

## CHRONIQUE

# Le paiement des frais de défense en éthique et déontologie : une municipalité peut en exiger le remboursement

MORENCY, SOCIÉTÉ D'AVOCATS | Lundi, 29 mai 2017

Par Me Philippe Asselin, avocat, *Morency, société d'avocats*

Avec la collaboration de M. Nicolas Déplanche, étudiant en droit

Dans une décision rendue récemment par la Cour du Québec dans l'affaire *Municipalité de Normétal c. Dickey*, 2017 QCCQ 3637<sup>(1)</sup>, le maire d'une municipalité a été condamné à rembourser sa municipalité des frais de défense qu'elle avait assumés à l'occasion d'une plainte en éthique et déontologie devant la Commission municipale du Québec (ci-après : la « CMQ »).

## Une contestation citoyenne lourde de conséquences

À l'automne 2013, un groupe de citoyens exige, conformément à l'article 966.5 du *Code municipal du Québec*, un processus de vérification des comptes de la municipalité. Signalons que si cette vérification ne profite pas à la municipalité, la loi prévoit qu'elle sera alors à la charge des personnes l'ayant demandée.

Le 3 novembre 2013, l'un des signataires de la demande de vérification est élu maire de la municipalité. Mentionnons que son épouse était également signataire de la demande. Selon les circonstances relatées dans la décision rendue par la Cour du Québec, c'est un montant de 15 000 \$ que le nouveau maire et son épouse devaient déboursier si la vérification ne profitait pas à la municipalité.

Quelques semaines après son entrée en fonction, suite aux pressions du groupe de signataires, le nouveau maire décide de suspendre la directrice générale de la municipalité durant le cheminement de la vérification, et ce, sans avoir obtenu l'accord du conseil municipal.

Au printemps 2014, la CMQ reçoit des demandes d'enquête visant le maire qui aurait contrevenu à son code d'éthique et de déontologie. Au terme de son enquête, la CMQ rend une décision dans laquelle il est reproché au maire d'avoir effectivement enfreint son code d'éthique et de déontologie. Selon la CMQ, le maire a agi de manière abusive et dans le but de préserver ses intérêts personnels en lien avec la demande de vérification qui avait été logée par le groupe de citoyens composé, notamment, de celui-ci et de son épouse. Le maire est donc suspendu de ses fonctions pour deux mois. Mentionnons que d'autres plaintes étaient également logées contre le maire, mais que celles-ci ne sont pas retenues par la CMQ.

Suite à la décision rendue par la CMQ, la municipalité entreprend un recours judiciaire devant la Cour du Québec à l'encontre du maire pour obtenir le remboursement des frais de défense qu'elle avait assumés devant la CMQ. La municipalité réclame également les frais de défense du maire qu'elle assume afin de lui permettre de contester le recours en remboursement devant la Cour du Québec ainsi que les honoraires de ses propres avocats pour entreprendre ce recours.

## La municipalité avait l'obligation d'assumer les frais de défense du maire devant la CMQ

D'emblée, la Cour du Québec rappelle qu'en vertu de l'article 711.19.1 du *Code municipal du Québec*, la municipalité avait l'obligation légale d'assumer les coûts reliés à la défense du maire devant la CMQ. Ce constat, bien qu'il puisse paraître évident pour certains, n'est pas toujours clairement compris par tous, surtout lorsque ceux-ci sont les auteurs de la plainte en éthique et déontologie devant la CMQ.

Ce que le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes* prévoient, c'est l'obligation, en premier lieu, d'assumer les frais de défense de l'élu poursuivi dans l'exercice de ses fonctions afin d'éviter que celui-ci ait à subir un fardeau financier lorsqu'il est poursuivi pour des actes dont l'allégation est reliée à l'exercice de sa charge.

L'article 711.19.2 du *Code municipal du Québec* (article 604.7 LCV) prévoit que, sur demande de la municipalité, l'élu pour qui la municipalité est tenue d'assumer les frais de défense doit lui rembourser la totalité de ces frais dans les cas suivants :

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;

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

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.

