



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MÉMOIRE DE L'UMQ  
PRÉSENTÉ

À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

SUR LE PROJET DE LOI N° 109,  
*LOI SUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE EN MATIÈRE MUNICIPALE*

Le 7 septembre 2010

## **TABLE DES MATIÈRES**

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC .....	3
INTRODUCTION .....	4
1. BASE COMMUNE POUR LES CODES D'ÉTHIQUE.....	7
2. DÉLAI D'ADOPTION DES CODES D'ÉTHIQUE .....	8
3. FORMATION OBLIGATOIRE .....	8
4. RÔLE DU MINISTRE ET DE LA COMMISSION MUNICIPALE .....	9
4.1 AGIR EN AMONT DE L'ACTION .....	10
4.2 AGIR DANS UN CADRE ADMINISTRATIF SIMPLE ET ALLÉGÉ .....	11
4.3 MODIFICATION AU PROJET DE LOI N <sup>o</sup> 48 .....	13
5. PROCESSUS DÉCISIONNEL ET SANCTIONS.....	13
6. RÈGLES D'APRÈS-MANDAT .....	15
6.1 DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION .....	15
6.2 FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION.....	16
6.2.1 Niveau d'autorité ou d'influence effective détenu .....	16
6.2.2 Rémunération .....	17
6.2.3 Régime de retraite et allocations de transition.....	18
6.2.4 Autres règles existantes d'après-mandat .....	19
6.3 PROPOSITION DE L'UMQ SUR LES RÈGLES D'APRÈS-MANDAT .....	20
7. CODE D'ÉTHIQUE POUR LES EMPLOYÉS MUNICIPAUX .....	22
8. ADOPTION SIMULTANÉE DES PROJETS DE LOI N <sup>OS</sup> 48 ET 109 .....	22
CONCLUSION .....	23

## PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipales et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est un regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge de son action au plan régional par ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix à toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses cités régionales, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC. Les membres de l'UMQ représentent près de cinq millions de citoyennes et citoyens.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet ([www.umq.qc.ca](http://www.umq.qc.ca)), de son bulletin électronique quotidien *Carrefour municipal*, de ses *Info Express*, de sa revue *URBA*, de ses assises annuelles et de son salon *Quartier municipal des affaires*. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à promouvoir le rôle fondamental des municipalités dans le progrès social et économique de l'ensemble du territoire québécois et de soutenir ses membres dans la construction de milieux de vie démocratiques, innovants et compétitifs.

## INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) est heureuse de prendre part à la commission parlementaire de la Commission de l'aménagement du territoire portant sur l'étude du projet de loi n<sup>o</sup> 109, *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

Le débat sur l'éthique est une occasion pour l'UMQ de réaffirmer les valeurs d'honneur et d'intégrité qui animent les élus municipaux et aussi d'appuyer des règles d'éthique qui donneront une valeur ajoutée à notre système démocratique.

L'UMQ appuie en effet plusieurs des mesures proposées au projet de loi n<sup>o</sup> 109 et se réjouit que le législateur ait opté pour une approche qui s'inspire du projet de loi n<sup>o</sup> 48, *Code d'éthique et de déontologie pour les membres de l'Assemblée nationale*.

Cette approche rejoint la position qu'a prise l'UMQ lors de son conseil d'administration du 26 février dernier à l'effet qu'en matière d'éthique, il ne devrait pas y avoir de politique du « *deux poids, deux mesures* » et, qu'en ce sens, les mêmes bases et principes devraient s'appliquer aux élus municipaux et provinciaux. La position de l'UMQ a par ailleurs été appuyée par plus d'une centaine de ses membres qui ont adopté des résolutions en ce sens.

Rappelons que depuis la publication, le 14 juillet 2009, du rapport Gagné, « *Éthique et démocratie municipale* », l'UMQ participe activement au débat sur l'éthique, et ce, dans un esprit d'ouverture au changement.

Aussi, bien qu'en matière d'éthique, les règles actuelles pour l'encadrement des élus municipaux soient parmi les plus rigoureuses au monde, l'UMQ a, dès la publication du rapport Gagné, offert sa pleine collaboration au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire dans la démarche qu'il initiait visant à renforcer les normes existantes.

C'est ainsi qu'en plus de participer à la table de travail mise en place par le gouvernement pour analyser les recommandations du rapport Gagné, l'UMQ a constitué son comité particulier sur l'éthique. Ce comité, composé de plusieurs élus et gestionnaires municipaux, était coordonné par un spécialiste en éthique.

Le comité s'est réuni à plusieurs reprises au cours de la dernière année pour dégager des valeurs d'éthique propres à la culture municipale et conseiller l'UMQ sur les différentes avenues à privilégier en cette matière. Le comité a notamment élaboré un énoncé de valeurs de l'administration municipale, qui a été déposé aux membres de l'UMQ lors de ses dernières assises annuelles. Il a aussi analysé le rapport Gagné et le projet de loi n° 48 afin d'alimenter la réflexion du conseil d'administration de l'UMQ.

Par ailleurs, l'UMQ tient à souligner qu'elle déploie de nombreux efforts pour accroître la confiance des citoyens envers les institutions municipales et valoriser la démocratie municipale et, plus particulièrement, le rôle des maires et conseillers.

La valorisation du rôle des municipalités et des élus auprès de la population permet de mieux faire connaître le milieu municipal et constitue l'une des cinq principales orientations du plan stratégique qu'a adopté l'UMQ pour les années 2009-2013.

Au printemps dernier, l'UMQ a réalisé, dans le cadre de son plan de travail, un sondage pour mesurer les perceptions et les attentes de la population du Québec à l'égard de ses élus municipaux. Selon ce sondage réalisé en avril dernier auprès d'un échantillon représentatif de pas moins de 7 500 répondants parmi la population des villes membres de l'UMQ, l'intégrité et l'écoute des citoyens sont les deux principaux attributs qui devraient caractériser un élu municipal. Fait à signaler, la majorité des citoyens croit que son maire ou sa mairesse possède ces qualités.

