

DUNTON RAINVILLE AVOCATS

PROCÉDURE - n.f. – 1344; de procéder 1. vx Manière de procéder pour aboutir à un résultat. [...]

Le Nouveau Petit Robert, 2004.

Chambly:

La cour d'appel casse le jugement de la cour supérieure ayant déclaré ses élus inhabiles à siéger

Par Me Jean Rochette

Il s'agit de l'arrêt rendu le 19 décembre 2007 dans *Bourbonnais et al c. Parenteau*¹. Le banc était composé des juges Jean-Louis Baudoin, Jacques Chamberland et Marie-France Bich. Les motifs ont été exprimés par le juge Chamberland, auxquels ont souscrit ses collègues.

Le 30 janvier 2001, l'intimé a intenté contre les appelants une action en déclaration d'inhabilité en vertu de l'article 308 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM)². À l'époque, les appelants formaient l'ensemble du conseil de la Ville de Chambly. L'appelant Bourbonnais était le maire. Les appelants Ouellet, Beauregard, Grégoire, Demeules, Moquin et Houle étaient conseillers. Les appelants Ouellet, Beauregard, Moquin et Houle le sont encore suite à l'élection municipale générale de 2005.

Devant la Cour supérieure, les faits et les pièces ont en grande partie fait l'objet d'admissions. L'intimé n'a produit aucun témoin. En défense, pour compléter ces admissions, les appelants ont fait entendre le

directeur général de la ville de l'époque et ont ensuite tous témoigné. Le témoignage principal a été rendu par l'appelant Bourbonnais. Les autres ont corroboré sa déposition, y ajoutant certains éléments à l'occasion. L'intimé n'a pas présenté de contre-preuve.

Dans son action, l'intimé a allégué plusieurs motifs. Il a invoqué que l'appelant Houle aurait fait une déclaration incomplète de ses intérêts pécuniaires sachant qu'elle l'était³, que l'appelant Moquin aurait détenu un intérêt pécuniaire particulier non divulgué au moment où le conseil a remboursé certaines dépenses liées à un déplacement à Toronto⁴, que l'un ou l'autre des appelants aurait détenu un intérêt pécuniaire particulier non divulgué dans l'achat, par le conseil, de billets de participation à des activités de financement d'organismes communautaires, que l'un ou l'autre des appelants aurait détenu un intérêt pécuniaire particulier non divulgué lorsque le conseil a été amené à entériner l'achat des billets postérieurement à la tenue de l'activité dans certains cas, que l'un ou l'autre des appelants aurait commis une inconduite en profitant sciemment de son poste pour se procurer des billets de participation⁵ et que l'un ou l'autre des appelants aurait commis une inconduite en profitant sciemment de son poste pour procurer des billets à son conjoint.

¹ 500-09-016927-063 (505-05-006695-016)

² L.R.Q., c. E-2.2

³ a. 303 (1^o) et 357, LERM

⁴ a. 303 (2^o) et 361, LERM

⁵ a. 306 LERM

LA FORCE D'UNE PASSION

Ces activités étaient organisées par les organismes ou encore des tournois de golf de municipalités voisines. Sauf pour ces tournois de golf, les résolutions du conseil mentionnaient que les appelants étaient accompagnés de leur conjoint. Dans certains cas, la participation à l'événement n'a fait l'objet d'une autorisation que postérieurement à la tenue de l'activité.

Dans son jugement rendu en date du 26 juin 2006, la juge Claudine Roy de la Cour supérieure a rejeté les motifs invoqués par l'intimé sauf celui voulant que l'un ou l'autre des appelants aurait commis une inconduite en profitant sciemment de son poste pour se procurer des billets de participation, mais uniquement dans les cas des tournois de golf des municipalités voisines, et sauf celui voulant que l'un ou l'autre des appelants aurait commis une inconduite en profitant sciemment de son poste pour procurer des billets à son conjoint.

