

Commission municipale du Québec

Date : Le 16 août 2016

Dossier : CMQ-65514

Juges administratifs : Sylvie Piérard

Personne visée par l'enquête : Ed Prévost
maire de la
Ville d'Hudson

DEMANDE DE RETRAIT ET DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 29 septembre 2015, la Commission municipale du Québec reçoit une demande d'enquête visant Ed Prévost, maire de la Ville d'Hudson, concernant des manquements à l'article 5.1 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville d'Hudson*¹, relatif aux conflits d'intérêts.

[2] L'annexe A de cette demande d'enquête se divise en deux sections :

- I) « *Improperly furthering the interests of Consultant Judy Sheehan* » (paragraphe 1 à 60);
- II) « *Improperly furthering the interests of investors and real estate developers* » (paragraphe 1 à 156).

[3] La section II se divise en trois sous-sections :

- i) « *Mayor Prévost used his position to improperly promote as Council work a plan created by undisclosed third parties to further the interests of undisclosed private promoters/investors* » (paragraphe 1 à 17);
- ii) « *Mayor Prévost used his position to make the Town pay expenses incurred without proper authorization without credit appropriation* » (paragraphe 18 à 36);
- iii) « *Mayor Prévost used his position to improperly promote as Council work rezoning by-laws create to further the interest of real estate developers that he frequently meets in private* » (paragraphe 37 à 156).

[4] Le 21 mars 2016, le plaignant dépose au bureau du commissaire aux plaintes, une demande d'enquête amendée.

1. Règlement N° 637-2014 de la Ville d'Hudson, adopté le 3 mars 2014.

[5] Le 13 avril 2016, le commissaire aux plaintes amende la demande d'enquête du 29 septembre 2015. Plus spécifiquement, l'amendement est contenu dans une annexe B et vise à ajouter des éléments de contexte à la section I de l'annexe A² ainsi qu'un paragraphe (le paragraphe 26) relatif au projet Sandy Beach³.

[6] Le 17 juin 2016, M^e Marc-André LeChasseur, procureur indépendant de la Commission municipale, informe cette dernière que le plaignant désire retirer partiellement sa demande d'enquête, soit les sous-sections i) et ii) de la section II de l'annexe A, correspondant aux paragraphes 1 à 36.

[7] M^e LeChasseur dépose également une demande en irrecevabilité au motif d'absence de fondement juridique, visant la sous-section iii) de la section II de l'annexe A, correspondant aux paragraphes 37 à 156, ainsi que le paragraphe 26 de l'annexe B relatif au projet Sandy Beach⁴.

[8] Le 22 juin 2016, la Commission tient une audience relativement à ces demandes. Lors de l'audience, sont présents M^{es} LeChasseur et Grace Mahoney⁵, procureurs indépendants de la Commission, ainsi que M^{es} Yanick Tanguay et Orélie Landreville⁶, procureurs de monsieur Prévost.

LA PREUVE

La demande de retrait partiel de la plainte

[9] Le plaignant témoigne sur les motifs qui justifient sa demande de retrait. Il explique que deux éléments l'ont incité à demander le retrait des paragraphes 1 à 36 de la section II de l'annexe A.

[10] Premièrement, le procureur indépendant de la Commission l'a informé que la preuve qu'il avait recueillie sur cette partie de la plainte, était faible.

2. Section intitulée « *Improperly furthering the interests of consultant Judy Sheehan* » contenue aux pages 5 et 6 de l'annexe B.

3. Paragraphe 26 de l'annexe B.

4. Il faut noter que dans sa requête, le procureur indépendant de la Commission visait également les paragraphes 12 à 16 de l'annexe B. Toutefois, comme ces paragraphes ne font pas partie de la demande amendée transmise à la Commission par le bureau du commissaire aux plaintes, la Commission n'en tient pas compte.

