

Mémoire de la Ville de Québec

Concernant

**Le Projet de loi 109, *Loi sur l'éthique et la déontologie en
matière municipale***

Présenté à la

Commission de l'aménagement du territoire

Le 7 septembre 2010

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission de l'opportunité qui lui est offerte de présenter ses commentaires sur le Projet de loi 109, *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

Notre Ville a une longue tradition en matière de code d'éthique. Déjà, en 1991, l'ancienne Ville de Québec s'était dotée d'un code d'éthique réunissant dans un même document l'ensemble des règles qui régissent l'éthique et la déontologie des élus municipaux. La nouvelle Ville de Québec a aussi adopté, le 4 mars 2002, un document intitulé : « *Les règles d'éthique régissant les membres du Conseil municipal et les autres gestionnaires de la Ville de Québec* » lequel, essentiellement, réitère et explique les dispositions législatives éparses en matière de déontologie des élus municipaux et en élargit l'application aux personnes qui représentent la Ville au sein d'organismes municipaux et au personnel de direction.

Le conseil de la Ville de Québec a également adopté, le 7 juillet 2009, le *Règlement établissant les règles de conduites de la Ville de Québec*. Ce dernier a remplacé des règlements des anciennes municipalités qui forment aujourd'hui la Ville de Québec. Il fait état, clairement, des attitudes et comportements que la Ville attend de tout son personnel relativement, entre autres, au respect des personnes et au népotisme, à la confidentialité, aux conflits d'intérêts, au travail de nature partisane.

Une analyse comparative permet de constater que les orientations retenues par la Ville dans ces documents répondent aux exigences du projet de loi 109. Les dispositions devront par contre être révisées et modifiées pour respecter le formalisme imposé par ce projet de loi.¹

¹ Par exemple, l'article 7 du projet de loi impose de reproduire intégralement, dans le code d'éthique et de déontologie de la municipalité, l'article 31 du projet de loi.

La Ville de Québec souscrit donc depuis longtemps aux valeurs et principes qui sous tendent cette proposition législative. La Ville souscrit par surcroît aux objectifs de formation et de sensibilisation en matière d'éthique et de déontologie.

Elle souhaite néanmoins soumettre à la Commission d'importants commentaires concernant les orientations favorisées dans ce projet de loi. Ils visent essentiellement deux ensembles de préoccupations.

Le premier est relatif à la superposition de cette nouvelle loi à plusieurs autres corpus législatifs et, en conséquence, au maintien de la dispersion législative dans ce domaine. Chaque municipalité précisera ces règles dans son code d'éthique et de déontologie, et de nouvelles sanctions s'ajouteront à celles déjà prévues dans les lois existantes, en plus d'ajouter un nouveau mécanisme de contrôle conduisant à un cumul de recours. En conséquence, l'approche législative retenue en ces matières ne nous apparaît pas optimale.

Le deuxième ensemble de préoccupations dont nous voulons vous faire état peut se résumer comme suit : le projet de loi devrait offrir de meilleures garanties au plan de l'équité procédurale pour l'élu qui fait l'objet d'une plainte au plan éthique ou déontologique.

1. La superposition des règles et des sanctions

1.1. *Des règles éparses, mais bien établies*

Parmi les objectifs poursuivis par la Ville de Québec, lors de l'adoption de ses règles d'éthique, figurait celui de réunir les règles édictées dans des dispositions législatives éparses, de les compléter et d'en expliquer la finalité à des fins pédagogiques, tant au bénéfice des élus et dirigeants que pour les citoyens. Le code de la Ville ne prévoit pas de sanction lors d'un manquement aux dispositions de ce document, mais il rappelle les graves sanctions rattachées aux dispositions législatives qui le sous-tendent.

L'absence d'une loi unique portant spécifiquement sur le sujet au Québec a pu laisser l'impression à la population que les élus municipaux n'étaient pas clairement assujettis à des règles d'éthique et de déontologie. Or, ces règles sont bien établies.

On les retrouve principalement dans :

- *La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* :
 - Obligation de produire annuellement une déclaration de ses intérêts pécuniaires, sous peine d'être déclaré inhabile (art. 357)
 - Obligation de dénoncer son intérêt lors d'une séance en comité ou en commission, sous peine d'être déclaré inhabile (art. 361)
 - Interdiction d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité, sous peine d'être déclaré inhabile (art. 304)
 - Interdiction de commettre une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite, sous peine d'être déclaré inhabile (art. 306).

- La *Loi sur les cités et villes* :
 - Obligation de respecter les règles en matière d'appel d'offres, sous peine d'être déclaré inhabile et d'être tenu personnellement responsable du préjudice (art. 573.3.4).

- Le *Code civil du Québec*
 - Obligation d'agir avec prudence et diligence, avec honnêteté et loyauté, dans l'intérêt de la municipalité (art. 322).

