

Commission municipale du Québec

Date : Le 11 novembre 2019

Dossier : CMQ-67173 30701-19

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

Personne visée par l'enquête : Anne-Guyline Legault, mairesse
Municipalité de Sainte-Lucie-des-
Laurentides

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

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

DÉCISION

[1] Le Tribunal est saisi d'une citation en déontologie concernant Anne-Guyline Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹ (LEDMM).

[2] La citation en déontologie comprend 19 manquements qui auraient été commis par celle-ci, soit : 2 manquements concernant des gestes ou propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de deux employées de la Municipalité, 5 manquements relatifs à une situation de conflit d'intérêts et 12 manquements relatifs au manque de respect, de civisme, de politesse et d'équité lors de séances du conseil municipal.

[3] Une conférence de gestion est tenue² par le soussigné afin d'établir un échéancier. Lors de cette conférence de gestion, les procureurs de la défenderesse allèguent que la Direction du contentieux et des enquêtes (DCE) aurait ébruité des renseignements entourant l'enquête sur la conduite de la mairesse Legault et qu'un moyen préliminaire pour sanctionner la DCE devrait être déposé prochainement.

[4] Ainsi et avant de communiquer les éléments de preuve en leur possession conformément à leur obligation de divulgation de la preuve, les procureurs de la DCE demandent au Tribunal d'émettre une ordonnance de confidentialité afin que ceux-ci soient utilisés exclusivement à la préparation de la défense de l'élue et qu'ils ne soient pas rendus publics.

[5] Les motifs allégués par la DCE pour justifier leur demande d'ordonnance de confidentialité sont les suivants :

- L'utilisation de documents versés dans un dossier judiciaire à des fins politiques n'est pas inconnue à Sainte-Lucie-des-Laurentides, ce comportement ayant déjà été observé par le passé;
- Un conseiller a fait circuler des extraits de transcriptions d'interrogatoires préalables de neuf témoins dans le cadre d'un litige en injonction permanente opposant la défenderesse à la Municipalité;

1. L.R.Q, c. E-15.1.0.1.

2. Le 25 octobre 2019.

- Lors de la séance du conseil du 9 septembre, ce conseiller a même demandé à certains citoyens de s'exprimer au sujet des extraits de ces transcriptions;
- Les actes posés lors de la séance du conseil du 9 septembre et les énoncés de la défenderesse lors de la conférence de gestion constituent un doute sérieux sur l'utilisation qui pourrait être faite de la preuve que la DCE s'apprête à communiquer;
- Il y a un risque réel que le litige soit étalé sur la place publique et que le système judiciaire soit instrumentalisé à des fins politiques;
- La préservation des intérêts juridiques des personnes qui ont été obligées, sous peine d'entrave, de collaborer avec la DCE lors de l'enquête est nécessaire dans la mesure où certaines d'entre elles ont aussi un dossier judiciaire pendant les opposants à la défenderesse;
- Des auditions devant la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) seront tenues respectivement les 29 novembre 2019 et 3 février 2020. Ceux-ci concernent des allégations de harcèlement impliquant la mairesse. Une demande d'injonction permanente à la Cour supérieure opposant la mairesse à la Municipalité a également été introduite en justice. Les faits inhérents de chacun de ses dossiers judiciaires précités chevauchent les faits de la présente instance. Il y a donc lieu de préserver l'intérêt des collaborateurs en sollicitant une ordonnance de non-divulgaration;
- Les allégations de fuite d'information par la DCE et la partialité alléguée par la défenderesse sont graves et doivent être débattues devant le Tribunal et non sur la place publique;
- Une ordonnance de non-divulgaration est un remède approprié en l'espèce. Il en va de la préservation de la confiance de la population tant quant à la gestion des informations recueillies par la DCE lors d'une enquête que des pouvoirs et rôle de la Commission à titre de tribunal administratif.

