

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ÉTUDE DU RAPPORT 2019 SUR LA MISE EN OEUVRE DE
LA LOI SUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE EN MATIÈRE
MUNICIPALE



COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ÉTUDE DU RAPPORT 2019 SUR LA MISE EN OEUVRE DE
LA LOI SUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE EN MATIÈRE
MUNICIPALE



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Ann-Philippe Cormier

Dominic Garant

Afiwa Gbonkou

Astrid Martin

SERVICE DE LA RECHERCHE

Mathieu Houle-Courcelles

Xavier Mercier Méthé

Jules Racine-St-Jacques

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'aménagement du territoire, veuillez-vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Dominic Garant.

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

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : cat@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca.

Dépôt légal – Juin 2020
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN (Imprimé) : 978-2-550-86877-4
ISBN (PDF) : 978-2-550-86878-1

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

M^{me} Charbonneau (Mille-Îles), présidente

M. Allaire (Maskinongé), vice-président

M. Arseneau (Îles-de-la-Madeleine)

M^{me} Dansereau (Verchères)

M. Girard (Lac-Saint-Jean)

M. Jacques (Mégantic)

M^{me} Jeannotte (Labelle)

M. LeBel (Rimouski)

M^{me} Lessard-Therrien (Rouyn-Noranda–Témiscamingue)

M^{me} Nichols (Vaudreuil)

M. Provençal (Beauce-Nord)

M. Simard (Montmorency)

M^{me} St-Pierre (Acadie)

M^{me} Thériault (Anjou–Louis-Riel)

M. Thouin (Rousseau)

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 6 |
| Synthèse des auditions | 9 |
| Responsabilité et contenu de la formation..... | 9 |
| Suivi et sanction du défaut de formation..... | 10 |
| Autres sujets | 11 |
| Conclusion et recommandations..... | 12 |

INTRODUCTION

Contexte

Sanctionnée le 2 décembre 2010, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (ci-après la Loi) vise à « renforcer la confiance des citoyens envers le système municipal et à doter les municipalités d'outils de gouvernance en phase avec les attentes les plus élevées de la population en la matière ». À cette fin, la Loi cherche à assurer l'adhésion des membres des conseils municipaux à un code d'éthique et de déontologie.

En vertu de la Loi, toutes les municipalités doivent adopter, par règlement du conseil municipal lors d'une séance ordinaire, un code d'éthique et de déontologie pour ses membres et son personnel. Ce code doit impérativement énoncer les principales valeurs et règles en matière d'éthique et de déontologie prévues aux articles 4 à 7.1 de la Loi, auxquelles les municipalités peuvent ajouter toute règle jugée pertinente.

Le code doit être révisé et adopté, avec ou sans modifications, avant le 1^{er} mars qui suit toute élection générale. Cette obligation permet aux personnes élues de prendre connaissance du code en vigueur, de débattre des valeurs et des règles qu'il contient, de les modifier au besoin, et ainsi, de se l'approprier dès le début de leur mandat¹.

Au 1^{er} octobre 2018, 94 % des municipalités avaient adopté un code d'éthique et de déontologie révisé, soit 1 030 municipalités sur 1 100. De plus, 88 % des MRC dont le préfet est élu au suffrage universel avaient rempli cette obligation, soit 14 sur 16.

La Loi prévoit également des obligations en regard de la formation des élus. À cet égard, tout membre du conseil municipal doit participer, s'il ne l'a jamais fait, à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale dans les six mois du début de son mandat. Cette formation vise notamment à susciter une réflexion, à favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et à acquérir des compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Entre novembre 2017 et juin 2018, 144 sessions de formation ont été données par l'Union des municipalités du Québec et par la Fédération québécoise des municipalités². De plus, la formation en ligne offerte par la Fédération a été suivie par 672 personnes élues. Au total, 3 054 des 7 933 personnes élues aux élections du 5 novembre 2017 (38,5 %) ont suivi une formation portant sur l'éthique et la

¹ Le code d'éthique et de déontologie doit toutefois respecter le contenu minimal exigé par la Loi. Dans le cas des municipalités qui ne se sont pas conformées à cette obligation, la Loi prévoit que, en dernier recours, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation peut adopter tout règlement requis pour imposer un code qui est réputé être adopté par le conseil de la municipalité concernée.

