

# **Commission municipale du Québec**

---

**Date : Le 20 août 2020**

**Dossier : CMQ-67173 (30978-20)**

**Juge administratif : Denis Michaud, vice-président**

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

---

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

**DEMANDE EN DÉCLARATION D'ABUS  
ET EN ARRÊT DES PROCÉDURES**

---

## DÉCISION

[1] Anne-Guyline Legault, mairesse de la Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides, fait l'objet d'une citation en matière de déontologie municipale conformément à l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

[2] La Direction du contentieux et des enquêtes (DCE) de la Commission municipale du Québec lui reproche 19 manquements aux règles déontologiques prévues au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité.

[3] Deux de ces manquements concernent des gestes ou propos répétés, vexatoires, humiliants ou intimidants concernant le travail de deux employées de la Municipalité, cinq sont relatifs à une situation de conflit d'intérêts et douze au manque de respect, de civisme, de politesse et d'équité lors de séances du conseil municipal.

[4] Le 25 octobre 2019, le juge administratif, M<sup>e</sup> Thierry Usclat, tient une conférence téléphonique de gestion avec les procureurs de la DCE et ceux de madame Legault, afin d'établir un échéancier menant à l'audience déontologique.

[5] Lors de cette conférence de gestion, les avocats de madame Legault prétendent que la DCE aurait ébruité des renseignements concernant l'enquête sur la conduite de l'élue et informent le juge administratif de leur intention de présenter une demande préliminaire pour sanctionner les agissements de la DCE.

[6] Le 6 décembre 2020, les avocats de madame Legault déposent une « Demande préliminaire de la mairesse en déclaration d'abus et en arrêt des procédures intentées par la Direction du contentieux et des enquêtes. Le 21 mai 2020, ils déposent une « Demande préliminaire modifiée » puis, le 6 juillet 2020, une « Demande préliminaire remodifiée ».

[7] L'audience sur la demande en déclaration d'abus et en arrêt des procédures a lieu le 14 juillet 2020, par moyen électronique. Les avocats de madame Legault produisent trois déclarations assermentées au soutien de leur demande.

### **LA DEMANDE DE DÉCLARATION D'ABUS ET EN ARRÊT DES PROCÉDURES**

[8] La demande écrite remodifiée d'arrêt des procédures et le plan d'argumentation déposé à l'audience présentent quelques variantes.

[9] En tout, se dégagent de la demande remodifiée et du plan d'argumentation neuf arguments principaux :

- La DCE n'a pas procédé à divulgation complète de la preuve;

- La DCE a agi de façon partielle, vindicative et agressive à l'endroit de madame Legault lors de la tenue de son enquête;
- La DCE a agi de façon partielle en déposant une citation déontologique en retenant des reproches qui, à leur face même, ne peuvent être considérés comme des manquements déontologiques;
- La DCE a refusé d'ouvrir une « enquête » sur des manquements reprochés par madame Legault à l'endroit de ses opposants politiques;
- La DCE a fait signifier la citation en déontologie directement à la mairie de la Municipalité, ayant pour conséquence que la Direction générale et les opposants politiques de madame Legault ont été informés des procédures avant elle ou ses procureurs (ce qui démontrerait une coordination entre la DCE et les opposants de madame Legault);
- Les interrogatoires tenus par la DCE l'ont été de façon illégale, à l'encontre de l'équité procédurale, en ne fournissant pas à madame Legault des indications sur l'objet des interrogatoires, portant ainsi atteinte à son droit à l'assistance de ses avocats;
- En poursuivant madame Legault en dommages-intérêts dans le cadre d'un recours à la Cour supérieure, la Commission fait preuve de partialité institutionnelle;
- La Commission a mandaté les avocats de la DCE pour la représenter devant la Cour supérieure dans le pourvoi en contrôle judiciaire d'une de ses décisions;
- La DCE a agi de façon abusive à l'endroit de madame Legault en présentant, au nom de la Commission, un état de frais de justice et en refusant de s'adresser à la Municipalité pour qu'elle en acquitte le paiement.

[10] Nous disposerons de ces arguments en les regroupant sous cinq thèmes :

1. La divulgation de la preuve (1<sup>er</sup> argument);
2. La partialité de la DCE et autres fautes commises lors de l'enquête (arguments 2 à 5);
3. Le non-respect de l'équité procédurale dans le cadre des interrogatoires menés par la DCE (argument 6);
4. La partialité ou la crainte raisonnable de partialité institutionnelle de la Commission (arguments 7 et 8);
5. Abus de droit et de procédure en lien avec la taxation d'un mémoire de frais.

[11] Voyons ce qu'il en est, en abordant d'abord le contexte de la demande, telle qu'il apparaît du dossier et des trois déclarations assermentées déposées par madame Legault au soutien de sa demande.

## **LE CONTEXTE**

[12] Le conseil municipal de Sainte-Lucie-des-Laurentides est divisé. La mairesse fait face à l'opposition d'une majorité de conseillers. Cette opposition génère son lot de conflits, qui se traduisent par des procédures devant les tribunaux judiciaires. Les tensions sont vives au sein du conseil.

[13] Lors de la campagne électorale ayant mené à l'élection de madame Legault, cette dernière a promis de restructurer le service de l'urbanisme.

[14] Les avocats de madame Legault soutiennent que, dès le début de son mandat, des propos qu'elle aurait tenus en caucus (propos qu'ils qualifient de confidentiels) ont été révélés par la directrice générale. Ses propos auraient également été enregistrés par certains conseillers.

[15] Madame Legault a fait l'objet de plusieurs plaintes auprès des autorités policières et administratives et devant les tribunaux : plaintes de voies de fait, de harcèlement criminel, de harcèlement psychologique, recours en injonction.

[16] C'est dans ce contexte que la DCE mène une enquête sur les agissements de madame Legault et qu'elle dépose la citation portant sur 19 manquements déontologiques. Madame Legault reproche à la DCE un comportement fautif justifiant l'arrêt des procédures.

[17] S'ensuivent de nombreuses procédures entre madame Legault et la DCE : demande d'ordonnance de confidentialité de la DCE, accordée par le Tribunal; demande de pourvoi judiciaire à l'encontre de cette ordonnance (pendante), avec demande de sursis (accordée par la Cour supérieure, cassée par la Cour d'appel); mémoire de frais contesté devant la Cour d'appel; demande de la DCE de réserver ses droits en dommages-intérêts pour abus de procédures; demande de madame Legault en récusation du juge administratif Usclat, rejetée par le Tribunal; et la présente demande en déclaration d'abus et en arrêt des procédures.

## **LES QUESTIONS EN LITIGE**

[18] La présente demande soulève six questions en litige :

1. La DCE a-t-elle procédé à une divulgation complète de la preuve?
2. La DCE a-t-elle fait preuve de partialité ou commis des fautes dans le cadre de son enquête administrative?
3. La DCE a-t-elle manqué à son obligation d'équité procédurale lors de la tenue des interrogatoires?
4. Y a-t-il partialité ou crainte raisonnable de partialité institutionnelle de la Commission dans la gestion du présent dossier?