[6] Mes^{es} Éric Olivier et Frédéric Legendre, les procureurs de madame Legault s'opposent à cette demande, car selon eux la DCE n'a pas fourni au Tribunal de preuve soutenant leur demande. De plus, ils soumettent que cette demande est inutile considérant le principe de la confidentialité implicite dans le cas des documents ayant fait l'objet de la communication de la preuve.

[7] Une audience téléphonique relativement à cette demande s'est tenue³ et, par la suite, les procureurs ont transmis au soussigné leurs observations écrites⁴.

[8] Lors de cette audience téléphonique, les procureurs de la défenderesse affirment que « le vrai problème dans le dossier c'est qu'il y a des opposants politiques et du commérage au sein de la Municipalité ».

[9] Les procureurs de la défenderesse admettent que la citation de la mairesse a circulé dans la Municipalité et qu'il n'est pas concevable que le Tribunal, par une ordonnance de non-divulgence, empêche la mairesse de riposter et de se défendre sur la place publique.

[10] Dans leurs observations, les procureurs de madame Legault allèguent :

« 30. Au contraire, le débat s'inscrivant dans un contexte municipal, il est primordial que le principe fondamental de la publicité des débats soit respecté, alors que l'ordonnance recherchée par la DCE aurait clairement pour effet de contrecarrer ce principe. »

L'ANALYSE

[11] Depuis, l'arrêt *Stinchcombe*⁵, les tribunaux ont clairement reconnu en droit pénal l'obligation qui incombe au poursuivant de communiquer à la partie défenderesse l'ensemble de la preuve dont elle dispose. Cette obligation de divulgation s'applique également en droit disciplinaire.

[12] Cependant, cette obligation de divulguer n'est pas absolue et le juge peut rendre une ordonnance pour l'assujettir à des conditions particulières; notamment lorsqu'il s'agit d'informations qui pourraient faire l'objet d'un privilège.

[13] Tout comme en droit pénal, les documents obtenus dans le cadre d'un litige civil doivent être utilisés pour préparer la défense d'une partie ou pour justifier les recours de la partie demanderesse, ces documents ne doivent pas servir à d'autres fins. C'est la règle implicite de confidentialité qui a été confirmée par la Cour suprême dans l'arrêt *Lac d'Amiante*⁶. Comme le souligne le juge Lebel de la Cour suprême :

« 78 Ainsi, une règle implicite de confidentialité au cours d'un interrogatoire préalable se dégage en droit processuel québécois de l'évolution des institutions de la procédure civile et des principes de protection de la vie privée. Cette règle de confidentialité, analogue dans ses effets aux mécanismes juridiques créés par la *common law*, peut être

3. Le 28 octobre 2019.

4. Le 30 octobre pour la DCE et le 5 novembre 2019 pour les procureurs de madame Legault.

5. *R. c. Stinchcombe*, [1995] 1 RCS 754, 1995 CanLII 130 (CSC).

6. *Lac d'Amiante du Québec ltée c. 2858-0702 Québec inc.* [2001] 2 RCS 743, 2001 CSC 51 (CanLII).

reconnue au Québec, conformément aux techniques d'une analyse civiliste, à partir des principes fondamentaux qui structurent le droit civil et la procédure judiciaire. »

[14] En principe, la règle de confidentialité s'applique de plein droit et les parties sont tenues de la respecter sous peine d'outrage au tribunal sans qu'une ordonnance spécifique soit rendue pour confirmer la confidentialité des documents communiqués à la partie adverse.

[15] Cependant, des avocats demandent à l'occasion au tribunal compétent une ordonnance de confidentialité pour s'assurer du respect de cette règle. À ce sujet, il convient de reprendre un passage de la juge Suzanne Ouellet, de la Cour supérieure, dans la cause : *3891731 Canada inc. (Recherches et travaux maritimes construction) c. Jamie's Whaling station ltd*⁷, qui rappelle :

« [10] Cependant, la soussignée est sensible à l'argument du procureur de la demanderesse quant à la prudence qui s'impose lors de la divulgation des états financiers d'une entreprise. »

[11] Bien qu'il soit reconnu que l'interrogatoire au préalable est protégé par la règle de la confidentialité⁸, il y a lieu de prendre certaines précautions relativement à la diffusion de ces documents⁹.

