

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : Le 22 janvier 2021**

**Dossier : CMQ-67320-003 (31144-21)**

**Juge administratif : Thierry Usclat, vice-président**

**Personne visée par l'enquête : Sue Montgomery, mairesse  
Ville de Montréal, arrondissement  
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-  
Grâce**

---

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

**DEMANDE EN ARRÊT DES PROCÉDURES ET  
EN REJET DE LA CITATION EN DÉONTOLOGIE**

---

## DÉCISION

### APPERÇU

[1] La Commission municipale du Québec (la Commission) est saisie d'une citation en déontologie qui concerne la conduite de madame Sue Montgomery, mairesse de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, relativement à plusieurs manquements qui lui sont reprochés en lien avec le Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Montréal applicable aux élus.

[2] La citation en déontologie déposée le 31 mars 2020 par la Direction du contentieux et des enquêtes (DCE) en vertu de l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>1</sup> (LEDMM) contient 19 manquements qui sont reprochés à madame Montgomery dans cette citation.

[3] Le 15 octobre 2020, le Tribunal autorise une demande d'amendement de la citation en déontologie afin d'y ajouter de nouveaux manquements. Ainsi les manquements 6.1, 10.1, 13.1, 18.1, 18.2 et 20 à 23 sont ajoutés à la citation originale.

[4] Madame Montgomery demande l'arrêt immédiat et inconditionnel des procédures et le rejet de la citation en déontologie.

[5] Par cette procédure, elle recherche l'arrêt du processus disciplinaire à son endroit en admettant que la conduite de la Commission a compromis l'équité et l'intégrité du processus disciplinaire et que ces atteintes seront perpétuées et aggravées de façon irréparable par la continuation du processus disciplinaire et par l'issue de celui-ci.

[6] Pour justifier sa demande, madame Montgomery soumet les arguments suivants :

1. La conduite de la DCE a porté atteinte à l'équité procédurale au stade de son enquête administrative;
2. La Commission n'agit pas en tant que Tribunal indépendant et impartial;
3. La citation en déontologie et le processus disciplinaire qui s'en suit sont nuls *ab initio*, car les enquêteurs de la DCE n'avaient pas le pouvoir d'agir à ce titre et déposer une plainte disciplinaire contre la mairesse puisque la résolution interne et administrative qui délègue les pouvoirs à la Direction du contentieux et des enquêtes est illégale puisqu'elle contrevient au principe *delegatus non potest delegare*;

---

<sup>1</sup> RLRQ c. E-15.1.0.1

4. La Commission a violé son obligation de confidentialité en avisant les médias ou encore les membres de l'administration municipale qu'une rencontre avec la mairesse allait être tenue le 17 février 2020, contrairement à ses propres règles de procédures;
5. La Commission a violé son obligation de confidentialité, et ce, en faisant référence au contenu des enregistrements des rencontres avec la mairesse et les enquêteurs de la Commission dans une procédure devant la Cour supérieure, alors que ceux-ci n'ont pas encore été mis en preuve dans le dossier disciplinaire et sont confidentiels.

[7] La demande a été signifiée au procureur général du Québec qui a décidé de ne pas intervenir dans le dossier.

## **L'ANALYSE**

[8] Après analyse des arguments soulevés par les procureurs des parties, le Tribunal est d'avis que la demande en arrêt de procédures et en rejet de la citation doit être rejetée pour les motifs qui suivent. Le Tribunal traitera des griefs que l'élue visée soulève dans le même ordre qu'ils sont exposés dans sa demande.

## **L'ARRÊT DES PROCÉDURES**

### **Atteinte à l'équité procédurale au stade de l'enquête administrative**

[9] L'élue Montgomery allègue tout d'abord que la conduite de la Commission a porté atteinte de façon irrémédiable à l'équité du présent processus disciplinaire, qu'elle empêche l'exercice du droit de la mairesse à une défense pleine et entière et qu'elle mine l'intégrité du présent processus disciplinaire.

[10] De façon plus particulière, « les procureurs de l'élue allèguent que la DCE n'a jamais informé la Mairesse de la nature des reproches déontologiques qui étaient formulés à son endroit dans la plainte dont l'existence avait été annoncée publiquement par le contrôleur général. De plus, la DCE aurait clairement fait savoir à la mairesse qu'elle était obligée de fournir toutes les informations demandées et que les procureurs qui l'assistaient ne pouvaient intervenir ».

[11] Selon eux : « l'enquête administrative de la DCE s'apparentait à une partie de pêche qui ne visait pas à déterminer si la plainte du contrôleur général était fondée, mais bien d'accumuler le plus d'allégations possibles dans le but d'appuyer la ville de Montréal dans le cadre de son conflit juridictionnel avec la mairesse ».

[12] En tout premier lieu, le Tribunal considère qu'il n'a pas le pouvoir de surveiller et de contrôler l'enquête administrative de la DCE. Ainsi il ne peut statuer sur les allégations des procureurs de l'élué à l'égard de l'enquête administrative de la DCE.

[13] Rappelons tout d'abord que la Commission applique à la déontologie municipale les principes émanant des tribunaux relatifs au droit disciplinaire notamment parce que le droit disciplinaire est un droit *sui generis* qui emprunte à la fois au droit civil et au droit criminel et se compare au droit disciplinaire appliqué par différents ordres professionnels.

[14] La Cour supérieure dans la décision *Thibault c. Leduc*<sup>2</sup> a décidé que les comités de discipline et le Tribunal des professions n'ont pas le contrôle des agissements du syndic d'un ordre disciplinaire dans le cadre de son enquête, en s'exprimant ainsi :

« [36] [...] *En troisième lieu*, le comité a traité de son rôle et de ses pouvoirs. Le Tribunal estime ici que chacun des énoncés à ce sujet est bien fondé. Les comités de discipline et le Tribunal des professions n'ont pas le contrôle des agissements du syndic.

[37] Dans *Fullum c. Psychologues*, le Tribunal des professions affirme :

(...) le législateur n'a conféré au comité aucun pouvoir de contrôle ou de surveillance à l'encontre des agissements du syndic (...).

[38] Dans *Parizeau c. Avocats*, ce même Tribunal déclare :

(...) Le Code des professions (...) institue le comité de discipline dont le mandat et le pouvoir est de disposer de plaintes logées contre un professionnel.

Un des personnages charnières du système est le syndic dont le poste est créé et les fonctions précisées aux articles 121 et suivants du Code des professions.

Le syndic apparaît devant le comité de discipline, à titre de plaignant. Il doit établir devant ce comité les faits justifiant la plainte qu'il a déposée. Si cette plainte est mal fondée ou si le syndic ne l'établit pas par prépondérance, celle-ci sera rejetée. Au cas contraire, elle sera accueillie et l'intimé sera déclaré coupable.

Le rôle du Comité est donc celui de décider du bien-fondé de la plainte.

Comme tel, le comité n'a aucun pouvoir de contrôle sur le syndic. Il n'a qu'à juger de la plainte déposée selon la preuve qui lui est présentée. [...]

[40] Le Tribunal ajoutera que même si l'enquête du syndic avait été menée de façon abusive, le remède approprié ne pourrait être l'annulation de la plainte.

[41] L'intimé plaide que le syndic n'a aucunement agi de façon illégale et/ou contraire aux Chartes. Et si le comité en concluait autrement, il lui reviendrait d'écarter l'élément de preuve obtenu de façon illégale ou abusive. À ce stade préliminaire à l'audition sur le fond, le comité doit exercer ses compétences

---

<sup>2</sup> REJB 1997-04226 (Onglet 20).

conformément à la loi : une plainte lui a été soumise, et elle doit faire l'objet d'une adjudication selon la procédure établie. Le requérant a soutenu devant le comité que l'annulation pure et simple de la plainte constituait la seule réparation possible pour le préjudice subi en raison du non-respect par le syndic de ses droits fondamentaux et des règles d'équité. Cette prétention est contraire à toute la jurisprudence portant sur cette question. »

[Nos soulignés] [Référence omise]

[15] Rappelons que lorsque la Commission exerce sa fonction juridictionnelle en éthique et déontologie, elle ne possède que les pouvoirs que la Loi lui accorde soit de décider si l'élu a commis les manquements qui lui sont reprochés dans la citation ainsi que les pouvoirs inhérents à ses fonctions. Elle n'a donc pas le pouvoir de statuer sur la conduite de la DCE lors de l'enquête administrative, comme le souhaitent les procureurs de l'élu.

[16] Toutefois, lors de l'instruction, la Commission peut écarter une preuve inadmissible ou obtenue illégalement sans prononcer l'arrêt des procédures. Par exemple, une preuve obtenue lors d'une écoute électronique ou lors d'une fouille abusive. Ce qui n'est certes pas le cas ici.

[17] Même si le Tribunal n'a pas juridiction pour examiner ou surveiller le travail de la DCE lors de l'enquête administrative, le soussigné se doit de mentionner que le rôle de la DCE à cette étape est similaire à celui d'un syndic d'un ordre professionnel qui n'a pas l'obligation d'agir avec impartialité lors de son enquête.

[18] Ainsi, dans l'affaire *Parizeau c. Barreau du Québec*<sup>3</sup>, la Cour supérieure rappelle le rôle et l'obligation d'un syndic en ces termes :

« [63] Nulle part cependant ne leur est-il [le syndic] fait obligation d'être impartiaux face à la requérante. D'ailleurs, comment pourrait-il en être ainsi ? En effet, à partir du moment où une personne, qu'elle soit policier ou syndic, reçoit une information concernant une personne et qu'elle décide de faire enquête, elle prend position par rapport à la personne qui fait l'objet de son enquête. Elle la soupçonne d'un manquement et de là, exerce ses pouvoirs d'enquête, souvent à l'insu de la personne objet d'enquête. Contrairement au comité de discipline qui a le pouvoir de sanctionner et qui doit agir de manière indépendante et impartiale, le syndic et ses assistants ne sont tenus d'exercer leurs pouvoirs d'enquête qu'indépendamment de toute pression externe (art. 121 du Code) et de bonne foi (art. 193 du Code). »

[19] De plus, dans une décision plus récente<sup>4</sup>, le Tribunal des professions réitère le principe fondamental voulant que l'impartialité n'est pas une obligation à rencontrer lorsqu'un syndic enquête sur une conduite dérogatoire :

---

<sup>3</sup> *Parizeau, Les qualités Avocate c. Barreau du Québec*, 1997 CanLII 9307 (QC CS).

<sup>4</sup> *Notaires (Ordre professionnel des) c. Prévost*, 2019 CanLII 107949 (QC CDNQ); *Comptables professionnels agréés (Ordre des) c. Bracaglia*, 2016 CanLII 24103 (QC CPA); *Ordre des*

« [181] Il importe de préciser que l'obligation d'indépendance du syndic doit être distinguée de son obligation d'impartialité, cette dernière obligation n'incombant pas au syndic suivant plusieurs jugements et arrêts lorsqu'il mène une enquête concernant la conduite d'un professionnel. »

[20] Pour mener son enquête, la DCE, tout comme un syndic, a de larges pouvoirs, comme l'établit la décision *Choinière c. Avocats (Ordre professionnel des)*<sup>5</sup> :

« [49] Les pouvoirs du syndic sont larges à la condition d'agir équitablement, le syndic, qui constate une infraction ou à qui est dévoilée une infraction, n'a pas à être impartial. Il doit appliquer la loi.