5. La taxation d'un état de frais de justice par la Commission constitue-t-elle une manifestation d'un abus de droit et de procédure à l'endroit de madame Legault, compromettant le droit de celle-ci à un processus équitable et portant atteinte à l'intégrité du système de justice dans son ensemble?
6. Si une des questions précédentes reçoit une réponse positive, le Tribunal doit-il ordonner l'arrêt des procédures en déontologie visant madame Legault?

### **LA DCE A-T-ELLE PROCÉDÉ À UNE DIVULGATION COMPLÈTE DE LA PREUVE?**

[19] Le premier argument de la requérante est que la preuve divulguée par la DCE est incomplète. Selon elle, les enregistrements des rencontres de la DCE avec les conseillers municipaux opposés à madame Legault et avec monsieur Dutil, conseiller indépendant, n'ont pas été remis à ses procureurs.

[20] Selon la demande remodifiée, la divulgation contient des résumés d'interrogatoires, mais les enregistrements n'ont pas été mis à la disposition des procureurs de madame Legault.

[21] La DCE réplique que ces enregistrements n'existent pas; elle ne peut donc les divulguer. Les procureurs de madame Legault n'ont aucune preuve de l'existence de ces enregistrements.

[22] La DCE ne peut divulguer une preuve qui n'est pas en sa possession<sup>1</sup>. Par ailleurs, monsieur Dutil n'a pas été rencontré par l'enquêteur de la DCE, mais plutôt par le Commissaire à l'intégrité et aux enquêtes du MAMH, ce que finissent par admettre les procureurs de madame Legault.

[23] Ces derniers signalent toutefois qu'il est curieux que la totalité des entrevues réalisées par la DCE n'ait pas été enregistrée. Ils soutiennent que le droit à une défense pleine et entière est irrémédiablement atteint dans la mesure où il est impossible d'examiner le ton employé et les paroles échangées.

[24] S'appuyant sur la décision *Audioprothésistes (Ordre professionnel des) c. Laplante*<sup>2</sup>, ils reprochent à la DCE de ne pas expliquer pourquoi et en vertu de quels critères elle prend la décision d'enregistrer ou non. L'argument ne porte plus sur la divulgation incomplète, mais sur l'absence d'enregistrement et le défaut de la justifier.

[25] La DCE n'a pas l'obligation d'enregistrer un témoin; il lui revient de juger de la pertinence de le faire et de la façon adéquate de mener son enquête<sup>3</sup>. Certes, madame Legault a droit à une défense pleine et entière et la divulgation de la preuve en est un

---

<sup>1</sup> *Chambre des notaires du Québec c. Prévost*, 2019 CanLII 107949 (QC CDNQ), paragraphe 159.

<sup>2</sup> 2017EXP-3356.

<sup>3</sup> Voir *Barreau du Québec c. Diomande*, 2019 QCCDBQ 54, paragraphe 131. Aussi, *Landry c. Richard*, 2012 QCCA 206, paragraphes 76 à 79.

élément important. Toutefois, ce droit n'est pas un droit à une défense idéale<sup>4</sup>. Elle ne peut exiger de la DCE qu'elle enregistre un témoin dans le cadre de son enquête administrative. La DCE bénéficie d'une grande liberté d'action quant à la tenue de son enquête, à l'abri de toute influence externe<sup>5</sup>.

[26] L'affaire *Audioprothésistes* ne peut se comparer à la présente; le plaignant avait détruit ou était incapable de retrouver des documents essentiels au bon déroulement du procès<sup>6</sup>. Nous ne sommes pas dans une situation similaire puisqu'il n'y a aucune preuve que des enregistrements ont existé et ont été détruits par la DCE.

[27] De plus, dans *R. c. Stinchcombe*<sup>7</sup>, la Cour suprême a souligné que l'obligation de divulgation n'est pas absolue et que le poursuivant bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire important quant à la preuve à divulguer, lui permettant de juger de la pertinence de cette preuve. À la page 344, la Cour souligne ce qui suit :

« (...) À peu près personne ne conteste que les déclarations que le ministère public a obtenues de témoins qu'il envisage de citer devraient être communiquées. Dans certains cas, il s'agira simplement d'une déclaration consignée dans les notes de l'enquêteur, normalement un agent de police. Ces notes ou des copies devraient être produites. S'il n'existe pas de notes, il faut communiquer un énoncé de ce qu'on « va dire », lequel énoncé résume la déposition prévue du témoin et est établi à partir des renseignements dont dispose le ministère public. (...) »

[28] Le premier argument de madame Legault sur la divulgation incomplète de la preuve n'est pas fondé et doit être rejeté.

## **LA DCE A-T-ELLE FAIT PREUVE DE PARTIALITÉ OU COMMIS DES FAUTES DANS LE CADRE DE SON ENQUÊTE ADMINISTRATIVE?**

[29] Madame Legault reproche quatre comportements à la DCE, dans le cadre de l'enquête administrative :

- Une attitude partielle, vindicative et agressive à son endroit;
- Sa partialité en déposant une citation déontologique retenant des reproches qui, à leur face même, ne peuvent être considérés comme des manquements déontologiques;
- Son refus d'ouvrir une « enquête » sur des manquements qu'elle reproche à l'endroit de ses opposants politiques;
- La signification de la citation en déontologie directement à la mairie de la Municipalité, faisant en sorte que la direction générale et les opposants

<sup>4</sup> *Barreau du Québec c. Harvey*, 2019 QCCDBQ 99 (CanLII), paragraphe 44.

<sup>5</sup> *Parizeau c. Barreau du Québec*, 1997 CanLII 9307 (QC CS), paragraphe 64. Voir aussi *Landry c. Richard*, *supra* note 3, paragraphes 76 et 77.

<sup>6</sup> *Supra* note 2, paragraphe 109.

<sup>7</sup> 1991 CanLII 45 (CSC), pages 339 à 344.

politiques de madame Legault ont été informés des procédures avant elle ou ses procureurs. Cette faute démontrerait une coordination entre la DCE et les opposants de madame Legault.

[30] Le Tribunal a écouté l'enregistrement et lu la transcription sténographique de l'interrogatoire de madame Legault, qui s'est déroulé en deux temps : les 23 mai et 16 juillet 2019<sup>8</sup>. Madame Legault a également déposé une déclaration sous serment qu'elle a signée le 8 juin 2020. Nous n'avons constaté aucun comportement chez les enquêteurs de la DCE démontrant une attitude vindicative et agressive.

[31] En ce qui concerne la partialité de la DCE, dès lors qu'elle constate ou qu'elle est persuadée que l'élu visé par une enquête a commis un manquement à son code d'éthique et de déontologie ou encore que les faits portés à sa connaissance justifient qu'elle poursuive son enquête, elle porte un jugement subjectif sur les faits et devient effectivement partielle. En vertu des règles applicables à un poursuivant-enquêteur, elle n'a d'ailleurs pas à être impartiale<sup>9</sup>.

[32] La logique de la procédure et de l'article 22 LEDMM exige de la DCE qu'elle soit convaincue de la commission d'un manquement, donc qu'elle prenne position, avant de déposer une citation déontologique.