- La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* :
 - Interdiction à un ex-titulaire d'une charge publique de divulguer des renseignements confidentiels ou de donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public et obtenus dans le cadre de sa charge antérieure (art. 32).
 - Interdiction de tirer un avantage indu de la charge qu'il occupait antérieurement ou d'agir relativement à une procédure, négociation ou opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice de sa charge antérieure (art. 31).
 - Interdiction à l'ex-maire et l'ex-membre du comité exécutif de faire des activités de lobbyisme pendant une période de deux ans (art. 30) auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution municipale que celle dans laquelle il a œuvré au cours de l'année précédant la fin de son mandat (art. 29).
 - Interdiction à l'ex-maire et l'ex-membre du comité exécutif qui a été titulaire d'une telle charge pendant au moins un an, au cours des deux années qui ont précédé la date de son mandat, de faire des activités de lobbyisme pendant une période de deux ans (art. 30) auprès d'un autre titulaire de charge publique. (art. 28)

- *Le Code criminel*
 - Interdiction d'influencer ou d'offrir à un élu ou à un fonctionnaire municipal (et interdiction pour ceux-ci d'accepter) un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie du fait de s'abstenir de voter à une réunion du conseil municipal ou de voter pour ou contre une mesure, notamment. L'acte est passible de 5 ans d'emprisonnement (art 123).

De plus, la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* confie au ministre l'importante responsabilité de veiller à la bonne administration du système municipal et à cette fin, il doit notamment s'assurer que l'administration municipale gère sainement les deniers publics et voit au bien-être des personnes dans les limites de sa compétence. Il doit, plus généralement, surveiller l'administration et l'exécution des lois concernant le système municipal.

Le ministre reçoit les plaintes contre les élus et les traite conformément à sa *Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités*. Il recommande parfois au procureur général d'intenter le recours en déclaration d'inhabilité contre l'élu municipal.²

Dans le cadre de ses fonctions, le ministre peut donner au conseil d'un organisme municipal des avis ou lui faire des recommandations. Ceux-ci sont transmis, par lettre recommandée ou certifiée, au premier dirigeant et au secrétaire de l'organisme municipal. Le premier dirigeant et le secrétaire sont tenus d'en saisir le conseil et si le ministre l'ordonne dans sa lettre, le secrétaire doit en donner un avis public.

² Voir par exemple *Québec (Procureure générale) c. Bouchard*, C.S. 240-17-000041-091, 30 septembre 2009 (en appel); *Québec (Procureur général) c. Duchesneau*, C.A. 500-09-012801-023, 26 mai 2004; *Simard c. Québec (Procureur général)*, C.A. 200-09-003377-006, 9 janvier 2002; *Québec (Procureur général) c. Gauthier*, C.S. 765-05-000728-987, 16 mai 2000; *Caissy c. Québec (Procureur général)*, C.A. 200-09-001061-966, 23 mars 1998;

C'est à toutes ces dispositions que se superposera la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Le projet de loi 109 ne les modifie pas, ni ne les regroupe. Il les réitère en des termes différents, en rajoute, tout en maintenant l'éparpillement.

Au surplus, le projet de loi prévoit que les municipalités devront énoncer, dans leur code d'éthique et de déontologie, des règles ayant pour but de prévenir les conflits d'intérêts et toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, de même que le favoritisme, la malversation, l'abus de confiance et autres inconduites.

Chaque municipalité interférera donc dans l'interprétation des dispositions législatives déjà applicables en ces matières, en prévoyant ses propres règles de conduite. Les élus pourraient ainsi se voir suggérer, dans le code d'éthique et de déontologie de leur municipalité, des règles de conduite moins sévères que les standards établis par la jurisprudence.

L'inconduite est un exemple de notion pouvant subir diverses interprétations. Dans l'affaire *Fortin c. Gadoury*, la Cour d'appel a rendu en 1995 un jugement de principe jugé aujourd'hui trop sévère par la Cour d'appel. Il est intéressant de lire les propos du juge Chamberland dans une décision rendue en 2007 par la Cour d'appel et qui rectifie le droit à cet égard :

[23] Dans l'arrêt *François Fortin c. Lorraine Gadoury*, EYB 1995-64592, la Cour, sous la plume de M. le juge Bisson, conclut que, dorénavant dépourvue de toute connotation pénale, l'expression « sciemment » signifie uniquement « en pleine connaissance de cause ». Cette interprétation a été reprise depuis dans plusieurs décisions.

[24] Dans ce même arrêt, M. le juge Bisson écrit ceci à propos de l'expression inconduite:

Une inconduite, c'est tout geste posé par un membre d'un conseil municipal qui se détache de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique.

Même si un élu municipal est de bonne foi et que les gestes qu'il a posés ne constituent pas une manœuvre frauduleuse, l'objectif de l'article 306 est de faire en sorte que le membre du conseil municipal ne puisse se placer dans une situation où il doit choisir entre son intérêt personnel – ou l'intérêt de quelqu'un qui lui est proche – et celui de l'ensemble des citoyens.

[25] La jurisprudence subséquente laisse voir essentiellement deux courants d'interprétation sur le sens à donner à l'expression inconduite.

[26] D'un côté, certains estiment que le terme désigne un acte de malversation ou l'abus de confiance et qu'en conséquence, au-delà du manquement à la norme, il faut une preuve que l'élu s'est avantageé ou a cherché à le faire en posant l'acte reproché. En somme, la règle posée par l'article 306 LERM serait là pour réprimer la corruption municipale et non pas la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative.

[27] De l'autre, il y a ceux qui distinguent s'il s'agit de malversation et d'abus de confiance ou d'inconduite. Le caractère de lucre, de bénéfice et, plus généralement, d'escroquerie serait rattaché aux premiers, alors que l'inconduite serait une fraude à la loi qui peut ne pas amener de bénéfice pour celui ou celle qui s'en rend coupable. En somme, la règle posée par l'article 306 LERM aurait été conçue non seulement pour réprimer la corruption municipale, mais également la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative.

