

Projet de loi 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

« Une loi attendue, des ajustements importants »

Mémoire présenté par la Ligue d'action civique à la Commission d'aménagement du territoire

## **Au sujet de la Ligue d'action civique**

La Ligue d'action civique est un OBNL rassemblant depuis 2011 des citoyens vigilants, des élus, des organisateurs de toutes les familles politiques québécoises qui ont décidé d'apporter ensemble des solutions face aux révélations ayant mené à la mise sur pied de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction – et depuis, aux révélations émanant de ladite Commission.

La Ligue a pour mission, en ce qui a trait aux municipalités, centres de services scolaires ou autres entités locales, de valoriser une administration publique saine, de susciter une vigilance et une participation plus importante des citoyens ainsi que de soutenir leur engagement politique.

La Ligue est financée essentiellement par ses quelques centaines de membres, dont la plupart sont actifs depuis plusieurs années localement ou plus largement sur le front de la lutte à la corruption. Pour préserver sa neutralité et sa coalition, la Ligue n'intervient pas habituellement sur la scène publique en ce qui touche le gouvernement fédéral ou du Québec. La Ligue affiche la même réserve relativement aux villes québécoises importantes où elle compte des membres individuels parmi les élus de toutes les factions locales.

Plus récemment, la Ligue fut présente à l'Assemblée nationale pour défendre ses positions relativement à plusieurs projets de loi; elle a aussi apporté son concours à la mise sur pied du Comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau.

## **Résumé : un projet de loi très attendu**

La Ligue d'action civique accueille avec satisfaction le projet de loi 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».

En particulier, la Ligue d'action civique est satisfaite:

- De l'augmentation des responsabilités et pouvoirs du Directeur général des élections;
- De l'assujettissement des membres des cabinets politiques des municipalités aux dispositions entourant les codes d'éthique et de déontologie;
- Des assouplissements à la procédure de vote;
- De l'amélioration du pouvoir de la Commission municipale du Québec, notamment de l'amélioration de ses sanctions.

La Ligue réitère ou introduit dans ce mémoire certaines demandes susceptibles d'améliorer la concurrence politique essentielle dans nos municipalités:

- L'élargissement de l'utilisation du colistier;
- L'assistance aux candidats en matière de démarches auprès des électeurs (listes, financement);
- Le montant maximal des dépenses en temps de COVID pour la période électorale;
- La gestion des comités pléniers ou de travail dans les municipalités.

L'examen du projet de loi, au regard de l'expérience sur le terrain qui est la sienne, entraîne la Ligue d'action civique à formuler des avertissements relatifs à certaines dispositions:

- La possibilité de recours en inéligibilité pour cause de conduite portant sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction et la modification au code d'éthique qui l'accompagne.

Nous traiterons de ces points dans le désordre.

## Table des matières

L'inconduite de partie ou le recours en inéligibilité.....	5
Le colistier.....	6
Dons et liste électorale.....	7
Élections Québec et les élections municipales.....	9
Faciliter l'exercice du droit de vote .....	10
Les pouvoirs de la CMQ.....	11
La question de la recommandation 51 de la commission Charbonneau .....	11
Liste des recommandations .....	13

## L'inconduite de partie ou le recours en inéligibilité

Avec le projet de loi 10 qualifié de «Projet de loi pour chasser le maire de Mascouche» (*La Presse*, 15 novembre 2012) le Gouvernement du Québec donnait au justiciable un recours important lui permettant de protéger l'institution municipale. Il peut maintenant recourir au tribunal pour que celui-ci suspende un maire de ses fonctions s'il est accusé d'un crime passible de plus de deux ans d'emprisonnement. La Ligue d'action civique a d'ailleurs soutenu un tel recours, avec succès, dans le cas d'un maire de St-Rémi-de-Napierville.

Nous ne sommes pas surpris de voir le législateur élargir cette brèche avec les articles 31 et 71 du présent projet de loi, mais nous plaidons à ce sujet la retenue.

