre le conseiller Dugas et les autres membres du conseil municipal.

[25] Deux dossiers épineux illustrent ce conflit et font l'objet des manquements.

[26] Éric Dugas tentera d'empêcher la destitution d'un membre du CCU par l'équipe Marinacci, pratiquement au lendemain des élections, et posera finalement, devant son insuccès, le geste qu'on lui reproche le 3 mars 2014.

[27] Puis, préoccupé par le climat de travail à l'arrondissement, il tentera de le dénoncer; cela l'amènera à commettre le deuxième geste qu'on lui reproche en décembre 2016.

ANALYSE

[28] Ce sont les articles 25 et 26 du Code d'éthique qui sont invoqués au soutien des manquements de violation de confidentialité.

[29] L'article 25 oblige les élus au respect de la confidentialité en ces mots :

« 25. Le membre du conseil doit respecter la confidentialité des informations non disponibles au public dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions. »

[30] L'article 26, pour sa part, empêche l'utilisation ou la communication des informations confidentielles, au profit de l'élu :

« 26. Le membre du conseil doit s'abstenir d'utiliser ou de communiquer à ses propres fins ou à des fins autres que celles de la Ville, les informations non disponibles au public dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions. Cette obligation perdure même lorsque le membre du conseil a cessé d'occuper sa fonction. »

(Soulignement ajouté)

[31] L'expression « information non disponible au public » est définie ainsi à l'article 1 du Code :

« DÉFINITIONS

1. Dans le présent code, les termes suivants signifient :

[...]

« Information non disponible au public » : information qui ne peut être obtenue selon la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1);

[...] »

[32] La Commission pour trancher ce litige devra répondre aux questions suivantes :

- **1^{er} manquement – divulgation d'un avis juridique**

1. L'avis juridique du 16 décembre 2013 est-il un document confidentiel en vertu de la législation applicable?

2. Si oui, pouvait-il malgré cela être déposé en séance publique par le conseiller municipal Éric Dugas, considérant que le maire n'a pas soulevé une question de privilège selon le *Règlement de régie interne de l'arrondissement de L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève*⁶, pour en empêcher le dépôt?
 3. En rendant public ce document, l'élu a-t-il agi pour favoriser ses intérêts personnels?
- **2^e manquement – divulgation de l'état de santé de deux employés**
 1. Le renseignement « troubles dépressifs » est-il une information confidentielle?
 2. Les deux employés visés étaient-ils identifiables?
 3. En rendant publiques ces informations, l'élu a-t-il agi pour favoriser ses intérêts personnels?

1^{er} manquement – divulgation d'un avis juridique

[33] Le maire Marinacci, peu après les élections de novembre 2013, informe Stéphane Bernaquez, chef de division, urbanisme et sécurité publique, qu'il veut changer tous les membres du CCU, car selon lui le droit de nomination comprend celui de destitution.

[34] Monsieur Bernaquez n'étant pas de cet avis le lui dit, puis demande un avis juridique au Service des affaires juridiques de la Ville centre, le 3 décembre 2013⁷.

[35] Le CCU est formé de six résidents et d'un élu en vertu du *Règlement sur le comité consultatif d'urbanisme*⁸; le nouvel élu est nommé le 20 novembre 2013⁹.

[36] Le mandat de deux membres du CCU vient à échéance en novembre 2013 et deux autres en janvier 2014¹⁰; ces quatre membres seront remplacés à la date d'échéance de leur mandat¹¹.

[37] Celui de Marcel Boileau se termine un an plus tard¹², soit en décembre 2014.

6. Pièce D-2.

7. Pièce E-8.

8. Pièce D-1.

9. Pièce D-4 : Procès-verbal de la séance publique du 20 novembre 2013.

10. Pièce E-8.

11. Pièce D-6.

[38] Toutefois, le maire ne veut pas attendre jusque-là; il veut le remplacer immédiatement et tentera d'obtenir sa démission¹³. Monsieur Boileau refuse.

[39] Le 18 décembre 2013, Stéphane Bernaquez reçoit l'avis juridique du Service des affaires juridiques¹⁴.

