

Commission de l'aménagement du territoire

Consultation particulière et auditions publiques sur le projet de loi 109

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

Mémoire de la Ville de Lévis, mercredi 8 septembre 11 h 30, présenté par Madame Danielle Roy Marinelli, mairesse

Résumé :

La Ville de Lévis considère que le projet de loi 109 a été rédigé à la hâte sans anticiper réellement les difficultés d'application. Les unions municipales devraient être mises à contribution afin de convenir d'un projet-cadre de code d'éthique et de déontologie, qui pourrait être modulé selon les spécificités locales. Au-delà des préoccupations gouvernementales d'apaiser l'opinion publique, il faut nécessairement que le code d'éthique et de déontologie soit simple, compréhensible, fonctionnel. Il faut que les personnes élues comme celles à l'emploi des municipalités en comprennent la portée et se l'approprient. Il faut également que la population soit bien informée et soit sécurisée. Il faut aussi que les mécanismes de mise en œuvre soient efficaces, fonctionnels, crédibles et transparents. Enfin, il faut prévoir des mécanismes afin de décourager les abus et de faire en sorte que les plaintes déposées soient fondées et soutenues.

Parce que la population est exacerbée par quelques cas de manquement à l'éthique fortement médiatisée, le gouvernement et les municipalités n'ont pas le moyen de « manquer leur coup ». Or il appert que les dispositions du projet de loi 109 dirigent les municipalités bien malgré elles, dans des lourdeurs administratives, dans des zones grises et des dédales juridiques et dans des culs-de-sac. À l'instar de plusieurs autres municipalités, la Ville de Lévis a déjà adopté des valeurs organisationnelles et travaille à l'élaboration de règles de conduite pour son personnel. Il ne faudrait pas que l'application des dispositions du projet de loi 109 vienne court-circuiter ces efforts.

Des règles d'éthique et de déontologie claires et crédibles viendraient sécuriser la population et protéger les élus municipaux.

A - Présentation de la Ville de Lévis :

Créée en 2002 par le regroupement de dix municipalités, 2 MRC et 3 régions intermunicipales, la Ville de Lévis joue un rôle majeur au sein de la région administrative de la Chaudière-Appalaches et de la Communauté métropolitaine de Québec. La Ville de Lévis a une population de 137 000 et la croissance de la Ville est soutenue. L'économie de la Ville repose sur la présence du Mouvement Desjardins et sur des entreprises importantes telles la pétrolière Ultramar, mais également sur un réseau de quelques milliers de PME prospères et des entreprises d'économie sociale de plus en plus présentes.

B – Présentation générale

Nous croyons qu'un code d'éthique et de déontologie crédible en matière municipale saurait sécuriser la population échaudée par quelques cas isolés, mais surtout, saurait attirer des candidates et des candidats de haut niveau aux futures élections municipales. Actuellement, en l'absence de code d'éthique et de déontologie, une certaine dose de témérité est nécessaire pour se présenter à une élection municipale ! À tout moment, à cause de l'absence de règles claires et crédibles en matière d'éthique et de déontologie, notre intégrité peut être prise en otage.

Prendre le temps de faire les choses correctement :

Le projet de loi 109 a une portée politique manifeste; il tente d'outiller les municipalités afin de faire face à une opinion publique de plus en plus exacerbée par le laxisme de certaines personnes élues ou fonctionnaires municipaux, provinciaux ou fédéraux. Ce projet de loi semble également avoir été rédigé à la hâte, sans avoir véritablement anticipé tous les impacts et les difficultés d'application pour le milieu municipal, mais davantage pour satisfaire ou sécuriser l'opinion publique, qui risque néanmoins d'être fort déçue !

Nous regrettons ce caractère de précipitation, et recommandons que les unions municipales soient mises à contribution afin de rédiger un « projet type » de Code d'éthique et de déontologie en matière municipale, en s'inspirant notamment des recommandations du Groupe de travail sur l'éthique et démocratie municipale déposées en juin 2009. Ce code de base pourrait évidemment être personnalisé selon les besoins spécifiques des municipalités, mais les balises seraient uniformes pour l'ensemble des municipalités et permettraient ainsi de faciliter la formation des membres du conseil, d'établir des règles d'interprétation claires, de faciliter le travail des éventuels commissaires à l'éthique, et finalement d'en codifier graduellement la jurisprudence.

L'application ambiguë des règles « du gros bon sens » :

Le projet de loi prévoit des règles d'interdiction bien précises, mais qui peuvent être esquivées selon l'interprétation que tout un chacun peut faire des notions « d'indépendance de jugement », de « conformité aux règles de bienséance » et autre application de normes de « gros bon sens ». La définition du « gros bon sens » n'est pas la même pour tout le monde. Nous craignons que ces cas d'exception prévus au projet de loi qui relèvent du « gros bon sens » deviennent des trappes à problèmes pour les personnes à qui ces règles s'appliquent. Si la population est méfiante, si les doutes s'installent trop facilement dans l'opinion publique, allons-y carrément pour des règles strictes et claires en matière d'éthique et de déontologie qui ne prêteront pas flanc à la critique, et qui permettront aux membres des conseils municipaux de consacrer toutes leurs énergies à servir la population.

