

Le 4 juin 2014

Commission de l'aménagement du
territoire

Déposé le : 4 juin 2014

N° de dépôt : CAT-001

Secrétaire : 

Monsieur Pierre Moreau
Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
Édifice Jean-Baptiste-De La Salle
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Aile Chauveau, 4^e étage
Québec (Québec) G1R 4J3

Objet : **Projet de loi n° 1, Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal**

Monsieur le Ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi n° 1 intitulé *Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal* et désire vous faire part de certains commentaires et observations à ce sujet. Le projet de loi vise à modifier la *Charte de la Ville de Montréal*¹ afin d'y ajouter le poste d'inspecteur général aux articles 57.1.1 à 57.1.25. L'inspecteur général aurait le mandat de surveiller les processus de passation et d'exécution des contrats par la ville ou par une personne morale qui lui est liée.

Le Barreau partage la préoccupation du gouvernement de prévenir les manquements à l'intégrité et de veiller à ce que les processus appropriés soient mis en œuvre et suivis dans le cadre de l'octroi des contrats par la ville et leur exécution. Nous sommes très favorables à l'aspect éducatif du mandat de l'inspecteur général, qui inclut la formation des membres des conseils de même que celle des fonctionnaires et employés afin qu'ils reconnaissent et préviennent les manquements à l'intégrité et aux règles applicables. Ainsi, nous comprenons la volonté du gouvernement de donner à la Ville de Montréal des outils efficaces pour prévenir et combattre les actes répréhensibles dans l'octroi et l'exécution des contrats.

Néanmoins, le Barreau est d'avis que certains pouvoirs extraordinaires accordés à l'inspecteur général devraient être mieux balisés pour s'assurer qu'ils soient exercés dans le respect de l'équité procédurale. Outre certains commentaires visant diverses dispositions spécifiques du projet de loi, nous attirons votre attention sur l'ambiguïté juridique du statut de l'inspecteur général en regard des pouvoirs qu'il sera appelé à exercer.

¹ RLRQ chapitre C-11.4.

Le statut de l'inspecteur général et l'équité procédurale

Sous certains aspects, l'inspecteur général sera appelé à exercer des fonctions qui s'apparentent à des fonctions quasi judiciaires puisqu'il aura le pouvoir d'annuler un processus de passation d'un contrat de la ville et le pouvoir de résilier un contrat ou d'en suspendre l'exécution². Par ailleurs, on exige que l'inspecteur général soit membre du Barreau du Québec depuis au moins dix ans, on lui accorde une certaine inamovibilité pour une période de cinq ans et il exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein³.

Sous d'autres aspects, l'inspecteur général a un statut qui le rattache à l'administration de la ville dans l'exercice de pouvoirs administratifs. Entre autres, l'inspecteur général relève directement du conseil municipal, qui peut également renverser ses décisions, et il est appelé à recommander des mesures au conseil visant à prévenir les manquements à l'intégrité ou à favoriser le respect des dispositions légales et des exigences de la ville en matière de passation ou d'exécution de contrats⁴.

La qualification juridique du statut de l'inspecteur général et de ses pouvoirs est indispensable. Par exemple, puisqu'on accorde à l'inspecteur général un pouvoir de résiliation ou de suspension des contrats déjà conclus, donc des fonctions qui s'apparentent à des fonctions quasi judiciaires, le projet de loi devrait prévoir des dispositions relatives aux garanties d'indépendance et d'impartialité requises à cette fonction. Il faudrait également prévoir un processus de révision et s'assurer que la décision a été rendue à l'issue d'un processus conforme aux règles de justice fondamentale et d'équité procédurale, comme celui du droit d'être entendu. En effet, les conséquences d'une résiliation ou d'une suspension de contrat sont importantes pour le tiers cocontractant et celui-ci devrait pouvoir faire des représentations.

Si ses fonctions étaient purement administratives, l'inspecteur général ne devrait avoir qu'un pouvoir de recommandation. La décision de suspendre ou de résilier un contrat ne devrait alors relever que du conseil municipal et devrait être soumise au tribunal. En cas d'urgence, l'injonction interlocutoire provisoire permettrait d'obtenir des résultats rapides s'il y a apparence de droit. De la même façon, même dans un processus administratif, le conseil municipal devrait avoir l'obligation d'aviser et d'entendre la personne affectée par cette décision en cas de résiliation ou de suspension d'un contrat déjà adjugé.

Les pouvoirs d'inspection de l'inspecteur général

La description des pouvoirs d'inspection de l'inspecteur général se retrouve à l'article 57.1.9 proposé. Ces pouvoirs sont très étendus et soulèvent des interrogations. L'article 24.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵ et l'article 8 de la *Charte*

² Voir l'article 57.1.10 proposé.

³ Voir les articles 57.1.2, 57.1.4 et 57.1.5 proposés.

⁴ Voir les articles 57.1.7, 57.1.8 et 57.1.12 proposés.

⁵ RLRQ chapitre C-12.

canadienne des droits et libertés⁶ protègent les personnes contre les fouilles, saisies et perquisitions abusives. La jurisprudence reconnaît que des pouvoirs similaires à ceux de l'inspecteur général s'apparentent à des fouilles, saisies et perquisitions; il faut donc bien les baliser afin d'éviter des contestations judiciaires. Étant donné le caractère exceptionnel des pouvoirs qui sont conférés à l'inspecteur, le Barreau est d'avis que le texte du projet de loi n'est pas explicite et qu'il y aurait lieu de le préciser et de prévoir des critères objectifs pour encadrer davantage les pouvoirs d'inspection qui ne sont a priori soumis à aucun contrôle.

Autres commentaires

L'article 57.1.2 proposé prévoit les conditions minimales pour être nommé inspecteur général. Parmi ces conditions, on prévoit au paragraphe 1 celle d'être membre du Barreau du Québec depuis au moins 10 ans. Nous suggérons d'ajouter à la fin de ce paragraphe la condition suivante : « et ne doit pas faire ou avoir fait l'objet d'une mesure disciplinaire ».

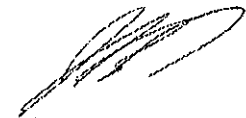
L'article 57.1.10 proposé prévoit la transmission de la décision motivée de l'inspecteur général. Le Barreau croit qu'il serait pertinent de préciser le délai à l'intérieur duquel la décision doit être transmise à la ville ou à une personne morale visée à cet article. De plus, le Barreau est d'avis qu'il y a lieu d'ajouter à cette disposition une obligation pour l'inspecteur général de transmettre sa décision aux cocontractants de la ville qui sont directement affectés par cette décision. Ainsi, le second alinéa de l'article 57.1.10 devrait inclure les personnes morales visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 57.1.9.

Enfin, le Barreau est d'avis qu'il y a lieu de clarifier le premier alinéa du nouvel article 57.1.13. Sa rédaction est inintelligible et porte à confusion. Cet article se lit comme suit :

« 57.1.13 Toute personne peut communiquer à l'inspecteur général tout renseignement qui n'est pas relatif à un objet du paragraphe 1° ou du paragraphe 3°, lorsqu'il concerne ce paragraphe 1°, de l'article 2 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) et qui remplit les conditions suivantes : [...] » (nos soulignés)

Espérant que ces commentaires seront utiles à votre réflexion, veuillez accepter, Monsieur le Ministre, nos salutations distinguées.

La bâtonnière du Québec,



Johanne Brodeur, Ad. E.
JB/RH/cl
Réf. 395

⁶ Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.)].