[40] Cet avis¹⁵ confirme que le droit de nommer une personne à un poste comprend celui de la destituer, tel que soutenu par le maire. Toutefois, en adoptant l'article 5 du *Règlement sur le comité consultatif d'urbanisme*¹⁶, le conseil a limité les cas où il peut être mis fin à un mandat :

« Remplacement d'un membre

5. Le conseil d'arrondissement peut remplacer un membre du comité dans l'une des circonstances suivantes :

1. Le décès d'un membre;
2. La démission d'un membre;
3. L'incapacité, pour un membre, d'accomplir ses fonctions;
4. Le fait pour un membre du comité de ne pas assister à trois séances consécutives du comité sans explication qui satisfasse le conseil d'arrondissement. »

[41] Le maire n'entend pas suivre cet avis juridique, avec lequel il est en total désaccord; il le qualifie d'ailleurs dans son contre-interrogatoire d'avis biaisé, puisque provenant de l'ancienne administration, c'est-à-dire les fonctionnaires actuels ayant travaillé avec l'ancien conseil municipal.

[42] Au cours du mois de décembre, Éric Dugas tente de convaincre le maire de ne pas destituer monsieur Boileau, puisqu'il n'en a pas le droit.

[43] Le maire va de l'avant et fait inscrire à l'ordre du jour de la séance publique du 13 janvier 2014 la révocation du mandat de Marcel Boileau.

[44] Lors de cette séance, Éric Dugas tente de faire retirer ce point à l'ordre du jour, mais il échoue¹⁷.

[45] Marcel Boileau assiste à cette séance et dépose un avis juridique qu'il a obtenu et qui conclut, comme celui de la Ville centre, à l'illégalité du geste que s'apprête à commettre le conseil municipal¹⁸.

12. L'autre membre a quitté l'arrondissement; il a donc cessé d'être membre du CCU.

13. Pièce E-8.

14. Pièce E-8.

15. Pièce E-9 (avis juridique du 16 décembre 2013).

16. Pièce D-1.

17. Pièce D-6 (procès-verbal de la séance du 13 janvier 2014).

[46] Le conseil d'arrondissement procède tout de même à la destitution de monsieur Boileau le soir même¹⁹.

[47] La raison en est simple : monsieur Boileau était l'organisateur politique d'Éric Dugas. Il est donc devenu comme on dit *persona non grata*.

[48] Finalement, le 3 mars 2014, en séance publique, Éric Dugas dépose l'avis juridique du Service des affaires juridiques²⁰.

1. L'avis juridique du 16 décembre 2013 est-il un document confidentiel?

[49] Pour en décider, il faut examiner son contenu. L'avis juridique du 16 décembre 2013 :

- provient du Service des affaires juridiques de la Ville centre;
- est signé par deux avocats de son contentieux;
- contient la mention que cet avis est transmis sous le sceau du secret professionnel et doit être traité comme tel;
- exprime l'opinion juridique des avocats sur la légalité ou non de la destitution d'un membre du CCU.

[50] La directrice de l'arrondissement, Nancy Bergeron, déclare que les avis juridiques sont traités confidentiellement au sein de la Ville et ne peuvent être divulgués.

[51] Rappelons que le Code d'éthique renvoie à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*²¹ pour définir ce qui est confidentiel; il faut que ce soit une information qui ne pourrait être obtenue en vertu de cette loi.

[52] La Commission d'accès à l'information définit ainsi une opinion juridique :

« En ce qui concerne le premier argument, la Commission définit une opinion juridique comme une proposition de nature juridique comportant une appréciation qui engage son auteur : un avocat, un notaire ou un conseiller en loi. »²²

18. Pièce D-6 et pièce D-7 (avis juridique de Poupart et Poupart du 13 janvier 2014).

19. Pièce D-6.

20. Pièce E-9.

21. RLRQ, chapitre A-2.1.

22. *Boucher, Jean-Claude c. Office du Crédit Agricole du Québec*, décision no 85 00 88 du 13 septembre 1985.

