

Boyer c. Lavoie

2013 QCCS 4114

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE LONGUEUIL

N°: 505-05-010420-138

DATE : Le 29 août 2013

SOUS LA PRÉSIDENCE DE : L'HONORABLE JEAN-FRANÇOIS MICHAUD, J.C.S.

SYLVIE BOYER

Demanderesse

c.

MICHEL LAVOIE

Défendeur

ET

VILLE DE SAINT-RÉMI

- et -

DIRECTEUR DES POURSUITES CORIMINELLES ET PÉNALES

Mis en cause

ET

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Intervenant

JUGEMENT(requête pour déclarer provisoirement incapable un élu municipal)

[1] Une citoyenne veut faire déclarer le défendeur provisoirement incapable d'exercer la fonction de maire de la Ville de Saint-Rémi.

[2] Cette demande est la première qui est instruite en vertu de la *Loi permettant de relever provisoirement un élu municipal de ses fonctions*¹ (**Loi**) adoptée en mars 2013.

[3] La Loi prévoit que la Cour supérieure peut, si l'intérêt public le justifie, déclarer provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa charge le membre du conseil d'une municipalité qui fait l'objet d'une poursuite criminelle punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus, dans la mesure où la poursuite a un lien avec l'exercice de la fonction de l'élu et qu'elle est de nature à déconsidérer l'administration de la municipalité.

[4] Le défendeur est inculpé pour abus de confiance, fraude et complot. Au total, sept chefs d'accusation qui sont tous punissables de plus de deux ans d'emprisonnement².

[5] Selon la demanderesse, les critères établis par la Loi sont remplis et le Tribunal devrait déclarer le défendeur provisoirement incapable d'exercer la fonction de maire.

[6] Pour sa part, le défendeur plaide que la preuve déposée est insuffisante pour conclure qu'il y a un lien entre les accusations et sa fonction de maire. Il conteste aussi que l'administration de la municipalité serait déconsidérée s'il demeurerait en poste.

[7] Subsidiairement, le défendeur soutient que la Loi est inconstitutionnelle au motif que la notion d'intérêt public, qui justifierait l'intervention du Tribunal, est imprécise et repose sur une autre notion imprécise soit la déconsidération de l'administration de la municipalité. Par conséquent, la Loi serait contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans ses procédures, le défendeur invoquait d'autres moyens d'inconstitutionnalité auxquels il a renoncé lors de l'audience.

[8] Avant d'examiner plus à fond ces questions, quelques remarques.

1. REMARQUES

1.1. DISPOSITIONS PERTINENTES

[9] La Loi amende la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*³ (**LERM**) par l'ajout des articles 312.1 à 312.7.

[10] Le débat concerne principalement l'article 312.1 qui prévoit le pouvoir d'intervention de la Cour supérieure :

312.1. La Cour supérieure peut, sur requête, si elle l'estime justifié dans l'intérêt public, déclarer provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa

¹ L.Q. 2013, c. 3.

² Pièce P-1.

³ L.R.Q., c. E.2-2.

charge le membre du conseil de la municipalité qui fait l'objet d'une poursuite intentée pour une infraction à une loi du Parlement du Québec ou du Canada et punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus.

La requête peut être présentée par la municipalité, par le procureur général ou par tout électeur de la municipalité. Elle est instruite et jugée d'urgence. Avis en est transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales et à toute autre autorité responsable de la poursuite sur laquelle se fonde la requête afin de leur permettre de faire des représentations relatives à toute ordonnance nécessaire à la préservation du droit à un procès juste et équitable dans le cadre de cette poursuite.

Pour évaluer si l'intérêt public le justifie, la cour tient compte du lien entre l'infraction alléguée et l'exercice des fonctions du membre du conseil et de la mesure dans laquelle elle est de nature à déconsidérer l'administration de la municipalité.⁴

[11] Il est également utile de reproduire l'article 312.4 qui déclare que l'incapacité provisoire cesse, notamment, avec la fin du mandat de l'élu et l'article 312.6 qui oblige l'élu à rembourser son salaire et autres allocations de dépenses reçus de la municipalité s'il est déclaré coupable.

312.4. L'incapacité provisoire cesse d'avoir effet à la première des éventualités suivantes:

1° à la date à laquelle le poursuivant arrête ou retire les procédures à l'égard de tous les chefs d'accusation compris dans la poursuite ayant servi de fondement à la requête;

2° à la date du jugement prononçant l'acquittement ou l'arrêt des procédures à l'encontre de tous ces chefs d'accusation;

3° à la date à laquelle prend fin, conformément aux dispositions de la présente loi, le mandat du membre du conseil qui a cours à la date où le jugement est rendu.

