

Commission municipale du Québec

Date : Le 6 février 2018

Dossiers : CMQ-66447

Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président

**Personne visée par l'enquête : Catherine Clément-Talbot, conseillère
Ville de Montréal
(arrondissement Pierrefonds-Roxboro)**

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

DÉCISION

DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ ET POUR METTRE FIN À L'ENQUÊTE

[1] La Commission municipale du Québec est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie concernant Catherine Clément-Talbot, conseillère municipale de la Ville de Montréal (arrondissement Pierrefonds-Roxboro) (la Ville), selon l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM)¹.

[2] La demande allègue que madame Clément-Talbot a, de façon générale, agi pour favoriser ses intérêts personnels, contrairement aux règles du *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* (le Code d'éthique)².

LA DEMANDE D'ENQUÊTE

[3] La demande d'enquête allègue les reproches suivants, à madame Clément-Talbot, tels que résumés au paragraphe 6 de la requête :

- A. Le ou vers le 4 mars 2015, elle n'est pas intervenue pour faire corriger le procès-verbal de la réunion du CCU, dont elle est présidente, alors que ce procès-verbal contient deux erreurs, soit que la réunion est tenue en caucus alors qu'elle est publique et que madame Clément-Talbot est absente alors qu'elle est présente;
- B. Le ou avant le 9 avril 2015, elle a caché aux membres du CCU la non-conformité à la réglementation municipale du lot 1977314, qui comporte deux résidences, en ne produisant pas l'historique du lot au CCU;
- C. Le ou vers le 11 juin 2015, elle a demandé le morcellement du lot 1977314 et le permis de lotissement selon un plan de morcellement (minute 4477) différent du plan de morcellement joint à l'annexe A du PPCMOI – PP-2015-001 (minute 4601);

1. RLRQ, c. E-15.1.0.1.

2. *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement*, Conseil municipal de la Ville de Montréal, règlement n° 14-004, entré en vigueur le 26 février 2014, pièce E-2.

- D. Le ou vers le 12 août 2016, elle a fait intégrer au registre cadastral du Québec les deux lots créés à la suite du morcellement (5 958 921 et 5 958 922) sous des numéros différents de ceux projetés (5 686 717 et 5 686 718);
- E. Dans le complément d'information qu'il produit le 8 août 2017, le plaignant ajoute de nouveaux reproches :
- i. Il fait une revue des erreurs cléricales commises par des fonctionnaires;
 - ii. Il conteste les analyses et avis des fonctionnaires;
 - iii. Il conteste l'opportunité de procéder par le biais d'un PPCMOI;
 - iv. Il reproche à l'arrondissement d'avoir toléré pendant plusieurs années la situation non réglementaire du lot 1977314;
 - v. Il conteste l'avis de la municipalité sur la non-nécessité d'un permis de construction pour un des bâtiments accessoires;
 - vi. Il allègue que l'arrondissement fait défaut de s'assurer que les conditions du PPCMOI – PP-2015-001 sont respectées, notamment quant à l'enregistrement de servitudes;
 - vii. Il met en doute les travaux de l'arpenteur géomètre.
- F. Les 9 avril et 1er juin 2015, elle a participé aux discussions lors des assemblées publiques;
- G. Elle aurait, de façon générale, agi pour favoriser ses intérêts personnels dans le cadre du PPCMOI – PP-2015-001.

DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ PARTIELLE ET POUR METTRE FIN À L'ENQUÊTE

[4] La procureure indépendante, M^e Julie D'Aragon, demande de déclarer irrecevable la partie de la demande d'enquête concernant les allégations contenues aux sous-paragraphes A à E.

[5] Elle demande également à la Commission de mettre fin à l'enquête pour les conduites alléguées aux sous-paragraphes F et G, puisque son enquête ne lui a pas permis de recueillir de preuve au soutien de la demande.

[6] Une audience sur ces moyens préliminaires se tient le 18 décembre 2017. Madame Clément-Talbot se représente seule.