[50] L'auteure Marie Paré écrit :

« Le syndic, qu'il exerce son rôle d'enquêteur ou assume celui de partie devant le Comité de discipline, n'a pas à faire preuve d'impartialité vis-à-vis du professionnel intimé.

[...]

Enfin, la Cour d'appel a affirmé, dans l'arrêt *Sylvestre c. Parizeau*, que le professionnel est informé de la plainte par la signification qui en est faite, et que le syndic n'a pas l'obligation de l'aviser préalablement qu'une procédure disciplinaire sera intentée contre lui.

À la lumière de ce qui précède, on doit constater qu'au stade "préinculpatoire" le professionnel a en fait plus d'obligations que de droits. Cette situation est redevable au contexte particulier du droit disciplinaire qui, comme il a été maintes fois répété, "n'est ni le droit civil ni le droit criminel, mais plutôt une branche du droit administratif qui puise sous certains rapports au premier et pour d'autres, au second". Les ordres professionnels visent la protection du public, par le biais du contrôle non pas de l'ensemble des citoyens, mais bien uniquement de leurs membres, lesquels se voient reconnaître le droit d'exercer une profession d'exercice exclusif ou à titre réservé. Or ce droit n'existe pas dans l'absolu : les professionnels sont légalement tenus de respecter les règles édictées par le législateur et par l'ordre auquel ils appartiennent.

[...]

Le syndic a donc, dans l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, une très large marge de manœuvre.

[...]

Ce n'est qu'après l'éventuel dépôt d'une plainte disciplinaire que prend naissance le droit du professionnel à une défense pleine et entière et au respect des principes de justice naturelle que celle-ci sous-tend. »

[51] L'auteure Véronique Morin écrit :

*ingénieurs du Québec c. Gilbert*, 2016 QCCA 1323; *Médecins (Ordre professionnel des) c. Gauthier*, 2011 CanLII 18575 (QC CDCM).

<sup>5</sup> 2006 QCTP 124 (**Onglet 20**).

« Au cours de l'enquête du syndic, le professionnel concerné n'a pas le droit d'être informé de la tenue d'une enquête à son sujet ou du contenu de l'enquête du syndic avant qu'une plainte ne soit déposée. Les tribunaux reconnaissent généralement que le professionnel pourra obtenir toute information nécessaire à sa défense en temps opportun par le biais d'une requête pour précisions à l'encontre d'une plainte ou à l'époque de la divulgation de la preuve. »

En soi, le comité de discipline ou le Tribunal des professions ne peut exercer aucun pouvoir de surveillance ou de contrôle sur l'exercice par le syndic de ses pouvoirs d'enquête. Toutefois, le comité de discipline ou le Tribunal des professions peut se pencher sur la recevabilité d'une preuve obtenue à l'occasion de l'enquête du syndic en déterminant si l'obtention de cette preuve est abusive suivant les circonstances.

Le professionnel faisant l'objet d'une enquête ne saurait en outre empêcher celle-ci à moins d'être en mesure de démontrer devant une cour de justice que le syndic agit de mauvaise foi et en abusant de ses pouvoirs dans le cadre de l'enquête. »

[Nos soulignés] [Référence omise]

[21] Ainsi, avant le dépôt de la citation un élu est présumé ne pas avoir commis un manquement déontologique.

[22] Le Tribunal considère que le droit à une défense pleine ne peut être exercé qu'après l'émission d'une citation en déontologie, étape qui marque le début du processus juridictionnel qui est de la compétence et sous la direction d'un juge administratif.

[23] Selon les décisions des tribunaux, la DCE n'avait pas l'obligation d'énoncer à la mairesse les motifs de l'enquête puisque la citation n'avait pas encore été rédigée et que ceux-ci n'étaient pas précisés. De plus, la DCE n'avait pas l'obligation de communiquer à l'avance à la mairesse les questions qu'elle désirait lui poser.

[24] Sur ce point, la Commission a déjà décidé ainsi<sup>6</sup> :

« [50] Le Tribunal ne voit aucun manquement à l'équité procédurale dans la façon de procéder de la DCE. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la seule obligation faite à un poursuivant déontologique est d'enquêter indépendamment de toute pression externe et de bonne foi<sup>7</sup>.

[51] L'équité procédurale est un concept qui n'a pas un contenu fixe : ce contenu varie selon la nature et la fonction de l'organisme ou du tribunal<sup>8</sup>. En ce qui concerne les enquêtes, la Cour d'appel rappelait ce qui suit dans l'arrêt *Autorité des marchés financiers c. Fournier*<sup>9</sup> :

<sup>6</sup> Sainte-Lucie-des-Laurentides, CMQ-67173-003, décision du 20 août 2020.

<sup>7</sup> *Parizeau c. Barreau du Québec*, *supra* note 5, paragraphe 63.

<sup>8</sup> *Bell Canada c. ACET*, 2003 CSC 36, paragraphe 21.

<sup>9</sup> 2012 QCCA 1179. Dans cette affaire, Fournier est acquitté par la Cour du Québec de l'infraction d'avoir refusé de répondre aux questions d'un enquêteur de l'AMF, qui n'avait pas divulgué

« [32] L'intervention judiciaire visant un processus d'enquête variera selon la nature de l'enquête et l'étape où elle en est. Dans *Irvine*, la Cour suprême apporte les nuances qui s'imposent à cet égard :

“Les tribunaux judiciaires doivent, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, toujours demeurer conscients du danger qu'il y a de surcharger et de compliquer indûment le processus d'enquête sur l'application de la loi. Lorsque ce processus, à l'état embryonnaire, consiste à rassembler des matériaux bruts pour étude ultérieure, les tribunaux ne sont pas enclins à intervenir. Lorsque, par ailleurs, l'organisme qui procède à l'enquête dispose de pouvoirs de statuer, dans un sens définitif ou en ce sens qu'un effet préjudiciable peut en résulter pour l'individu, les tribunaux sont plus enclins à intervenir.” »

[52] Dans l'affaire *Fournier*, la Cour d'appel résume ainsi les pouvoirs et le processus d'enquête de l'AMF :

« [33] Il importe d'observer que le législateur a doté, dans l'intérêt public, l'AMF et ses enquêteurs de pouvoirs étendus d'enquête. D'abord, il consacre son pouvoir de faire enquête dans sa loi constitutive (art. 12 de la LAMF). Puis, il détermine les attributs d'une enquête ou d'un interrogatoire sous serment, en précisant que la personne appelée à témoigner ne peut refuser ni de répondre ni de produire une pièce (art. 241 et 242 de la LVM). Enfin, il leur confère les pouvoirs de certaines des dispositions significatives de la LCE, dont ceux des articles 6 et 9, en plus d'accorder à la personne interrogée une immunité quasi complète en vertu de l'article 11 de cette même loi.

[...]

[51] De plus, l'enquête dont il est question ici est de nature administrative et non judiciaire ou quasi judiciaire. L'interrogatoire se situe donc à l'étape première où, pour emprunter au vocabulaire de l'arrêt *Irvine* précité, il s'agit de “rassembler des matériaux bruts pour l'étude ultérieure”. L'interrogatoire ne se situe d'aucune façon ici dans le cadre d'un débat contradictoire<sup>10</sup>. »

[53] Un enquêteur de la DCE n'a pas à justifier la façon dont il décide de mener une enquête, ni même se faire imposer une méthode d'enquête. L'indépendance de l'enquête menée en dépend. »

[25] Rappelons que la DCE tout comme le syndic d'un ordre professionnel n'a aucune obligation d'impartialité, tant à titre d'enquêteur que de poursuivant.

[26] Dans une décision de 2011<sup>11</sup>, la Cour d'appel s'exprime ainsi à ce sujet:

« [2] Il est vrai que l'équité procédurale, variation sur le thème de la justice naturelle, est fort importante, mais elle ne saurait imposer ici des normes de comportement quasi judiciaire au processus d'enquête du syndic (ce qui n'est pas

l'objet de son enquête. Fournier a refusé de répondre à des questions suite aux objections formulées par son avocat.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> *Gauthier c. Guimont*, 2011 QCCA 2067 (Onglet 26).



minimiser le sérieux ou la portée de l'enquête que mène ce syndic), ni imposer un devoir de divulgation préalable complète et détaillée de la teneur de l'enquête, même si une telle divulgation deviendra nécessaire à une étape ultérieure du processus disciplinaire.

[3] Sans doute le syndic doit-il faire preuve de bonne foi et agir de façon indépendante. Dans le contexte, cela ne signifie toutefois pas qu'il a l'obligation de communiquer d'avance au professionnel le contenu des questions qu'il entend lui poser, considérant par ailleurs que l'appelante connaît ici l'objet de l'enquête, qui porte, essentiellement, sur le fait qu'elle aurait délibérément agi de manière à masquer que son époux, avocat radié du Barreau, aurait néanmoins continué à exercer illégalement la profession. »

[Nos soulignés] [Référence omise]

[27] De plus, comme l'allègue elle-même, madame Montgomery, le Contrôleur général de la Ville de Montréal, M<sup>e</sup> Alain Bond, a porté plainte à la Commission de manière publique en précisant le sujet sur lequel porte sa plainte. Dans ces circonstances, madame Montgomery ne pouvait ignorer le sujet sur lequel porte l'enquête de la DCE. Un communiqué de presse<sup>12</sup> produit par les procureurs de l'élué a même été émis.

[28] Enfin, l'assignation signifiée<sup>13</sup> à la mairesse indique clairement que celle-ci sera interrogée relativement à une enquête en déontologie.

[29] Le Tribunal constate que Madame Montgomery a toujours été accompagnée d'un avocat lors des rencontres avec les enquêteurs de la DCE. Le rôle de l'avocat dans le cadre d'une entrevue lui a été expliqué en utilisant les enseignements de la Cour d'appel dans l'arrêt phare *AMF c. Fournier*<sup>14</sup>.

[30] Dans cet arrêt, la Cour d'appel du Québec a statué que l'enquête menée par l'AMF est de nature administrative et non judiciaire ou quasi judiciaire. Cela implique que l'enquête vise à élucider certaines interrogations de l'enquêteur. Il ne s'agit pas d'un débat contradictoire :

« [51] De plus, l'enquête dont il est question ici est de nature administrative et non judiciaire ou quasi judiciaire. L'interrogatoire se situe donc à l'étape première où, pour emprunter au vocabulaire de l'arrêt Irvine précité, il s'agit de « rassembler des matériaux bruts pour étude ultérieure ». L'interrogatoire ne se situe d'aucune façon ici dans le cadre d'un débat contradictoire. »

[31] Subsidiairement et malgré que le Tribunal n'ai pas le pouvoir de réviser les actions de la DCE lors de l'enquête administrative, la demanderesse ne démontre pas que la procédure suivie par la DCE dans le cadre de son enquête contrevient à

<sup>12</sup> Communiqué de presse du 14 février 2020, Pièce SM-4.

<sup>13</sup> Assignation Pièce-E.