312.6. Le membre du conseil déclaré coupable, par jugement passé en force de chose jugée, d'une infraction qui a fait l'objet d'une poursuite ayant servi de fondement à un jugement en déclaration d'incapacité provisoire doit rembourser à la municipalité et à tout organisme mandataire de la municipalité ou organisme supramunicipal toute somme, attribuable à la période durant laquelle il a dû cesser d'exercer ses fonctions, qu'il a reçue à titre de rémunération ou d'allocation de dépenses en vertu de la Loi sur le traitement des élus municipaux (chapitre T-11.001). Il perd également le droit à toute somme, à titre d'allocation de départ ou de transition prévue par cette loi, attribuable à la période qui précède le jugement de culpabilité et, s'il a déjà reçu de telles sommes, doit les

⁴ *Id.*

rembourser à la municipalité, sauf si elles ont été reçues avant le début du mandat au cours duquel il a dû cesser d'exercer ses fonctions.

Il doit également rembourser, le cas échéant, les dépenses faites par la municipalité dans le cadre de sa défense à l'encontre de la requête en incapacité provisoire en vertu du paragraphe 3° de l'article 604.6 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) ou du paragraphe 3° de l'article 711.19.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).⁵

1.2. OBJECTION À LA PREUVE

[12] Préalablement à l'audience, la demanderesse a voulu introduire en preuve, par le biais d'un avis selon l'article 294.1 C.p.c., un communiqué⁶ de l'UPAC⁷ émis le 14 décembre 2012 confirmant l'arrestation du défendeur et résumant les chefs d'accusation déposés contre lui.

[13] Le défendeur s'est objecté à la production de ce communiqué au motif qu'un des paragraphes comporterait un témoignage d'opinion :

En effet, l'enquête effectuée par le Service des enquêtes sur la corruption (SQ) de l'UPAC tend à démontrer que Michel Lavoie utilisait le pouvoir que lui conférait son statut de maire afin de s'assurer que des projets soient développés et construits par ses proches et partenaires d'affaires. Le maire aurait notamment modifié des règlements de zonage, manipulé des appels d'offre (*sic*) et contourné des règles d'attribution de contrats.⁸

[14] Cet extrait n'est attribué à personne en particulier mais représenterait la position de l'UPAC.

[15] Après avoir entendu les représentations des parties à l'audience, le Tribunal a pris l'objection sous réserve. Il rend maintenant sa décision sur cette objection.

[16] À sa face même, l'extrait du communiqué représente un commentaire sur le résultat de l'enquête. Les mots utilisés « tend à démontrer » et « le maire aurait » sont l'expression d'une opinion. L'opinion de l'UPAC sur la preuve recueillie ne saurait être recevable. Il ne s'agit pas d'un fait. La meilleure preuve quant aux actes reprochés demeure la production du mandat d'arrestation⁹. Tout témoignage voulant commenter ou qualifier les chefs d'accusation constitue nécessairement une opinion irrecevable en preuve.

[17] En conséquence, le Tribunal accueille l'objection.

⁵ *Id.*

⁶ Pièce P-5.

⁷ Unité permanente anticorruption.

⁸ Pièce P-5.

⁹ Pièce P-1.

1.3. LE DEVOIR FIDUCIAIRE DES ÉLUS

[18] Le législateur a adopté différentes lois qui établissent les devoirs et obligations des élus. Ces lois confirment le rôle fiduciaire des élus et sanctionnent les abus que ceux-ci pourraient commettre.

[19] À titre d'exemple, les dispositions du *Code civil du Québec*, qui traitent de l'administrateur de personne morale de droit public, s'appliquent aux élus. Ainsi l'élu :

- « doit agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale » (art. 322 C.c.Q.);
- « ne peut confondre les biens de la personne morale avec les siens » (art. 323 C.c.Q.);
- « doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations d'administrateur » (art. 324 C.c.Q.).

[20] L'article 329 C.c.Q. prévoit que le tribunal peut interdire à un administrateur, et donc à un élu, de continuer à occuper sa charge s'il est trouvé coupable d'un acte criminel comportant fraude ou malhonnêteté dans une matière reliée à la personne morale ou, en l'occurrence, à la municipalité.