La juge Roy a considéré que les résolutions du conseil n'avaient pas eu pour effet de procurer aux élus une somme d'argent ou de les rendre susceptibles d'en recevoir une puisque c'est la ville qui achète les billets et non les élus personnellement, ce à titre d'aide à la « poursuite, sur son territoire et ailleurs, d'œuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture scientifique, artistique ou littéraire, de formation de la jeunesse et généralement de toute initiative de bien-être social de la population » en vertu du sous-paragraphe (a) de l'ancien paragraphe 2 de l'article 28 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV)⁶ (devenu le paragraphe 2° de l'article 91 de la *Loi sur les compétences municipales*⁷). Malgré cela, la juge a considéré que les appelants ont profité sciemment de leur poste pour commettre une inconduite en achetant les billets pour participer aux tournois des municipalités voisines et pour que leur conjoint les accompagne à certaines des activités. En ce qui concerne les tournois de golf, elle a estimé qu'il y avait absence totale de preuve relativement aux bénéficiaires des profits générés ce qui ne démontrait donc pas, selon

elle, que les appelants poursuivaient la fin municipale prévue au sous-paragraphe (a) de l'ancien paragraphe 2 de l'article 28 LCV. Quant aux frais reliés à la participation des conjoints, elle a rappelé que ce n'est qu'exceptionnellement que de telles dépenses peuvent être considérées comme une dépense encourue pour le compte de la municipalité. Elle a estimé qu'en l'espèce, il n'y avait pas de preuve que les activités nécessitaient la présence des conjoints pour représenter la ville. Sur le tout, puisqu'il n'y avait pas eu de mauvaise foi, la juge a considéré qu'une déclaration d'inhabilité d'un an était appropriée.

Ainsi, en Cour d'appel, le débat a porté sur les deux questions suivantes, énoncées par le juge Chamberland⁸:

- 1) Les appelants ont-ils commis une inconduite, au sens de l'article 306 LERM, en achetant, à même le budget de la municipalité, plutôt qu'à même leur allocation de dépenses, des billets leur permettant de participer aux tournois de golf des municipalités avoisinantes ?
- 2) Les appelants ont-ils commis une inconduite, au sens de l'article 306 LERM, en achetant, à même le budget de la municipalité plutôt qu'à même leur allocation de dépenses, des billets permettant à leur conjoint de les accompagner à certaines activités ?

Avant d'aborder ces deux questions, le juge Chamberland a clarifié ce qu'est l'inconduite réprimée par cet article 306 LERM. Partant de l'arrêt également rendu par la Cour d'appel en 1995 dans *Fortin c. Gadoury*⁹, il a rappelé ce qui suit des motifs du juge Claude Bisson¹⁰:

« Une inconduite, c'est tout geste posé par un membre d'un conseil municipal qui se détache de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique.

⁶ L.R.Q., c. C-19

⁷ L.R.Q., c. C-471

⁸ Par. 20

⁹ J.E. 95-795

¹⁰ Par. 24

Même si un élu municipal est de bonne foi et que les gestes qu'il a posés ne constitue pas une manœuvre frauduleuse, l'objectif de l'article 306 est de faire en sorte que le membre du conseil municipal ne puisse se placer dans une situation où il doit choisir entre son intérêt personnel – ou l'intérêt de quelqu'un qui lui est proche – et celui de l'ensemble des citoyens ».

Le juge Chamberland a ensuite fait état des deux courants d'interprétation dans la jurisprudence subséquente :

« [26] D'un côté, certains estiment que le terme désigne un acte de malversation ou l'abus de confiance et qu'en conséquence, au-delà du manquement à la norme, il faut une preuve que l'élu s'est avvantagé ou a cherché à le faire en posant l'acte reproché^[7]. En somme, la règle posée par l'article 306 LERM serait là pour réprimer la corruption municipale et non pas la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative^[8].

[27] De l'autre, il y a ceux qui distinguent s'il s'agit de malversation et d'abus de confiance ou d'inconduite. Le caractère de lucre, de bénéfice et, plus généralement, d'escroquerie serait rattaché aux premiers, alors que l'inconduite serait une fraude à la loi qui peut ne pas amener de bénéfice pour celui ou celle qui s'en rend coupable^[9]. En somme, la règle posée par l'article 306 LERM aurait été conçue non seulement pour réprimer la corruption municipale, mais également la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative. ».