<sup>14</sup> *Autorité des marchés financiers c. Fournier*, 2012 QCCA 1179, par.45 à 57.

ses droits et libertés fondamentaux ou qu'elle est de nature à déconsidérer l'administration de la justice au point de justifier un arrêt des procédures.

### **Atteinte à l'obligation de confidentialité**

[32] Les procureurs de madame Montgomery reprochent à la DCE d'avoir enfreint sa propre règle de confidentialité du processus administratif d'enquête. Elle précise ses griefs ainsi :

- Le 17 février 2020, alors qu'elle se présente à l'interrogatoire convoqué par la DCE (pièce SM-11), la mairesse est choquée de constater que le réseau de télévision CTV est présent;
- Manifestement, la DCE a avisé les médias ou encore des membres de l'administration de la Ville de Montréal qu'une rencontre avec la mairesse allait être tenue ce matin-là, bien que ce processus devait être effectué en toute confidentialité selon la position même de la DCE;
- Par ailleurs, le 2 avril 2020, la CMQ et la Ville ont intenté conjointement une procédure judiciaire en injonction provisoire, interlocutoire et permanente contre la mairesse dans le dossier n° 500-17-112018-208 de la Cour supérieure, tel qu'il appert de cette procédure datée du 2 avril 2020, (pièce SM-15);
- Aux allégués 30 et 32 de la Procédure, la CMQ fait référence aux témoignages fournis par la mairesse lors de ses interrogatoires avec les enquêteurs de la DCE en date du 17 février 2020 et du 3 mars 2020, et va même jusqu'à alléguer, au soutien de la Procédure (enregistrement P-15 et P-16), alors qu'ils n'ont toujours pas été déposés en preuve dans le cadre du présent processus disciplinaire;
- Ce faisant, la CMQ enfreint de façon flagrante sa propre règle procédurale de confidentialité selon laquelle les témoignages recueillis lors de l'enquête administrative sont confidentiels;
- En effet, ces témoignages ne deviennent publics que lorsqu'ils sont déposés en preuve lors de l'audience tenue devant le juge administratif de la CMQ, tel qu'il appert de l'article 73 des *Orientations en matière de procédure de la Commission municipale du Québec*, pièce SM-16, et de l'interrogatoire de l'enquêteur de la DCE chargé d'enquêter dans le présent dossier, M. Pierre Lévesque, daté du 9 avril 2020 (ligne 20, pièce SM-1).

[33] En réponse à l'allégation du dépôt des enregistrements de la rencontre des enquêteurs avec madame Montgomery dans la procédure en injonction, les procureurs de la DCE précisent que :

- Aucun préjudice n'est allégué à l'égard du dépôt des enregistrements des entrevues d'enquête de madame Montgomery;
- L'enquête administrative sur les manquements était terminée et les enregistrements avaient été communiqués aux procureurs de madame Montgomery la même journée qu'ils ont été déposés à la Cour supérieure;
- Conformément à l'alinéa 2 de l'article 36.3, la DCE détient les mêmes pouvoirs d'enquête en matière de représailles qu'en matière d'éthique et déontologie et il lui était possible de recueillir des éléments de preuve afin de démontrer les représailles;
- En raison de la règle de la meilleure preuve, le dépôt de ces enregistrements était nécessaire puisqu'il était essentiel de prouver que madame Montgomery avait été informée, lors de l'enquête administrative, qu'elle ne pouvait exercer de mesures de représailles à l'égard des collaborateurs à l'enquête de la DCE.

[34] Le Tribunal juge qu'il n'a pas à se prononcer sur ce point puisque ces enregistrements ont été déposés dans le cadre d'une procédure en injonction et qu'il ne lui appartient pas de statuer sur la recevabilité de cette preuve devant la Cour supérieure. Si cette preuve déconsidère l'administration de la justice ou est illégale, la sanction en revient à la Cour supérieure.

[35] En ce qui concerne la présence de journalistes lors de la rencontre avec Madame Montgomery, le Tribunal rappelle qu'il n'a pas le pouvoir de contrôler et surveiller le travail de la DCE. Au surplus, aucune preuve qui démontre que la DCE est responsable de la présence des médias lors de sa rencontre avec madame Montgomery, n'a été faite. Cette affirmation des procureurs de l'élue n'est que pure spéculation ou hypothèse qui ne repose sur aucun élément probant.

### **Atteinte à l'obligation d'agir en tant que tribunal indépendant et impartial**

[36] Les procureurs de madame Montgomery soumettent que la Commission n'a pas respecté son obligation d'agir en tant que tribunal indépendant et non-préjugé selon l'article 23 de la charte des droits et libertés de la personne<sup>15</sup>, car elle a pris la décision de la poursuivre devant un tribunal de droit commun, sachant qu'elle sera appelée à traduire cette dernière en déontologie municipale pour les mêmes faits. Ce faisant, la Commission a, selon eux, failli à son obligation d'impartialité et d'indépendance.

---

<sup>15</sup> RLQ, c. C -12.

[37] Les procureurs de madame Montgomery ajoutent que comme « la LEDMM ne fait aucune distinction entre les divisions internes créées par les administrateurs de la Commission, telle que la DCE, les gestes commis par cette dernière à l'occasion du déroulement de la procédure engagent la Commission en tant que Tribunal administratif ».

[38] Avant de décider de statuer sur les arguments soulevés par madame Montgomery sur ce point, il est essentiel de rappeler et d'analyser le fonctionnement de la CMQ en matière d'éthique et de déontologie.

[39] Il est de connaissance judiciaire que la Commission exerce de nombreuses compétences. Elle est à la fois un Tribunal administratif, un organisme de vérification, une commission d'enquête publique, un administrateur et un tuteur pour les municipalités en difficulté et un organisme-conseil pour la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

[40] En matière d'éthique et de déontologie municipale, la Commission agit à la fois à titre d'enquêteur, de poursuivant et de décideur.

[41] Au sujet des mécanismes d'indépendance et d'impartialité applicables à un organisme multifonctionnel comme la Commission, la Cour suprême <sup>16</sup> s'exprime ainsi:

« [47] J'observe d'abord, à ce sujet, que le cumul de plusieurs fonctions au sein d'un même organisme administratif ne pose pas nécessairement problème. Notre Cour a déjà laissé entendre qu'une telle structure plurifonctionnelle ne soulève pas toujours, en elle-même, une crainte de partialité. Dans l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, aux pp. 309 et 310, le juge L'Heureux-Dubé, sans toutefois se prononcer sur l'incidence des garanties constitutionnelles, s'exprimait ainsi :

[...]

Dans certains cas [le législateur] estimera souhaitable, pour atteindre les objectifs de la loi, de permettre un chevauchement de fonctions qui, dans des procédures judiciaires normales, seraient séparées. Dans l'appréciation des activités de tribunaux administratifs, les cours doivent tenir compte de la nature de l'organisme créé par le législateur. Si la loi autorise un certain degré de chevauchement de fonctions, ce chevauchement, dans la mesure où il est autorisé, n'est généralement pas assujéti per se à la doctrine de la "crainte raisonnable de partialité".

De même, le juge Cory remarquait, dans l'affaire *Newfoundland Telephone*, précitée, à la p. 635 :

"Certaines commissions cumulent les fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de juge. Seules les commissions réunissant ces trois pouvoirs sont en mesure d'assurer une réglementation adéquate

---

<sup>16</sup> 2747-3174 *Québec inc. c. Québec (Petite Maison) (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 RCS 919.

d'industries complexes ou monopolistes fournissant des services essentiels.”

[48] Si le chevauchement de fonctions ne constitue pas toujours un motif d'inquiétude, encore faut-il qu'il n'entraîne pas une promiscuité excessive entre les employés impliqués à diverses étapes du processus. Or, la confusion des rôles au sein de la Régie des permis d'alcool a constitué le fondement premier de la décision de la Cour d'appel en l'espèce, ce qui impose un examen approfondi de la structure institutionnelle.

[...]

[56] [...] l'avocat poursuivant ne doit sous aucune condition être en mesure de participer au processus d'adjudication. Les fonctions de poursuivant et de juge ne peuvent cohabiter de la sorte. »

[Nos soulignés] [Référence omise]

[42] Selon la Cour suprême, ce n'est pas le cumul des fonctions dans un même organisme qui est problématique, mais le fait qu'une personne participe à la fois à l'enquête comme poursuivant et à celle de décideur. Dans ce dossier, les avocats de la Régie agissaient comme poursuivant et par la suite comme conseiller juridique des juges administratifs chargé de rendre une décision dans ce même dossier.

[43] En 2003, dans l'arrêt *Bell Canada*<sup>17</sup>, la Cour suprême rappelle que le cumul des fonctions peut être une solution choisie du législateur considérant l'expertise de l'organisme. Ce cumul des fonctions au sein d'un même organisme multifonctionnel n'a pas pour effet de créer un manque d'impartialité, mais plutôt de s'assurer que celui-ci applique la loi de la manière la plus susceptible de permettre la réalisation de son objectif :

« [40] Selon la troisième interprétation, Bell fait valoir que le Parlement a confié à un seul et même organisme les fonctions d'enquêter sur les plaintes, de formuler des ordonnances et d'agir comme poursuivant devant le Tribunal. Bell a raison d'affirmer que la Commission exerce toutes ces fonctions. Toutefois, ce cumul de fonctions différentes au sein d'un seul organisme administratif n'est pas inhabituel et n'engendre pas en soi une crainte raisonnable de partialité.

[41] En effet, il se peut que le cumul des fonctions de la Commission soit la solution choisie par le législateur pour s'assurer que la Commission et le Tribunal soient en mesure de jouer le rôle qui leur est dévolu. Dans *Alliance de la fonction publique*, précité, le juge Evans a fait remarquer que, bien qu'il soit inhabituel pour le Parlement de conférer le pouvoir de prendre de mesures législatives subordonnées à la Commission plutôt qu'au gouverneur en conseil, le Parlement a dû considérer que "l'expertise que la Commission acquerrait en s'acquittant des responsabilités qu'il lui conférerait par voie législative en matière de recherche et d'éducation du public sur les droits de la personne et de traitement des plaintes, pouvant aller

---

<sup>17</sup> *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, 2003 CSC 36. (Onglet 4)

jusqu'au litige" (par. 140), était nécessaire pour la formulation des ordonnances et l'emportait sur certains autres objectifs.

À notre avis, la supposition faite par le juge Evans quant à l'intention du Parlement est juste. La Commission est responsable notamment du maintien de relations étroites avec les organismes provinciaux de même nature, de l'examen des recommandations faites par les groupes de défense de l'intérêt public et tout autre organisme, et de l'élaboration de programmes de sensibilisation publique (par. 27 (1)). Ces fonctions de collaboration et d'éducation lui permettent d'acquérir une conscience aiguë des besoins du public et une excellente connaissance de l'évolution du droit fédéral et provincial en matière de lutte contre la discrimination. Par conséquent, il se peut que le Parlement ait choisi de confier le pouvoir de prendre des ordonnances à la Commission dans le but de s'assurer que la Loi reçoive une interprétation qui tienne compte des besoins du public et de l'évolution du droit à l'échelle nationale et, par le fait même, que le Tribunal l'interprète de façon à favoriser la réalisation des objectifs de la Loi dans son ensemble.

