

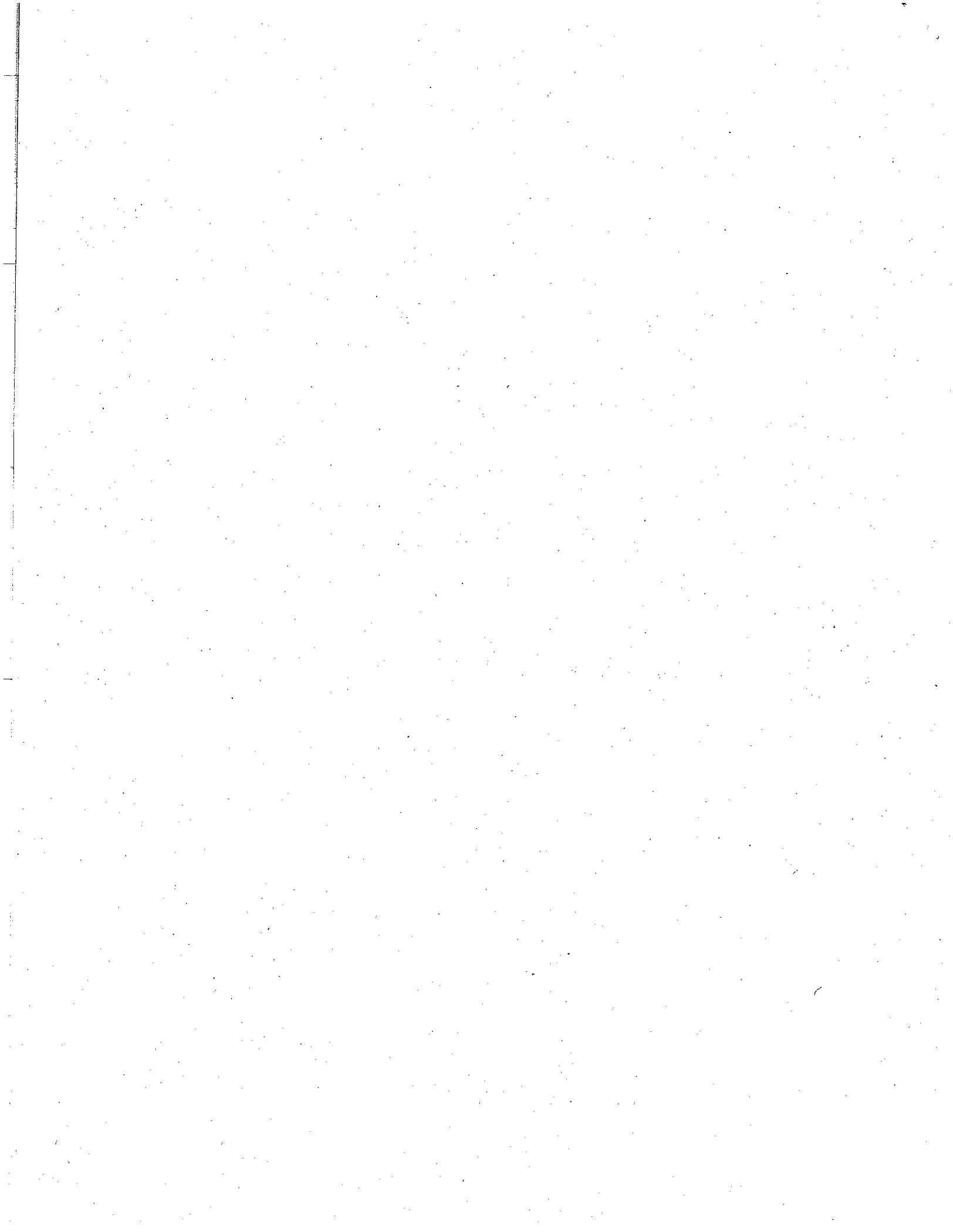


**MÉMOIRE  
DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC**

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

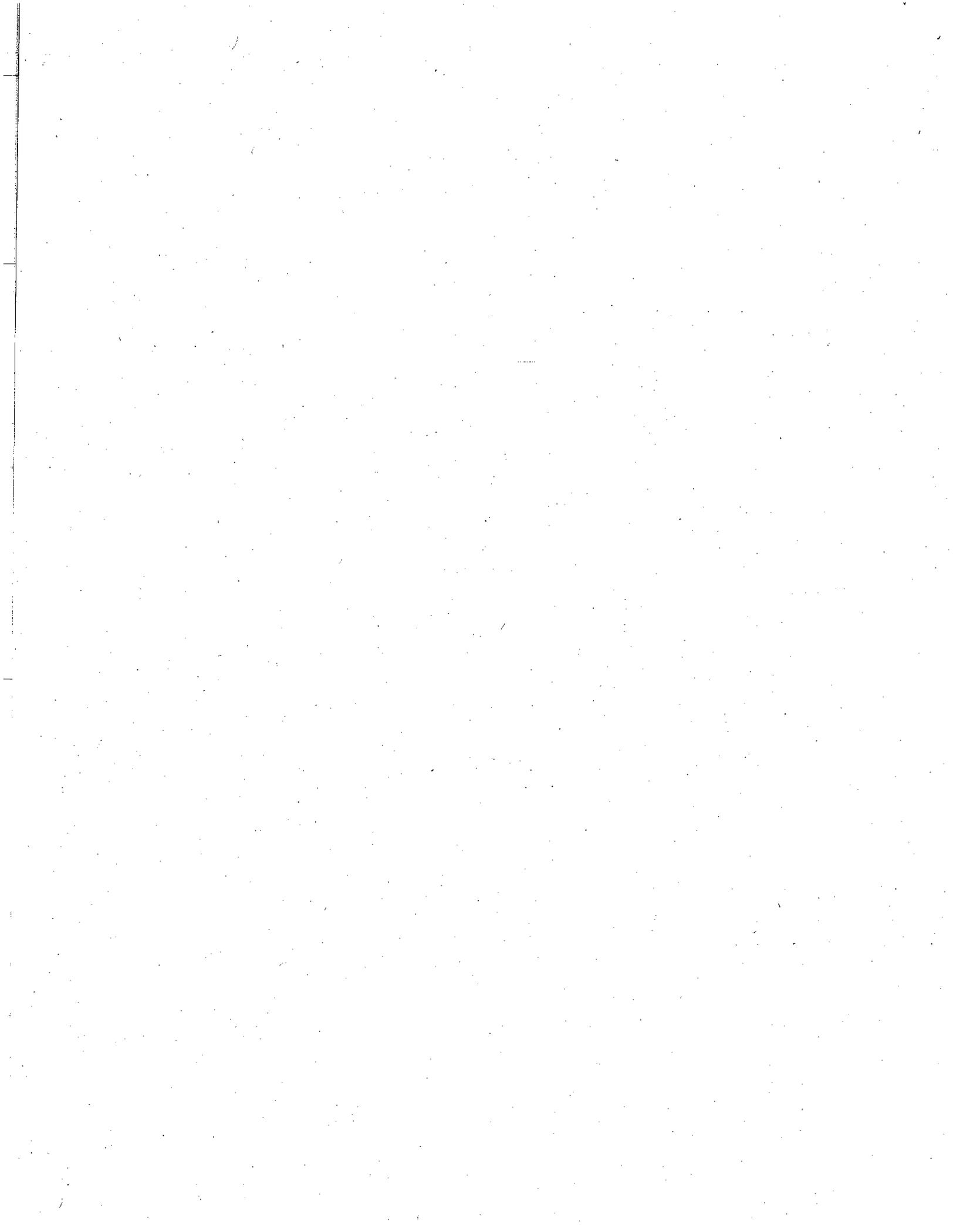
**PRÉSENTÉ  
À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**SEPTEMBRE 2010**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ DU MÉMOIRE .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>OBJET DU PROJET DE LOI N° 109 .....</b>	<b>8</b>
<b>LES COMMENTAIRES DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC .....</b>	<b>9</b>
1. Le contenu obligatoire du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux.....	9
1.1. Article 4 : l'énoncé des principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique .....	9
1.2. Article 5 : des règles de conduite ayant pour objectif de régir certains comportements .....	11
1.3. Article 6 : des comportements interdits .....	13
2. Le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux.....	18
3. L'adoption, la révision et la publicité des codes d'éthique et de déontologie des élus et des employés municipaux .....	18
4. Une formation obligatoire sur l'éthique aux élus municipaux et le serment d'engagement envers l'éthique.....	19
4.1. Le contenu de la formation.....	19
4.2. Le serment : un engagement personnel envers l'éthique .....	20
5. Processus de plainte et d'enquête .....	20
5.1. Plaintes auprès du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et l'enquête par la Commission municipale.....	20
5.2. La possibilité d'effectuer des enquêtes communes pour la Commission municipale et le Commissaire au lobbyisme .....	21
6. Les sanctions imposées aux membres du conseil d'une municipalité .....	22
7. Autres observations .....	23
7.1. Une disposition modifiant la Loi sur la Commission municipale .....	23
8. Des conseillers à l'éthique pour les élus et les employés municipaux.....	24
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>25</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>26</b>
<b>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME .....</b>	<b>26</b>