Nous comprenons l'intention du législateur derrière l'adoption dans le code d'éthique de l'interdiction «d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d' élu» et de constituer ceci en motif d'inhabilité à siéger. Nous aimerions quand même soumettre à la Commission les considérations suivantes :

Il est fort difficile de déterminer ce qu'est une «conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d' élu», déjà parce qu'il est fort difficile de s'entendre sur ce que veut dire être un bon élu. Nous avons pu le constater dans certaines villes qui, selon nous, à tort, pensent qu'un élu ne devrait pas dénoncer une décision de la municipalité après une décision majoritaire du conseil de ville. Plusieurs médias ont discuté récemment de problèmes de comportement d'élus au sein d'instances de diverses municipalités, de manque d'expérience et de la difficulté à gérer des humeurs faisant parfois les manchettes à heure de grande écoute. Le problème demeure que deux camps juvéniles s'accusent fréquemment l'un et l'autre de choses qu'ils pensent être une atteinte à la dignité de la fonction d' élu. En somme, cette critique n'est pas d'ordre éthique, ni d'ordre judiciaire, mais d'ordre politique.

Nous savons, pour avoir utilisé nous-mêmes le stratagème à quelques reprises, que les tribunaux sont des armes politiques. Ils sont crédibles par définition auprès d'une large partie de la population et le fait de devoir s'y défendre est hautement problématique pour la plupart des politiciens. La tentation sera forte dans plusieurs villes de mettre hors jeu des opposants, ou pour des opposants de chercher à embarrasser les élus au pouvoir s'ils ont les moyens de financer un tel recours. La

Ligue ne souhaite pas que le débat public se délite par un concours d'attaques juridiques ou quasi juridiques sur la base de l'introduction de ces articles dans les lois québécoises.

Un tel risque n'existe pas dans le cadre très limité des dispositions du projet de loi 10, car il y a déjà eu une accusation avant que la possibilité du recours en suspension puisse se produire, et les accusations ne sont pas distribuées imprudemment par le Directeur des poursuites criminelles et pénales. En clair: le scandale objectif existe avant l'introduction d'un recours pour protéger l'institution municipale; on ne crée pas le scandale par le recours. On peut, comme au hockey, devoir distribuer des inconduites de partie à l'occasion pour ramener l'ordre, mais donner ce recours aux joueurs plutôt qu'à un arbitre risque d'empoisonner le jeu.

Nous recommandons de ne pas judiciariser le débat politique et d'enlever les dispositions sur la conduite pouvant porter atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d' élu.

Une solution de rechange à la judiciarisation pourrait être de confier le pouvoir d'inhabilité à siéger entre les mains des électeurs qui, après tout, sont bien les plus légitimes à décider qui peut les représenter. Nous pensons ainsi que l'Assemblée nationale devrait songer à la mise en place d'un pouvoir de «recall» pour les élus municipaux qui, par exemple, pourrait impliquer l'ouverture d'un registre et la signature de 15% des citoyens ayant le droit de vote dans la zone géographique représentée par ledit élu pour lancer un référendum exigeant un certain taux de vote et une majorité d'électeurs en faveur de la destitution.

## Le colistier

Les villes de 100 000 habitants et plus peuvent depuis longtemps se doter de cette mesure où un candidat à la mairie, s'il est battu, peut devenir conseiller municipal advenant la victoire locale de son « colistier ». Ce système, qui a permis à Montréal à un Richard Bergeron ou à une Louise Harel de siéger au conseil de ville, est sans surprise absent de toutes les villes sauf Québec et Montréal. Pourquoi? Les équipes au pouvoir n'ont pas le réflexe de favoriser, précisément, la concurrence politique. Il est bien trop commode, en effet, de voir l'opposition systématiquement décapitée et incapable de se maintenir entre deux élections.

Les électeurs ont le droit de se débarrasser de leur maire s'ils le considèrent comme inefficace. La mesure du colistier ne l'empêche pas, mais toutes les raisons semblent bonnes pour étendre cette mesure qui devrait être accessible dans plus de villes, pour les indépendants comme pour les partis

politiques. Pour avoir une démocratie, il faut avoir des choix lors des élections. Plus encore, il faut être en mesure d'avoir une opposition au sein de la ville. L'opposition en démocratie a un rôle primordial pour s'assurer du bon fonctionnement du processus démocratique et administratif. Dans de nombreuses municipalités du Québec, l'opposition a pu dénoncer des comportements inacceptables et a réussi à changer, en mieux, le fonctionnement des municipalités. C'est bien le manque d'opposition, et non l'excès de concurrence, qui a eu des effets absolument désastreux sur la politique municipale durant plusieurs décennies au Québec. Il y a certes un engouement perceptible actuellement pour la politique municipale : plusieurs scènes politiques municipales sont maintenant saines; il n'en faut pas moins s'assurer que les oppositions soient structurées et pérennes.