[53] Ainsi en présence d'un avis juridique comme c'est le cas ici, c'est l'article 31 de la *Loi sur l'accès* qui s'applique:

« 31. Un organisme public peut refuser de communiquer une opinion juridique portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un projet de texte législatif ou réglementaire. »

[54] Il appert de cet article que si l'opinion juridique ne s'applique pas à un cas particulier, elle pourrait être accessible.

[55] Toutefois, et tel que le reconnaît à bon droit le procureur de l'élu, l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*²³ a un statut prépondérant et il protège le droit au secret professionnel.

[56] La Cour d'appel énonçait très clairement ce principe dans l'affaire *Kalogerakis*²⁴ :

« Il ne saurait être question ici d'un exercice de pondération entre le droit d'accès de l'Appelant et celui du secret professionnel des Intimées. Ce dernier « quasi constitutionnel » prime et limite le premier. »

[57] Il devient ainsi théorique de déterminer si l'avis juridique s'applique à un cas particulier ou non, tel que le stipule l'article 31 de la *Loi sur l'accès*; dès qu'il s'agit d'un avis juridique, l'article 9 de la Charte s'applique et empêche que son contenu soit divulgué, à moins qu'il n'y ait eu une renonciation à la confidentialité.

[58] Ainsi en réponse à la première question en litige, il s'agit d'un document confidentiel.

2. Le défaut de soulever une question de privilège lors de son dépôt entraîne-t-il une renonciation au secret professionnel?

[59] La preuve établit que le fonctionnaire à qui l'avis juridique était destiné, Stéphane Bernaquez a informé le conseil de l'arrondissement le 6 janvier 2014²⁵, lors d'un caucus, de la teneur de l'avis juridique.

[60] Cet avis juridique avait pour objectif d'orienter en droit la décision du conseil d'arrondissement.

23. RLRQ, chapitre C-12.

24. *Kalogerakis c. Commission scolaire des Patriotes*, 2017 QCCA 1253, paragraphe 22.

25. Pièce E-10.

[61] Conformément à son habitude, a-t-il dit, lorsqu'il dépose des copies pour consultation, il les ramasse par la suite.

[62] Or, il a cette journée-là commis un oubli, puisque Éric Dugas dit avoir conservé un exemplaire. Soulignons que cet oubli n'a pas créé un droit à son égard de disposer comme il l'entend de ce document.

[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. »

[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 dépôt²⁶.

[69] Le procureur de l'élu soutient habilement que pour en empêcher le dépôt, le maire devait soulever une question de privilège conformément à l'article 45 du *Règlement de régie interne du conseil de l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève*²⁷ :

« Section 4 : Questions de privilège

45. Un membre du conseil peut saisir le conseil d'une « question de privilège » s'il se croit atteint dans son honneur ou qu'il estime que ses droits, privilèges et prérogatives ou ceux du conseil sont lésés.

Il expose alors brièvement les motifs de son intervention et un débat peut alors s'en suivre. Si d'autres membres du conseil sont mis en cause, ils ont droit de donner leur version.

Cette proposition n'est pas sujette à débat et elle ne peut être amendée.

26. Pièce E-10.

27. Pièce D-2.

Si le président ou le membre qui préside la séance juge l'intervention fondée, il prend alors les mesures qu'il considère appropriées. En tout temps, le président de la séance peut tout simplement déclarer l'incident clos. »

[70] Toutefois, la Commission n'est pas de cet avis, puisqu'une question de procédure, comme c'est le cas avec l'application de l'article 45, ne peut avoir pour effet de nier un droit garanti par la Charte.

[71] De plus, l'objection du maire au dépôt était une manifestation claire que le conseil d'arrondissement ne renonçait pas à la protection du secret professionnel.

[72] Par ailleurs, la preuve de ce qui fut dit ou non par Éric Dugas lors du dépôt de l'avis est contradictoire.

[73] Éric Dugas dit n'avoir rien révélé du contenu de l'avis juridique, alors que le maire et le conseiller Larocque disent qu'il en a lu la conclusion.