LA DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ ET LES MOTIFS D'IRRECEVABILITÉ

Contexte

[7] Madame Catherine Clément-Talbot est conseillère à l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de la Ville de Montréal. Elle assume aussi la présidence du Comité consultatif d'urbanisme de l'arrondissement (CCU) au moment des faits pertinents.

[8] La plainte porte notamment sur le rôle de madame Clément-Talbot lors des délibérations du CCU relativement à une demande d'approbation d'un projet particulier de construction et d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) dont elle est propriétaire, ainsi qu'une demande d'opération cadastrale (lotissement) pour régulariser une situation dérogatoire quant à la présence de deux résidences situées sur un même lot, soit le lot 1977314 du cadastre du Québec, et qui correspond aux adresses civiques numéros 134 et 134 A, chemin du Cap-Saint-Jacques, dans le secteur de Pierrefonds.

[9] Pour une meilleure compréhension, le soussigné reproduit l'essentiel des motifs d'irrecevabilité énoncés par la procureure indépendante aux sous-paragraphes A à E.

A. Erreurs au procès-verbal

[10] M^e D'Aragon soumet que les erreurs dans le procès-verbal ne sauraient constituer un motif raisonnable de demander une enquête. Elle soutient que cette partie de la demande d'enquête apparaît mal fondée puisqu'en l'absence d'indication d'une conduite interdite, madame Clément-Talbot ne peut être tenue personnellement responsable des erreurs au procès-verbal.

B. Avoir caché la non-conformité réglementaire

[11] Contrairement au reproche allégué dans la demande d'enquête, le procès-verbal du CCU du 4 mars 2015 indique de façon non équivoque, à l'item C.2 qui correspond à la demande concernant l'immeuble de madame Talbot, la mention « non-conformités », fondée sur l'existence de bâtiments accessoires, structure couvre-piscine et autres ainsi que l'existence de deux maisons unifamiliales sur le site³.

3. Pièce E-7, procès-verbal de la réunion en caucus du CCU du 4 mars 2015, item C.2, p. 7.

[12] De plus, dans le procès-verbal de la réunion publique du CCU du 9 avril 2015, on y indique qu'un historique sera demandé afin d'y voir plus clair⁴.

[13] Selon M^e D'Aragon, cette partie de la demande d'enquête apparaît déraisonnable et mal fondée.

C. Plan de morcellement différent

[14] M^e D'Aragon soutient que cette partie de la demande d'enquête apparaît mal fondée.

[15] En effet, le plaignant conteste la légalité de la décision de la Ville d'accepter de donner suite à un plan de morcellement différent du plan joint en annexe du PPCMOI-2015-001.

[16] Ainsi, deux plans ont été produits au soutien de la demande de permis de lotissement et joints à la demande d'enquête, lesquels comportent une géométrie différente du plus petit lot, situé à l'intérieur du lot initial.

[17] Le plaignant considère que madame Clément-Talbot ne pouvait pas demander à l'arrondissement un morcellement selon un nouveau plan, différent du plan initial déposé dans le cadre de la demande de permis.

[18] Selon M^e D'Aragon, le seul fait que les deux plans soient différents n'est pas un motif raisonnable pour demander une enquête sur cette question puisqu'il ne saurait constituer une faute déontologique.

[19] Selon elle, rien n'empêche un contribuable de changer d'idée et de modifier sa demande de permis de lotissement, et ce, même si la démarche s'effectue dans le cadre d'une demande de zonage parcellaire (PPCMOI).

[20] M^e D'Aragon considère qu'il appartient à l'arrondissement de décider si le plan proposé répond aux exigences réglementaires et que c'est à ce dernier de refuser la demande si celle-ci ou les plans qui y sont joints ne sont pas conformes.

4. Pièce E-8, procès-verbal de la réunion publique du CCU du 9 avril 2015, p. 2.

D. Numéros de lots différents au cadastre

[21] Concernant l'allégation de manquement mentionné au sous-paragraphe D du paragraphe 6 de la requête, M^e D'Aragon soutient que madame Clément-Talbot ne peut être tenue responsable que les numéros de lot projetés diffèrent des numéros de lots réellement attribués au cadastre par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et que des numéros de lot différents ne sauraient constituer un motif raisonnable pour demander une enquête. Par conséquent, M^e D'Aragon plaide que ce motif d'enquête apparaît mal fondé en droit.

