

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE LAVAL

N° : 540-17-014784-226  
450-17-008333-222

DATE : 13 juillet 2022

---

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE MARTIN F. SHEEHAN, J.C.S.

---

**540-17-014784-226**

**DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE  
(COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC)**

Demanderesse

c.

**PAOLO GALATI**

Défendeur / Demandeur en intervention forcée

et

**VILLE DE LAVAL**

Défenderesse en intervention forcée

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

Mis en cause

---

**450-17-008333-222**

**DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE  
(COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC)**

Demanderesse

c.

**GORDON BARNETT**

Défendeur

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

Mis en cause

---

**JUGEMENT**

---

**APERÇU**

[1] L'interdiction de cumuler des fonctions d'élu municipal et de représentant d'un Centre de services scolaire anglophone est-elle suspendue par l'effet du sursis d'application du Projet de loi 60 sur la réforme des commissions scolaires?

[2] En marge de cette question, le Tribunal doit également se pencher sur l'obligation d'une ville de rembourser les honoraires d'un conseiller municipal visé par une déclaration d'inhabilité et plus particulièrement, déterminer si une ville peut imposer des modalités restrictives aux avocats que le conseiller choisit pour se défendre.

**CONTEXTE****1. Le Projet de Loi 40**

[3] Le 8 février 2020, l'Assemblée nationale adopte la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation scolaire et à la gouvernance scolaire*<sup>1</sup> (le « **PL-40** »). Le PL-40 apporte des modifications importantes au système scolaire. Notamment, il abolit les Commissions scolaires francophones et anglophones administrées par des commissaires et les remplace par des Centres de services scolaires (les « **CSS** ») administrés par un conseil d'administration.

[4] L'Association des commissions scolaires anglophones du Québec a contesté la validité des modifications apportées par le PL-40 à l'égard des Commissions scolaires anglophones.

[5] Le 10 août 2020, le juge Lussier suspend l'application de l'ensemble du PL-40 à l'égard des Commissions scolaires anglophones jusqu'à ce que le jugement final soit rendu<sup>2</sup>. Le 17 septembre 2020, la Cour d'appel rejette l'appel, ce qui a pour effet de maintenir le sursis<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire*, L.Q. 2020, c. 1.

<sup>2</sup> *Quebec English School Boards Association c. Procureur général du Québec*, 2020 QCCS 2444 (requête pour permission d'appeler accueillie et appel rejeté, 2020 QCCA 1171).

<sup>3</sup> *Procureur général du Québec c. Quebec English School Board Association*, 2020 QCCA 1171.

## 2. Le Projet de Loi 49

[6] L'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>4</sup> protège le droit de vote et l'éligibilité de tout citoyen canadien aux élections fédérales ou provinciales. Par ailleurs, cet article ne s'applique pas aux élections municipales ou scolaires qui relèvent de la législature provinciale<sup>5</sup>.

[7] La *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>6</sup> limite le droit de se porter candidat lors d'une élection à toute personne légalement habilitée et qualifiée.

[8] « Cette restriction intrinsèque est claire et sans ambiguïté de sorte que le législateur peut poser des conditions pour circonscrire l'habilité et la qualification d'un candidat aux élections municipales dans les limites évidentes de tous les autres droits protégés par les Chartes. »<sup>7</sup>

[9] Au Québec, c'est la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (la « **LERM** ») qui fixe les balises pour circonscrire l'habilité et la qualification d'une personne voulant se porter candidate aux élections municipales.

[10] Les articles 300 à 307 de la LERM prévoient certaines interdictions de cumul de fonctions (à titre d'exemple, les membres du Parlement du Québec ou du Canada sont inéligibles à exercer la fonction de membre d'un conseil municipal).

[11] En novembre 2021, l'Assemblée nationale adopte la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*<sup>8</sup> (le « **PL-49** »).

[12] L'article 6 du PL-49 modifie l'article 300 de la LERM en y ajoutant une nouvelle interdiction, soit l'incapacité à la fonction d'élu municipal pour tout « membre désigné du conseil d'administration d'un centre de services scolaire francophone [un « **CSSF** »], membre élu, nommé ou désigné du conseil d'administration d'un centre de services scolaire anglophone [un « **CSSA** »] » :

**300.** Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil [municipal] qu'elle occupe la personne qui : [...]

4° a été élue alors qu'elle était préfet d'une municipalité régionale de comté élu conformément à l'article 210.29.2 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (chapitre O-9), membre désigné du conseil d'administration d'un centre de services scolaire francophone, membre élu, nommé ou désigné du conseil d'administration

<sup>4</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], art. 3.

<sup>5</sup> *Baier c. Alberta*, 2007 CSC 31, par. 39.

<sup>6</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12., art. 22.

<sup>7</sup> *Québec (Procureur général) c. Arnold*, 2015 QCCS 3369, par. 61.

<sup>8</sup> *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, L.Q. 2021, c. 31.

d'un centre de services scolaires anglophones ou membre du Parlement du Québec ou du Canada et n'a pas cessé d'occuper ce poste avant le trente et unième jour suivant la prestation de son serment comme membre du conseil, tant que dure ce cumul;

5° commence, après son élection, à occuper le poste de préfet élu conformément à l'article 210.29.2 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, de membre désigné du conseil d'administration d'un centre de services scolaire francophone, de membre élu, nommé ou désigné du conseil d'administration d'un centre de services scolaire anglophone ou de membre du Parlement du Québec ou du Canada, tant que dure ce cumul.