[42] Ce point est lié à notre précédente analyse sur l'importance de tenir compte des objectifs de la Loi dans son ensemble pour déterminer si l'exigence d'impartialité est respectée. Nous avons souligné dans cette analyse que l'objectif ultime de la Loi, soit identifier et corriger les cas de discrimination, ne serait atteint que si les ambiguïtés de la Loi étaient interprétées d'une façon qui va favoriser plutôt que contrecarrer l'identification des pratiques discriminatoires. Si, comme la Loi le laisse croire, la meilleure façon d'y arriver consiste à donner à la Commission le pouvoir de prendre des ordonnances interprétatives qui lient le Tribunal, le cumul des fonctions au sein de la Commission joue un rôle important. Il ne crée pas un manque d'impartialité, mais permet plutôt de s'assurer que le Tribunal applique la Loi de la manière la plus susceptible de permettre la réalisation de son objectif ultime. »

[Nos soulignés] [Référence omise]

[44] Cette situation est loin d'être unique à la Commission et les tribunaux supérieurs se sont maintes fois prononcés sur le fonctionnement de tels organismes, notamment dans la décision *Newfoundland Telephone Company c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*<sup>18</sup>.

[45] En 2018, le législateur a modifié considérablement la LEDMM quant aux processus d'enquête. En effet, les amendements apportés à la LEDMM en 2018 par le législateur prévoient deux étapes.

[46] Les articles 20, 21, 22 et 22.1 de la LEDMM<sup>19</sup> précisent le processus comme suit :

## « SECTION I

### COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS ET ENQUÊTES

<sup>18</sup> [1992] 1 RCS 623, page 635

<sup>19</sup> L.Q 2010, c. 27, sec. I; 2018, c. 8, a. 179.

**20.** Toute personne peut communiquer à la Commission municipale du Québec des renseignements concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie applicable à un membre d'un conseil d'une municipalité.

Le premier alinéa s'applique malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) et par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), sauf celles prévues à l'article 33 de cette dernière loi. Il s'applique également malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client.

Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par le présent article ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.

La Commission doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de préserver l'anonymat d'une personne qui lui communique des renseignements de façon confidentielle en vertu du premier alinéa.

**21.** La Commission peut, de sa propre initiative ou à la suite d'une communication de renseignements effectuée en application de l'article 20, obtenir de toute personne les renseignements qu'elle juge nécessaires concernant un manquement visé à cet article. Les deux premiers alinéas de l'article 91 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) s'appliquent à l'obtention de ces renseignements par la Commission.

**22.** La Commission peut, lorsqu'elle est d'avis que des renseignements qui sont en sa possession sont susceptibles de démontrer qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable, faire une enquête afin de déterminer si un tel manquement a été commis.

L'enquête doit être ouverte au plus tard dans les trois ans qui suivent la fin du mandat de ce membre.

La Commission informe le membre du conseil qu'il fait l'objet d'une enquête."

**22.1** L'enquête est faite par un membre, avocat ou notaire, désigné par le président de la Commission.

Pour les fins de l'enquête, ce membre est investi des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. »

[47] Ainsi et dès lors, les articles 20, 21, 22 et 22.1 de la LEDMM prévoient deux processus distincts en matière d'éthique et de déontologie municipale. D'abord, celui où la DCE effectue une enquête administrative au cours de laquelle, elle effectue l'analyse de la divulgation reçue, décide de sa recevabilité, analyse les renseignements reçus ou qu'elle obtient par écrit ou par témoignage, notamment la rencontre de témoins potentiels. Notons que la DCE peut effectuer une enquête administrative à la suite d'une divulgation de renseignement ou de sa propre initiative.

[48] Par la suite, et si les renseignements qui sont en la possession de la DCE sont susceptibles de démontrer qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable, une citation en déontologie est émise. Si c'est le cas, le processus juridictionnel proprement dit est enclenché par le dépôt de la citation. À cette étape, un juge du Tribunal administratif devra décider lors d'une instruction contradictoire si l'élu a commis ou non un manquement. Notons qu'à cette étape tout comme à l'étape de la sanction, l'élu visé par la citation bénéficie du droit à une défense pleine et entière.

[49] En matière d'éthique et de déontologie, la DCE agit à titre d'enquêteur et de poursuivant et les membres de la Commission agissent à titre de juges administratifs.

[50] C'est dans le but d'assurer et garantir l'impartialité et l'indépendance institutionnelle de la Commission dont un de ses juges administratifs doit décider si un élu a commis un manquement que la Commission a créé une Direction du contentieux et des enquêtes distincte du processus juridictionnel.

[51] Ainsi, la division du contentieux et des enquêtes est administrée par un directeur et ses bureaux ne sont pas situés dans le même édifice que ceux abritant les bureaux des juges administratifs, du président, des vice-présidents ou du personnel de la Commission.

[52] À la lecture des débats parlementaires sur l'adoption du Projet de loi 155, on constate que la création d'une division particulière dédiée aux enquêtes était déjà connue du ministre responsable qui a spécifié que cette division disposerait de ses « propres ressources » et qu'un « mur de Chine » la séparerait des décideurs<sup>20</sup>. En commission parlementaire le ministre précise qu'il existe un mur de Chine entre la DCE et le Tribunal administratif.

[53] Cette structure administrative, qui n'a aucun lien et qui est séparée administrativement et physiquement des juges administratifs de la Commission et de leur personnel, est encadrée par de très strictes mesures d'isolement.

[54] Ainsi, une Directive sur le cloisonnement des fonctions pour l'application de LEDMM impose la séparation physique et intellectuelle entre les fonctions administratives, aujourd'hui exercées par la DCE et les fonctions juridictionnelles, exercées par les membres de la Commission agissant à titre de juges administratifs. Le Tribunal juge utile d'en reproduire certains extraits :

**« 3. Les rôles et responsabilités pour le traitement des demandes en application de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.**

---

<sup>20</sup> Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, vol. 44 n° 158, p.10 à 12. (Onglet 5)



Direction du contentieux et des enquêtes

- a) La Direction du contentieux et des enquêtes reçoit et traite les demandes liées à la LEDMM.
- b) La Direction du contentieux et des enquêtes déclenche et réalise les enquêtes administratives.
- c) La Direction du contentieux et des enquêtes agit à titre de poursuivant et décide, s'il y a lieu, de citer l'élu devant la Section juridictionnelle de la Commission.

Section juridictionnelle

- d) La réception de la citation au Secrétariat déclenche le processus juridictionnel.
- e) Le Secrétariat reçoit les documents, constitue le dossier juridictionnel, en assure la conservation et est responsable de l'accès à l'information.
- f) Le Secrétariat avise l'élu municipal de sa citation.
- g) Un membre de la Commission tient l'audience et rend la décision. [...]

**5. Cloisonnement**

La Direction du contentieux et des enquêtes et la Section juridictionnelle sont cloisonnées.

Les accès physique et informatique aux informations détenues par la Direction du contentieux et des enquêtes sont sécurisés et ne sont pas accessibles aux juges administratifs.

Les employés de la Direction du contentieux et des enquêtes sont distincts des employés de la Section juridictionnelle. Ils sont tenus à la discrétion et à la confidentialité, conformément à leurs obligations, comme le prévoit le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* (annexe 1). Ils ne dévoilent aucune information et ne discutent jamais des dossiers d'éthique et de déontologie municipale avec les juges administratifs ou le personnel affecté à leur soutien. Ils ne participent pas aux plénières, aux discussions et aux échanges concernant la conduite des dossiers d'éthique et de déontologie particuliers entre les juges administratifs et le personnel affecté à leur soutien.

Les juges administratifs s'assurent de préserver en tout temps leur indépendance, comme le prévoit leur *Code d'éthique et de déontologie des membres de la Commission municipale du Québec* (annexe 2). Ils ne dévoilent aucune information et ne discutent jamais de la conduite des dossiers d'éthique et de déontologie particuliers avec les membres de la Direction du contentieux et des enquêtes. »

[55] À la lecture de cette directive, l'on constate que ces deux sections sont cloisonnées, l'une agissant de façon comparable au syndic d'un ordre professionnel ou au Commissaire à la déontologie policière et l'autre, semblable à un conseil de discipline ou au Comité de déontologie policière.

[56] Le Tribunal a également pris connaissance des nombreuses décisions des tribunaux supérieurs où la qualité de poursuivant de la DCE a été reconnue<sup>21</sup>.

[57] Les procureurs de la DCE ajoutent que « des représentations ont été faites dans des dossiers de révision judiciaire qui dépassaient largement le cadre d'intervention permis à un tribunal administratif, la DCE allant jusqu'à demander la cassation sommaire d'un jugement de la Cour supérieure, et ce, avec l'assentiment de la Cour d'appel du Québec »<sup>22</sup>.

[58] Le Tribunal est d'avis que cette manière de procéder au sein de la Commission ne constitue ni un manque d'impartialité, ni même une apparence de partialité. Cette procédure permet plutôt d'assurer que la LEDMM soit appliquée de la manière la plus susceptible de permettre la réalisation de son objectif ultime.

[59] D'autres part et en ce qui concerne le recours en injonction auquel la Commission a été partie pendant une courte période, il convient de rappeler l'article 36.2 de la LEDMM vise à interdire d'exercer des mesures de représailles contre une personne pour le motif qu'elle a de bonne foi communiqué à la Commission un renseignement visé à l'article 20 ou collaboré à une recherche de renseignements ou à une enquête menée par celle-ci en application de la section I de la LEDMM.

[60] L'article 36.3 de la LEDMM permet à la CMQ de faire enquête sur des représailles afin de déterminer si la plainte est fondée :

« **36.3.** Toute personne qui croit avoir été victime de représailles peut porter plainte auprès de la Commission pour que celle-ci examine si cette plainte est fondée et soumette, le cas échéant, les recommandations qu'elle estime appropriées au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité concernée par les représailles, qui doit les déposer au conseil à la première séance ordinaire suivant leur réception

La Commission peut, aux fins d'examiner le bien-fondé de la plainte, obtenir des renseignements conformément à l'article 21.

[...] »

[61] Rappelons que par la résolution du 22 novembre 2018, la CMQ a désigné la DCE pour l'application de ces articles 36.1 à 36.7 LEDMM.

[62] Comme les procureurs de la DCE le soulignent à juste titre, « des recours pénaux sont prévus dans la LEDMM lorsque des représailles sont commises à l'endroit de personnes ayant collaboré à l'enquête administrative de la DCE ».

---

<sup>21</sup> *Béliveau c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2416; *Laplante c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 3096; *Laplante c. Commission municipale du Québec*, 2020 QCCS 1491; *Leclerc c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 2373; *Lafond c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 3632; *Lafond c. Commission municipale du Québec*, 2019 QCCS 5323.

<sup>22</sup> *Commission municipale du Québec c. Anne-Guyline Legault*, 2020 QCCA 370.

[63] La DCE a donc l'obligation de faire les démarches nécessaires afin de saisir le Directeur des poursuites criminelles et pénales dans les cas où elle est informée que des divulgateurs ou des collaborateurs à une de ces enquêtes en déontologie ont été victimes de représailles.

