



RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA *LOI SUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE EN MATIÈRE MUNICIPALE*

DÉCEMBRE 2022

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamh.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-93293-2 (PDF)

Dépôt légal – 2022

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2022

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Madame la Présidente,

Je suis fier de vous remettre le sixième rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM) pour la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2022.

Vous constaterez que les équipes du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Ministère), en collaboration avec celles de la Commission municipale du Québec (Commission), le milieu municipal et les divers acteurs concernés, ont su faire preuve d'innovation et de rigueur afin de continuer de favoriser un climat de respect au sein des administrations municipales et de renforcer la confiance des citoyennes et citoyens envers elles.

En effet, les différents travaux de concertation réalisés durant les quatre dernières années ont notamment mené à la sanction, le 5 novembre 2021, de 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*. Ils ont aussi permis de déployer le Plan d'action pour favoriser le respect et la civilité, lancé le 6 octobre 2021.

C'est donc dire qu'au moment où les nouvelles et nouveaux élus municipaux sont entrés en fonction, à la suite de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021, un nouveau coffre d'outils était disponible pour les soutenir dans leurs responsabilités.

Les nouvelles modifications apportées à la LEDMM ont contribué à mieux définir les règles municipales en matière d'éthique et de déontologie, à améliorer la formation à cet égard et à donner plus de pouvoirs à la Commission, en plus de bonifier son mandat afin de lui permettre de mieux encadrer le comportement des élues et élus.

Ce rapport présente plus en détail les mesures qui ont été mises de l'avant, et qui sont prometteuses pour les années à venir. D'ailleurs, je tiens à remercier toutes les équipes qui ont participé aux travaux pour leur dévouement exceptionnel.

En conclusion, j'aimerais souligner que le rapport démontre que des gestes concrets ont été posés afin de contribuer à ce qu'il y ait plus de transparence, de respect, d'intégrité et de civilité en milieu municipal. Tant le Ministère que la Commission comptent poursuivre sur cette lancée afin que la LEDMM puisse avoir d'autres effets positifs, non seulement au sein des municipalités, mais aussi au sein des collectivités des quatre coins du Québec, dans l'intérêt premier des citoyennes et citoyens.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(Original signé)

Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales
Ministre responsable de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean

Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Madame la Ministre,

Je vous remets le sixième rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM), qui présente les actions posées visant à appliquer les mesures de cette dernière. Celui-ci répond à l'obligation, conformément à l'article 50 de la LEDMM, de produire tous les quatre ans, un rapport qui en fait foi. Les données exposées couvrent donc la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2022.

En tant que sous-ministre du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Ministère), je peux vous confirmer que le Ministère et la Commission municipale du Québec (Commission) ont travaillé de concert avec le milieu municipal et les partenaires concernés afin de continuer de déployer les moyens nécessaires en matière d'éthique et de déontologie pour mieux soutenir les élues et élus municipaux dans leurs fonctions.

Ce rapport fait donc état de ces moyens, notamment des différentes modifications apportées à la LEDMM, de l'application des obligations qui y sont prévues ainsi que des nouvelles responsabilités exercées par la Commission.

En somme, il est le reflet du travail et du professionnalisme qui ont été au cœur des travaux réalisés ainsi que des efforts déployés par les équipes du Ministère et de la Commission afin que les élues et élus respectent les règles et les valeurs de la LEDMM, au bénéfice des citoyennes et citoyens qu'ils représentent.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre,

(Original signé)

Frédéric Guay

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
Modifications législatives apportées à la LEDMM depuis le 1 ^{er} novembre 2018	8
Valeurs et règles de déontologie.....	8
Nouvelles sanctions applicables par la Commission	9
Formation des élus et prévention.....	9
Code d'éthique et de déontologie des membres du personnel de cabinet	10
Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux	11
Aspects administratifs de la Commission en lien avec la LEDMM	11
Suivis des obligations de la LEDMM du 1 ^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2022	12
Adoption de codes d'éthique et de déontologie des élus, des employés et du personnel de cabinet	12
Révision du code d'éthique et de déontologie des élus	12
Formation des élus	13
Traitement des divulgations en éthique et en déontologie par la Commission du 1 ^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2022	14
Le processus juridictionnel en éthique et en déontologique	15
Les manquements analysés et sanctionnés dans les décisions de la Commission	16
Examen de l'opportunité de procéder à des modifications à la LEDMM ...	19