E. Complément d'information du 8 août 2017

[22] M^e D'Aragon considère que les nouveaux reproches faits par le plaignant dans le complément d'information du 8 août 2017, n'allèguent aucune faute déontologique de madame Clément-Talbot. Ils ne sont pas liés à la conduite personnelle de madame Clément-Talbot.

[23] Selon elle, le plaignant conteste plutôt le travail, les décisions et l'application de la loi et de la réglementation par l'arrondissement et ses fonctionnaires, ainsi que le travail de l'arpenteur-géomètre.

[24] M^e D'Aragon soutient que même si ces faits étaient prouvés, ils ne concernent pas la conduite déontologique de madame Clément-Talbot.

LA DEMANDE DE METTRE FIN À L'ENQUÊTE POUR ABSENCE DE PREUVE

[25] La procureure indépendante demande à la Commission de mettre fin à l'enquête, pour absence de preuve concernant les allégations mentionnées aux sous-paragraphe F et G.

Rappel des faits

[26] La demande de zonage parcellaire (PPCMOI) est déposée à l'arrondissement le 22 février 2015 (E-6).

[27] Le 4 mars 2015, lors de la réunion en caucus, le CCU, présidé par madame Clément-Talbot, est saisi d'une demande de se prononcer, en préprojet, sur la demande de zonage parcellaire. À cette occasion, madame Clément-Talbot se retire des délibérations et mention en est faite au procès-verbal⁵.

5. Pièce E-7, préc., note 3.

[28] Le 9 avril 2015, lors de la réunion publique du CCU, les membres expriment le désir d'obtenir l'historique des bâtiments. Encore là, madame Clément-Talbot se retire des délibérations et mention est faite au procès-verbal⁶.

[29] Le 4 mai 2015, le premier projet du PPCMOI-PP2015-001 est adopté par le conseil. Le procès-verbal indique que madame Clément-Talbot a divulgué son intérêt et s'est retirée des délibérations⁷.

[30] Le 1^{er} juin 2015, le conseil d'arrondissement tient une assemblée publique de consultation⁸. Le même jour, celui-ci adopte le second projet du PPCMOI-PP-2015-001 (E-11); encore là, madame Clément-Talbot déclare son intérêt et se retire des délibérations, tel qu'il appert du procès-verbal de la séance ordinaire du conseil d'arrondissement⁹.

[31] Le 3 août 2015, le PPCMOI-PP2015-001 est adopté à l'unanimité par le conseil d'arrondissement. L'extrait du procès-verbal portant sur l'adoption de la résolution CA15 29 0243 indique que madame Clément-Talbot déclare son intérêt et se retire des délibérations (E-12)¹⁰.

[32] Le 10 juin 2015, une demande de morcellement du lot 1977314 comprenant un plan cadastral de l'arpenteur-géomètre Alain Croteau est déposée à la municipalité¹¹.

[33] Le 3 août 2015, l'opération cadastrale est approuvée par le conseil d'arrondissement. L'extrait du procès-verbal pour l'adoption de la résolution CA15 29 0239 indique que madame Clément-Talbot déclare son intérêt et se retire¹².

[34] Les témoins suivants ont été interrogés par la procureure indépendante :

- Michael Labelle, demandeur d'enquête;
- Suzanne Corbeil, secrétaire de l'arrondissement;
- Marco Papineau, conseiller en aménagement responsable du PPCMOI;
- Roger Trottier, conseiller municipal à l'époque des faits.

6. Pièce E-8, préc., note 4.

7. Pièce E-9.

8. Pièce E-10.

9. Pièce E-11.

10. Pièce E-12.

11. Pièce E-13.

12. Pièce E-14.

F. Réunion publique du CCU le 9 avril 2015 et du conseil le 1er juin 2015

[35] Le procès-verbal de la réunion du CCU du 9 avril 2015 indique que madame Clément-Talbot s'est retirée du public¹³, mais le plaignant affirme dans sa plainte qu'elle « participe pleinement aux délibérations sur son dossier personnel ».