Aussi, depuis plus de 10 ans, nous coprésidons le Comité conjoint UMQ/FQM sur la démocratie municipale auquel siègent des élus municipaux et plusieurs représentants des associations municipales, de la Ville de Montréal, du Directeur général des élections et du

ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Ce Comité a pour mandat d'analyser différentes problématiques relatives à la démocratie municipale et de formuler des recommandations à l'attention des instances décisionnelles des deux associations municipales et du gouvernement.

De plus, en 2007, l'UMQ s'est dotée d'un plan d'action pour attirer les jeunes en politique municipale et s'assurer ainsi d'une relève. Ce plan a porté ses fruits en 2009 puisque, selon les données fournies par le MAMROT, les jeunes sont plus nombreux au sein des conseils municipaux depuis les élections du 1<sup>er</sup> novembre 2009. Quelque 719 candidates et candidats de moins de 35 ans ont été élus à des postes de maires et de conseillers, ce qui constitue une augmentation de 6,5 % par rapport aux élections municipales de 2005.

L'UMQ se soucie également de la parité hommes/femmes au sein des conseils municipaux. Les femmes représentent maintenant près de 28 % des élus municipaux au Québec, comparativement à 25 % à la suite de l'élection de 2005. Toujours selon des données du MAMROT, elles représentent maintenant près de 16 % des élus à la mairie alors, qu'en 2005, elles n'étaient que de 13 %. Pour son projet « *Femmes et politique municipale : un couple peu banal* », l'UMQ était d'ailleurs parmi les trois finalistes du concours *Prix Égalité 2010*, dans la catégorie *Pouvoir et Région*, organisé par le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine.

## 1. BASE COMMUNE POUR LES CODES D'ÉTHIQUE

Le projet de loi n<sup>o</sup> 109 stipule que chaque municipalité devra adopter un code d'éthique répondant aux exigences de la loi. Les codes d'éthique auront donc tous une base commune, ce qui répond à la demande de l'UMQ.

Il prévoit notamment les principales valeurs que les codes d'éthique devront énoncer et les règles qu'ils devront contenir pour guider la conduite de l' élu municipal.

L'UMQ estime très important qu'il y ait une uniformité des règles d'éthique pour l'ensemble des élus municipaux. Il s'établira ainsi une culture éthique unique dans le monde municipal et des recommandations homogènes de la part de la Commission municipale.

Le législateur a introduit, pour les codes d'éthique en milieu municipal, sensiblement les mêmes valeurs que celles prévues au projet de loi n<sup>o</sup> 48, soit : l'intégrité, l'honneur, la prudence dans la poursuite de l'intérêt public et le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens, ce qui garantit une certaine uniformité en matière d'éthique pour tous les élus du Québec.

Dans le cadre de ses travaux, le comité éthique de l'UMQ a élaboré un Guide de valeurs et d'éthique pour le milieu municipal. Outre les valeurs proposées au projet de loi, le comité a identifié deux autres valeurs importantes, soit la loyauté et l'équité.

La loyauté a pour but d'assurer le respect de la vie démocratique en exerçant ses fonctions conformément à la loi et aux valeurs, alors que l'équité vise à traiter chacun en accord avec l'esprit des législations et des règles applicables.

L'UMQ considère que ces valeurs devraient être ajoutées à celles déjà prévues au projet de loi. Elles font aussi partie intégrante des fondements de l'assise éthique de l'administration

municipale. De plus, elles sont applicables à des situations concrètes et sont facilement identifiables et compréhensibles pour les citoyens.

## **2. DÉLAI D'ADOPTION DES CODES D'ÉTHIQUE**

Le projet de loi prévoit que les municipalités devront, par règlement, adopter leur code d'éthique dans les 12 mois suivant la sanction de la loi. Les élus devront également suivre une formation en matière d'éthique à l'intérieur de ce même délai.

L'UMQ suggère que le délai d'adoption des codes d'éthique par les municipalités soit plus long que celui prévu pour la formation. Il s'avère, en effet, important que tous les élus du Québec puissent avoir le temps de suivre une formation avant de procéder à l'adoption de leur code d'éthique.

Il apparaît acceptable du point de vue de l'UMQ et raisonnable du point de vue du législateur que le délai de 12 mois suivant la sanction de la loi, accordé aux municipalités pour adopter leur code d'éthique, soit porté à 18 mois. Le délai de 12 mois pour suivre une formation pourrait demeurer le même, ce qui donnerait aux municipalités une période de 6 mois après la fin des sessions de formation pour adopter leur code d'éthique.

## **3. FORMATION OBLIGATOIRE**

Comme nous l'avons mentionné à la section précédente, le projet de loi prévoit que tout membre d'un conseil d'une municipalité devra participer à une session de formation dans les 12 mois suivant la sanction du projet de loi n<sup>o</sup> 109. Il y est également mentionné que tout membre d'un conseil municipal qui n'a pas participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale devra, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

L'UMQ est d'accord avec le principe d'une formation obligatoire et le délai prescrit pour suivre celle-ci. Il est primordial que les élus municipaux soient informés des exigences de leur

code d'éthique et qu'ils soient en mesure d'interpréter et d'appliquer les concepts qui s'y trouvent. La formation représente le mécanisme clé pour faire face à la complexité que présentent les dilemmes éthiques.

L'UMQ propose que le programme de formation repose sur le développement d'une compétence éthique propre à l'exercice de la fonction d'élu municipal. Le programme devrait viser comme objectif, l'acquisition d'habiletés permettant de réfléchir sur les enjeux éthiques que présente la gestion des ressources publiques et de s'interroger sur les comportements indésirables.

