

LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Étude des rapports 2011, 2012, 2013 et 2014
de mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la
déontologie en matière municipale

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

FÉVRIER 2016



LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Étude des rapports 2011, 2012, 2013 et 2014
de mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la
déontologie en matière municipale

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

FÉVRIER 2016



SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

M^{me} Catherine Durepos

M^{me} Afiwa Gbonkou

M. Maxime Perreault

M^{me} Claire Vigneault

RECHERCHE

M. David Boucher

M^{me} Magali Paquin

Pour tout renseignement sur les travaux de la Commission de l'aménagement du territoire, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Maxime Perreault.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722

Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : cat@assnat.qc.ca

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

M. Auger (Champlain), président
M^{me} Ouellet (Vachon), vice-présidente

M. Carrière (Chapleau)
M. Chevarie (Îles-de-la-Madeleine)
M. Hardy (Saint-François)
M. Gaudreault (Jonquière)
M. Laframboise (Blainville)
M. Lelièvre (Gaspé)
M. Martel (Nicolet-Bécancour)
M. Morin (Côte-du-Sud)
M. H. Plante (Maskinongé)
M. Ouellet (René-Lévesque)
M. Rousselle (Vimont)

M. Lemay (Masson)
M^{me} Nichols (Vaudreuil)
M. Pagé (Labelle)
M^{me} Simard (Charlevoix–Côte-de-Beaupré)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE	1
ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS ET LA COMMISSION.....	2
BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI	2
<i>Les codes d'éthique</i>	2
<i>Les formations et la promotion de bonnes pratiques</i>	3
<i>Le traitement des plaintes</i>	5
AUTRES SUJETS DISCUTÉS	6
REMARQUES FINALES.....	7
RECOMMANDATIONS	7

INTRODUCTION

L'article 50 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (RLRQ, c. E-15.1.0.1) (ci-après la Loi) prévoit que :

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire doit au plus tard le 2 décembre 2011, le 2 décembre 2012 et le 2 décembre 2013, faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la présente loi.

Le ministre doit également, au plus tard le 2 décembre 2014, et par la suite tous les quatre ans, faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la modifier.

Tout rapport visé par le premier ou le deuxième alinéa est déposé par le ministre dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. La commission compétente de l'Assemblée nationale étudie ce rapport.

Le 12 mai 2015, la Commission de l'aménagement du territoire a décidé de procéder à des consultations particulières dans le cadre de l'étude des rapports sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale. Elle a entendu le 29 septembre 2015 les représentants de la Commission municipale du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et M. Hugo Roy, chargé de cours en éthique et management public à l'École nationale d'administration publique. La Commission a également reçu des commentaires écrits de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la FQM. Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, l'Association des directeurs municipaux du Québec et le Barreau du Québec ont décliné l'invitation de la Commission.

CONTEXTE

Adoptée le 30 novembre et sanctionnée le 2 décembre 2010, la Loi dessine un cadre éthique et déontologique pour les élus et les employés municipaux. Elle vise à assurer l'adhésion explicite des membres des conseils municipaux aux valeurs éthiques. Elle prévoit aussi l'adoption de règles déontologiques et l'introduction de mécanismes d'enquête et de sanction. Dès leur entrée en vigueur, les mesures prévues à la Loi ont eu pour effet de créer des obligations aux 1 106 municipalités locales et aux 87 municipalités régionales de comté.

Les quatre rapports sur le suivi de la Loi ont été déposés en 2011, en 2012 et en 2013 par le ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire et en 2014 par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS ET LA COMMISSION

Les représentants de la Commission municipale du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités se présentent et décrivent leurs rôles dans l'application de la Loi. Les deux entités et M. Hugo Roy mettent à jour certains éléments contenus dans le rapport sur sa mise en œuvre et proposent des modifications législatives.

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

Les participants abordent plusieurs aspects de la Loi, notamment les codes d'éthique, les formations offertes aux élus municipaux et le processus de traitement des plaintes et d'enquête.

Les codes d'éthique

La Loi impose à chaque municipalité d'adopter un code d'éthique. Les municipalités doivent respecter le contenu minimum imposé par la Loi. Toutefois, elles sont libres de l'ajuster à leur réalité. Des modèles ont été proposés par l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités. Par ailleurs le Ministère a imposé un code d'éthique à huit municipalités qui n'en ont pas adopté dans les délais requis.