5. LeChasseur avocats.

6. Dunton Rainville avocats.

[11] Deuxièmement, le plaignant précise avoir reçu des menaces à trois reprises : une fois lors d'un caucus des membres du conseil, une autre fois par le biais d'une déclaration faite dans un journal et finalement par la signification d'une mise en demeure des avocats de monsieur Prévost lui demandant de retirer ces paragraphes de la plainte et de leur confirmer par la suite le retrait.

La demande en irrecevabilité

[12] Au soutien de sa demande en irrecevabilité, le procureur indépendant de la Commission dépose, de consentement avec le procureur de monsieur Prévost, les déclarations sous serment de François Morneau, John Norris, Marc Perreault et de M^e Vincent Maranda.

[13] De plus, il fait entendre Nathalie Lavoie, directrice du Service de l'urbanisme de la Ville.

[14] Cette dernière témoigne qu'elle a eu des rencontres avec les développeurs immobiliers relativement aux différents projets de développement sur le territoire de la Ville. Elle ajoute que lors de ces rencontres, la directrice générale de la Ville ou le directeur général par intérim était présent ainsi que le maire Prévost⁷. Toutefois, ce dernier n'intervenait pas beaucoup.

[15] Elle explique les différents projets de développement qui sont à l'étude dans la Ville; ces projets ont débuté avant que monsieur Prévost ne soit élu maire. Elle précise que monsieur Prévost ne lui a jamais donné d'instructions particulières dans ces divers dossiers.

[16] Madame Lavoie affirme que la directrice générale de la Ville lui a demandé de préparer un règlement de zonage « omnibus » et d'autres règlements d'urbanisme, dans le but de permettre la réalisation des projets des développeurs; le maire Prévost n'est pas intervenu en ce sens.

[17] Marc Perreault et Jean-François Morneau, tous deux urbanistes, ont préparé les projets de règlements. Le choix de ces consultants a été fait à la demande de la directrice générale puisque ces derniers connaissaient le dossier. Madame Lavoie affirme qu'à sa connaissance, le maire n'est pas intervenu dans cette décision⁸. Monsieur Prévost n'a pas participé à la rédaction de ces règlements.

7. Voir également la déclaration sous serment de John Norris datée du 16 juin 2016.

8. Voir également à cet effet les déclarations sous serment de Marc Perreault en date du 14 juin 2016 et de Jean-François Morneau du 16 juin 2016.

[18] Les projets de règlements ont été présentés à l'ensemble des membres du conseil puis au comité consultatif d'urbanisme. Par la suite, la procédure d'adoption des règlements a débuté.

[19] En ce qui concerne la concordance des règlements d'urbanisme de la Ville au schéma d'aménagement de la MRC, le maire ne s'est pas impliqué en vue de s'assurer que les intérêts des développeurs étaient protégés.

[20] Madame Lavoie explique que les projets de développement demeurent confidentiels jusqu'à ce qu'ils fassent l'objet d'une décision publique du conseil et que les membres du conseil doivent garder l'information confidentielle.

LES REPRÉSENTATIONS

[21] Le procureur indépendant de la Commission rappelle les principes applicables en matière de retrait de plainte et de rejet à un stade préliminaire pour absence de fondement juridique.

[22] Il soutient qu'il n'a pu recueillir de preuve soutenant les faits allégués aux paragraphes 37 à 156, de la section II de l'annexe A et au paragraphe 26 de l'annexe B.

[23] Par conséquent, il demande à la Commission d'accueillir la présente requête, de déclarer irrecevables ces paragraphes et de les rayer de la plainte au stade préliminaire.

[24] En ce qui concerne la demande de retrait, M^e Tanguay est d'avis que la plainte est retirée de façon libre et volontaire par le plaignant et que son client n'en subit aucun préjudice.

LE DROIT

[25] L'article 5 du *Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville d'Hudson* prévoit ce qui suit :

« ARTICLE 5-CHAMPS D'APPLICATION

Le présent code s'applique à tout membre d'un conseil de la municipalité.