Construites de façon pratique, les sessions de formation auront pour effet d'influer positivement sur la culture éthique et de développer la qualité d'une conduite éthique.

Depuis plusieurs années déjà, l'UMQ offre des sessions de formation qui comportent un volet sur l'éthique. Elle s'engage maintenant à développer une formation plus spécialisée qui répondra aux objectifs poursuivis par le projet de loi n<sup>o</sup> 109 et à en faire la promotion auprès de ses membres. Cette formation pourrait aussi être offerte à tous les élus après chaque élection municipale, dans le cadre d'une mise à jour des connaissances.

#### **4. RÔLE DU MINISTRE ET DE LA COMMISSION MUNICIPALE**

L'UMQ appuie la proposition voulant que le MAMROT devienne la porte d'entrée pour les plaintes qui pourraient être soumises en matière d'éthique. Selon le projet de loi n<sup>o</sup> 109, toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil a commis un manquement au Code d'éthique pourra en effet en saisir le ministre. La demande devra être écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif. Le ministre pourrait rejeter la demande s'il est d'avis qu'elle est mal fondée ou frivole ou qu'il n'apparaît pas d'intérêt public d'y donner suite. Ce processus répond aux attentes de l'UMQ.

Toutefois, s'il ne rejette pas la demande, le projet de loi indique que le ministre la transmet à la Commission municipale du Québec pour enquête. Il en informe par écrit le demandeur et le

membre du conseil visé par la demande. Deux membres de la Commission municipale du Québec désignés par son président, dont un est avocat ou notaire, enquêteront sur la demande.

Sur ce point, l'UMQ demande la nomination par le ministre au sein de la Commission municipale d'un commissaire à l'éthique qui aura la responsabilité de faire enquête dans un cadre similaire à celui du commissaire à l'éthique prévu au projet de loi n° 48, soit qu'il puisse agir en amont et dans une structure administrative simple et allégée. Elle réclame également une modification au projet de loi n° 48 pour prévoir, qu'à l'instar de ce qui est prévu au projet de loi n° 109, toute personne qui a des motifs de croire qu'un député a commis un manquement au code d'éthique puisse demander une enquête.

#### **4.1 AGIR EN AMONT DE L'ACTION**

D'une part, il s'avère important pour l'UMQ que les élus municipaux puissent bénéficier des services du commissaire à l'éthique de la Commission municipale afin de leur donner, en amont, des avis écrits et motivés sur toute question concernant les obligations qu'ils auront aux termes de leur code d'éthique. Il doit également pouvoir leur donner un soutien professionnel plus informel lorsque ceux-ci estiment être confrontés à une situation qui suscite de l'inconfort. Comme dans le projet de loi n° 48, le commissaire à l'éthique serait lié par son avis dans toute nouvelle demande portant sur le même objet, pourvu que les faits pertinents dont l'élu avait connaissance aient été présentés de façon exacte et complète. Aussi, le projet de loi devrait prévoir que l'élu ne commet pas un manquement à son code d'éthique pour un acte ou une omission s'il a antérieurement fait une demande d'avis au commissaire et si cet avis avait conclu que l'acte ou l'omission n'enfreignait pas le code d'éthique.

De plus, comme il est prévu pour le commissaire nommé en vertu du projet de loi n° 48, le commissaire à l'éthique de la Commission municipale devrait avoir l'obligation de suspendre sans délai son enquête, s'il a des motifs de croire que l'élu a commis une infraction à une loi ou s'il constate que les actes visés font l'objet d'une enquête menée par une autre instance en vue d'établir s'ils constituent une infraction à une loi. L'article 32 du projet de loi devrait par conséquent être retiré.

En matière d'éthique, l'UMQ croit qu'il est essentiel d'agir prioritairement de façon préventive en mettant à la disposition des élus municipaux des supports en vue de faciliter leur démarche de réflexion et de les aider à résoudre, dans leur pratique quotidienne, des dilemmes dans des situations d'incertitude ou d'inconfort.

En donnant à l'élu la possibilité de prendre un avis d'une façon libre et volontaire, on le responsabilise et on évite une conduite indésirable. Indirectement, on renforce la confiance des citoyens envers les institutions, puisqu'au bout du compte, on diminuera les manquements à l'éthique.

Les comportements des élus doivent être exemplaires, puisqu'ils sont scrutés à la loupe par les citoyens. Il faut se donner comme objectif principal de prévenir les manquements à l'éthique et non de les sanctionner. En plus de la formation, la possibilité d'avoir accès à du soutien professionnel de la part du commissaire permettra d'atteindre cet objectif.

#### **4.2 AGIR DANS UN CADRE ADMINISTRATIF SIMPLE ET ALLÉGÉ**

D'autre part, en matière d'éthique, il s'avère aussi nettement préférable de mettre en place une structure simple et allégée qui s'éloigne le plus possible de celle des tribunaux administratifs. Le processus de surveillance et de contrôle doit être efficace et expéditif, à l'abri des contestations judiciaires longues et coûteuses qui minent la confiance du public envers les institutions politiques au lieu de la renforcer.

Lors d'une conférence intitulée, *Les règles d'éthique dans le monde politique et gouvernemental : des mythes qui ont la vie dure*, tenue dans le cadre des dernières assises de l'UMQ, un auteur et expert prolifique en matière d'éthique, M. Denis Saint-Martin, directeur du Centre d'excellence sur l'Union européenne et professeur agrégé au Département des sciences politiques de l'Université de Montréal, a rappelé que plusieurs recherches démontrent qu'une approche punitive et bureaucratique de la régulation de l'éthique produit des effets négatifs et ne renforce pas la confiance du public.