Liste des tableaux

Tableau 1 – Nombre de divulgations reçues et traitées	15
Tableau 2 – Nombre de citations transmises en éthique et déontologie	16
Tableau 3 – Type de manquements analysés dans les décisions rendues	17
Tableau 4 – Type de manquements sanctionnés.....	18
Tableau 5 – Type de sanctions imposées	18

Introduction

La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM) a pour objectif de favoriser une culture éthique dans les municipalités. Ainsi, cette loi les oblige à prévoir des règles pour encadrer le comportement des élus et des employés. Ces règles contribuent notamment à renforcer la confiance des citoyens envers leurs instances démocratiques locales.

L'article 50 de la LEDMM prévoit par ailleurs que la ministre des Affaires municipales doit faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de cette loi et, par la suite, déposer ce rapport à l'Assemblée nationale. Pour les cinq premières années suivant la sanction, en décembre 2010, de la LEDMM, un rapport a été produit et déposé à l'Assemblée nationale, soit en 2011, en 2012, en 2013 et en 2014. Après 2014, la LEDMM prévoit le dépôt d'un rapport tous les quatre ans. Le cinquième a donc été déposé à l'Assemblée nationale en février 2019. Le présent rapport vise à répondre à cette obligation et couvre la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2022.

Ce rapport présente les modifications législatives apportées à la LEDMM au cours des dernières années, plus précisément celles qui découlent de 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*, sanctionnée le 5 novembre 2021 (projet de loi n° 49 [PL 49]). Il rend aussi compte des responsabilités des municipalités et des élus municipaux en matière d'éthique et de déontologie ainsi que des mécanismes d'examen et de contrôle sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec. Finalement, il examine l'opportunité d'apporter d'autres modifications à la LEDMM.

Modifications législatives apportées à la LEDMM depuis le 1^{er} novembre 2018

Le PL 49 a apporté plusieurs modifications à la LEDMM, notamment afin d'y ajouter des règles de déontologie, de bonifier les sanctions applicables par la Commission, de rendre obligatoire l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour le personnel de cabinet et de revoir le mécanisme de contrôle de la formation obligatoire en éthique et en déontologie.

Rappelons que ces modifications donnaient suite au dernier rapport de mise en œuvre de la LEDMM, publié en février 2019, ainsi qu'aux recommandations de la Commission sur l'aménagement du territoire (CAT) à la suite de son étude du rapport en juin 2020. La présente section a pour objectif de présenter l'ensemble de ces modifications.

Valeurs et règles de déontologie

La vie démocratique doit s'exercer avec respect et civilité à l'égard des autres et de leurs opinions afin d'être inclusive et représentative. Lorsqu'un élu interagit avec un autre élu, un employé municipal ou un citoyen dans le cadre de ses fonctions, il est important qu'il fasse preuve d'exemplarité dans la façon dont il se comporte à l'égard des autres. Les conseillers municipaux et les maires, étant élus par leurs concitoyens pour les représenter et prendre des décisions dans leur intérêt, doivent également se comporter de manière à ne pas porter atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction qu'ils exercent.

Pour ces raisons, la LEDMM a été modifiée afin de mettre en évidence l'importance de ces principes. La notion de « civilité » a été ajoutée aux valeurs devant être énoncées dans le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux (art. 4, LEDMM), tandis que de nouvelles interdictions figurent maintenant parmi les règles déontologiques obligatoires (art. 6, LEDMM). Ces règles interdisent aux élus :

- 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 ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire;
- d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de leur fonction;
- de contrevenir aux articles 304 et 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM), qui portent sur l'intérêt dans un contrat avec une municipalité et les intérêts pécuniaires d'un élu;
- d'accepter tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage qui leur est offert par un fournisseur de biens ou de services¹.

¹ Cette règle donne suite à la recommandation n° 58 de la Commission d'enquête sur l'octroi des contrats publics dans l'industrie de la construction. Elle proposait de modifier les lois, règlements, directives ou codes de déontologie pertinents afin d'interdire à tous les élus, provinciaux et municipaux, à leur personnel politique, aux fonctionnaires, aux employés municipaux, aux administrateurs de l'État et aux administrateurs publics d'accepter tout cadeau, quelle qu'en soit la nature ou la valeur, de tout fournisseur de biens ou de services que ce soit.

