

L'heure juste sur les frais de défense des élus et fonctionnaires visés par des accusations criminelles.

DHC Avocats
24 mars 2014

La *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* imposent l'obligation aux municipalités d'assumer les frais de défense de leurs élus et fonctionnaires qui sont visés par une poursuite fondée sur l'allégation d'un acte ou d'une omission dans l'exercice de leurs fonctions. Selon la loi, autant l' élu ou le fonctionnaire qui est défendeur (par exemple dans le cas d'une poursuite civile en diffamation ou en dommages) que celui qui est accusé au criminel peut bénéficier de cette protection, dans la mesure toutefois où la poursuite repose effectivement sur sa conduite dans l'exercice de ses fonctions.

Traditionnellement, les tribunaux ont interprété ce régime de protection de façon favorable aux élus et fonctionnaires, assurant ainsi que ce régime de protection accomplisse son objectif d'éviter que le libre exercice de leurs pouvoirs et responsabilités ne soient indûment gênés ou influencés par la crainte de faire l'objet de procédures judiciaires, avec les conséquences financières fâcheuses qui en découlent. Par exemple, dans un des rares jugements rendu en 2006 mettant en jeu ce régime de protection dans le contexte d'accusations criminelles, la Cour supérieure avait accordé le bénéfice du régime de protection à des élus accusés de confection et usage de faux documents dans le contexte de comptes de dépenses relatifs à du kilométrage auprès d'une société paramunicipale.

Les jugements traitant de l'application du régime de protection dans des cas où des accusations criminelles sont portées contre un élu ou un fonctionnaire demeuraient néanmoins très rares depuis l'entrée en vigueur de ce régime de protection en 1996.

Le 19 décembre 2013, la Cour d'appel a confirmé un jugement de la Cour supérieure qui avait refusé le bénéfice du régime de protection à l'ex-mairesse de la Ville de Boisbriand, Mme Sylvie Berniquez St-Jean. Mme St-Jean avait été la première élue arrêtée dans le cadre de l'opération Marteau de la Sûreté du Québec le 3 février 2011, quelques mois après la publication par Radio-Canada d'un enregistrement audio d'une conversation animée entre l'entrepreneur Lino Zambito et des élus. Mme St-Jean a finalement plaidé coupable au mois de février 2014 à quelques-unes des accusations criminelles portées contre elle, à la suite de négociations avec la Couronne.

Il s'agit d'un important arrêt de la Cour d'appel où chacun des trois juges a jugé opportun de rendre ses propres motifs, même s'ils étaient tous d'accord que Mme St-Jean ne pouvait pas bénéficier du régime de protection, puisque les accusations criminelles portées contre elle ne reposent pas sur sa conduite dans l'exercice de ses fonctions.

Cet arrêt aura certainement des répercussions importantes pour tous les autres élus et fonctionnaires qui, depuis l'arrestation de Mme St-Jean en 2011, ont eux aussi été arrêtés par l'Unité permanente anticorruption et accusés au criminel.

La présente chronique aborde la question à savoir si l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Boisbriand* ferme complètement la porte au paiement par la municipalité des frais de défense pour un élu ou un fonctionnaire accusé de fraude, d'abus de confiance ou de corruption ?

Une analyse plus détaillée des motifs de chacun des trois juges de la Cour d'appel s'avère nécessaire pour répondre à cette question.

Traditionnellement la jurisprudence utilisait les critères suivants afin de déterminer si la conduite reprochée à un élu ou un fonctionnaire relevait ou non de l'exercice de ses fonctions :

- 1) la pertinence de l'acte en regard des affaires municipales, et;
- 2) le critère de la finalité de l'acte (c'est-à-dire, est-ce que l'acte a été posé dans l'intérêt ou pour le bénéfice de la municipalité ? ou au contraire dans l'intérêt ou le bénéfice personnel de l' élu ? ou d'un tiers, par exemple son parti politique ou un entrepreneur ?)

Le juge Dalphond nuance quelque peu ce dernier critère en précisant qu'il suffit que l' élu ou le fonctionnaire ait agi de façon altruiste (et non à titre purement personnel) pour conclure qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions. L' élu n'a pas à prouver spécifiquement quel est le bénéfice pour la municipalité ou l'intérêt supérieur de cette dernière qui était poursuivi lorsqu'il aurait commis l'acte ou l'omission sur lequel la poursuite est fondée : il suffit qu'il prouve le caractère

altruiste de sa conduite pour pouvoir bénéficier du régime de protection.

À notre avis, le juge Dalphond parle d'altruisme dans le sens de désintéressement (c'est-à-dire l'absence d'intérêt personnel) et pas nécessairement dans le sens de s'intéresser, se dévouer, se montrer généreux et rechercher l'intérêt d'autrui (par exemple, envers une entreprise qui a contribué au financement politique de l' élu!).

