

CAT – 002M  
C.P. – Éthique et  
déontologie en  
matière municipale

FQM  
*porte-parole*  
DES RÉGIONS

Commentaires

Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'éthique et la  
déontologie en matière municipale*

27 mai 2020



FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS



FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS

## **LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS**

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élu.e.s. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses six commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

### **MISSION**

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

### **VISION**

- La FQM est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

### **VALEURS**

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>MISE EN ŒUVRE DE LA LEDMM .....</b>	<b>5</b>
<b>LA FQM, UNE ORGANISATION ENGAGÉE POUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE MUNICIPALE GRÂCE À SON OFFRE DE FORMATION .....</b>	<b>5</b>
<b>LES SERVICES DE LA FQM .....</b>	<b>6</b>
<b>UN TRAVAIL EN CONTINU, DES SOLUTIONS ORIGINALES.....</b>	<b>7</b>
<b>LE PROJET DE LOI 49 ET LA LEDMM.....</b>	<b>8</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>10</b>

## INTRODUCTION

Le 26 février 2019, la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation déposait à l’Assemblée nationale le Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur l’éthique et la déontologie en matière municipale*. L’article 50 de la *Loi sur l’éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM) prévoit l’étude de ce rapport en commission parlementaire.

En tant que porte-parole des régions, la FQM transmet à la ministre ainsi qu’aux membres de la Commission de l’Aménagement du territoire, ses commentaires sur le présent rapport qui rend compte de l’application de cette loi du 1<sup>er</sup> novembre 2014 au 31 octobre 2018 et des modifications qui y ont été apportées.

D’entrée de jeu, les commentaires de la FQM sur le rapport de mise en œuvre de la LEDMM se feront en tenant compte des modifications législatives déposées par le gouvernement pour réformer la LEDMM. En effet, le 13 novembre dernier, la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation a fait connaître ses orientations en présentant le projet de loi 49, soit 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*. Ce projet de loi modifie la LEDMM, en introduisant notamment de nouvelles règles relatives au code d’éthique et de déontologie des membres du conseil dont certaines en matière d’honneur et de respect, par l’introduction de nouvelles sanctions, l’élargissement de la portée de la suspension d’un.e élu.e et l’octroi du pouvoir à la Commission municipale du Québec (CMQ) d’imposer de nouvelles sanctions en cas de manquement à un code d’éthique et de déontologie.

L’étude de ce rapport ne peut donc faire abstraction des orientations gouvernementales contenues dans le projet de loi 49 que nous serons d’ailleurs heureux de commenter au moment désigné, d’autant que les modifications législatives proposées ont fait l’objet de plusieurs discussions dans les différentes instances de la FQM (assemblée des MRC, conseil d’administration, commissions permanentes et comité femmes et politique municipale). Plusieurs des modifications contenues dans ce projet de loi découlent d’ailleurs de nos réflexions, en particulier des discussions qui animent les membres de notre comité femmes et politique municipale. C’est donc en regard des réflexions menées sur le projet de loi 49 que nous formulons nos commentaires.

## MISE EN ŒUVRE DE LA LEDMM

La LEDMM aura dix ans cette année. Sanctionnée en décembre 2010, elle visait à renforcer la confiance de la population envers le système municipal et doter les municipalités d’outils de gouvernance avec les attentes élevées des citoyens en la matière. La LEDMM renferme plusieurs obligations pour les municipalités et les élu.e.s municipaux, notamment l’adoption d’un code d’éthique et de déontologie, qui doit être révisé lors de chaque élection générale, et l’obligation de suivre une formation en éthique et en déontologie.

Le rapport de mise en œuvre qui couvre une période de quatre ans, soit de novembre 2014 à octobre 2018, met en lumière les nombreuses modifications qu’a subi cette pièce législative au cours des dernières années, notamment pour répondre aux recommandations de la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction (CEIC). Des changements ont été apportés à la procédure d’enquête de la CMQ, l’abolition de l’obligation du vice-président à l’éthique de siéger sur tous les bancs, la présidence des séances par un seul membre, diverses modifications visant la protection des divulgateurs, etc.

En regard de ces modifications, et dans un contexte où une nouvelle cohorte d’élu.e.s arrive lors de chaque élection générale, la FQM et les élu.e.s municipaux n’ont négligé aucun effort pour mettre en place tous les outils nécessaires afin d’améliorer la gouvernance municipale et favoriser le développement d’une culture éthique dans l’ensemble des municipalités du Québec.

## LA FQM, UNE ORGANISATION ENGAGÉE POUR L’ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE MUNICIPALE GRÂCE À SON OFFRE DE FORMATION

La FQM est composée de municipalités dispersées sur l’ensemble du vaste territoire québécois et qui sont bien souvent éloignées les unes des autres. Par ailleurs, il importe de rappeler que les élu.e.s dans les municipalités locales et régionales ont bien souvent d’autres obligations professionnelles qui accaparent une partie importante de leur temps. Pour la Fédération, il est donc crucial que nos membres bénéficient d’une offre de formation diversifiée et adaptée à leur réalité, notamment par le recours au cyberapprentissage.