[21] Cet article s'ajoute aux pouvoirs accordés aux tribunaux par la LERM de déclarer inhabile un membre d'un conseil municipal qui a été trouvé coupable d'un acte passible de deux ans d'emprisonnement¹⁰, ou qui, durant son mandat, a profité de son poste pour commettre une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite.

[22] Depuis 2010, les municipalités doivent adopter des codes d'éthique et de déontologie pour les élus et pour les employés municipaux¹¹. Ces codes doivent énoncer des valeurs, comme l'intégrité¹², et des règles afin de prévenir le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites¹³.

[23] Ce survol des différentes lois démontre que le législateur considère que les élus doivent avoir un comportement irréprochable dans l'exercice de leurs fonctions.

[24] Rappelons que les élus agissent comme fiduciaires¹⁴ des biens de la municipalité et des citoyens. Ils se doivent d'agir avec honnêteté et loyauté. Tout usage non autorisé

¹⁰ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, préc., note 3, art. 302.

¹¹ *Loi sur l'éthique et la déontologie*, L.R.Q., c. E-15.1.0.1.

¹² *Id.*, art. 4.

¹³ *Id.*, art. 5.

¹⁴ *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, par. 19; Jean HÉTU et Alain. R. ROY, *Éthique et gouvernance municipale : Guide de prévention des conflits d'intérêts*, Brossard, Publications CCH ltée, 2011, par. 1.3 et 9.2.

des fonds publics constitue un excès de compétence et une injustice grave à l'égard des contribuables¹⁵.

[25] Ces devoirs de fiduciaire des élus et l'obligation de probité qui en découle sont des principes de droit public élémentaires bien établis¹⁶.

1.4. LES OBJECTIFS DE LA LOI

[26] Alors que la probité de certains élus municipaux a été remise en cause au cours des derniers mois, le législateur est intervenu afin de préserver la confiance des citoyens envers la démocratie municipale.

[27] C'est l'objectif très clairement exprimé et partagé par les différents intervenants lors des travaux parlementaires¹⁷.

[28] Cette intervention vise une situation temporaire pour laquelle il n'y avait aucune législation.

[29] En effet, la LERM prévoit déjà qu'un élu peut être déclaré inapte à la suite de condamnations criminelles¹⁸. Toutefois, les procédures criminelles et les procédures civiles pour faire déclarer un élu inapte peuvent prendre plusieurs années. Dans l'intervalle, est-il acceptable que l'élu continue de représenter les citoyens?

[30] Bien sûr cet élu est présumé innocent mais le législateur croit que maintenir l'élu dans ses fonctions ternit l'image de la démocratie municipale et mine la confiance des citoyens envers cette institution. La probité d'un élu doit être exemplaire et le législateur a voulu rappeler ce principe en permettant de déclarer provisoirement incapable un élu. Évidemment, à certaines conditions.

2. LA CONSTITUTIONALITÉ DE LA LOI

2.1. L'IMPRÉCISION DE LA LOI

[31] Le défendeur plaide que la règle de la primauté du droit justifie de déclarer la Loi inconstitutionnelle puisqu'elle accorde un trop large pouvoir discrétionnaire au tribunal lorsqu'il est appelé à déclarer un élu incapable. Selon la Loi, le tribunal doit intervenir au nom de l'intérêt public mais cette notion serait imprécise et, par conséquent, contraire à l'article 7 de la *Charte canadienne*. L'absence de balises ne permettrait pas au tribunal d'exercer sa discrétion en vue de déterminer si l'intérêt public justifie son intervention et

¹⁵ Jean HÉTU et Alain. R. ROY, préc., note 14, par. 9.2.

¹⁶ *Angrignon c. Bonnier*, [1935] R.C.S. 38, 46 à 51.

¹⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 1^{ère} sess., 40^e légis., 29 novembre 2012, « Projet de loi n° 10 », p. 1422, 1423 et 1428.

¹⁸ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, préc., note 3, art. 302 et suiv.

empêcherait les citoyens d'être raisonnablement prévenus de l'étendue de leurs obligations.

[32] Le Tribunal rejette cette prétention.

[33] La Cour suprême enseigne que le tribunal doit « circonscrire tout le contexte interprétatif entourant la disposition attaquée »¹⁹ avant de conclure qu'une loi est d'une imprécision inconstitutionnelle. Pour ce faire, la Cour suprême a déjà considéré « l'objectif de la loi, le contenu et la nature de la disposition attaquée, les valeurs sociales en jeu, les dispositions législatives connexes et les interprétations judiciaires antérieures de la disposition »²⁰. Ce n'est donc pas un examen dans l'abstrait auquel doit se soumettre le Tribunal.