[Soulignement du Tribunal]

[13] L'article 136 du PL-49 précise que les personnes qui sont membres de conseils d'administration de CSSF ou de CSSA au moment de l'entrée en vigueur du PL-49 deviendront inhabiles à exercer leur fonction de conseiller municipal dans les trente jours de la sanction du projet de loi, soit le 5 décembre 2022.

[14] L'article 308 de la LERM permet à tout électeur de la municipalité, au procureur général, à la municipalité et à la Commission municipale du Québec (la « **CMQ** ») d'intenter une action en déclaration d'inhabilité contre une personne qui se porte candidat ou qui siège sur un conseil municipal.

### 3. Les défendeurs

[15] Monsieur Gordon Barnett est commissaire de la Commission scolaire Eastern Townships depuis septembre 2020. Le 1<sup>er</sup> octobre 2021, il est élu conseiller de la Municipalité de Waterville<sup>9</sup>.

[16] Monsieur Paolo Galati est président du conseil des commissaires de la Commission scolaire Sir Wilfrid Laurier depuis 2014. Il est aussi conseiller municipal de la Ville de Laval depuis 2013<sup>10</sup>.

[17] Les 7 et 16 décembre 2021, la demanderesse, Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (« **DEPIM** »), avise messieurs Barnett et Galati que leur situation les rend inhabiles à exercer la fonction de membre d'un conseil municipal en vertu de la LERM. Ils sont mis en demeure de se conformer à la loi à défaut de quoi une action en inhabilité sera intentée<sup>11</sup>. Vu le défaut des défendeurs d'obtempérer, en janvier 2022, la demanderesse dépose des demandes en déclaration d'inhabilité.

[18] Le 15 février 2022, la juge Conte accueille une demande de jonction des dossiers afin qu'ils soient entendus en même temps dans le district de Laval.

<sup>9</sup> Pièces P-2 et P-3 de la Demande en déclaration d'inhabilité visant M. Barnett (« **DDI – Barnett** »).

<sup>10</sup> Pièces P-2 et P-3 de la Demande en déclaration d'inhabilité visant M. Galati (« **DDI – Galati** »).

<sup>11</sup> Pièce P-5 de la DDI – Barnett et pièce P-5 de la DDI – Galati.

[19] Le 25 février 2022, le défendeur Galati dépose une Demande en rejet de l'action en inhabilité pour absence d'intérêt et de capacité juridique de la demanderesse (qui se décrit aux procédures comme la « Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec) »). La demanderesse réplique par une demande pour faire déclarer la demande en rejet abusive.

[20] Le 29 mars 2022, le juge Nollet fixe l'audience sur l'ensemble des requêtes aux 9 et 10 juin 2022.

[21] Messieurs Barnett et Galati plaident que l'inhabilité confirmée par l'article 300 de la LERM qui interdit de cumuler les fonctions de conseiller municipal et de membre d'un CSSA ne s'applique pas à eux puisque, à la suite du sursis émis par la Cour supérieure qui suspend l'application du PL-60 à l'égard des commissions scolaires anglophones, ils ne sont pas membres du conseil d'un CSSA, mais plutôt dirigeants d'une commission scolaire anglophone.

[22] La demanderesse plaide qu'il s'agit d'une question de sémantique et que le Tribunal devrait donner effet à l'intention du législateur qui désire éviter qu'un élu municipal se place en situation potentielle de conflit d'intérêts en cumulant des fonctions municipales et scolaires.

## **ANALYSE**

[23] La présente demande soulève deux questions principales :

23.1. Un commissaire d'une commission scolaire anglophone est-il visé par l'interdiction de siéger sur un conseil municipal qui s'applique à un membre de conseil d'administration d'un CSSA?

23.2. La ville de Laval peut-elle refuser d'assumer les honoraires de monsieur Galati au motif qu'elle les considère déraisonnables?

[24] Dans le cadre de la première question, le Tribunal doit aussi trancher la demande en rejet des défendeurs et la demande en déclaration d'abus de la DEPIM.

### **1. Un commissaire d'une commission scolaire anglophone est-il visé par l'interdiction de siéger sur un conseil municipal qui s'applique à un membre de conseil d'administration d'un CSSA?**

#### **1.1 Conclusion**

[25] Le texte de l'article 300 de la LERM, qui ne souffre d'aucune ambiguïté, ne s'applique qu'aux membres de conseils d'administration de CSSA ou de CSSF.

[26] Or, en raison du sursis d'application du PL-60 aux commissions scolaires anglophones, les défendeurs ne sont pas des membres de conseils d'administration de CSSA. Dès lors, ils ne sont pas visés par la loi et ne sont donc pas inhabiles à exercer leurs fonctions.

## 1.2 Principes juridiques

[27] La Cour Suprême du Canada rappelle que « l'interprétation des lois consiste à dégager l'intention du législateur en examinant les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie et l'objet de cette loi »<sup>12</sup>. « [L]es tribunaux n'ont pas à interpréter — et encore moins à appliquer — l'objectif sous-jacent à une disposition ou à un régime législatif; ce qu'ils doivent interpréter, c'est le texte au moyen duquel le législateur entend atteindre cet objectif ». Il faut se garder de définir l'objectif « de façon trop générale en se rappelant que l'exercice d'interprétation recherche une harmonie entre le texte de la loi et l'objectif visé, et non l'atteinte de cet objectif à n'importe quel prix »<sup>13</sup>.