Les modifications ainsi apportées à la LEDMM sont entrées en vigueur le 5 mai 2022.

De plus, la Commission peut désormais enquêter sur des manquements et les sanctionner sur la base des règles de déontologie qui sont prévues à l'article 6 de la LEDMM, même si elles sont absentes du code d'éthique ou de déontologie d'une municipalité, car le nouvel article 7.2 de cette loi prévoit que les règles obligatoires sont réputées faire partie du code d'éthique et de déontologie de la municipalité et prévalent sur toute règle incompatible énoncée à ce code. Rappelons qu'avant la sanction du PL 49, cela n'était pas possible puisque seuls les manquements aux règles prévues dans le code d'éthique et de déontologie de la municipalité pouvaient être sanctionnés par un juge administratif de la Commission.

Nouvelles sanctions applicables par la Commission

L'article 31 de la LEDMM prévoit des sanctions pouvant aller jusqu'à une suspension maximale de 90 jours pour un manquement. Toutefois, certains éléments constatés à la suite de décisions rendues par la Commission au cours des dernières années ont amené, par le PL 49, à des ajustements à cet article afin de permettre à la Commission de déterminer la période pour laquelle le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue doit être effectué par un élu. La portée de la suspension a aussi été élargie à l'ensemble des fonctions exercées par un élu et non seulement à sa participation aux comités auxquels il siège.

La durée de la suspension a également été revue afin qu'elle ne se termine pas lorsque le mandat de l'élu prend fin. Si un maire ou un conseiller est réélu, la suspension se poursuivra au cours de son nouveau mandat.

Afin de permettre plus de flexibilité à la Commission, notamment lorsqu'un élu n'occupe plus ses fonctions, la possibilité d'imposer une pénalité maximale de 4 000 \$ par manquement payable à la municipalité a été ajoutée à la LEDMM. La Commission peut également désormais obliger un élu à suivre une formation en éthique et en déontologie à ses frais dans un délai qu'elle prescrit.

De plus, la Commission doit dorénavant aviser le Procureur général du Québec lorsqu'un élu est suspendu pour une durée de 90 jours ou plus en raison d'un ou plusieurs manquements à son code. Celui-ci pourra par la suite évaluer s'il est pertinent d'intenter un recours en inhabilité devant les tribunaux en fonction de la gravité des manquements et des motifs d'inhabilité prévus à la LERM.

Formation des élus et prévention

Suivant son étude du rapport de 2019 sur la mise en œuvre de la LEDMM, la CAT a formulé des recommandations qui portaient principalement sur la formation obligatoire en éthique et en déontologie pour les élus municipaux.

Avant sa modification par le PL 49, l'article 15 de la LEDMM obligeait les élus municipaux qui n'avaient pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale à participer à une telle formation dans les six mois suivant leur entrée en fonction.

Dans le but de mieux encadrer la formation obligatoire en éthique et en déontologie ainsi que de favoriser la mise à jour des connaissances en la matière, des modifications ont été apportées à cet article afin que :

- seuls les formateurs autorisés par la Commission puissent l'offrir et qu'une liste de ces derniers soit diffusée sur son site Internet;
- la Commission puisse fixer le contenu minimal obligatoire;

- les rôles et les responsabilités des élus y soient abordés;
- tous les élus la suivent dans les six mois après le début de chacun de leurs mandats, plutôt qu'une seule fois lors de leur premier mandat.

De plus, la municipalité a maintenant l'obligation de tenir à jour sur son site Internet la liste des élus ayant suivi la formation. Le greffier ou le greffier-trésorier de la municipalité doit aussi, 30 jours après l'expiration du délai de 6 mois prescrit pour suivre la formation, aviser par écrit la Commission lorsqu'un membre du conseil n'a pas respecté ses obligations à cet effet. Cet élu pourrait alors, le cas échéant, faire l'objet d'une suspension imposée par la Commission. Rappelons que, si un élu ne participe pas à cette formation, cela constitue un facteur aggravant pris en compte par la Commission aux fins de détermination de la sanction imposée pour un manquement commis par cet élu aux règles de son code d'éthique et de déontologie.