[34] De plus, la Cour suprême précise que le tribunal doit « faire preuve de retenue à l'égard des dispositions législatives qui cherchent à atteindre des objectifs de politique sociale légitime, afin de ne pas nuire à la capacité de l'État de viser et de promouvoir ces objectifs »²¹.

[35] La Cour suprême identifie également les facteurs dont le tribunal doit tenir compte pour déterminer si une loi est imprécise :

- la nécessité de la souplesse et le rôle des tribunaux en matière d'interprétation;
- l'impossibilité de la précision absolue, une norme d'intelligibilité étant préférable;
- la possibilité qu'une disposition donnée soit susceptible de nombreuses interprétations qui peuvent coexister²².

[36] La Cour suprême conclut qu'une loi n'est pas imprécise si elle offre des balises qui permettent au tribunal de tenir un débat judiciaire et une interprétation judiciaire cohérente²³.

[37] Appliquant ces enseignements, le Tribunal est d'avis que la Loi ne souffre pas d'imprécision. L'objectif non contesté de la loi, les valeurs sociales en jeu comme l'intégrité et la probité, de même que les mots utilisés à l'article 312.1 offrent un cadre suffisamment bien défini pour que les citoyens ne soient pas assujettis à une discrétion

¹⁹ *Ontario c. C.P.*, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 47; *R. c. Levkovic*, 2013 CSC 25, par. 47-48.

²⁰ *Ontario c. C.P.*, préc. note 19, par. 47.

²¹ *Ontario c. C.P.*, préc. note 19, par. 49; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, 642.

²² *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, préc. note 21, p. 627.

²³ *Ontario c. C.P.*, préc. note 19, par. 79; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, préc. note 21, p. 643.

judiciaire arbitraire. Dès lors, les citoyens sont raisonnablement prévenus des conséquences d'une conduite interdite.

[38] De plus, la notion d'intérêt public à l'article 312.1 est balisée par deux critères. Premièrement, il faut un lien entre les accusations et la fonction de l'élu. Deuxièmement, les accusations doivent être de nature à déconsidérer l'administration de la municipalité. Comme nous le verrons ci-après, ces deux critères encadrent suffisamment le débat judiciaire afin que le Tribunal détermine si son intervention est requise au nom de l'intérêt public.

[39] S'il est vrai que la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Morales*²⁴ a déclaré que la seule référence à « l'intérêt public » n'était pas suffisamment précise et contraire à la *Charte canadienne*, les faits dans cette affaire sont clairement distincts du présent cas.

[40] Dans *Morales*, il était question d'une violation aux droits et libertés ce qui n'est pas le cas ici. De plus, contrairement à la Loi, la notion d'intérêt public ne comportait aucune balise législative.

[41] Par ailleurs, l'argument du défendeur repose sur l'article 7 de la *Charte canadienne* :

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

[42] Pour que cet article puisse s'appliquer, encore faut-il qu'il y ait eu démonstration d'une violation du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne.

[43] La Cour suprême a résumé le fardeau de preuve qui repose sur le réclamant qui invoque l'article 7 de la *Charte canadienne*²⁵ :

[...] Le réclamant a donc le fardeau de prouver deux éléments : premièrement, qu'il a subi ou qu'il pourrait subir une atteinte à son droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; deuxièmement, que cette atteinte ne respecte pas ou ne respecterait pas les principes de justice fondamentale.

[44] Dans la présente affaire, le défendeur n'a ni allégué ni démontré qu'il subissait une atteinte à son droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de sa personne.

[45] En conclusion, la Loi n'est pas imprécise puisque son libellé est intelligible et permet un débat judiciaire de même qu'une interprétation judiciaire cohérente. Le pouvoir judiciaire conserve les moyens de contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

²⁴ [1992] 3 R.C.S. 711.

²⁵ *Charkaoui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2007] 1 R.C.S. 350, 368.

[46] Par conséquent, l'argument du défendeur que la Loi est inconstitutionnelle n'est pas retenu.

2.2. LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

[47] Bien que le défendeur n'invoque plus que la Loi est inconstitutionnelle au motif qu'elle irait à l'encontre de la présomption d'innocence prévue à l'article 11d) de la *Charte canadienne*, il soutient néanmoins que le Tribunal doit en tenir compte dans son analyse des critères de l'article 312.1.

[48] Le Tribunal est d'avis que la présomption d'innocence n'a aucune application au présent recours.