Selon le juge Dalphond, l' élu ou le fonctionnaire doit bénéficier du régime de protection, même s'il demeure un doute à savoir si toutes les conditions prévues à la loi sont remplies, tout en reconnaissant que l' élu et le fonctionnaire ont droit à l'erreur de jugement, sans que cette erreur ne les prive automatiquement du droit au régime de protection.

Cette approche a pour avantage d'éviter au conseil municipal et au juge pouvant ensuite être appelé à se prononcer sur cette question d'examiner prématurément les allégations factuelles sur lesquelles les accusations criminelles sont fondées, tout en préservant le droit de l'accusé de garder le silence (même si en principe le droit au silence ne s'applique qu'en matière criminelle et non dans une matière civile comme le débat visant à déterminer si la municipalité doit assumer ou non les frais de défense). Le juge Dalphond opte donc pour une approche pragmatique, avec tous les avantages pratiques que cela implique au niveau du bon déroulement des procédures criminelles et la simplification du débat au conseil municipal appelé à adopter une résolution face à une demande d'un élu ou fonctionnaire accusé.

Le juge Dalphond donne deux exemples de situations où à son avis un élu pourrait bénéficier du régime de protection dans le cadre d'accusations criminelles : le cas de l' élu accusé de voies de fait pour avoir repoussé un agresseur pendant une séance du conseil et le cas d'un élu accusé de négligence criminelle, par exemple dans le cas de la contamination de l'aqueduc municipal en raison de la diminution du budget de la station de traitement de l'eau potable.

Quant aux allégations de fraude, abus de confiance et corruption, le juge Dalphond utilise l'approche selon laquelle il faut se concentrer sur le geste fautif reproché (par exemple accepter une somme d'argent en échange d'un vote ou d'une influence sur l'adoption d'une résolution). Il ne faut pas conclure automatiquement que l' élu ou le fonctionnaire était dans l'exercice de ses fonctions simplement parce qu'il est possible de rattacher les circonstances générales entourant l'acte fautif à un élément pertinent aux affaires municipales. Par exemple, le fait que la corruption survienne dans le contexte de l'octroi de contrats municipaux n'est pas suffisant pour prétendre que l' élu était dans l'exercice de ses fonctions, puisqu'il n'y a rien de fautif dans le simple fait d'accorder des contrats municipaux. C'est plutôt le fait de recevoir de l'argent ou des avantages en échange d'un vote ou d'une influence sur l'adoption de la résolution octroyant le contrat qui est le geste fautif. Or, le fait de recevoir de tels avantages relève des affaires et de l'intérêt personnels de l' élu ou du fonctionnaire, et non de l'exercice de leurs fonctions municipales.

Quant au juge Hilton, celui-ci est d'avis que les accusations de fraude, corruption et abus de confiance sont nettement à l'extérieur des fonctions légitimes d'un élu municipal, en application des deux critères traditionnels (pertinence de l'acte en regard des affaires municipales et finalité de l'acte ou intérêt de la municipalité). La présomption d'innocence dont bénéficie l' élu ou le fonctionnaire face aux accusations criminelles n'est pas la présomption qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions.

Le juge Hilton reconnaît qu'un élu ou un fonctionnaire qui fait l'objet d'accusations criminelles peut néanmoins bénéficier du régime de protection s'il satisfait à son fardeau de preuve qui consiste à donner des indices *prima facie* (à première vue) qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions légitimes comme élu municipal quant aux actes ou omissions qui lui sont reprochées. Sous cet aspect, le juge Hilton suit la jurisprudence majoritaire à l'effet qu'une personne accusée au criminel ne bénéficie pas du droit au silence dans une affaire civile connexe, puisque la loi lui accorde une protection importante : son témoignage ne pourra pas être subséquemment invoqué contre elle au procès criminel (sauf en cas de poursuite criminelle pour parjure).

On constate ici une divergence entre les motifs du juge Hilton et ceux de son collègue le juge Dalphond, qui préférerait ne pas permettre au juge civil qui doit décider de la question des frais de défense d'ouvrir la boîte de Pandore et d'examiner les détails et les faits qui supportent les accusations criminelles, afin de permettre au juge civil de dégager sa propre opinion à savoir si les accusations sont fondées sur la conduite de l' élu ou du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

En effet, la nuance peut parfois être fine entre, d'une part, se prononcer sur la culpabilité criminelle de l' élu ou du fonctionnaire et, d'autre part, se prononcer sur la question de savoir si la conduite qui lui est reprochée relève ou non de ses fonctions municipales légitimes. Le fait de conclure que la conduite de l' élu ou du fonctionnaire ne relève pas de ses fonctions municipales légitimes constitue certainement le point de départ de tout raisonnement qui conduit à la culpabilité criminelle de l' élu...

