

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 15 mai 2025

Dossiers : CMQ-71316-001 (34463-25)

SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : SANDRA BILODEAU

Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale

Partie poursuivante

c.

Loïc Blancquaert
Conseiller municipal, Ville de Saint-Lambert

Élu visé

ENQUÊTE EN ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE
EN MATIÈRE MUNICIPALE
(Décision sur ordonnances de confidentialité)

DÉCISION

INTRODUCTION

[1] La Commission municipale du Québec est saisie de deux citations en déontologie municipale conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM), concernant Stéphanie Verreault (CMQ-71312-001) et Loïc Blancquaert (CMQ-71316-001), tous deux conseillers municipaux de la Ville de Saint-Lambert.

[2] À la suite d'une conférence de gestion tenue le 4 avril 2025, les deux dossiers ont été réunis pour une audience commune qui aura lieu les 28, 29 et 30 mai 2025,

[3] Le 30 avril, la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (la DEPIM) informe le Tribunal qu'elle désire obtenir l'émission d'une ordonnance de confidentialité.

[4] Le 5 mai, le Tribunal entend les représentations des parties à cet égard.

MANQUEMENTS ALLÉGUÉS

[5] Il est pertinent de reproduire les citations pour mieux comprendre le contexte de la demande d'ordonnance.

[6] Les citations déposées par la DEPIM allèguent les manquements suivants au *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Saint-Lambert* :

« Par la présente, madame Stéphanie Verreault est citée en déontologie devant la division juridictionnelle de la Commission municipale du Québec.

En effet, les renseignements en notre possession sont susceptibles de démontrer qu'elle a commis des manquements aux règles prévues au Règlement no 2022-194 – Règlement établissant le code d'éthique et de déontologie des élues et élus de la Ville de Saint-Lambert (« Code ») alors qu'elle était conseillère de cette Municipalité, à savoir :

« - Le ou vers le 31 mai 2024, Stéphanie Verreault a participé à une séance de travail du conseil de la Municipalité tenue à huis clos alors qu'elle s'était déclarée absente de ladite rencontre, contrevenant ainsi à l'article 5.10 du Code;

- Le ou vers le 1er juin 2024, Stéphanie Verreault a communiqué des renseignements qui ne sont pas généralement à la disposition du public en

¹ RLRQ, chapitre E-15. 1. 0. 1.

divulquant des informations discutées lors d'un huis clos du conseil municipal à un tiers, contrevenant ainsi aux articles 5.5 et 5.10 du Code; »

Par la présente, monsieur Loïc Blancquaert est cité en déontologie devant la division juridictionnelle de la Commission municipale du Québec.

En effet, les renseignements en notre possession sont susceptibles de démontrer qu'il a commis un manquement aux règles prévues au Règlement no 2022-194 – Règlement établissant le code d'éthique et de déontologie des élues et élus de la Ville de Saint-Lambert (« Code ») alors qu'il était conseiller de cette Municipalité, à savoir :

« 1. Le ou vers le 18 juillet 2024, il a communiqué des renseignements qui ne sont généralement pas à la disposition du public en transmettant un enregistrement d'un *huis clos* du conseil municipal à un tiers, contrevenant ainsi aux articles 5.5 et 5.10 du Code; » »

CONTEXTE

[7] Ainsi, deux des trois manquements concernent la communication à un tiers, d'informations divulguées lors d'une séance de travail du conseil, tenue à huis clos le 31 mai 2025. Le « tiers » visé dans les citations est identifié lors de l'audience, comme étant le directeur général de la Ville, alors en poste.

[8] Le conseiller Blancquaert aurait remis intégralement au directeur général cet enregistrement.

[9] La DEPIM dépose sous la cote P-3 l'enregistrement complet de cette séance à huis clos.

[10] Par sa demande, elle requiert qu'une ordonnance soit émise, pour mettre cette pièce sous scellé et que son contenu soit traité de façon confidentielle lors de l'audience.

ANALYSE

[11] Les représentations de la procureure de la DEPIM, M^e Delisle, ont porté sur les critères d'application pour l'émission d'une ordonnance de confidentialité, issue de la

décision *Sherman*². Elle invoque également l'application de la décision *Raymond Chabot*,³ quand des renseignements concernent des tiers étrangers au débat.