² Certaines municipalités choisissent d'offrir elles-mêmes une formation en éthique et en déontologie aux élus et aux élus.

déontologie³. On dénombrait alors 3 306 personnes nouvellement élues, ce qui signifie qu'au bas mot, 252 personnes nouvellement portées à une charge électorale municipale n'avaient pas reçu de formation.

Conformément à l'article 50 de la Loi, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation doit faire rapport au gouvernement sur sa mise en œuvre. Ainsi, des rapports à cet égard ont été déposés annuellement de 2011 à 2014 par le Ministère. En 2016, la Commission de l'aménagement du territoire a étudié ces rapports. Au terme des auditions, les membres de la Commission ont formulé deux recommandations :

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.

La Loi a par la suite été modifiée en 2016, puis en 2018 afin d'encadrer les annonces faites lors des activités de financement politique, de simplifier le dépôt d'une plainte et d'assurer la protection des personnes collaborant aux enquêtes. Plusieurs modifications législatives découlaient des recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction dont le rapport a été déposé en novembre 2015 (commission Charbonneau).

Mandat de la Commission

Le 26 février 2019, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a déposé le Rapport de la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale. Celui-ci couvre la période du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2018. Le 30 mai 2019, la Commission de l'aménagement du territoire a convenu d'étudier ce rapport, comme le prévoit l'article 50 de la Loi.

Le 2 juin 2020, la Commission a mené des consultations particulières dans le cadre de ce mandat. Elle a entendu les représentants de la Commission municipale du Québec, du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, de la Fédération québécoise des municipalités, de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec ainsi que M. Luc Bégin, professeur titulaire à la Faculté de philosophie de l'Université Laval et membre fondateur de l'Institut d'éthique appliquée (IDÉA). Ces trois derniers intervenants ont déposé un mémoire en prévision de leur audition.

³ Ce nombre peut aussi comprendre des personnes qui ne sont pas nouvellement élues. Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, février 2019, p. 13.

Le présent rapport rend compte des échanges entre les personnes qui ont témoigné et la Commission de l'aménagement du territoire et expose les observations, conclusions et recommandations des membres.

SYNTHÈSE DES AUDITIONS

Comme le rappelle le rapport sur l'application de la Loi, il importe de promouvoir une culture éthique auprès des membres des conseils municipaux. Une telle culture « se fonde sur l'adhésion de ces derniers aux valeurs éthiques, sur leur volonté d'entretenir un questionnement éthique et sur l'application de règles déontologiques dans l'exercice de leur fonction⁴ ». On conçoit donc aisément l'importance de la prévention, et plus particulièrement de la formation, dans la transmission de cette culture. Aussi la formation occupe-t-elle une place de choix dans les échanges entre les parlementaires et les personnes entendues. Qui offre la formation obligatoire sur l'éthique et la déontologie en matière municipale? Comment en contrôle-t-on la teneur? Quel suivi assure-t-on auprès des élues et des élus qui ne la suivent pas? Tels sont les principaux questionnements qui animent les discussions.

RESPONSABILITÉ ET CONTENU DE LA FORMATION

En l'absence de balises claires à cet égard, la formation obligatoire en éthique et déontologie peut être donnée par quiconque en a les compétences reconnues. Généralement, les municipalités privilégient les formations offertes par la Fédération québécoise des municipalités ou par l'Union des municipalités du Québec. Certaines d'entre elles ont toutefois recours aux services de leur propre personnel ou à des personnes-conseils en éthique et en déontologie – avocats, notaires, juristes, éthiciens, professeurs, etc. Selon M. Nicolas Paradis, sous-ministre adjoint aux politiques au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, cette souplesse dans le choix du formateur permet à chaque municipalité de recevoir la formation qu'elle estime la mieux adaptée à son profil. Il n'en demeure pas moins, comme le constatent les parlementaires, qu'aucune instance n'est légalement tenue de contrôler la qualité des formations.