Pour favoriser la prévention des manquements au code d'éthique et de déontologie, la municipalité doit désormais rembourser les frais d'un élu lorsqu'il consulte un conseiller en éthique et en déontologie inscrit dans la liste des conseillers autorisés par la Commission (art. 35, LEDMM). Pour que les frais soient remboursables, les conditions suivantes doivent être respectées :

- la consultation a été faite à titre préventif pour aider le membre du conseil à respecter les règles prévues au code qui lui est applicable;
- la consultation a été faite auprès d'un conseiller autorisé par la Commission;
- les honoraires facturés par ce conseiller sont raisonnables.

La Commission peut par ailleurs maintenant établir les critères de compétence et d'expérience que doit respecter un avocat ou un notaire pour être inscrit à cette liste (art. 35, LEDMM).

Finalement, le PL 49 apporte des modifications afin que la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec* mentionnent désormais expressément que l'obligation pour un élu municipal de voter ne s'applique pas si le fait de voter est susceptible de constituer un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie applicable à celui-ci.

Code d'éthique et de déontologie des membres du personnel de cabinet

Tenant compte, notamment, du fait que le personnel de cabinet exerce un rôle stratégique auprès des élus municipaux, le PL 49 a modifié la LEDMM afin que toute municipalité au sein de laquelle œuvre un tel personnel adopte un code d'éthique et de déontologie régissant sa conduite. Ce code doit minimalement contenir les obligations déjà prévues à la LEDMM pour les élus en ce qui concerne les valeurs et les règles de déontologie. Les modifications ainsi apportées à la LEDMM sont entrées en vigueur le 5 mai 2022.

À la suite de chaque élection générale, la municipalité doit adopter, avec ou sans modification, une version révisée du code, à défaut de quoi la ministre pourra en adopter un à sa place.

La Commission est par ailleurs désormais mandatée pour enquêter également sur les membres du personnel de cabinet qui auraient commis un manquement présumé à leur code. Toute personne peut alors lui divulguer des renseignements à cet égard, comme c'est déjà le cas pour les élus municipaux. La Commission peut aussi mener une enquête de sa propre initiative.

À la suite d'une enquête, la Commission peut décider d'imposer une ou plusieurs sanctions (art. 31, LEDMM) selon le cas. Toutefois, elle ne peut imposer le remboursement du salaire d'un membre du personnel de cabinet ni le suspendre comme cela est prévu pour les élus, puisque ces sanctions relèvent des conditions de travail entendues avec l'employeur. Elle peut néanmoins faire des recommandations en ce sens à l'élue de qui relève le membre du personnel de cabinet qui a commis le manquement.

Il est également obligatoire pour le directeur de cabinet de transmettre au greffier ou au greffier-trésorier de la municipalité une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires, conformément à l'article 357 de la LERM.

Les membres du personnel de cabinet ont aussi l'obligation de suivre la formation en éthique et en déontologie dans les six mois suivant leur embauche ou au début de chaque mandat. Par ailleurs, le code d'éthique et de déontologie de la municipalité doit prévoir l'obligation, pour chaque membre du conseil de qui relève du personnel de cabinet, de veiller à ce que ce dernier suive la formation. Cela est également le cas lorsque la Commission impose à un membre du personnel de cabinet l'obligation de suivre une formation à la suite d'un manquement à son code. Tout membre du personnel de cabinet peut par ailleurs consulter, aux frais de la municipalité, un conseiller à l'éthique et à la déontologie selon les mêmes conditions que pour les élus (art. 35, LEDMM).

Le greffier ou le greffier-trésorier de la municipalité doit, 30 jours après l'expiration de la période de 6 mois prévue pour qu'il suive la formation, aviser par écrit la Commission lorsqu'un membre du personnel de cabinet omet d'y participer.

Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux

Tout comme pour les codes applicables aux élus municipaux, le PL 49 a modifié la LEDMM afin que les codes d'éthique et de déontologie des employés municipaux prévoient une interdiction d'accepter tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage qui est offert par un fournisseur de biens ou de services, qui peut influencer leur indépendance de jugement dans l'exercice de leurs fonctions ou qui risque de compromettre leur intégrité. Cette modification est entrée en vigueur le 5 mai 2022.