Selon M. Roy, la Loi entretient une confusion entre les notions d'éthique et de déontologie. Par éthique, on entend le recours aux valeurs pour s'interroger sur les actions à prendre. La déontologie réfère plutôt à la logique d'enquête et de sanction. Parce qu'elle aborde une perspective essentiellement déontologique, la Loi néglige des facteurs susceptibles de contribuer au développement d'une culture éthique au sein des organisations municipales. Afin d'établir une distinction entre ces notions, M. Roy suggère de scinder le code d'éthique en deux documents distincts. D'abord, le volet éthique pourrait être contenu dans une déclaration de valeurs. Tant les élus que les employés municipaux devraient contribuer à la réflexion sur les éléments qui y seraient énoncés. Ensuite, un code de conduite pourrait édicter des règles déontologiques et préciser les sanctions liées aux manquements. Certaines municipalités ont déjà pris l'initiative de distinguer ces deux aspects. Toutefois, M. Roy estime que la confusion persiste dans la majorité des cas.

Les députés souhaitent savoir si le contenu des codes varie beaucoup d'une municipalité à l'autre et si un suivi est effectué quant à leur conformité et à leurs retombées. Les représentants de la Commission municipale observent plusieurs différences entre les codes. Selon eux, le Ministère s'assure qu'ils contiennent tous les éléments prévus dans la Loi, mais n'évalue pas leur portée concrète.

Les intervenants et les députés sont d'avis que les municipalités ne peuvent pas être toutes régulées de façon analogue. Ainsi, on ne peut considérer les conflits d'intérêts de la même manière dans une grande ville et une petite municipalité dont le nombre d'habitants et les ressources sont limités. De plus, une petite localité peut avoir de la difficulté à se plier aux exigences gouvernementales en matière de reddition de comptes par manque de ressources.

Par ailleurs, la Loi oblige chaque municipalité à se doter d'un code d'éthique pour ses employés. Selon M. Roy, ceux-ci devraient participer à sa rédaction.

Les formations et la promotion de bonnes pratiques

La Loi exige des élus qu'ils participent à une formation sur l'éthique et la déontologie dans les six mois suivant leur élection. Le Ministère a confié cette responsabilité à l'UMQ et à la FQM. Elle leur a attribué un budget de 527 000 \$ pour élaborer les formations et diffuser l'information. La FQM précise que la part non utilisée de cette somme a été remboursée au Ministère. Depuis, les fédérations s'autofinancent à même les frais d'inscription payés par les municipalités.

La FQM indique que, en 2011 et en 2012, elle a accompagné environ 5 500 élus à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi. Environ 3 000 nouveaux élus ont bénéficié de la formation après l'élection municipale de 2013. La Fédération s'attend à devoir former un nombre similaire de nouveaux élus après les prochaines élections. Elle dit s'appuyer sur une quarantaine de formateurs répartis dans l'ensemble des régions du Québec. Les six mois suivant les élections générales de novembre constituent une période particulièrement intense. La FQM constate que la période des Fêtes et la disponibilité des élus entravent le respect des exigences de la Loi. À la lumière de son expérience, elle suggère de modifier l'article 15 de la Loi pour porter la période de formation à huit mois.

Les parlementaires s'enquèrent du contenu des formations et du suivi effectué par les fédérations et le Ministère. Selon les intervenants, il semble que ce dernier ne procède à aucune évaluation des

programmes offerts par l'UMQ et la FQM. En outre, l'incidence des formations sur les élus n'est pas mesurée. Tous les participants sont d'avis qu'elles sont d'excellente qualité. Néanmoins, M. Roy estime qu'il serait pertinent de procéder à une évaluation de programme en interrogeant un échantillon significatif de répondants. Selon lui, la formation doit nécessairement s'accompagner d'un processus de suivi sur l'efficacité de la démarche. Par ailleurs, dans ses commentaires transmis en marge des auditions, la FQM propose d'ajouter la question des rôles et des responsabilités des élus municipaux au contenu obligatoire de la formation. Elle suggère également de baliser la durée de celle-ci dans la Loi.