[64] Le Tribunal est d'avis que ces démarches de la DCE, prévues spécifiquement par la Loi tout comme le recours en injonction n'ont aucun effet sur l'indépendance du Tribunal, puisqu'il ne concerne que la DCE et ultimement le DPCP, la Cour supérieure ou la Cour du Québec.

[65] La Cour suprême<sup>23</sup> a reconnu que l'existence d'autres recours spécifiques dans une loi particulière, comme des sanctions pénales, n'empêche pas le recours à l'injonction de droit commun :

« [57] En droit judiciaire québécois, l'existence d'un recours spécifique ne ferme pas la porte à l'injonction ordinaire de droit commun prévue à l'art. 751 C.p.c., particulièrement lorsque l'intérêt public en requiert la délivrance. Il appartiendra au juge de la Cour supérieure d'examiner l'impact du recours spécifique prévu dans une autre loi. L'existence de ce recours constituera l'un des éléments de l'ensemble des circonstances que le juge devra soupeser afin de décider si elles justifient d'accorder l'ordonnance demandée. C'est ce que concluent également les auteurs précités :

"La théorie dite de l'épuisement des recours n'est pas en soi un critère additionnel. Elle participe de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour dans l'application des critères usuels en matière d'injonction."  
[p. 183]

En l'espèce, le juge Déziel pouvait alors légitimement conclure que compte tenu de la situation dans laquelle se trouvait le syndic, l'existence du recours spécifique prévu au Code des professions ne s'opposait aucunement à la délivrance d'une injonction permanente. Aucun principe de droit pertinent ne lui interdisait de prononcer cette ordonnance. »

[66] Pour ces motifs, le Tribunal ne croit pas que le dépôt d'un recours en injonction visant la protection des lanceurs d'alertes, divulgateurs ou collaborateurs affecte l'ensemble du processus devant le Tribunal au niveau de son impartialité surtout que le processus d'instruction de la citation n'a pas encore débuté. Aucune date d'audience n'a encore été fixée.

[67] Dans la décision récente de 2019 *Ordre professionnel des notaires c. Prévost*<sup>24</sup>, le Tribunal des professions réitère le principe fondamental voulant que

<sup>23</sup> *Pharmascience inc. c. Binet* [2006] 2 R.C.S. 513 (**Onglet 16**).

<sup>24</sup> *Notaires (Ordre professionnel des) c. Prévost*, 2019 CanLII 107949 (QC CDNQ), par. 181., citant [85] : *Comptables professionnels agréés (Ordre des) c. Bracaglia*, 2016 CanLII 24103 (QC CPA); *Ordre des ingénieurs du Québec c. Gilbert*, 2016 QCCA 1323; *Médecins (Ordre professionnel des) c. Gauthier*, 2011 CanLII 18575 (QC CDCM) (non reproduit dans le cahier).

l'impartialité ne soit pas une obligation à rencontrer lorsqu'un syndic enquête sur une conduite dérogatoire et cite des jugements adoptant cette inhérence :

« [181] Il importe de préciser que l'obligation d'indépendance du syndic doit être distinguée de son obligation d'impartialité, cette dernière obligation n'incombant pas au syndic suivant plusieurs jugements et arrêts lorsqu'il mène une enquête concernant la conduite d'un professionnel. »

[Référence omise]

[68] Sur ce même sujet, l'impartialité se distingue nécessairement de l'indépendance dans le contexte d'une enquête. L'indépendance misant plutôt sur l'absence d'influence externe dans le choix des décisions de l'enquêteur<sup>25</sup> :

« [64] L'indépendance et l'apparence d'indépendance est essentielle à la fonction de syndic ou de syndic adjoint. En effet, ceux-ci doivent être en mesure de mener leur enquête selon leur intuition, soupçon et information, sans être influencés par les dirigeants de l'Ordre, la personne enquêtée, la personne qui a demandé l'enquête, s'il en est, ou les amis ou parents des uns ou des autres. Exiger du comité administratif, avant qu'il aille à une demande du syndic de nommer un syndic adjoint, de poser une série de questions au syndic concernant la personne proposée et l'enquête en cours, et de s'assurer que la personne proposée comprenne bien le mandat qu'on veut lui confier, pourrait être vu comme une tentative par le comité administratif de contrôler l'enquête. »

[69] En 2019, ces principes bien établis par la jurisprudence sont réitérés dans l'affaire *Martineau c. Acuponcteurs*<sup>26</sup> qui en dresse un portrait synoptique :

« [38] À tout événement, le Tribunal croit utile de rappeler le double rôle de l'intimé : celui d'enquêteur et de dénonciateur. Dans l'affaire *Parizeau* [31], le juge Dalphond compare le rôle du syndic à celui du policier qui a pour fonction de faire enquête et de déposer une dénonciation au besoin.

[39] Plus récemment, dans l'affaire *Lussier* [32] la Cour d'appel rappelle qu'il appartient au syndic tant d'enquêter que de déposer des plaintes contre un membre de son ordre professionnel.

[40] Par voie de conséquences, l'intimé n'a pas d'obligation d'agir avec impartialité face à l'appelant, et ce, bien qu'il doive faire preuve de bonne foi et agir de façon indépendante [33]. »

---

<sup>25</sup> *Parizeau, ès qualités Avocate c. Barreau du Québec*, 1997 CanLII 9307 (QC CS), par.64.

<sup>26</sup> *Martineau c. Acupuncteurs (Ordre professionnel des)*, 2019 QCTP 72, par.38 à 40; *Parizeau, ès qualités Avocate c. Barreau du Québec*, 1997 CanLII 9307 (QC CS) *Sylvestre c. Parizeau*, 1998 CanLII 13291 (QC CA). [32] *Lussier c. Ordre des opticiens d'ordonnances du Québec*, 2012 QCCA 502. [33] *Parizeau, ès qualités Avocate c. Barreau du Québec, Guylaine Gauthier et autre c. Pierre-Gabriel Guimont, ès qualités de syndic adjoint du Barreau du Québec et autre*, 2011 CanLII 26848 (CSC); *Choinière c. Avocats (Ordre professionnel des)*, 2006 QCTP 124. (non reproduit dans le cahier).

[70] La DCE, tout comme un syndic, jouit d'une totale indépendance face au Tribunal et le modèle à la Commission est similaire à celui des syndicats et des conseils de discipline d'un ordre professionnel, du Commissaire à la déontologie policière et le comité de déontologie policière ou même la Commission des transports du Québec. Dans ce cas, son service du contentieux mène des enquêtes et agit en tant que poursuivant devant les juges administratifs de la Commission des transports.

[71] La Cour d'appel a d'ailleurs reconnu la légalité d'un tel fonctionnement dans un dossier concernant la Commission des transports du Québec<sup>27</sup>.

[72] Dans cette affaire, La Commission des transports du Québec avait un fonctionnement similaire à celui de la Commission municipale entre la section juridictionnelle et les services juridiques ou les services d'enquêtes. La Cour d'appel ne voit aucune influence des services juridiques sur la portion juridictionnelle de l'organisme. Selon elle, la fonction juridictionnelle de la Commission des transports ne peut être influencée par les décisions et gestes posées par son service juridique.

[73] Dans ce même arrêt de la Cour d'appel, le juge Beaudoin s'exprime ainsi :

« Tout d'abord dans le présent dossier, aucune preuve n'a été apportée qu'une crainte raisonnable de partialité pourrait être éprouvée par un grand nombre de cas, Il n'existe à cet égard qu'une simple allégation vague et imprécise sous la forme d'une affirmation, mais aucune démonstration n'e est teinté. »

[74] Le Tribunal considère que la structure et les mesures mises en place pour assurer l'isolement total de la DCE du Tribunal en raison de l'existence de la muraille de Chine séparant ces différentes entités, empêchent madame Montgomery de mettre en doute l'impartialité du Tribunal.

[75] Accepter l'interprétation suggérée par la demanderesse qui ne repose que sur des hypothèses, des doutes ou des insinuations, aurait pour effet d'empêcher la DCE et le Tribunal de remplir leur mission respective et de paralyser ainsi le système de justice administrative. Ce n'était certes pas l'intention du législateur lorsqu'il a confié plusieurs fonctions à la Commission. Celui-ci a voulu un processus distinct et indépendant entre la fonction administrative et la fonction juridictionnelle de la Commission.

[76] Il est clair qu'en déposant ce recours en injonction, la DCE désirait empêcher que les collaborateurs ou les divulgateurs ne soient victimes de représailles. Pour le Tribunal, il s'agissait d'une mesure préventive et non punitive pour s'acquitter de l'un des mandats que lui confie la LEDMM.

---

<sup>27</sup> Julien c. Commission des transports du Québec, 1999 Can LII 13801 (CA), pp. 33 et 34.

[77] Comme le soulignent les procureurs de la DCE, toutes les interventions de la DCE visaient à protéger les témoins des sanctions disciplinaires imposées par madame Montgomery, lesquelles sont admises dans la présente requête, et qui sont présumées être des mesures de représailles selon la LEDMM :

« 36.2 [...] Sont notamment **présumés** être des mesures de représailles la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne visée au premier alinéa ainsi que toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail. »

[78] Le Tribunal retient les explications des procureurs de la DCE à ce sujet, soit :

- En tant que plus haute autorité de la Commission, le président devait autoriser la DCE à procéder avec ce recours extraordinaire;
- Que selon l'alinéa 2 de l'article 36.3, la DCE détient les mêmes pouvoirs d'enquête en matière de représailles qu'en matière d'éthique et déontologie et il lui était possible de recueillir des éléments de preuve afin de démontrer les représailles;
- Qu'en raison de la règle de la meilleure preuve, le dépôt de ces enregistrements était nécessaire puisqu'il était essentiel de prouver que madame Montgomery avait été informée, lors de l'enquête administrative, qu'elle ne pouvait exercer de mesures de représailles à l'égard des collaborateurs à l'enquête de la DCE.

[79] Le Tribunal considère que c'est la Cour supérieure qui devait statuer sur les gestes commis, en tenant compte de la présomption découlant de l'article 36.2 de la LEDMM et des admissions quant aux suspensions exercées. La DCE n'a fait que saisir le Tribunal d'une situation qui semblait contrevenir aux dispositions de l'article 36.2 de la LEDMM.

[80] Concernant le dépôt des enregistrements ou des entrevues d'enquête de madame Montgomery, aucun préjudice n'a été démontré. Et même si tel était le cas, rappelons que la DCE agissait alors afin de protéger les divulgateurs ou collaborateurs contre les mesures de représailles et non dans le cadre de la citation en déontologie. Au surplus, le Tribunal ne sait pas s'il s'agit seulement d'extraits concernant de possibles représailles ou la totalité des enregistrements des rencontres avec madame Montgomery.

[81] Le Tribunal n'a pas à se prononcer sur la justesse, l'opportunité ou la légalité de l'intervention de la DCE dans le dossier d'injonction. Le Tribunal comprend que celle-ci est intervenue uniquement pour demander une ordonnance de la Cour afin de protéger les divulgateurs ou les collaborateurs à son enquête dont la loi exige qu'elle assure une protection contre les représailles.

[82] Il n'appartient pas au soussigné de statuer sur le pouvoir de la Commission d'agir ainsi, car il ne s'agit pas d'une question en litige malgré que les procureurs de l'élu semblent vouloir s'en plaindre en citant un « *obiter dictum* » du Juge Synnott par laquelle celui-ci rejette la demande en irrecevabilité de madame Montgomery.