Aspects administratifs de la Commission en lien avec la LEDMM

La LEDMM a été modifiée afin que le délai de 90 jours à partir duquel la Commission doit rendre une décision commence désormais à la date à laquelle se termine l'audience publique (art. 27, LEDMM). Avant sa modification par le PL 49, la LEDMM prévoyait que ce délai débute à partir du jour où le membre du conseil a été informé de l'enquête, ce qui pouvait soulever certaines difficultés.

Suivis des obligations de la LEDMM du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2022

Adoption de codes d'éthique et de déontologie des élus, des employés et du personnel de cabinet

L'article 2 de la LEDMM exige que toute municipalité ait un code d'éthique et de déontologie pour ses élus et ses employés. À partir du 5 mai 2022 s'est également ajoutée l'obligation d'avoir un tel code applicable au personnel de cabinet.

Les articles 4 à 7.1 de la LEDMM décrivent les principales valeurs en matière d'éthique qui doivent être énoncées dans le code des élus de la municipalité ainsi que la nature des règles déontologiques qui doivent minimalement y être incluses. Il appartient ensuite à la municipalité d'ajouter toute autre règle jugée pertinente.

Le code des élus doit être adopté par règlement par le conseil municipal lors d'une séance ordinaire. Si une municipalité n'a pas adopté de code d'éthique et de déontologie comme l'exige la LEDMM, la ministre peut adopter tout règlement requis pour imposer un tel code. Ce règlement est réputé être adopté par le conseil de la municipalité.

Comme mentionné précédemment, les municipalités doivent adopter des codes d'éthique et de déontologie pour leur personnel de cabinet. L'article 15.1 de la LEDMM prévoit que ce code doit minimalement contenir les obligations déjà prévues pour les élus en ce qui concerne les valeurs et les règles de déontologie.

Concernant les employés municipaux, les articles 16 à 19 de la LEDMM précisent les grandes lignes de leur code d'éthique et de déontologie, lequel doit être également adopté par règlement par la municipalité. Le code doit reprendre certaines des exigences prescrites pour les élus, mais la majorité de son contenu est laissé à la discrétion de la municipalité, qui en est entièrement responsable. De même, l'application de ce code demeure la responsabilité de la municipalité et s'ajoute aux autres moyens existants qui encadrent la prestation de services des employés municipaux. Il est à noter qu'une municipalité doit consulter ses employés concernant toute modification à leur code d'éthique et de déontologie.

Révision du code d'éthique et de déontologie des élus

L'article 13 de la LEDMM prévoit que les municipalités doivent, avant le 1^{er} mars qui suit toute élection générale, adopter un code d'éthique et de déontologie révisé pour les élus qui remplace celui en vigueur, avec ou sans modification. Cet exercice a pour objectif de permettre aux élus municipaux, dès le début de leur mandat, de prendre connaissance du code en vigueur, de débattre des valeurs et des règles qu'il contient et de le modifier au besoin pour qu'il leur soit propre. Le code doit toutefois respecter le contenu minimal exigé par la LEDMM. Les élus doivent aussi procéder au même exercice pour le code des membres du personnel de cabinet.

Le 7 novembre 2021 ont eu lieu les élections générales dans 1 102 municipalités locales et l'élection au suffrage universel de 18 préfets de municipalités régionales de comté (MRC). Les municipalités et les MRC devaient donc adopter un nouveau code d'éthique et de déontologie avant le 1^{er} mars 2022. À la suite des élections, le Ministère a publié un *Muni-Express* sur le sujet et a réalisé des suivis par la transmission de communications écrites afin de rappeler aux municipalités, le cas échéant, leurs obligations quant à leur code d'éthique et de déontologie et les délais applicables.

En dernier recours, la ministre peut, comme le prévoit la LEDMM adopter tout règlement requis pour imposer un code qui est réputé être adopté par le conseil de la municipalité concernée. Le Ministère privilégie, à cet égard, une approche encourageant les municipalités à se conformer d'elles-mêmes à leurs obligations légales.

Au 31 octobre 2022, près de 95 % des municipalités locales avaient adopté un code d'éthique et de déontologie révisé, soit 1 043 municipalités sur 1 102. En ce qui concerne les MRC, plus de 83 % de celles-ci avaient rempli cette obligation, soit 15 MRC sur 18. Aussi, 10 municipalités ont adopté un code pour leur personnel de cabinet, soit toutes celles de 100 000 habitants et plus.