Dans les grandes villes, le colistier sera certes efficace vu le nombre grandissant de partis, mais il faut penser aux petites villes où ce sont souvent deux ou trois conseillers indépendants qui se battent corps et âme pour fournir une vision différente aux citoyens. Il arrive souvent d'ailleurs que des maires n'aient aucune opposition parce que des indépendants pensent d'abord à leur ville et croient qu'il est nécessaire qu'ils soient encore au conseil de ville en tant que conseillers : sans la mesure du colistier, il devient bien trop périlleux de tenter l'élection à la mairie.

La Ligue d'action civique recommande :

- D'obliger les villes de plus de 100 000 habitants à instaurer le colistier;
- De permettre aux villes de 5 000 à 100 000 habitants d'instaurer le colistier;
- De préciser que le colistier est possible pour le candidat à la mairie d'un parti politique et pour un candidat indépendant à la mairie.

## Dons et liste électorale

La Ligue d'action civique était contre, lors des débats sur le projet de loi 83 de la dernière législation, la mesure d'abaissement du montant de don de 300 dollars à 100 dollars et à 200 dollars en période électorale. Nous avons alors souligné au législateur que la conséquence de cet abaissement serait une incapacité, pour les nouveaux candidats, de se lancer dans la joute électorale. Nous avons par ailleurs rappelé que le montant de 300 dollars n'était pas assez élevé pour être somme toute dangereux du point de vue éthique. Nous maintenons cette position.

Aujourd'hui, en ces temps de COVID, nous aimerions vous soumettre le fait qu'il n'a jamais été aussi difficile pour un candidat d'aller chercher du financement. Le porte-à-porte, qui devrait déjà avoir commencé dans certaines municipalités, est, si ce n'est impossible, du moins très difficile. Or c'est justement le porte-à-porte qui permettait aux candidats de récolter des dons. Le DGEQ, dans ses consignes, recommande aux candidats de «[développer] un site transactionnel pour le paiement de la contribution par carte de crédit». Il nous apparaît déraisonnable et cavalier de simplement demander à tous les candidats de la province de développer un site transactionnel pour le paiement des dons par carte de crédit.

Nous recommandons au législateur de développer une plateforme ou d'utiliser une plateforme déjà existante et de l'adapter de telle sorte que tout candidat puisse avoir, le plus rapidement possible, le moyen de recevoir les dons électroniques.

La solution existe déjà, elle a été développée par un partenaire de la Ligue d'action civique (le système Democratik), mais tous n'y ont pas recours, loin de là.

Par ailleurs, le porte-à-porte n'étant plus aussi praticable en 2021, il sera aussi extrêmement difficile pour les candidats de rejoindre efficacement les électeurs, et la difficulté sera d'autant plus importante pour les nouveaux candidats qui n'ont pas déjà eu à leur disposition un outil électronique (le système Démocratik, par exemple) et une liste électorale. Nous pensons que, par mesure d'équité, tout candidat qui le devient officiellement devrait se voir remettre la liste électorale.

Nous reconnaissons qu'il existe des problèmes inhérents au fait de donner si facilement accès à la liste électorale, mais nous soutenons qu'il est possible de les résoudre et que de ne pas la donner revient en réalité à donner une avance plutôt considérable (ce qui est déjà le cas hors COVID) aux anciens candidats ou à l'administration en place. En outre, ne pas donner la liste électorale incite les candidats à obtenir des informations sur les électeurs auprès des partis politiques provinciaux et fédéraux. Il s'agit d'une contravention facile et courante, réalisée apparemment au nom de l'équité, mais qui incite ensuite à d'autres contraventions plus nocives.

Nous vous recommandons de modifier la loi électorale pour que tout candidat déclaré officiellement se voie donner la liste électorale et pour punir avec force ceux qui abusent des informations qui y sont contenues.

Enfin, toujours sur la question du COVID, les élections durant plus longtemps, nous conseillons au gouvernement d'augmenter du même coup le plafond des dépenses électorales d'un pourcentage correspondant au pourcentage d'augmentation du nombre de jours pour les élections. Non seulement les fonds seront plus difficiles à amasser, mais certaines dépenses risquent d'être augmentées (par exemple, par l'utilisation plus massive d'Internet pour la publicité).

Nous recommandons alors de hausser le montant des dépenses électorales pour les élections de 2021.