[33] La seule obligation de la DCE est d'enquêter indépendamment de toute pression externe et de bonne foi<sup>10</sup>. Il n'y a dans le présent dossier aucune preuve de quelque pression externe que ce soit ou de mauvaise foi.

[34] Lorsque la DCE dépose une citation déontologique, elle le fait en fonction de la preuve qu'elle a en main. L'élu peut ne pas être d'accord et prétendre que certains manquements qui lui sont reprochés ne peuvent, « à leur face même », être considérés comme des manquements déontologiques; il pourra, éventuellement, présenter une preuve et faire valoir ses arguments devant le Tribunal dans le cadre de son droit à une défense pleine et entière. Mais la DCE n'est pas le Tribunal et n'a pas de devoir d'impartialité. Seul le Tribunal décidera de la culpabilité ou non de madame Legault au terme de la preuve faite et des observations des parties.

[35] Autre élément soulevé dans la demande d'arrêt des procédures, un témoin, madame Annie Dufort, a demandé que son nom soit retiré des citations en déontologie et a indiqué qu'elle ne voulait pas être considérée comme une « victime » de madame Legault, n'ayant pas porté plainte à son égard<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Pièces DCE-1, DCE-2, DCE3 et DCE-4.

<sup>9</sup> Dans *Notaires (Ordre professionnel des) c. Prévost*, 2019 CanLII 107949, le conseil de discipline de l'Ordre rappelait ce qui suit, au paragraphe 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. »

<sup>10</sup> *Parizeau c. Barreau du Québec*, supra note 5, paragraphe 63.

<sup>11</sup> Déclaration sous serment de madame Annie Dufort, signée le 8 juin 2020.

[36] Depuis novembre 2018, la capacité d'agir et d'enquêter de la Commission n'est plus liée au dépôt d'une plainte : elle peut agir de sa propre initiative, comme le prévoit maintenant l'article 20 LEDMM. Ce nouveau pouvoir ne peut être anéanti parce qu'une présumée victime d'un manquement déontologique s'oppose à l'utilisation de son nom ou de sa déclaration : la décision revient à la Commission (article 22 LEDMM). Il peut arriver que des personnes, pour des motifs qui leur sont propres, ne veuillent pas être impliquées dans un recours contre un élu. Mais ces personnes n'ont pas un droit de regard sur l'enquête de la DCE et sur la citation déontologique qu'elle produit.

[37] Par ailleurs, pour disposer d'un autre élément soulevé par Mme Legault, la DCE n'est pas tenue de déposer une citation déontologique contre un élu parce que celle-ci prétend qu'il a commis un manquement déontologique. C'est l'enquête administrative sur le comportement allégué qui permettra à la DCE de décider de déposer une citation déontologique, si elle est d'avis que la preuve est suffisante (article 22 LEDMM). La DCE n'agit pas à des fins politiques et n'est pas l'instrument des opposants, sinon elle n'agirait pas en totale indépendance.

[38] Les arguments soulevés par madame Legault ne sont pas sans rappeler l'affaire *Laplante c. Commission municipale du Québec*<sup>12</sup>. Il y a lieu de citer un extrait de la décision de la Cour supérieure dans cette affaire, rejetant les allégations de partialité à l'endroit de la Commission :

« 125] Le fait que la juge administrative en est venue à la conclusion qu'il a commis des manquements déontologiques malgré les observations qu'il a soumises et le contexte politique dans lequel les événements se sont passés ne permet pas de présumer l'existence de partialité de sa part ou de la CMQ.

[126] Le seul fait que les plaintes qu'il a formulées contre certains conseillers n'aient pas été retenues par la CMQ ne l'est pas davantage.

[127] Finalement, la CMQ n'est pas responsable de l'attention qui a été donnée à son enquête par les médias.

[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. »

[39] Les arguments sur la partialité de la DCE doivent donc être rejetés.

[40] Enfin, concernant la signification de la citation directement à la mairie, les faits démontrent qu'il n'y a eu aucun abus, aucune preuve de mauvaise foi.

[41] La DCE a transmis la citation par poste recommandée le 1<sup>er</sup> octobre 2019. Le 2 octobre, Postes Canada laissait à madame Legault un avis lui indiquant où et quand elle pouvait prendre possession de l'article; le 7 octobre, Postes Canada donne un nouvel avis de ramasser l'article, à défaut celui-ci sera renvoyé à l'expéditeur dans les 10 jours<sup>13</sup>. Dans ces circonstances, on ne peut pas reprocher à la DCE d'avoir signifié la citation à

---

<sup>12</sup> 2020 QCCS 1491.

<sup>13</sup> Pièce DCE-14, document de Postes Canada permettant de consulter la progression de l'envoi d'un courrier recommandé.



l'Hôtel de Ville en raison de l'omission ou du défaut de madame Legault d'aller chercher un courrier recommandé au comptoir postal.

[42] Les arguments 2 à 5 ne sont donc pas fondés et doivent être rejetés.

### **LA DCE A-T-ELLE MANQUÉ À SON OBLIGATION D'ÉQUITÉ PROCÉDURALE LORS DE LA TENUE DES INTERROGATOIRES?**

[43] Dans sa demande d'arrêt des procédures, madame Legault allègue que les représentants de la DCE ont, à plusieurs occasions, notamment lors de son interrogatoire le 23 mai 2019, omis ou refusé d'indiquer les motifs au soutien de l'enquête menée à l'égard de ses agissements ou de lui transmettre la plainte dont elle pourrait faire l'objet.

[44] Selon madame Legault, elle a ainsi été privée de son droit à un processus équitable, en violation de son droit à l'équité procédurale. En refusant de préciser les motifs de l'enquête, la DCE a également privé madame Legault du droit d'être assisté d'un avocat, ne pouvant connaître les événements sur lesquels elle allait être interrogée.

[45] De plus, elle reproche à la DCE de lui avoir mentionné dès le début de ses deux interrogatoires qu'elle n'avait pas droit au silence et que ses avocats ne pouvaient intervenir. La DCE l'aurait menacée de poursuite pour entrave et représailles prévues à la LEDMM.

[46] La DCE ne conteste pas les faits reprochés, mais réfute avoir proféré des menaces. Elle a simplement souligné, au début des interrogatoires, quels sont les pouvoirs de la Commission, l'obligation de répondre aux questions des enquêteurs et les dispositions législatives prévoyant des infractions et des amendes en cas d'entrave au travail des enquêteurs ou de représailles contre un divulgateur ou un collaborateur à l'enquête.

[47] La lecture des notes sténographiques et l'écoute des interrogatoires révèlent effectivement que les enquêteurs ont débuté les interrogatoires par un rappel des dispositions de la LEDMM sur les pouvoirs de la Commission, l'obligation de répondre aux questions de l'enquêteur et les dispositions législatives portant sur l'entrave et les représailles. Des avocats de la DCE sont présents et soulignent aux procureurs de madame Legault que leur rôle est limité et qu'ils ne peuvent s'objecter aux questions posées.

