



**Mémoire présenté à  
La Commission de l'aménagement du territoire de  
l'Assemblée nationale du Québec**

**Dans le cadre de la consultation sur le  
Projet de loi n° 109 portant sur la *Loi sur l'éthique et la  
déontologie en matière municipale***

**Par  
L'Opposition officielle de la Ville de Montréal  
(Vision Montréal)**

## **L'Opposition officielle de la Ville de Montréal**

L'Opposition officielle issue de Vision Montréal compte 20 élus, dont la chef, madame Louise Harel. Ils sont présents dans sept des 19 arrondissements de la Ville de Montréal. Les élus de Vision Montréal représentent plus de 400 000 électeurs montréalais.

### **1. Introduction**

À l'heure où la confiance de la population envers la classe politique s'effrite et où l'image des élus est ternie en raison des nombreuses allégations de collusion et de malversation, le projet de loi n° 109 portant sur la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* se révèle un outil législatif important qui a le mérite de vouloir transformer la dynamique municipale. Il est devenu essentiel de réinstaurer un sentiment de confiance et de favoriser la transparence et l'intégrité.

Au cours des derniers mois, sur la scène municipale, particulièrement à Montréal, la population a été témoin d'une culture du secret et du copinage que nous avons tous cru révolue. En plus de mettre à mal la confiance qu'ont les Montréalais envers leur administration, l'accumulation des révélations a aussi eu des impacts négatifs sur la réputation internationale de Montréal. Rappelons que la revue *The Economist* a même publié, le 25 juin 2009, un long article intitulé « Water and Grime. Montreal's mayor under pressure », sur le retour de la corruption à Montréal.

La résiliation du contrat des compteurs d'eau de 356 millions de dollars, le congédiement du directeur général de la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), les fraudes internes perpétrées au service de l'informatique de la Ville, les voyages payés à des élus et à des hauts fonctionnaires et les allégations de conflits d'intérêts, ont mené, jusqu'à maintenant, à près d'une dizaine d'enquêtes et à de nombreux congédiements et démissions.

***Dans ce contexte, il est devenu essentiel de nous assurer qu'il y ait dorénavant un mécanisme de contrôle indépendant, avec le personnel nécessaire à son bon fonctionnement, et avec un responsable qui détient le pouvoir d'agir et de dénoncer.*** Nous reviendrons plus loin sur cet élément qui, selon nous, est incontournable pour restaurer la confiance de la population à l'égard de l'administration de la métropole du Québec.

Si le présent projet de loi est un pas dans la bonne direction, il contient cependant des mesures trop évasives en ce qui a trait à son application. C'est pourquoi nos propositions viseront à le rendre plus contraignant pour les municipalités et à favoriser davantage l'éthique et la transparence en milieu municipal.

## **2. Une enquête publique sur le processus d'octroi des contrats dans l'industrie de la construction : une mesure essentielle pour restaurer la confiance**

Avant d'émettre nos observations à l'égard du projet de loi n° 109, l'Opposition officielle souhaite formuler une recommandation générale qui aurait l'avantage de faire toute la lumière sur les allégations de corruption, de malversation et de collusion : une enquête publique sur le processus d'octroi des contrats dans l'industrie de la construction s'impose.

L'Opposition officielle a fait adopter, à la séance du 30 novembre 2009 (et à celle du 1<sup>er</sup> février 2010), à l'unanimité du conseil, la motion suivante :

- Que le conseil de la Ville de Montréal demande officiellement au gouvernement du Québec d'ajouter aux mesures déjà prises celle d'instituer, dans les plus brefs délais, une commission d'enquête publique pour faire toute la lumière sur les allégations de corruption et de malversation dans l'industrie de la construction et particulièrement sur l'aspect de la collusion dans le processus d'octroi des contrats.

Par la suite, au cours de conseils subséquents, l'Opposition officielle a répété cette motion afin que la Ville de Montréal presse le gouvernement du Québec d'instaurer une telle commission.

Déjà, en novembre dernier, nombreux étaient ceux qui réclamaient une enquête publique, sans compromettre les enquêtes policières en cours, notamment la Fraternité des policiers de Montréal, la Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'Ordre des ingénieurs du Québec, l'Association des procureurs de la Couronne du Québec et l'Association des policiers provinciaux du Québec (APPQ).