[28] Ainsi, le recours aux débats parlementaires doit être envisagé avec prudence. « Aucune règle d'interprétation législative ne justifie d'émasculer une règle de droit énoncée en termes clairs sur la base de déclarations faites dans le cadre de débats parlementaires. Autrement, on accorderait plus de poids à des déclarations individuelles faites de manière spontanée qu'au texte adopté par le législateur dont on doit présumer que chaque mot a été choisi avec soin. »<sup>14</sup> Par ailleurs, le recours aux débats parlementaires peut parfois être utile pour « confirmer la justesse de l'interprétation donnée »<sup>15</sup>.

[29] Dans l'interprétation de la loi, il y a lieu de favoriser la lecture qui ne conduit pas à l'ajout de termes au texte choisi par le législateur<sup>16</sup>. Comme le soulignait avec justesse Lord Mersey, « *It is a strong thing to read into an Act of Parliament words which are not there, and in the absence of clear necessity it is a wrong thing to do* »<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> *MediaQMI inc. c. Kamel*, 2021 CSC 23, par. 37 (« **MediaQMI** ») citant avec approbation *Michel c. Graydon*, 2020 CSC 24, par. 21.

<sup>13</sup> *MediaQMI*, par. 39, citant avec approbation *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6, par. 174.

<sup>14</sup> *MediaQMI*, par. 37.

<sup>15</sup> *Id.*, par. 38.

<sup>16</sup> *Société de transport du Saguenay c. Centre de services scolaire de la Jonquière*, 2021 QCCS 3790, par. 45 (désistements d'appel et de la requête en rejet d'appel (C.A., 2022-03-11) 200-09-010423-215.); Pierre-André CÔTÉ et Mathieu DEVINAT, *Interprétation des lois*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, 2021, par. 1009.

<sup>17</sup> *Thompson v. Goold & Co.*, [1910] A.C. 409, p. 420.

## 1.3 Discussion

### 1.3.1 La demande en déclaration d'inhabilité

[30] Messieurs Barnett et Galati font valoir qu'en raison du sursis d'application du PL-60 prononcé par le juge Lussier, il n'existe actuellement aucun CSSA et aucun conseil d'administration de CSSA. Ainsi, ils plaident que l'interdiction de cumul énoncé à l'article 300 de la LERM ne peut pas s'appliquer.

[31] La demanderesse plaide plutôt que les débats parlementaires confirment que l'objectif du législateur était d'éviter qu'un élu municipal se place en situation potentielle de conflit d'intérêts ou que l'on puisse raisonnablement craindre que cet élu soit dans une situation où il doit choisir entre deux intérêts à l'égard des responsabilités inhérentes aux fonctions municipales et scolaires<sup>18</sup>.

[32] Afin d'assurer l'accomplissement de cet objectif, elle invite le Tribunal à interpréter le texte de loi afin que les termes « membre élu, nommé ou désigné du conseil d'administration d'un centre de services scolaires anglophones » comprennent un « dirigeant ou commissaire d'une commission scolaire anglophone ».

[33] Cette proposition ne peut être retenue.

[34] D'une part, l'article 300 de la LERM est clair et ne souffre d'aucune ambiguïté. Il interdit le cumul des fonctions de conseiller municipal et de membre élu, nommé ou désigné d'un conseil d'administration d'un CSSA.

[35] D'autre part, lors de l'adoption du PL-49 en novembre 2021, le législateur savait très bien que l'application du PL-40 avait été suspendue à l'égard des commissions scolaires anglophones. Or, le législateur n'a pas cru bon de préciser que l'interdiction de cumul s'appliquait aussi à des dirigeants ou commissaires d'une commission scolaire anglophone.

[36] Il aurait pu facilement le faire.

[37] À titre d'exemple, l'article 189 de la LERM ajouté par le PL-49 prévoit que : « Tout centre de services scolaire, toute commission scolaire [...] doivent permettre l'usage gratuit de leurs locaux pour l'établissement des bureaux de vote ». L'article 285.2 de la LERM mentionne : « L'affichage se rapportant à une élection est notamment permis sur les propriétés de la municipalité et sur celles du gouvernement, des organismes publics, des sociétés d'État, des centres de services scolaires et des commissions scolaires situés sur le territoire de la municipalité, sauf sur les édifices appartenant à ceux-ci ».

---

<sup>18</sup> Commission de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 42<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., vol. 45, n°110, 28 septembre 2021, 10 h 26 et après (A. Laforest), pièce P 1 et transcription des extraits, pièce P 6.

[38] La *Loi sur le protecteur national de l'élève*<sup>19</sup> prévoit à son article 64 : « Au sens de la présente loi, « centre de services scolaire » inclut une commission scolaire, avec les adaptations nécessaires »<sup>20</sup>.

[39] Comme mentionné dans l'affaire *MédiaQMI*, en présence d'une loi claire, les interventions individuelles de députés lors d'une commission parlementaire ne sont pas pertinentes.

[40] À tout événement, lorsque les interventions des députés sont considérées, celles-ci confirment que le législateur ne voulait pas étendre l'interdiction de cumul aux commissaires de commissions scolaires anglophones.

[41] En effet, conscients de l'impact du sursis émis par le juge Lussier, des élus ont proposé des amendements qui auraient éliminé toute ambiguïté quant à l'effet du sursis. On a proposé que le PL-49 soit modifié pour se lire « est également inéligible toute personne qui cumule les fonctions électives au niveau municipal et scolaire » ou qu'un conseiller municipal « ne peut exercer les fonctions d'un élu scolaire »<sup>21</sup>. Or, ces modifications n'ont pas été retenues.

