



Rapport de la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamh.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-82723-8 (PDF)

Dépôt légal – 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, 2019

Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

Février 2019

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

C'est avec fierté que je vous présente le cinquième rapport portant sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LEDMM). Ce rapport rend non seulement compte de l'application de cette loi du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2018, mais surtout souligne les améliorations qui y ont été apportées durant cette période.

Comme vous le constaterez, cette loi a fait l'objet de plusieurs modifications au cours des dernières années, notamment pour répondre à diverses recommandations de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction qui a déposé son rapport en novembre 2015.

D'autres ajustements ont également permis d'améliorer le processus d'enquête de la Commission municipale du Québec (CMQ). Par exemple, la CMQ a maintenant le pouvoir de lancer elle-même une enquête, lui permettant ainsi d'être plus proactive dans l'application de la LEDMM.

Les défis que doivent relever les élus et les employés municipaux continuent néanmoins d'évoluer; l'encadrement de l'éthique et de la déontologie demeure toujours à parfaire. Pour cette raison, j'ai demandé au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, en collaboration avec la CMQ, de compléter dans les meilleurs délais la réflexion en cours portant sur d'éventuelles actualisations de la LEDMM.

Cet exercice portera sur diverses questions, dont la procédure d'enquête de la CMQ, la liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie, les règles de déontologie et les sanctions prévues à la loi, ainsi que la possibilité d'élargir la portée de la LEDMM à certains organismes paramunicipaux.

Au terme de cette réflexion, je pourrais proposer au gouvernement et à l'Assemblée nationale des modifications à la LEDMM, le cas échéant.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

La ministre des Affaires municipales et de l'Habitation,



Andrée Laforest

Québec, février 2019

Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Madame la Ministre,

Je vous sou mets avec diligence le cinquième rapport portant sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LEDMM) qui couvre la période du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2018.

Conformément à l'article 50 de la LEDMM, un rapport portant sur l'application de cette loi doit maintenant être produit tous les quatre ans. Ce dernier doit également prévoir une réflexion concernant l'opportunité de modifier la loi afin d'en améliorer l'application.

Au cours des quatre dernières années, les municipalités, la Commission municipale du Québec (CMQ) et le Ministère ont travaillé avec détermination et conviction pour s'assurer que les valeurs et les règles de déontologie énoncées dans la LEDMM s'intègrent au quotidien des élus et des employés municipaux.

À votre demande, Madame la Ministre, le Ministère, en collaboration avec la CMQ, complétera dans les meilleurs délais la réflexion en cours visant à déterminer les volets de la loi qui pourraient être améliorés.

Le sous-ministre,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Guay', is written over a light grey rectangular background.

Frédéric Guay

Québec, février 2019

Table des matières

Contexte	11
Obligations de la LEDMM pour la municipalité et les élus municipaux	12
L'adoption d'un code d'éthique et de déontologie	12
Révision du code d'éthique et de déontologie des élus	12
Formation des élus	13
Traitement des demandes par la CMQ du 1 ^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2018	14
Demandes d'enquête auprès de la CMQ	14
Demandes faisant l'objet d'une enquête à la CMQ	15
Les manquements analysés et sanctionnés par la CMQ	16
Modifications législatives apportées à la LEDMM depuis 2014 pour améliorer la procédure d'enquête de la CMQ	18
Bureau du commissaire aux plaintes	18
Mécanismes d'examen et de contrôle	18
Avant le 30 novembre 2018	18
Depuis le 30 novembre 2018	19
Autres modifications à la procédure d'enquête depuis 2014	20
Autres modifications législatives apportées à la LEDMM depuis 2014	20
Mandat de la Commission municipale du Québec	20
Obligation portant sur les annonces lors d'activités de financement	21
Obligation quant aux règles d'après-mandat des employés municipaux	21
Examen de l'opportunité de procéder à des modifications à la loi	22

Liste des tableaux

Tableau 1 : Évolution de l'examen préalable des demandes d'enquête traitées par le MAMH et la CMQ	15
Tableau 2 : Évolution des demandes d'enquête jugées recevables par la CMQ	15
Tableau 3 : Les décisions rendues par la CMQ	16
Tableau 4 : Principaux types de manquements analysés	16
Tableau 5 : Principaux types de manquements sanctionnés	17
Tableau 6 : Les sanctions appliquées	17



Contexte

Depuis la sanction de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LEDMM) le 2 décembre 2010 (projet de loi n° 109), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Ministère), la Commission municipale du Québec (CMQ), les associations municipales ainsi que l'ensemble des municipalités locales et des municipalités régionales de comté (MRC) concernées ont entrepris plusieurs actions afin d'en réaliser la mise en œuvre. Celles-ci ont permis d'améliorer les connaissances en éthique et déontologie en assurant la compréhension et le respect des règles applicables au milieu municipal.