Le flou entourant ces responsabilités inquiète certains intervenants. Pour les membres de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, le fait de former à l'occasion les élues et les élus de qui ils relèvent pose problème. Les directeurs généraux proposent ainsi que seules les deux associations municipales soient responsables de donner la formation en éthique et en déontologie.

De plus, les obligations actuelles en matière de formation des élus sont insuffisantes. L'Association des directeurs généraux, la Fédération québécoise des municipalités et le professeur Bégin jugeraient opportun que cette formation soit tenue à jour, afin que les élus municipaux répondent aux attentes en constante évolution de la population. L'Association des directeurs généraux va plus loin : en amont, il conviendrait que les candidates et les candidats aux élections municipales reçoivent une formation sur l'encadrement légal propre aux municipalités; sur le rôle et les responsabilités tant des membres d'un

⁴ *Ibid.*, p. 22.

conseil municipal que des fonctionnaires municipaux et sur les obligations de chacun en matière d'éthique et de déontologie. Assumée par Élections Québec, une telle formation préviendrait, croit l'Association, le mécontentement des personnes nouvellement élues lorsqu'elles sont placées devant les contraintes imposées par leur fonction. Dans le même esprit, il serait pertinent, selon la Fédération québécoise des municipalités, d'étoffer la préparation des nouveaux élus en les obligeant à suivre une formation sur leurs rôles et responsabilités. Pour sa part, Luc Bégin est d'avis que la formation devrait être davantage axée sur la dimension éthique. À cet effet, il croit que les municipalités devraient en appeler à des spécialistes en éthique et non à des avocats, dont le regard est porté sur l'aspect déontologique, normatif, davantage que sur l'aspect éthique, suggestif. Il recommande d'ailleurs la mise en place d'un mécanisme de contrôle du contenu et des orientations de la formation.

SUIVI ET SANCTION DU DÉFAUT DE FORMATION

Les parlementaires se préoccupent du nombre de nouveaux membres de conseils municipaux qui n'ont pas suivi la formation dans les six mois suivant leur élection comme le prévoit la Loi. L'offre étant proposée non seulement en mode présentiel, mais aussi à distance, toute personne nouvellement élue devrait être initiée aux enjeux éthiques de sa fonction dans les temps requis. De fait, selon les représentants du ministère des Affaires municipales et de la Fédération québécoise des municipalités, grâce aux outils technologiques, les formateurs peuvent joindre un plus grand nombre de conseillères et de conseillers municipaux dans les délais prescrits par la Loi.

Les membres de la Commission de l'aménagement du territoire constatent néanmoins que le suivi de l'application de la Loi fait défaut. Pourtant, la formation en éthique et en déontologie est une obligation. Pour seul contrôle, le Ministère demande à la Fédération québécoise des municipalités et à l'Union des municipalités du Québec de lui transmettre le nombre de personnes élues ayant suivi les formations offertes par ces deux associations. Le Ministère a le pouvoir d'imposer un code d'éthique et de déontologie aux municipalités qui ont omis de réviser le leur au terme du délai indiqué par la Loi, mais il n'exerce aucun suivi de la formation des personnes élues. Le défaut de formation serait toutefois considéré comme un facteur aggravant si la Commission municipale trouvait une conseillère ou un conseiller coupable de manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie de sa municipalité. Les parlementaires évoquent la possibilité qu'un suivi plus serré soit exercé à cet égard. Dans cette perspective, le projet de loi n° 49, 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 pourrait prévoir des sanctions contre les personnes élues qui font défaut de se former en matière d'éthique et de déontologie après leur première élection, comme le suggère Luc Bégin. Le professeur d'éthique remet aussi en question le partage des responsabilités entre la Commission municipale du Québec et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation est aussi remis en

question. Ne devrait-on pas confier le suivi de la mise en œuvre de la Loi à la Commission municipale puisqu'elle détient déjà un pouvoir coercitif qui participe à son application? La Commission municipale du Québec prévient toutefois les députés : si on lui confie cette nouvelle responsabilité, les ressources devront suivre.