[83] De plus, l'autorisation du président de la Commission pour déposer le recours en injonction dans le dossier de madame Montgomery qu'elle soit verbale ou écrite ne démontre pas une violation de la Directive de cloisonnement puisque le président ne siège jamais en matière d'éthique et déontologie.

[84] Enfin, le Tribunal retient que tous les juges administratifs ainsi que le président qui sont membres de la Commission ont l'obligation de respecter leur Code de déontologie et, notamment de préserver en tout temps leur indépendance, comme le prévoit leur *Code d'éthique et de déontologie des membres de la Commission municipale du Québec*, tant face au président de la Commission que des pressions extérieures :

« 9. Le membre exerce sa fonction en toute indépendance et demeure à l'abri de toute influence qui ne respecte pas ce principe. »

[85] De plus, les membres de la Commission, les juges administratifs tout comme le président ont l'obligation d'agir avec impartialité et indépendance :

« 8. Le membre, dans l'exercice de sa fonction, agit et paraît agir, en tout temps et de façon manifeste, de manière objective et impartiale.  
Il fait toujours preuve de réserve et de prudence et il s'abstient d'exprimer des opinions pouvant faire naître des doutes sur son objectivité ou son impartialité.

9. Le membre exerce sa fonction en toute indépendance et demeure à l'abri de toute influence qui ne respecte pas ce principe fondamental.

10. Le membre se récuse devant toute situation susceptible de jeter un doute sur son impartialité. »

[86] Précisions également que les juges administratifs qui sont membres de la Commission, sont nommés par le gouvernement pour des mandats fixes, conformément à l'article 3 de la *Loi sur la Commission municipale*, et jouissent d'une totale indépendance en tant que décideur.

[87] En matière d'impartialité institutionnelle, le Tribunal partage l'opinion du juge administratif Denis Michaud qui s'exprimait ainsi dans l'affaire Legault <sup>28</sup>:

« [78] Quant à l'apparence de partialité institutionnelle, le critère applicable est le suivant :

---

<sup>28</sup> Anne-Guyline Legault, CMQ-67173, 20 août 2020.

“[...] une personne bien renseignée qui étudierait la question de façon réaliste et pratique éprouverait-elle une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas<sup>29</sup>.”

[...]

[79] Le fait que la Commission exerce simultanément des fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de décideur en matière de déontologie municipale ne fait pas naître, en soi, une crainte raisonnable de partialité. La Cour suprême du Canada a rappelé à maintes reprises qu'un organisme exerçant plusieurs fonctions ne fait pas naître en soi une crainte raisonnable de partialité.

[...]

[81] Le juge Gonthier, dans l'affaire 2747-3174 *Québec inc. c. RPAQ*, soulignait ce qui suit :

“[...] l'appréciation que porte une personne bien renseignée sera toujours fonction des circonstances. Il est entendu que la nature du litige à trancher, les tâches remplies par ailleurs par l'organisme administratif et l'ensemble du contexte opérationnel influenceront sur l'évaluation. Dans le cadre d'un procès pénal, le moindre détail pouvant mettre en doute l'impartialité du juge alarmera, alors qu'à l'endroit des tribunaux administratifs, il y a lieu de faire preuve d'une plus grande souplesse<sup>30</sup>.”

[...]

[91] Par ailleurs, que la DCE plaide l'abus de procédures devant la Cour supérieure à l'encontre de madame Legault, avec réserve de son droit de réclamer des dommages-intérêts en lien avec cet abus n'entraîne pas non plus pour cette personne bien renseignée une crainte raisonnable de partialité. Les procédures menées par la DCE devant la Cour supérieure n'entachent aucunement l'impartialité du juge administratif saisi de la citation déontologique; ce dernier ne joue aucun rôle dans ces procédures.

[92] Bien sûr, comme le soulignent les avocats de madame Legault, la DCE n'a pas d'existence officielle distincte de la Commission et n'a pas la personnalité juridique. Elle n'existe qu'en tant que créature administrative au sein même de la Commission. Lorsqu'elle agit, elle le fait au nom de la Commission. Mais cela est le propre de toute organisation qui cumule plusieurs fonctions qui doivent être réparties entre des directions ou des sections de l'organisation : mener des enquêtes, poursuivre les personnes qui contreviennent à la loi ou aux règlements et, enfin, rendre les décisions sur ces manquements et imposer des sanctions. La création de la DCE au sein de la Commission a justement pour but de garantir son impartialité institutionnelle, en séparant ses fonctions d'enquêteur et de poursuivant, d'une part, de sa fonction décisionnelle, d'autre part.

[93] Comme l'a indiqué à maintes reprises la Cour suprême, le cumul de fonctions différentes au sein d'un seul organisme administratif n'engendre pas en soi une crainte raisonnable de partialité. Madame Legault n'a démontré ni prouvé

---

<sup>29</sup> *Bell Canada c. ACET*, 2003 CSC 36, paragraphe 25.

<sup>30</sup> 1996 CanLII 153, paragraphe 45.



aucun élément de promiscuité entre le personnel de la DCE, sa direction, et les membres de la Commission appelés à rendre une décision relative à madame Legault, justifiant une telle crainte raisonnable. De simples hypothèses, suppositions ou allégations ne suffisent pas.

[94] Pour ces raisons, tenant compte de la structure organisationnelle mise en place au sein de la Commission et de la Directive sur le cloisonnement des fonctions au sein de la Commission, le Tribunal en arrive à la conclusion que les décisions prises par la DCE et ses actions n'ont pas engendré une crainte raisonnable de partialité. L'argument de M<sup>me</sup> Legault sur ce point doit être rejeté. »

[89] La Cour supérieure dans l'affaire Laplante<sup>31</sup> a eu à examiner un argument similaire sur l'impartialité institutionnelle. Sur ce point la juge Monast s'exprimait ainsi :

« [116] Or, il importe de rappeler que des soupçons fondés sur de simples conjectures ne peuvent pas donner ouverture à une crainte raisonnable de partialité surtout lorsque, comme en l'espèce, ces soupçons paraissent être fondés sur une mauvaise compréhension des faits ou une interprétation inexacte des faits.

[117] La crainte de partialité institutionnelle que Laplante a envers la CMQ est également basée, selon ses dires sur sa conviction personnelle que les membres de la CMQ discutent entre eux et que ceux qui ont été désignés pour agir dans le mandat d'accompagnement de la Ville pour l'aider à résoudre des difficultés de fonctionnement ont dû discuter avec les juges administratifs chargés de l'enquête de renseignements obtenus dans le cadre de ce mandat et leur transmettre un préjugé défavorable à son endroit.

[118] Au-delà de la conviction personnelle de Laplante qui relève de la même nature que ses soupçons, aucune preuve n'a été offerte au Tribunal pour supporter ses affirmations à l'effet que la CMQ aurait eu un préjugé favorable envers le directeur général et du Groupe des neuf et comment, le cas échéant, ce préjugé aurait modulé la décision qui a été rendue le 20 juin 2019.

[...]

[128] Il est désolant de constater qu'un argument aussi sérieux que celui de la partialité d'un tribunal a été plaidé dans ce dossier alors qu'il n'existait aucune preuve sérieuse ni même commencement de preuve pour l'étayer. Ce moyen doit être rejeté. »

[90] Le Tribunal est d'avis qu'il n'y a aucune preuve d'un chevauchement entre les fonctions d'enquêteur, de poursuivant et de décideur qui constituerait une impartialité institutionnelle ou une apparence de partialité.

[91] Enfin, madame Montgomery n'a démontré d'aucune manière que la Directive de cloisonnement n'a pas été respectée ou qu'elle serait insuffisante pour assurer l'indépendance du Tribunal conformément à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

---

<sup>31</sup> *Laplante c. Commission municipale du Québec*, 2020 QCCS 1491.

[92] L'indépendance n'est donc pas compromise, et il n'y a aucune preuve que le Tribunal n'est pas indépendant et impartial, ni qu'il existe quelque apparence de partialité que ce soit aux yeux d'une personne raisonnablement informée.

### **Délégation illégale des pouvoirs d'enquêtes octroyés par le législateur**

[93] Les procureurs de madame Montgomery soumettent que la résolution interne et administrative<sup>32</sup>, qui délègue à la DCE les pouvoirs d'enquête spécifiquement attribués à la CMQ par l'article 22 LEDMM, est illégale puisqu'elle contrevient manifestement au principe *delegatus non potest delegare*.

[94] Selon eux, puisque cette délégation de pouvoirs est illégale, les enquêteurs de la DCE n'avaient pas le pouvoir d'agir à ce titre ni le pouvoir d'entreprendre une enquête et de déposer une plainte disciplinaire à l'égard de leur cliente.

[95] Ils ajoutent « qu'à la lecture des dispositions de la LEDMM, il est manifesté que le législateur n'a jamais voulu fractionner ce processus en deux étapes distinctes, soit l'étape de l'enquête administrative menée par la DCE et l'enquête juridictionnelle menée par un juge administratif de la CMQ. Le législateur n'ayant pas prévu spécifiquement la création de la DCE dans la LEDMM ».

[96] Ils concluent en alléguant que les enquêteurs de la DCE ne possédaient aucune autorité légale et légitime pour accomplir l'un ou l'autre de ces actes qui sont nuls, ce qui rend le présent processus disciplinaire nul *ab initio*.

[97] Le Tribunal considère que la désignation pour mener des enquêtes administratives et agir à titre de poursuivant est tout à fait légale et conforme à la *Loi sur la Commission municipale du Québec* et à la *LEDMM*. Voici pourquoi.

[98] En 2019, dans la décision *Lafond*<sup>33</sup> la Commission a reconnu que les pouvoirs d'enquêtes en matière de déontologie municipale de la DCE sont vastes :

« [9] Les articles 20 et 21 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* prévoient que la Commission peut obtenir de toute personne les renseignements qu'elle juge nécessaires concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie municipale :

“20. Toute personne peut communiquer à la Commission municipale du Québec des renseignements concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie applicables à un membre d'un conseil d'une municipalité.

[...]

21. La Commission peut, de sa propre initiative ou à la suite d'une communication de renseignements effectuée en application de l'article 20, obtenir

<sup>32</sup> Pièce SM-24,

<sup>33</sup> (Re) *Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Pierre Lafond*, 2019 87485 (QC CMNQ), par. 9 et 10 (**Onglet 15**).

de toute personne les renseignements qu'elle juge nécessaires concernant un manquement visé à cet article. Les deux premiers alinéas de l'article 91 de la *Loi sur la Commission municipale* (chapitre C-35) s'appliquent à l'obtention de ces renseignements par la Commission."

[10] Les deux premiers alinéas de l'article 91 de la *Loi sur la Commission municipale* encadrent ce pouvoir :

"91. La Commission, chacun de ses membres ou ses délégués peuvent :

[...]

3° Dans les cas non spécialement prévus par la présente loi, requérir la présence de toutes personnes qu'il est jugé utile d'assigner et d'interroger, et prendre les témoignages de ces personnes et exiger la production de tous livres, règlements et autres documents ;

[...]