[28] Il est souhaitable de mettre un terme définitif à la controverse. Selon moi, l'article 306 LERM a été conçu pour réprimer la corruption municipale et non pas la mauvaise administration ou l'irrégularité administrative. Au-delà du manquement à la norme, il faut donc une preuve que l'élu s'est avantageé ou a cherché à le faire en adoptant la conduite qu'on lui reproche. L'article 306 LERM précise, en effet, que l'élu doit avoir « [profité] de son poste » pour commettre l'inconduite. Il ne s'agit donc pas d'une simple inconduite dans l'exercice des fonctions rattachées au poste occupé, il s'agit d'une inconduite que l'élu commet en profitant de sa situation.

[29] Je reformulerais donc ainsi la définition de l'expression inconduite qu'en donnait M. le juge Bisson dans l'arrêt *Fortin c. Gadoury*, précité : une inconduite, au sens de l'article 306 LERM, est tout geste posé par un membre d'un conseil municipal qui s'éloigne de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique et qui est posé en vue de lui procurer, directement ou indirectement, un avantage matériel ou moral.³

Cette évolution jurisprudentielle permet de constater que les règles déontologiques suggérées en des termes généraux peuvent donner lieu à des

³ *Bourbonnais c. Parenteau*, 2007 QCCA 1841

interprétations divergentes. Ce sera sans nul doute le cas, par exemple, pour les règles de conduite que devront énoncer les codes municipaux de déontologie en regard des fonctions ne pouvant pas être occupées par un élu dans les 12 mois suivant la fin de son mandat parce qu'elles sont susceptibles de lui procurer un « avantage indu »,.

Le projet de loi conduira, selon toute probabilité, à une déontologie à géométrie variable puisque les règles contenues dans ces codes d'éthique varieront d'une municipalité à l'autre. Cela n'est pas souhaitable, à notre humble avis.

En outre, s'il n'est pas exhaustif en regard des standards déjà établis par la jurisprudence, le code pourrait induire l'élu en erreur quant à la nature des actes qu'il peut ou ne peut pas poser.

Par conséquent, la Ville de Québec recommande que :

1. La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* regroupe et complète l'ensemble des règles déontologiques contenues dans des lois éparses.
2. Afin que chaque municipalité se les approprie et à des fins pédagogiques, le devoir pour les municipalités d'adopter un code d'éthique et de déontologie doit être maintenu.
3. Celui-ci devrait énoncer ces mêmes règles et les expliquer (sans les modifier) et chaque municipalité devrait y énoncer ses principales valeurs au plan éthique, comme le propose l'article 4 du projet de loi.

1.2. Le cumul des recours

Le projet de loi permet un cumul de recours et de sanctions. Un élu pourra, parallèlement, être sous enquête de la Commission municipale et faire l'objet

d'une action en déclaration d'inhabilité devant la Cour supérieure pour les mêmes faits.

Or, un blâme de la Commission municipale pourra être hautement préjudiciable à l'élu faisant l'objet d'une telle action judiciaire. La Commission municipale se prononcera avant la Cour supérieure puisqu'elle doit généralement le faire dans un délai de 90 jours (art. 27 du projet de loi).

Nous sommes d'avis qu'on devrait favoriser, à tout le moins, une plus grande déférence envers la Cour supérieure lorsqu'un recours est intenté devant elle. Minimale, l'enquête devant le ministre ou la Commission municipale devrait être interrompue dès qu'un recours est intenté relativement aux mêmes faits devant la Cour supérieure.

D'ailleurs, l'actuelle *Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités* a été bonifiée lors de sa dernière révision pour prévoir que :

« Le Ministère ne traite pas les plaintes relatives à :
(...)
4. Un sujet déjà porté à l'attention d'un tribunal. »

Dans le même esprit, l'article 273 du *Code de procédure civile* confère une déférence à la Cour supérieure lorsqu'un dossier porté simultanément devant la Cour du Québec :

273. *Lorsque la Cour supérieure et la Cour du Québec sont saisies d'actions ayant le même fondement juridique ou soulevant les mêmes points de droit et de fait, la Cour du Québec doit suspendre l'instruction de l'action portée devant elle jusqu'au jugement de la Cour supérieure, passé en force de chose jugée, si une partie le demande et qu'aucun préjudice sérieux ne puisse en résulter pour la partie adverse.*

L'ordonnance de la Cour du Québec de suspendre l'instruction de l'action portée devant elle peut être révoquée si des faits nouveaux le justifient.

D'autres lois sectorielles sont au même effet.⁴

Nous recommandons donc que le ministre transfère au procureur général les plaintes reçues relativement à des allégations sérieuses qui pourraient donner lieu à une déclaration d'inhabilité par la Cour. Autrement, l'élu pourrait se voir poursuivi par la suite avec, à son dossier, une réprimande décidée à la suite d'un processus beaucoup moins rigoureux que celui d'une enquête judiciaire menée devant la Cour.

Cette recommandation était incidemment formulée par le juge Lorne Giroux, alors qu'il était professeur de droit à l'Université Laval et avocat, dans une série d'articles qu'il publiait en l'an 2000 concernant la *Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités* :

Ces procédures judiciaires [devant la Cour supérieure] exigent du demandeur qu'il fasse la preuve de ses allégations et permettent à l'élu poursuivi de soumettre une défense pleine et entière.

[...]

Dans un tel contexte, il convient de s'interroger sur l'opportunité pour le ministre des Affaires municipales de se saisir d'une plainte sur un motif d'inhabilité et encore plus de donner une opinion sur cette question lorsqu'il adresse un avis ou une recommandation à la municipalité. (...)