^[7] Par exemple, M. le juge Banford dans *Rocheford c. Dallaire*, J.E. 99-334, alors qu'on reprochait au maire d'avoir demandé au notaire chargé de la préparation d'un contrat d'insérer certaines clauses susceptibles d'ajouter aux obligations de la municipalité, et ce, sans l'appui d'une résolution formelle du conseil municipal ; M^{me} la juge Roy dans *Carignan c. Deschamps*, J.E. 2004-1603 alors qu'on reprochait à la mairesse Deschamps d'avoir demandé une indemnité pour le remboursement de frais d'avocats en s'appuyant sur des notes d'honoraires incomplètes et d'avoir autorisé le versement de l'indemnité avant l'expiration du délai prévu au règlement.

^[8] Comme la Cour l'écrivait dans *Labrosse c. Ville de Montréal-Est*, [1986] R.J.Q. 229, 235.

^[9] Par exemple, M. le juge Allard dans *Teasdale-Lachapelle c. Pellerin*, J.E. .98-2383, ce qui l'amène à qualifier d'inconduite le fait pour le défendeur d'avoir manqué aux pouvoirs et obligations que lui impose l'article 52 LCV à titre de maire, et ce, même s'il ne devait tirer aucun bénéfice de cette inconduite. Il faut dire que, dans cette affaire, M. le juge Allard avait déjà conclu que le défendeur avait bénéficié de l'article 304 LERM. Le 5 février 1999, sur requête, la Cour rejetait sommairement l'appel (C.A. Québec, 200-09-02322-987, jj. LeBel, Dussault et Letarte ad hoc) ; M. le juge Alain dans *Le Procureur général du Québec c. Léon Simard et al.*, REJB 2000-21 359, estime qu'il est erroné d'affirmer que l'article 306 LERM ne vise pas à réprimer la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative.

Puis, le juge Chamberland s'est prononcé comme suit :

« [28] Il est souhaitable de mettre un terme définitif à la controverse. Selon moi, l'article 306 LERM a été conçu pour réprimer la corruption municipale et non pas la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative. Au-delà du manquement à la norme, il faut donc une preuve que l'élu s'est avvantagé ou a cherché à le faire en adoptant la conduite qu'on lui reproche. L'article 306 LERM précise, en effet, que l'élu doit avoir « [profité] de son poste » pour commettre l'inconduite. Il ne s'agit donc pas d'une simple inconduite dans l'exercice des fonctions rattachées au poste occupé, il s'agit d'une inconduite que l'élu commet en profitant de sa situation.

[29] Je reformulerais donc ainsi la définition de l'expression inconduite qu'en donnait M. le juge Bisson dans l'arrêt *Fortier c. Gadoury*, précité : une inconduite, au sens de l'article 306 LERM, est tout geste posé par un membre du conseil municipal qui s'éloigne de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique et qui est posé en vue de lui procurer, directement ou indirectement, un avantage matériel ou moral. ».

Quant aux questions en litige, voici comment le juge Chamberland a disposé de celle relative aux tournois de golf des municipalités avoisinantes :

« [30] Ici, et ceci dit avec égards pour la juge de première instance, j'avoue avoir de la difficulté à comprendre comment elle peut conclure à une inconduite de la part des appelants après avoir décidé, relativement aux mêmes tournois de golf, que l'achat de

billets permettant d'y participer représentait une dépense légitime pour la ville, dépense dans laquelle un élu, même s'il participait à l'événement, n'avait pas d'intérêt pécuniaire particulier.

[31] Il me semble qu'à partir du moment où les frais relatifs à la participation de certains de ces représentants, élus ou non, aux tournois de golf organisés par les villes avoisinantes constitue une dépense légitime pour la ville (ici, au sens du sous-paragraphe 2a) de l'article 28 LCV, alors en vigueur), il n'est plus possible de conclure à inconduite, au sens de l'article 306 LERM, de la part des élus qui participent à l'événement, à moins qu'il y ait abus, ce qui n'est pas le cas ici. En l'espèce, la juge de première instance a pris soin de mentionner que les appelants avaient un mandat exprès de représenter la ville aux activités visées par les 19 résolutions, y compris dans les tournois de golf des villes avoisinantes.