Le juge Hilton accorde néanmoins beaucoup d'importance au fait que Mme St-Jean n'a pas témoigné et s'est objectée à toute preuve se rapportant aux faits sur lesquels les accusations criminelles étaient fondées. Le juge Hilton en conclut qu'elle n'a pas rempli son fardeau de donner des indices *prima facie* qu'elle agissait dans l'exercice de ses fonctions municipales légitimes quant à la conduite qui lui est reprochée. Le juge Hilton précise que Mme St-Jean n'avait pas à témoigner sur tous les éléments de sa défense éventuelle au procès criminel, mais uniquement démontrer qu'à première vue les gestes qui lui sont reprochés étaient compatibles avec ses obligations et devoirs de mairesse, c'est-à-dire que ses gestes peuvent avoir été posés pour le bénéfice de la Ville et dans l'intérêt de la Ville de Boisbriand.

Selon le juge Hilton, le fardeau de preuve de l' élu ou du fonctionnaire est relativement peu élevé, puisqu'il suffit pour l' élu de démontrer que sa conduite était compatible avec l'intérêt de la municipalité ou qu'elle pouvait être bénéfique à la

municipalité, sans avoir le fardeau de prouver que la conduite a réellement été bénéfique ou utile pour la municipalité.

Bref, s'il est concevable, possible ou s'il demeure un doute à l'effet que l' élu ou fonctionnaire pouvait être dans l'exercice de ses fonctions, le régime de protection doit trouver application. Ce n'est que lorsqu'une accusation est manifestement incompatible avec le bénéfice et l'intérêt de la municipalité que l' élu ou le fonctionnaire doit être privé du régime de protection.

La juge Bélanger est quant à elle d'avis qu'un élu accusé d'avoir commis une fraude à l'endroit de la municipalité, un abus de confiance et un acte de corruption, n'a pas le droit d'exiger que la municipalité assume ses frais de défense, sauf en cas de situation exceptionnelle. Selon la juge Bélanger, la nature même de ces accusations exclut l'application du régime de protection puisque les gestes reprochés ne peuvent avoir été posés dans l'exercice de fonctions municipales.

Les seuls exemples d'une situation exceptionnelle que la juge Bélanger mentionne dans son jugement sont les cas d'accusations criminelles frivoles, manifestement sans fondement ou déposées dans un but malveillant (dont la preuve devrait normalement incomber à l' élu ou au fonctionnaire accusé et non à la municipalité).

Le premier constat qui se dégage de cette analyse est qu'aucun des trois juges ne ferme complètement la porte à une demande de paiement des frais de défense et ce, même pour des accusations de fraude, d'abus de confiance ou de corruption.

Que ce soit en cas de doute sur le fait qu'une des conditions d'ouverture du régime pourrait ne pas être remplie, en cas de conduite altruiste ou compatible avec les fonctions municipales légitimes ou en cas d'accusations frivoles, sans fondement ou malveillantes, le régime de protection devrait s'appliquer.

Les trois juges sont d'accord que l' élu pourrait bénéficier du régime de protection s'il démontre que les actes d'accusation constituent des allégations frivoles, sans fondement ou malveillantes. Il serait toutefois difficile de faire cette preuve sans entrer dans le débat sur le mérite des accusations criminelles. La Cour d'appel ne répond pas à cette interrogation.

En effet, comment l' élu ou le fonctionnaire accusé peut-il se prévaloir de ces situations ? Doit-il ou non faire une preuve ? Quelle est la portée de cette preuve qu'il doit faire, le cas échéant ? Ces questions ne sont pas tout à fait résolues.

Le juge Dalfond adopte une approche qui ferme la porte à l'examen des faits sur lesquels reposent les accusations criminelles et qui protège le droit au silence de l'accusé. À l'inverse, le juge Hilton reproche à Mme St-Jean de ne pas avoir fait de preuve, tandis que la juge Bélanger, quant à elle, ne se prononce pas directement sur la question, tout en reconnaissant implicitement que l' élu ou le fonctionnaire pourrait faire une démonstration que les accusations criminelles ont été déposées dans un but malveillant.

La question des frais de défense des élus et fonctionnaires accusés à la suite des arrestations de l'Unité de permanente anticorruption ne semble donc pas totalement résolue. Les élus et fonctionnaires accusés après Mme St-Jean tenteront probablement de se prévaloir des exceptions identifiées par la Cour d'appel ou d'en faire valoir de nouvelles. Les tribunaux seront probablement appelés à préciser la portée de l'arrêt *Boisbriand* et à définir avec plus de clarté la preuve et les arguments que les élus et fonctionnaires accusés peuvent apporter afin de tenter de convaincre la Cour qu'ils devraient bénéficier du régime de protection.

Magazine Marché Municipal

<http://www.marchemunicipal.qc.ca/archives/item/618-l'heure-juste-sur-les-frais-de-défense-des-élus-et-fonctionnaires-visés-par-des-accusations-criminelles.html>