Pour mettre en lumière ces efforts, l'article 50 de la LEDMM prévoit que la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation doit faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de cette loi et, par la suite, le déposer à l'Assemblée nationale. Entre autres, ce rapport doit traiter de l'opportunité de modifier le contenu de la LEDMM. Pour les quatre premières années suivant la sanction de la loi, un rapport a été produit et déposé à l'Assemblée nationale, soit en 2011, 2012, 2013 et 2014. Après 2014, la loi prévoit le dépôt d'un rapport tous les quatre ans.

Ainsi, ce cinquième rapport couvre la période du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2018. Il rend compte des responsabilités des municipalités, des élus municipaux et de la CMQ, des mécanismes d'examen et de contrôle de la LEDMM ainsi que des modifications législatives apportées à la loi au cours des dernières années.

Il importe de souligner que plusieurs de ces modifications découlent des recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) qui, dans son rapport déposé en novembre 2015, insiste sur certaines améliorations pouvant être apportées en matière d'éthique et de déontologie pour le milieu municipal.

Obligations de la LEDMM pour la municipalité et les élus municipaux

L'adoption d'un code d'éthique et de déontologie

L'article 2 de la LEDMM exige que toute municipalité ait un code d'éthique et de déontologie pour ses élus et ses employés.

Les articles 4 à 7.1 de la LEDMM décrivent les principales valeurs en matière d'éthique qui doivent être énoncées dans le code des élus de la municipalité ainsi que la nature des règles déontologiques qui doivent minimalement y être incluses. Il appartient ensuite à la municipalité d'ajouter toute autre règle jugée pertinente.

Le code des élus doit être adopté par règlement par le conseil municipal lors d'une séance ordinaire. Si une municipalité n'a pas adopté de code d'éthique et de déontologie comme l'exige la loi, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation peut adopter tout règlement requis pour imposer un tel code. Ce règlement est réputé être adopté par le conseil de la municipalité.

Concernant les employés municipaux, les articles 16 à 19 de la LEDMM précisent les grandes lignes de leur code d'éthique et de déontologie qui doit être également adopté par règlement par la municipalité. Le code doit reprendre certaines des exigences prescrites pour les élus, mais la majorité de son contenu est laissée à la discrétion de la municipalité qui en est entièrement responsable. De même, l'application de ce code demeure la responsabilité de la municipalité et s'ajoute aux autres moyens existants qui encadrent la prestation de services des employés municipaux. Il est à noter qu'une municipalité doit consulter ses employés concernant toute modification à leur code d'éthique et de déontologie.

Révision du code d'éthique et de déontologie des élus

L'article 13 de la loi prévoit que les municipalités doivent « avant le 1^{er} mars qui suit toute élection générale, adopter un code d'éthique et de déontologie révisé qui remplace celui en vigueur, avec ou sans modification ». Cette révision obligatoire a notamment pour objectif de permettre aux élus municipaux, dès le début de leur mandat, de prendre connaissance du code en vigueur, de débattre des valeurs et des règles qu'il contient et de le modifier au besoin pour qu'il leur soit propre. Le code doit toutefois respecter le contenu minimal exigé par la LEDMM.

Le 5 novembre 2017 ont eu lieu les élections générales dans 1 100 municipalités locales et l'élection de 16 préfets de municipalités régionales de comté (MRC) au suffrage universel. Le 23 novembre suivant ces élections, le Ministère a publié un Muni-Express afin de rappeler aux élus leur obligation de réviser leur code. Dès janvier 2018, des courriels de rappel ont été transmis aux municipalités ne s'étant pas conformées. Depuis, le Ministère, par le biais de ses directions régionales, supervise les municipalités dont le code d'éthique et de déontologie n'a pas fait l'objet d'une révision ou est non conforme.

Le 1^{er} octobre 2018, 94% des municipalités locales avaient adopté un code d'éthique et de déontologie révisé, soit 1 030 municipalités sur 1 100. En ce qui concerne les MRC, 88% de celles-ci avaient rempli cette obligation, soit 14 MRC sur 16. Au cours du mois d'octobre 2018, le Ministère a rappelé aux municipalités et MRC non conformes l'importance de procéder à l'adoption d'un nouveau code. En dernier recours, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation peut, comme le prévoit la loi, adopter tout règlement requis pour imposer un code qui est réputé être adopté par le conseil de la municipalité concernée. Le Ministère privilégie, à cet égard, une approche encourageant les municipalités à se conformer à leurs obligations légales d'elles-mêmes.