Nous sommes en conséquence d'avis qu'une politique révisée de vérification et de traitement des plaintes par le M.A.M.M. devrait expressément exclure les plaintes qui soulèvent des allégations qui, selon les lois municipales, donnent ouverture à des recours judiciaires en déclaration d'inhabilités.⁵

Nous partageons cet avis.

⁴ Voir notamment l'article 58 de la *Loi sur la Régie du logement*.

⁵ Lorne GIROUX, *Le traitement des plaintes contre les élus municipaux : un processus juste et transparent?* Publié dans Bulletin de droit municipal, volume 7 n.1, Janvier 2000 et Volume 7 numéro 2, mars 2000, Cowansville. Les éditions Yvon Blais.

Par conséquent, la Ville de Québec recommande que :

4. Le ministre transfère au procureur général toute allégation sérieuse et documentée susceptible de conduire à une déclaration d'inhabilité.
5. Les plaintes qui soulèvent des allégations qui, selon les lois municipales, donnent ouverture à des recours judiciaires en déclaration d'inhabilités soient exclues d'un autre mécanisme de traitement de plaintes.

1.3. Le choix des autres sanctions

Les sanctions prévues par le projet de loi vont de la réprimande, au remboursement du bénéfice reçu, jusqu'à la suspension pour une période maximale de 180 jours.

La possibilité de réprimander un élu pour un manquement déontologique n'est pas nouvelle. Dans le traitement des plaintes, le ministre a déjà le pouvoir d'adresser un blâme à l'élu fautif.

L'obligation de rembourser un don reçu ou un profit est en revanche un ajout intéressant. Toutefois, une telle décision devrait relever des tribunaux judiciaires puisqu'elle peut comporter des conséquences financières importantes pour l'individu et elle doit être rendue à la suite d'une enquête offrant les meilleures garanties procédurales.

Pour ce qui est de la suspension, il faut, à notre avis, tenir compte du fait que l'absence aux séances du conseil d'un conseiller municipal sera aussi préjudiciable aux citoyens du district électoral qu'il représente. Cette sanction ne nous apparaît, en outre, non nécessaire, dans la mesure où le blâme adressé à un élu est hautement sanctionné par le tribunal de l'opinion publique, et ce verdict est souvent sans appel. L'atteinte à la réputation de l'élu qui accompagne cette sanction est bien plus éprouvante qu'une suspension pour 180 jours.

Par conséquent, la Ville de Québec recommande que :

6. Le pouvoir du ministre d'adresser une réprimande soit maintenu.
7. Le pouvoir de suspendre un élu de ses fonctions soit retiré, puisqu'il préjudicie aux citoyens de son district électoral.
8. L'obligation de rembourser un don, une rémunération ou un profit retiré en contravention d'une règle déontologique soit maintenue, mais la gravité de cette sanction impose qu'elle soit décidée par la Cour supérieure ou la Cour du Québec selon le montant en cause, afin que l'élu puisse présenter une défense pleine et entière.

1.4. Le mécanisme d'application et de contrôle

Concernant le mécanisme d'application et de contrôle de ces codes d'éthique et de déontologie, il est prévu que le ministre soit saisi de la demande, qu'il réfère l'enquête à la Commission municipale et que celle-ci puisse recommander l'imposition d'une sanction. La décision d'imposer la sanction recommandée par la Commission devra être prise par le conseil de la municipalité, au 2/3 des voix exprimées.

Compte tenu des recommandations qui précèdent en regard des sanctions pouvant être imposées, nous ne voyons pas l'utilité de maintenir cette procédure devant la Commission municipale. Le ministre possède déjà le pouvoir d'adresser un blâme à un élu et il a déjà la possibilité de prendre l'avis de la Commission municipale, en vertu de la Loi régissant son ministère. Au surplus, c'est la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire qui conseille tant le ministre que la Commission municipale.

Il n'est pas souhaitable non plus que la décision d'imposer la sanction recommandée par la Commission soit prise par le conseil de la municipalité,

même au 2/3 des voix exprimées. Cette approche nous paraît potentiellement nuisible aux relations ultérieures entre les membres du conseil. En outre, la décision pourrait être guidée par la partisanerie.

La sanction devrait être décidée par une autorité indépendante. C'est le cas du blâme adressé par le ministre. Comme celui-ci doit être conseillé, nous suggérons qu'il puisse prendre l'avis soit d'un comité d'experts ou du commissaire à l'éthique et à la déontologie dont la création est proposée dans le Projet de loi n° 48. Il est préférable à notre avis que le ministre soit conseillé par des conseillers externes qui n'interagissent pas régulièrement avec la municipalité concernée.

Par conséquent, la Ville de Québec recommande que :

9. Compte tenu que le ministre possède déjà le pouvoir d'adresser un blâme à un élu et qu'il a déjà la possibilité de prendre l'avis de la Commission municipale, le mécanisme par lequel l'enquête serait référée à la Commission municipale soit retiré.
10. La décision de sanctionner un élu ne relève pas du conseil municipal, mais bien d'une autorité indépendante.
11. Le ministre puisse prendre conseil auprès d'un commissaire à l'éthique et à la déontologie ou d'un comité d'experts n'interagissant pas régulièrement avec la municipalité concernée.