[74] Nul besoin de trancher cette contradiction, puisque l'article 25 du Code d'éthique oblige à la confidentialité de l'ensemble des informations contenues au document.

[75] Ainsi, le dépôt de l'avis juridique en séance publique rend tout son contenu public, puisqu'il devient un document accessible.

[76] Le manquement ne serait donc pas aggravé par la lecture d'un extrait, puisque le dépôt du document constitue en soi une offense plus grave.

[77] Le procureur de l'élu a mis en preuve que le maire avait lui-même à plus d'une occasion révélé en séance publique les conclusions d'avis juridiques et que cela devrait mener à un rejet de la demande d'enquête, déposée par le maire.

[78] Cet argument n'est pas retenu puisque la renonciation au secret professionnel doit s'évaluer cas par cas, et la Commission n'est pas saisie de violations de confidentialité à l'égard de ces situations.

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 élu²⁸ :

« (...) 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*.

[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.

2^e manquement – divulgation de l'état de santé de deux employés

[87] La Commission a illustré dans la section Contexte, quelques tumultes au niveau des relations de travail.

[88] Le maire a déclaré dans son témoignage que tout va bien à l'arrondissement; la Commission n'est pas de cet avis.

[89] Le témoignage de Stéphane Bernaquez était clair et convaincant. Depuis les élections de novembre 2017, il y a eu beaucoup de départs et de congédiements, dit-il, et lui-même a vécu une situation très difficile; il a même choisi de quitter l'arrondissement après 30 ans de service.

28. *Prud'homme c. Prud'homme* [2002] 4 RCS 663, p.687.

[90] Éric Dugas, pour sa part, dit recevoir beaucoup de confidences d'employés qui trouvent la situation très difficile avec la nouvelle équipe; les employés souffrent en silence, dit-il.

[91] Il a fait de leur protection, son cheval de bataille, puisqu'il estime qu'ils sont victimes de harcèlement psychologique.

[92] Le visionnement de l'enregistrement de la séance publique du 5 décembre 2016²⁹, où il dénonce le climat de travail, démontre une vive hargne entre lui et le maire.

[93] Les discussions sont loin d'être harmonieuses et les attaques fusent de toutes parts.

[94] C'est ainsi que lors de cette séance publique, aux propos du maire affirmant que le climat de travail est bon, il réagit en clamant que trois employés sont partis dans les trois dernières semaines; un a démissionné et deux sont en congé de maladie. Tout cela est de la faute de la nouvelle équipe, dit-il.

[95] Le maire lui rétorque de ne pas parler des dossiers des employés et de cesser de se faire du « capital politique » avec cela.

[96] Puis, quelques jours plus tard dans un article de journal de *Cité-Nouvelles Ouest-de-l'Île*, du 14 décembre 2016, on y lit ceci³⁰ :

« De son côté, le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal, qui représente les cols blancs, voit d'un bon œil la proposition de la CNESST.

« On souhaiterait évidemment une troisième enquête indépendante, indique le président, Alain Fugère. Il y a des drames humains, des gens qui souffrent là-dedans ».

Le climat de travail serait d'ailleurs, selon le conseiller Éric Dugas, à l'origine de nouveaux départs au cours des trois dernières semaines.

Lors de la dernière séance du conseil municipal, le 5 décembre, le conseiller a avancé que « trois employés de l'arrondissement auraient quitté ou seraient absents de leurs fonctions en raison du climat de travail ».

En entrevue à TC Media, il a précisé que deux d'entre eux seraient présentement en arrêt de travail en raison de troubles dépressifs et qu'un autre employé aurait quitté ses fonctions. »

(Soulignements ajoutés)

29. Pièce E-12.

30. Pièce E-1.

[97] On y constate qu'Éric Dugas précise sa déclaration en séance publique le 5 décembre, soit que les deux employés en arrêt de travail, souffrent de troubles dépressifs³¹.