Au total, 7 933 élu.e.s sont entrés en poste à la suite des élections du 5 novembre 2017, dont 3 306 étaient de nouveaux élu.e.s. Voici un portrait de l'offre de formation de la FQM en regard de l'éthique et de la déontologie depuis novembre 2017<sup>1</sup> :

#### Des formations initiales indispensables

- **Le comportement éthique** proposée en salle, en formule publique et privée (95 sessions partout au Québec, 1 645 participants)
- **Le comportement éthique** offerte en formule en ligne (933 participants)
- **Les rôles et responsabilités des élu.e.s** offerte en salle, en formule privée et publique (94 sessions partout au Québec, 1 046 participants)
- **Les rôles et responsabilités des élu.e.s** offerte en salle, en formule en ligne (55 participants)

#### Des formations complémentaires pertinentes

- **Préparation et participation aux assemblées du conseil municipal** proposée en salle, en formule publique et privée — Nouveau cours de 2019 : 10 sessions réalisées
- **La nécessité d'un travail d'équipe entre le maire/la mairesse et la direction générale** proposée en salle en formule publique et privée : 9 sessions
- **MRC, les clés d'une gouvernance régionale efficace** proposée en salle en formule publique et privée — Nouveau cours pour ce printemps

#### Des webinaires accessibles

- **Démystifier les conflits d'intérêts et les prévenir** (animé par la CMQ) — 13 février 2020
- **Un climat sain pour mon conseil municipal** — 10 mars 2020

Au total, ce sont donc plus de 4 000 élu.e.s qui auront suivi depuis novembre 2017 une ou plusieurs formations de la FQM abordant les notions liées à l'éthique.

## LES SERVICES DE LA FQM

La FQM conseille et propose des outils et recommandations par l'entremise des différents services qu'elle offre pour soutenir ses membres dans la réalisation de leur mission. Sans forcément porter directement sur des questions touchant à l'éthique et la déontologie des élu.e.s, ces conseils, outils et recommandations ainsi émis permettent aux membres d'adopter de bonnes pratiques en vue d'éviter les écueils pouvant découler d'une prise de position.

---

<sup>1</sup> Fréquentation calculée sur la période novembre 2017 – mars 2020

Ce soutien s'effectue notamment au niveau de l'appui offert aux membres à l'égard de questionnements concernant la gouvernance des séances des conseils municipaux, de l'accès à l'information, la gestion contractuelle et les relations de travail.

Afin d'illustrer le soutien offert par la FQM en ces matières, il convient de souligner que la Fédération a transmis, en décembre 2018, à tous ses membres un modèle de Politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail, préparé d'ailleurs en collaboration avec l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ). Il est à noter que cette politique est également disponible gratuitement sur le site Internet de la FQM. Cette politique est entièrement adaptée au milieu municipal et offre plusieurs scénarios d'adaptation à ceux qui souhaitent l'adopter. Son champ d'application peut être modulé pour inclure les plaintes entre élu.e.s. Elle vise également les situations d'incivilité et de violence au travail et permet de réaliser une enquête interne ou externe.

La FQM a également élaboré un guide qui se veut un outil pratique facilitant la compréhension et surtout l'application de cette Politique adaptée au milieu de travail des municipalités.

À ce jour, plus de 1 350 organisations municipales ou individus œuvrant dans une organisation municipale se sont vu transmettre le Modèle de politique de prévention du harcèlement, de l'incivilité et de la violence au travail de la FQM. Il en est de même pour le Guide d'implantation de cette politique, guide préparé par la FQM.

## UN TRAVAIL EN CONTINU, DES SOLUTIONS ORIGINALES

La FQM effectue un travail en continu pour soutenir les municipalités en matière d'éthique et de déontologie. D'ailleurs, en regard des nombreuses modifications apportées à la LEDMM au cours des dernières années, et considérant les modifications législatives qui pourraient être apportées à la LEDMM advenant l'adoption du projet de loi 49, la FQM procédera à la modification et à la diffusion d'un Code d'éthique modèle qu'elle rendra disponible à toutes les municipalités membres de la FQM.

La mise sur pied d'une communauté de pratiques où les élu.e.s peuvent échanger sur leurs réalités propres est prévue pour l'automne 2020. L'offre d'une formation en salle sous le thème **Un climat sain pour mon conseil municipal** est également à l'étude.

## LE PROJET DE LOI 49 ET LA LEDMM

Présenté en novembre 2019, le projet de loi 49 n'a pas encore fait l'objet de consultations en commission parlementaire. Cet omnibus municipal touche différentes thématiques et modifie diverses lois, notamment la LEDMM.