2. L'équité procédurale

Le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, présidé par M. Florent Gagné, reconnaît qu'il « n'y a rien de plus dévastateur que les soupçons d'irrégularités et les allégations de conflits d'intérêts qui planent sur une administration et ses représentants. L'opinion publique se montre impitoyable devant de telles situations (...) ». ⁶

Les conséquences néfastes d'une réprimande adressée à l'élu sont telles qu'elles ont inspiré les commentaires et recommandations suivantes à l'honorable Lorne Giroux, alors qu'il était professeur et avocat, au sujet de la politique ministérielle de traitement des plaintes contre un élu :

« Le régime actuel n'offre pas aux élus qui font l'objet de telles plaintes la protection minimale à laquelle ils devraient avoir droit.

Au premier chef, même si la lettre du ministre invite la municipalité, les élus ou même le procureur de la municipalité à lui faire parvenir leurs observations, elle n'en comporte pas moins un jugement de valeur sur la conduite des élus qui, largement médiatisé, constitue aux yeux du public l'équivalent d'une condamnation. (...)

Deuxièmement, le processus jusqu'ici utilisé amène le ministre à poser sur la conduite de l'élu un jugement de valeur qui est porté à la connaissance générale avant même que l'élu n'ait pu connaître la teneur des allégations anonymes portées contre lui et encore moins d'y répondre.

[...]

À notre avis, le tort immense fait à un élu municipal par la diffusion publique d'une lettre de remontrances émanant du ministre des Affaires municipales à la suite d'une plainte et d'une enquête, en fait une mesure individuelle qui affecte défavorablement celui ou celle qui en est l'objet. (...)

En conséquence, avant que le ministre des Affaires municipales ne rende publiques les remontrances adressées au conseil, l'élu municipal faisant l'objet de la plainte à l'origine de l'enquête devrait avoir droit à la connaissance des faits qui lui sont reprochés. Il devrait au surplus être informé de la décision que le ministre s'apprête à prendre et il devrait avoir la

⁶ Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, *Éthique et démocratie municipale*, Juin 2009, page 3.

possibilité de faire valoir son point de vue en temps utile. Le processus actuellement suivi est à notre avis déficient à cet égard. »⁷

Comme l'auteur Giroux, nous sommes d'avis que tout processus de traitement d'une plainte contre un élu doit respecter les règles d'équité procédurale prévues au premier alinéa de l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* :

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable:

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Le projet de loi prévoit l'obligation pour le plaignant de déposer une plainte écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif. Il n'est pas prévu toutefois que l'élu visé soit informé de la teneur des allégations et des documents ainsi transmis.

Il y est prévu que le membre du conseil aura l'occasion de présenter ses observations devant la Commission municipale. Le projet de loi ne prévoit pas toutefois que la Commission municipale doive informer le membre du conseil concerné par la plainte de son orientation préliminaire, ni que celui-ci puisse par la suite faire ses représentations, avant qu'elle ne transmette son verdict.

Ces lacunes doivent être corrigées, tant pour le processus actuel de traitement d'une plainte par le ministre que pour tout nouveau processus instauré par la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

⁷ *Op. cit.*

Par conséquent, la Ville de Québec formule cette recommandation additionnelle :

12. Que le traitement de toute plainte concernant une allégation d'un manquement déontologique commis par un élu respecte les règles d'équité procédurale énoncées à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*.

Conclusion

La Ville de Québec a depuis longtemps démontré qu'elle croit au bien fondé de l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie par chaque municipalité. L'adoption de tels règlements permet aux élus de bien s'approprier les règles et elle a certainement des vertus de pédagogie et de sensibilisation.

Toutefois, la Ville de Québec ne croit pas qu'il faille multiplier les sources législatives de règles portant sur le même objet et multiplier les recours, comme le propose le projet de loi. Au contraire, l'adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* devrait être l'occasion de réunir dans une même loi les règles déjà bien établies en la matière et de les compléter au besoin.

En prévoyant des règles déontologiques visant notamment à prévenir les infractions visées par les dispositions législatives déjà en vigueur, les codes d'éthique et de déontologie des municipalités risquent d'induire en erreur les élus en ne reproduisant pas les standards établis par la jurisprudence.

En outre, nous sommes d'avis que les règles de déontologie applicables devraient être essentiellement les mêmes d'une municipalité à l'autre. Rien ne justifie une éthique municipale à géométrie variable. La Ville recommande par conséquent que les codes d'éthique des municipalités reproduisent et expliquent les dispositions législatives applicables à tous et qu'ils rappellent les sanctions rattachées à un manquement à la loi. C'est l'approche déjà prise par la Ville de Québec.

Les améliorations suggérées par la Ville dans le présent mémoire visent aussi à assurer une équité procédurale proportionnelle aux sanctions pouvant être rattachées à un manquement. Les élus doivent avoir l'occasion de présenter une défense pleine et entière lorsque la sanction susceptible de leur être imposée est

grave. Les actes passibles d'une déclaration d'inhabilité doivent faire l'objet d'un recours offrant les plus hautes garanties procédurales et être exclus d'un autre mécanisme de traitement des plaintes. Ces plaintes doivent être transférées au Procureur général. En toute déférence pour la Cour supérieure, le cumul des recours devrait être proscrit.

Suivant nos recommandations, les sanctions pouvant être imposées seraient essentiellement les mêmes que celles actuellement en vigueur. Lorsqu'il traite une plainte qui lui est adressée, le ministre devrait pouvoir prendre conseil auprès d'un commissaire à l'éthique. Compte tenu que, selon les recommandations formulées par la Ville de Québec, la réprimande serait la seule sanction applicable à l'issue d'un processus de traitement des plaintes non judiciairisé, nous ne voyons pas l'utilité de maintenir le processus par lequel l'enquête serait référée à la Commission municipale.