Formation des élus

L'une des mesures phares de la LEDMM engage les élus municipaux à suivre une formation en éthique et déontologie. À cet égard, voici un extrait de l'article 15 de la LEDMM :

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 doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Cette obligation témoigne de l'importance accordée à la prévention lorsqu'il est question d'éthique et de déontologie. L'intention des formations est non seulement de donner aux élus de l'information afin de les aider dans leur prise de décision, mais aussi de les sensibiliser à cet enjeu et de leur offrir un lieu de réflexion où ils peuvent partager leurs connaissances et leurs expériences. Le Muni-Express du 23 novembre 2017 avait également pour objectif de rappeler cette obligation aux élus.

Comme l'exige la loi, le nouvel élu en poste à la suite de l'élection de novembre 2017 qui n'avait pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale avait l'obligation de le faire dans les six mois suivant le début de son mandat. Celui-ci doit rendre compte de sa participation à une telle formation en transmettant une déclaration au greffier de sa municipalité. Le greffier doit ensuite en faire rapport au conseil municipal.

Même si aucune mesure n'est prévue dans la loi pour que le greffier en informe la ministre, notons que le défaut de s'acquitter de cette obligation constituerait un facteur aggravant pour un élu si la CMQ devait rendre une décision à son endroit.

Au total, 7 933 élus sont entrés en poste à la suite des élections du 5 novembre 2017, dont 3 306 étaient de nouveaux élus.

Selon les informations obtenues de l'Union des municipalités du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités, celles-ci avaient offert, entre les dernières élections municipales et juin 2018, 144 sessions de formation, réparties sur l'ensemble du territoire québécois, regroupant ainsi 2 382 élus. À cela s'ajoutent les 672 élus qui ont participé à la formation en ligne offerte par la FQM. Au total, 3 054 élus¹ ont suivi une formation portant sur l'éthique et la déontologie offerte par l'une des deux associations municipales. Rappelons que seuls les nouveaux élus ont l'obligation de suivre une telle formation.

Il importe aussi de préciser que certaines municipalités choisissent d'offrir elles-mêmes aux élus une formation en éthique et déontologie.

1. Il est possible que le total compte aussi des élus qui ne sont pas de nouveaux élus, mais qui ont tout de même choisi de suivre la formation offerte par l'une ou l'autre des associations.

Traitement des demandes par la CMQ du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2018

Demandes d'enquête auprès de la CMQ

Les articles 20 à 22 de la LEDMM² déterminent les modalités pour le dépôt et le cheminement des demandes d'enquête concernant des manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux :

20. Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut en saisir la Commission municipale du Québec au plus tard dans les trois ans qui suivent la fin du mandat de ce membre.

La demande doit, pour être complète, être écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif.

Lorsque la demande est complétée, la Commission dispose d'un délai de 15 jours ouvrables pour en faire l'examen préalable. Si l'examen n'est pas terminé dans ce délai, la Commission en informe le demandeur.

21. La Commission peut rejeter toute demande si elle est d'avis que la demande est frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou si le demandeur refuse ou néglige de lui fournir les renseignements ou les documents qu'elle lui demande.

Elle en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande.

22. Si elle ne rejette pas la demande, la Commission municipale fait enquête.

Elle en informe par écrit le demandeur et le membre du conseil visé par la demande.

Pour attester la conformité d'une demande d'enquête aux exigences de la loi, un processus en deux étapes a été institué. Dans un premier temps, la CMQ doit procéder à l'examen préalable d'une demande afin de s'assurer qu'elle est complète et qu'elle n'est pas frivole, vexatoire ou mal fondée. Une demande d'enquête peut ainsi être rejetée si elle ne respecte pas ces exigences ou si le demandeur refuse ou néglige de fournir les renseignements ou les documents demandés.

La majorité des demandes rejetées à l'étape de l'examen préalable le sont parce qu'elles sont manifestement mal fondées, notamment du fait que les allégations formulées ne concernent pas une règle de conduite du code d'éthique et de déontologie ou encore parce que les renseignements fournis ne donnent pas de motifs raisonnables de penser qu'un manquement au code d'éthique et de déontologie a été commis.

Un délai de 15 jours ouvrables est alloué pour étudier la demande d'examen préalable. Au terme de cette période, si l'examen n'est pas terminé, un avis est transmis au demandeur afin de l'informer que l'examen n'a pas pu être réalisé dans le délai prévu. Au 31 octobre 2018, 11 avis de la sorte ont été transmis.

Dans un second temps, si la demande est recevable, la CMQ peut procéder à une enquête et imposer à un élu une ou des sanctions prévues à la LEDMM, le cas échéant.

2. Il s'agit des articles qui étaient en vigueur au cours de la période couverte par le rapport. Ces articles (et le processus qui en découle) ont été modifiés à la suite de la sanction, le 19 avril 2018, de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec. Voir la section « Modifications législatives apportées à la LEDMM depuis 2014 pour améliorer la procédure d'enquête de la CMQ » du présent rapport.