De plus, dans un article qu'il a publié en 2009 dans les cahiers internationaux de sociologie, *La régulation de l'éthique parlementaire : L'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté*, qui explore les problématiques reliées à la régulation de l'éthique parlementaire aux États-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne, M. Saint-Martin soutient :

*Plus de règles et de codes d'éthique, plus de personnel et de ressources consacrés aux organismes créés pour veiller à leur application ont donné lieu à plus d'allégations de violation des règles et à plus d'enquêtes de la part des régulateurs de l'éthique. Plus il y a d'enquêtes, plus les journalistes et les médias accordent d'attention à ces questions. Que ces allégations, après enquête, s'avèrent souvent non fondées se révèle de peu d'importance. Il est déjà trop tard. La réputation des politiciens visés est déjà souillée et le public a surtout retenu l'accusation de manquements aux règles d'éthique.*<sup>1</sup>

Dans cet article, M. Saint-Martin émet également plusieurs bémols à l'égard d'un trop grand nombre de règles d'éthique et d'une judiciarisation à outrance de celles-ci :

*[...] Sur le plan empirique, rien n'indique qu'un plus grand nombre de règles d'éthique produit nécessairement un gouvernement plus intègre (Mackenzie, 2000). De tous les gouvernements européens, c'est en Suède que l'on retrouve le moins de règles d'éthique (Demmke et al., 2007). Ce pays figure pourtant presque toujours au premier rang des pays les moins corrompus au monde selon la classification faite par Transparency International [...] Les règles d'éthique ont souvent été mises en avant afin de contrer le déclin de la confiance du public dans les institutions politiques. Pourtant, là aussi, les évidences empiriques ne sont pas claires. C'est aux États-Unis que les règles d'éthique se sont le plus fortement développées depuis les années 1970, et c'est aussi là que la chute de la confiance du public est la plus marquée depuis les trente dernières années [...] (Cooper, 1999).*

Aussi, pour renforcer la confiance du public, l'UMQ croit favorable qu'au lieu du conseil municipal, ce soit un comité composé de pairs qui statue sur les recommandations du commissaire, une fois son enquête terminée. L'autorité qui impose une sanction doit être impartiale et indépendante. Nous croyons qu'un tel comité offrira ces garanties. Subsidiairement, si cette avenue n'était pas privilégiée par le législateur, l'UMQ souhaite conserver le conseil municipal comme instance décisionnelle, tel que déjà prévu au projet de loi n° 109.

---

<sup>1</sup> À qui servent les experts? Cahiers internationaux de sociologie, vol. 126, N° 1, PUF, pp. 21-37.

L'UMQ suggère également que le projet de loi n<sup>o</sup> 109 énonce une clause permettant à un élu qui fait l'objet d'une enquête par la Commission municipale de se faire accompagner par un avocat lors de toute audience de la Commission. Il devrait également pouvoir bénéficier d'une défense assumée par la municipalité au sens de l'article 604.6, de la *Loi sur les cités et villes*.

#### **4.3 MODIFICATION AU PROJET DE LOI N<sup>o</sup> 48**

Selon les termes de l'article 79 du projet de loi n<sup>o</sup> 48, seul un député pourrait demander une enquête au commissaire à l'éthique. Par contre, au terme du projet de loi n<sup>o</sup> 109, toute personne qui a des motifs de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement au code d'éthique pourra demander une enquête.

L'UMQ réitère qu'en matière d'éthique, il ne doit pas y avoir « deux poids, deux mesures ».

Aussi, dans l'optique d'adopter les mêmes principes d'éthique pour l'ensemble des élus du Québec, l'UMQ demande que le projet de loi n<sup>o</sup> 48 soit modifié pour prévoir, à l'instar du projet de loi n<sup>o</sup> 109, que toute personne qui a des motifs de croire qu'un député a commis un manquement au code d'éthique pourra demander une enquête.

### **5. PROCESSUS DÉCISIONNEL ET SANCTIONS**

L'UMQ souhaite que les sanctions énumérées à l'article 31 du projet de loi soient revues dans une perspective plus éthique que déontologique et légaliste.

En effet, en vertu des lois existantes, les tribunaux sanctionnent déjà plusieurs infractions, eu égard à l'éthique. On retrouve ces infractions à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, la *Loi sur les cités et villes* et certaines lois particulières comme la *Loi sur les travaux municipaux*. La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* comporte également des dispositions sur l'éthique.

À l'heure actuelle, au Québec, ce sont les élus municipaux qui sont les plus encadrés par des normes de conduite dont le but est de garantir leur intégrité et leur indépendance. Depuis plus de 20 ans, les règles sont rigoureuses quant à la transparence, les conflits d'intérêts et l'adjudication des contrats : par exemple, les élus municipaux doivent faire preuve de transparence en divulguant annuellement tout intérêt pécuniaire particulier dans une question soumise au conseil municipal ou en ne participant pas aux discussions relativement à cette question. En cas de manquement, les sanctions sont lourdes de conséquences puisque l'élu peut être déclaré inhabile à siéger pendant 5 ans.

Dans ce contexte, l'UMQ souhaite que les sanctions qui seront prévues pour des manquements aux codes d'éthique ne soient pas du même ordre que celles que peuvent appliquer les tribunaux de droit commun. En conséquence, l'UMQ demande que la sanction de suspension du membre du conseil pour une période pouvant aller jusqu'à 180 jours, comme le prévoit le paragraphe 4 de l'article 31 du projet de loi, soit retirée de la liste. Il faut réserver ce type de sanction grave de conséquences aux tribunaux de droit commun.

De plus, cette suspension de 180 jours n'est pas conciliable avec l'article 317 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* qui prévoit la fin du mandat d'un élu s'il est absent plus de 90 jours consécutifs des séances du conseil municipal. Ainsi, une sanction de 180 jours imposée pour un manquement à l'éthique pourrait rendre l'élu inhabile à siéger, puisqu'il serait absent des séances plus de 90 jours. La sévérité d'une telle sanction nous apparaît excessive.