La formation des employés municipaux fait partie des sujets abordés. M. Roy observe qu'il y a, au sein de chaque municipalité, des enjeux éthiques différents selon les secteurs d'intervention. De fait, un employé à la réception et un responsable de la gestion contractuelle ne rencontrent pas les mêmes problèmes. Les formations données aux employés municipaux devraient tenir compte de ces formes d'éthique sectorielle.

Tous les intervenants soutiennent que la récurrence des activités de formation est essentielle. Ils estiment que le développement d'une culture éthique exige du temps, des efforts et beaucoup de répétitions. Déjà, certains changements au sein des municipalités sont observés depuis l'adoption de la Loi. Des pratiques autrefois répandues, telles que l'acceptation de cadeaux par des élus ou des fonctionnaires, semblent moins fréquentes. Toutefois, une formation par période de quatre ans s'avère insuffisante selon eux. Les intervenants estiment que des formations devraient s'échelonner tout au long du mandat. Elles actualiseraient certaines notions et garderaient l' élu au fait de l'évolution des attentes en matière d'éthique. En plus des notions générales, des séances pourraient traiter de sujets particuliers, tels les conflits d'intérêts ou la protection des renseignements personnels. L'expertise de l'Unité permanente anticorruption et du Commissaire au lobbying pourrait également être mise à profit. La FQM précise qu'elle examine la possibilité de mettre sur pied une formation continue. Quant à elle, l'UMQ souligne, dans ses commentaires, qu'elle a conçu un programme à cet effet. La FQM reconnaît néanmoins qu'une aide gouvernementale aux municipalités favoriserait leur participation à ces séances supplémentaires.

On aborde ensuite le soutien accordé aux élus. Actuellement, une liste de conseillers en éthique est disponible dans le site Web de la Commission municipale. Un député souligne que l'article 35 de la Loi devrait être modifié afin que la gestion de la liste lui soit officiellement confiée. En outre, M. Roy remet en question le fait que seuls des juristes peuvent y être inscrits. Selon lui, des éthiciens et des conseillers en relations de travail sont susceptibles d'avoir les compétences requises. Par ailleurs, il

croit que les fonctionnaires municipaux devraient jouer un rôle plus important en matière de conseil, en particulier le directeur général. Le Ministère pourrait mettre sur pied une cellule de réflexion qui alimenterait les répondants en éthique au sein des municipalités, surtout celles qui comptent peu de ressources humaines.

La Loi permet à la Commission municipale de faire la promotion de bonnes pratiques au sein des municipalités. Ainsi, l'entité a organisé de nombreuses conférences et rencontres de sensibilisation avec des élus, en plus de publier un guide d'accompagnement. Elle envisage de développer de nouveaux outils de prévention. La Commission municipale collabore étroitement avec l'UMQ et la FQM. Toutefois, elle s'abstient d'intervenir directement dans les formations en raison de son statut de tribunal administratif, qui lui impose une certaine retenue. Sur ce point, M. Roy soulève que le double mandat attribué à la Commission municipale du Québec, soit de conscientiser les élus et de les sanctionner, peut être source d'ambiguïté.

Les députés demandent si le public est suffisamment sensibilisé aux questions d'éthique municipale et bien informé des procédures pour porter plainte. La FQM croit que le processus est bien connu des citoyens. M. Roy estime, quant à lui, que les plaignants sont bien accompagnés, mais il s'interroge sur la confiance qu'a le public envers ce mécanisme. Il croit que le public peut craindre les représailles. De plus, la protection des renseignements personnels est un enjeu à ne pas négliger. M. Roy estime que la place de l'éthique dans les programmes scolaires s'améliore, mais beaucoup de chemin reste à parcourir à cet égard.

Le traitement des plaintes

Les députés s'intéressent au processus de traitement des plaintes. Celui-ci comporte deux étapes principales. Dans un premier temps, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, par l'intermédiaire de son Bureau du commissaire aux plaintes, reçoit les dossiers des plaignants et juge de leur recevabilité selon les critères déterminés dans la Loi. Dans un deuxième temps, les plaintes jugées recevables sont transmises à la Commission municipale, qui effectue un examen approfondi et une enquête.