À cet égard, notons que l'Association des policiers provinciaux du Québec (APPQ), un syndicat qui regroupe les 5000 agents de la Sûreté du Québec, « croit que l'arrestation et la condamnation des fraudeurs ne seront pas suffisantes pour faire changer le système d'attribution des contrats de travaux publics ».<sup>1</sup> Le président de l'APPQ, Jean-Guy Dagenais, soutenait que :

*Je pense qu'une enquête publique est un incontournable. [...] Ce qu'on dit, c'est oui aux enquêtes policières qui vont sûrement servir à porter des accusations et à traduire des gens en justice. [...] Quand on dit qu'il y a des milliards qui vont dans les poches des entrepreneurs, il faut s'assurer que ces milliards-là s'en vont dans les bonnes poches. Si on veut faire un travail positif, ça va prendre une enquête publique. [...] Je pense qu'on n'a pas le choix pour modifier les façons de faire ».<sup>2</sup>*

Un élément nouveau qui renforce la nécessité d'une enquête publique est la baisse du coût des contrats qui semble se dessiner en 2010 à Montréal. Lors du conseil municipal de Montréal du 23 août dernier, un membre du comité exécutif faisait la démonstration que le coût des contrats accordés par la Ville aurait « baissé de 25 à 30 % depuis le début de l'année 2010 », comparativement à l'année 2008 et 2009, démontrant ainsi que la Ville aurait payé trop cher dans le passé. Cette information a été corroborée par le maire de Montréal, ainsi que par le vice-président du comité exécutif.

---

1. Radio-Canada, « Enquête publique sur la construction. La pression s'intensifie sur Québec », publié sur le site Web de *Radio-Canada*, à [www.radio-canada.ca](http://www.radio-canada.ca) [page consultée le 30 août 2010].

2. *Id.*

Le directeur du journal *Le Devoir* écrivait d'ailleurs le 26 août :

*On a contourné des lois et taxé les contribuables par des prix nettement supérieurs à la valeur des services rendus. Il y a eu appropriation de biens sociaux de façon systémique pendant des années. A-t-on encore des doutes à cet effet? Que les sceptiques regardent les récents contrats accordés par Montréal. De 25 à 30 % plus bas que la dernière année, prétend le chef de Projet Montréal, Richard Bergeron.<sup>3</sup>*

Cela suscite de nombreuses interrogations et justifie un examen dans le cadre d'une commission d'enquête publique, afin de découvrir les motifs d'un tel écart qui a coûté cher aux contribuables. En effet, si certains prétendent que le ralentissement de l'économie y serait pour quelque chose, cela ne peut expliquer une telle surchauffe au cours des années précédentes.

Bien sûr, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux* a resserré les règles d'attribution des contrats dans le milieu municipal, et s'est révélée une législation importante visant à accroître la transparence et l'éthique. Cette loi comporte notamment les dispositions suivantes :

- *une obligation de mieux informer les citoyens sur les contrats municipaux accordés par une municipalité;*
- *la publication sur Internet des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$;*
- *une obligation de faire une estimation du prix du contrat établi par la municipalité;*
- *une marge de manoeuvre plus grande pour les vérificateurs du Ministère;*
- *une obligation pour les municipalités de fournir l'information nécessaire pour que les vérificateurs puissent faire leur travail;*
- *une obligation de non-divulgaration des soumissionnaires avant l'ouverture des soumissions;*
- *une obligation, pour une municipalité, de se doter d'une politique de gestion contractuelle.<sup>4</sup>*

---

3. Bernard Descôteaux, « Contrats de construction. Aller au fond des choses », *Le Devoir*, 26 août 2010, p. A6.

4. Gouvernement du Québec, « Adoption du projet de loi n° 76 – Resserrement des règles d'attribution des contrats dans le milieu municipal », *publié sur le site web du*

Il en va de même pour le projet de *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, adopté en juin 2010, qui est venu accroître la transparence, en obligeant, entre autres, les organismes municipaux, en l'occurrence les municipalités, à publier sur le Système électronique d'appels d'offres (SEAO) la liste des contrats qu'ils concluent et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2011.