[12] Maître Delisle est d'avis que les trois critères de l'arrêt *Sherman* sont respectés. Nous élaborerons plus loin sur ceux-ci.

[13] Elle soulève que la dignité du directeur général est en cause, car cet enregistrement contient beaucoup « d'aspects sensibles » qu'il n'y a pas lieu de communiquer.

[14] Les commentaires des élus sur cet enregistrement peuvent avoir une incidence sur sa personne et sa réputation et ils ne relèvent pas du domaine public. Ils devraient donc demeurer confidentiels.

[15] De plus, outre le directeur général dont il est question, une autre personne travaillant à la Ville est identifiée et des commentaires concernent sa prestation de travail.

[16] La décision *Raymond Chabot*, invite tout tribunal, dit-elle, à une plus grande prudence, lorsque des tiers sont concernés.

[17] Également, précise-t-elle, la Mairesse déclare sur cet enregistrement avoir consulté un avocat et y expose les recommandations de ce dernier. Le secret professionnel empêche la divulgation des conseils promulgués.

[18] La proportionnalité l'emporte sur les effets négatifs de l'ordonnance requise, selon elle.

[19] De plus, ajoute-t-elle, les propos tenus par la Mairesse ainsi que les autres élus lors du huis clos sont accessoires au dossier et il n'est pas important de les analyser pour décider du litige.

[20] Pour sa part, M^e Fradette, le procureur de l'élue Verreault, ne s'oppose pas à la demande d'ordonnance, mais diffère d'opinion sur la qualification de la pièce par M^e Delisle, comme étant un élément accessoire au dossier.

[21] Pour lui, cette pièce est centrale pour la défense de sa cliente.

[22] Maître Legendre, procureur de l'élue Blancquaert, s'oppose d'une part à la demande d'ordonnance et par ailleurs, considère également que la Pièce P-3 revêt une grande pertinence, puisque son client a communiqué l'enregistrement de la séance de travail au directeur général, étant en désaccord complet avec les propos de la Mairesse. C'est en raison de ces propos qu'il a agi comme il lui est reproché.

² *Sherman (Succession de) c. Donovan*, 2021 CSC 25.

³ *Raymond Chabot Grant Thornton c. Bourgeois*, QCCS 2021, 2933

[23] De plus, dit-il, aucune preuve n'a été administrée par la DEPIM au soutien de sa demande.

[24] Par ailleurs, tous les témoins à être assignés seront questionnés sur cette Pièce P-3. Cela impliquerait donc des ordonnances de non-divulcation de leur témoignage.

[25] Il faut aussi considérer, ajoute-t-il, que le directeur est déjà en possession de cet enregistrement.

ANALYSE

[26] Pour le Tribunal, le contenu de cet enregistrement n'est pas accessoire dans le litige et voici pourquoi.

[27] L'article 5.5 du Code d'éthique édicte ceci :

« 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. »

[28] Le Tribunal devra donc déterminer, entre autres, s'il y a eu communication de renseignements au directeur général qui ne sont normalement pas à la disposition du public.

[29] Ainsi, les renseignements dévoilés sont au cœur du débat, car ils devront être analysés pour déterminer leur nature, eu égard à l'article 5.5. du Code d'éthique.

[30] Cela étant établi, y a-t-il lieu de soustraire ces renseignements à la règle générale qui veut que les débats judiciaires soient publics et les pièces également?

[31] Le Tribunal est d'avis, après l'écoute de cet enregistrement, qu'il y a lieu de soustraire entièrement cette pièce à un accès public. Voici pourquoi.

[32] D'abord, un rappel des règles qu'un tribunal doit appliquer en semblable matière.

[33] La décision phare en cette matière, l'arrêt *Sherman*⁴, spécifie les trois conditions cumulatives pour émettre une ordonnance de confidentialité :

« [38] (...) Après un examen, cependant, je constate que ce test repose sur trois conditions préalables fondamentales dont une personne cherchant à faire établir une telle limite doit démontrer le respect. La reformulation du test autour de ces trois conditions préalables, sans en modifier l'essence, aide à clarifier le fardeau auquel doit satisfaire la personne qui

⁴ Voir note 2.

sollicite une exception au principe de la publicité des débats judiciaires. Pour obtenir gain de cause, la personne qui demande au tribunal d'exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à limiter la présomption de publicité doit établir que :

- (1) la publicité des débats judiciaires pose un risque sérieux pour un intérêt public important;
- (2) l'ordonnance sollicitée est nécessaire pour écarter ce risque sérieux pour l'intérêt mis en évidence, car d'autres mesures raisonnables ne permettront pas d'écarter ce risque; et
- (3) du point de vue de la proportionnalité, les avantages de l'ordonnance l'emportent sur ses effets négatifs.