1. Le renseignement « troubles dépressifs » est-il une information confidentielle?

[98] Comme il faut s'en remettre à la *Loi sur l'accès* pour savoir s'il s'agit d'informations confidentielles, en application de l'article 1 du Code d'éthique, voyons ce qu'elle prévoit à cet égard.

[99] Les articles 53, 54 et 59 nous éclairent :

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

[...]

54. Dans un document, sont personnels les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

[...]

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée.

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent:

[...] »

[100] Il va de soi que si l'on peut découvrir quels employés souffrent de troubles dépressifs, cela constitue des renseignements personnels qui doivent demeurer confidentiels.

[101] Le procureur admet d'ailleurs dans ses représentations qu'« on connaît quelque chose sur quelqu'un et cette information touche une information physique : deux employés sont malades en raison du climat de travail (troubles dépressifs vs climat de travail)».

[102] La question que la Commission doit trancher est de savoir si les deux employés peuvent être identifiés; le procureur de l'élu soutient que tel n'est pas le cas.

[103] Voyons ce qu'il en est.

31. La preuve établit qu'Éric Dugas recevait régulièrement des confidences d'employés. C'est pourquoi il était au courant de cela.

[104] L'arrondissement de L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève est un petit arrondissement. Au total, 91 employés y travaillent et sont répartis ainsi :

- Cols blancs
 - Permanents : 13
 - Temporaires : 8
- Cadres : 6
- Professionnels : 5
- Ingénieurs : 3
- Cols bleus
 - Permanents : 36
 - Auxiliaires : 20

[105] Les absences totales de l'arrondissement pour maladie apparaissent sur un autre tableau qui comprend toutes les catégories d'emploi³².

[106] Ce tableau démontre qu'outre les deux cols blancs, deux cols bleus ont quitté pour maladie en octobre et novembre 2017; tous les autres ont quitté dans les mois précédents.

[107] On voit dans ce tableau que sur les dix absences pour maladie, six sont des cols blancs et quatre des cols bleus; parmi les cols blancs deux seulement ont des départs plus récents.

[108] L'article de journal permet-il de conclure qu'Éric Dugas parlait de cols blancs quand il a mentionné que deux employés souffraient de troubles dépressifs? Oui et voici pourquoi.

[109] Cet article relate les propos du président du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal, qui représente les cols blancs et qui déclare « il y a des drames humains, des gens qui souffrent là-dedans ». Puis, suit immédiatement la déclaration de monsieur Dugas que le climat de travail serait d'ailleurs à l'origine de nouveaux départs, au cours des trois dernières semaines.

32. Pièce E-16.

[110] La dernière partie de l'article traite aussi des cols blancs :

« Enquêtes

À l'été 2015, à la suite de plaintes de cols blancs, une première enquête sur le climat de travail avait été réalisée par une ressource externe spécialisée en psychologie à la demande du contrôleur général. À l'issue de cette enquête, la directrice par intérim d'arrondissement, Nancy Bergeron avait été congédiée. »

[111] Il appert clairement à un lecteur raisonnable que les départs pour troubles dépressifs, selon ce qu'a déclaré Éric Dugas, sont reliés à des cols blancs et non à des cols bleus.

2. Les deux employés visés étaient-ils identifiables?

[112] Nancy Bergeron a précisé que le nom des employés qui partent en congé de maladie est traité confidentiellement, à l'égard des tiers.

[113] Le conseil municipal, pour sa part, reçoit le tableau des absences des employés avec les noms et dates de départ, sans les motifs de leurs absences; cela est confidentiel et est géré par les ressources humaines.

[114] Avec les déclarations d'Éric Dugas, le maire et le conseiller Larocque disent avoir immédiatement pu identifier les deux cols blancs visés.

[115] Le procureur de l'élu soutient que la preuve ne permet pas de conclure qu'une personne généralement bien informée, mais qui n'a pas de connaissance particulière du dossier, pourrait sans faire enquête identifier les deux employés.

[116] La Commission n'est pas de cet avis, car au sein même de l'arrondissement la confidentialité des motifs d'absence des employés doit être conservée à l'égard de tous.