[48] Rapidement, madame Legault et ses procureurs s'impatientent et demandent à l'enquêteur de poser des questions et de cesser ce qui, selon eux, s'apparente à des menaces et de l'intimidation.

[49] Ce à quoi l'enquêteur réplique qu'il informe toujours les témoins des dispositions pertinentes de la LEDMM, suite aux modifications législatives entrées en vigueur en novembre 2018.

[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>14</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>15</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>16</sup> :

« [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>17</sup>. »

[53] Les pouvoirs de la Commission dans le cadre d'une enquête administrative sont similaires. Les dispositions pertinentes de la LEDMM sont les suivantes :

<sup>14</sup> *Parizeau c. Barreau du Québec*, *supra* note 5, paragraphe 63.

<sup>15</sup> *Bell Canada c. ACET*, 2003 CSC 36, paragraphe 21.

<sup>16</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 l'objet de son enquête. Fournier a refusé de répondre à des questions suite aux objections formulées par son avocat.

<sup>17</sup> *Idem*.

« 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.

**24.** La Commission permet au membre du conseil de la municipalité visé par l'enquête de présenter une défense pleine et entière. Elle lui donne notamment l'occasion de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu:

1° d'abord sur la question de déterminer s'il a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie;

2° puis, après lui avoir fait part de sa conclusion et des motifs à cet égard, sur la sanction qui pourrait lui être imposée. »

(Nous soulignons)

[54] Il y a deux étapes dans le processus d'enquête portant sur l'examen du comportement d'un élu en regard de son code d'éthique et de déontologie. La première étape consiste en une enquête administrative, prévue aux articles 20 et 21 LEDMM : la Commission peut d'abord recevoir d'une personne des renseignements sur un manquement déontologique d'un élu municipal; ces renseignements pourront l'inciter à demander de toute personne les renseignements qu'elle juge nécessaires concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie; elle peut également déclencher une telle enquête de sa propre initiative et procéder à une telle demande de renseignements. Nous sommes ici dans un processus similaire à celui de l'AMF dans l'affaire *Fournier* : l'enquête est de nature administrative.

[55] L'article 21 LEDMM accorde aux enquêteurs de la DCE, expressément désignés à cette fin par le président de la Commission<sup>18</sup>, les pouvoirs prévus au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 91 de la Loi sur la Commission municipale :

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

1° Pénétrer, à toute heure raisonnable, dans tout endroit, bâtiment ou ouvrage appartenant à une municipalité ou sous son contrôle et en faire l'inspection;

2° Inspecter tous travaux, construction, matériel roulant ou autres biens de telle municipalité;

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;

4° Faire prêter serment ;

[...] »

[56] À cette première étape, la DCE n'exerce pas de « pouvoirs de statuer, dans un sens définitif ou en ce sens qu'un effet préjudiciable peut en résulter » pour l'élu. Ce n'est qu'à la deuxième étape, celle prévue aux articles 22 et 22.1 LEDMM, que le comportement de l'élu est jugé et qu'il a droit à une défense pleine et entière<sup>19</sup>. Dans ce contexte, l'obligation d'équité procédurale de la DCE à l'étape de l'enquête administrative est minimale, comme le rappelait la Cour d'appel dans l'affaire *Sylvestre c. Parizeau* :

« Le syndic intervient à deux étapes distinctes : à une étape préliminaire, c'est-à-dire pour les fins de l'enquête précédant le dépôt de la plainte et lors de l'enquête devant le comité de discipline, c'est-à-dire après le dépôt de la plainte. À l'étape préliminaire, s'il prend une décision qui initie un processus qui est susceptible d'affecter les droits d'un professionnel, sa décision comme telle n'est pas celle qui emporte sanction. L'enquête n'est pas publique et, dans des circonstances normales, la réputation du professionnel n'est pas affectée puisque le déroulement est confidentiel.

<sup>18</sup> « Désignation de la Direction du contentieux et des enquêtes pour l'application des articles 20 à 22 (1) et 36.1 à 36.7 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* », séance du 22 novembre 2018, onglet 13 du cahier des autorités de la DCE.

<sup>19</sup> Article 24 LEDMM.

À l'étape préliminaire, l'application au syndic de la règle *audi alteram partem* veut dire que le syndic doit faire une enquête complète et que si cette obligation implique qu'il doive obtenir des informations du professionnel, il doit les obtenir dans les limites prévues par le Code des professions et celles prévues par la jurisprudence. Ceci ne veut cependant pas dire qu'il doive lui divulguer le contenu de son enquête ni sa décision.

Le syndic est l'enquêteur, il n'est pas un tribunal. Il n'est pas le comité de discipline et ne peut ni ne doit être assujetti aux mêmes règles.

Les principales règles d'équité procédurale sont incorporées au Code des professions. Le syndic doit faire une enquête et agir avec indépendance (article 121 du Code des professions). Le professionnel n'a aucun droit d'intervenir dans la décision du syndic de déposer une plainte. Le professionnel est informé de la plainte par la signification qui en est faite conformément à l'article 132 du Code des professions.

Mis à part le contexte de la conciliation (articles 123.6 ss. du Code des professions) par laquelle le professionnel et la personne qui a demandé la tenue d'une enquête peuvent, si le syndic l'estime possible, régler un différend, rien n'oblige le syndic à prévenir le professionnel avant le dépôt d'une plainte.

La règle invoquée n'est inscrite nulle part dans les lois et je ne crois pas qu'elle puisse découler de la règle *audi alteram partem*. Le syndic doit divulguer en temps utile la preuve dont il dispose; le comité de discipline doit donner au professionnel le temps de se préparer pour l'audition; il doit aussi lui donner l'occasion d'être entendu. Rien cependant n'oblige le syndic à donner au professionnel un avis qu'une plainte sera déposée contre lui. Si, en pratique, cela se fait, comme le prétend l'avocat de maître Parizeau, il n'y a pas lieu d'attribuer la démarche à une obligation législative ou jurisprudentielle. La lettre du syndic du 29 décembre 1993 n'a conféré aucun droit.

Je suis donc d'avis que le syndic n'a pas manqué aux règles d'équité procédurale en n'avisant pas maître Parizeau avant le dépôt de la plainte<sup>20</sup>. »

[57] Rappelons qu'à l'étape de l'enquête administrative, l'avocat qui assiste un témoin ne peut avoir qu'un rôle limité : il peut formuler une objection à une question, conseiller son client de ne pas répondre, mais si l'enquêteur rejette l'objection, son client doit répondre<sup>21</sup>.

[58] C'est à la deuxième étape, prévue à l'article 22 LEDMM, que l'élu a droit à la communication du contenu de la preuve au dossier et qu'il peut faire valoir ses moyens de défense.

[59] Cette étape débute lorsque la Commission est d'avis que les renseignements qu'elle détient sont susceptibles de démontrer qu'un élu municipal a commis un manquement à son code. L'élu est alors avisé qu'il fait l'objet d'une enquête. La DCE, pour la Commission, peut alors saisir le Tribunal d'une citation déontologique pour qu'une enquête soit tenue afin de décider si un manquement a été commis et imposer une sanction, le cas échéant. Cette enquête est de nature différente de la première; il s'agit

<sup>20</sup> *Sylvestre c. Parizeau*, 1998 CanLII 13291 (QC CA), pages 12 à 14.