## Élections Québec et les élections municipales

Le lent processus de professionnalisation des élections a doté le Québec d'une institution efficace et pérenne : Élections Québec. Ce processus n'est pas achevé. En effet, nos municipalités québécoises administrent chacune dans leur coin le processus électoral, encadrées par la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités du Québec. Cette différence de traitement local peut engendrer, sans malhonnêteté, des disparités de traitement dans le fonctionnement des élections.

Prenons tout d'abord le sujet de manière théorique : le greffier, futur directeur de l'élection, est bien souvent, dans une ville, proche du pouvoir politique, parfois il en est même le directeur général et il est donc plus proche encore du conseil municipal. Le maire, candidat à sa propre réélection, a le pouvoir de remplacer le greffier et a donc le pouvoir de le menacer assez concrètement. En fait, cette situation n'est pas entièrement théorique : nous avons entendu maints témoignages allant en ce sens ces dernières années.

Nous avons malheureusement été témoins, à la Ligue d'action civique, de gestes malhonnêtes, que ce soit de la part d'élus ou de greffiers. Nous pouvons supposer par ailleurs que ces greffiers, du moins dans certains cas, peut-être dans tous, les avaient réalisés sous la contrainte des élus en poste. Sans nommer les villes incriminées, vous comprendrez pourquoi, nous pouvons tout de même rapporter les situations suivantes, qui ont été portées à notre attention : les attaques verbales d'un maire contre un greffier qui lui demandait de respecter la loi; un greffier menacé dans l'exercice de ses fonctions le temps de sa préparation électorale; des boîtes de scrutin ouvertes vraisemblablement par un candidat sans que le directeur d'élection ne puisse y faire quoi que ce soit, etc.

Ainsi, il nous semble sage de donner un pouvoir important à Élections Québec dans le processus électoral local; nous le voyons comme la continuation de la professionnalisation du système électoral québécois et, en ce sens, nous appuyons les modifications apportées par le gouvernement du Québec à la loi LREM, notamment les articles 5 et 6 du projet de loi. Ils serviront à la fois à protéger les électeurs, mais aussi, nous le pensons, les greffiers eux-mêmes, qui seront désormais préservés par l'autorité morale du DGEQ.

Nous recommandons à la Commission d'adopter les articles concernant Élections Québec.

## Faciliter l'exercice du droit de vote

La Ligue accueille favorablement les dispositions du projet de loi qui concernent les registres (signatures électroniques) ou la question du vote par anticipation / itinérant. Les précisions apportées pour s'assurer d'un déroulement plus serein lors du jour du scrutin ou pour permettre à certains acteurs de faire des vérifications ou des enquêtes diligentes sont également saluées.

Nous portons à l'attention de la Commission le fait que ce ne sont pas de petits détails. Il nous a été donné d'observer des situations où les règles ont pu être utilisées ou détournées pour décourager les recours démocratiques. On a même pu en abuser, cela s'est vu, comme dans le fait de distribuer des comptes de taxes illégitimes à des centaines de campeurs (non-résidents) partisans du maire en place pour gonfler les inscriptions à la liste électorale (le compte de taxes suffisant pour s'inscrire). Il y a des limites à faciliter l'exercice du droit de vote!

Parmi les vérifications qui ne sont pas banales, celles entourant la validation de l'éligibilité des candidats relativement à leur résidence paraissent essentielles. Le projet de loi ramène de 12 mois à 6 mois la règle entourant la propriété et l'éligibilité des candidats et le droit de vote des électeurs, ce avec quoi nous n'avons pas d'objections. L'idée de «résider de façon continue ou non pendant 12 mois», qui deviendra 6 mois, posait particulièrement problème.

Nous profitons de l'occasion pour rappeler que la simplification des élections scolaires, en lieu et place de l'abolition des commissaires scolaires, aurait pu être un lieu d'expérimentation intéressant en temps de pandémie ou non. Il n'a jamais été requis d'organiser des élections scolaires avec les mêmes procédures qu'un référendum sur l'indépendance / sécession du Québec. Assemblées

citoyennes / caucus, scrutin postal / en ligne, fonctionnement par délégation, il y a toutes sortes de mécanismes qui auraient pu être expérimentés. Les difficultés actuelles des centres de service et la centralisation des problèmes dans le bureau du ministre de l'Éducation avaient été prédits, par nous comme par d'autres; rappelons-nous qu'il y avait des solutions de rechange à l'abolition pure et simple des élections scolaires.