[12] En ce sens, il sera ordonné que ces documents demeurent en possession des procureurs de la défenderesse et des experts mandatés, le cas échéant, afin d'évaluer et analyser la réclamation de la demanderesse, et ce, sans autre reproduction ou diffusion. »

[16] Ainsi, malgré la règle implicite de confidentialité, il demeure possible pour le Tribunal de prononcer une ordonnance de confidentialité sur un élément de preuve communiqué à la partie adverse. La Cour d'appel a d'ailleurs précisé cette possibilité dans une cause de litige commercial¹⁰ en se référant elle aussi à l'arrêt *Lac d'Amiante* :

« [7] Quant à la confidentialité, Groupe Métro plaide que tous les documents demandés sont confidentiels. Or, ils sont au coeur du débat. L'obligation implicite de confidentialité protège Groupe Métro à cette étape de la procédure.¹¹ Toutefois, il y a lieu d'accorder une protection additionnelle compte tenu du domaine hautement compétitif du commerce de l'alimentation. »

[17] Par ailleurs, il convient de préciser que si l'une des parties verse cet élément de preuve au dossier du Tribunal et l'utilise en preuve lors de l'audience, cette preuve

7. *3891731 Canada inc. (Recherches et travaux maritimes construction) c. Jamie's Whaling station Ltd.*, 2008 QCCS 5632.

8. *Lac d'Amiante du Québec inc. c. 2858-0702 Québec inc.*, 2001 CSC 51 (CanLII), [2001] 2 R.C.S. 743, à la p. 41.

9. *Mapei inc. c. Tri-tex Co. inc.*, [2006] J.Q. n° 8321 (C.S.); *Marché Lionel Coudry inc. c. Métro inc.*, [2004] J.Q. n° 14053 (C.A.); *Audisoft Technologies inc. c. Visvocus Technologies inc.*, [2001] J.Q. n° 6212 (C.A.); *Bleau c. LXB Communication Marketing inc.*, [2006] J.Q. n° 4374 (C.S.).

10. *Marché Lionel Coudry inc. c. Métro inc.*, [2004] J.Q. n° 14053 (C.A.).

11. *Lac d'Amiante Québec c. 2858-0702 Québec inc.* (2001) 2 R.C.S. 733.

deviendra alors publique et l'obligation de confidentialité deviendra caduque à moins que le Tribunal n'en restreigne l'accès.

[18] Rappelons que le procureur de la DCE, qui a l'obligation de communiquer la preuve, doit également respecter son obligation de protéger les renseignements confidentiels comme celui du secret professionnel entre un avocat et son client ou celui du respect de la vie privée.

[19] Par contre, certains renseignements de nature sensible peuvent aussi soulever des craintes particulières; par exemple : les déclarations de témoins, notamment eu égard aux allégations de harcèlement contenues dans la citation en déontologie.

[20] Considérant les prétendues fuites d'informations confidentielles alléguées par les procureurs de madame Legault, le Tribunal doit faire preuve de prudence puisque la communication de la preuve contient assurément des déclarations de témoins des faits et de comportements reprochés à madame Legault.

[21] Le Tribunal est convaincu que les déclarations des procureurs de l'élue relativement aux fuites d'informations confidentielles, les droits de leur cliente de répondre à ses détracteurs qu'ils invoquent, la nature des manquements allégués dans la citation et le climat politique municipal très tendu dans la Municipalité constituent assurément une situation exceptionnelle, telle qu'évoquée par le juge Brunton dans l'affaire *R. c. Lacroix*¹².

[22] Dans ces circonstances, il est primordial que le Tribunal prenne les mesures nécessaires afin d'éviter que des informations confidentielles pouvant affecter l'intégrité du processus juridictionnel soient divulguées ou fassent l'objet de débats publics ou encore affectent les droits de tiers.