L'autorité qui impose une sanction doit être impartiale et indépendante. C'est le cas pour le ministre, mais ce n'est pas le cas pour le conseil municipal.

Les plaintes traitées par une autorité autre que la Cour supérieure doivent également respecter les principes minimaux d'équité procédurale édictés par l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*. L'élu visé par la plainte doit donc être informé de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent, être informé de l'intention et des motifs de l'orientation qui sera prise et avoir l'occasion de présenter ses observations et de produire des documents pour compléter son dossier et ce, avant que la décision ne soit formellement rendue. À cet égard le projet de loi est déficient, de même que le processus de plainte déjà en vigueur.

Nous sommes à une époque où l'opinion publique fait fortement pression pour l'instauration de mécanismes afin d'éviter toute inconduite de la part des élus. L'éparpillement des dispositions en vigueur peut laisser croire à la population

que les élus municipaux n'ont pas de cadre au plan déontologique. Il importe de clarifier les règles applicables, sans toutefois verser dans l'excès en multipliant les règles et les sanctions et ainsi semer la confusion tant auprès des élus que des citoyens.

Liste des recommandations

La Ville de Québec recommande que :

1. La Loi sur *l'éthique et la déontologie en matière municipale* regroupe et complète l'ensemble des règles déontologiques contenues dans des lois éparses.
2. Afin que chaque municipalité se les approprie et à des fins pédagogiques, le devoir pour les municipalités d'adopter un code d'éthique et de déontologie soit maintenu.
3. Ce code énonce ces mêmes règles et les explique (sans les modifier) et que chaque municipalité y énonce ses principales valeurs au plan éthique, comme le propose l'article 4 du projet de loi.
4. Le ministre transfère au procureur général toute allégation sérieuse et documentée susceptible de conduire à une déclaration d'inhabilité.
5. Les plaintes qui soulèvent des allégations qui, selon les lois municipales, donnent ouverture à des recours judiciaires en déclaration d'inhabilités soient exclues d'un autre mécanisme de traitement de plaintes.
6. Le pouvoir du ministre d'adresser une réprimande soit maintenu.
7. Le pouvoir de suspendre un élu de ses fonctions soit retiré, puisqu'il préjudicie aux citoyens de son district électoral.
8. L'obligation de rembourser un don, une rémunération ou un profit retiré en contravention d'une règle déontologique soit maintenue, mais la gravité de cette sanction impose qu'elle soit décidée par la Cour supérieure ou la Cour du Québec selon le montant en cause, afin que l'élu puisse présenter une défense pleine et entière.
9. Compte tenu que le ministre possède déjà le pouvoir d'adresser un blâme à un élu et qu'il a déjà la possibilité de prendre l'avis de la Commission municipale, le mécanisme par lequel l'enquête serait référée à la Commission municipale soit retiré.
10. La décision de sanctionner un élu ne relève pas du conseil municipal, mais bien d'une autorité indépendante.

11. Le ministre puisse prendre conseil auprès d'un commissaire à l'éthique et à la déontologie ou d'un comité d'experts n'interagissant pas régulièrement avec la municipalité concernée.

12. Que le traitement de toute plainte concernant une allégation d'un manquement déontologique commis par un élu respecte les règles d'équité procédurale énoncées à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*.

**Allocution de Monsieur François Picard, vice-président
du Comité exécutif de la Ville de Québec**

Concernant

**Le Projet de loi 109, *Loi sur l'éthique et la déontologie
en matière municipale***

Présenté à la

Commission de l'aménagement du territoire

Le 7 septembre 2010

Permettez-moi d'abord, madame la Présidente, de présenter les gens qui m'accompagnent. Il s'agit de Monsieur Serge Giasson et de Madame Isabelle Chouinard du Service des affaires juridiques de la Ville de Québec.

Je remercie le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ainsi que les parlementaires qui composent la Commission de l'aménagement du territoire de me permettre d'intervenir sur ce projet de loi qui prévoit l'obligation pour les municipalités de se doter d'un code d'éthique et de déontologie.

Évidemment, nous partageons la préoccupation du gouvernement à l'égard de l'éthique et la déontologie dans le secteur municipal. Ainsi, notre Ville a une longue tradition en matière de code d'éthique.

Déjà, en 1991, l'ancienne Ville de Québec s'était dotée d'un code d'éthique réunissant dans un même document l'ensemble des règles qui régissent l'éthique et la déontologie des élus municipaux. La nouvelle Ville de Québec a aussi adopté, le 4 mars 2002, un document intitulé : « *Les règles d'éthique régissant les membres du Conseil municipal et les autres gestionnaires de la Ville de Québec* » lequel, essentiellement, réitère et explique les dispositions législatives éparses en matière de déontologie des élus municipaux et en élargit l'application aux personnes qui représentent la Ville au sein d'organismes municipaux et au personnel de direction.

Le conseil de la Ville de Québec a également adopté, le 7 juillet 2009, le *Règlement établissant les règles de conduite de la Ville de Québec*. Ce dernier a remplacé des règlements des anciennes municipalités qui forment aujourd'hui la Ville de Québec. Il fait état, clairement, des

attitudes et comportements que la Ville attend de tout son personnel relativement, entre autres, au respect des personnes et au népotisme, à la confidentialité, aux conflits d'intérêts, au travail de nature partisane.