[42] À plusieurs occasions, la Ministre Laforest explique clairement qu'elle préfère attendre la décision des tribunaux sur la constitutionnalité du PL 60 et qu'elle s'oppose donc aux amendements proposés :

Et il y a comme une impossibilité aujourd'hui parce que, si on prend la décision d'aller de l'avant avec la demande pour l'article 3, pour l'ajout au niveau, par exemple, du centre de services scolaire et de la municipalité, bien, je ne voudrais pas être responsable de détourner la décision de la Cour supérieure quand il y aura décision. Donc ici, on doit l'accepter tel quel. Et, suite à la décision qu'il y aura avec la cour, à ce moment-là, dans le futur, on verra comment travailler la demande.

[...]

Bien, est-ce que moi, je serais responsable de détourner la décision de la Cour supérieure par rapport à l'amendement qu'on ferait ici, dans l'article 3, ou encore je serais responsable, en fait... On a une réponse à attendre, on n'a pas le choix, il faut attendre la réponse qui sera donnée avec le projet de loi n° 40, parce qu'on ne peut pas prendre la décision ici de l'inclure dans notre article 3 et qu'après ça

<sup>19</sup> *Loi sur le protecteur national de l'élève*, L.Q. 2022, c. 17.

<sup>20</sup> Voir aussi *Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1, art. 38; *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 6; *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001, art. 10.

<sup>21</sup> Pièce JB-1.

il y aurait une autre décision qui serait prise dans le futur. On ne peut pas aller de l'avant pour ça, là<sup>22</sup>.

Oui. Bien, merci pour ces informations, en fait, mais comme on avait mentionné, hier, durant la journée, au niveau des commissions scolaires anglophones, la loi est quand même suspendue. Il y a des décisions qu'on attend. Il y a des décisions, des jugements qui se prononceront. Maintenant, c'est pour ça qu'on ne peut pas l'inclure ici, pour faire un résumé rapide de ce qu'on avait dit, hier, considérant la situation que la loi est suspendue pour les commissions scolaires anglophones. Donc, ici, on ne peut pas l'ajouter parce qu'évidemment si on l'ajoute, puis il y a une décision à l'inverse avec le projet de loi n° 40, bien, on ne peut pas l'ajouter ici. [...] On va regarder quelle décision sera rendue. Puis à ce moment-là, s'il y a lieu, on pourra prendre des décisions. Mais pour l'instant l'ajouter à l'article 3 considérant le jugement attendu, comme il devrait se faire, normalement, incessamment, on ne peut pas aller de l'avant, mais je comprends très, très bien votre préoccupation, c'est certain. On va attendre de voir qu'est-ce qui va se passer pour la loi sur les commissions scolaires anglophones<sup>23</sup>.

[43] Ainsi, on ne peut conclure que l'intention du législateur était de déclarer inhabiles les commissaires d'une commission scolaire. D'ailleurs, avant la réforme imposée par le PL-60 aucune interdiction ne s'appliquait.

[44] On peut donc penser que ce sont les modifications apportées par la réforme qui entraînent cette incompatibilité de fonction. À titre d'exemple, le PL-40 donne des pouvoirs accrus aux centres de services scolaires que n'ont pas les commissions scolaires, notamment celui de réquisitionner à titre gratuit des terrains municipaux<sup>24</sup>. Il est possible aussi que le législateur préfère attendre une décision des tribunaux à l'égard du PL-60.

[45] La demanderesse note avec raison que l'inhabilité de messieurs Barnett et Galati pourrait réapparaître si le sursis applicable au Projet de loi 60 est levé ou si le législateur précise que l'inhabilité s'applique tant aux commissaires de commissions scolaires anglophones qu'aux membres de conseil d'administration de CSSA. Ainsi, il est possible que les défenseurs ne puissent terminer leur mandat.

[46] Dans les circonstances, on peut se questionner à savoir si les démarches des défenseurs sont réellement dans l'intérêt des électeurs de Laval et de Waterloo.

[47] Néanmoins, ce questionnement n'a pas d'effet sur la conclusion juridique qui s'impose ici.

---

<sup>22</sup> Commission de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 42<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., vol. 45, n°100, 9 juin 2021, 21 h 30 (A. Laforest).

<sup>23</sup> Commission de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 42<sup>e</sup> lég., 1<sup>re</sup> sess., vol. 45, n°101, 10 juin 2021, 11 h 40 (A. Laforest).

<sup>24</sup> PL-40, art. 118.

### 1.3.2 La demande en rejet et la demande en déclaration d'abus

[48] Les défendeurs demandent le rejet de la procédure intentée par la DEPIM au motif que celle-ci n'a aucune personnalité juridique qui lui permet d'ester en justice.

[49] La DEPIM réplique par une demande pour faire déclarer les demandes en rejet abusives.

[50] Compte tenu de la conclusion à laquelle en vient le Tribunal, il n'aurait pas été nécessaire de conclure sur la requête en rejet. Néanmoins, la demande en déclaration d'abus requiert une analyse sommaire de la question.

[51] Force est de constater que l'article 308 de la LERM prévoit que c'est la « Commission municipale du Québec, conformément, le cas échéant, au premier alinéa de l'article 22 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (chapitre E-15.1.0.1) [la « **LEDMM** »] » qui peut intenter une action en inhabilité.

[52] L'article 22 de LEDMM est au même effet. C'est la CMQ qui doit intenter la déclaration d'inhabilité.

[53] La CMQ est un « un organisme de l'État » constituée en vertu de la *Loi sur la Commission municipale*<sup>25</sup> (« **LCM** »). La DEPIM est une direction au sein de la CMQ. Tel que la demanderesse le concède, elle n'a aucune personnalité juridique.