<sup>21</sup> *Autorité des marchés financiers c. Fournier*, 2012 ACCA 1179, paragraphes 52 à 57.

d'une enquête quasi judiciaire, menée par un juge administratif. L'article 22.1 LEDMM indique qu'elle est faite par un membre, avocat ou notaire, désigné par le président de la Commission, investi des pouvoirs d'un commissaire enquêteur. En vertu de l'article 24 LEDMM, l'élu a droit à une défense pleine et entière.

[60] Le rôle de la DCE passe alors de celui d'enquêteur à poursuivant. Elle dépose une citation déontologique et divulgue à l'élu la preuve qu'elle a en sa possession. L'« enquête », pour reprendre le terme utilisé à l'article 22 LEDMM, est en fait une instance juridictionnelle et le dossier de la Commission devient public.

[61] En résumé, la Commission procède d'abord à une enquête administrative par l'intermédiaire de la DCE, en vertu des articles 20 et 21 LEDMM, et ensuite à une enquête quasi judiciaire par l'intermédiaire d'un de ses membres agissant comme juge administratif, en vertu des articles 22, 22.1 et 24 LEDMM.

[62] À l'étape de l'enquête administrative, la DCE n'a aucunement l'obligation de préciser à Mme Legault, au moment de son interrogatoire, quels sont les manquements qui lui sont reprochés. En fait, l'enquête administrative de la DCE n'a alors que pour but de recueillir des informations, des renseignements ou des éléments de preuve lui permettant de décider si elle citera l'élu devant le Tribunal.

[63] Les procureurs de madame Legault plaident que le devoir d'équité procédurale de la DCE, à l'étape de l'enquête administrative, comprend l'obligation d'informer l'élu des reproches ou des plaines faits à son égard et de lui indiquer sur quoi il est interrogé. Ils s'appuient sur deux décisions de cours d'appel : *Kuntz v. Saskatchewan Association of Optometrists*, 1992 CanLII 7878 (SK QB), et *Kuny v. College of Registered Nurses of Manitoba*, 2017 MBCA 111. Or, ces deux décisions ne soutiennent pas leurs prétentions. Voici pourquoi.

[64] L'affaire *Kuntz* présente un cas bien différent du présent dossier. Citons la Cour pour bien comprendre les obligations de l'enquêteur :

« [17] Each case must be considered on the basis of the legislation and the duties and powers of the investigator.

[18] In the case before me the investigator is a chartered accountant or other person designated by council. The investigation by such person is "for the purpose of ascertaining and reporting whether such member has engaged in a conflict of interest" (my emphasis). The task is not simply the gathering of information for a decision to be made by some other body. The investigator is required, with the assistance of the evidence received from the member, to make a decision as to whether the member has engaged in a conflict of interest, i.e., an action which would place the member in breach of the Bylaws of the Association.

[19] This decision would be one which would clearly affect the rights of the member, and would clearly in my view require the investigator to act fairly in the circumstances. »

(Nous soulignons)

[65] La loi peut prévoir une démarche ou un processus particulier et il faut être prudent avant de conclure à l'application appropriée des règles d'équité procédurales. Les obligations d'un enquêteur peuvent différer selon la loi applicable.

[66] Dans le présent dossier, si la DCE, après investigation, est d'avis qu'il y a lieu à citation déontologique devant le Tribunal, elle a alors le devoir d'informer l'élu des manquements reprochés et de divulguer la preuve dont elle dispose. La DCE n'a aucunement l'obligation de révéler le contenu de son dossier d'enquête avant la citation. Elle ne rend aucune décision affectant les droits de l'élu; seul le Tribunal peut le faire après avoir donné à l'élu le droit d'être entendu<sup>22</sup>.

[67] Dans l'affaire *Kuny*, le Collège était saisi de deux plaintes de la Winnipeg Regional Health Authority contre l'infirmier Kuny. Les faits portent sur des fautes professionnelles ayant mené le WRHA à imposer une suspension et un congédiement; Kuny a contesté la suspension et le congédiement.

[68] Comme le requiert *The Registered Nurses Act*, le Collège a envoyé des lettres à Kuny demandant de répondre à chacune des plaintes. Ce dernier a indiqué qu'il lui était impossible de répondre tant qu'il n'aurait pas des explications détaillées et spécifiques sur chaque plainte<sup>23</sup>. Le Comité de discipline du Collège a mené une enquête et a jugé que Kuny avait refusé de coopérer. Pour cette raison, le Comité de discipline a rendu une décision et imposé une suspension de quatre mois et une amende de 15 000 \$.

[69] Il est évident que la décision contestée par Kuny affectait ses droits. C'est avec raison que la Cour d'appel du Manitoba rappelle ce qui suit :

« [17] It follows from the principles set out above that, when a disciplinary body is considering allegations of professional misconduct, a very high duty of procedural fairness is required, given the consequences that might flow from a negative decision. (...)

(...)

[21] In summary, where a disciplinary body embarks upon a hearing which could affect the right of a member to continue in his or her profession, the disciplinary body's duty regarding disclosure requires that the conduct at issue is fully and clearly identified and particularized for the member such that the member is able to properly prepare a defence. This will include disclosure of the evidence in the hands of the regulator which will be presented to the disciplinary committee, as well as exculpatory evidence in the hands of the regulator.

[22] The duty of disclosure in the investigatory stage is not the same. The case law suggests that there is a reduced duty of fairness at the investigatory stage. Where an investigatory body has the power to refer charges to a disciplinary hearing, there will be a duty to inform the member of the substance of the complaint and provide the member with an opportunity to respond. If the investigatory body simply has the ability to investigate and report, but not to refer or recommend charges, then the duty of fairness may be even more reduced. »

(Nous soulignons)

<sup>22</sup> Articles 22.1 et 24 LEDMM.

<sup>23</sup> Voir les paragraphes 5 à 7 de la décision.

[70] N'est-ce pas ce qu'a fait la DCE? Elle a déposé une citation déontologique, l'a signifiée à madame Legault et a procédé à la divulgation de la preuve en sa possession. Celle-ci aura droit à une défense pleine et entière devant le Tribunal qui décidera s'il y a manquement ou non; elle n'est aucunement privée de ce droit.

[71] Pour ces motifs, le Tribunal en arrive à la conclusion que la DCE n'a pas manqué à son obligation d'équité procédurale et que cet argument de madame Legault n'est pas fondé et doit être rejeté.