Le 31 octobre 2018, les données recensées au cours des quatre années précédentes permettaient de dresser le portrait suivant des demandes d'enquête portant sur un élu. Ce tableau présente également le nombre de demandes qui ont été retenues pour enquête à la suite de l'examen préalable.

Tableau 1 : Évolution de l'examen préalable des demandes d'enquête traitées par le MAMH et la CMQ								
Année	Volume des demandes à traiter				Traitement des demandes			
	Demandes en cours de traitement au 1 ^{er} novembre	Demandes reçues par le Ministère*	Demandes reçues par la CMQ	TOTAL	Demandes rejetées en vertu des articles 20 et 21 de la LEDMM	Demandes retenues pour enquête	Demandes en cours de traitement au 31 octobre	TOTAL
2014-2015	27	140	—	167	118	27	22	167
2015-2016	22	197	51**	270	177	28	49	254
2016-2017	49	—	175	224	145	49	30	224
2017-2018	30	—	127	157	122	21	14	157

* Comme il est indiqué à la section « Modifications législatives apportées à la LEDMM depuis 2014 pour améliorer la procédure d'enquête de la CMQ » du présent rapport, le Ministère n'est plus responsable de l'examen préalable depuis le 30 septembre 2016 (ce mandat ayant été confié à la CMQ), d'où le fait qu'aucune donnée n'est comptabilisée dans cette rubrique pour les années subséquentes.

** Pour 2015-2016, 16 des 51 demandes reçues par la CMQ ont été transférées par le Ministère pour traitement, ce qui explique la différence entre la somme des trois premières colonnes et celle des trois dernières.

Demandes faisant l'objet d'une enquête à la CMQ

Comme il a été mentionné précédemment, lorsqu'une demande est jugée recevable, la CMQ procède par la suite à une enquête portant sur le ou les manquements au code d'éthique et de déontologie allégués par le demandeur.

Le tableau suivant présente le nombre de demandes d'enquête retenues de même que le nombre de dossiers fermés et en traitement pour chacune des années couvertes par le présent rapport.

Tableau 2 : Évolution des demandes d'enquête jugées recevables par la CMQ				
Année	Dossiers en cours de traitement au 1 ^{er} novembre	Dossiers retenus pour enquête	Dossiers fermés	Dossiers en cours de traitement au 31 octobre
2014-2015	18	31	23	26
2015-2016	26	22	29	19
2016-2017	19	51	33	37
2017-2018	37	23	52	8

Pour les demandes d'enquêtes jugées recevables, le tableau suivant présente le nombre de décisions rendues selon que la CMQ a constaté ou non un manquement ainsi que le nombre de décisions rendues ayant mis fin à une enquête pour d'autres motifs pour chacune des années couvertes par le présent rapport.

Tableau 3 : Les décisions rendues par la CMQ

Année	Sans manquement	Avec manquement	Requête accueillie (irrecevabilité/retrait) et médiation	TOTAL
2014-2015	9	4	5	18
2015-2016	9	9	11	29
2016-2017	7	9	14	30
2017-2018	6	14	16	36

Dans certaines décisions, la CMQ a statué sur plus d'une plainte concernant un même élu, ou encore, sur une plainte concernant plus d'un élus. Plusieurs dossiers ont ainsi été réunis au fins de l'enquête, ce qui explique la différence entre le nombre de dossiers fermés et de décisions rendues. Ce fait explique aussi la différence entre le nombre de dossiers retenus pour enquête et le nombre de dossiers effectivement ouverts en enquête, soit les dossiers retenus pour enquête dans le tableau 1 par rapport à ceux du tableau 2.

Par ailleurs, de 2014-2015 à 2017-2018, sept demandes d'enquête ont été traitées par la CMQ selon un processus de médiation.

Les manquements analysés et sanctionnés par la CMQ

Les demandes d'enquête déposées à la CMQ peuvent porter sur plusieurs types de manquements puisque les règles prévues aux codes d'éthique et de déontologie varient d'une municipalité à l'autre. De fait, la LEDMM prévoit certaines règles de déontologie obligatoires, mais elle permet également à une municipalité d'ajouter d'autres règles à son code. Soulignons que seul un manquement qui se rapporte à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie d'une municipalité peut faire l'objet d'une sanction.

Au cours des quatre dernières années, le type de manquement le plus fréquemment analysé dans les décisions de la CMQ a été le conflit d'intérêts (56). Viennent ensuite, par ordre d'importance, l'utilisation des ressources de la municipalité (16), l'utilisation ou la communication de renseignements qui ne sont pas à la disposition du public (10), le non-respect du processus décisionnel (7), les dons et avantages (3). Mentionnons que plus d'un type de manquement peut être allégué dans une demande d'enquête.