[54] La demanderesse plaide qu'en vertu de l'article 19 de la LCM, le président de la CMQ a désigné la DCE (maintenant DEPIM) comme étant responsable de l'application de la LERM et de la LEDMM<sup>26</sup>.

[55] Elle ajoute que la désignation est nécessaire en raison de la séparation requise « entre d'une part les fonctions administratives d'enquêteur et de poursuivant exercées par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale et d'autre part les fonctions juridictionnelles de décideur exercées par les juges administratifs de la division juridictionnelle de la Commission »<sup>27</sup>. Elle mentionne que la désignation utilisée « Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec) » confirme que la DEPIM agit au nom de la CMQ.

[56] Selon la demanderesse, les tribunaux ont, par le passé, accepté une désignation semblable afin d'éviter toute confusion entre la fonction de poursuivante de la CMQ et ses fonctions juridictionnelles de décideur<sup>28</sup>. Or, dans de tels cas, la désignation adoptée

<sup>25</sup> *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35.

<sup>26</sup> Pièce P-4 de la DDI – Barnett et pièce P-4 de la DDI – Galati.

<sup>27</sup> Pièce P-4 de la DDI – Barnett et pièce P-4 de la DDI – Galati

<sup>28</sup> *Langlois c. Commission municipale du Québec*, 2021 QCCS 2725 (confirmée par la Cour d'appel, 2021 QCCA 1579); *Langlois c. Commission municipale du Québec*, C.S. Montréal, 500-17-114423-208, 9 mars 2021, j. Synnott.

dans l'intitulé de la cause était « Commission municipale du Québec » et non DCE ou DEPIM.

[57] Bien qu'il ne soit pas nécessaire de trancher la question, il appert que les inquiétudes à l'égard d'un conflit d'intérêts potentiel ne permettent pas de contourner les dispositions du C.p.c. sur la désignation des parties. Seules les personnes physiques ou morales peuvent ester en justice. Une division de compagnie ou une direction d'organisme public n'a pas la capacité juridique pour ester en justice<sup>29</sup>.

[58] Le statut de la DEPIM s'apparente au mieux à celle du DPCP. Or, la Cour d'appel a jugé que même si « le DPCP est le détenteur d'une charge publique importante au sein du ministère du procureur général » et qu'il est tenu « d'agir en totale indépendance par rapport au conseil des ministres et au reste de l'appareil gouvernemental », « [i]l ne peut être considéré juridiquement comme un tiers par rapport au reste de la structure étatique provinciale (ou Couronne provinciale), mais uniquement comme un organisme jouissant d'un réel et nécessaire degré d'autonomie et d'indépendance au sein de celle-ci ». Ainsi, « [e]n cas de poursuites civiles découlant d'actes ou de gestes posés par le DPCP ou des membres de son organisme, c'est la Couronne, représentée par le procureur général, qui en répondra »<sup>30</sup>.

[59] Ces commentaires sont tout à fait transposables ici.

[60] Dans les circonstances, la demande en déclaration d'abus de la demanderesse est rejetée.

### 1.3.3 La demande de déclaration d'inconstitutionnalité

[61] Compte tenu des conclusions du présent jugement, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la demande de monsieur Galati à l'égard de la validité constitutionnelle des paragraphes 4 et 5 de l'article 300 de la LERM ou de la demande du Procureur général du Québec de faire rejeter l'avis d'intention.

## **2. La ville de Laval peut-elle refuser d'assumer les honoraires de monsieur Galati au motif qu'elle les considère déraisonnables?**

[62] En marge du litige principal, monsieur Galati présente une demande pour ordonner à la Défenderesse en intervention forcée, Ville de Laval, de lui rembourser les frais encourus dans le présent dossier.

[63] Les faits au soutien de cette demande peuvent se résumer ainsi :

---

<sup>29</sup> *Senez c. Service de courtage immobilier du Québec*, [1976] C.A. 119.

<sup>30</sup> *Québec (Procureur général) c. 9148-5847 Québec inc.*, 2012 QCCA 1362, par. 48 et 49. Voir au même effet *Cozak c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 3889.

[64] À la réception de l'action en déclaration d'inhabilité intentée contre lui, monsieur Galati communique avec la Ville afin d'obtenir une confirmation écrite que cette dernière va respecter son obligation de le défendre en vertu de l'article 604.6 de la *Loi sur les Cités et Villes*<sup>31</sup> (« **LCV** »)<sup>32</sup>.

[65] Le 11 février 2022, le directeur général par intérim de la Ville reconnaît que la Ville doit payer les frais de défense, mais demande certaines précisions dont : (i) les taux horaires applicables; (ii) les incidents procéduraux prévus avant l'inscription du dossier; (iii) la recherche juridique envisagée; (iv) les débours prévus; et (v) l'estimation du coût total du mandat de représentation<sup>33</sup>.

[66] Les avocats de monsieur Galati transmettent immédiatement les taux horaires applicables et l'estimation du coût total du mandat de représentation. Ils refusent de répondre aux autres demandes au motif que celles-ci sont couvertes par le secret professionnel<sup>34</sup>.

[67] Le 23 février 2022, la Ville répond que, selon elle, les honoraires en défense ne devraient pas excéder 60 heures facturables, et ce, à un taux en deçà des taux dénoncés par les avocats de monsieur Galati<sup>35</sup>. Ils ajoutent aussi certaines restrictions qui proviennent de la Politique de gestion des mandats de représentation juridique de la Ville de Laval (la « **Politique** ») (par exemple, qu'un seul avocat est suffisant pour assurer la conduite du dossier). La lettre se termine ainsi :

En conclusion, soyez avisé que les barèmes ci-haut décrits constituent une limite ferme de la raisonnable des frais que la Ville accepte de payer. Aucuns autres frais ne seront assumés.