Sur demande, un membre de la Commission ou son délégué doit s'identifier et exhiber un certificat, délivré par la Commission, attestant sa qualité."

[99] Par la coexistence de ces articles, la juge Savard justifie les pouvoirs de la DCE à savoir qu' "à cette étape, elle obtient les renseignements qu'elle juge nécessaires concernant un manquement possible à un code d'éthique et de déontologie d'un membre du conseil d'une municipalité".

[100] L'article 8 de la *Loi sur la Commission municipale*, lequel se retrouve dans la section concernant l'organisation de la Commission, autorise le président de la Commission à désigner la DCE pour exercer les fonctions prévues aux articles 20 à 22 (1) de la LEDMM et 36.1 à 36.7 de la LEDMM.

[101] L'article 8 de la *Loi sur la Commission municipale* prévoit ce qui suit :

« 8. Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, la Commission peut, par elle-même ou par toute personne que désigne le président, enquêter sur toute matière de sa compétence et, à cette fin, elle a accès aux livres et documents d'une municipalité.

Le premier alinéa ne s'applique pas lorsque la Commission exerce, en vertu de la section X, ses fonctions de vérification des municipalités et des organismes municipaux. »

[102] Contrairement à ce qu'affirment les procureurs de l'élue, nous ne sommes pas en présence d'une délégation des pouvoirs, mais d'une "désignation" pour exercer les pouvoirs d'enquêtes administratives prévues à la LEDMM ».

[103] Cette désignation s'inscrit dans la volonté claire d'établir une séparation nette entre l'enquêteur poursuivant et les juges administratifs conformément à la Directive de cloisonnement.

[104] Le Tribunal considère que la DCE est une unité administrative de la Commission, et non pas une autre entité distincte<sup>34</sup>. Comme déjà mentionné, ce genre d'unité administrative est accepté et utilisé par exemple par la Commission des transports et la Régie des alcools des courses et des jeux<sup>35</sup> afin de garantir l'indépendance institutionnelle d'un tribunal administratif ayant des fonctions d'enquêteur et de décideur.

[105] Comme il s'agit d'une unité administrative, il ne s'agit pas d'une question de délégation des pouvoirs d'enquête, mais bien d'une désignation des unités de la Commission qui sont habilitées à exercer certains pouvoirs attribués à la Commission par la *LEDMM*.

[106] D'ailleurs, les articles 20 et 21 de la *LEDMM* désigne la Commission de manière générale, ce qui inclut à notre avis les enquêteurs, délégués ou membres alors que l'article 22 précise que la deuxième étape soit celle de l'instruction est faite par d'un membre de la Commission en l'occurrence un juge administratif.

[107] Il ressort donc des articles 20, 22 et 22.1 de la *LEDMM* qu'il y a deux processus distincts en matière d'éthique et de déontologie municipale, soit celui de l'enquête administrative menée par la DCE, qui vise à déterminer s'il y a ou non des motifs de croire qu'un élu est susceptible d'avoir contrevenu à son Code d'éthique et, le cas échéant, le déclenchement d'une enquête quasi judiciaire par le dépôt d'une citation, qui mène à une audition, dont le Tribunal est chargé.

[108] Il ne s'agit donc pas d'une délégation de pouvoir faite à un tiers ou un autre organisme, mais bien de l'exercice du pouvoir du président de désigner parmi les employés ou les membres de son organisation, ceux qui exerceront certaines fonctions de l'organisme, et ce, afin d'assurer l'indépendance institutionnelle de la Commission et le respect de la Directive de cloisonnement en vigueur à la Commission. On ne peut interpréter les articles 20, 21, 22, et 22.1 de la *LEDMM* autrement sans les dénuer de tout sens.

## **LE REMÈDE RECHERCHÉ**

### **Les allégations d'abus et le rejet de la citation**

[109] Le Tribunal est d'avis que les reproches que les procureurs de madame Montgomery qualifient d'abus s'apparentent davantage à des arguments que l'élue devrait soumettre à la suite de l'administration de la preuve et non au stade préliminaire.

---

<sup>34</sup> Paragraphes 70 et 75 de la demande en arrêt des procédures de la mairesse.

<sup>35</sup> 2747-3174 *Québec inc. c. RPAQ*, 1996 CanLII 153, paragraphe 45.

[110] Il appartiendra au juge du fond de décider si les manquements reprochés à l'éluée sont fondés après avoir analysé la force probante de la preuve faite lors de l'audience.

[111] Rappelons que les tribunaux sont très exigeants sur le niveau de preuve requis pour faire déclarer la citation « abusive puisque mal fondée, frivole et dilatoire ».

[112] Ainsi dans la décision *Landry c. Rondeau*<sup>36</sup>, le Tribunal des professions rappelle le critère applicable à l'article 143.1 du Code des professions, lequel permet le rejet d'une plainte au stade préliminaire :

« [27] Cette jurisprudence permet de dégager certains paramètres pour l'application de la sanction de rejet dans le cadre d'une procédure sommaire. Dans *Aliments Breton (Canada) inc. c. Bal Global Finance Canada Corporation*, la Cour d'appel rappelle la nécessité d'agir avec une grande prudence à l'égard d'une demande de rejet à une étape préliminaire des procédures. Ce n'est qu'en présence d'une situation manifeste d'abus que ce pouvoir peut être utilisé. Plusieurs décisions de la Cour d'appel du Québec ont réitéré ce principe. Dès qu'une preuve contradictoire est possible, l'affaire doit être tranchée après avoir entendu l'ensemble de la preuve. »

[113] Les procureurs de l'éluée soumettent que la preuve n'est pas probante tout en admettant plusieurs faits reprochés à la mairesse dans la citation.

[114] Il est évident qu'il y existe des désaccords concernant ces faits et leurs conséquences juridiques. Ce sera au Tribunal d'en décider après avoir entendu l'ensemble de la preuve et les représentations des parties.

[115] Le Tribunal est d'avis qu'il est prématuré de décider à ce stade si les manquements allégués dans la citation sont mal fondés. Cette question sera débattue lors de l'instruction et décidée par le juge administratif après que celui-ci aura évalué la preuve faite par les parties et analysé leurs arguments. Notamment, la question de la compétence de la Commission en matière de manquement déontologique découlant de harcèlement.

[116] Quant aux imprécisions alléguées aux manquements 14, 15, 18.1, 18.2 et 19, les procureurs de la DCE considèrent que la rédaction répond aux exigences du droit disciplinaire et que les manquements allèguent les éléments essentiels pour que la demanderesse sache la nature de son geste dérogatoire. Le Tribunal est du même avis.

[117] En effet, la Cour d'appel du Québec<sup>37</sup> a établi qu'il n'est pas nécessaire que les textes d'infractions disciplinaires soient rédigés avec le même formalisme et rigorisme qu'une infraction pénale :

---

<sup>36</sup> 2012 QCTP 121.

<sup>37</sup> *Béliveau c. Barreau du Québec*, 1992 3299 (QC CA).

« Je souscris à l'opinion du premier juge et à celle du Tribunal des professions (Béliveau c. Corporation professionnelle des avocats, (1990) 1990 CanLII 7886 (QC TP), D.D.C.P. 247) à l'effet que le droit disciplinaire est un droit sui generis et que c'est un tort que de vouloir à tout prix y introduire la méthodologie, la rationalisation et l'ensemble des principes du droit pénal. Une plainte devant un Comité de discipline n'est pas une procédure criminelle ou quasi criminelle (Voir R. c. Wigglesworth, (1987) 1987 CanLII 41 (CSC), 2 R.C.S. 541). La faute professionnelle pour sa part n'est pas non plus la faute criminelle (voir Y. Ouellette, « L'imprécision des Codes de déontologie professionnelle », (1977) 37 R. du B. 670; P. ISSALYS, « The Professions Tribunal and the Control of Ethical Conduct Among Professionals », (1978) 24 McGill L.J. 588; L. BERGEAT, « La faute disciplinaire sous le Code des professions », (1978) 38 R. du B. 3) et il n'est donc pas nécessaire, à mon avis, que les textes d'infractions disciplinaires soient rédigés avec la précision formaliste et rigoriste des textes de nature pénale. L'article 107 est bel et bien constitutif d'une infraction disciplinaire qui est de poser un acte contraire à l'honneur et la dignité de la profession. Il a été rédigé, par le législateur, de façon à introduire une nécessaire souplesse dans l'appréciation que pourra faire le Comité de discipline (qui, est-il besoin de le rappeler, est un Comité de pairs) de la conduite des membres du Barreau. Cette souplesse est d'ailleurs indispensable à un contrôle efficace d'une profession qui fait de tous ses membres des auxiliaires de la justice. Les règles de déontologie, et donc les textes qui indiquent les conduites considérées comme contraires à l'éthique, n'ont pas besoin d'énumérer de façon restrictive toutes et chacune des fautes disciplinaires potentielles (Bolduc c. Roy, (1975) C.A. 505). »

[Nos soulignés] [Référence omise]

[118] En 2019, la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Lapointe*<sup>38</sup> a réitéré ce précepte bien établi par la jurisprudence dans un dossier concernant le Collège des médecins :

« [23] Rappelons que le droit disciplinaire est un droit *sui generis*. Il ne faut pas chercher à y retrouver "la méthodologie, la rationalisation et l'ensemble des principes du droit pénal". Les règles du droit criminel ou du droit pénal ne s'appliquent donc pas de façon systématique en cette matière où la procédure s'apparente à celle du Code de procédure civile; celle-ci ne doit pas davantage être transposée de façon rigoureuse.

<sup>38</sup> *Lapointe c. Chen*, 2019 CanLII 1400 (QC CA), par 23, citant : *Béliveau c. Barreau du Québec*, 1992 CanLII 3299 (QC CA), [1992] R.J.Q. 1822 (C.A.) (demandes d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetées, 21 janvier 1993, n° 23118 et n° 23119). Le juge Baudouin souligne, dans cette affaire, que les textes créateurs d'infractions disciplinaires ne doivent pas être interprétés de façon aussi rigoriste qu'en matière pénale, en raison de la souplesse requise en droit disciplinaire. Voir aussi : *Tremblay c. Dionne*, 2006 QCCA 1441, par. 42; *Québec (Procureur général) c. Bouliane*, 2004 CanLII 25806 (QC CA), [2004] R.J.Q. 1185, par. 83-84 (C.A.) (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 3 mars 2005, n° 30401); *Commissaire à la déontologie policière c. Bourdon*, 2000 CanLII 10049 (QC CA), [2000] R.J.Q. 2239, par. 57 in fine (C.A.); *Henry c. Comité de surveillance de l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec*, J.E. 99-52, 1998 CanLII 10041 (C.A.). (non reproduit dans le cahier).

[24] L'article 129 du Code des professions formule comme seule exigence que la plainte indique sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée au professionnel.

[...]