Tableau 4 : Principaux types de manquements analysés

Année	Conflit d'intérêts	Utilisation ou communication de renseignements qui ne sont pas à la disposition du public	Utilisation des ressources de la municipalité	Non-respect du processus décisionnel	Dons et avantages
2014-2015	12	2	3	3	2
2015-2016	16	3	3	2	1
2016-2017	11	3	4	1	0
2017-2018	17	2	6	1	0
TOTAL	56	10	16	7	3

D'autres types de manquements ont également fait l'objet d'une analyse par la CMQ, par exemple le manque de respect (5), la qualité des services aux citoyens (2), la relation entre les élus et les employés (2), le manque de courtoisie, de politesse, d'égard et de respect (1), le favoritisme (1), le favoritisme et la prudence (1), l'abus de confiance ou la malversation (1), le respect de la confidentialité des renseignements (1), les propos diffamatoires (1) et le devoir de réserve (1).

De 2014-2015 à 2017-2018, la CMQ a constaté un manquement et a imposé une sanction dans 36 décisions. Les manquements aux règles sur les conflits d'intérêts (25) et à celles sur l'utilisation des ressources de la municipalité (6) sont les plus observés. Viennent ensuite les manquements à une règle portant sur l'utilisation ou la communication de renseignements qui ne sont généralement pas à la disposition du public (2) et sur les dons et avantages (1).

Tableau 5 : Principaux types de manquements sanctionnés					
Année	Conflit d'intérêts	Utilisation ou communication de renseignements qui ne sont pas à la disposition du public	Utilisation des ressources de la municipalité	Non-respect du processus décisionnel	Dons et avantages
2014-2015	4	0	0	0	0
2015-2016	6	0	1	0	1
2016-2017	5	2	0	0	0
2017-2018	10	0	5	1	0
TOTAL	25	2	6	1	1

D'autres types de manquements ont également été sanctionnés par la CMQ, comme le manque de respect (3), le manque de courtoisie, de politesse, d'égard et de respect (1), la qualité des services aux citoyens (1), la relation entre les élus et les employés (1), le favoritisme et la prudence (1), le respect de la confidentialité des renseignements (1), l'abus de confiance ou la malversation (1) et le devoir de réserve (1).

Parmi ces décisions, certaines ont fait l'objet de plaidoyers de culpabilité. On en a compté un en 2015-2016, quatre en 2016-2017 et neuf en 2017-2018.

Enfin, pour ce qui est de la nature des sanctions, la CMQ a imposé à 10 reprises aux élus de remettre à la municipalité leur rémunération et les allocations reçues pendant la période qu'a duré le manquement. La CMQ a imposé à un élu de rembourser le montant d'une autre somme dans 4 décisions et, dans 12 autres, elle a imposé une suspension. La durée des suspensions a varié entre 5 jours et 90 jours. Des réprimandes ont été adressées aux élus dans les 18 autres décisions.

Tableau 6 : Les sanctions appliquées				
Année	Réprimandes	Remboursements de la rémunération et des allocations	Remboursements d'une autre somme	Suspensions
2014-2015	0	3	1	1
2015-2016	3	1	0	7
2016-2017	5	0	0	4
2017-2018	10	6	3	0
TOTAL	18	10	4	12

Modifications législatives apportées à la LEDMM depuis 2014 pour améliorer la procédure d'enquête de la CMQ

Bureau du commissaire aux plaintes

Auparavant, le Bureau du commissaire aux plaintes (BCP) exerçait, en vertu de la loi, un mandat consistant à procéder à l'examen préalable des demandes relatives à des manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux. À l'issue de cet examen préalable, le BCP rejetait les demandes non fondées ou dirigeait celles fondées à la CMQ, laquelle déclenchait ensuite une enquête suivant un processus quasi judiciaire.

La Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique (projet de loi n° 83, sanctionné le 10 juin 2016) a modifié cette procédure. En effet, depuis le 30 septembre 2016, la responsabilité de l'examen préalable est confiée à la CMQ. Cette dernière est donc, depuis cette date, la seule instance impliquée dans le traitement des manquements déontologiques commis par un élu municipal.

Depuis l'entrée en vigueur, le 19 octobre 2018, de certaines dispositions de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec (projet de loi n° 155, sanctionné le 19 avril 2018), le BCP a changé de nom pour devenir le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME).

Désormais, selon les modifications apportées à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (LDAR), toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen ou au CIME, à son choix, pour lui transmettre des renseignements démontrant qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme municipal.

Par contre, afin de préserver le mandat de la CMQ en vertu de la LEDMM, la LDAR prévoit une exception obligeant le CIME ou le Protecteur du citoyen, selon le cas, à transférer à la CMQ toute divulgation relative à un possible manquement commis par un élu en contravention à son code d'éthique et de déontologie.