[49] La Cour suprême a conclu que la présomption d'innocence ne s'applique qu'à des infractions comportant des conséquences pénales comme l'emprisonnement ou une amende²⁶. Ce n'est pas le cas en vertu de la Loi.

[50] La nature civile du présent recours ne fait aucun doute. La Cour d'appel a d'ailleurs déjà confirmé que la déclaration d'incapacité a une conséquence civile, c'est-à-dire qu'elle mène à l'incapacité de remplir un mandat²⁷. C'est d'ailleurs la seule sanction prévue par la Loi puisque l'élu continue de recevoir son salaire durant son incapacité provisoire. Il devra le rembourser s'il s'avérait coupable des accusations criminelles déposées contre lui. Il n'y a donc aucune conséquence de nature pénale.

[51] De plus, une déclaration d'incapacité en vertu de la Loi ne peut être interprétée comme un jugement sur la culpabilité de l'élu. Le Tribunal n'est aucunement appelé à se prononcer sur le mérite des accusations criminelles.

[52] Bref, la présomption d'innocence ne doit pas être considérée dans l'application de la Loi.

3. L'INCAPACITÉ PROVISOIRE D'EXERCER TOUTE FONCTION COMME ÉLU

[53] Tel que le précise l'article 312.1, la décision du Tribunal doit être justifiée par l'intérêt public. Le législateur a prévu deux critères afin de guider le Tribunal :

- il faut qu'il y ait un lien entre l'infraction alléguée et l'exercice des fonctions du membre du conseil municipal;
- et que l'infraction alléguée soit de nature à déconsidérer l'administration de la municipalité.

²⁶ *R c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, 561.

²⁷ *Duhamel c. Rivard*, [1992] R.J.Q. 1217 (C.A.); *Cousineau c. Petitpas*, 1993 CanLII 4050 (QC CA); *Therrien c. Pellerin*, [1997] R.J.Q. 816 (C.A.).

[54] Avant d'examiner ces deux critères, il est nécessaire de s'attarder aux chefs d'accusation.

3.1. LES CHEFS D'ACCUSATION

[55] Le défendeur fait l'objet de sept chefs d'accusation pour abus de confiance (article 122 C.cr.), fraude (article 380 C.cr.) et complot (article 465(1)c) C.cr.)²⁸. Ces chefs concernent trois situations différentes :

- un immeuble situé au 1030, Saint-Paul;
- la caserne des pompiers;
- un immeuble situé au 81, boulevard Saint-Rémi.

[56] Les chefs d'accusation concernant le défendeur sont reproduits au long :

S.Q.-499-066100525-001

Relativement au 1030, Saint-Paul

Concernant Michel LAVOIE (001)

1. Entre le 1 septembre 2006 et le 31 mai 2007, à Saint-Rémi, district de Longueuil, étant fonctionnaire, à savoir le maire de la Ville de Saint-Rémi, a commis un abus de confiance relativement aux fonctions de sa charge, commettant ainsi l'acte criminel prévu à l'article 122 du Code criminel.

[...]

Concernant Michel LAVOIE (001), Sébastien LAVOIE (002), Dominic DORAIS (003)

3. Entre le 1 septembre 2006 et le 31 mai 2007, à Saint-Rémi, district de Longueuil, par la supercherie, le mensonge ou autre moyen dolosif, ont frustré toute personne intéressée à l'achat du terrain vacant situé dans un emplacement sur le rang St-Paul (1030 rang St-Paul) dans la municipalité de Saint-Rémi, connu et désigné comme étant une partie du lot originaire 163 au cadastre du village de Saint-Rémi, circonscription foncière de St-Jean d'une somme d'argent, d'une valeur dépassant 5 000 \$, commettant ainsi l'acte criminel prévu à l'article 380(1)a) du Code criminel.

Concernant Michel LAVOIE (001), Sébastien LAVOIE (002), Dominic DORAIS (003)

4. Entre le 1 septembre 2006 et le 31 mai 2007, à Saint-Rémi, district de Longueuil, ont comploté ensemble et avec une personne à l'emploi de la Ville de Saint-Rémi, afin de commettre un acte criminel, soit: une fraude

²⁸ Pièce P-1.

envers toute personne intéressée à l'achat du terrain vacant situé dans un emplacement sur le rang St-Paul (1030 rang St-Paul) dans la municipalité de Saint-Rémi, connu et désigné comme étant une partie du lot originaire 163 au cadastre du village de Saint-Rémi, circonscription foncière de St-Jean, commettant ainsi l'acte criminel prévu à l'article 465(1)c) du Code criminel en relation avec l'article 380 du Code criminel.