[117] Il devenait facile pour les employés de l'arrondissement d'identifier les deux cols blancs partis récemment en congé de maladie et déduire du même coup qu'ils souffrent de troubles dépressifs.

[118] Cela est en soi suffisant pour conclure à une violation de confidentialité, sans avoir à déterminer si des citoyens de l'arrondissement peuvent en arriver à cette conclusion à la Ville de Montréal.

[119] La Commission conclut qu'Éric Dugas a enfreint l'article 25 du Code d'éthique en dévoilant la raison médicale de l'absence des deux employés, car il s'agit d'informations confidentielles qu'il a apprises à l'occasion de ses fonctions.

3. En rendant publiques ces informations, l'élu a-t-il agi pour favoriser ses intérêts personnels?

[120] Encore une fois se pose la question de savoir si en agissant ainsi, l'élu a contrevenu à l'article 26 du Code d'éthique qui interdit l'utilisation des informations confidentielles à des fins personnelles.

[121] La Commission, à l'instar du premier manquement, en arrive à la conclusion que tel n'est pas le cas.

[122] La preuve démontre qu'il y a un problème de relations de travail au sein de l'arrondissement et qu'Éric Dugas est préoccupé par cette situation.

[123] Il dénonce ce qu'il croit être du harcèlement psychologique, donnant l'exemple d'un employé qui en rentrant le lundi à son travail n'a plus ses accès informatiques et la semaine suivante voit son bureau relocalisé dans l'hôtel de ville, à son insu.

[124] Il appartiendra à d'autres instances de se pencher sur le harcèlement psychologique, le cas échéant; mais la Commission conclut que le conseiller municipal en voulant protéger les employés joue son rôle de conseiller municipal.

[125] Certes, il a été malhabile en révélant la raison de l'absence pour maladie de deux employés, mais n'a pas fait cela à des fins personnelles. Il n'a pas contrevenu à l'article 26 du Code d'éthique.

LA SANCTION

[126] L'élu a reçu un avis d'audience sur sanction indiquant les conclusions de la Commission à l'égard des manquements au Code d'éthique.

[127] La procureure de la Commission recommande pour chacun des manquements une réprimande et le remboursement de la rémunération incluant les allocations et autres sommes pour la durée du manquement, soit une journée.

[128] Elle est d'avis qu'une simple réprimande n'est pas suffisante, puisqu'il s'agit d'un cas de récidive; l'élu ayant déjà reçu une sanction pour une violation de confidentialité le 2 décembre 2016, soit tout juste avant le manquement intervenu entre le 5 et 14 décembre 2016.

[129] Le procureur de l'élu, quant à lui, est d'avis que la Commission ne devrait pas imposer de sanction. Ses observations sont soutenues par une plaidoirie fort élaborée. Nous reviendrons sur quelques éléments.

ANALYSE

[130] L'article 31 de la Loi établit l'éventail des sanctions que la Commission peut imposer; toutefois comme monsieur Dugas n'est plus un élu, la réprimande et le remboursement du salaire sont les seules qui sont ici applicables.

[131] La Commission peut aussi choisir de n'appliquer aucune sanction, selon ce que lui permet l'article 26 ou encore imposer plus d'une sanction pour un même manquement.

[132] La Commission, entre la clémence requise par le procureur de l'élu et la recommandation plus sévère de la procureure de la Commission, choisit de retenir une position intermédiaire, soit une réprimande et voici pourquoi.

[133] Il est vrai qu'il y a un antécédent en semblable matière, puisque dans une affaire précédente, en bris de violation de confidentialité, monsieur Dugas a dévoilé le nom d'une personne visée par une enquête en harcèlement psychologique³³.

[134] La Commission devrait donc en principe être plus sévère à l'égard des présents manquements, selon le principe de la gradation des sanctions³⁴.

[135] Soulignons d'abord que cela ne vaudrait qu'à l'égard du manquement commis en 2016 et non pour celui de 2014.

[136] Or, des faits atténuants jouent en faveur de l'élu.