Formation des élus

L'article 15 de la LEDMM oblige les élus municipaux à suivre une formation en éthique et en déontologie dans les six mois suivant leur entrée en fonction. À compter du 5 mai 2022, cette obligation de formation a été rendue applicable au personnel de cabinet.

L'obligation de formation témoigne de l'importance accordée à la prévention lorsqu'il est question d'éthique et de déontologie. L'objectif des formations est non seulement de donner aux élus et au personnel de cabinet de l'information afin de les aider dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi de les sensibiliser à cet enjeu et de leur offrir un lieu de réflexion où ils peuvent faire partager leurs connaissances et leurs expériences. Le *Muni-Express* publié le 2 décembre 2021 avait également pour objectif de rappeler cette obligation aux élus.

Comme l'exige la LEDMM, l'élu en poste à la suite de l'élection de novembre 2021 avait l'obligation de suivre une formation dans les six mois suivant le début de son mandat. Celui-ci doit rendre compte de sa participation à une telle formation en transmettant une déclaration au greffier ou au greffier-trésorier de sa municipalité, qui doit ensuite en faire rapport au conseil municipal en plus de publier la liste des élus ayant suivi la formation sur le site Internet de la municipalité.

Lorsqu'un élu n'a pas suivi la formation dans le délai prescrit, le greffier ou le greffier-trésorier doit en informer la Commission. Cette dernière pourrait suspendre l'élu jusqu'au moment où il s'acquitte de son obligation.

Suivant l'élection générale municipale du 7 novembre 2021, les 7 942² personnes élues à titre de conseillers, de maires ou de préfets avaient l'obligation de suivre cette formation dans les six mois suivant leur entrée en fonction. Le personnel de cabinet nommé par une municipalité doit aussi suivre une telle formation dans les six mois suivant son entrée en fonction. L'élu responsable du personnel doit s'assurer que la formation a bien été suivie.

² Au moment des élections, 8 062 postes étaient à pourvoir, mais 120 sont demeurés vacants suivant le scrutin du 7 novembre 2021.

Ces formations sont notamment offertes par la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec. Depuis les élections, ces dernières ont formé et attribué une attestation de réussite à 7 451 élus. Certaines municipalités choisissent aussi de tenir des séances de formation à l'interne. Les élus peuvent également participer à une formation offerte par une personne de leur choix.

Rappelons, par ailleurs, que tous les formateurs doivent être accrédités par la Commission. Elle détermine également le contenu minimal devant être abordé lors de la formation. Entre le 5 novembre 2021³ et le 31 octobre 2022, la Commission a reçu 16 demandes d'attestation pour le contenu de la formation : 13 ont été acceptées et 3 ont été refusées. Aussi, 100 demandes d'autorisation de formateur ont été reçues : 91 ont été acceptées et 9 refusées.

En date du 31 octobre 2022, la Commission n'a reçu que 50 dénonciations selon lesquelles un élu n'avait pas suivi sa formation. Dans sa décision, outre la suspension, le juge administratif peut reconnaître que l'élu a suivi la formation obligatoire ou encore lui accorder un délai pour la suivre.

De ce nombre, 39 situations ont été régularisées parce que l'élu lui a transmis une preuve indiquant qu'il avait suivi sa formation obligatoire ou parce qu'il s'est conformé à une décision du Tribunal qui lui imposait un délai pour la suivre.

Seulement trois élus avaient été suspendus et parmi ceux-ci, deux ont suivi la formation obligatoire, mettant ainsi fin à leur suspension. Dans huit dossiers, la Commission a été informée de la démission de l'élu.

Traitement des divulgations en éthique et en déontologie par la Commission du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2022

La Commission a la responsabilité de traiter les divulgations en matière d'éthique et de déontologie.

Les données présentées dans le tableau 1 font état du nombre de divulgations reçues et traitées par la Commission depuis le 1^{er} novembre 2018⁴. On peut y observer, année par année, le nombre de divulgations en traitement en début de période, le total de divulgations reçues, puis celles traitées, et finalement, le nombre en traitement à la fin de la période.

³ Cette exigence découle du PL 49 sanctionné le 5 novembre 2021.

⁴ Les données pour l'année 2021-2022 incluent l'ensemble des divulgations reçues et traitées par la Direction des enquêtes et de poursuites en intégrité de la Commission, toutes matières confondues et non uniquement celles concernant les manquements en éthique et déontologie en matières municipales.