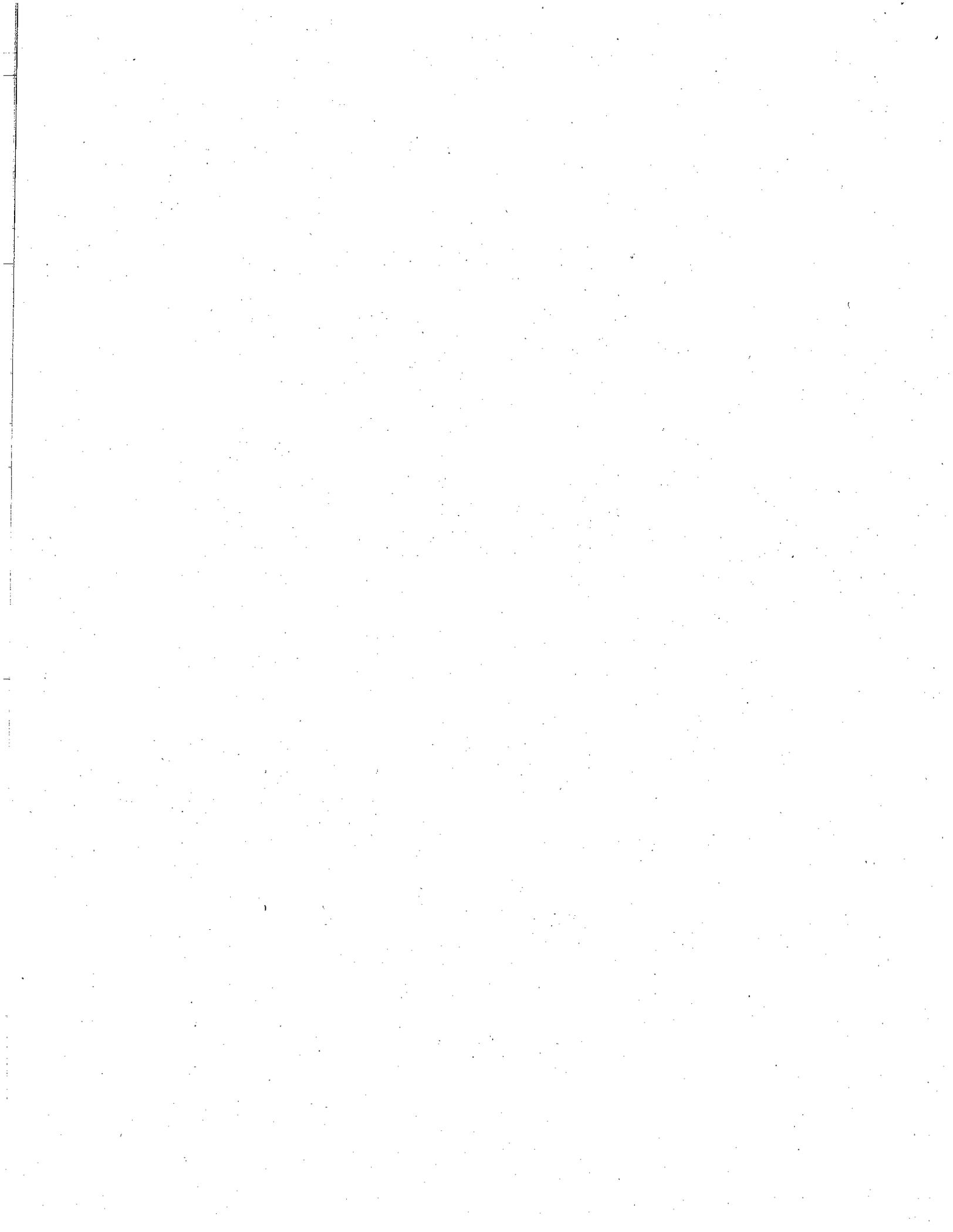
## RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

Le projet de loi n°109 sur l'éthique et la déontologie en matière municipale crée un cadre nouveau visant à donner des balises aux titulaires de charges publiques municipaux sur les comportements qu'ils doivent adopter face à diverses situations pouvant survenir dans l'environnement municipal. Le Commissaire au lobbyisme du Québec croit que cela permettra de renforcer la confiance du public envers les élus et l'administration municipale et à consolider la culture éthique dans ce milieu. C'est pourquoi, il en appuie l'adoption.

Toutefois, le Commissaire au lobbyisme propose des modifications au projet de loi. Ses recommandations ont notamment pour objectif de favoriser une harmonisation avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Elles visent aussi à assurer l'efficacité et l'intégrité des processus de traitement des plaintes.

Dans cet esprit, il formule les recommandations suivantes :

- rendre obligatoires les valeurs prévues à l'article 4 et introduire les valeurs de loyauté et de transparence;
- s'assurer que les codes d'éthique incluent des règles visant à prévenir des situations qui iraient à l'encontre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme;
- restreindre l'acceptation de dons, de marques d'hospitalité ou d'autres avantages par un élu municipal, non seulement pour lui-même, mais aussi pour une autre personne;
- afin d'éviter toute ambiguïté entre les règles d'après-mandat prévues à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et aux codes d'éthique et de déontologie municipaux, porter la période d'interdiction à 24 mois et modifier la formulation du paragraphe 5 du premier alinéa de l'article 6;
- préciser que l'interdiction de communiquer ou d'utiliser un renseignement confidentiel s'applique aussi bien après la fin du mandat que pendant celui-ci;
- interdire spécifiquement à un élu municipal d'agir à titre de lobbyiste auprès des titulaires de charges publiques de sa municipalité ou de la municipalité régionale de comté dont fait partie sa municipalité et prévoir la consultation du Commissaire au lobbyisme lorsqu'il s'agit de déterminer si une activité de lobbyisme a été exercée;
- ajouter un volet sur le lobbyisme dans la formation destinée aux élus municipaux et prévoir qu'une telle formation doit être dispensée aux employés municipaux;
- permettre la tenue d'enquêtes conjointes et l'échange d'information entre la Commission municipale et le Commissaire au lobbyisme;
- indiquer que le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux doit comprendre les mêmes éléments de contenu que celui des membres d'un conseil municipal.



## INTRODUCTION

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a pris connaissance avec grand intérêt du projet de loi n° 109, Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale. Il apprécie l'occasion qui lui est offerte de faire état de ses observations générales à cet égard ainsi que des commentaires que suscite ce projet de loi au regard de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme<sup>1</sup>.

« On n'a jamais autant parlé d'éthique. » Voilà la première phrase du rapport intitulé *Éthique et démocratie municipale* rendu public le 14 juillet 2009<sup>2</sup>. En effet, depuis quelques années, plusieurs débats sur l'éthique concernant le comportement des décideurs publics ont cours dans l'actualité en regard notamment de la conduite de ceux-ci et de leurs relations avec des intervenants externes. Fondées ou non, les révélations des médias contribuent à alimenter le cynisme des citoyens et jettent un discrédit sur l'ensemble de la classe politique municipale et sur les institutions elles-mêmes.