[23] De plus, en vertu du dernier alinéa de l'article 20 de la LEDMM : le Tribunal doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de préserver l'anonymat d'une personne qui lui communique des renseignements de façon confidentielle. Cette obligation s'applique autant à la DCE qu'au Tribunal. Le Tribunal doit également protéger ces personnes qui divulguent des renseignements ou collaborent à l'enquête du Tribunal contre toutes mesures de représailles.

[24] Enfin, comme des recours sont actuellement pendants devant le Tribunal administratif du travail et doivent faire l'objet d'une audience prochainement, le Tribunal doit s'assurer que les éléments de preuve qui seraient à cette étape du processus divulgués ne puissent être utilisés dans ses autres recours.

[25] Pour tous ces motifs, le Tribunal est d'avis qu'il est nécessaire d'interdire l'accès à ces documents et aux informations qui y sont contenues et de les protéger afin

12. 2008 CCS 5017, par. 22 et suivants.

d'écarter, à ce stade, un risque sérieux d'atteinte aux droits de toutes les personnes qui ont collaboré à l'enquête ou divulgué des actes reprochés à madame Legault.

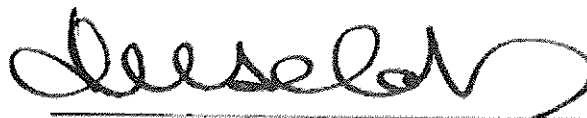
[26] Enfin, le soussigné tient à rappeler que l'obligation de préserver l'anonymat d'une personne qui communique des renseignements de façon confidentielle au Tribunal, en vertu de la LEDMM, incombe aussi à la DCE. Par conséquent, il appartient à celle-ci de s'assurer que les documents transmis à la partie défenderesse dans le cadre de la communication de la preuve ne puissent permettre l'identification des divulgateurs ou des collaborateurs à l'enquête.

[27] Le Tribunal conclut donc qu'une ordonnance de confidentialité provisoire est essentielle et doit être émise puisqu'elle comporte des effets bénéfiques plus importants que des effets préjudiciables sur les droits et intérêts des parties et du public. Toutefois, madame Legault et ses procureurs pourront utiliser les informations ou documents communiqués dans le cadre de la divulgation de la preuve, mais uniquement aux fins de préparer la défense de celle-ci ou les moyens préliminaires qu'ils feront valoir, le cas échéant. Dans cette dernière éventualité, ils devront prendre les moyens appropriés afin de préserver la confidentialité ordonnée par le Tribunal.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ORDONNE** la confidentialité, la non-divulgateion et la non-publication des documents, déclarations et informations devant faire l'objet de la divulgation de la preuve à l'exception de ceux qui sont déjà publics.
- **ORDONNE À QUICONQUE** de ne dévoiler d'aucune façon ces informations et documents, sauf dans le seul cadre de l'exercice du droit de la personne faisant l'objet de la présente enquête à une défense pleine et entière dans le présent dossier incluant toute demande préliminaire, et de ne pas les diffuser publiquement, oralement, par écrit ou électroniquement, à la radio, dans les journaux, les postes de télévision ou par tout autre moyen de communication public ou privé.
- **AUTORISE** toutes les personnes qui assistent la Commission aux fins de son enquête, à communiquer des informations ou documents visés par la présente ordonnance, si cela s'avère essentiel pour la poursuite de l'enquête ou dans le cadre de la communication de la preuve ou d'une autre mesure d'équité procédurale.
- **ORDONNE** la transmission de la communication de la preuve aux procureurs de madame Legault, soit M^{es} Éric Oliver et Frédéric Legendre dans les cinq jours de la présente décision.

- La présente ordonnance demeure en vigueur jusqu'à la décision finale de la Commission ou sa modification ultérieure par un juge administratif.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif

TU/II

M^{es} Éric Oliver et Frédéric Legendre
Procureurs de l'élué
Municipal conseil avocats inc.

M^{es} Pierre Robitaille et Nadia Lavoie
Procureurs indépendants de la Commission
Direction du contentieux et des enquêtes