### **Y A-T-IL UNE CRAINTE RAISONNABLE DE PARTIALITÉ INSTITUTIONNELLE DE LA COMMISSION DANS LA GESTION DU PRÉSENT DOSSIER?**

[72] Pour bien comprendre cet argument de madame Legault, il est utile de reproduire les paragraphes pertinents de la demande remodifiée portant sur la partialité institutionnelle de la Commission :

#### **« VII. LA POURSUITE EN DOMMAGES-INTÉRÊTS DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC CONTRE LA MAIRESSE ANNE GUYLAINE LEGAULT DANS LE CADRE D'UN RECOURS À LA COUR SUPÉRIEURE**

65. Manifestement, la mairesse ne pourra obtenir, en pleine égalité, une audition publique et impartiale devant la Commission municipale du Québec, droit pourtant garanti par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c. C-12, alors que cette dernière a demandé à la Cour supérieure de déclarer abusif un pourvoi en contrôle judiciaire déposé à l'encontre d'une décision interlocutoire de la Commission municipale du Québec rendue sans preuve;

65.1. Cette demande en abus de la Commission municipale du Québec était accompagnée d'une demande de « réserver » son droit de réclamer des dommages-intérêts de la mairesse;

65.2. Un membre informé du public pourrait facilement conclure à une crainte raisonnable de partialité institutionnelle de la part de la Commission municipale du Québec alors qu'elle a jugé opportun de poursuivre en dommages-intérêts une élue qui a osé remettre en question l'une de ces décisions (sic) devant un tribunal supérieur;

65.3. Le fait que les procureurs de la DCE dans le présent dossier administratif représentaient la Commission municipale du Québec devant la Cour supérieure ne fait que confirmer cette apparence de partialité institutionnelle; »

[73] Se dégagent de ces allégations deux éléments faisant naître, selon madame Legault, une crainte raisonnable de partialité institutionnelle : la Commission poursuit en dommages-intérêts une élue qui a osé remettre en question une de ses décisions devant la Cour supérieure; cette crainte est confirmée par le fait que les procureurs de la DCE représentent la Commission devant la Cour supérieure.



[74] Quelques précisions s'imposent ici. Premièrement, la Commission ne poursuit pas madame Legault en dommages-intérêts. La DCE a demandé au Tribunal une ordonnance de confidentialité dans le dossier de madame Legault, ce qui lui a été accordé dans une décision du 11 novembre 2019 rendue par le juge administratif Usclat.

[75] Les procureurs de madame Legault se sont adressés à la Cour supérieure pour faire casser cette ordonnance. Ils ont également présenté une demande de sursis des procédures devant la Commission. La DCE a contesté ces procédures, demandant à la Cour de les déclarer abusives et demander de réserver son droit de réclamer des dommages-intérêts à madame Legault.

[76] Madame Legault a obtenu le sursis demandé à la Cour supérieure, mais la DCE en a appelé de cette décision devant la Cour d'appel, qui lui a finalement donné raison sur le sursis.

[77] Au bout du compte, la DCE cherche à défendre l'ordonnance de confidentialité qu'elle a obtenue du Tribunal dans la présente instance, ordonnance attaquée par madame Legault devant la Cour supérieure. Rappelons que la DCE agit essentiellement à titre de poursuivante en matière déontologique. Elle intervient comme partie devant les tribunaux supérieurs, et non comme procureur d'un tribunal administratif dont la décision est attaquée.

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

« (...) 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>24</sup> »

[79] Le fait que la Commission exerce simultanément des fonctions d'enquêteur, de poursuivante 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 :

« 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 poursuivante 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 (voir *Régie des permis d'alcool*, précité, par. 46-48, le juge Gonthier; *Newfoundland Telephone*, précité, p. 635, le juge Cory; *Brousseau c. Alberta Securities Commission*, 1989 CanLII 121 (CSC), [1989] 1 R.C.S. 301). Comme la juge en chef McLachlin l'a fait remarquer dans *Ocean Port*, précité, par. 41, « [l]e cumul de fonctions d'enquête, de poursuite et de décision au sein d'un organisme est souvent nécessaire pour permettre à un [organisme] administratif de remplir efficacement son rôle ». »<sup>25</sup> »

---

<sup>24</sup> *Bell Canada c. ACET*, 2003 CSC 36, paragraphe 25.

<sup>25</sup> *Idem*, paragraphe 40.

[80] 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>26</sup>. »

[81] Dans l'affaire précitée, la Régie des permis d'alcool du Québec se voyait notamment reprocher le fait que des employés pouvaient intervenir lors de l'enquête, lors du dépôt des plaintes, lors de la présentation du dossier devant les régisseurs et agir comme conseil pour rédiger la décision. Le rôle des avocats de la Régie posait problème puisqu'un avocat pouvait intervenir à toutes les étapes du processus menant au retrait d'un permis d'alcool :

« (...) ils sont appelés à étudier les dossiers afin de conseiller la Régie sur les actions à prendre, préparer les dossiers, rédiger les avis de convocation, plaider devant les régisseurs et rédiger des opinions. Le Rapport annuel et le silence des dispositions législatives et réglementaires ouvrent la porte à ce qu'un même juriste cumule ces fonctions dans un même dossier. Le rapport ne fait état d'aucune mesure de cloisonnement entre les avocats impliqués à diverses étapes du processus. Or, l'existence de telles mesures, dont je m'abstiens volontairement de tracer les contours précis, me semble essentielle dans les circonstances. La preuve relative au rôle des avocats et à la répartition des tâches entre eux reste lacunaire, mais la possibilité que le juriste ayant plaidé devant les régisseurs conseille par la suite ces derniers quant au même litige choque, et ce d'autant plus que certains régisseurs ne possèdent aucune formation juridique. (...)»<sup>27</sup> »

[82] Selon les prétentions des procureurs de Mme Legault, la crainte raisonnable de partialité institutionnelle reposerait sur deux éléments. Premièrement, alors que Mme Legault demande à la Cour supérieure d'annuler une ordonnance du Tribunal, la Commission demande à cette Cour de réserver son droit à des dommages-intérêts pour abus de procédures. Deuxièmement, cette crainte serait confirmée par le fait que les procureurs qui représentent la Commission devant la Cour supérieure sont ceux-là mêmes qui poursuivent madame Legault devant la Commission pour manquements déontologiques.

[83] Ces prétentions de partialité institutionnelle de la Commission font abstraction des mesures de cloisonnement mis en place en son sein pour éviter toute intervention ou influence inappropriée des avocats de la DCE auprès des décideurs de la Commission.

[84] La « Directive sur le cloisonnement des fonctions pour l'application de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*<sup>28</sup> » vise à créer une séparation étanche au sein de la Commission quant à l'exercice des fonctions de la DCE, d'une part, et l'exercice des fonctions des juges administratifs, d'autre part.

---

<sup>26</sup> 1996 CanLII 153, paragraphe 45.

<sup>27</sup> *Idem*, paragraphe 54.

<sup>28</sup> Directive déposée comme onglet 14 des autorités de la DCE.

[85] L'article 3 de la Directive établit un partage des fonctions entre la DCE et les juges administratifs. La DCE reçoit et traite les demandes liées à la LEDMM, déclenche et réalise les enquêtes administratives, agit à titre de poursuivant et décide s'il y a lieu de citer un élu devant la Section juridictionnelle de la Commission. Signalons que la DCE est spécifiquement désignée pour exercer ces fonctions au sein de la Commission<sup>29</sup>.