Mécanismes d'examen et de contrôle

D'emblée, il importe de souligner que les mécanismes d'examen et de contrôle prévus à la LEDMM ont été substantiellement modifiés avec l'entrée en vigueur, le 30 novembre 2018, des dispositions pertinentes du projet de loi n° 155 (2018, c. 8). La présentation des mécanismes d'examen et de contrôle en déontologie municipale est donc scindée, sous cette section, en deux périodes : avant le 30 novembre 2018 et à partir du 30 novembre 2018.

Avant le 30 novembre 2018

Les articles 20 à 22 de la LEDMM déterminent les modalités pour la formulation et le cheminement des demandes d'enquête concernant des manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux.

Comme il a été mentionné précédemment, ces dispositions visent à contrer certains abus et à assurer le caractère sérieux d'une demande d'enquête. Une telle demande doit porter sur des faits laissant croire qu'un élu municipal a commis un manquement à une règle du code d'éthique et de déontologie le régissant.

Après la réception de la demande d'enquête, l'examen préalable porte d'abord sur le caractère complet de la demande et, au besoin, des renseignements ou des explications sont donnés afin que le demandeur puisse s'acquitter adéquatement des formalités exigées. Si, à l'issue de l'examen préalable, la CMQ juge que le dossier est complet et que la demande n'est ni frivole, ni vexatoire, ni manifestement mal fondée, elle transmet le dossier à ses procureurs pour enquête.

Depuis le 30 novembre 2018

Auparavant, la demande à la CMQ devait être assermentée et signée, l'identité du plaignant devenait donc publique. Cette situation a soulevé des enjeux lorsque le Ministère a examiné des scénarios pour rendre la LDAR applicable aux organismes municipaux. Cette loi prévoit en effet que l'identité du divulgateur doit demeurer confidentielle.

Il aurait donc été contradictoire que, d'un côté, les processus introduits par la LDAR pour dénoncer des actes répréhensibles à l'échelle municipale soient assortis de garanties rigoureuses de confidentialité alors que, de l'autre côté, toute demande adressée à la CMQ pour divulguer un manquement déontologique en vertu de la LEDMM implique systématiquement un dévoilement de l'identité du demandeur. Ce constat nécessitait des ajustements à la LEDMM.

Le projet de loi no 155 (2018, c. 8) a donc introduit des modifications substantielles au processus d'enquête de la CMQ. Ces modifications, entrées en vigueur le 30 novembre 2018, ont pour objectif de donner suite à la recommandation n° 8 de la CEIC³, soit de mieux protéger et soutenir les lanceurs d'alerte. Elles s'inscrivent en complémentarité avec les mesures de protection prévues dans la LDAR.

Depuis l'entrée en vigueur de cette mesure, le 30 novembre 2018, l'étape de l'examen préalable des demandes d'enquête et les formalités pour déposer une demande sont abolies. Désormais, toute personne peut communiquer à la CMQ des renseignements concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie applicable à un membre d'un conseil d'une municipalité. De plus, la CMQ doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de préserver l'anonymat d'une personne qui lui communique des renseignements de façon confidentielle. En plus de mieux protéger les divulgateurs, ces changements facilitent le travail de la CMQ étant donné que, avant le 30 novembre 2018, le processus d'enquête était déclenché dès que la demande passait l'étape de l'examen préalable, donc avant la constitution d'une quelconque preuve.

À la suite d'une communication de renseignements, ou même de sa propre initiative, la CMQ peut obtenir de toute personne les informations qu'elle juge nécessaires concernant un manquement déontologique. Si elle est d'avis que des renseignements qui sont en sa possession sont susceptibles de démontrer qu'un élu municipal a effectivement commis un tel manquement, la CMQ peut faire enquête et imposer, le cas échéant, l'une des sanctions prévues à l'article 31 de la LEDMM. Pour les fins de l'enquête, le membre de la CMQ est investi des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

Le projet de loi n° 155 (2018, c. 8) modifie la LEDMM pour prévoir que la personne qui divulgue de bonne foi à la CMQ des renseignements pouvant démontrer qu'un manquement déontologique a été commis n'encourt aucune responsabilité civile de ce fait. De plus, il est interdit d'exercer ou de menacer d'exercer des mesures de représailles contre une personne pour le motif qu'elle a de bonne foi communiqué à la CMQ un tel renseignement ou collaboré à une vérification ou à une enquête.

Toute personne qui croit avoir été victime de représailles peut porter plainte auprès de la CMQ pour que celle-ci examine si cette plainte est fondée et soumette, le cas échéant, les recommandations qu'elle estime appropriées au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité concernée, qui doit les déposer au conseil à la première séance ordinaire suivant leur réception. Des amendes ont également été prévues afin de sanctionner l'exercice de représailles, le refus de collaborer et l'entrave à une enquête de la CMQ ainsi que les fausses déclarations.

Enfin, une personne qui effectue ou souhaite effectuer une communication de renseignements à la CMQ, qui collabore à une recherche de renseignements ou à une enquête menée par celle-ci ou qui se croit victime de représailles peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour bénéficier de son service de consultation juridique.