Les mesures proposées dans le projet de loi n° 109 visent donc principalement à renforcer la confiance du public envers les élus et l'administration des municipalités et à renforcer le souci de l'éthique dans le milieu municipal. La confiance est un ingrédient essentiel du système politique et démocratique; elle ne peut se construire que si les titulaires de charges publiques se comportent de manière à la mériter et à la conserver. La transparence sert justement à renforcer cette confiance; les membres de l'Assemblée nationale du Québec l'ont bien compris lorsqu'ils ont adopté à l'unanimité la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

L'éthique est d'abord une attitude de sensibilité et de respect envers les valeurs de la société dans laquelle on évolue. Cela ne signifie pas qu'il n'est pas approprié d'adopter une série de règles déontologiques auxquelles seront assujettis les titulaires de charges publiques. Toutefois, ces règles ne peuvent se substituer à l'exercice éthique par les titulaires de charges publiques de leurs responsabilités. En effet, il serait paradoxal que l'adoption de règles déontologiques ait pour résultat de restreindre l'engagement des élus et des fonctionnaires municipaux à la seule obéissance de ces règles. Si l'observance des règles est importante, le respect de l'esprit de celles-ci l'est tout autant afin d'atteindre les objectifs recherchés. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme en est un bel exemple. C'est pourquoi la formation en éthique revêt une grande importance.

Le projet de loi crée un cadre nouveau visant à donner des balises aux titulaires de charges publiques municipaux sur les comportements qu'ils doivent adopter face à diverses situations pouvant survenir dans l'environnement municipal. Le Commissaire au lobbyisme en appuie l'adoption. Toutefois, il propose des modifications au projet de loi. Ses recommandations ont notamment pour objectif de favoriser une harmonisation avec la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Elles visent aussi à assurer l'efficacité et l'intégrité des différents processus d'enquête et de traitement des plaintes.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. T-11.011.

<sup>2</sup> Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, rapport : *Éthique et démocratie municipale*, juin 2009 (en ligne), < [http://www.cmq.gouv.qc.ca/images\\_data/323.pdf](http://www.cmq.gouv.qc.ca/images_data/323.pdf) > (page consultée le 6 septembre 2010).

## **OBJET DU PROJET DE LOI N° 109**

Le projet de loi n° 109 crée une obligation aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté dont le préfet est élu au suffrage universel, d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable aux élus et de le réviser après chaque élection générale. Il prévoit également une obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie des employés municipaux.

Ces codes d'éthique et de déontologie devront prévoir, notamment, les valeurs fondamentales de la municipalité en matière d'éthique et des règles déontologiques qui guideront la conduite des élus et des employés municipaux. Les élus municipaux auront aussi l'obligation de suivre une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et de prêter serment quant au respect du code d'éthique et de déontologie.

Enfin, le projet de loi précise les mécanismes d'application et de contrôle du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux. Il décrit notamment le processus de traitement de toute plainte faite à l'encontre d'un élu et celui menant à l'application d'une sanction. La Commission municipale du Québec est chargée de mener les enquêtes.

## LES COMMENTAIRES DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

### 1. Le contenu obligatoire du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux

Les articles 4 à 7 du projet de loi prévoient le contenu obligatoire du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux.

#### 1.1. Article 4 : l'énoncé des principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique

L'article 4 du projet de loi précise que le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux doit énoncer les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique. Ces valeurs pourront varier d'une municipalité à l'autre selon les valeurs auxquelles adhèrent les membres des conseils des différentes municipalités (article 1). De plus, elles pourront varier dans le temps avec l'arrivée de nouveaux conseils puisqu'il existe une obligation d'adopter un nouveau code après chaque élection générale (article 13). L'article 4 énumère quelques-unes des valeurs qui pourraient être retenues par les municipalités, à savoir l'intégrité, l'honneur, la prudence dans la poursuite de l'intérêt public et le respect.

#### Des valeurs obligatoires et non simplement suggestives

Le Commissaire au lobbyisme porte cependant à l'attention des parlementaires que le Code civil du Québec, à l'article 322, fait obligation aux membres d'un conseil municipal d'agir avec prudence, diligence, loyauté et honnêteté dans l'intérêt de la municipalité<sup>3</sup>. Dans ses commentaires sur le Code, le ministre de la Justice écrivait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

Cet article de droit nouveau reprend, pour l'administration d'une personne morale, la règle prévue à l'article 1309 du code concernant l'administration du bien d'autrui.

Le premier alinéa s'inspire de la règle énoncée en matière de mandat, à l'article 1710 C.C.B.C., tandis que le second alinéa introduit le devoir de loyauté et d'honnêteté à l'égard de la personne morale. Il s'agit là d'une règle plus contraignante que celle exprimée au premier alinéa et qui s'y ajoute. Le devoir de loyauté implique un respect entier des engagements pris ou imposés par la Loi, des règles d'honneur et de probité, et une prise en charge des intérêts de la personne morale<sup>4</sup>.

Dans le projet de loi, on ne retrouve pas la valeur de loyauté, pourtant importante en vertu du code civil. De plus, les valeurs mentionnées au premier alinéa de l'article 4 le sont à titre d'exemples, puisqu'on utilise l'expression telles que. Ainsi, les valeurs d'intégrité, d'honneur et de prudence dans la poursuite de l'intérêt public deviennent facultatives dans le projet de loi, alors qu'elles sont obligatoires en vertu du code civil.

<sup>3</sup> Code civil du Québec, article 322.

<sup>4</sup> Commentaires du ministre de la Justice, tome 1, Les Publications du Québec, 1993, page 216.

#### Recommandation 1

Le Commissaire au lobbyisme recommande d'ajouter au paragraphe 1<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 4 la valeur de loyauté et de rendre obligatoires les valeurs énoncées à cet alinéa en remplaçant les mots « telles que » par le mot « dont ».

#### La transparence : une valeur intrinsèque

Il apparaît également utile de porter à l'attention des parlementaires les articles 323 et 324 du code civil :

**323.** L'administrateur ne peut confondre les biens de la personne morale avec les siens; il ne peut utiliser, à son profit ou au profit d'un tiers, les biens de la personne morale ou l'information qu'il obtient en raison de ses fonctions, à moins qu'il ne soit autorisé à le faire par les membres de la personne morale.

**324.** L'administrateur doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations d'administrateur.

Il doit dénoncer à la personne morale tout intérêt qu'il a dans une entreprise ou une association susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts, ainsi que les droits qu'il peut faire valoir contre elle, en indiquant, le cas échéant, leur nature et leur valeur. Cette dénonciation d'intérêt est consignée au procès-verbal des délibérations du conseil d'administration ou à ce qui en tient lieu.

Comme on peut le constater à la lecture des articles du code civil, les élus doivent agir dans l'intérêt de la municipalité et en toute transparence. Le Commissaire au lobbyisme soumet donc que parmi les valeurs qui doivent guider les membres de tout conseil municipal, il est impératif que l'on retrouve la valeur de transparence.

De plus, comme la prise de décision des élus municipaux peut faire suite à des représentations d'intérêts particuliers, le Commissaire au lobbyisme est d'avis qu'il est nécessaire que les élus municipaux agissent, non seulement avec prudence, mais également avec transparence lorsqu'ils sont en interaction avec des intérêts particuliers<sup>5</sup>.

#### Recommandation 2

Le Commissaire au lobbyisme recommande de remplacer le paragraphe 3<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 4 par ce qui suit :

« 3<sup>o</sup> la prudence et la transparence dans la poursuite de l'intérêt public et face aux représentations d'intérêts particuliers; »

<sup>5</sup> Voir l'obligation faite aux lobbyistes à l'article 3 du *Code de déontologie des lobbyistes (2004)* 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r.0.2] qui se lit comme suit :

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Suivant les recommandations qui précèdent, le premier alinéa de l'article 4 du projet de loi se lirait comme suit :

**4. Le code d'éthique et de déontologie énonce les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique, dont :**

- 1<sup>o</sup> l'intégrité et la loyauté des membres de tout conseil de la municipalité;
- 2<sup>o</sup> l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité;
- 3<sup>o</sup> la prudence et la transparence dans la poursuite de l'intérêt public et face aux représentations d'intérêts particuliers;
- 4<sup>o</sup> le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens.