[68] Ainsi, la Ville ne conteste pas son obligation de payer les frais de défense, mais prétend qu'elle peut imposer son évaluation de ce qu'elle considère raisonnable et proportionnel à la nature et à la complexité de la procédure visée, en l'occurrence un maximum de 15 000 \$ et le respect des restrictions imposées par la Ville à ses propres avocats externes en vertu de sa Politique.

## 2.1 Conclusion

[69] La position de la Ville est mal fondée. Si la Ville peut, après avoir assumé les frais de défense, en demander le remboursement ou demander au tribunal d'être dispensée de les assumer s'il s'avère que ceux-ci sont déraisonnables ou disproportionnés, rien dans la LCV ne lui permet de dicter unilatéralement des conditions applicables au mandat de l'avocat choisi par l'élu pour se défendre.

---

<sup>31</sup> *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.

<sup>32</sup> Pièce IVL-2.

<sup>33</sup> Pièce IVL-4.

<sup>34</sup> Pièce IVL-5.

<sup>35</sup> Pièce IVL-7.

## 2.2 Principes juridiques

[70] La LCV oblige une municipalité à assumer la défense d'une personne dont l'élection comme membre du conseil de la municipalité est contestée ou qui fait l'objet d'une demande en déclaration d'inhabilité à exercer la fonction de membre du conseil<sup>36</sup>.

[71] La règle vise à éviter aux élus municipaux de devoir supporter personnellement des frais associés à l'exercice de leurs fonctions<sup>37</sup>. « On souhaite aussi éviter que la question des coûts de la défense de l'élu municipal soit laissée aux humeurs du conseil municipal »<sup>38</sup>.

[72] Afin d'accomplir cet objectif, la protection est d'application immédiate et automatique<sup>39</sup>. L'élu y aura droit dès qu'il démontre de façon *prima facie* que les actes reprochés se situent dans le cadre général de ses fonctions<sup>40</sup>.

[73] À défaut, l'élu « peut forcer la municipalité à y donner suite en s'adressant à la Cour supérieure pour une ordonnance appropriée ou encore en la poursuivant en remboursement des frais encourus »<sup>41</sup>. Lorsqu'une ordonnance est requise, l'élu municipal a droit au remboursement non seulement à l'égard de ses frais de défense, mais également à l'égard des démarches requises pour bénéficier du régime de protection offert par la loi<sup>42</sup>.

[74] L'élu peut assumer sa défense par lui-même « ou par le procureur de son choix »<sup>43</sup>.

[75] Ce n'est que dans certaines circonstances (par exemple, faute lourde ou intentionnelle) que l'obligation de la municipalité cesse ou que celle-ci peut réclamer le remboursement des sommes payées<sup>44</sup>.

---

<sup>36</sup> LCV, art. 604.6.

<sup>37</sup> *Ville de Saint-Constant c. Succession de Pépin*, 2020 QCCA 1292, par. 31 à 33; *Berniquez St-Jean c. Boisbriand (Ville de)*, 2013 QCCA 2197, par. 14; *Saywell c. Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge*, 2019 QCCS 4961, par. 24; *Gingras c. Commission municipale du Québec*, 2016 QCCS 3958, par. 15.

<sup>38</sup> *Ville de Saint-Constant c. Succession de Pépin*, préc., note 37, par. 33.

<sup>39</sup> *Berniquez St-Jean c. Boisbriand (Ville de)*, préc., note 37, par. 17 citant *Mont-Royal (Ville) c. Hrtschan*, J.E. 2000-2186 (C.A.).

<sup>40</sup> *Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu c. Laplante*, 2021 QCCA 320, par. 15 citant avec approbation *Ville de Saint-Constant c. Succession de Pépin*, préc., note 37, par. 36.

<sup>41</sup> *Berniquez St-Jean c. Boisbriand (Ville de)*, préc., note 37, par. 17; *Saywell c. Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge*, préc., note 37.

<sup>42</sup> *Saywell c. Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge*, préc., note 37, par. 63 à 65; *Guertin c. Richelieu (Ville de)*, 2006 QCCS 5116, par. 66.

<sup>43</sup> LCV, art. 604.6.

<sup>44</sup> LCV, art. 604.7 et 604.8.

[76] « Il s'ensuit qu'en cas de doute, le régime de protection doit s'appliquer, sous réserve de la possibilité pour la municipalité de demander éventuellement un remboursement, total ou partiel. »<sup>45</sup>

[77] « En prévoyant d'une part que la municipalité doit assumer les frais raisonnables de la défense de l'élu [...], mais d'autre part qu'elle peut en obtenir le remboursement ou en cesser le paiement dans les cas prévus par l'art. 604.7, le législateur assure la protection dudit élu sans toutefois faire porter aux contribuables le poids de dépenses injustifiées »<sup>46</sup>.

[78] Le fardeau de démontrer que les frais de défense de l'élu sont déraisonnables appartient à la municipalité<sup>47</sup>.

### 2.3 Discussion

[79] La Ville ne nie pas que la LCV l'oblige à défendre monsieur Galati.

[80] Par ailleurs, elle plaide que les honoraires des avocats de monsieur Galati doivent être raisonnables et proportionnels. Selon la Ville, cette précision lui permet d'exiger que les avocats de monsieur Galati respectent la Politique qui s'applique à ses avocats externes.