[32] La faille du raisonnement dans le jugement de première instance vient probablement du fait qu'après avoir conclu que l'achat de billets pour participer à un spectacle ou à un tournoi de golf constitue une dépense que la ville est autorisée à faire (parce que s'agissant d'une forme d'aide à des œuvres ou initiatives visées par le sous-paragraphe 2(a) de l'article 28 LCV), il statue que la preuve ne démontre pas à qui les villes avoisinantes devaient distribuer les profits générés par ces événements.

[33] Non seulement cette affirmation contredit-elle la conclusion précédente, mais en plus, et ceci dit avec égards, elle est manifestement erronée. La preuve est claire et abondante. À l'instar du tournoi de golf de la ville de Chambly, les fonds amassés lors des tournois de golf des villes avoisinantes servent au financement d'organismes communautaires. ».

Après avoir examiné plus en détails cette preuve claire et abondante, notamment les admissions en ce sens, le juge Chamberland a conclu ainsi :

« [38] Il me semble donc clair que l'achat, par la ville, de billets permettant à quelques-uns de ses représentants élus de participer aux tournois de golf des villes avoisinantes constitue une dépense légitime (selon le paragraphe 2 de l'article 28 LCV, alors en vigueur) puisque, ce faisant, selon la preuve, la ville aide ainsi des œuvres ou des initiatives visant le bien-être de la population, ce qu'elle peut faire sur son propre territoire et ailleurs. Partant, la juge de première instance ne pouvait pas, selon moi, conclure que les appelants commettaient une inconduite en se procurant, à même le budget de la municipalité, des billets leur permettant de participer à ces tournois.

[39] Il en eut été autrement s'il y avait eu abus de la part des appelants, par exemple dans le nombre de tournois, le coût des billets ou la notion de villes avoisinantes. Tel n'est pas le cas ici. L'intimé reconnaît d'ailleurs la bonne foi et l'absence de malice des appelants. ».

En ce qui concerne ensuite les billets pour les conjoints, le juge Chamberland a notamment affirmé ce qui suit :

« [41] Ici encore, et ceci dit avec égards, je note une certaine contradiction dans le raisonnement de la juge de première instance. D'un côté, elle conclut que l'achat de billets permettant aux élus et à la personne qui les accompagne de participer à l'événement représente, dans chaque cas, une dépense légitime pour la ville ; de l'autre, après avoir posé la prémisse que ce n'est qu'exceptionnellement que les frais des conjoints pourront être considérés comme une dépense pour le compte de la municipalité, elle conclut à une inconduite de la part des appelants parce que, selon elle, la preuve n'a pas été faite que la nature exceptionnelle de l'activité (ou le protocole) exigeait la présence du conjoint. En d'autres mots, la dépense qui à l'origine était une dépense municipale légitime ne l'est plus.

[42] De toute façon, j'estime que la preuve ne permet pas de conclure à une inconduite de la part des appelants en ce qui a trait aux huit événements où la ville a acheté les billets permettant qu'ils soient accompagnés. ».

Tout en partageant l'avis de la juge de la Cour supérieure voulant qu'en principe, il soit inacceptable que les frais des conjoints des élus municipaux soient assumés par la municipalité, le juge Chamberland a cependant souligné que la nature exceptionnelle de l'activité ou encore le protocole justifie de faire entorse au principe. C'est ce qu'il a considéré avoir été le cas en l'espèce :

« [47] D'abord les chiffres. Il s'agit de huit événements pendant une période de près d'un an. Le chiffre est en soi modeste. Le coût des billets, selon les résolutions, varie entre 15\$ et 50\$, sauf un qui s'élève à 75\$. On ne parle donc pas de dépense somptuaire. Ensuite, il faut bien dire que tous les appelants ne participent pas à toutes les activités. De fait, seule M^{me} Ouellet semble avoir assisté à toutes ces activités ; au procès, elle expliquera avoir longtemps été la seule femme à siéger au conseil municipal et qu'à ce titre additionnel, sa présence était attendue par tous ces organismes socio-communautaires au sein desquels œuvre, selon elle, une très forte proportion de femmes. À l'inverse, M. Moquin ne semble avoir assisté qu'à un seul événement, accompagné ; M. Demeules, à deux.