Une autre étape suivra bientôt, soit l'adoption d'un énoncé de valeurs par le Conseil de ville. Cet énoncé sera intégré au nouveau plan stratégique de la Ville. Il aura fait l'objet d'une consultation auprès de plus d'une centaine d'employés municipaux. Par cet énoncé, la Ville répondra aussi à une exigence du projet de loi.

Finalement, je tiens à souligner la mise en place d'un comité de surveillance et d'éthique en matière d'attribution de contrats. Ce comité est placé sous ma responsabilité.

Comme vous le constatez, madame la Présidente, la Ville de Québec agit avec vigueur pour faire en sorte l'éthique soit

d'avantage qu'une vague préoccupation organisationnelle. Elle est au cœur de notre action et de notre processus décisionnel.

J'aborderai maintenant le projet de loi comme tel. Une analyse comparative permet de constater que les orientations retenues par la Ville répondent aux exigences du projet de loi 109. Les dispositions devront par contre être révisées et modifiées pour respecter le formalisme imposé par ce projet de loi.

La Ville de Québec souscrit depuis longtemps aux valeurs et principes sur lesquels repose le projet de loi 109. Je souhaite néanmoins soumettre aux membres de la Commission des commentaires sur le projet qui visent essentiellement deux ensembles de préoccupations.

Le premier est relatif à la superposition de cette nouvelle loi à plusieurs autres, ce qui accroîtra la confusion législative dans ce domaine. Ainsi, chaque municipalité précisera ces règles dans son code d'éthique et de déontologie et de nouvelles sanctions s'ajouteront à celles déjà prévues dans les lois existantes, en plus d'ajouter un nouveau mécanisme de contrôle qui conduira à un cumul de recours.

Le deuxième ensemble de préoccupations dont je vous ferai état concerne l'équité procédurale pour l'élu qui est l'objet d'une plainte au plan éthique ou déontologique.

Parmi les objectifs poursuivis par la Ville de Québec, lors de l'adoption de ses règles d'éthique, figurait celui de réunir les règles édictées dans diverses dispositions législatives, de les compléter et d'en expliquer la finalité à des fins pédagogiques, tant au bénéfice des élus que pour les citoyens.

L'absence d'une loi unique sur le sujet au Québec a pu leur laisser l'impression que les élus municipaux n'étaient pas clairement assujettis à des règles d'éthique et de déontologie. Or, ces règles sont bien établies.

On les retrouve principalement dans La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur les cités et villes, le Code civil du Québec, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code criminel.

De plus, la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* confie au ministre la responsabilité de veiller à la bonne administration des municipalités.

C'est à toutes ces dispositions que se superposera la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Le projet

de loi 109 ne les modifie pas, ni ne les regroupe. Il les réitère en des termes différents, en rajoute, tout en maintenant l'éparpillement.

Au surplus, le projet de loi prévoit que les municipalités devront énoncer, dans leur code d'éthique et de déontologie, des règles ayant pour but de prévenir les conflits d'intérêts et toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, de même que le favoritisme, la malversation, l'abus de confiance et autres inconduites.

Chaque municipalité interprétera donc les dispositions législatives déjà applicables en ces matières, en prévoyant ses propres règles de conduite. Les élus pourraient ainsi se voir suggérer, dans le code d'éthique et de déontologie de leur municipalité, des règles de conduite moins sévères que les standards établis par la jurisprudence.

Ainsi, le projet de loi pourrait conduire à une déontologie à géométrie variable puisque les règles contenues dans ces codes d'éthique varieront d'une municipalité à l'autre. Cela n'est pas souhaitable.

Par conséquent, la Ville de Québec recommande que la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* regroupe et complète l'ensemble des règles déontologiques contenues dans des lois éparses; que chaque municipalité adopte un code d'éthique et de déontologie et que ce dernier énonce ces mêmes règles et les explique. Nous recommandons aussi que chaque municipalité y énonce ses principales valeurs comme le propose l'article 4 du projet de loi.

Sur un autre plan, le projet de loi permet un cumul de recours et de sanctions. Un élu pourra, parallèlement, être

sous enquête de la Commission municipale et faire l'objet d'une action en déclaration d'inhabilité devant la Cour supérieure pour les mêmes faits.

Or, un blâme de la Commission municipale pourra être préjudiciable à l'élu faisant l'objet d'une telle action judiciaire. La Commission municipale se prononcera avant la Cour supérieure puisqu'elle doit généralement le faire dans un délai de 90 jours.

Nous devrions favoriser une plus grande déférence envers la Cour supérieure lorsqu'un recours est intenté devant elle. Minimalement, l'enquête devant le ministre ou la Commission municipale devrait être interrompue dès qu'un recours est intenté relativement aux mêmes faits devant la Cour supérieure.

Nous recommandons donc que le ministre transfère au procureur général les plaintes reçues relativement à des allégations sérieuses qui pourraient donner lieu à une déclaration d'inhabilité par la Cour. Autrement, l'élu pourrait se voir poursuivi par la suite avec, à son dossier, une réprimande décidée à la suite d'un processus beaucoup moins rigoureux que celui d'une enquête judiciaire menée devant la Cour.

Les sanctions prévues par le projet de loi vont de la réprimande, au remboursement du bénéfice reçu, jusqu'à la suspension pour une période maximale de 180 jours. La possibilité de réprimander un élu pour un manquement déontologique n'est pas nouvelle. Le ministre a déjà ce pouvoir.