[Référence omise]

[119] La Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Tremblay c. Dionne*<sup>39</sup> prend l'exemple du Code des professions qui exige simplement que le libellé de l'infraction indique de façon sommaire la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée. Cela suffit pour permettre la défense pleine et entière de la personne visée par l'infraction :

« [84] D'une part, les éléments essentiels d'un chef de plainte disciplinaire ne sont pas constitués par son libellé, mais par les dispositions du code de déontologie ou du règlement qu'on lui reproche d'avoir violées (*Fortin c. Tribunal des professions*, 2003 CanLII 33167 (QC CS), [2003] R.J.Q. 1277, paragr.[136] (C.S.); *Béliveau c. Comité de discipline du Barreau du Québec*, précité; *Bécharde c. Roy*, précité ; Sylvie POIRIER, précitée, à la p. 25). De plus, le Code des professions exige simplement que le libellé de l'infraction indique sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de l'infraction reprochée au professionnel (article 129) et permette à l'intimé de présenter une défense pleine et entière (article 144). J'estime ces exigences remplies en l'espèce. Enfin, en lisant les chefs 1 et 4 de la plainte, il me paraît clair, comme le souligne l'appelant, qu'on ne peut raisonnablement prétendre que leurs termes introductifs « dans le cadre d'un mandat relatif à la surveillance de la construction » ont pu induire l'intimé en erreur sur la portée réelle des infractions reprochées. »

[Notre soulignement]

[120] De plus, l'article 67 des *Orientations en matière de procédure de la CMQ*<sup>40</sup> précise :

« **67.** La citation en déontologie comporte autant de chefs que de manquements reprochés à l' élu municipal. Chaque chef de la citation relate la conduite constituant un manquement au code de déontologie des élus de la municipalité, indique la disposition du code dont on allègue le manquement ainsi que les circonstances de temps et de lieu entourant cette conduite. »

[121] Le Tribunal considère que les manquements sont suffisamment précis pour permettre à l'élue d'exercer son droit à une défense pleine et entière. Ils identifient les circonstances de temps et de lieux et réfèrent à la dispositions du code de déontologie. De plus, on doit tenir compte de la connaissance des faits de la personne visée par la citation.

<sup>39</sup> *Tremblay c. Dionne*, 2006 QCCA 1441 (CanLII), par. 84.

<sup>40</sup> Orientation en matière de procédure de la Commission municipale du Québec, art. 67.

## **L'ARRÊT DES PROCÉDURES**

[122] Enfin, les procureurs de madame Montgomery demandent l'arrêt des procédures puisque « seul l'arrêt des procédures permettra de corriger l'atteinte survenue à l'équité procédurale et pourra sauvegarder l'intégrité du système de justice disciplinaire ».

[123] Selon eux, « aucune autre réparation ne permettra à ce système de se dissocier suffisamment à l'avenir de la conduite reprochée à la Commission puisqu'il est manifesté que celle-ci a porté atteinte de façon irrémédiable au droit de la mairesse à un procès équitable et a perdu toute objectivité en l'espèce ».

[124] Dans l'arrêt *Blencoe*<sup>41</sup>, la Cour suprême établit que l'arrêt des procédures en matière de droit administratif est une mesure exceptionnelle, qui n'est accordée qu'aux cas qui sont viciés au point d'être contraires à l'intérêt de la justice. Ces cas sont extrêmement rares :

« [120] Pour conclure qu'il y a eu abus de procédure, la cour doit être convaincue que [TRADUCTION] "le préjudice qui serait causé à l'intérêt du public dans l'équité du processus administratif, si les procédures suivaient leur cours, excéderait celui qui serait causé à l'intérêt du public dans l'application de la loi, s'il était mis fin à ces procédures" (Brown et Evans, *op. cit.*, à la p. 9-68). Le juge L'Heureux-Dubé affirme dans *Power*, précité, à la p. 616, que, d'après la jurisprudence, il y a "abus de procédure" lorsque la situation est à ce point viciée qu'elle constitue l'un des cas les plus manifestes. À mon sens, cela s'appliquerait autant à l'abus de procédure en matière administrative. Pour reprendre les termes employés par le juge L'Heureux-Dubé, il y a abus de procédure lorsque les procédures sont "injustes au point qu'elles sont contraires à l'intérêt de la justice" (p. 616). "Les cas de cette nature seront toutefois extrêmement rares" (*Power*, précité, à la p. 616). Dans le contexte administratif, il peut y avoir abus de procédure lorsque la conduite est tout aussi oppressive. »

[125] La jurisprudence constante invite les juges à la prudence quant à son emploi. La Cour suprême dans l'arrêt *Blencoe*<sup>42</sup> précise que l'arrêt des procédures ne sera considéré que si la procédure menant à l'audience constituait un abus de procédure jugé « grossier » ou « scandaleux » :

« [180] Quiconque demande l'arrêt des procédures assume un lourd fardeau. Dans des procédures en matière de droits de la personne, en plus de mettre fin aux procédures et d'être contraire à l'intérêt du public dans l'application de la législation relative aux droits de la personne, une telle ordonnance va, en outre, radicalement à l'encontre de l'intérêt du plaignant qui perd la possibilité de voir sa plainte entendue et réglée. L'arrêt des procédures ne devrait pas généralement être considéré comme la seule réparation possible ni même comme la forme de réparation

---

<sup>41</sup> *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 180 .

<sup>42</sup> *Id.*, par. 181.



préférée : voir *R. c. O'Connor*, 1995 CanLII 51 (CSC), [1995] 4 R.C.S. 411, au par. 68. Il serait plus prudent de limiter l'arrêt des procédures aux cas où l'équité même de l'audience est compromise et où le délai dans les procédures menant à l'audience constituerait un abus de procédure grossier ou scandaleux. Dans les deux cas, l'intérêt de l'intimé et la protection de l'intégrité du système judiciaire deviennent les facteurs prépondérants. L'arrêt des procédures porterait sans doute gravement atteinte à l'intérêt des plaignantes, mais la principale préoccupation, en pareil cas, devient la protection des droits fondamentaux de l'intimé impliqué dans des procédures en matière de droits de la personne et la protection de l'équité essentielle des procédures mêmes : voir *Ratzlaff*, précité, au par. 19. Quelles qu'en soient les conséquences, l'arrêt des procédures peut donc devenir la seule réparation appropriée dans ces circonstances.

[126] Le Tribunal est d'avis que la mairesse n'a apporté aucune preuve qui puisse soutenir les allégations de sa demande en rejet. Elle ne démontre pas non plus que ses droits constitutionnels ont été brimés par l'enquête.

[127] De plus, la plupart des allégations et reproches de la mairesse pourront être débattus lors de l'instruction devant le juge administratif.

[128] Dans une décision où la mairesse qui faisait l'objet d'une citation en déontologie alléguait que ses droits fondamentaux étaient brimés par une ordonnance rendue en cours d'instance, la Cour d'appel en 2020<sup>43</sup> a décidé que les questions de droits fondamentaux devaient être plaidées au fond devant l'instance administrative, en l'occurrence, la Commission :

« [39] Finalement, même si les ordonnances rendues enfreignaient les droits fondamentaux de l'intimée, ces arguments peuvent être plaidés au fond, et, le cas échéant, présentés à la Cour supérieure en temps opportun. Il n'y a rien dans la présente affaire que la Cour supérieure ne pourra remettre en question à la suite d'un jugement final par la CMQ. »

[Références omises]

## **CONCLUSION**

[129] Pour ces motifs, le Tribunal considère que la demande en arrêt des procédures et en rejet de la citation en déontologie est mal fondée et qu'elle doit être rejetée.

---

<sup>43</sup> *Commission municipale du Québec c. Legault*, 2020 QCCA 370.

### **DÉCISION SUR LA DEMANDE EN RÉOUVERTURE D'ENQUÊTE**

[130] Le 11 décembre 2020, le procureur de l'élue transmet au soussigné une copie du Jugement qu'a rendu l'honorable Bernard Synnott sur la demande interlocutoire en injonction présentée par la Ville de Montréal ainsi que celle présentée de l'élue.

[131] À l'invitation du Tribunal, le procureur de l'élue précise ses intentions quant à ce jugement dans une demande en réouverture d'enquête transmise au soussigné le 18 décembre 2020. Le procureur de la DCE transmet ses observations la même journée.

[132] Après analyse, le Tribunal considère que la demande de réouverture d'enquête est mal fondée en droit et doit être rejetée. En effet, avec respect, la décision du juge Synnott, n'apporte aucun élément de droit permettant au soussigné de reconsidérer son analyse et sa décision.

[133] En effet, le juge Synnott n'avait pas à se prononcer sur les manquements déontologiques reprochés à madame Montgomery, mais plutôt sur deux demandes en injonction. Il n'y a donc pas identité de parties impliquées ni d'objets en litige.

[134] De plus, la décision du juge Synnott en ce qui concerne les directives du Contrôleur général de Montréal ne permet pas d'écarter les allégations de la citation qui doivent être tenues pour avérées à ce stade.

[135] En ce qui concerne l'abus allégué dans la demande en rejet de la citation, le Tribunal considère que cette question devrait être soumise au Tribunal à la suite de l'administration de la preuve et non au stade préliminaire. Il appartiendra alors au juge administratif qui instruira ce dossier de décider si la preuve soutient les manquements allégués dans la citation.

[136] Les procureurs de la DCE affirment dans leurs argumentations supplémentaires que la citation déposée au dossier est appuyée par une preuve solide et qu'elle est loin d'être « *abusive puisque mal fondée, frivole et dilatoire*<sup>44</sup> ».

[137] Actuellement, le Tribunal n'a examiné aucun élément de la preuve appuyant les reproches mentionnés dans la citation en déontologie, car l'instruction n'a pas encore débuté. Ainsi aucun de ces éléments de preuve n'est au dossier du Tribunal pour l'instant. Il serait très risqué et même imprudent que le Tribunal se prononce sur cette question à ce stade comme le rappelle la Cour d'appel<sup>45</sup> :

« Dès qu'une preuve contradictoire est possible, l'affaire doit être tranchée après avoir entendu l'ensemble de la preuve. »

[138] Le jugement de l'honorable juge Synnott n'empêche nullement l'administration d'une preuve contradictoire, compte tenu de la nature différente des deux dossiers. Les

---

<sup>44</sup> Paragraphe 94 de la demande.

<sup>45</sup> Id. par. 108.

questions sur lesquelles la Cour supérieure s'est prononcée sont différentes de celles qui se posent dans le cadre du présent dossier.

[139] Il reviendra aux procureurs de madame Montgomery de faire valoir les incidences du jugement de la Cour supérieure lorsque la preuve sera présentée au juge administratif qui procédera à l'enquête et l'audition du présent dossier.

[140] Quant au non-respect du délai évoqué par le procureur de l'élue, le Tribunal est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un délai de rigueur.

**EN CONSÉQUENCE, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :**

- **REJETTE** la demande en réouverture d'enquête de l'élue Sue Montgomery.
- **REJETTE** la demande en arrêt des procédures et le rejet de la citation en déontologie de l'élue Sue Montgomery.

\_\_\_\_\_  
THIERRY USCLAT, vice-président et  
Juge administratif

TU/dc

M<sup>e</sup> Pierre Robitaille et M<sup>e</sup> Dave Tremblay  
Direction du contentieux et des enquêtes

M<sup>e</sup> Frédéric Legendre et M<sup>e</sup> Éric Oliver  
Municonseil avocats, Procureurs de l'élue

Audience tenue le 20 juillet 2020  
Argumentation supplémentaire le 27 juillet 2020  
Réouverture d'enquête le 18 décembre 2020

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