Tableau 1 – Nombre de divulgations reçues et traitées

	1 ^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2019	1 ^{er} novembre 2019 au 31 octobre 2020	1 ^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021	1 ^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2022
En cours	14	133	101	59
Reçu/ouvertes	656	661	873	1 240
Traitées	537	693	915	1 170
En traitement	133	101	59	129

Les changements législatifs de 2018⁵ apportées à la LEDMM qui précèdent la période couverte par ce rapport ainsi que celles du PL 49 ont permis de faciliter la communication de renseignements portant sur des manquements d'élus municipaux en éthique et déontologie.

À cet effet, la comparaison du volume moyen des divulgations reçues par la Direction des enquêtes et de poursuites en intégrité (DEPIM) de la Commission illustre l'impact des modifications législatives mises en application depuis novembre 2018.

C'est ainsi que pour la période 2014-2018⁶, la Commission a reçu en moyenne 196 demandes par année, alors que pour la période 2018-2022, elle a reçu, en moyenne, 858 demandes, soit une augmentation de près de 338 %. L'adoption du PL 49 en novembre 2021 a également eu pour conséquence de modifier le processus d'enquête en place en raison du transfert de la responsabilité du traitement des divulgations d'actes répréhensibles concernant la gestion des municipalités, auparavant assuré par le Ministère, ce qui explique l'augmentation marquée de divulgation en 2021-2022.

Au moment de la divulgation, il n'est pas nécessaire pour le citoyen de spécifier si la plainte concerne un acte répréhensible ou un manquement en déontologie. Il n'est donc pas possible de distinguer dans le tableau 1 les divulgations en matière d'éthique et de déontologie de celles en matière d'actes répréhensibles.

Le processus juridictionnel en éthique et en déontologie

Lorsqu'au terme de son processus d'enquête la DEPIM est d'avis que les renseignements qui sont en sa possession sont susceptibles de démontrer qu'un élu municipal ou un membre du personnel de cabinet⁷ a commis un manquement à une règle de son code d'éthique et de déontologie, elle dépose une citation afin qu'un juge administratif de la CMQ détermine si un tel manquement a été commis. Cette citation est transmise au secrétariat de la Commission. Cette partie du processus est publique. Le tableau 2 présente le nombre de citations pour la période couverte.

⁵ [Rapport sur la mise en œuvre de la LEDMM 2019](#), pages 18-20.

⁶ [Rapport sur la mise en œuvre de la LEDMM 2019](#), page 15.

⁷ Les membres du personnel de cabinet sont assujettis à la Loi depuis les modifications du PL 49 de novembre 2021. Aucune citation n'a été transmise au tribunal de la Commission depuis.

La citation relate les manquements déontologiques reprochés. Elle indique les articles du code d'éthique et de déontologie dont on allègue la violation, ainsi que les circonstances de temps et de lieu entourant les manquements reprochés.

La DEPIIM agit comme poursuivante devant la division juridictionnelle de la Commission lors d'une audience publique. Le juge administratif a le mandat d'entendre les représentations des deux parties et de conclure si un manquement a été commis. Le cas échéant, il imposera une sanction à l'élu mis(e) en cause.

Tableau 2 – Nombre de citations transmises en éthique et déontologie

	1 novembre 2018 au 31 octobre 2019	1 novembre 2019 au 31 octobre 2020	1 novembre 2020 au 31 octobre 2021	1 novembre 2021 au 31 octobre 2022	TOTAL
Citations	16	27	52	23	118

Les manquements analysés et sanctionnés dans les décisions de la Commission

Les citations déposées à la division juridictionnelle de la Commission peuvent porter sur plusieurs types de manquements, puisque les règles prévues aux codes d'éthique et de déontologie varient d'une municipalité à l'autre. Ainsi, l'article 6 de la LEDMM prévoit certaines règles de déontologie obligatoires, mais elle permet également à une municipalité d'ajouter d'autres règles à son code. Soulignons que seul un manquement qui se rapporte à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie d'une municipalité peut faire l'objet d'une sanction.

Les types de manquements les plus souvent analysés dans les décisions de la Commission en éthique et déontologie concernent les conflits d'intérêts. Viennent ensuite les cas d'intérêts dans un contrat, de favoritisme, de manque de respect, de divulgation d'informations confidentielles et d'utilisation des ressources de la municipalité (tableau 3).