Nous n'avons pas le moyen de manquer notre coup !

Nous l'avons déjà dit, l'opinion publique est exacerbée par le laxisme de certaines personnes œuvrant aux échelons municipal, provincial ou fédéral, c'est pour ça que nous sommes ici aujourd'hui... La population est en attente de règles d'éthique et de déontologie rigoureuses et transparentes. Nous verrons un peu plus loin que le projet de loi 109 accuse de sérieuses lacunes et que l'application des codes d'éthique et de déontologie par les

municipalités pourrait conduire à des aberrations qui terniraient encore davantage la réputation du milieu municipal.

Faire vivre le code d'éthique et de déontologie au quotidien :

Il ne suffit pas d'adopter un code d'éthique et de déontologie, il faut d'abord se l'approprier, bien en saisir les avantages et le vivre au quotidien. La seule existence d'un code d'éthique ne garantit pas forcément des comportements éthiques. À la Ville de Lévis, nous avons déjà des valeurs organisationnelles inscrites à notre Plan de gouvernance. Afin de faire vivre ces valeurs dans notre organisation, nous sensibilisons constamment le personnel et les membres du conseil sur l'importance de ces valeurs et nous identifions clairement quels sont les comportements attendus en regard de chacune de ces valeurs. De plus, nous travaillons à l'élaboration de règles de conduite et nous prévoyons associer le personnel à la rédaction finale de ces règles afin de favoriser l'adhésion et de bien comprendre l'importance de ces règles.

C – Présentation article par article

Article 1 :

Dans cet article, il serait important de préciser que les valeurs en matière d'éthique et que les règles déontologiques s'appliquent aux membres du conseil et au personnel des municipalités.

Article 4

Dans le premier paragraphe, les mots « telles que » font-ils référence à des exemples, ou spécifiquement aux valeurs devant être reconduites dans le code d'éthique et de déontologie ?

On constate ici que toutes ces valeurs décrites à l'article 4 sont déjà intégrées dans d'autres lois ou codes auxquels sont assujetties les municipalités : Code civil, Code criminel, Loi sur les élections et les référendums dans les

municipalités. Le projet de loi oblige en quelque sorte les municipalités à faire ressortir ces valeurs et à les codifier dans leur propre code d'éthique et de déontologie, mais au-delà de la forme, en soi, cet exercice n'apporte rien de nouveau.

Article 6

La rédaction de cet article est beaucoup trop vague et laisse place à trop d'interprétation. Ce flou devient forcément dangereux pour les personnes élues municipales puisqu'il ne permettra pas aux municipalités de se gouverner clairement. Avec ce texte, il risque d'y avoir autant d'interprétation des règles d'éthique et de déontologie qu'il y a de membre du conseil. À titre d'exemple, qu'entend-on par « **...qui peut influencer son indépendance de jugement...** » - « **...qui risque de compromettre son intégrité...** » - « **...qui est conforme aux règles de la bienséance, de la courtoisie, du protocole ou de l'hospitalité...** » - « **...qui est d'une valeur raisonnable dans les circonstances...** ». Et finalement, comment expliquer que le dernier paragraphe de cet article semble contredire les alinéas précédents en prévoyant des exceptions générales pour « **...les dons et marques d'hospitalité ou autres avantages de nature purement privée...** ». Que vise-t-on précisément avec ces exceptions ?

Encore une fois, le texte du projet de loi tente en quelque sorte de codifier ce qui existe déjà ailleurs, notamment dans le Code criminel, mais en embrouillant davantage ce qui déjà pouvait porter à interprétation. Les membres des conseils municipaux méritent sûrement des balises beaucoup plus claires et cohérentes en matière d'éthique. Au risque de demeurer floues et incertaines, il serait sans doute souhaitable que ces règles soient très restrictives, et ne plus prévoir de « circonstances atténuantes ». Ainsi, ces règles auraient l'avantage d'être claires et de ne plus souffrir d'interprétation.

Nous recommandons que les unions municipales rédigent elles-mêmes les règles d'éthique et déontologiques qui deviendront les balises des codes municipaux. À ces règles de base, une municipalité pourra y greffer certaines dispositions supplémentaires aptes à répondre à ses besoins spécifiques.

Articles 8 à 12

Le processus décrit à ces articles est beaucoup trop lourd. L'adoption d'un code d'éthique et de déontologie par la municipalité devrait se faire par simple résolution, avec obligation de publication d'un résumé, et même diffusion de l'intégralité du code sur le site internet de la municipalité.

Article 13

Le remplacement du code d'éthique et de déontologie par un nouveau code après chaque élection est une procédure inutile. Ce qui est important, c'est que chaque nouveau membre du conseil municipal s'approprie le code d'éthique et de déontologie de sa municipalité, et que la population soit sensibilisée sur les dispositions de ce code. Dans les faits, le code d'éthique et de déontologie devrait pouvoir être modifié en tout temps, avec les mécanismes transparents d'information de la population.