3. À l'issue de ses travaux, la CEIC a recommandé d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir la protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent; pour garantir l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches; et pour garantir un soutien financier, lorsque requis.

Autres modifications à la procédure d'enquête depuis 2014

Le projet de loi n° 83 (2016, c. 17) est aussi venu modifier des dispositions de la LEDMM en lien avec la procédure d'enquête devant la CMQ.

À la suite de la décision de la Cour supérieure qui concluait que les séances à huis clos de la CMQ contrevenaient au droit du défendeur à une audition publique suivant l'article 23 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne⁴, la LEDMM a été modifiée pour que ces séances soient rendues publiques.

De plus, les séances de la CMQ sont désormais présidées par un seul membre de l'organisation, alors qu'avant l'entrée en vigueur du projet de loi n° 83 (2016, c. 17), deux de ses membres faisaient enquête. Cette modification simplifie le processus d'enquête de la CMQ et lui permet une gestion plus efficace de ses ressources.

Finalement, le vice-président à l'éthique n'a plus l'obligation de siéger sur tous les bancs puisqu'une telle exigence s'avérait difficile en raison du nombre d'enquêtes pouvant être menées simultanément.

Autres modifications législatives apportées à la LEDMM depuis 2014

Mandat de la Commission municipale du Québec

En vertu de la LEDMM, la CMQ a la responsabilité de déterminer si un élu visé par une demande d'enquête a commis un manquement à son code d'éthique et de déontologie et de lui imposer une sanction, le cas échéant. À cette fin, la LEDMM prévoit qu'un de ses membres, avocat ou notaire, procède à l'enquête. Par ailleurs, selon l'article 33 de la LEDMM, la CMQ peut promouvoir l'éthique et les bonnes pratiques déontologiques en matière municipale. Par exemple, la CMQ a publié, en mars 2018, un deuxième guide de bonnes pratiques portant sur le conflit d'intérêts.

En 2016, l'article 35 de la LEDMM a été modifié par le projet de loi n° 83 (2016, c. 17) pour élargir le mandat de la CMQ. Depuis, la CMQ a la responsabilité de dresser une liste de conseillers à l'éthique et à la déontologie dont les services peuvent être retenus par une municipalité, ou par un membre d'un conseil de celle-ci, pour fournir un avis sur toute question relative au code d'éthique et de déontologie. Cette liste est accessible sur le site Internet de la CMQ.

4. Affaire Pinsonneault c. Québec (Procureur général), 2014 QCCS 617.

Obligation portant sur les annonces lors d'activités de financement

En plus des modifications présentées aux sections précédentes en lien avec l'examen préalable des demandes d'enquête, le projet de loi n° 83 (2016, c. 17) a apporté d'autres modifications à la LEDMM.

Suivant la recommandation n° 46 de la CEIC⁵, une disposition a été introduite dans la LEDMM par le projet de loi n° 83 (2016, c. 17) obligeant les municipalités à prévoir, dans les codes d'éthique et de déontologie des élus et des employés, une règle pour interdire à ceux-ci de faire l'annonce, lors d'activités de financement politique, de projets, de contrats et de subventions pour lesquels la décision finale n'a pas encore été prise par l'autorité compétente.

Les élus qui emploient du personnel de cabinet ont également la responsabilité de s'assurer que celui-ci respecte cette interdiction. Advenant le cas où un tel employé ne respecte pas cette règle, l'élu en est responsable et peut se voir imposer une ou des sanctions prévues à LEDMM.

Cette modification législative a pour objet d'éviter que les activités de financement politique servent de plateforme d'échange entre les élus ou les employés municipaux et les contributeurs privés concernant d'éventuels projets, ou subventions ou d'un contrats qui seraient attribués par une municipalité. La modification législative vise tous les secteurs d'affaires d'une municipalité et non seulement le secteur de la construction.

Obligation quant aux règles d'après-mandat des employés municipaux

Le projet de loi n° 155 (2018, c. 8) prévoit qu'une nouvelle règle d'après-mandat doit être incluse dans le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux depuis le 19 octobre 2018. Cette exigence découle de la recommandation n° 55 de la CEIC⁶. Essentiellement, cette règle reprend une disposition applicable aux élus municipaux et oblige la municipalité à interdire à certains employés, dans les 12 mois qui suivent la fin de leur mandat, d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, un emploi ou toute autre fonction de telle sorte que ces derniers ou toute autre personne tirent un avantage indu de leurs fonctions antérieures.

Les employés visés par cette interdiction sont le directeur général, le secrétaire-trésorier, le trésorier, le greffier, de même que leurs adjoints. Une municipalité peut également désigner tout autre employé dont les fonctions seraient jugées à risque.