[48] Ensuite la preuve. M. Bourbonnais a expliqué que les citoyens s'attendent à voir les élus municipaux accompagnés lors de certains événements ; il en a donné deux exemples, soit le souper de Noël du Club de l'Âge d'or et le souper gastronomique au profit de la Corporation touristique de la Vallée du Richelieu. La juge de première instance en aurait voulu plus ; elle dit n'avoir reçu aucune explication, autre que l'affirmation de M. Bourbonnais, justifiant que l'élu soit accompagné et que le billet de

l'accompagnateur soit payé par la municipalité. Elle aurait souhaité que des citoyens viennent appuyer le témoignage de M. Bourbonnais.

[49] Selon moi, et ceci dit avec égards pour la juge de première instance, sa conclusion résulte d'une évaluation erronée de la preuve. Il s'agissait d'une preuve non contredite, puisque l'intimé n'a pas témoigné et n'a produit aucun témoin. L'explication fournie par M. Bourbonnais est plausible et d'ailleurs plus complète que le résumé qu'en fait la juge de première instance ; il y a des événements, somme toute peu nombreux, où les citoyens s'attendent à voir les élus municipaux accompagnés et où il est de mise que l'élu municipal le soit.

[50] Non seulement la preuve n'a-t-elle pas été contredite mais, en plus, elle a été corroborée par M. Beaugard. Ce dernier, avant d'être un élu, était un bénévole très impliqué dans sa communauté. Il a expliqué comment la présence des élus municipaux était une source de motivation pour les bénévoles et que « c'était encore plus fort » quand ils venaient accompagnés.

[51] Cette preuve non contredite suffisait. Il n'était pas nécessaire, en plus, de faire entendre des citoyens. ».

Sur cette autre question, le juge Chamberland a donc terminé comme suit :

« [53] En conclusion, compte tenu du petit nombre de ces événements, de leur nature (tous, sans exception, visaient à contribuer au financement des organismes communautaires), des explications fournies par MM. Bourbonnais et Beaugard sur la nécessité d'être accompagnés à ces événements, j'estime qu'il serait abusif de conclure à une inconduite de la part des appelants au sens de l'article 306 LERM.

[54] Dans ce contexte, le fait que les appelants auraient pu utiliser leurs allocations de dépenses pour couvrir les frais de ces activités n'est pas, selon

moi, pertinent. La dépense est une dépense pour des fins municipales légitimes ou elle ne l'est pas. Ici, elle l'est - comme la juge de première instance conclut d'ailleurs. Le fait que les élus municipaux puissent utiliser leurs allocations de dépenses pour assumer personnellement cette dépense est par conséquent non pertinent. ».

Pour ces motifs, la Cour d'appel a donc accueilli l'appel, infirmé le jugement de la Cour supérieure et rejeté l'action de l'intimé. ■

Des nouvelles de Dunton Rainville

Le 1^{er} janvier dernier l'équipe de **Morin Metclafe** s'est jointe à Dunton Rainville. Notre équipe de droit des affaires, commercial et corporatif du bureau de Montréal accueille donc deux nouveaux associés, **Me Jean-Pierre Morin** et **Me Gilles Metcalfe** ainsi que **Me Fanny Gayet** et **Nancy Nantel**.

Également, le 1^{er} janvier dernier, **Me Michel Beausoleil**, à titre d'associé, et **Me Daniel Gougeon** se sont joints à notre équipe de droit public au bureau de Laval.

Me Patrice Gladu qui exerce en droit public au bureau de Montréal a été nommé associé.

Se sont également joint à Dunton Rainville :

Me Geneviève Vincent-Baril qui exerce en droit du travail et de l'emploi au bureau de Laval.

Me Marie-Claude Cénédèse qui exerce en droit des affaires, commercial et corporatif au bureau de Laval.

Me Caroline Dion qui exerce en droit public au bureau de Laval.

Dunton Rainville souligne aussi la récente assermentation de **Me Étienne Bergevin-Byette** et de **Me Élisabeth Castonguay**. Ils exercent respectivement en droit public et en droit des affaires commercial et corporatif au bureau de Montréal. ■

.....
LA PROCÉDURE est rédigée à des fins informatives et ne constitue pas un avis juridique.

Dunton Rainville S.E.N.C.R.L.