Relativement à la caserne de pompiers

Concernant Michel LAVOIE (001)

5. Entre le 1 janvier 2008 et le 30 septembre 2008, à Saint-Rémi, district de Longueuil, étant fonctionnaire, à savoir le maire de la Ville de Saint-Rémi, a commis un abus de confiance relativement aux fonctions de sa charge, commettant ainsi l'acte criminel prévu à l'article 122 du Code criminel.

Concernant Michel LAVOIE (001), Dominic DORAIS (003), Construction Dorais Inc. (004)

6. Entre le 1 janvier 2008 et le 30 septembre 2008, à Saint-Rémi, district de Longueuil, par la supercherie, le mensonge ou autre moyen dolosif, ont frustré le soumissionnaire, ayant répondu à l'appel d'offre numéro 08-458 de la Ville de Saint-Rémi pour la construction d'une caserne de pompiers d'une somme d'argent, d'une valeur dépassant 5 000 \$, commettant ainsi l'acte criminel prévu à l'article 380(1)a) du Code criminel.

Concernant Michel LAVOIE (001), Dominic DORAIS (003), Construction Dorais Inc. (004)

7. Entre le 1 janvier 2008 et le 30 septembre 2008, à Saint-Rémi, district de Longueuil, par la supercherie, le mensonge ou autre moyen dolosif, ont frustré la Ville de Saint-Rémi, d'une somme d'argent, d'une valeur dépassant 5000 \$, commettant ainsi l'acte criminel prévu à l'article 380(1)a) du Code criminel.

Relativement au 81, boulevard Saint-Rémi

Concernant Michel LAVOIE (001)

8. Entre le 1 janvier 2007 et le 31 mai 2007, à Saint-Rémi, district de Longueuil, étant fonctionnaire, à savoir le maire de la Ville de Saint-Rémi, a commis un abus de confiance relativement aux fonctions de sa charge, commettant ainsi l'acte criminel prévu à l'article 122 du Code criminel.

[57] Pour chacune des trois situations, le défendeur est accusé d'abus de confiance (chefs # 1, 5 et 8) selon l'article 122 du *Code criminel* :

122. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux fonctions de sa charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de

confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier.

[58] Relativement à l'immeuble situé au 1030, rue Saint-Paul, le défendeur est également accusé de fraude (chef #3) et d'avoir comploté avec un employé de la Ville (chef #4).

[59] Relativement à l'appel d'offres pour la construction de la caserne de pompiers, le défendeur est aussi accusé d'avoir frustré un soumissionnaire (chef #6) et la Ville (chef #7).

[60] Quant à l'immeuble situé au 81, boulevard Saint-Rémi, le défendeur est accusé d'un seul chef soit abus de confiance.

[61] Les chefs d'accusation donnent peu de détails et les pièces produites par les parties ne permettent pas au Tribunal d'en savoir réellement plus que ce qui se retrouve au mandat d'arrestation²⁹.

3.2. LIEN ENTRE L'INFRACTION ALLÉGUÉE ET L'EXERCICE DES FONCTIONS DE L'ÉLU

[62] Dans les circonstances de la présente affaire, ce critère ne pose aucune difficulté. Les chefs d'accusation #1, 5 et 8 ont trait à un abus de confiance que le défendeur aurait commis alors qu'il était maire. Il ne peut y avoir de lien plus direct. C'est de la nature même de l'acte reproché qu'il ait été commis par un fonctionnaire.

[63] De plus, le chef #4 réfère à un complot avec un employé de la Ville. Encore là, il y a un lien évident entre le statut du défendeur comme maire et cet employé.

[64] La description des chefs d'accusation est amplement suffisante pour conclure qu'il y a un lien avec l'exercice des fonctions de maire.

3.3. LA DÉCONSIDÉRATION DE L'ADMINISTRATION DE LA MUNICIPALITÉ

[65] Ce critère est de droit nouveau.

[66] Par contre, il s'approche grandement de la notion de « déconsidération de l'administration de la justice » qui se retrouve à l'article 24(2) de la *Charte canadienne* et à l'article 2858 C.c.Q. Il est difficile de penser que le législateur n'a pas voulu que les tribunaux s'inspirent de l'interprétation accordée à cette notion³⁰ pour interpréter l'article 312.1.

²⁹ Pièce P-1.

³⁰ *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *R. c. Grant*, [2009] 2 R.C.S. 353; *Houle c. Ville de Mascouche*, 1999 CanLII 13256 (QC CA).