Les autres sanctions mentionnées comme la réprimande, la remise à la municipalité, dans les 30 jours de sa décision, du don, de la marque d'hospitalité, ou de l'avantage reçu, ou de la valeur de ceux-ci, ou de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code et le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement au code, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme nous apparaissent être effectivement des sanctions appropriées pour des manquements à l'éthique.

## 6. RÈGLES D'APRÈS-MANDAT

Le paragraphe 5 de l'article 6 du projet de loi prévoit que les codes d'éthique devront notamment « interdire à tout membre d'un conseil d'une municipalité d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, un emploi ou toute autre fonction de telle sorte **que lui-même ou toute autre personne tire un avantage indu** de ses fonctions antérieures à titre de membre d'un conseil de la municipalité, et ce, dans les 12 mois qui suivent la fin de son mandat. »

L'UMQ partage les préoccupations du gouvernement à l'égard des conflits d'intérêts réels ou apparents qui peuvent être soulevés lorsqu'un élu quitte ses fonctions pour occuper un nouvel emploi. Toutefois, elle propose des amendements majeurs à la règle d'après-mandat prévue au projet de loi compte tenu des difficultés d'interprétation qu'elle présente. Elle suggère également que la règle d'après-mandat soit accompagnée d'une allocation de transition qui aurait pour effet d'encourager la relève politique, l'un des objectifs poursuivis par l'UMQ.

### 6.1 DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION

Telle que formulée dans le projet de loi n<sup>o</sup> 109, la règle d'après-mandat pose des difficultés d'interprétation majeures. Elle ne permet pas de savoir ce qui est réellement prohibé et, en ce sens, elle pourrait limiter de façon excessive les possibilités pour un ex-élu de gagner sa vie.

D'une part, le mot « indu » de l'article 6 est imprécis. Selon le dictionnaire *Le Petit Robert*, ce terme signifie, en droit, « qui n'est pas fondé ». En termes usuels, il pourrait signifier : qui va à l'encontre des exigences de la raison, de la règle, de l'usage. À notre avis, le mot « indu » ne permet pas à l'élu, comme à tout citoyen ordinaire, de connaître l'étendue exacte des droits et obligations visés par le législateur. Dans cette perspective, sans faire une recherche jurisprudentielle, on peut raisonnablement être en mesure de prétendre qu'un règlement municipal contenant la règle d'après-mandat prévue à l'article 6 pourrait donner ouverture à un recours en nullité pour imprécision, en vertu des principes développés par la jurisprudence sur la validité des règlements.

D'autre part, non seulement l' élu ne devrait pas tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures en occupant un emploi, mais aussi toute autre personne. L'UMQ s'interroge sur les intentions du législateur à prévoir qu'un ex- élu commettra un manquement à l'éthique si toute autre personne que lui tire un avantage indu de ses fonctions antérieures, suite au fait qu'il occupe un poste d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, un emploi ou toute autre fonction. L'avenue choisie par le législateur nous semble abusive et exorbitante, puisqu'elle dépasse l'avantage retiré par l'ex- élu lui-même.

De plus, on remarque que la règle prévue au projet de loi n<sup>o</sup> 109 vise toutes les catégories d'organismes et même les entités gouvernementales. Est-ce à dire, par exemple, qu'un maire ne pourrait pas occuper une fonction de sous-ministre au sein du MAMROT dans l'année suivant son départ?

## **6.2 FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION**

Dans ce contexte, l'UMQ soumet que les quatre facteurs suivants doivent être pris en considération dans l'élaboration des règles d'après-mandat pour les élus municipaux, soit : le niveau d'autorité ou d'influence effective détenu dans le processus décisionnel, leur rémunération, la nature de leurs allocations de transition prévues à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* et les règles d'après-mandat déjà existantes.

### **6.2.1 Niveau d'autorité ou d'influence effective détenu**

Les élus municipaux n'ont pas tous la même influence au sein des conseils municipaux. Pour le citoyen, les maires et les membres des comités exécutifs exercent davantage de pouvoirs et d'influence sur les processus de gestion des municipalités que les autres membres du conseil municipal.

Le gouvernement lui-même a pris en compte ces distinctions pour les élus de l'Assemblée nationale puisque, dans le projet de loi n<sup>o</sup> 48, il n'a pas stipulé de règles d'après-mandat pour les députés. Les règles sont prévues uniquement pour les membres du Conseil des ministres.

De plus, il a posé des bémols aux règles d'après-mandat des ministres. Le commissaire à l'éthique peut, sur demande d'un membre du Conseil exécutif qui a cessé d'exercer ses fonctions à ce titre, assouplir les règles d'après-mandat en tenant compte, notamment, des facteurs suivants :

- 1) La durée pendant laquelle cette personne a été membre du Conseil exécutif, les circonstances de son départ et ses perspectives d'emploi;
- 2) Le niveau d'autorité ou l'influence effective de cette personne dans les rapports qu'elle a eus dans le cadre de ses fonctions avec l'entité où elle accepterait une nomination, une fonction, un emploi ou un poste;
- 3) Les liens que cette personne a pu établir dans le cadre de ses fonctions avec cette entité et les avantages que celle-ci pourrait tirer de ces liens;
- 4) L'importance des renseignements obtenus par cette personne dans le cadre de ses fonctions en lien avec les activités de cette entité;
- 5) La nature des fonctions qui seront confiées à cette personne ainsi que les conditions que cette personne s'engage à respecter dans le cadre de ses activités au sein de cette entité.

### **6.2.2 Rémunération**

L'UMQ souhaite aussi rappeler qu'une très grande majorité d'élus municipaux exercent leur tâche à temps partiel et reçoivent une rémunération modeste. Il en est ainsi même pour plusieurs maires et mairesses exerçant leur fonction à temps plein.