Au-delà d'une obligation imposée par une loi et d'un document statique que l'on renouvelle après chaque élection, le code d'éthique et de déontologie d'une municipalité doit davantage représenter des règles de conduite claires acceptées par tous les membres du conseil municipal et bien comprises par la population.

Article 14

L'intervention du ministre devrait se limiter à l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour une municipalité qui refuserait d'adopter un tel code, et non pas pour le remplacement d'un code suite à une élection.

Article 15

La formation des élués et des élus municipaux en matière d'éthique et de déontologie est une excellente proposition, dans la mesure où ces règles d'éthique et de déontologie en milieu municipal sont uniformisées. Autrement, il devra y avoir autant de type de formation qu'il y a de code d'éthique et de déontologie, ce qui constitue en soi une aberration.

Article 16 à 19

À Lévis, nous travaillons depuis quelques mois à l'élaboration de « règles de conduite » pour le personnel de la Ville. De plus, les valeurs organisationnelles de notre Plan de gouvernance sont graduellement enchâssées dans les conventions collectives. Tout comme le code d'éthique et de déontologie des membres du conseil municipal, nous recommandons que le code du personnel soit adopté par résolution avec publication auprès de la population.

Enfin, il ne faut pas oublier que plusieurs employés municipaux sont eux-mêmes assujettis au code de déontologie de leur ordre professionnel.

Article 20 à 22

Il serait important de prévoir des mécanismes permettant d'éviter des abus dans la formulation de plaintes. En effet, il ne faudrait pas que le code d'éthique et de déontologie d'une municipalité serve de moyen pour paralyser ou nuire impunément aux activités municipales. Des sanctions devraient s'appliquer afin de décourager ceux et celles qui auraient l'intention de « s'amuser » à enregistrer des plaintes non fondées à répétition.

Article 23 à 30

Nous comprenons que la Commission municipale est un tribunal administratif dont le rôle, selon le projet de loi 109, est de procéder à des enquêtes et de proposer, les cas échant, des sanctions qui devraient être appliquées par la municipalité.

Or ces sanctions ne peuvent pas être modifiées par la municipalité, mais par ailleurs, une municipalité peut décider de ne pas y donner suite ! On arrive ainsi dans un cul-de-sac :

- un citoyen loge une plainte
- le ministre considère le bien-fondé de la plainte
- la Commission municipale enquête rédige son rapport et détermine une sanction qui doit être appliquée par la municipalité
- et la municipalité refuse d'y donner suite !...

Une telle situation forcément loufoque devient du « bonbon » pour tous les journalistes et les caricaturistes du Québec. Imaginez comment l'opinion publique réagirait devant de telles situations ! On comprend facilement que nous n'avons vraiment pas intérêt à susciter de telles situations où nous amène directement le projet de loi 109 !

Toutefois, si la municipalité décide d'appliquer la sanction recommandée par la Commission municipale, il y a aussi « un os ». Puisque la municipalité n'est pas un tribunal judiciaire, elle peut difficilement mettre à exécution la sanction recommandée par la Commission municipale. Pour cette raison, nous croyons que la recommandation de la Commission municipale devrait être transmise directement à un tribunal judiciaire pour poursuite. Prévoir des mécanismes faisant en sorte que la personne impliquée soit défendue par sa municipalité, et que les frais encourus soient remboursés à la municipalité par le justifiable en cas de condamnation.

Enfin, le rapport d'enquête visé à l'article 27 devrait également être transmis au greffier de la municipalité.

Article 31

Certaines sanctions prévues à cet article ne peuvent pas être « quantifiées » ni par la Commission municipale ni par la municipalité, mais uniquement par un tribunal judiciaire. En effet, comment évaluer le montant de la remise de ce

qui est précisé au 2° alinéa ? Si les agissements d'un membre du conseil font en sorte que son beau-frère a obtenu un contrat de pavage, qu'est-ce qui sera restitué ? Le montant global du contrat ? les bénéfices nets ?

Enfin, qu'advient-il d'un membre du conseil suspendu pour 180 jours la veille du déclenchement d'une élection ? Peut-il faire campagne ? Si oui, peut-il siéger dans le nouveau conseil municipal dans l'éventualité où il serait réélu à l'intérieur du délai de 180 jours ?

Conclusion

Simple, compréhensible, fonctionnel :

Ce sont là les qualités d'un code d'éthique et de déontologie crédible dont nous avons besoin. Il faut que toutes les personnes visées, élus et employés municipaux, en comprennent la portée et se l'approprient. Il faut qu'une instance compétente – un tribunal judiciaire - puisse mettre en application les sanctions formulées par la Commission municipale. Il faut également que la population soit bien informée et soit sécurisée. Il faut aussi que les mécanismes de mise en œuvre soient efficaces, fonctionnels, crédibles et transparents. Enfin, il faut prévoir des mécanismes afin de décourager les abus et de faire en sorte que les plaintes déposées soient fondées et soutenues.

Je termine en affirmant mon soutien à mes collègues maires de l'UMQ sur la position déposée plus tôt à cette même commission.