Malgré ces avancées législatives pour favoriser l'intégrité, l'éthique et la transparence, il n'en demeure pas moins que nous sommes convaincus de la nécessité d'une commission d'enquête publique pour restaurer la confiance des citoyens, de même que de ***la nécessité d'un mécanisme d'application et de contrôle plus rigoureux en matière d'éthique municipale, que celui que l'on retrouve dans le projet de loi n° 109.***

#### **Recommandation 1**

Que le gouvernement du Québec mette sur pied, dans les plus brefs délais, une commission d'enquête publique pour faire toute la lumière sur les allégations de corruption et de malversation dans l'industrie de la construction, particulièrement sur l'aspect de la collusion dans le processus d'octroi des contrats.

### **3. Une recommandation du rapport Gagné : la nomination d'un commissaire à l'éthique à Montréal**

Il faut reconnaître que le projet de loi n° 109 répond à certaines des recommandations du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, rendues publiques en juin 2009. Lors de la publication du rapport, nous nous sommes particulièrement réjouis de la recommandation 14 :

*Que les conseils des municipalités régionales de comté, les conseils municipaux des villes de grande taille de même que les villes des agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil nomment un*

---

Gouvernement du Québec à [www.gouv.qc.ca](http://www.gouv.qc.ca) [page consultée le 30 août 2010]. Des points ont également été ajoutés, à partir des notes explicatives du projet de loi n° 76.

*Commissaire à l'éthique et à la déontologie afin de traiter les plaintes ayant trait à des manquements au code d'éthique et de déontologie par des élus municipaux de leur territoire.*<sup>5</sup>

Nous regrettons que cette recommandation centrale du Groupe de travail, présidé par Florent Gagné, soit une des grandes absentes du projet de loi n° 109.

Pour illustrer le fait que le Québec doit se doter d'un commissaire à l'éthique impartial et indépendant, nous désirons prendre l'exemple de la Ville de Montréal et de son Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseils d'arrondissement.

Pour l'heure, la Ville de Montréal a un conseiller à l'éthique qui œuvre à temps partiel (à raison de quatre heures par semaine). Le 28 avril dernier, le conseiller à l'éthique lui-même, M<sup>e</sup> Guy Gilbert, déclarait sur les ondes de Radio-Canada qu'un « commissaire à l'éthique est nécessaire à l'application rigoureuse du code d'éthique ».

À l'évidence, la désignation d'un conseiller à l'éthique, bien que bienvenue et souhaitable, ne saurait être suffisante pour Montréal. L'exemple de la Ville de Toronto, qui s'est dotée d'un commissaire et de mécanismes de reddition de comptes en matière d'éthique auprès de son conseil, devrait nous inspirer. Montréal, dans son périmètre comptable, gère annuellement plus de cinq milliards de dollars de fonds publics, en incluant ses compétences d'agglomération, ce qui justifie amplement la création d'un tel poste.

Nous sommes convaincus qu'un commissaire à l'éthique à plein temps, pouvant exercer un réel pouvoir de sanction et d'enquête auprès des élus, des employés et des fournisseurs s'impose à Montréal et dans tout le Québec. Montréal, à elle seule, compte 103 élus municipaux, dont 19 maires, près de 30 000 employés, et des milliers de fournisseurs et de sous-contractants, une réalité qui rend les enquêtes complexes et qui requiert temps et ressources. C'est le cas, par exemple, du contrat

---

5. Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, *Éthique et démocratie municipale*, juin 2009, p. 25.

des compteurs d'eau qui a nécessité une enquête très élaborée du vérificateur général de la Ville de Montréal et qui a mené à la transmission d'information à la Sûreté du Québec en vue d'une enquête plus approfondie.