Selon des données compilées par le Centre de ressources municipales en relations du travail et ressources humaines (CRM), en 2007, la rémunération annuelle moyenne des maires des municipalités de 5 000 habitants et moins était de 12 374 \$. Pour les maires des municipalités dont la population se situe entre 5 000 et 10 000 habitants, la rémunération annuelle moyenne était de 23 354 \$. Dans les municipalités entre 10 000 et 25 000 habitants, les maires gagnaient en moyenne 38 613 \$ par année et dans celles entre 25 000 et 50 000 habitants, ils gagnaient 63 349 \$.

Pour ce qui est de la rémunération des conseillers, pour les municipalités dont la population est inférieure à 50 000 en 2007, leur salaire annuel moyen variait entre 3 415 \$ et 16 502 \$.

On retrouve des salaires annuels se comparant avec ceux des députés de l'Assemblée nationale uniquement dans les villes de plus de 50 000 de population, soit dans uniquement 19 municipalités sur les 1 113 qui composent le Québec.

Par conséquent, on peut affirmer que ce n'est qu'une minorité d'élus municipaux qui reçoit une rémunération annuelle de base qui se compare à celle des 125 députés de l'Assemblée nationale, laquelle est de l'ordre de 85 000 \$. D'ailleurs, cette rémunération n'est nullement exagérée compte tenu des nombreuses fonctions qu'ils doivent assumer et des nombreuses heures de travail qui sont effectuées.

La grande majorité des 8 000 élus municipaux au Québec œuvre donc dans des petites municipalités et reçoit une très faible rémunération.

Ce facteur doit être pris en considération dans la nature des règles d'après-mandat.

### **6.2.3 Régime de retraite et allocations de transition**

De plus, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les élus municipaux ne bénéficient pas des mêmes avantages que les députés.

Ces derniers ont tous droit à un régime de retraite, ce qui n'est pas le cas pour tous les élus municipaux, puisque c'est sur une base volontaire que les municipalités adhèrent au programme prévu à la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*. À cet égard, selon les données que possède l'UMQ, seulement quelque 300 municipalités ont adhéré au régime.

Il en est de même des allocations de transition prévues. Alors que les députés ont droit systématiquement à des allocations de transition, ce n'est pas le cas des élus municipaux. Seuls les élus des municipalités de plus de 20 000 habitants qui ont adopté un règlement prévoyant cette allocation pourront en bénéficier à leur départ. Dans les municipalités de 20 000 et moins de population, ce sont seulement les maires qui y ont droit si la municipalité a adopté le règlement. Pour bénéficier de cette allocation, les élus doivent avoir occupé leur poste pendant au moins 24 mois.

Dans ces cas, ces élus recevront une allocation qui représente au maximum l'équivalent de huit mois de rémunération après une durée de quatre années continues de service comme membre du conseil municipal.

Par exemple, après un mandat de quatre ans, un maire dont le traitement annuel était de 40 000 \$ recevrait une allocation de transition de l'ordre de 25 000 \$. Pour un député, l'allocation de transition serait plus que le double, la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* prévoyant que celle-ci est égale à deux fois le traitement mensuel du député pour chaque année complète pendant laquelle il a été membre de l'Assemblée nationale.

#### **6.2.4 Autres règles existantes d'après-mandat**

Il faut aussi tenir compte que des règles d'après-mandat existent déjà dans le domaine municipal et que plusieurs restrictions s'appliquent :

Par exemple, selon la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, pendant les deux années qui suivent leur cessation d'emploi, les maires et préfets, les présidents d'arrondissements, les présidents du conseil d'une communauté métropolitaine, les membres du comité exécutif d'une municipalité et les membres du comité exécutif d'une communauté métropolitaine ne pourront exercer des activités de lobbying auprès de la même institution municipale ou d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année précédente.

### **6.3 PROPOSITION DE L'UMQ SUR LES RÈGLES D'APRÈS-MANDAT**

Compte tenu des facteurs énoncés aux points précédents, soit les difficultés d'interprétation de la règle d'après mandat proposé au projet de loi n° 109 et de certains facteurs comme le niveau d'autorité ou d'influence détenu, la rémunération, le régime de retraite et les allocations de transition des élus municipaux, l'UMQ propose au gouvernement d'adopter une nouvelle approche sur cette question.

Premièrement, l'UMQ souhaite que les règles d'après-mandat pour les élus municipaux soient similaires à celles prévues au projet de loi n° 48, soit qu'un ex-élu municipal ne puisse accepter une nomination au sein d'un conseil d'administration ou comme membre d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité qui n'est pas une entité de l'État et avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions ou accepter d'occuper une fonction, un emploi ou un poste au sein d'un tel organisme ou d'une telle entreprise.

Pour les ministres, la durée des règles d'après-mandat est de l'ordre de deux ans. Pour les élus municipaux, la durée doit être d'un an, compte tenu, comme nous l'avons précédemment démontré, de certains facteurs comme le niveau d'autorité ou d'influence détenu, la rémunération, le régime de retraite et les allocations de transition des élus municipaux.

Deuxièmement, l'UMQ demande que les allocations de transitions prévues à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* ne soient plus sur une base volontaire mais qu'elles

s'appliquent à l'ensemble des élus municipaux qui ont complété un mandat d'au moins deux ans.

Troisièmement, le plafond de l'allocation actuellement fixée à 8 mois devrait être augmenté pour correspondre à la durée de la règle d'après mandat proposée par l'UMQ, qui est de 12 mois. Pour tenir compte de la situation des élus qui exercent leurs fonctions pendant plusieurs années, l'UMQ suggère de plus que ce plafond soit même augmenté à 18 mois.