D'ailleurs, les parlementaires s'enquière de la main-d'œuvre à la disposition de la Commission municipale pour réaliser son mandat. Celui-ci ayant beaucoup évolué depuis l'adoption de la Loi, en 2010, les ressources humaines ont-elles progressé en conséquence? La Commission municipale se fait rassurante : depuis les dernières modifications apportées à la Loi, en 2018, l'effectif total a plus que doublé. Son président, M^e Jean-Philippe Marois, prévoit qu'il atteindra 74 personnes d'ici la fin de la présente année financière. En ce qui concerne les enquêtes en matière d'éthique et de déontologie, l'effectif est passé de trois avocats à dix enquêteurs au cours de la même période. Ce personnel est principalement basé à Québec et à Saint-Hyacinthe. Bien que le travail d'enquête exige de fréquents déplacements, une part non négligeable des tâches peut être réalisée à distance.

AUTRES SUJETS

D'autres sujets retiennent aussi l'attention des parlementaires. L'assujettissement des organismes paramunicipaux à la Loi fait notamment l'objet de discussions. Après examen de cette option, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a décidé de ne pas d'élargir la portée de la Loi à l'ensemble des organismes paramunicipaux, et ce, pour deux raisons. D'une part, il est difficile de cerner ce qu'est un organisme paramunicipal. D'autre part, les élus ont l'obligation de se comporter en conformité avec leur code d'éthique et de déontologie dans tous les contextes de leur fonction, y compris dans leurs interactions avec les organismes paramunicipaux. L'Association des directeurs municipaux du Québec aurait toutefois accueilli favorablement une telle modification à la Loi.

Le processus d'adoption du code d'éthique et de déontologie au sein des municipalités est remis en question par Luc Bégin. Le professeur estime qu'une faible minorité des municipalités soumettent le projet de code à une consultation étendue du personnel avant de l'adopter. Souvent faute de ressources, les petites municipalités dupliquent le code d'une autre municipalité et adoptent ce document sans plus d'examen. Réitérant l'importance de l'adhésion de l'ensemble de la collectivité pour l'implantation d'une véritable culture éthique en son sein, M. Bégin propose de renforcer le caractère démocratique du processus d'adoption en modifiant l'article 18 de la Loi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme des consultations, les membres de la Commission de l'aménagement du territoire observent :

Qu'une formation actualisée en fonction des changements législatifs devrait être offerte aux nouveaux et aux anciens élus et ce, après chaque élection.

Que les modalités de cette formation devraient être prévues par règlement à la loi.

Qu'il serait opportun que les organismes paramunicipaux puissent bénéficier d'un programme de formation et qu'ils se dotent d'un Code d'éthique.

Que la Commission municipale du Québec devrait être consultée dans l'élaboration des programmes de formation.

Qu'il n'est pas souhaitable que les municipalités donnent les formations sur l'éthique et la déontologie et sur les rôles et responsabilités des conseillers municipaux aux personnes élues.

Qu'il serait préférable que cette responsabilité soit confiée à des organismes autorisés à donner la formation aux personnes élues, notamment à la Fédération québécoise des municipalités et à l'Union des municipalités du Québec, et qu'ils en fassent rapport à la Commission municipale du Québec.

En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

Recommandations

- 1. QUE le gouvernement réitère l'obligation légale des élus de suivre la formation en éthique et en déontologie prévue à l'article 15 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et qu'un outil de surveillance et de contrôle puisse être instauré par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ou par la Commission municipale du Québec pour s'assurer que les élus suivent la formation telle que décrite par l'article 15 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.**
- 2. QUE le gouvernement prévoie une gradation des sanctions pour les élus n'ayant pas suivi la formation dans les délais prescrits par la Loi.**
- 3. QUE le gouvernement permette aux municipalités d'avoir un budget spécifique, dédié à l'élaboration d'un code d'éthique avec une personne ressource.**

4. QUE le gouvernement tienne compte des travaux effectués par la Commission de l'aménagement du territoire et prenne en considération les présentes recommandations dans le projet de loi n° 49, 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, présenté le 13 novembre 2019 par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.



**DIRECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES 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