### **1.2. Article 5 : des règles de conduite ayant pour objectif de régir certains comportements**

L'article 5 du projet de loi prévoit que le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux doit énoncer des règles devant guider la conduite d'une personne qui agit à titre de membre du conseil d'une municipalité, ainsi que des règles devant guider la conduite de cette personne après la fin de son mandat. Ces règles doivent notamment avoir pour but de prévenir les conflits d'intérêts, le favoritisme, les abus de confiance ou autres inconduites, et l'utilisation inappropriée des ressources de la municipalité.

L'une des principales zones de risques de l'action municipale se situe dans les interactions entre les titulaires de charges publiques et des représentants externes à la municipalité, entre l'intérêt public et les intérêts particuliers. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme vise justement à encadrer les communications d'influence faites auprès des titulaires de charges publiques, dont notamment les élus, de manière à préserver l'intégrité des processus de décision et maintenir la confiance du public à l'endroit de leurs institutions.

#### **Recommandation 3**

Ainsi, de manière à pouvoir prévenir tout dérapage dans les interactions entre les titulaires de charges publiques et des représentants externes à la municipalité et à pouvoir traduire de façon concrète la valeur de transparence, le Commissaire au lobbyisme recommande d'ajouter au deuxième alinéa de l'article 5 le paragraphe suivant :

« 2.1<sup>o</sup> les situations qui iraient à l'encontre de la transparence prévue à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011); »

La Ville de Toronto, par souci de transparence, a intégré les notions de lobbyisme au code de conduite de ses élus municipaux. En effet, en vertu du *Code of Conduct for Members of Council*<sup>6</sup>, les membres du conseil ont la responsabilité de veiller au respect des dispositions relatives au lobbyisme. Pour ce faire, ils doivent suivre les règles suivantes :

- ne pas s'engager dans une activité de lobbyisme avec un lobbyiste lorsqu'ils ont connaissance que l'interlocuteur agit en violation des règles sur le lobbyisme;
- s'ils constatent qu'un lobbyiste ne respecte pas les règles :
  - ne pas poursuivre l'activité de lobbyisme en coursou
  - poursuivre l'activité de lobbyisme en cours si cela s'avère plus approprié, porter à la connaissance de l'interlocuteur ses obligations en regard des règles sur le lobbyisme et aviser le registraire des lobbyistes<sup>7</sup>.

Quant aux employés municipaux de la Ville de Toronto, c'est le *Conflict of Interest Policy*<sup>8</sup> qui établit la conduite qu'ils doivent adopter face aux lobbyistes. La conduite qui y est établie est en accord avec le *Code of Conduct for Members of Council*.

---

<sup>6</sup> L'article 157(1) du *City of Toronto Act, S.O. 2006, ch.11*, permet d'établir un cadre de conduite pour les membres du conseil municipal : *Code of Conduct for the Members of Council*. Site de la Ville de Toronto (en ligne), < [http://www.toronto.ca/city\\_council/pdf/members\\_code\\_conduct.pdf](http://www.toronto.ca/city_council/pdf/members_code_conduct.pdf) > (page consultée le 6 septembre 2010).

<sup>7</sup> L'article XIII du code se lit comme suit :

#### XIII. CONDUCT RESPECTING LOBBYISTS

Lobbying of public office holders is a permissible but regulated activity in the City of Toronto. Lobbying is defined and regulated by Municipal Code Chapter 140, Lobbying (the City's lobbying by-law inclusive of the Lobbyist Code of Conduct).

Members of Council and their staff are public office holders. As a matter of general principle, as public office holders, members of Council should be familiar with the terms of this lobbying by-law inclusive of the Lobbyist Code of Conduct (Chapter 140).

Specifically, members of Council should not engage knowingly in communications in respect of the list of subject matters contained in the definition of "Lobby" as set out in Chapter 140 with a person who is not registered as required by Chapter 140. Members of Council should also not knowingly communicate with a registered lobbyist who is acting in violation of Chapter 140.

If a member of Council is or at any time becomes aware that a person is in violation of Chapter 140, the member should either refuse to deal with the lobbyist or, where appropriate, either terminate the communication with the lobbyist at once or, if in the member's judgment it is appropriate to continue the communication, at the end of the communication, draw that person's attention to the obligations imposed by Chapter 140.

A member should report any such violation or attempted violation of Chapter 140 to the Lobbyist Registrar unless the member believes in good faith that the violation in communicating or attempting to communicate with the member was inadvertent or insignificant.

<sup>8</sup> Site de la Ville de Toronto (en ligne), < [www.toronto.ca/calldocuments/conflict\\_of\\_interest\\_policy\\_appendix2.htm](http://www.toronto.ca/calldocuments/conflict_of_interest_policy_appendix2.htm) >, (page consultée le 6 septembre 2010).

Les élus pourraient éventuellement s'inspirer de ces dispositions lorsque viendra le temps de rédiger leurs codes d'éthique et de déontologie. Cela pourra aider les élus à promouvoir la transparence, une des valeurs fondamentales de l'administration publique. Cela contribuera ainsi à préserver l'intégrité des processus de décision et à maintenir la confiance du public à l'endroit de son administration municipale.

### **1.3. Article 6 : des comportements interdits**

L'article 6 du projet de loi stipule que les règles prévues au code d'éthique et de déontologie des élus municipaux doivent interdire à tout membre d'un conseil d'une municipalité un certain nombre de comportements précis.

#### La corruption

Afin de prévenir la corruption, le paragraphe 1<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 6 du projet de loi interdit à un membre d'un conseil municipal de solliciter ou de recevoir quelque avantage que ce soit en échange d'une prise de position sur une question dont le conseil peut être saisi. Ce paragraphe nous apparaît toutefois trop limitatif. En effet, il ne serait pas plus approprié pour un membre d'un conseil municipal de solliciter ou d'accepter quelque avantage que ce soit pour intervenir auprès d'un employé de la municipalité qui pourrait avoir à prendre une décision dont le conseil n'aurait pas à être saisi. Il en est de même pour des représentations qui pourraient être faites auprès d'un membre du comité exécutif dont la personne n'est pas membre.

#### **Recommandation 4**

**Le Commissaire au lobbying recommande d'élargir l'interdiction prévue au paragraphe 1<sup>o</sup> à toute question liée directement ou indirectement à l'exécution des fonctions d'un membre d'un conseil municipal. Ce paragraphe pourrait se lire comme suit :**

**« 1<sup>o</sup> de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention sur toute question liée directement ou indirectement à l'exécution de ses fonctions; »**

Ce libellé offre également l'avantage d'être plus conforme à l'article 123 du code criminel. C'est probablement pourquoi, dans la très grande majorité des autres juridictions canadiennes, l'interdiction vise la sollicitation ou l'acceptation d'avantages en regard de l'exercice des fonctions.

#### Les dons, les marques d'hospitalité et les autres avantages

Les paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du premier alinéa ainsi que le deuxième alinéa de l'article 6 du projet de loi visent à encadrer l'acceptation par les membres d'un conseil municipal de dons, de marques d'hospitalité ou d'autres avantages.

Dans le projet de loi n° 48 (Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale), des règles similaires sont prévues pour les députés. Les commentaires faits par le Commissaire au lobbying dans le cadre de l'étude de ce projet de loi sont aussi pertinents pour le projet de loi n° 109.

Ainsi, force est de constater qu'en principe, les dons, marques d'hospitalité ou autres avantages sont rarement désintéressés. Ils ont souvent, de notre point de vue, pour effet, sinon pour objet, de créer une atmosphère d'intimité, d'inspirer un sentiment de reconnaissance susceptible de faciliter l'accès au titulaire d'une charge publique et de recevoir une oreille attentive de sa part. Il s'agit souvent d'un élément d'une stratégie à plus long terme. Lorsqu'elles ne s'accompagnent pas d'activités de lobbying incidentes, ces dons, marques d'hospitalité ou autres avantages risquent toujours de s'inscrire en amont d'activités de lobbying éventuelles. Il faut que les élus municipaux et même les employés municipaux soient vigilants face à ces situations qui peuvent mener à des conflits d'intérêts ou à la remise en question de leurs décisions.