La loi ajoute que l'obligation de la municipalité d'assumer les frais de défense cesse, à l'égard de la totalité des frais non encore remboursés ou de la partie de ceux 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.

Il est donc important de mentionner qu'il ne revient pas à la municipalité de juger ou de décider s'il est opportun d'assumer son obligation d'avancer le paiement des frais de défense ou de cesser le paiement de ceux-ci. La loi est claire : il faut une admission ou un jugement qui établit que la demande de remboursement est justifiée. Mais revenons à nos moutons!

## Les agissements effectués dans un but personnel peuvent donner lieu au remboursement

Dans l'affaire *Normétal*, la Cour du Québec devait par la suite déterminer si la municipalité pouvait récupérer les sommes qu'elle avait déboursées. La question était de savoir s'il s'agissait d'un cas de faute lourde, intentionnelle ou séparable de l'exercice des fonctions du maire. Deux critères doivent être considérés selon la Cour : la finalité de l'acte posé et sa pertinence en regard des affaires municipales.

Devant la preuve lui ayant été faite, la Cour conclut que le maire a agi dans son propre intérêt ainsi que dans celui des autres signataires de la demande de vérification, ce qui permettait à la municipalité d'être remboursée :

« Afin de déterminer si l'acte du maire est séparable de l'exercice des fonctions de la personne, le Tribunal doit analyser si les actes découlent de l'exécution par un élu des fonctions et responsabilités conférées expressément ou implicitement par la loi, ceux qui sont inhérents à sa charge et ceux qui sont en lien avec les situations dans lesquelles l'exercice de ses fonctions place l'élu.

[...]

La loi accorde une protection pour des actes et des omissions qui découlent de l'exécution honnête, normale et prévisible des fonctions municipales. Ici, les agissements du maire ne peuvent être qualifiés d'agissements inhérents à sa charge ni en lien avec celle-ci, puisqu'il s'est servi de sa fonction dans un but personnel et à des fins proscrites. »<sup>[2]</sup>

Par conséquent, le maire se voit imposer l'obligation de rembourser la municipalité d'une partie des frais de défense que cette dernière a assumés puisque, selon la Cour du Québec, il ne faut toutefois pas oublier que le maire a été blâmé pour une seule des trois plaintes dont il faisait l'objet devant la CMQ.

En ce qui concerne les frais du maire liés à la contestation de la demande de remboursement, la Cour du Québec déclare que les honoraires d'avocats du maire sont déraisonnables dans les circonstances et exige que ceux-ci soient remboursés à la municipalité.

La Cour du Québec refuse toutefois d'inclure dans la condamnation les honoraires d'avocats de la municipalité puisqu'il ne s'agit pas d'un cas d'abus de droit.

## Une avance de fonds et non un chèque en blanc

Cette décision de la Cour du Québec permet de circonscrire à nouveau l'étendue des obligations qu'impose la loi lorsqu'un élu engage des frais de représentation pour assurer sa défense. Que ce soit devant un tribunal judiciaire ou devant un tribunal administratif comme la CMQ, la municipalité doit financer la défense de l'élu. Pour reprendre les termes de la Cour du Québec dans l'affaire *Normétal*, « on pourrait dire que c'est une avance de fonds que doit octroyer la municipalité pour défendre ses élus »<sup>[3]</sup>.

L'affaire *Normétal* est également intéressante en ce qu'elle vient reconnaître l'obligation de la municipalité d'assumer les frais de représentation de l'élu qui conteste la demande de remboursement effectuée par la municipalité.

Si au terme du processus il s'avérait que l'élu a commis une faute intentionnelle, lourde ou séparable de ses fonctions, la municipalité pourra récupérer les sommes avancées, mais ne pourra réclamer les honoraires de ses propres avocats, sauf en cas d'abus de droit.

---

[1] Demande pour permission d'appeler déposée le 19 mai 2017

[2] *Municipalité de Normétal c. Dickey*, 2017 QCCQ 3637, par. 60 et 62.

[3] *Idem*, par. 53.