[137] Dans la décision de 2016³⁵, l'élu a divulgué le nom de la personne visée, alors qu'ici le nom des employés n'a pas été mentionné. Seuls des recoupements, comme on l'a vu dans la preuve, permettent de déterminer leur identité, et ce, à une échelle plus réduite.

[138] Aussi, la Commission prend en compte le climat de travail difficile et la volonté de l'élu de défendre les employés en révélant les graves conséquences psychologiques qu'il occasionne.

[139] Ceci ne pardonne pas le manquement, mais démontre que le geste posé par l'élu transcendait ses propres intérêts. C'est pourquoi la Commission estime qu'une réprimande est suffisante.

[140] À l'égard du non-respect du secret professionnel, ce geste ne peut rester impuni, comme le suggère le procureur de l'élu, puisque le droit au secret est garanti par la

33. Pièce S-1 déposée lors des plaidoiries sur sanction (*Dugas*, CMQ-65773, 2 décembre 2016).

34. *Plourde*, CMQ-65262, 30 septembre 2015.

35. *Supra* note 33.

*Charte des droits et libertés de la personne.*³⁶ L'élu étant un juriste ne pouvait ignorer ce fait.

[141] Une réprimande est suffisante en raison de circonstances particulières.

[142] En effet, le dépôt public de l'avis juridique ne porte pas préjudice à l'arrondissement. Rappelons que le membre du CCU avait lui-même déposé en séance publique un avis juridique de ses avocats démontrant l'illégalité de la révocation de son mandat. Cette situation était donc connue avant le dépôt de l'avis juridique des avocats de la Ville, qui concluaient au même effet. De plus, monsieur Dugas a déposé l'avis après que ce dossier fut clos à l'arrondissement.

[143] Quelques mots en finissant sur des arguments de plaidoirie du procureur de l'élu.

[144] En raison du caractère particulier des fonctions d'un élu³⁷, dit-il, la Commission devrait faire preuve de déférence dans les questions essentiellement politiques.

[145] Ainsi, la détermination de la sanction devrait prendre en considération la nature politique des actions d'un élu qui fait l'objet d'un manquement.

[146] À cela, la Commission précise qu'elle a déjà tenu en compte le rôle particulier d'un élu dans l'analyse des manquements à l'égard de l'article 26 du Code d'éthique, car c'est à cette étape qu'il doit être considéré, et non à l'égard de la sanction.

[147] Le procureur estime également que dans le cadre des paramètres à tenir en compte, la sanction devrait s'ajuster avec les normes sociétales propres à la question soulevée. Comme notre société reconnaît le geste de divulgation d'actes répréhensibles³⁸, même s'il n'est pas encore en vigueur pour les municipalités, la Commission devrait prendre en considération ce contexte.

[148] La Commission souligne que le processus prévu à cette loi est confidentiel. Or, ici ce qui est reproché à l'élu est une divulgation publique d'informations confidentielles.

[149] C'est pourquoi ces arguments ne sont pas retenus pour justifier une absence de sanction.

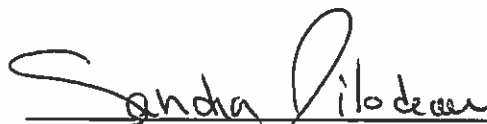
35. Supra note 23.

36. Le procureur s'appuie sur la décision Prud'homme (supra note 28).

37. *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (2016, chapitre 34).

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **CONCLUT QU'Éric Dugas**, ex-conseiller municipal, a commis deux violations de confidentialité, à l'encontre de l'article 25 du *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la ville et des conseils d'arrondissement* de la Ville de Montréal.
- **IMPOSE** à Éric Dugas pour chacun de ces manquements une réprimande.



SANDRA BILODEAU
Juge administratif

SB/ap

M^e François Tremblay
Tremblay, Savoie, Lapierre, S.E.N.C.
Procureur de l'élu

M^e Julie D'Aragon
D'Aragon Dallaire
Procureure indépendante pour la Commission

Audiences tenues à Montréal les 9, 10 et 11 janvier 2018 et en visioconférence
Québec-Montréal le 14 février 2018