[81] Or, un tel argument a déjà été rejeté par notre cour<sup>48</sup>.

[82] La Ville prétend que le contexte est différent aujourd'hui depuis l'adoption du PL-49. En effet, celui-ci ajoute à l'article 604.6 LCV la mention suivante :

Les frais engagés en vertu du deuxième alinéa doivent être proportionnels à la nature et à la complexité de la procédure visée.

[83] Cet ajout vise à codifier la règle jurisprudentielle confirmée dans l'affaire *Béliveau c. Municipalité de Lacolle*<sup>49</sup>. Dans *Béliveau*, cette cour avait rejeté la demande d'un élu qui exigeait que la municipalité engage des frais de défense additionnels de 22 000 \$ (après en avoir assumé déjà 139 515,28 \$). Le juge Frappier conclut qu'il ne serait aucunement raisonnable et proportionnel de dépenser des deniers publics additionnels pour éviter à l'élu de rembourser 913,07 \$.

---

<sup>45</sup> *Berniquez St-Jean c. Boisbriand (Ville de)*, préc., note 37, par. 21; *Ville de Saint-Constant c. Succession de Pépin*, préc., note 37, par. 48.

<sup>46</sup> *Ville de Saint-Constant c. Succession de Pépin*, préc., note 37, par. 37.

<sup>47</sup> *Saywell c. Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge*, préc., note 37, par. 82; *Lacroix c. Ville de L'Assomption*, 2017 QCCS 3199, par. 104 (constat de caducité (C.A., 2017-11-16) 500-09-026961-177).

<sup>48</sup> *Ville de Montréal c. Montgomery*, C.S. Montréal, 500-17-112018-208, 21 octobre 2020, j. Kalichman.

<sup>49</sup> *Béliveau c. Municipalité de Lacolle*, 2020 QCCS 1158.

[84] Selon la Ville, l'ajout récent à la LCV l'oblige à procéder en amont à l'appréciation de la nature et de la complexité du dossier et à déterminer les barèmes de son obligation de défense. En application de ce principe, elle plaide qu'elle peut refuser de rembourser les frais de défense si l'avocat retenu par monsieur Galati refuse de se plier à la Politique.

[85] Monsieur Galati plaide plutôt que l'exigence que les frais soient raisonnables et proportionnels ne fait que confirmer la jurisprudence déjà applicable. Il affirme que si la Ville désire plaider le caractère déraisonnable ou disproportionné des frais, elle a l'obligation de s'adresser à la cour avant d'imposer des conditions.

[86] L'analyse de la jurisprudence qui s'est penchée sur l'obligation de défendre énoncée dans la LCV permet de dégager que cette obligation repose sur certains principes :

86.1. La règle vise à éviter aux élus municipaux de devoir supporter personnellement des frais associés à l'exercice de leurs fonctions;

86.2. La règle existe pour éviter que la question des coûts de la défense de l'élu municipal soit laissée aux humeurs du conseil municipal;

86.3. La protection est d'application immédiate et automatique;

86.4. L'élu peut assumer sa défense par lui-même ou par le procureur de son choix;

86.5. Ce n'est que dans les cas particuliers prévus par l'article 604.7 de la LCV, que la ville peut cesser d'exécuter son obligation ou demander le remboursement des frais encourus.

[87] Pour que l'ensemble de ces objectifs soient atteints, il incombe de retenir la position de monsieur Galati. Si la Ville désire imposer des conditions qu'elle estime raisonnables à l'élu, elle devra s'adresser au tribunal avant d'interrompre le paiement des honoraires.

[88] L'interprétation de la Ville n'est pas conforme à la LCV. Elle va à l'encontre de l'objectif du législateur et elle aurait pour effet de faire varier l'obligation de défendre d'une municipalité à l'autre.

[89] D'une part, rien dans la LCV ne permet à une Ville d'imposer des restrictions à son obligation de défendre. Certes, la Ville peut bien, dans le cadre d'une entente contractuelle, imposer des conditions aux avocats externes dont elle retient les services. Elle peut exiger un taux horaire moyen ou maximum, elle peut imposer un plafond d'heures, etc. Ces restrictions n'ont pas à être raisonnables et elles sont permises par le principe de liberté contractuelle. Par ailleurs, lorsqu'elle assume les frais de défense d'un élu en vertu de la LCV, l'obligation de la Ville naît de la loi et non d'un contrat librement

négocié entre les parties. Ainsi, la Politique applicable aux avocats externes de la Ville n'est pas utile pour évaluer le caractère raisonnable ou proportionnel des honoraires.

[90] D'autre part, l'interprétation proposée par la Ville lui redonnerait le pouvoir discrétionnaire sur l'obligation de défendre que la LCV vise spécifiquement à lui enlever.

[91] Troisièmement, si le caractère raisonnable des frais de défense devait dépendre des politiques en place dans chaque municipalité, cela impliquerait que ce qui est raisonnable varierait selon qu'un élu soit membre d'une municipalité ou d'une autre. Ce résultat n'est pas souhaitable.

[92] Finalement, l'évaluation de ce qui constitue des frais raisonnables et proportionnels variera selon les circonstances particulières de chaque dossier. Une telle évaluation nécessite souvent un regard d'ensemble que seule une audience sur le fond pourra fournir. Dès lors, dans la majorité des cas, il apparaît préférable que le caractère raisonnable et proportionné des frais soit s'évalué dans le cadre d'une demande de remboursement présentée par la Ville après que celle-ci les ait assumés, plutôt que lors d'une demande préliminaire qui impose à l'élu d'assumer des frais pour faire confirmer le caractère raisonnable des frais qu'il envisage.