[36] Pourtant, lors de son entretien avec M^e D'Aragon, il déclare qu'il n'est pas présent lors de la séance du 9 avril 2015. L'extrait du procès-verbal que lui a fourni l'arrondissement l'a induit en erreur puisqu'il n'y est pas indiqué que madame Clément-Talbot s'est retirée. La mention apparaît seulement au procès-verbal complet.

[37] Aucun autre témoin interrogé n'a eu connaissance que madame Clément-Talbot soit intervenue lors de cette réunion. L'enquête menée ne permet donc pas de confirmer cette affirmation.

[38] L'enquête ne permet pas non plus de confirmer que madame Clément-Talbot ait participé d'une quelconque façon aux discussions et délibérations lors de l'assemblée de consultation publique du 1^{er} juin 2015, pas plus que lorsque la question a été discutée à la séance ordinaire du conseil d'arrondissement qui a suivi. D'ailleurs, le plaignant a déclaré lors de l'enquête qu'il a été présent aux assemblées du 1^{er} juin 2015 et que madame Clément-Talbot n'est intervenue d'aucune façon dans les délibérations entourant son immeuble.

[39] Ainsi, aucun autre témoin interrogé n'a eu connaissance que madame Clément-Talbot soit intervenue lors de cette assemblée de consultation.

G. Favoriser ses intérêts personnels

[40] Aucun témoin interrogé ne révèle que madame Clément-Talbot est intervenue d'une quelconque façon dans les discussions et délibérations du CCU et du conseil, que ce soit en caucus ou en assemblée publique.

[41] Aucune preuve n'a pu être recueillie qui pourrait soutenir raisonnablement que madame Clément-Talbot ait tenté d'une quelconque façon d'influencer les décisions des fonctionnaires, du CCU ou du conseil d'arrondissement.

13. Pièce E-8, préc., note 4.

[42] L'enquête auprès des témoins révèle plutôt que les rares interventions de madame Clément-Talbot ont été pour répondre à des questions que les préposés de l'arrondissement lui posent à titre de citoyens sur les aspects techniques de son projet. D'abord pour expliquer les détails techniques de l'abri pour la piscine, puis pour discuter, à la demande de l'arrondissement, de la possibilité de céder une partie de terrain plutôt que de payer les frais de parc, comme le ferait tout citoyen dans le cadre d'une demande de PPCMOI.

OBSERVATIONS

[43] M^e D'Aragon soumet que la partie de la demande alléguant les reproches A à E du paragraphe 6 de sa requête est manifestement mal fondée puisque ces reproches ne peuvent constituer une faute déontologique au sens du Code même s'ils sont prouvés. Elle demande donc à la Commission de déclarer cette partie de l'enquête irrecevable.

[44] M^e D'Aragon soumet également qu'au terme de l'enquête, elle n'a pu recueillir de preuve soutenant les reproches mentionnés aux sous-paragraphes F et G qui sont allégués dans la demande d'enquête.

[45] M^e D'Aragon demande à la Commission de mettre fin à l'enquête pour les autres reproches puisque son enquête ne lui a pas permis de recueillir de preuve à leurs soutiens.

[46] Madame Clément-Talbot appuie la demande de M^e D'Aragon et ne s'y objecte pas.

L'ANALYSE

[47] Lorsque la Commission est saisie d'une demande d'enquête en éthique et déontologie, elle peut, au stade préliminaire, mettre fin à l'enquête si elle considère qu'il y a absence de fondement juridique ou d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

[48] Le rôle du procureur indépendant est de faire enquête afin de recueillir et présenter, lors de l'instruction de la demande d'enquête, les éléments de preuve pertinents et admissibles afin que la Commission, dans un objectif de recherche de la vérité, puisse décider si l'élu a commis ou non les manquements qu'on lui reproche.