Il est important de souligner, par ailleurs, que le fait de préciser les règles du jeu en ces matières se reflétera directement sur le comportement des lobbyistes et sur les modalités d'exercice du pouvoir de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbying. Le Code de déontologie des lobbyistes prévoit en effet, à son article 9, que le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

C'est donc dire que si une situation malencontreuse devait survenir, alors qu'il appartiendrait à la Commission municipale ou à la municipalité d'évaluer le comportement de l'élu ou de l'employé municipal, le Commissaire au lobbying pourrait de son côté évaluer celui du lobbyiste et activer, le cas échéant, les mécanismes de sanction prévus à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Qui plus est, dans l'hypothèse où un élu ou un employé municipal se verrait offrir un don, une marque d'hospitalité ou un autre avantage en contravention des codes d'éthique et de déontologie municipaux, il serait tout à fait approprié de rappeler à l'ordre le lobbyiste et d'en aviser le Commissaire au lobbying.

Il y a donc là un arrimage intéressant à faire entre les codes d'éthique et de déontologie dont les municipalités se doteront et le Code de déontologie des lobbyistes.

Par ailleurs, on peut se demander si les paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> ne devraient pas être inversés, puisque le paragraphe 3<sup>o</sup> établit qu'un membre d'un conseil ne peut pas accepter un don, une marque d'hospitalité ou un autre avantage, autre que celui qui est conforme aux règles de la bienséance, de la courtoisie, du protocole ou de l'hospitalité et qui est d'une valeur raisonnable dans les circonstances. Ce n'est que si le don, la marque d'hospitalité ou l'autre avantage est conforme à cette disposition que le paragraphe 2<sup>o</sup> pourra trouver application. On peut même se poser la question si ce paragraphe est nécessaire, d'autant plus qu'il sera difficile d'interpréter et d'appliquer les mots « influencer son indépendance de jugement » et les mots « risque de compromettre son intégrité ».

Par ailleurs, il est prévu aux paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'alinéa 1 de l'article 6 que le membre d'un conseil d'une municipalité ne peut, pour lui-même, accepter un don, une marque d'hospitalité ou un autre avantage. Il semble pertinent d'ajouter que le membre d'un conseil d'une municipalité ne peut accepter, non seulement pour lui-même, mais également pour une autre personne, un tel cadeau, tout comme le prévoit le paragraphe 1<sup>o</sup>.

#### **Recommandation 5**

Le Commissaire au lobbying recommande que les paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'alinéa 1 de l'article 6 soient inversés et que l'interdiction prévue à ces paragraphes s'applique non seulement à l'acceptation d'un don, d'une marque d'hospitalité ou d'un autre avantage par un membre d'un conseil municipal pour lui-même, mais aussi à l'acceptation d'un tel cadeau pour une autre personne.

#### Les règles d'après-mandat

Le projet de loi prévoit que le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux d'une municipalité devra contenir des règles devant guider la conduite des membres d'un conseil d'une municipalité après la fin de leur mandat (article 5, alinéa 1, paragraphe 2<sup>o</sup>).

Parmi ces règles, on devra obligatoirement retrouver une interdiction, pour tout membre du conseil d'une municipalité, d'occuper, dans les 12 mois qui suivent la fin de son mandat, 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 (article 6, alinéa 1, paragraphe 5<sup>o</sup>).

Tout d'abord, l'expression « avantage indu » pourrait, dans certains cas, être difficile à interpréter et, par conséquent, difficile à appliquer. Tel que rédigé, on peut se poser la question si ce libellé aurait pu empêcher certaines situations qui ont été portées à l'attention du public au cours des dernières années.

De plus, le Commissaire au lobbying fait remarquer aux parlementaires que le projet de loi ne prévoit pas l'obligation que le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux contienne des règles d'après-mandat; cela pourrait ne pas empêcher la répétition de situations délicates comme celles qui ont été mises en lumière au cours des derniers mois.

Rappelons qu'en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, les maires, les préfets et les présidents d'arrondissement ne peuvent, pendant une période de 2 ans après la fin de leur mandat, faire des activités de lobbying auprès de l'institution municipale au sein de laquelle ils ont exercé leur charge publique ou auprès d'une institution avec laquelle ils ont eu des rapports officiels, directs et importants. Dans le cas des directeurs généraux, des directeurs généraux adjoints et des secrétaires trésoriers, la période d'interdiction est d'un an<sup>9</sup>. Pour ce qui est des conseillers, il n'existe aucune période d'interdiction.

Par ailleurs, aucun membre d'un conseil municipal ni aucun employé municipal ne peut, dans l'exercice d'activités de lobbying, tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a été antérieurement titulaire ni agir relativement à une procédure, une négociation ou à une autre opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa charge; cette dernière interdiction est applicable sans limite de temps<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, articles 29 et 30.

<sup>10</sup> *Ibid.*, article 31.

**Recommandation 6**

C'est pourquoi, afin d'éviter toute ambiguïté entre les règles d'après-mandat prévues à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et celles qui seront prévues aux codes d'éthique et de déontologie municipaux, le Commissaire au lobbyisme recommande que la période d'interdiction soit de 24 mois et que le paragraphe 5<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 6 soit modifié pour se lire comme suit :

« 5<sup>o</sup> dans les 24 mois qui suivent la fin de son mandat, d'occuper un poste d'administrateur, de dirigeant de même qu'un emploi ou une autre fonction au sein d'une entreprise ou d'une organisation avec qui il a eu, au cours des 12 mois précédant la fin de son mandat, des rapports officiels, directs et importants dans l'exercice de ses fonctions. »

Par ailleurs, en vertu du paragraphe 4<sup>o</sup>, le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux doit inclure une disposition interdisant au membre d'un conseil d'une municipalité « d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements qu'il obtient dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne ». Il y aurait lieu de préciser que cette interdiction s'applique aussi après la fin du mandat du membre du conseil de la municipalité. Cela serait en cohérence avec l'article 32 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

**Recommandation 7**

Le commissaire au lobbyisme recommande de préciser que l'interdiction prévue au paragraphe 4<sup>o</sup> de l'alinéa de l'article 6 de communiquer ou d'utiliser un renseignement confidentiel s'applique aussi bien après la fin du mandat du membre d'un conseil municipal que durant l'exercice de sa charge.

Les activités de lobbyisme en cours de mandat

Il est légitime pour un élu exerçant sa charge publique à temps partiel de vouloir poursuivre une activité professionnelle qui peut l'amener à faire des activités de lobbyisme. Toutefois, celles-ci ne doivent pas entrer en conflit avec l'exercice de sa charge publique.

**Recommandation 8**

C'est pourquoi le Commissaire au lobbyisme recommande, comme il l'a fait pour le projet de loi n° 48, d'inclure une disposition empêchant les activités de lobbyisme conflictuelles par l'ajout du paragraphe suivant :

« 6<sup>o</sup> d'agir à titre de lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., chapitre T-11.011) auprès des titulaires de charges publiques de cette municipalité ou de la municipalité régionale de comté dont fait partie la municipalité; »

Le Commissaire au lobbyisme est chargé d'interpréter et d'appliquer la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Afin d'éviter toute méprise, il est nécessaire que le Commissaire au lobbyisme soit consulté pour déterminer si une activité de lobbyisme a été exercée. C'est ce que prévoit le deuxième alinéa de l'article 10.1 du projet de loi n° 48.