Ce n'est que lorsque ces trois conditions préalables sont remplies qu'une ordonnance discrétionnaire ayant pour effet de limiter la publicité des débats judiciaires — par exemple une ordonnance de mise sous scellés, une interdiction de publication, une ordonnance excluant le public d'une audience ou une ordonnance de caviardage — pourra dûment être rendue (...) »

[34] La détermination d'un intérêt public important, soit celui qui transcende les intérêts des parties au litige, peut se faire dans l'abstrait. Il n'a pas à être démontré factuellement, alors que le risque sérieux, pour sa part, est lié aux faits d'une affaire :

« [42] Bien qu'il n'y ait aucune liste exhaustive des intérêts publics importants pour l'application de ce test, je partage l'opinion du juge Iacobucci, exprimée dans *Sierra Club*, selon laquelle les tribunaux doivent faire preuve de « prudence » et « avoir pleinement conscience de l'importance fondamentale de la règle de la publicité des débats judiciaires », même à la toute première étape lorsqu'ils constatent les intérêts publics importants (par. 56). Déterminer ce qu'est un intérêt public important peut se faire dans l'abstrait sur le plan des principes généraux qui vont au-delà des parties à un litige donné (par. 55). En revanche, la conclusion sur la question de savoir si un « risque sérieux » menace cet intérêt est une conclusion factuelle qui, pour le juge qui examine le caractère approprié d'une ordonnance, est nécessairement prise eu égard au contexte. En ce sens, le fait de constater, d'une part, un intérêt important et celui de constater, d'autre part, le caractère sérieux du risque auquel cet intérêt est exposé sont, en théorie du moins, des opérations séparées et qualitativement distinctes. Une ordonnance peut donc être refusée du simple fait qu'un intérêt public important valide n'est pas sérieusement menacé au vu des faits de l'affaire ou, à l'inverse, parce que les intérêts constatés, qu'ils soient ou non sérieusement menacés, ne présentent pas le caractère public important requis sur le plan des principes généraux. »

[35] La protection de la vie privée en soi est trop large et ne remplit pas nécessairement le critère de l'intérêt public, mais associée à la dignité d'une personne, elle incarne ce qui doit être protégé :

« [68] La « protection de la dignité des personnes concernées » est désormais consacrée comme l'archétype de l'intérêt d'ordre public à l'art. 12 *C.p.c.* C'est le modèle de l'intérêt public important à la confidentialité de *Sierra Club* qui sert à justifier une exception à la

publicité des débats (S. Rochette et J.-F. Côté, « Article 12 », dans L. Chamberland, dir., *Le grand collectif : Code de procédure civile — Commentaires et annotations* (5^e éd. 2020), vol. 1, p. 102; D. Ferland et B. Emery, *Précis de procédure civile du Québec* (6^e éd. 2020), vol. 1, par. 1-111). La dignité donne une expression concrète à cet intérêt d'ordre public parce que toute la société a intérêt à ce qu'elle soit protégée, malgré ses liens personnels avec les personnes touchées. Cette codification de la notion d'intérêt public important de *Sierra Club* souligne l'importance primordiale de la dignité humaine et la pertinence de limiter la publicité des débats judiciaires sur ce fondement au lieu de donner une interprétation trop large à la vie privée qui pourrait par ailleurs ne pas convenir au contexte de la publicité des débats. »

[36] De plus, il faut ajouter ici, que des tiers sont amenés malgré eux dans un débat qui leur est étranger.

[37] En fait, le directeur général de la Ville est au cœur de cet enregistrement, de même qu'une autre personne, employée à la Ville.