Ainsi, il nous apparaît tout désigné, eu égard à la confiance des citoyens à l'endroit de la classe politique qui a chuté, ***que l'examen d'une plainte soit faite par une personne identifiée qui offre toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance, comme le sont, par exemple, le commissaire au lobbyisme et le vérificateur général du Québec.***

#### **Recommandation 2**

Que le gouvernement du Québec procède à la nomination d'un commissaire à l'éthique pour veiller à l'application des codes d'éthique des municipalités du Québec. Ce commissaire, pourvu de pouvoir d'enquête et de sanction, serait nommé par l'Assemblée nationale à la majorité qualifiée (2/3 des voix), à l'instar du directeur général des élections du Québec.

#### **4. Un projet de loi décevant sur l'éthique et la déontologie en matière municipale**

Dans le contexte du scepticisme ambiant, le projet de loi doit garantir, hors de tout doute, un mécanisme de contrôle en matière d'éthique et de déontologie qui offre des conditions d'impartialité, de transparence et d'indépendance à toute épreuve.

Une condition primordiale pour réussir cet exercice est de garantir, y compris au niveau des perceptions, la certitude que l'examen des plaintes est faite hors de toute influence, par une personne dont le statut la met à l'abri des pressions.

##### **4.1 Le Ministre et le Commission municipale du Québec (articles 20 à 22 et 23 et suivantes)**

À notre avis, le rôle du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire n'est pas de filtrer les plaintes concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie au niveau municipal. C'est plutôt celui d'un

commissaire à l'éthique indépendant et impartial. Il ne faut pas politiser un processus d'examen préalable mais, au contraire, en assurer l'apparence d'objectivité.

Nous recommandons que l'examen préalable prévu aux articles 20, 21 et 22 soit dévolu au commissaire à l'éthique.

### **Recommandation 3**

Que soient amendés les articles 20 et suivants, de manière à conférer au commissaire à l'éthique du Québec les pouvoirs d'examen préalable des plaintes, d'enquête et de sanction actuellement dévolus, par le projet de loi n° 109, au ministre et à la Commission municipale du Québec.

## **4.2 Sanction à l'égard des entreprises et des tiers fautifs**

Le projet de loi n° 109 ne contient aucune disposition concernant les entreprises et les tiers fautifs. À Montréal, une disposition contractuelle contenue dans les Instructions aux soumissionnaires se lit comme suit :

*1.2.1.2 Absence de collusion, manœuvres frauduleuses ou malversation au cours des cinq (5) ans précédant l'appel d'offres.*

*En déposant une soumission, son signataire affirme solennellement qu'à sa connaissance personnelle et après une vérification sérieuse,*

*• ni le soumissionnaire, un de ses dirigeants ou administrateurs ou dans le cas d'une société, un associé, ni un des employés du soumissionnaire qui serait affecté à l'exécution du contrat visé par l'appel d'offres,*

*• ni une entreprise qui lui est liée, un des dirigeants ou un de ses administrateurs, ou le cas échéant, un associé de celle-ci n'ont, au cours des cinq (5) ans précédant le présent appel d'offres, été déclarés coupables de collusion, de manœuvres frauduleuses ou autres actes de même nature ou tenus responsables de tels actes par une décision finale d'un tribunal, d'un organisme ou d'une personne exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires à l'occasion d'un appel d'offres ou d'un contrat avec la Ville de Montréal, l'une de ses sociétés paramunicipales ou une ville comprise dans le territoire de l'agglomération de Montréal, ou n'ont admis avoir participé à de tels actes.<sup>6</sup>*

---

6. Ville de Montréal, *Instructions aux soumissionnaires. Clauses particulières en prévention de la fraude et de la collusion*, août 2009, p. 2.

La clause anti-collusion incluse dans les documents d'appel d'offres de la Ville de Montréal ne permet d'exclure des appels d'offres que les entreprises et tiers déjà reconnus coupables devant les tribunaux au moment de la soumission, et non d'exercer un pouvoir reconnu dans la Charte de la Ville de Montréal permettant de sanctionner les entreprises et tiers fautifs en cours de contrat.

Il faut que le projet de loi introduise un pouvoir de sanction contraignant et efficace à l'égard des entreprises et des tiers fautifs comprenant la possibilité de briser tout contrat d'une entreprise qui, à la suite d'une enquête du commissaire à l'éthique, contrevient aux dispositions du code d'éthique de la municipalité.