**Recommandation 9**

**Le Commissaire au lobbyisme recommande de prévoir que lorsqu'on doit déterminer si une activité de lobbyisme a été exercée, le Commissaire au lobbyisme doit être consulté.**

En conséquence des propositions qui précèdent, l'article 6 pourrait se lire comme suit :

**6. Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité :**

**1<sup>o</sup> de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention sur toute question liée directement ou indirectement à l'exécution de ses fonctions;**

**2<sup>o</sup> d'accepter, pour lui-même ou pour une autre personne, tout don, toute marque d'hospitalité et tout autre avantage, autre que celui qui est conforme aux règles de la bienséance, de la courtoisie, du protocole ou de l'hospitalité et qui est d'une valeur raisonnable dans les circonstances;**

**3<sup>o</sup> en outre de ce qui est prévu au paragraphe 2<sup>o</sup>, d'accepter, pour lui-même ou pour une autre personne, tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité;**

**4<sup>o</sup> pendant ou après l'exercice de ses fonctions, d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne;**

**5<sup>o</sup> dans les 24 mois qui suivent la fin de son mandat, d'occuper un poste d'administrateur, de dirigeant de même qu'un emploi ou une autre fonction au sein d'une entreprise ou d'une organisation avec qui il a eu, au cours des 12 mois précédant la fin de son mandat, des rapports officiels, directs et importants dans l'exercice de ses fonctions;**

**6<sup>o</sup> d'agir à titre de lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., chapitre T-11.011) auprès des titulaires de charges publiques de cette municipalité ou de la municipalité régionale de comté dont fait partie la municipalité.**

Le paragraphe 2<sup>o</sup> du premier alinéa ne s'applique pas aux dons, marques d'hospitalité ou autres avantages de nature purement privée reçus par un membre d'un conseil de la municipalité.

Dans la détermination de la question de savoir si un membre d'un conseil d'une municipalité a exercé des activités interdites par le paragraphe 6<sup>o</sup> du premier alinéa, le commissaire au lobbyisme doit être consulté.

## 2. Le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux

Les articles 16 à 19 du projet de loi prévoient le contenu du code d'éthique et de déontologie des employés municipaux. Notamment, l'article 16 précise que ce code doit énoncer les valeurs de la municipalité en matière d'éthique et les règles qui guident la conduite des employés.

Le Commissaire au lobbyisme est d'avis que le code des employés municipaux devrait comprendre les mêmes éléments de contenu que celui des membres du conseil de la municipalité (valeurs, objectifs et interdictions)<sup>11</sup>. Aussi, le projet de loi pourrait prévoir une disposition stipulant que les articles 4 à 6 du projet de loi s'appliquent également pour l'élaboration du code d'éthique et de déontologie des employés municipaux, compte tenu des adaptations nécessaires.

### Recommandation 10

**Le Commissaire au lobbyisme recommande que le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux comprenne les mêmes éléments de contenu que celui des membres d'un conseil municipal (valeurs, objectifs et interdictions).**

De plus, les fonctionnaires municipaux ont souvent, sinon plus que les élus municipaux, des relations avec des lobbyistes. Il est important de rappeler qu'en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, les employés municipaux sont tous des titulaires de charges publiques et qu'ils peuvent faire l'objet d'activités de lobbyisme au même titre que les membres d'un conseil d'une municipalité. À cet égard, mentionnons que le *Conflict of Interest Policy*<sup>12</sup> de la Ville de Toronto établit notamment la conduite que les employés municipaux doivent adopter face aux lobbyistes. Le Commissaire au lobbyisme croit que les codes d'éthique et de déontologie des employés municipaux pourraient prévoir certaines balises à cet égard.

## 3. L'adoption, la révision et la publicité des codes d'éthique et de déontologie des élus et des employés municipaux

Les articles 8 à 12 ainsi que l'article 18 du projet de loi prévoient les formalités d'adoption des deux types de code d'éthique et de déontologie. L'adoption des codes destinés aux élus et aux employés se fait par des règlements municipaux distincts. Bien que le projet de loi prévienne la parution d'un avis public avant l'adoption de ces règlements, le Commissaire au lobbyisme

<sup>11</sup> En vertu du *Code civil du Québec* (voir les articles 2088 et suivants), les employés municipaux ont, eux aussi, des obligations de loyauté, de prudence, de diligence et d'honnêteté.

<sup>12</sup> *Supra*, note 8.

constate que le processus prévu dans le projet de loi n'offre pas nécessairement la possibilité pour le public d'intervenir ou de faire valoir ses observations. Il estime que les citoyens devraient avoir cette opportunité.

De plus, le projet de loi pourrait prévoir des mesures visant la publication des codes d'éthique et de déontologie adoptés à l'égard des élus et des employés municipaux, par exemple sur le site internet de la municipalité, de la municipalité régionale de comté ou du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, afin d'en faciliter l'accès pour les citoyens.

#### **Recommandation 11**

**Le Commissaire au lobbying recommande que les codes d'éthique et de déontologie adoptés à l'égard des élus et des employés municipaux fasse l'objet d'une publication sur le site internet de la municipalité ou soit autrement disponible afin d'en faciliter l'accès pour les citoyens.**

À défaut pour une municipalité d'adopter le code d'éthique et de déontologie des élus ou d'en adopter un révisé dans le délai prévu, le ministre peut, en vertu de l'article 14, sans autre formalité, adopter un règlement pour remédier à ce défaut. Cet article prévoit que c'est la municipalité en défaut qui doit en aviser le ministre. Peut-on penser qu'une municipalité qui n'adopte pas de code pourrait oublier d'en aviser le ministre? Afin d'éviter cette situation, le Commissaire au lobbying est d'avis que le mécanisme devrait être inversé afin de faciliter le suivi par le ministre. Ainsi, le projet de loi pourrait prévoir qu'après l'adoption de son code, la municipalité le transmet au ministre. Cette proposition aurait aussi l'avantage de faciliter le bilan que doit faire le ministre en vertu de l'article 44.

#### **Recommandation 12**

**Le Commissaire au lobbying recommande que les municipalités soient tenues de transmettre au ministre les codes d'éthique et de déontologie des élus et des employés municipaux, une fois ceux-ci adoptés.**

### **4. Une formation obligatoire sur l'éthique aux élus municipaux et le serment d'engagement envers l'éthique**

L'article 15 du projet de loi prévoit que tous les membres d'un conseil d'une municipalité doivent participer à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.

#### **4.1. Le contenu de la formation**

Afin de développer la culture de l'éthique des élus municipaux, le projet de loi impose l'obligation pour tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale de bénéficier d'une telle formation.

Une pareille réflexion sur l'éthique suppose bien entendu d'aborder la question des valeurs qui doivent guider les élus dans leur conduite face notamment à des situations délicates, et cela dans l'intérêt public. Seront nécessairement abordées, dans le cadre de cette formation; les

valeurs dont il est fait mention à l'article 4 du projet de loi. Parmi celles-ci, on retrouvera inévitablement celle de transparence. Il sera aussi important de bien identifier les pratiques et autres interventions potentiellement problématiques qui risquent de nuire à l'exercice d'un jugement éthique par l' élu placé dans une telle situation. Les activités de lobbying faites en marge des règles de transparence et de saines pratiques pourraient compter parmi ces situations.

Voilà pourquoi il est important de savoir reconnaître les communications d'influence afin d'être en mesure de bien réagir dans les situations d'interaction entre les lobbyistes et les élus. Le Commissaire au lobbying estime qu'un volet sur le lobbying dans cette formation est incontournable. Il croit aussi qu'une telle formation doit être offerte aux employés municipaux.

**Recommandation 13**

**Le Commissaire au lobbying recommande qu'un volet sur le lobbying soit inclus dans la formation qui sera dispensée sur l'éthique et qu'une telle formation soit aussi offerte aux employés municipaux.**

**4.2. Le serment : un engagement personnel envers l'éthique**

Le projet de loi modifie la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités<sup>13</sup> afin de prévoir que le serment de tout élu après une élection doit comprendre une déclaration qu'il exercera ses fonctions dans le respect du code d'éthique et de déontologie et qu'il s'engage à respecter les règles d'après-mandat qui y sont prévues. Le Commissaire au lobbying constate cependant que le projet de loi ne fait pas pareille obligation pour les employés municipaux.