Cette disposition vise surtout à atténuer les risques liés au passage d'employés du secteur public vers le secteur privé. De fait, ce passage peut entraîner deux types d'abus, soit l'utilisation par une personne de son poste pour obtenir des bénéfices dans un emploi futur, ou encore l'utilisation d'un emploi antérieur de manière injustifiée au profit du nouvel employeur (connaissance privilégiée des mandats, contact auprès des anciens collègues, etc.).

Il importe aussi de préciser qu'en prévoyant une règle identique pour les élus et pour les employés municipaux, la LEDMM assure une symétrie entre les exigences applicables aux deux groupes. La loi permet par ailleurs à une municipalité qui le souhaite d'adopter des règles d'après-mandat additionnelles.

5. La CEIC recommandait de modifier les codes d'éthique et de déontologie applicables aux élus provinciaux et municipaux ainsi qu'aux membres de leur personnel afin d'interdire l'annonce de projets, de contrats ou de subventions en marge d'événements de financement politique.

6. La CEIC recommandait de modifier les lois et les règlements pertinents afin d'interdire à tout employé qui est impliqué dans la gestion contractuelle d'un donneur d'ouvrage public d'accepter, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, d'exercer une fonction ou un emploi au sein d'une entité du secteur privé avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions, sauf avec l'accord écrit du donneur d'ouvrage public. Elle recommandait aussi d'obliger un fonctionnaire, associé à la gestion contractuelle d'un donneur d'ouvrage public, à informer par écrit son employeur des pourparlers qu'il entretient avec un fournisseur quant à son embauche possible par celui-ci.

Examen de l'opportunité de procéder à des modifications à la loi

L'adoption de la LEDMM visait à renforcer la confiance des citoyens envers le système municipal et à doter les municipalités d'outils de gouvernance en phase avec les attentes plus élevées de la population en la matière. L'un des principes ayant guidé l'élaboration du projet de loi n° 109 (2010, c. 27) est la promotion d'une culture éthique auprès des élus. Cette nouvelle culture se fonde sur l'adhésion de ces derniers aux valeurs éthiques, sur leur volonté d'entretenir un questionnement éthique et sur l'application de règles déontologiques dans l'exercice de leur fonction.

Pour soutenir ce principe, le législateur a prévu une réflexion sur l'opportunité de modifier la loi afin d'améliorer son application. Dans ce contexte, le Ministère a entamé une étude de la loi en collaboration avec ses partenaires. Un recensement a été fait de l'ensemble des commentaires portés à l'attention du Ministère pour faciliter la mise en œuvre de la loi au cours des quatre dernières années. La CMQ a, par ailleurs, effectué une analyse des dispositions de la LEDMM comme le prévoyait le rapport de 2014. Le Ministère a aussi tenu compte des conclusions et recommandations déposées par la Commission de l'aménagement du territoire, en février 2016, à la suite d'une consultation particulière tenue le 12 mai 2015 qui portait sur l'étude des rapports de 2011, 2012, 2013 et 2014.

Le projet de loi n° 83 (2016, c. 17) et le projet de loi n° 155 (2018, c. 8) ont par ailleurs modifié la LEDMM pour répondre à certains de ces commentaires. Comme il a été mentionné précédemment, ces modifications portent sur la procédure d'enquête de la CMQ, notamment concernant la fin du déroulement à huis clos de ses séances, la présidence de celles-ci par un membre seulement, l'abolition de l'obligation du vice-président à l'éthique de siéger sur tous les bancs, l'abolition de l'étape de l'examen préalable des demandes d'enquête et la protection des divulgateurs.

En continuité avec ces travaux, certains sujets ont retenu l'attention du Ministère et pourraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie. D'abord, la procédure d'enquête prévue dans la loi pourrait être examinée afin d'ajuster certains délais administratifs imposés à la CMQ et d'offrir à cette dernière davantage de moyens pour résoudre un conflit en lien avec l'éthique ou la déontologie. La possibilité de permettre à la CMQ d'établir des critères pour la sélection des conseillers à l'éthique pourrait aussi être évaluée. De plus, les règles de déontologie prévues à la loi pourraient être revues à la suite du constat de certaines difficultés d'application évoquées lors de décisions rendues par la CMQ. Cette révision viserait notamment la possibilité de sanctionner des comportements irrespectueux de la part d'élus municipaux envers d'autres élus, des employés municipaux ou des citoyens. L'élargissement de l'éventail des sanctions prévues pourrait également être considéré. Enfin, le Ministère pourrait examiner la possibilité d'étendre la portée de la LEDMM à certains organismes paramunicipaux.

Au terme de cet exercice, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation pourra déterminer s'il est opportun de proposer au gouvernement et à l'Assemblée nationale des modifications à la LEDMM concernant l'un ou l'autre de ces thèmes.





**Affaires municipales
et Habitation**

Québec 