**Recommandation 4**

Que le projet de loi n° 109 introduise un pouvoir d'enquête et de sanction à l'égard des entreprises et des tiers fautifs.

### **4.3 La notion de « proches » (article 3)**

L'article 3 du projet de loi fait référence à « tout membre d'un conseil d'une municipalité », excluant ainsi la notion de « proches ». Il nous apparaît cependant que cette notion doit être définie et encadrée dans la loi. L'Opposition officielle a retenu la définition suivante :

*Intérêt des proches : intérêt de toute personne entretenant une relation privilégiée avec la personne concernée, notamment son conjoint, ses enfants, ses ascendants ou ses frères et soeurs.<sup>7</sup>*

L'automne dernier, le conseil de ville a mandaté un comité d'experts pour examiner le code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseils d'arrondissement, notamment la question de « proches ». Déposé à la

---

7. Opposition officielle de la Ville de Montréal, *Motion relative au code d'éthique et de conduite*, présentée au conseil de ville de Montréal, le 21 septembre 2009.

séance du 14 décembre 2009, le rapport du comité fait mention d'une version élargie de la notion de « proches » :

*Intérêt de toute personne entretenant une relation privilégiée avec la personne concernée, notamment son conjoint, ses enfants, ses ascendants ou ses frères et sœurs, les membres de sa famille par alliance, ses relations d'affaires, les membres de conseils d'administration où elle siège, ses associés dans des entreprises ou des bureaux professionnels, les coopératives ou associations avec lesquelles elle entretient une relation d'affaires régulière. La notion « de proches » s'applique également aux membres du cabinet de l'élu et de son personnel politique. L'intérêt peut être direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée.<sup>8</sup>*

#### **Recommandation 5**

Que l'article 3 du projet de loi introduise une définition de la notion de « proches ».

#### **4.4 Encadrement de l'après-mandat (article 5)**

L'article 5 du projet de loi doit indiquer clairement les règles qui doivent guider la conduite d'un élu municipal après la fin de son mandat pour éviter les conflits d'intérêt.

À cet effet, le rapport Gagné donnait des indications précises sur le sens de ces règles :

*Que le code d'éthique et de déontologie de toute municipalité interdise à un membre de conseil municipal qui a terminé son mandat de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures, ou de révéler ou d'utiliser à son profit une information confidentielle acquise dans l'exercice de ses fonctions municipales.*

*Que les municipalités de grande taille, ou toutes autres municipalités où le contexte le justifie, précisent, dans leur code d'éthique et de déontologie, la période suivant l'exercice du mandat pendant laquelle un membre du conseil municipal ne peut :*

- *occuper un poste au sein du conseil d'administration d'une entreprise ou autre entité à but lucratif avec laquelle il a entretenu des rapports directs ou encore y exercer un poste de direction;*

---

8. Définition tirée du rapport du Comité d'experts sur différents aspects du nouveau code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseils d'arrondissement, 14 décembre 2009, p. 6.

- *agir comme représentant d'autrui auprès de la municipalité ou d'un organisme de la municipalité pour y faire des représentations visant une transaction ou un marché dans lequel il était impliqué*<sup>9</sup>

Nous considérons ces dernières tout à fait à propos et recommandons qu'elles soient enchâssées dans le projet de loi et viennent s'ajouter à l'article 5.

**Recommandation 5**

Que les recommandations du rapport Gagné concernant l'après-mandat soit enchâssées dans le projet de loi.

## **5. Conclusion**

Pour restaurer la confiance des citoyens et citoyennes, à l'égard de la démocratie exercée à l'échelle locale, le projet loi n° 109 portant sur l'éthique et déontologie en matière municipale doit offrir de meilleures conditions d'impartialité, de transparence et d'indépendance.

À l'instar du protecteur du citoyen, du vérificateur général du Québec et de bien d'autres chiens de garde de notre démocratie, la nomination d'un commissaire à l'éthique s'impose pour assurer toutes les apparences d'objectivité dans l'examen préalable des plaintes, l'application des enquêtes et des sanctions.

---

9. Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, *op.cit.*, p. 19.