[38] À cet égard, la Cour supérieure dans la décision *Raymond Chabot*⁵, dit ceci à propos des tiers :

« [28] Le droit à la vie privée ne constitue un intérêt important que dans les cas où la « dignité est minée lorsque les personnes perdent le contrôle sur la possibilité de fournir des renseignements sur elles-mêmes qui touchent leur identité fondamentale »²¹. Le juge Kasirer explique :

« [73] Je suis donc d'avis que protéger les gens contre la menace à leur dignité qu'entraîne la diffusion de renseignements révélant des aspects fondamentaux de leur vie privée dans le cadre de procédures judiciaires publiques constitue un intérêt public important pour l'application du test.

[74] Insister sur la valeur sous-jacente de la vie privée lorsqu'il s'agit de protéger la dignité d'une personne de la diffusion de renseignements privés dans le cadre de débats judiciaires publics permet de surmonter les critiques selon lesquelles la vie privée sera toujours menacée dans un tel cadre et constitue une notion théoriquement complexe. La publicité des débats donne lieu à des atteintes à la vie privée personnelle dans presque tous les cas, mais la dignité en tant qu'intérêt public dans la protection de la sensibilité fondamentale d'une personne entre plus rarement en jeu. Plus précisément, et conformément à l'approche prudente servant à reconnaître des intérêts publics importants, cet intérêt en matière de vie privée, bien qu'il soit déterminé par rapport au contexte factuel plus large, ne sera sérieusement menacé que lorsque le caractère sensible des renseignements touche à l'aspect le plus intime de la personne. »

[29] Cet intérêt ne sera « miné dans le cas de renseignements qui révèlent quelque chose de sensible sur elle en tant qu'individu, par opposition à des renseignements d'ordre général révélant peu ou rien sur ce qu'elle est en tant que personne »²². Le fardeau de convaincre revient à celui qui veut limiter la publicité des débats. Les renseignements doivent être « suffisamment sensibles », c'est-à-dire, « atteindre un seuil compatible avec la présomption de publicité des débats »²³.

⁵ Voir note 3.

[30] Lorsque les renseignements personnels fondamentaux sont ceux d'un tiers étranger au litige, le tribunal doit faire preuve d'une grande prudence²⁴. Cela est d'autant plus vrai pour le dossier mettant en jeu le dossier d'employés qui ne sont pas des parties au litige, puisqu'il y va de leurs « antécédents professionnels »²⁵. Nul doute, cela est vrai aussi pour des renseignements liés aux clients d'une partie, dont par exemple, leur identité, la facturation et le type de mandats.

[31] Le Tribunal doit se montrer d'autant plus préoccupé lorsque, comme en l'instance, les parties puisent à mêmes ces données des arguments pour établir la présence ou l'absence des dommages et le lien causal. En effet, les employés et les clients qui ne sont pas des parties au litige peuvent aisément devenir des victimes collatérales en voyant leur vie privée ainsi exposée. »

(soulignements ajoutés et références omises)

[39] Après l'écoute de l'enregistrement, la soussignée est convaincue que son contenu doit échapper à une divulgation.

[40] Sans dévoiler le contenu des informations, la séance de travail à huis clos porte essentiellement sur le directeur général, sous l'angle de la perception de la Mairesse. À tort ou à raison - cela ne sera pas l'issue du litige - celle-ci a émis des commentaires sur ce dernier, qui, de l'avis du Tribunal, peuvent miner sa dignité. D'autres élus ont aussi fait des commentaires sur le directeur général.

[41] Dans ce contexte, rendre public l'enregistrement pose un risque sérieux pour un intérêt public important, soit l'atteinte à la dignité du directeur général et également d'un tiers.

[42] Il a été soulevé que la DEPIIM n'a pas administré de preuve pour soutenir ses prétentions, car comme le dit la Cour suprême, le risque sérieux est lié aux faits d'une affaire.

[43] Or, dans un cas comme celui-ci, il va de soi que le contenu de cet enregistrement fait preuve du risque sérieux. Il n'a pas besoin d'être appuyé par un témoignage. Pour employer la maxime bien connue c'est un cas manifeste de *res ipsa loquitur*.

[44] Par ailleurs, l'ordonnance sollicitée est nécessaire pour écarter ce risque sérieux pour l'intérêt mis en évidence, car d'autres mesures raisonnables ne permettront pas d'écarter ce risque.