[93] Ici, les honoraires facturés par les avocats de monsieur Galati sont raisonnables. À part les revoir en fonction de la Politique, la Ville n'a avancé aucun argument pour soutenir le caractère déraisonnable ou disproportionné des honoraires. Au contraire, le comportement de la Ville est parfois apparu en porte-à-faux avec sa propre position. À titre d'exemple, elle a comparu devant le Tribunal avec deux avocats sur la question des frais de défense pour soutenir le caractère raisonnable de limiter monsieur Galati à un seul avocat sur le fond du dossier.

[94] Après une analyse détaillée de la jurisprudence applicable, les auteurs Asselin et Bouffard en retiennent que les tribunaux manifestent « une certaine aversion morale à ce que la municipalité se fasse justice elle-même en décidant unilatéralement de ne plus assumer les frais de défense de l'élu, forçant ainsi ce dernier à entreprendre un recours afin de contester une telle décision ». Ainsi, les auteurs concluent qu'« affirmer qu'il existe une discrétion de la municipalité pour apprécier le caractère raisonnable et proportionnel des frais [...] nous apparaît inexact »<sup>50</sup>. Selon eux, il revient aux tribunaux plutôt qu'aux municipalités d'évaluer le caractère raisonnable des frais de défense.

[95] Tel que l'observe le juge Moore dans l'affaire Montgomery, s'il est vrai que l'obligation de la Ville ne s'étend qu'aux frais de défense raisonnable, « cela ne veut pas dire qu'elle puisse imposer sa vision de ce qui est raisonnable avant que cette facturation ne lui soit soumise. La Ville doit payer les factures selon l'article 604.6 de la *Loi sur les*

---

<sup>50</sup> Philippe ASSELIN et Martin BOUFFARD, « Le régime de protection des élus municipaux contre certaines pertes financières liées à l'exercice de leurs fonctions: rappel à l'ordre ou coup de semonce du législateur? », dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit municipal (2022)*, volume 509, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2022 [en ligne], p. 319.

*cités et villes*. Si elle le juge opportun, elle peut demander un remboursement par la suite en vertu de l'article 604.7 »<sup>51</sup>.

[96] Ainsi, la demande de monsieur Galati est bien fondée.

[97] Par ailleurs, la demande d'exécution provisoire n'est pas appropriée dans les circonstances. L'article 661 C.p.c. prévoit que celle-ci n'est possible que lorsque « le fait de porter une affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable à une partie ». Or, ce critère n'est pas satisfait ici. L'affaire a été entendue et le jugement a été rendu.

[98] Si l'une des parties décide de porter l'affaire en appel et que la Ville refuse toujours d'assumer les frais de défense, monsieur Galati pourra s'adresser à la Cour d'appel pour obtenir l'ordonnance appropriée.

## **CONCLUSION**

[99] La demande en déclaration d'incapacité de la demanderesse est rejetée.

[100] La demande de monsieur Galati pour obtenir le remboursement de ses frais est accueillie.

## **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[101] **REJETTE** les demandes introductives d'instance en déclaration d'incapacité à l'encontre de messieurs Barnett et Galati;

[102] **REJETTE** la demande pour faire déclarer que la Demande en rejet de l'action en incapacité pour absence d'intérêt et de capacité juridique de la Direction du contentieux et des enquêtes est abusive et sans aucun fondement juridique;

[103] **LE TOUT AVEC** frais de justice contre la demanderesse;

[104] **ACCUEILLE** la Demande d'intervention forcée de monsieur Paolo Galati afin d'obtenir une ordonnance de paiement de ses frais de représentation;

[105] **ORDONNE** à la Ville de Laval d'acquitter les factures des avocats du défendeur / demandeur en intervention forcée, monsieur Paolo Galati, relativement aux honoraires professionnels, déboursés et frais de justice consacrés à sa défense dans le présent dossier, y compris pour la préparation et la présentation de la demande en intervention forcée, et ce, dans les trente (30) jours suivant leur réception par courriel;

---

<sup>51</sup> *Montgomery c. Ville de Montréal*, préc., note 48, par. 9 et 10; *Saywell c. Municipalité de Grenville-sur-la-Rouge*, préc., note 37, par. 101.

[106] **LE TOUT** avec frais de justice contre la Ville de Laval sur la demande en intervention forcée.

---

MARTIN F. SHEEHAN, J.C.S.

M<sup>e</sup> François Girard

M<sup>e</sup> Naomi Gunst

**COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC**

Avocats de la demanderesse Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec)

M<sup>e</sup> Eric Oliver

M<sup>e</sup> Frédéric Legendre

**MUNICONSEIL AVOCATS INC.**

Avocats du défendeur / demandeur en intervention forcée Paolo Galati

M<sup>e</sup> Bernard Jacob

M<sup>e</sup> Nicolas Déplanche

**MORENCY, SOCIÉTÉ D'AVOCATS, S.E.N.C.R.L.**

Avocats du défendeur Gordon Barnett

M<sup>e</sup> Guillaume Desjardins

M<sup>e</sup> Mohamed Kaisserli

**LESAJ, AVOCATS ET NOTAIRES**

Avocats de la défenderesse en intervention forcée Ville de Laval

M<sup>e</sup> Charles Gravel

**BERNARD, ROY (JUSTICE – QUÉBEC)**

Avocat du mis en cause Procureur général du Québec

Date d'audience : 9 juin 2022