1. Conflits d'intérêts

Toute personne doit éviter de se placer, sciemment, dans une situation où elle est susceptible de devoir faire un choix entre, d'une part, son intérêt personnel ou celui de ses proches et, d'autre part, celui de la municipalité ou d'un organisme municipal.

Le cas échéant, elle doit rendre publiques ces situations et s'abstenir de participer aux discussions et aux délibérations qui portent sur celles-ci. Sans limiter la généralité de ce qui précède, il est interdit à toute personne d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. Il est également interdit à toute personne de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

L'ANALYSE

La demande de retrait de la plainte

[26] La Commission a établi les critères qui doivent la guider dans une demande de retrait de plainte alléguant le manquement d'un élu municipal à son code d'éthique et de déontologie⁹.

[27] Elle doit exercer sa discrétion en s'assurant que la demande de retrait est faite de manière libre et volontaire, qu'elle n'est pas contraire à l'ordre public et qu'elle ne cause aucun préjudice à la personne visée par l'enquête.

[28] La décision de poursuivre ou non l'enquête n'appartient pas au plaignant, mais plutôt à la Commission. Ainsi, si elle le juge opportun, cette dernière peut poursuivre l'enquête dont elle est saisie, et ce, malgré la demande de retrait formulée par le plaignant.

[29] Dans le cas à l'étude, après avoir entendu le témoignage du plaignant, il est clair qu'un des motifs de sa demande de retrait partiel de la plainte est qu'il s'est senti menacé à trois reprises. Il dit avoir fait l'objet de pressions ou de manœuvres pour l'inciter à retirer une partie de sa plainte.

9. *McQueen*, CMQ-64443, 22 janvier 2013.

[30] Dans ces circonstances, la Commission considère que la demande de retrait ne rencontre pas les critères qu'elle a établis dans ce type de dossier puisqu'elle n'est pas libre et volontaire.

[31] Pour ces motifs, la Commission rejette la demande de retrait partiel du plaignant.

La demande en irrecevabilité

[32] La Commission a le pouvoir de rejeter une plainte à un stade préliminaire, même si elle a passé le test de l'examen préalable du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, selon l'article 20 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹⁰.

[33] Toutefois, elle doit être convaincue que celle-ci n'a aucune chance de succès et qu'il est inutile de tenir une enquête.

[34] La présente demande en irrecevabilité vise les paragraphes 37 à 156 de la section II de l'annexe A ainsi que le paragraphe 26 de l'annexe B.

[35] Dans ces paragraphes, le plaignant allègue que monsieur Prévost se serait prévalu de sa fonction de maire afin de promouvoir de manière abusive les intérêts des développeurs immobiliers de la Ville et se serait ainsi placé en situation de conflit d'intérêts, et ce, contrairement à l'article 5.1 de son code d'éthique et de déontologie.

[36] Or, l'enquête du procureur indépendant de la Commission ne lui a pas permis d'obtenir une preuve qui puisse soutenir les allégations prévues aux paragraphes suivants de la plainte:

- a) Les paragraphes 37 à 39 reprochant à monsieur Prévost d'avoir fréquemment rencontré des développeurs immobiliers en privé et fait la promotion des projets de ces derniers;
- b) Les paragraphes 40 à 53 lui reprochant d'avoir demandé à l'urbaniste de la Ville de rédiger, en collaboration avec des consultants, un règlement « omnibus » afin de modifier la réglementation d'urbanisme dans le but de favoriser les projets de développement, et ce, sans que le conseil ou les citoyens n'en soient informés;
- c) Les paragraphes 54 à 58 lui reprochant d'avoir répondu de façon insatisfaisante à une question du plaignant relative au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal;

10. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

- d) Les paragraphes 79 à 135 ainsi que le paragraphe 26 de l'annexe B, lui reprochant d'avoir transmis au conseil et aux citoyens, de fausses informations sur la portée des modifications proposées à la réglementation d'urbanisme, et ce, afin de favoriser la réalisation des projets immobiliers;
- e) Les paragraphes 136 à 145 lui reprochant d'avoir omis de fournir des informations pertinentes au conseil municipal et aux citoyens notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, dans le but de promouvoir les projets des développeurs immobiliers;
- f) Les paragraphes 146 à 156, lui reprochant d'avoir participé avec les développeurs, à la recherche de solutions illégales en vue de favoriser ces derniers.