[86] La réception de la citation au Secrétariat<sup>30</sup> déclenche le processus juridictionnel : le Secrétariat reçoit les documents, constitue le dossier juridictionnel, en assure la conservation et est responsable de l'accès à l'information. Il avise l'élu municipal de sa citation. Un membre de la Commission agit comme juge administratif : il tient l'audience et rend la décision.

[87] Ainsi, la DCE est une entité administrative distincte de la Section juridictionnelle, composée du Secrétariat de la Commission et des juges administratifs.

[88] L'article 4 précise que le traitement des divulgations par la DCE, la décision de déclencher une enquête à l'initiative de la Commission, les informations reçues et l'enquête administrative réalisée par la DCE et la préparation du dossier par le procureur de la DCE sont confidentiels et la Section juridictionnelle n'a pas accès à ces informations. Le processus juridictionnel est public (les informations transmises au Secrétariat, la preuve produite lors de l'audience, l'audience elle-même et la décision rendue par le juge administratif), sauf si une ordonnance de confidentialité est émise.

[89] Il convient de reproduire l'article 5 de la Directive, qui porte sur le cloisonnement en tant que tel :

« 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. »

---

<sup>29</sup> Voir *supra*, note 20.

<sup>30</sup> Pour les fins de la Directive, l'article 2 précise que le Secrétariat de la Commission fait partie de la Section juridictionnelle.

[90] Sachant cela, la personne bien renseignée qui étudierait la question de façon réaliste et pratique n'éprouverait pas une crainte raisonnable de partialité du fait que la DCE poursuit madame Legault devant le Tribunal pour manquement déontologique, en même temps que cette même DCE défend devant la Cour supérieure la légalité d'une ordonnance que le Tribunal a rendue à sa demande.

[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 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 Mme Legault sur ce point doit être rejeté.

**LA TAXATION D'UN ÉTAT DE FRAIS DE JUSTICE PAR LA COMMISSION CONSTITUE-T-ELLE UNE MANIFESTATION D'UN ABUS DE DROIT ET DE PROCÉDURE À L'ENDROIT DE MME LEGAULT, COMPROMETTANT LE DROIT DE CELLE-CI À UN PROCESSUS ÉQUITABLE ET PORTANT ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ DU SYSTÈME DE JUSTICE DANS SON ENSEMBLE?**

[95] Nous reproduisons les paragraphes de la demande remodifiée de madame Legault portant sur cette question :

« VIII. LA TAXATION ABUSIVE D'UN ÉTAT DE FRAIS DE JUSTICE PAR LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

65.4. Le 2 juillet, les procureurs de la mairesse ont reçu une décision d'une greffière adjointe de la Cour d'appel en vertu de laquelle l'état des frais produits par la Commission municipale du Québec était déclaré vérifié, le tout tel qu'il appert de la décision datée du 29 juin 2020 produite au soutien des présentes comme pièce AGL-18;

65.5. Cette décision faisait suite à la notification d'un état des frais de justice daté du 9 mars 2020 par les procureurs de la Commission municipale du Québec, qui sont également les procureurs de la DCE en l'espèce, dans lequel on exigeait le paiement d'une somme de 1827,01 \$ par la mairesse;

65.6 Dès le lendemain, les procureurs de la mairesse ont indiqué par courriel à l'un des procureurs de la Commission municipale du Québec que les éléments contenus dans l'état des frais n'étaient pas des frais de justice payables par la mairesse, le tout tel qu'il appert du courriel produit au soutien des présentes comme Commission municipale pièce AGL-19;

65.7 Dans ce même courriel, les procureurs de la mairesse indiquaient à la Commission municipale du Québec qu'elle devrait s'adresser directement à la municipalité afin d'être payée, le tout dans la mesure où les frais de défense sont acquittés par cette dernière en vertu des dispositions claires du *Code municipal du Québec*. RLRQ c. C-27.1;

65.8 Malgré ce qui précède, la Commission municipale du Québec a persisté dans son intention de faire vérifier par la Cour d'appel un état de frais justice manifestement inexact et mal fondé en fait et en droit;

65.9 La décision du 29 juin 2020 de la Cour d'appel démontre qu'à peine 18 % des frais réclamés par la Commission municipale du Québec étaient effectivement dus (soit 339,44 \$ plutôt que 1827,01 \$);

65.10 La preuve démontre que la Commission municipale du Québec a refusé de s'adresser directement à la municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides pour obtenir la modeste somme à laquelle elle a droit. Pour plutôt tenter d'exercer une pression additionnelle sur la mairesse en obtenant un jugement portant sur la vérification d'un état des frais de justice;

65.11 Cette façon d'agir oblige la mairesse à constamment faire valoir des droits, pourtant clairs, que la Commission municipale du Québec se borne à ne pas vouloir reconnaître;

65.12 Cette nouvelle manifestation de l'acharnement de la Commission municipale du Québec à l'égard de la mairesse démontre, une fois de plus, que le présent dossier

constitue un cas évident d'abus de droit et de procédure qui devrait mener un tribunal impartial et indépendant à conclure que les présentes procédures en déontologie municipale ne peuvent se continuer sans compromettre le droit de la mairesse à un processus équitable et sans porter atteinte à l'intégrité du système de justice dans son ensemble; »

[96] En principe, dans le cadre d'une demande en justice, la partie qui succombe doit assumer les dépens. Or, les deux parties en présence devant la Cour supérieure et la Cour d'appel sont Mme Legault et la Commission. La Municipalité de Sainte-Lucie-des-Laurentides n'est pas une partie dans le débat judiciaire qui les oppose.

[97] On peut se demander en vertu de quel principe ou de quelle règle de droit judiciaire la DCE, au nom de la Commission, aurait pu « s'adresser directement à la Municipalité afin d'être payée », alors que la Municipalité n'est pas partie dans l'instance.

[98] Le Code de procédure établit ce qui suit en matière de paiement des frais de justice :

« 344. La partie qui a droit au paiement de frais de justice les établit suivant les tarifs en vigueur. Elle notifie l'état des frais à la partie qui les doit, laquelle dispose d'un délai de 10 jours pour notifier son opposition.

S'il y a opposition, l'état des frais est soumis au greffier pour vérification, lequel peut, pour en décider, requérir une preuve par déclaration sous serment ou par témoin que les frais ont été engagés. En appel, la vérification des frais de justice est faite par le greffier de la Cour d'appel.

Une fois l'état établi, une partie peut en demander l'homologation au greffier. La décision du greffier peut faire l'objet d'une révision dans les 10 jours par le tribunal ou, le cas échéant, par un juge d'appel. L'huissier peut aussi, dans les 10 jours de la connaissance de la décision, en demander la révision pour les frais qui le concernent.

La décision sur la vérification ou l'homologation des frais de justice donne lieu à exécution suivant les règles de l'exécution provisoire. »

(Nous soulignons)

[99] Madame Legault invoque les « dispositions claires du *Code municipal du Québec* » quant à son droit de faire assumer ses frais de défenses par la Municipalité.