**Recommandation 14**

**Le Commissaire au lobbying recommande que les employés d'une municipalité prêtent également le serment de respecter le code d'éthique et de déontologie qui leur est applicable.**

**5. Processus de plainte et d'enquête**

Le chapitre III du projet de loi (articles 20 à 32) met en place les mécanismes d'application et de contrôle du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux. Il prévoit la façon de loger une plainte, un examen préalable de la plainte par le ministre, la tenue d'une enquête par la Commission municipale du Québec et une prise de décision quant à l'imposition d'une sanction au membre du conseil de la municipalité qui a commis un manquement au code d'éthique et de déontologie.

**5.1. Plaintes auprès du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et l'enquête par la Commission municipale**

L'article 20 du projet de loi prévoit que toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement au code d'éthique et de déontologie de la municipalité peut en saisir le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Toute demande doit être écrite, assermentée, motivée et

<sup>13</sup> L.R.Q., chapitre E-2.2.

accompagnée, s'il y a lieu, de documents justificatifs, et ce afin de s'assurer du sérieux de la plainte.

Le projet de loi prévoit, à l'article 21, que le ministre procède à un examen préalable de la demande. Il peut la rejeter s'il est d'avis qu'elle est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou qu'il n'apparaît pas d'intérêt d'y donner suite eu égard aux circonstances ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements qu'il lui demande. S'il ne la rejette pas, le ministre transmet la demande à la Commission municipale pour enquête.

On peut s'interroger sur l'opportunité pour le ministre de faire cette première analyse. Cela alourdit le processus et crée un dédoublement du travail puisque vraisemblablement la Commission municipale devra elle aussi analyser les informations transmises.

La Commission municipale ne devrait-elle pas, pour une question d'efficience, d'efficacité et d'intégrité du processus, effectuer cette première étape d'examen préalable comme c'est le cas dans la majorité des lois. Ainsi, le Commissaire au lobbyisme du Québec, le Directeur général des élections, la Commission des normes du travail et l'Autorité des marchés financiers, pour ne nommer que ceux-là, procèdent eux-mêmes au traitement des plaintes dès le début du processus. Cela assure une indépendance, allège le processus, évite les dédoublements et permet de maintenir la confiance des citoyens. Mentionnons en outre que c'est la façon de procéder de la Ville de Toronto, où le Commissaire à l'intégrité est chargé des enquêtes et fait l'analyse préliminaire.

#### **Recommandation 15**

**Le Commissaire au lobbyisme recommande que la Commission municipale soit chargée d'effectuer l'examen préalable des demandes prévues à l'article 20 comme c'est le cas dans la majorité des lois qui confient de telles responsabilités à des organismes indépendants.**

Par ailleurs, le Commissaire au lobbyisme constate que le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme pour le traitement des plaintes faites à l'endroit des employés municipaux.

#### **Recommandation 16**

**Afin d'assurer une équité dans le traitement de ces plaintes, le Commissaire au lobbyisme recommande que des règles minimales communes à toutes les municipalités soient établies pour le traitement de celles qui sont faites à l'endroit des employés municipaux.**

### **5.2. La possibilité d'effectuer des enquêtes communes pour la Commission municipale et le Commissaire au lobbyisme**

L'article 82 du projet de loi n° 48 prévoit que le Commissaire à l'éthique et à la déontologie peut conclure des ententes, notamment avec le Commissaire au lobbyisme, afin de tenir des enquêtes conjointes en application des dispositions du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale et des dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Cette possibilité présente un intérêt certain. Elle pourrait permettre d'orchestrer des interventions dans un même environnement auprès des mêmes personnes sur les aspects complémentaires ou concurrents d'une même situation. L'effet serait d'optimiser l'utilisation des ressources, d'éviter des doublons et de réaliser des économies d'échelle.

Par exemple, le Code de déontologie des lobbyistes prévoit explicitement à son article 9 qu'un « lobbyiste ne peut pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables. » Si c'était le cas, le Commissaire au lobbyisme pourrait être amené à enquêter sur les mêmes événements que ceux sur lesquels la Commission municipale aurait à se pencher, d'où l'intérêt de prévoir la possibilité d'enquêtes conjointes ou, à tout le moins, l'échange d'informations. Des enquêtes communes ou des échanges d'informations entre les deux organismes pourraient faciliter le travail des enquêteurs dans la mesure où il porte sur les mêmes personnes.

En outre, si dans le cours de leur enquête les commissaires désignés pour traiter une demande prévue à l'article 20 constatent une potentielle contravention à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ou au Code de déontologie des lobbyistes, toute information recueillie relativement à cette potentielle contravention devrait être transmise au Commissaire au lobbyisme.

#### **Recommandation 17**

**Le Commissaire au lobbyisme recommande :**

- qu'il soit possible pour la Commission municipale et le Commissaire au lobbyisme de tenir des enquêtes conjointes et d'échanger de l'information;
- que, si dans le cours de leur enquête les commissaires désignés pour traiter une demande prévue à l'article 20 constatent une potentielle contravention à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ou au Code de déontologie des lobbyistes, toute information recueillie relativement à cette potentielle contravention soit transmise au Commissaire au lobbyisme.

### **6. Les sanctions imposées aux membres du conseil d'une municipalité**

Les articles 26 et suivants du projet de loi précisent le mécanisme d'imposition des sanctions aux élus municipaux qui ont commis un manquement au code d'éthique et de déontologie. Lorsque la Commission municipale conclut à un manquement, elle recommande au conseil l'imposition ou non d'une sanction. La décision finale d'appliquer la sanction revient au conseil de la municipalité. Le rapport d'enquête de la Commission municipale est déposé au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant sa réception. Ce n'est que si le rapport recommande l'imposition d'une sanction que le conseil le prend en considération.

La sanction établie par la Commission municipale ne peut pas être modifiée. La décision d'imposer une sanction doit être prise par une résolution adoptée aux deux tiers des voix exprimées. Si aucune résolution n'est prise au cours de la séance où le rapport est pris en considération, le conseil est réputé avoir refusé la sanction. Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et la Commission municipale doivent être informés de la décision prise par le conseil.

#### Recommandation 18

Le Commissaire au lobbying recommande les modifications suivantes aux dispositions concernant les sanctions qui peuvent être imposées aux élus :

- que le rapport d'enquête de la Commission municipale soit déposé au conseil municipal à la première séance ordinaire suivant sa réception;
- que la prise en considération de ce rapport ne puisse se faire avant l'expiration d'un délai de 25 jours suivant ce dépôt;
- que la prise en considération du rapport d'enquête de la Commission municipale fasse obligatoirement l'objet d'un point à l'ordre du jour d'une séance du conseil;
- que le conseil municipal se prononce obligatoirement sur la recommandation de la Commission municipale et qu'en cas de refus de suivre cette recommandation, il soit obligé de motiver ce refus.

La Loi sur la Commission municipale<sup>14</sup> prévoit à l'article 22 que la Commission municipale peut tenir des enquêtes sur l'administration financière d'une municipalité à la demande du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sur tout aspect de cette administration à la demande du gouvernement et sur les travaux utiles à plusieurs municipalités à la demande de l'une d'entre elles. Pour les fins de ces enquêtes, les membres de la commission désignés par le président sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête.

On peut s'interroger à savoir si les deux commissaires désignés par le président pour traiter une plainte au code d'éthique et de déontologie concernant un élu seront investis de ces pouvoirs et de cette immunité si cela n'est pas expressément inscrit dans le projet de loi. Par ailleurs, ne serait-il pas utile de prévoir l'obligation pour une municipalité de collaborer à une enquête de la Commission municipale.

## 7. Autres observations

### 7.1. Une disposition modifiant la Loi sur la Commission municipale

L'article 33 du projet de loi prévoit une modification à la Loi sur la Commission municipale :

**33.** L'article 3 de la Loi sur la Commission municipale (*L.R.Q., chapitre C-35*) est modifié par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant :

« L'un des vice-présidents que désigne le gouvernement est affecté aux dossiers relatifs à l'éthique et à la déontologie en matière municipale. »

Il apparaît un peu paradoxal que ce soit le gouvernement qui désigne le vice-président qui sera affecté aux dossiers relatifs à l'éthique et à la déontologie en matière municipale alors que c'est le président de la commission qui désignera les commissaires chargés d'enquêter sur une plainte relative à un manquement au code d'éthique et de déontologie des élus municipaux. La désignation du vice-président ne devrait-elle pas être faite par celui qui est chargé de diriger

<sup>14</sup> *L.R.Q., chapitre C-35.*

l'organisme, c'est-à-dire le président de la commission, et cela, entre autres, afin de préserver son autorité?