## Les pouvoirs de la CMQ

La Ligue d'action civique considère que les modifications apportées au travail de la Commission municipale du Québec satisfont ses demandes. Nous pensons particulièrement à l'ajout des amendes et à l'obligation de suivre une formation en éthique. Nous sommes aussi d'avis que les améliorations à la Loi sur l'éthique et la déontologie, comme l'ajout d'un code pour les cabinets, sont bienvenues et nous recommandons à l'Assemblée nationale d'adopter ces dispositions. Nous vous soumettons cependant le fait que si nous sommes en accord avec la mesure consistant à rajouter comme punition de la CMQ une formation en éthique, peut-être faudrait-il considérer ajouter une formation continue sur le sujet pour le bénéfice de l'ensemble des élus municipaux.

## La question de la recommandation 51 de la commission

### Charbonneau

Nous souhaitons profiter de l'espace qui nous est accordé pour discuter de la recommandation 51 de la commission Charbonneau et des comités pléniers des municipalités du Québec.

La Ligue d'action civique défend depuis de nombreuses années la nécessité d'introduire dans la loi la notion de comité plénier (ou comité de travail). Ces comités sont primordiaux à la bonne marche du travail des élus dans de nombreuses villes. Or deux problèmes émergent des comités existant en ce moment et ils découlent directement de leur absence d'encadrement.

Le premier problème est le manque d'encadrement en lien avec la participation des élus à ces comités de travail. De nombreux élus se font expulser des comités pléniers pour différents motifs. Cela revient à les couper de l'expertise des fonctionnaires et à les couper de la prise de décision qui, ne nous le cachons pas, ne se fait pas vraiment pendant le conseil municipal lequel, souvent, ne sert qu'à estamper des décisions prises des heures avant. Par ailleurs, transformer le comité

plénier en assemblée où seuls les inconditionnels du pouvoir peuvent se réunir en compagnie des fonctionnaires revient à politiser le travail des fonctionnaires.

Le deuxième problème est le caractère discret de ces délibérations. En démocratie, il n'y a pas que la prise de décision qui importe, mais aussi l'ensemble du processus qui y a mené. Dans bien des municipalités et pour bien des décisions, les électeurs ne peuvent connaître les arguments menant à une conclusion. Les élus justifient le besoin de huis clos comme la condition *sine qua non* de leur liberté d'opinion. En bref, ils se disent libres, parce que cachés, de dire ce qu'ils pensent vraiment et de poser les questions qu'ils souhaitent poser. Dans une ville sans opposition au conseil municipal, cela conduit le plus souvent à une inexistence quasi totale de tout débat politique au sein de la municipalité. Nous croyons qu'un élu municipal devrait être capable de discuter publiquement des sujets qui lui sont soumis, comme le font les élus de l'Assemblée nationale. Si une ville telle que Gatineau peut y arriver, d'autres le peuvent aussi.

Nous vous recommandons de vous intéresser de près au projet de loi déposé par Mme Catherine Fournier, députée de Marie-Victorin, qui tente de régler ces problèmes par la création officielle des comités de travail au sein des municipalités.

## Liste des recommandations

Recommandation 1 : Ne pas judiciaireiser un débat politique et enlever les dispositions sur la conduite pouvant porter atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu.

Recommandation 2 : Réfléchir à l'introduction d'une procédure dite de «recall».

Recommandation 3 :

- Obliger les villes de plus de 100 000 habitants à instaurer le colistier;
- Permettre aux villes de 5 000 à 100 000 habitants d'instaurer le colistier;
- Préciser que le colistier est possible pour le candidat à la mairie d'un parti politique et pour un candidat indépendant à la mairie.

Recommandation 4 : Développer une plateforme ou utiliser une plateforme déjà existante et l'adapter de telle sorte que tout candidat puisse avoir, le plus rapidement possible, le moyen de recevoir les dons électroniques.

Recommandation 5 : Modifier la loi électorale pour que tout candidat déclaré officiellement se voie donner la liste électorale et punir avec force ceux qui abusent des informations qui y sont contenues.

Recommandation 6 : Hausser le montant des dépenses électorales pour les élections de 2021.

Recommandation 6 : Adopter les articles concernant Élections Québec.

Recommandation 7 : Adopter les dispositions concernant la Loi sur l'éthique et la déontologie, et songer à rendre obligatoire une formation annuelle sur l'éthique et la déontologie.

Recommandation 8 : Songer à incorporer les dispositions proposées dans le projet de loi 792 dans le présent projet de loi afin d'encadrer les discussions à huis clos et les comités pléniers municipaux.