Les parlementaires relèvent qu'environ 85 % des plaintes sont rejetées par le Ministère. Ils observent aussi que les plaintes transférées à la Commission municipale sont traitées sur une période d'environ 215 jours. Ils se demandent si ce délai est raisonnable. Les représentants de cette commission indiquent que le délai moyen de traitement des plaintes au cours de l'exercice 2014-

2015 est de 9,5 mois. Dans sa planification stratégique, la Commission s'engage à traiter 90 % des dossiers dans un délai de 210 jours. Cette période inclut toutes les étapes de l'enquête, de la réception de la plainte, en passant par la constitution de la preuve jusqu'à la décision définitive.

Les parlementaires notent l'augmentation du nombre de plaintes au fil des ans. Toutefois, ils jugent que ce nombre demeure peu élevé. Ils se demandent si cette situation résulte d'un manque d'information du public. Selon les intervenants, quelques années seront nécessaires pour que les effets de la Loi se stabilisent. Les représentants de la Fédération québécoise des municipalités avancent que plusieurs litiges se règlent au niveau local. Ainsi, ils ne sont pas rapportés au Bureau du commissaire aux plaintes.

Les députés désirent en savoir plus sur le traitement des plaintes. Ils se questionnent sur l'indépendance du processus, car le commissaire agit au sein même du Ministère. Les procédures applicables en matière d'enquête et de sanction sont sous la responsabilité de la Commission municipale. Celle-ci souligne qu'un jugement rendu par la Cour supérieure le 24 février 2014 a déclaré inconstitutionnel l'article 24 de la Loi, qui imposait la tenue des audiences à huis clos. Conformément au jugement, les audiences sont désormais publiques. La Loi devrait être modifiée en conséquence.

La Commission municipale informe que les types de manquements les plus fréquents ont trait aux conflits d'intérêts. Elle observe aussi des cas de violation du secret professionnel, d'utilisation inappropriée des ressources municipales et des comportements inadéquats.

AUTRES SUJETS DISCUTÉS

D'autres sujets sont discutés en plus du bilan de mise en œuvre de la Loi. Ainsi, M. Roy souligne que le Québec fait bonne figure en matière d'éthique et de déontologie. Selon lui, les pays scandinaves pourraient être une source d'inspiration en vue d'améliorer les pratiques existantes. Ce serait le cas pour l'implantation d'une démarche de mesure, d'analyse et de gestion des risques éthiques au sein des municipalités.

De façon plus globale, M. Roy suggère d'examiner la possible fusion d'organismes et d'instances ayant des mandats complémentaires, tels que la Commission municipale du Québec, l'Unité permanente anticorruption et le Commissaire au lobbying. Cette nouvelle structure jouirait d'une

pleine indépendance envers le gouvernement, de manière semblable aux personnes désignées par l'Assemblée nationale.

REMARQUES FINALES

Les parlementaires soulignent la pertinence des interventions des participants en vue d'améliorer la législation existante. Cependant, ils déplorent l'absence du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire aux auditions. À leur avis, celui-ci aurait apporté des précisions pertinentes sur certains aspects de la Loi et son application.

Les députés sont d'avis que deux articles de la Loi devraient être modifiés pour être conformes à la pratique. Il s'agit de l'article 24, relatif aux audiences à huis clos de la Commission municipale du Québec et de l'article 35 concernant la responsabilité de la liste des conseillers en éthique.

Enfin, les parlementaires sont particulièrement préoccupés par la question de la formation des élus. Ils sont conscients qu'une seule séance en début de mandat ne suffit pas à l'implantation d'une nouvelle culture éthique au sein des municipalités. C'est pourquoi ils se montrent favorables à l'adoption d'un programme de formation continue

RECOMMANDATIONS

Des enjeux ont été portés à la connaissance des membres de la Commission sur lesquels ils désirent faire des recommandations.

Ainsi, la Commission recommande :

- 1. QU'il pourrait être pertinent que davantage de formation soit offerte aux nouveaux élus, c'est-à-dire que les sujets visés par les formations soient plus diversifiés et, de ce fait, que le nombre d'heures de formation soit augmenté;**
- 2. QU'il pourrait être pertinent d'évaluer la possibilité, comme l'avait indiqué le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire lors de l'étude des crédits, que le Commissaire aux plaintes soit éventuellement déplacé du Ministère afin de marquer l'impartialité et l'indépendance du processus.**

Direction des travaux parlementaires

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