[37] Il ressort clairement du témoignage de la directrice du Service de l'urbanisme, madame Lavoie, et des déclarations sous serment de Jean-François Morneau, John Norris, Marc Perreault et M^e Vincent Maranda, que personne n'a eu connaissance de de pressions ou de gestes qu'aurait exercés monsieur Prévost pour promouvoir de manière abusive les intérêts des développeurs immobiliers.

[38] Par ailleurs, les allégations contenues aux paragraphes 59 à 78 alléguant qu'une erreur aurait été commise par l'urbaniste de la Ville ou le conseiller juridique quant à la portée d'une modification au règlement de lotissement¹¹, ne font pas référence à monsieur Prévost ou à un manquement qu'il aurait commis à son code d'éthique et de déontologie.

[39] Même si les faits allégués dans ces paragraphes de la plainte étaient prouvés, il n'y aurait pas ouverture à la conclusion que monsieur Prévost a commis un manquement à son code d'éthique et de déontologie.

[40] La Commission conclut qu'il est inutile et injustifié de tenir une enquête sur les manquements invoqués à l'encontre de monsieur Prévost aux paragraphes 37 à 156 de la section II de l'annexe A ainsi qu'au paragraphe 26 de l'annexe B, la plainte à cet égard n'ayant aucune chance de succès.

[41] La demande en irrecevabilité est donc accueillie.

11. Aucun reproche n'est fait à monsieur Prévost dans ces paragraphes outre le fait qu'il n'était pas fâché par le résultat d'une modification au règlement de lotissement.

EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **REJETTE** la demande de retrait des paragraphes 1 à 36 de la section II de l'annexe A.
- **ACCUEILLE** la demande en irrecevabilité visant les paragraphes 37 à 156 de la section II de l'annexe A et le paragraphe 26 de l'annexe B.
- **MET FIN À L'ENQUÊTE** relative aux paragraphes 37 à 156 de la section II de l'annexe A et au paragraphe 26 de l'annexe B.
- **DÉCLARE QUE L'ENQUÊTE** portera sur les allégations contenues dans les sections et sous-sections suivantes :
 - a. La section I) intitulée *Improperly furthering the interests of Consultant Judy Sheehan*, de l'annexe A (paragraphes 1 à 60) ainsi que la section intitulée « *Improperly furthering the interests of consultant Judy Sheehan* » contenue aux pages 5 et 6 de l'annexe B;
 - b. Les sous-sections i) et ii) de la section II) intitulée *Improperly furthering the interests of investors and real estate developers*, soit les sous-sections suivantes :
 - i) « *Mayor Prévost used his position to improperly promote as Council work a plan created by undisclosed third parties to further the interests of undisclosed private promoters/investors* » (paragraphes 1 à 17);
 - ii) « *Mayor Prévost used his position to make the Town pay expenses incurred without proper authorization without credit appropriation* » (paragraphes 18 à 36).

Sylvie Piérard

SYLVIE PIÉRARD
Juge administrative

M^e Marc-André LeChasseur
M^e Grace Mahoney
LECHASSEUR AVOCATS LTÉE
Procureurs de la Commission

M^e Yanick Tanguay
M^e Orélie Landreville
DUNTON RAINVILLE
Procureurs d'Ed Prévost

Audience tenue à Montréal, le 22 juin 2016

SP/lg

COPIE CONFORME

Ce jour d
CÉLINE LAHAIE, notaire
Secrétaire C.M.Q.