[45] En effet, même si l'ordonnance sous scellés est une mesure forte, le Tribunal est d'avis qu'une mesure de protection moindre n'assurerait pas la protection que mérite le contenu de cet enregistrement. Une ordonnance de non-publication du contenu ne serait pas suffisante, car les propos qui concernent le directeur général pourraient être entendus par de nombreuses personnes.

[46] Il faut préciser que couramment les audiences en éthique sont médiatisées, étant donné que les débats en cause impliquent des personnes élues.

[47] Ainsi, l'ordonnance de mise sous scellés est la seule option adéquate en l'instance pour protéger la dignité de tiers, et si l'enregistrement doit être écouté, en tout ou en partie, pour la preuve des parties, il doit y avoir un huis clos pour atteindre la même protection.

[48] Finalement, le dernier critère, soit la proportionnalité, exige que les avantages de l'ordonnance l'emportent sur ses effets négatifs.

[49] Le Tribunal l'a énoncé précédemment. Il considère que la Pièce P-3 est centrale au débat et ne constitue pas un élément accessoire. Dans ce contexte, les effets de l'ordonnance ne sont pas hors de proportion, par rapport au bénéficiaire qui est recherché, soit d'assurer la protection de la dignité d'une personne.

[50] Un mot en terminant sur l'argument de M^e Legendre que le directeur connaît déjà le contenu de l'enregistrement et pour cela il peut être rendu public.

[51] Cet état de connaissance ne change rien, puisque la dignité de ce tiers serait atteinte en raison d'une diffusion élargie du contenu de la Pièce P-3.

[52] Reste à fixer la durée de l'ordonnance, comme spécifié dans l'arrêt *Sherman*.

[53] La procureure de la DEPIM demande que l'ordonnance de confidentialité demeure en vigueur « pendant l'instruction ainsi qu'après la décision finale de la Commission⁶ ».

[54] Le Tribunal estime que cette durée peut être délimitée dans le temps, étant donné qu'un écoulement de temps suffisamment long sauvegardera les intérêts en jeu. C'est pourquoi une durée de 15 ans apparaît justifiée.

[55] Toutefois, en ce qui concerne le secret professionnel de l'avocat sur cet enregistrement (conseils juridiques du procureur de la Ville), l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁷ dit ceci sur le rôle d'un tribunal :

« **9.** Chacun a droit au respect du secret professionnel. Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel. »

⁶ Courriel du 12 mai 2025 de M^e Delisle.

⁷ R.L.R.Q., chapitre C-12.

[56] Après le délai de 15 ans, le Tribunal indique que le secret professionnel sur l'enregistrement P-3 devra être préservé en tout état de cause et que les extraits suivants ne peuvent être rendus publics : les minutes 07 h 34 à 08 h 45, 09 h 28 à 10 h 25, 13 h 21 à 13 h 50, 17 h 25 à 18 h et 42 h 50 à 43 h 10.

CONCLUSION

[57] Le Tribunal conclut que l'ordonnance de mise sous scellés de la Pièce P-3 et l'ordonnance d'une écoute à huis-clos, sont bien fondées en faits et en droit et doivent être émises.

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL :

- **ACCUEILLE** la demande de la DEPIM.
- **MET** sous scellés la Pièce P-3.
- **ORDONNE** le huis-clos lors de l'écoute de la Pièce P-3, pendant l'audience.
- **ÉMET** une ordonnance de non-publication et de non divulgation à toute personne qui entendra le contenu de la Pièce P-3 lors de l'audience ou autrement.
- **ÉTABLIT** à 15 ans à compter de la décision finale, la durée des ordonnances, sauf en ce qui concerne le secret professionnel, qui perdurera au-delà de l'expiration de ce délai.

SANDRA BILODEAU
Juge administratif

SB/aml

M^e Érika Delisle
Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale
Partie poursuivante

M^e Frédéric Legendre
Fasken Martineau DuMoulin, S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureur de l'élu Loic Blancquaert

M^e Pier-Olivier Fradette
Lavery, De Billy, S.E.N.C.R.L.
Procureur de l'élue Stéphanie Verreault

Audience tenue par Visioconférence le 5 mai 2025.

La version numérique de ce document constitue l'original de la Commission municipale du Québec	
Secrétaire	Président