[100] Elle prétend que la Commission doit adresser son état des frais de justice directement à la Municipalité parce que celle-ci a l'obligation d'assumer ses frais de défense. Le Tribunal convient que la Municipalité doit assumer cette obligation auprès de Mme Legault, mais sous réserve de son droit de lui en réclamer le remboursement dans certains cas. Il faut aussi distinguer le cas où la Municipalité assume la défense de l'élu de celui où l'élu l'assume lui-même et demande le paiement des frais raisonnables.

[101] Il importe ici de citer le texte des articles 711.19.1 et 711.19.2 du *Code municipal du Québec* :

« **711.19.1.** Toute municipalité doit:

1° assumer la défense d'une personne dont l'élection comme membre du conseil de la municipalité est contestée ou qui est le défendeur ou l'intimé dans une procédure dont est saisi un tribunal et qui est fondée sur l'allégation de l'inhabilité de la personne à exercer la fonction de membre du conseil, de fonctionnaire ou d'employé de la municipalité ou d'un organisme mandataire de celle-ci;

2° assumer la défense ou la représentation, selon le cas, d'une personne qui est, soit le défendeur, l'intimé ou l'accusé, soit le mis en cause, dans une procédure dont est saisi un tribunal et qui est fondée sur l'allégation d'un acte ou d'une omission dans l'exercice des fonctions de la personne comme membre du conseil, fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'un organisme mandataire de celle-ci;

3° assumer la défense d'un membre du conseil qui fait l'objet d'une demande en vertu de l'article 312.1 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2).

Si la personne assume, elle-même ou par le procureur de son choix, cette défense ou représentation, la municipalité doit en payer les frais raisonnables. La municipalité peut toutefois, avec l'accord de la personne, lui rembourser ces frais au lieu de les payer.

**711.19.2.** La personne pour laquelle la municipalité est tenue de faire des dépenses, en vertu de l'article 711.19.1, doit, sur demande de la municipalité, lui rembourser la totalité de ces dépenses ou la partie de celles-ci qui est indiquée dans la demande, dans l'un ou l'autre des cas suivants:

1° l'acte ou l'omission de la personne, dont l'allégation a fondé la procédure, est une faute lourde, intentionnelle ou séparable de l'exercice des fonctions de la personne;

2° le tribunal a été saisi de la procédure par la municipalité ou par un tiers à la demande de cette dernière;

3° la personne, défenderesse ou accusée dans la procédure de nature pénale ou criminelle, a été déclarée coupable et n'avait aucun motif raisonnable de croire que sa conduite était conforme à la loi.

En outre, si la municipalité fait les dépenses visées au premier alinéa en remboursant les frais de la défense ou de la représentation que la personne assume elle-même ou par le procureur de son choix, l'obligation de la municipalité cesse, à l'égard de la totalité des frais non encore remboursés ou de la partie de ceux-ci que la municipalité indique, à compter du jour où il est établi, par une admission de la personne ou par un jugement passé en force de chose jugée, qu'est justifiée la demande de remboursement prévue au premier alinéa ou la cessation de remboursement prévue au présent alinéa.

Les premier et deuxième alinéas s'appliquent si la municipalité est justifiée d'exiger le remboursement prévu au premier alinéa et, le cas échéant, de cesser en vertu du deuxième d'effectuer des remboursements. Ils ne s'appliquent pas dans le cas visé au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 711.19.1. »

[102] Revenons à la procédure prévue pour les frais de justice. Constatons d'abord que la Municipalité n'assume pas la défense de madame Legault, mais en paie les frais raisonnables. Madame Legault a choisi ses propres procureurs, même s'ils sont payés par la Municipalité.

[103] Dans le cas de la taxation d'un état des frais, c'est madame Legault qui peut déposer un avis d'opposition en cas de notification d'un état des frais de justice, car c'est elle qui est partie et qui doit, en vertu du *Code de procédure civile*, les assumer.

[104] Si la DCE notifie un état des frais à la Municipalité, comment cette dernière peut-elle s'y opposer alors qu'elle n'est pas partie? Comment peut-elle contester l'état notifié? Seuls les procureurs de madame Legault sont en mesure de le faire.

[105] Il n'y a rien d'abusif à ce que la DCE notifie l'état des frais à madame Legault, puisque cette dernière pourra par la suite réclamer de la Municipalité qu'elle paie les frais ou qu'elle lui rembourse. Le Tribunal n'y voit aucun signe d'acharnement ou de mauvaise foi de la Commission ou de la DCE à l'égard de madame Legault. D'ailleurs, la procédure d'opposition prévue au *Code de procédure civile* a permis aux procureurs de madame Legault de s'opposer et de faire réviser l'état des frais à la baisse : 339,44 \$ plutôt que 1 827,01 \$.

[106] De plus, si l'état des frais était notifié directement à la Municipalité et que cette dernière payait sans opposition, quelle serait la réaction de madame Legault si, plus tard, la Municipalité lui réclame le remboursement de ses frais de défense? Lui reprochera-t-elle le défaut de s'être opposée à une « taxation abusive »?

[107] En ce qui concerne le montant réclamé au départ, M<sup>e</sup> Robitaille, de la DCE, a tenu à reconnaître qu'il avait commis une erreur, mais de bonne foi. Il n'y a pas lieu de retenir les reproches d'abus de droit et d'acharnement qu'y voit madame Legault.

[108] Enfin, même si le Tribunal en était arrivé à la conclusion qu'il y a eu demande de taxation abusive de la DCE, cet élément ne justifie aucunement l'arrêt des procédures.

### **SI UNE DES QUESTIONS PRÉCÉDENTES REÇOIT UNE RÉPONSE POSITIVE, LE TRIBUNAL DOIT-IL ORDONNER L'ARRÊT DES PROCÉDURES EN DÉONTOLOGIE VISANT MME LEGAULT?**

[109] L'arrêt des procédures est une mesure exceptionnelle imposée dans des cas très rares<sup>31</sup>, des cas où les procédures sont oppressives, injustes au point qu'elles portent atteinte à l'équité du procès, qu'elles sont contraires à l'intérêt de la justice. La personne qui demande l'arrêt des procédures doit s'acquitter d'un lourd fardeau de preuve<sup>32</sup>, fardeau qui n'a pas été rempli ici.

---

<sup>31</sup> *R. c. Babos*, [2014] 1 R.C.S. 309, paragraphes 31 et 32, arrêt cité par les procureurs de Mme Legault.

<sup>32</sup> *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 SCS 44, paragraphes 116 à 120.



[110] Aucun des éléments de fait ou de droit soulevés au soutien de la demande d'arrêt des procédures n'a été retenu par le Tribunal.

[111] De plus, s'il est nécessaire de le préciser, même en les considérant comme avérés, aucun de ces éléments ne représente un caractère de gravité justifiant l'arrêt des procédures.

**CONCLUSION**

[112] Pour les motifs exprimés précédemment, la demande remodifiée en déclaration d'abus et en arrêt des procédures est donc rejetée.

**PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :**

- **REJETTE** la demande préliminaire en déclaration d'abus et en arrêt des procédures.

---

DENIS MICHAUD, vice-président  
Juge administratif

DM/II

Audience tenue les 14 et 15 juillet 2020

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