Tableau 3 – Type de manquements analysés dans les décisions rendues

	Nombre de décisions rendues	Conflit d'intérêts	Intérêt dans un contrat	Divulgations d'intérêts confidentielles	Respect	Utilisation des ressources de la municipalité	Favoritisme	Autre	TOTAL
2018 2019	15	11	2	3	1	2	1		20
2019 2020	21	6	9	2	3	0	5		25
2020 2021	42	23	8	4	5	3	9	1	53
2021 2022	39	21	7	4	5	4	8	2	51
Total	117	61	26	13	14	9	23	3	149

Les tableaux 4 et 5 qui suivent permettent de constater que la grande majorité des citations transmises conduisent à des décisions pour lesquelles le tribunal de la Commission conclut à un ou à des manquements. Cette proportion est de plus de 86 % (13 sur 15) pour 2018-2019, 90 % (19 sur 21) pour 2019-2022, 86 % (36 sur 42) pour 2020-2021 et de plus de 90 % (35 sur 39) pour la période de 2021-2022.

En ce qui concerne les types de sanctions imposées, il y a lieu de remarquer la diminution du recours à des réprimandes et l'augmentation du recours à des remboursements des avantages obtenus par l'élu. Le recours à cette dernière peut s'avérer indiqué, par exemple, en présence d'un manquement relatif à un intérêt dans un contrat avec la municipalité.

Depuis l'entrée en vigueur du PL 49 en novembre 2021, la Commission peut imposer à l'élu une pénalité financière pouvant aller jusqu'à 4 000 \$ par manquement, payable à la municipalité. Depuis, le Tribunal a choisi d'imposer cette sanction dans 13 décisions.

Tableau 4 – Type de manquements sanctionnés

	Nombre de décisions rendues	Conflit d'intérêts	Intérêt dans un contrat	Divulgations d'intérêts confidentielles	Respect	Utilisation des ressources de la municipalité	Favoritisme	Autre	TOTAL
2018 2019	15	9	2	3	1	2	1		18
2019 2020	21	6	9	2	3	0	3		23
2020 2021	42	19	7	4	5	3	7	1	46
2021 2022	39	19	6	3	4	4	7	2	45
Total	117	53	24	12	13	9	18	3	132

Tableau 5 – Type de sanctions imposées

	Décisions sans manquement	Réprimandes	Remboursement de rémunération	Remboursement d'autres sommes	Suspensions	Pénalités financières
2018 2019	2	4	2	0	11	0
2019 2020	2	1	0	1	16	0
2020 2021	6	0	0	5	31	0
2021 2022	4	0	3	5	16	13
Total	14	5	5	11	74	13

Examen de l'opportunité de procéder à des modifications à la LEDMM

Le Ministère suivra de près la mise en œuvre des dispositions ajoutées par le PL 49 afin d'évaluer si d'éventuels ajustements seraient à prévoir pour maintenir ou renforcer l'adhésion du milieu municipal aux codes d'éthique et de déontologie, et ce, en collaboration avec la Commission.

Dans cette optique, et puisque le PL 49 a été sanctionné en novembre 2021 et qu'il a apporté plusieurs modifications importantes à la LEDMM, le Ministère ne prévoit pas proposer de nouvelles modifications législatives à cette loi à court terme.

Rappelons que les mesures en matière d'éthique et de déontologie du PL 49 avaient pour objectifs :

- de renforcer la confiance des citoyens envers les institutions municipales;
- de resserrer les règles applicables en matière d'éthique et de déontologie afin de mieux encadrer les comportements irrespectueux des élus;
- de mieux encadrer la formation obligatoire en éthique et en déontologie;
- d'élargir l'éventail des sanctions pouvant être imposées aux élus ayant commis un manquement au code d'éthique et de déontologie de leur municipalité.

Il importe de rappeler que les municipalités exercent plusieurs responsabilités qui sont au cœur du quotidien des citoyens. La LEDMM a alors pour objectif de contribuer à maintenir la confiance des citoyens envers leurs instances démocratiques locales. Les élus et les employés municipaux doivent s'efforcer de bien connaître les valeurs et les règles qui encadrent leurs fonctions et d'agir en adéquation avec celles-ci.