[49] Le procureur indépendant peut présenter en tout temps une demande en irrecevabilité au cas d'absence de fondement juridique ou une demande de mettre fin à l'enquête, s'il estime être dans l'impossibilité de présenter une preuve pouvant soutenir les manquements reprochés, au terme de son enquête.

[50] Comme elle l'a établi dans l'affaire *Berthelot*¹⁴, la Commission a le pouvoir de rejeter une demande d'enquête à un stade préliminaire si, en tenant pour avérés les faits énoncés dans la demande, elle est convaincue qu'il n'y a aucune chance de conclure à un acte dérogatoire de l'élue ou si la procureure indépendante admet ne pas avoir pu recueillir d'éléments de preuve pouvant soutenir les allégations de la demande.

[51] La Commission a déjà décidé que, dans l'intérêt public, le rejet d'une demande d'enquête à un stade préliminaire est assujéti à des critères rigoureux¹⁵.

[52] La Commission rappelle qu'à Montréal, la compétence en matière d'urbanisme relève des arrondissements et qu'ils ont le choix de créer un comité consultatif d'urbanisme¹⁶. À Pierrefonds-Roxboro, un tel comité est en place depuis au moins 2007, comme l'atteste le règlement numéro CA029 014 qui en prévoit l'existence et le fonctionnement¹⁷.

[53] Comme son nom l'indique, la compétence d'un CCU est de nature strictement consultative¹⁸. Toutefois, à Montréal, le CCU a aussi une compétence décisionnelle, lorsque saisi d'une demande de démolition d'immeuble¹⁹.

[54] Considérant les motifs exprimés dans la requête et les pièces produites à son soutien, et les représentations faites à l'audience, il y a lieu d'accueillir la requête de la procureure indépendante et déclarer une partie de la demande d'enquête irrecevable, soit concernant les manquements A à E, puisque les faits et les pièces au dossier démontrent que l'élue n'a pas commis de contravention aux dispositions du Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Montréal.

14. *Personne visée par l'enquête : Yvan Berthelot*, CMQ-66049 (29747-17), 14 juin 2017, j.a. Thierry Usclat, par. 25-26. Voir aussi *Personne visée par l'enquête : Alain Dépatie*, CMQ-65091 (28794-15), 19 mars 2015, j.a. Sandra Bilodeau et Sylvie Piérard.

15. *Personne visée par l'enquête : Manon Jolin*, CMQ-65314, 19 mai 2015, j.a. Thierry Usclat et Sandra Bilodeau, par. 27.

16. *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ, c. C-11.4, art. 130 et 132.

17. *Règlement sur le Comité consultatif d'urbanisme*, Conseil d'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, règlement n°CA29 0014, entré en vigueur le 10 juin 2007.

18. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 146(2).

19. *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, préc., note 16, art. 169, ann. C.

[55] En ce qui concerne la demande de mettre fin à l'enquête pour les manquements F et G, le soussigné est satisfait des représentations faites et des informations fournies quant aux démarches effectuées par la procureure indépendante. Devant l'absence de preuve pouvant soutenir les manquements allégués, la Commission ne pourrait conclure, même après instructions de la demande, que madame Clément-Talbot a commis les actes dérogatoires qui lui sont reprochés. Il est donc inutile de tenir une audience.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** la requête de la procureure de la Commission pour faire déclarer une partie de la demande d'enquête irrecevable et pour mettre fin au reste de l'enquête au motif d'absence de preuve.

- **DÉCLARE** irrecevables les manquements mentionnés aux sous-paragraphes A à E du paragraphe 6 de la requête.

- **MET FIN À L'ENQUÊTE** concernant l'élue Catherine Clément-Talbot, conseillère de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de la Ville de Montréal, quant aux manquements mentionnés aux sous-paragraphes F et G du paragraphe 6 de la requête.



THIERRY USCLAT, vice-président
Juge administratif

TU/II

M^e Isabelle Landry
BCF AVOCATS D'AFFAIRES
Procureure de l'élue

M^e Julie D'Aragon
D'ARAGON DALLAIRE
Procureure de la Commission

Audience tenue le 18 décembre 2017