Des changements sont notamment proposés à la Loi afin d'augmenter de façon importante ce qui peut faire l'objet de sanctions par la CMQ en cas de manquement par un.e élu.e. Ainsi, aux manquements qui peuvent actuellement faire l'objet de sanctions par la CMQ, le projet de loi vient ajouter les règles de déontologie suivantes au code d'éthique :

- [...] Interdiction de se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants;
- [...] Interdiction d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur ou à la dignité de la fonction d'élue;
- [...] Contrevenir aux articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

Par ailleurs, le projet de loi 49 vient ajouter de nouvelles interdictions se rapportant à l'intérêt dans un contrat et à la divulgation d'un intérêt pécuniaire et à l'acceptation de cadeaux.

Le projet de loi prévoit de nouvelles sanctions pouvant être imposées par la CMQ, notamment l'obligation à un.e élu.e de suivre une formation sur l'éthique et la déontologie à ses frais dans un délai prescrit. Elle pourrait également ordonner le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue pour une période qu'elle détermine, alors qu'actuellement elle ne peut le faire que pour la période où a duré le manquement qui est reproché. Le projet de loi introduit également la possibilité de prolonger la suspension d'un.e élu.e au-delà de son mandat dans le cas où celui-ci se voit confier un autre mandat électif, ainsi que la possibilité pour la CMQ d'imposer une pénalité financière à un.e élu.e d'un montant maximal de 4 000 \$.

Le projet de loi propose d'élargir la suspension d'un.e élu.e à l'ensemble des fonctions exercées. Il prévoit également le paiement des frais de consultation d'un conseiller en éthique par les municipalités.

Enfin, parmi les principales modifications proposées, le projet de loi prévoit d'accorder à la CMQ le pouvoir de sanctionner sur la base des règles de déontologie obligatoires de la LEDMM malgré l'absence de ces règles du Code d'éthique et de déontologie d'un élu.e.

Comme mentionné précédemment, le projet de loi 49 a fait l'objet de discussions dans nos différentes instances. La majorité des propositions liées à l'éthique ont été bien accueillies par les membres, notamment le pouvoir de sanctionner sur la base des règles de déontologie obligatoires malgré leur absence du code d'éthique, qui offre une réponse à des enjeux réels soulevés lors de nos échanges. Toutefois, des préoccupations ont été soulevées notamment face aux interprétations diverses et aléatoires entourant les notions d'honneur et de respect.

La FQM fera des commentaires particuliers et recommandations sur le projet de loi lors des consultations à venir afin de bonifier les propositions gouvernementales.

## CONCLUSION

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la FQM accorde une importance indéniable aux questions d'éthique et de déontologie, comme en font foi les différentes actions posées par notre organisation, notamment au niveau de la formation, de l'accompagnement et de la sensibilisation. D'ailleurs, les discussions entourant le projet de loi 49 nous mèneront à revoir notre modèle de code d'éthique pour nos municipalités et MRC membres.

Dans un contexte où nous souhaitons accroître la confiance de la population envers les élu.e.s et nos institutions, nous invitons les parlementaires à une réflexion quant à la valorisation du rôle de l'élu.e municipal.e.

En effet, il importe de rappeler que les élu.e.s municipaux sont des hommes et des femmes dévoué.e.s, qui travaillent avec acharnement, qui s'investissent sans compter pour offrir les meilleurs services aux Québécois sur l'ensemble du territoire; des hommes et des femmes qui ont à cœur le développement et la vitalité de nos régions et l'occupation dynamique du territoire. Par ailleurs, les responsabilités dévolues aux élu.e.s municipaux ne cessent de croître et tous doivent reconnaître qu'ils ont su relever ces nouveaux défis.

C'est pourquoi la FQM poursuit ses efforts en matière de valorisation du rôle de l'élu.e, une priorité du plan d'action du Comité femmes et politique municipale et une préoccupation de la Commission permanente sur le développement social, les institutions et la démocratie. Différentes actions sont posées par la FQM : tenues d'ateliers aux Congrès 2018 et 2019, enquêtes sur la rémunération des élu.e.s, campagne de promotion des femmes élues engagées dans le cadre de la Journée de la femme, travaux visant à susciter la relève et le dépôt de candidatures aux élections municipales. Par ailleurs, un Guide sur la valorisation de la fonction d'élu.e est en élaboration, avec la contribution financière du MAMH. En vue de ce Guide, une enquête sur le rôle et les responsabilités des élu.e.s municipaux a été faite lors du dernier Congrès en vue d'établir un portrait plus juste de la nature de la fonction d'élu.e et de ses multiples facettes dans une optique de valorisation de l'importance de la fonction. Nous croyons que cette démarche positive contribuera également à rétablir la confiance des citoyens envers les élu.e.s et attirer des personnes de haute qualité vers ses fonctions clés de notre démocratie.