Ainsi, le calcul de l'allocation devrait être modifié de sorte que l'allocation soit égale au produit obtenu, lorsqu'on multiplie par le nombre d'années complètes pendant lesquelles la personne a occupé le poste d'élu le montant de sa rémunération trimestrielle, soit l'équivalent de trois (3) mois par années continues de service.

Par exemple, un maire ayant complété un mandat de 4 ans, conserverait son traitement pendant une durée de 12 mois après la fin de son mandat, ce qui correspond à la durée de la règle d'après-mandat suggéré par l'UMQ. Un maire ayant complété un mandat de 20 ans serait toutefois limité à une allocation de transition de 18 mois.

Par ailleurs, à l'instar de ce qui est prévu au projet de loi n<sup>o</sup> 48, l'UMQ propose aussi que la Commission municipale puisse, sur demande d'un membre d'un conseil municipal, assouplir les règles d'après-mandat en vigueur en tenant compte des mêmes facteurs, soit :

- La durée pendant laquelle cette personne a été membre du conseil municipal, les circonstances de son départ et ses perspectives d'emploi;
- Le niveau d'autorité ou l'influence effective de cette personne dans les rapports qu'elle a eus dans le cadre de ses fonctions avec l'entité où elle accepterait une nomination, une fonction, un emploi ou un poste;
- Les liens que cette personne a pu établir dans le cadre de ses fonctions avec cette entité et les avantages que celle-ci pourrait tirer de ces liens;
- L'importance des renseignements obtenus par cette personne dans le cadre de ses fonctions en lien avec les activités de cette entité;

- La nature des fonctions qui seront confiées à cette personne ainsi que les conditions que cette personne s'engage à respecter dans le cadre de ses activités au sein de cette entité.

## **7. CODE D'ÉTHIQUE POUR LES EMPLOYÉS MUNICIPAUX**

L'UMQ appuie l'obligation pour les municipalités d'adopter, dans les 24 mois de la sanction de la loi, un code d'éthique qui énoncera les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique et les règles qui doivent guider la conduite des employés.

## **8. ADOPTION SIMULTANÉE DES PROJETS DE LOI N<sup>OS</sup> 48 ET 109**

Comme nous l'avons mentionné, l'UMQ se réjouit que le législateur ait opté pour une approche qui s'inspire du projet de loi n<sup>o</sup> 48, *Code d'éthique et de déontologie pour les membres de l'Assemblée nationale*.

Or, pour demeurer conséquent, l'UMQ demande que les projets de loi n<sup>o</sup> 48, *Code d'éthique et de déontologie pour les membres de l'Assemblée nationale*, et n<sup>o</sup> 109, *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, soient adoptés en même temps. Un élu, qu'il soit municipal ou provincial, est un représentant de la population. En matière d'éthique, tous les élus doivent être régis par les mêmes valeurs et principes.

## CONCLUSION

Comme le reconnaît le rapport Gagné, la démocratie municipale est saine et en bonne santé. Les citoyens sont sensibilisés à l'importance d'exercer leur droit de vote, car ils sont de plus en plus conscients des responsabilités qui sont assumées par les élus municipaux et du fait que les services qui sont donnés par leur municipalité ont des impacts dans leur quotidien. Qui, dans nos collectivités, pourrait se passer du service de voirie, d'égouts, d'eau potable, de gestion des matières résiduelles ou de sécurité publique, sans parler des parcs et terrains de jeux mis à la disposition des familles? C'est ainsi que la plupart des citoyens connaissent le nom de leur maire et celui de plusieurs de leurs conseillers municipaux.

Plus encore, selon un récent sondage UMQ-Léger Marketing sur les perceptions et les attentes de la population du Québec à l'égard de leurs élus municipaux, l'intégrité et l'écoute des citoyens sont les deux attributs principaux qui devraient caractériser un élu municipal. Résultat encourageant, la majorité des citoyens croit que son maire ou sa mairesse possède ces qualités.

L'UMQ considère la démocratie municipale comme une valeur fondamentale et une richesse à préserver et à développer. Les municipalités représentent le premier niveau d'exercice de la démocratie au Québec et le palier de gouvernement le plus près des citoyens et citoyennes. Pour l'UMQ, il s'avère de la plus haute importance de prendre les mesures pour conserver et renforcer la confiance de la population envers les institutions municipales.

Le projet de loi n<sup>o</sup> 109 répond à plusieurs égards aux attentes de l'UMQ en mettant en place un régime commun de valeurs et de principes en matière d'éthique pour l'ensemble des élus du Québec.

L'UMQ estime très important qu'il y ait une uniformité des règles d'éthique pour l'ensemble des municipalités. Il s'établira ainsi une culture éthique unique dans le monde municipal et des recommandations homogènes de la part de la Commission municipale.

L'UMQ souhaite toutefois que le cadre légal soit davantage axé sur la prévention en misant sur la formation continue. Elle souhaite également que le commissaire à l'éthique relevant de la Commission municipale puisse agir en amont des situations qui, pour les élus, présentent des dilemmes éthiques et des interrogations sur les règles à respecter dans l'exercice de leurs fonctions. Les règles d'après-mandat doivent aussi être accompagnées d'une allocation de transition.