L'obligation de rembourser un don reçu ou un profit est en revanche un ajout intéressant. Toutefois, une telle décision

devrait relever des tribunaux judiciaires puisqu'elle peut comporter des conséquences financières importantes pour l'individu et elle doit être rendue à la suite d'une enquête offrant les meilleures garanties procédurales.

Pour ce qui est de la suspension, il faut, à notre avis, tenir compte du fait que l'absence aux séances du conseil d'un conseiller municipal sera aussi préjudiciable aux citoyens qu'il représente. Cette sanction ne nous apparaît pas nécessaire dans la mesure où le blâme adressé à un élu est déjà durement sanctionné par les citoyens eux-mêmes.

À propos du mécanisme d'application et de contrôle de ces codes d'éthique et de déontologie, il est prévu que le ministre soit saisi de la demande, qu'il réfère l'enquête à la Commission municipale et que celle-ci puisse recommander l'imposition d'une sanction. La décision d'imposer la sanction

recommandée par la Commission devra être prise par le conseil de la municipalité, au 2/3 des voix exprimées.

En tout respect, madame la Présidente, nous ne voyons pas l'utilité de maintenir cette procédure devant la Commission municipale. Il n'est pas souhaitable non plus que la décision d'imposer la sanction recommandée par la Commission soit prise par le conseil de la municipalité, même au 2/3 des voix exprimées.

Cette approche nuira probablement aux relations ultérieures entre les membres du conseil et une telle décision pourrait avoir un fondement partisan.

La sanction devrait être décidée par une autorité indépendante. C'est le cas du blâme adressé par le ministre. Comme celui-ci doit être conseillé, nous suggérons qu'il puisse prendre l'avis soit d'un comité d'experts ou du

commissaire à l'éthique et à la déontologie dont la création est proposée par le projet de loi n ° 48.

Le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, présidé par M. Florent Gagné, reconnaît qu'il « n'y a rien de plus dévastateur que les soupçons d'irrégularités et les allégations de conflits d'intérêts qui planent sur une administration et ses représentants. L'opinion publique se montre impitoyable devant de telles situations (...) ».

Nous sommes d'avis que tout processus de traitement d'une plainte contre un élu doit respecter les règles d'équité procédurale prévues au premier alinéa de l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*. Permettez-moi de lire rapidement ces dispositions.

5. L'autorité administrative ne peut prendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire ou une

décision défavorable portant sur un permis ou une autre autorisation de même nature, sans au préalable:

1° avoir informé l'administré de son intention ainsi que des motifs sur lesquels celle-ci est fondée;

2° avoir informé celui-ci, le cas échéant, de la teneur des plaintes et oppositions qui le concernent;

3° lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier.

Le projet de loi prévoit l'obligation pour le plaignant de déposer une plainte écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif. Il

n'est pas prévu toutefois que l'élu visé soit informé de la teneur des allégations et des documents ainsi transmis.

Il y est prévu que le membre du conseil aura l'occasion de présenter ses observations devant la Commission municipale. Le projet de loi ne prévoit pas toutefois que la Commission municipale doive informer le membre du conseil concerné par la plainte de son orientation préliminaire, ni que celui-ci puisse par la suite faire ses représentations, avant qu'elle ne transmette son verdict.

Ces lacunes doivent être corrigées, tant pour le processus actuel de traitement d'une plainte par le ministre que pour tout nouveau processus instauré par la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

La Ville de Québec a depuis longtemps démontré qu'elle croit au bien-fondé de l'adoption d'un code d'éthique et de

déontologie par chaque municipalité. L'adoption de tels règlements permet aux élus de bien s'approprier les règles et elle a certainement des vertus de pédagogie et de sensibilisation.

Cependant, l'adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* devrait être l'occasion de réunir dans une même loi les règles déjà bien établies en la matière et de les compléter au besoin. Malheureusement, ce n'est pas ce que le projet de loi propose.

En outre, nous sommes d'avis que les règles de déontologie applicables devraient être essentiellement les mêmes d'une municipalité à l'autre. Rien ne justifie une éthique municipale à géométrie variable.

De plus, les améliorations suggérées par la Ville visent aussi à assurer une équité procédurale proportionnelle aux

sanctions pouvant être rattachées à un manquement. Il est impératif que les élus doivent avoir l'occasion de présenter une défense pleine et entière lorsque la sanction susceptible de leur être imposée est grave.

Les sanctions pouvant être imposées devraient essentiellement être les mêmes que celles actuellement en vigueur. Lorsqu'il traite une plainte qui lui est adressée, le ministre devrait pouvoir prendre conseil auprès d'un commissaire à l'éthique.

Par ailleurs, l'autorité qui impose une sanction doit être impartiale et indépendante. C'est le cas pour le ministre, mais ce n'est pas le cas pour le conseil municipal.

Nous recommandons aussi avec vigueur que les plaintes traitées par une autorité autre que la Cour supérieure doivent également respecter les principes minimaux d'équité

procédurale édictés par l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*. À cet égard, le projet de loi est déficient, de même que le processus de plainte déjà en vigueur.

Nous sommes à une époque où l'opinion publique fait fortement pression pour l'instauration de mécanismes afin d'éviter toute inconduite de la part des élus. L'éparpillement des dispositions en vigueur peut laisser croire à la population que les élus municipaux n'ont pas de cadre au plan déontologique. Il importe de clarifier les règles applicables, sans toutefois semer la confusion tant auprès des élus que des citoyens. Je vous remercie, madame la Présidente, et nous sommes disponibles pour échanger avec les membres de la Commission.