De plus, l'article 23 du projet de loi ne devrait-il pas prévoir que le président consulte le vice-président affecté aux dossiers relatifs à l'éthique et à la déontologie en matière municipale lors de la désignation des commissaires chargés d'enquêter sur une plainte?

#### **8. Des conseillers à l'éthique pour les élus et les employés municipaux**

Le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal recommandait « que les élus puissent avoir accès à une ressource professionnelle, ou répondant à l'éthique, en mesure de leur apporter le soutien approprié lorsqu'ils estiment être confrontés à une situation suscitant inconfort et interrogation ou à une décision qui peut avoir des conséquences sur le plan éthique ou déontologique. » Le projet de loi ne fait pas mention de l'obligation pour les municipalités d'avoir de telles ressources.

Le Commissaire au lobbying estime que les élus et employés municipaux doivent avoir accès à une ou des ressources indépendantes et spécialisées en éthique quand ils ont des doutes quant au comportement à adopter ou lorsqu'ils se retrouvent en situation délicate, afin d'obtenir appui et conseil. Il pourrait par exemple s'agir d'une ressource professionnelle de la Commission municipale qui serait spécialement engagée à cette fin.

## **CONCLUSION**

Le Commissaire au lobbying du Québec estime que le projet de loi n° 109 crée un cadre nouveau visant à donner des balises pour les titulaires de charges publiques quant aux comportements à adopter dans diverses situations pouvant survenir dans le monde municipal. Lorsque confrontés à une situation particulière pouvant mettre en doute leur capacité à prendre des décisions dans l'intérêt public, les titulaires de charges publiques pourront s'y référer pour exercer au mieux leur vigilance et leur sens critique.

## ANNEXE

### SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

Dans son mémoire sur le projet de loi n° 109, le Commissaire au lobbyisme fait les recommandations suivantes :

#### Recommandation 1

Ajouter au paragraphe 1<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 4 la valeur de loyauté et de rendre obligatoires les valeurs énoncées à cet alinéa en remplaçant les mots « telles que » par le mot « dont ».

#### Recommandation 2

Introduire les notions de transparence et d'intérêts particuliers au paragraphe 3<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 4, lequel pourrait se lire comme suit :

« 3<sup>o</sup> la prudence et la transparence dans la poursuite de l'intérêt public et face aux représentations d'intérêts particuliers; »

#### Recommandation 3

Ajouter au deuxième alinéa de l'article 5 le paragraphe suivant :

« 2.1<sup>o</sup> les situations qui iraient à l'encontre de la transparence prévue à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (*L.R.Q., c. T-11.011*), de manière à pouvoir prévenir tout dérapage à cet égard et à pouvoir traduire de façon concrète la valeur de transparence; »

#### Recommandation 4

Élargir l'interdiction prévue au paragraphe 1<sup>o</sup> à toute question liée directement ou indirectement à l'exécution des fonctions d'un membre d'un conseil municipal. Ce paragraphe pourrait se lire comme suit :

« 1<sup>o</sup> de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention sur toute question liée directement ou indirectement à l'exécution de ses fonctions; »

#### Recommandation 5

Inverser les paragraphes 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'alinéa 1 de l'article 6 et s'assurer que l'interdiction prévue à ces paragraphes s'applique non seulement à l'acceptation d'un don, d'une marque d'hospitalité ou d'un autre avantage par un membre d'un conseil municipal pour lui-même, mais aussi à l'acceptation d'un tel cadeau pour une autre personne.

**Recommandation 6**

Afin d'éviter toute ambiguïté entre les règles d'après-mandat prévues à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et celles qui seront prévues aux codes d'éthique et de déontologie municipaux, porter la période d'interdiction à 24 mois et modifier le paragraphe 5<sup>e</sup> du premier alinéa de l'article 6 comme suit :

« 5<sup>e</sup> dans les 24 mois qui suivent la fin de son mandat, d'occuper un poste d'administrateur, de dirigeant de même qu'un emploi ou une autre fonction au sein d'une entreprise ou d'une organisation avec qui il a eu, au cours des 12 mois précédant la fin de son mandat, des rapports officiels, directs et importants dans l'exercice de ses fonctions. »

**Recommandation 7**

Préciser que l'interdiction prévue au paragraphe 4<sup>e</sup> de l'alinéa de l'article 6 de communiquer ou d'utiliser un renseignement confidentiel s'applique aussi bien après la fin du mandat du membre d'un conseil municipal que durant l'exercice de sa charge.

**Recommandation 8**

Inclure une disposition empêchant les activités de lobbying conflictuelles par l'ajout du paragraphe suivant :

« 6<sup>e</sup> d'agir à titre de lobbyiste-conseil, lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation au sens de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (*L.R.Q., chapitre T-11.011*) auprès des titulaires de charges publiques de cette municipalité ou de la municipalité régionale de comté dont fait partie la municipalité; »

**Recommandation 9**

Prévoir que lorsqu'on est appelé à déterminer si un membre d'un conseil municipal a exercé des activités de lobbying, le Commissaire au lobbying doit être consulté.

**Recommandation 10**

Préciser que le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux doit comprendre les mêmes éléments de contenu que celui des membres d'un conseil municipal (valeurs, objectifs et interdictions).

**Recommandation 11**

Prévoir que les codes d'éthique et de déontologie adoptés à l'égard des élus et des employés municipaux doivent faire l'objet d'une publication sur le site internet de la municipalité ou être autrement disponible afin d'en faciliter l'accès pour les citoyens.

**Recommandation 12**

Prévoir que les municipalités doivent transmettre au ministre les codes d'éthique et de déontologie des élus et des employés municipaux, une fois ceux-ci adoptés.

**Recommandation 13**

Prévoir qu'un volet sur le lobbying doit être inclus dans la formation qui sera dispensée sur l'éthique et qu'une telle formation doit aussi être offerte aux employés municipaux.

**Recommandation 14**

Prévoir que les employés d'une municipalité doivent également prêter un serment de respecter le code d'éthique et de déontologie qui leur est applicable.

**Recommandation 15**

Prévoir que la Commission municipale est chargée d'effectuer l'examen préalable des demandes prévues à l'article 20 comme c'est le cas dans la majorité des lois qui confient de telles responsabilités à des organismes indépendants.

**Recommandation 16**

Prévoir des règles minimales communes à toutes les municipalités dans le traitement des plaintes faites à l'endroit des employés municipaux relativement à un manquement au code d'éthique et de déontologie, et ce afin d'assurer une meilleure équité, .

**Recommandation 17**

Permettre qu'il soit possible pour la Commission municipale et le Commissaire au lobbyisme de tenir des enquêtes conjointes et d'échanger de l'information et prévoir que, si dans le cours de leur enquête, les commissaires de la Commission municipale désignés pour traiter une demande prévue à l'article 20 constatent une potentielle contravention à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ou au Code de déontologie des lobbyistes, toute information recueillie relativement à cette potentielle contravention doit être transmise au Commissaire au lobbyisme.

**Recommandation 18**

Relativement au rapport d'enquête de la Commission municipale, prévoir :

- que le rapport d'enquête doit être déposé au conseil municipal à la première séance ordinaire suivant sa réception;
- que la prise en considération du rapport d'enquête ne peut se faire avant l'expiration d'un délai de 25 jours suivant ce dépôt;
- que la prise en considération du rapport d'enquête doit obligatoirement faire l'objet d'un point à l'ordre du jour d'une séance du conseil;
- que le conseil municipal doit obligatoirement se prononcer sur la recommandation de la Commission municipale et, qu'en cas de refus de suivre cette recommandation, il est obligé de motiver ce refus.