En conséquence, l'UMQ recommande les modifications suivantes au projet de loi n° 109 :

- 1) La loyauté et l'équité devraient s'ajouter à la liste des principales valeurs des municipalités en matière d'éthique puisqu'elles font aussi partie des fondements de l'assise éthique de l'administration municipale;
- 2) Le délai de 12 mois suivant la sanction de la loi, accordé aux municipalités pour adopter leur code d'éthique, devrait être porté à 18 mois, et ce, afin de permettre aux élus de suivre au préalable la formation sur l'éthique;
- 3) Le programme de formation qui sera offert devrait reposer sur le développement d'une compétence éthique propre à l'exercice de la fonction d' élu municipal et viser comme objectif, l'acquisition d'habiletés permettant de réfléchir sur les enjeux éthiques que présente la gestion des ressources publiques et de s'interroger sur les comportements indésirables;
- 4) La nomination d'un commissaire à l'éthique relevant de la Commission municipale qui aurait la responsabilité de procéder aux enquêtes et aussi d'agir en amont, en donnant aux élus qui le souhaitent des avis écrits et motivés, sur toute question concernant les règles éthiques à respecter. Comme dans le projet de loi n° 48, le commissaire à l'éthique serait lié par son avis dans toute nouvelle demande portant sur le même objet, pourvu que les faits pertinents dont l' élu avait connaissance aient été présentés de façon exacte et complète. Aussi, le projet de loi devrait prévoir que l' élu ne commet pas un manquement à son code d'éthique pour un acte ou une

omission, s'il a antérieurement fait une demande d'avis au commissaire et si cet avis avait conclu que l'acte ou l'omission n'enfreignait pas le code d'éthique;

- 5) Le commissaire devrait avoir l'obligation de suspendre sans délai son enquête s'il a des motifs de croire que l'élu a commis une infraction à une loi ou s'il constate que les actes visés font l'objet d'une enquête menée par une autre instance en vue d'établir s'ils constituent une infraction à une loi, comme il est stipulé pour le commissaire à l'éthique prévu au projet de loi n<sup>o</sup> 48;
- 6) Une clause devrait être ajoutée au projet de loi n<sup>o</sup> 109 afin de permettre à un élu qui fait l'objet d'une enquête par le commissaire à l'éthique de se faire accompagner par un avocat lors de toute audience. Il devrait également pouvoir bénéficier d'une défense assumée par la municipalité au sens de l'article 604.6, de la *Loi sur les cités et villes*;
- 7) Pour renforcer la confiance du public et garantir une plus grande indépendance et impartialité, l'UMQ croit préférable que ce soit un comité formé de pairs qui statue sur les recommandations du commissaire à l'éthique relevant de la Commission municipale. Subsidiairement, si cette avenue n'était pas privilégiée par le législateur, l'UMQ souhaite conserver le conseil municipal comme instance décisionnelle, tel que déjà prévu au projet de loi n<sup>o</sup> 109.
- 8) Dans l'optique d'adopter les mêmes principes d'éthique pour l'ensemble des élus du Québec, l'UMQ demande que le projet de loi n<sup>o</sup> 48 soit amendé pour prévoir que toute personne qui a des motifs de croire qu'un député a commis un manquement au code d'éthique peut demander une enquête, car, en matière d'éthique, il ne peut y avoir « deux poids, deux mesures ».
- 9) La sanction visant une suspension du membre du conseil pour une période pouvant aller jusqu'à 180 jours devrait être retirée de la liste des sanctions prévues au projet de loi, puisqu'elle est conçue pour des manquements graves qui relèvent davantage

de la compétence d'un tribunal et qu'elle est inconciliable avec l'article 317 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* qui prévoit la fin du mandat d'un élu s'il est absent plus de 90 jours consécutifs des séances du conseil municipal.

- 10) L'UMQ reconnaît l'importance et la nécessité des règles d'après-mandat, mais celles qui sont prévues au paragraphe 5 de l'article 6 devraient être retirées et remplacées par celles prévues au projet de loi n<sup>o</sup> 48, soit qu'un ex-élu municipal ne pourrait accepter une nomination au sein d'un conseil d'administration ou comme membre d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité qui n'est pas une entité de l'État et avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions ou accepter d'occuper une fonction, un emploi ou un poste au sein d'un tel organisme ou d'une telle entreprise. L'interdiction devrait être limitée à 12 mois et être accompagnée d'une allocation de transition.
  
- 11) La *Loi sur le traitement des élus municipaux* devrait être amendée pour obliger toutes les municipalités à verser aux élus municipaux qui quittent leur fonction une allocation de transition et pour porter le plafond actuel de celle-ci de 8 mois à 18 mois. Le montant de l'allocation devrait être calculé sur la base de la rémunération trimestrielle de l'élu. Ainsi, un élu ayant complété un mandat de 4 ans, pourrait bénéficier de son traitement annuel pendant une durée de 12 mois, ce qui correspond à la durée de la règle d'après-mandat suggérée par l'UMQ.
  
- 12) À l'instar de ce qui est prévu au projet de loi n<sup>o</sup> 48, l'UMQ propose que le commissaire à l'éthique de la Commission municipale puisse, sur demande d'un membre d'un conseil municipal, assouplir les règles d'après-mandat en vigueur en tenant compte des mêmes facteurs, soit :
  - La durée pendant laquelle cette personne a été membre du conseil municipal, les circonstances de son départ et ses perspectives d'emploi;

- Le niveau d'autorité ou l'influence effective de cette personne dans les rapports qu'elle a eus dans le cadre de ses fonctions avec l'entité où elle accepterait une nomination, une fonction, un emploi ou un poste;
  - Les liens que cette personne a pu établir dans le cadre de ses fonctions avec cette entité et les avantages que celle-ci pourrait tirer de ces liens;
  - L'importance des renseignements obtenus par cette personne dans le cadre de ses fonctions en lien avec les activités de cette entité;
  - La nature des fonctions qui seront confiées à cette personne ainsi que les conditions que cette personne s'engage à respecter dans le cadre de ses activités au sein de cette entité;
- 13) Les projets de loi n<sup>o</sup> 48, *Code d'éthique et de déontologie pour les membres de l'Assemblée nationale*, et n<sup>o</sup> 109, *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, devraient être adoptés en même temps.

UMQ



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7  
Téléphone : 514.282.7700 - Télécopieur : 514.282.8893  
[www.umq.qc.ca](http://www.umq.qc.ca)