[67] Peu importe, le Tribunal est d'avis que le test développé par la Cour suprême dans *R. c. Collins*³¹ pour déterminer ce qui déconsidère l'administration de la justice devrait également être retenu pour interpréter ce qui est de nature à déconsidérer l'administration municipale. C'est le critère de la personne raisonnable, objective et bien informée des circonstances de l'affaire. Comme le précise la Cour suprême, « la personne raisonnable est habituellement la personne moyenne dans la société, mais uniquement lorsque l'humeur courante de la société est raisonnable »³².

[68] Dans son analyse, le Tribunal doit exercer sa discrétion avec prudence et impartialité, tout en considérant les valeurs de la société³³. Il s'agit d'un examen de nature objective³⁴.

[69] Ainsi, le Tribunal doit se demander quelle serait l'opinion d'une personne raisonnable, objective et bien informée.

[70] De son étude de l'affaire, le Tribunal retient que :

- la Loi a été adoptée en vue de redonner confiance aux citoyens dans les institutions municipales;
- le défendeur est poursuivi pour abus de confiance, fraude et complot;
- le chef #4 allègue une complicité avec un autre employé de la Ville;
- le chef #7 allègue que la Ville a été frustrée d'une somme d'argent;
- les chefs d'accusation #1, 5 et 8 sont punissables d'un d'emprisonnement maximal de 5 ans et les chefs #3, 4, 6 et 7 d'un emprisonnement maximal de 14 ans;
- ces chefs d'accusation ont un lien direct avec la fonction de maire qu'occupe le défendeur;
- les chefs d'accusation remettent en question les valeurs morales du défendeur alors que ces valeurs sont essentielles à la charge d'un élu;
- les élus ont adhéré à un code d'éthique et un code de déontologie;
- les élus agissent comme fiduciaires des biens de la municipalité et des citoyens;

³¹ *R. c. Collins*, préc. note 30.

³² *Id.*, p. 282.

³³ *Id.*, p. 283.

³⁴ *R. c. Grant*, préc. note 30, p. 393.

- les élus doivent faire preuve d'une probité exemplaire dans les sphères d'activités en lien avec leur mandat.

[71] En considérant ces divers éléments, le Tribunal conclut qu'une personne raisonnable, objective et bien informée n'accepterait pas que le défendeur demeure en fonction. Son maintien déconsidérerait l'administration de la municipalité.

[72] La gravité des accusations ne fait pas de doute. À l'audience, le défendeur l'a reconnu sans hésitation. Il a également cru opportun de démissionner à titre de préfet de la MRC des Jardins-de-Napierville. Dans sa lettre de démission, le défendeur justifie sa décision « afin de ne placer d'aucune façon notre MRC dans l'embarras ou dans quelque difficulté que ce soit... »³⁵.

[73] Si la situation du défendeur n'était pas l'une de celles envisagées par le législateur au moment d'adopter la Loi, le Tribunal voit difficilement quelle aurait alors été son intention.

[74] Le procureur du défendeur a soutenu que ce critère de déconsidération municipale devait être analysé en fonction de la réalité qui est propre à la Ville de Saint-Rémi. Le défendeur aurait l'appui de la population, tel qu'en ferait foi une pétition signée par plus de 800 citoyens, et comme l'administration de la Ville de Saint-Rémi n'est pas perturbée, le Tribunal ne devrait pas intervenir.

[75] Le Tribunal ne partage par ce point de vue.

[76] Tout d'abord, des pétitions ou des sondages afin de démontrer qu'un élu est apprécié de ses concitoyens ne sont pas pertinents et ne doivent pas être considérés. La Cour suprême l'a précisé dans l'affaire *Collins*³⁶. Le Tribunal doit plutôt se faire une idée de ce qu'en penserait la société en général³⁷ par l'entremise de la personne raisonnable, objective et bien informée.

[77] Quant à la sérénité dans laquelle se déroulerait l'administration de la Ville, il s'agit d'un facteur parmi d'autres qui peut être considéré. Toutefois, dans la présente affaire, la nature et la gravité des accusations qui pèsent contre le défendeur ne justifient pas que l'on accorde de l'importance à ce facteur.

[78] Le Tribunal ajoute que l'interprétation de ce qui « déconsidère l'administration de la municipalité » ne doit pas varier d'une ville à l'autre et dépendre de la popularité du maire ou de la tolérance de ses citoyens. Le Tribunal croit plutôt que l'analyse doit être faite objectivement puisqu'il s'agit de la préservation d'une institution démocratique. L'intérêt public, qui justifie l'intervention du Tribunal, ne doit pas être un concept variable.

³⁵ Pièce P-15.

³⁶ *R. c. Collins*, préc., note 30, p. 281.

³⁷ *Id.*

[79] Le législateur a cru nécessaire de légiférer pour protéger l'intégrité des institutions municipales. Il a dosé les intérêts de la société et les droits des élus. Le Tribunal doit respecter la volonté du législateur. Néanmoins, le Tribunal rappelle qu'il s'agit d'une mesure temporaire qui n'a pas d'incidence financière.

[80] Le Tribunal conclut que l'intérêt public justifie de déclarer provisoirement incapable le défendeur.

3.4. LE FARDEAU DE LA PREUVE

[81] Ayant eu le bénéfice d'entendre les représentations des procureurs et compte tenu qu'il s'agit de l'interprétation d'une loi nouvelle, le Tribunal croit utile d'émettre quelques commentaires sur le fardeau de preuve du demandeur.

[82] Le défendeur considère que le simple dépôt des actes d'accusation n'est pas suffisant aux fins de déterminer ce qui peut déconsidérer l'administration de la municipalité. Pour lui, il faut qu'une preuve des circonstances qui ont mené aux chefs d'accusation soit faite. Autrement, le Tribunal ne serait pas en mesure d'apprécier la gravité et le sérieux des accusations. Le défendeur attire l'attention du Tribunal aux travaux de la commission parlementaire où cette question de fardeau de preuve a été discutée.

[83] Aux yeux du Tribunal, ces travaux ne lui permettent pas de tirer une inférence qui soutiendrait la position du défendeur. De toute façon, il est bien établi que ces travaux ne « peuvent jouer qu'un rôle limité en matière d'interprétation législative »³⁸.

[84] Le Tribunal est plutôt d'avis que le fardeau de preuve du demandeur variera en fonction des chefs d'accusation. À titre d'exemple, une accusation de fraude qui, à sa face même, n'établit pas de lien avec la fonction de l'élu, nécessitera probablement une preuve afin d'établir ce lien et si cette accusation déconsidère l'administration de la municipalité. Toutefois, il faut se garder d'imposer un fardeau trop lourd au demandeur puisque le législateur précise que c'est l'infraction **alléguée** qui doit déconsidérer l'administration de la municipalité. D'ailleurs, si le demandeur devait faire une preuve des circonstances qui ont mené aux chefs d'accusation, on se retrouverait à faire le procès criminel dans une instance civile. On peut imaginer tous les problèmes qui s'ensuivraient.

[85] Dans la présente affaire, aucune preuve additionnelle n'est requise en raison de la nature même des actes reprochés au défendeur.

* * * * *

³⁸ Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, p. 505; *Château, compagnie d'assurance c. Commission de la construction du Québec*, 1999 CanLII 13539 (QC CA).

[86] Le défendeur a voulu établir devant le Tribunal qu'il avait l'appui de la population de la Ville de Saint-Rémi et qu'une déclaration d'incapacité à deux mois des prochaines élections municipales ne serait pas opportune.

[87] Le Tribunal n'a pas à évaluer l'impact politique que pourrait avoir sa décision. Son seul guide est l'intérêt public. Le nombre de jours où le défendeur sera incapable n'a pas d'incidence.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[88] **ACCUEILLE** la requête introductive d'instance de la demanderesse;

[89] **DÉCLARE** le défendeur provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa charge de maire de la Ville de Saint-Rémi;

[90] **AVEC FRAIS**;

[91] **REJETTE** l'avis d'intention selon l'article 95 C.p.c. du défendeur;

[92] **AVEC FRAIS.**

JEAN-FRANÇOIS MICHAUD, J.C.S.

Me Maude Joyal-Legault
Juripop s.e.n.c.r.l.
Procureurs de la demanderesse Sylvie Boyer

Me Jean-François Gagné
Deveau, Bourgeois, Gagné, Hébert & associés pour Juripop s.e.n.c.r.l.
Procureurs de la demanderesse Sylvie Boyer

Me Mario St-Pierre
Saint-Pierre Major
Procureurs du défendeur Michel Lavoie

Me Armand Poupart
Poupart et Poupart
Procureurs de la mise en cause Ville de Saint-Rémi

Me Catherine Dumais
Procureure du mis en cause Directeur des poursuites criminelles et pénales

Me Benoît Belleau
Me Charles Gravel
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Procureurs de l'intervenant Procureur général du Québec

Dates d'audience : Les 5 et 6 août 2013