

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI 49

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Assemblée nationale du Québec

Avril 2021

Portrait de la Commission

La Commission est l'un des plus vieux organismes publics de l'État québécois. Si son histoire débute en 1932, à la suite du krach boursier de 1929, où on lui demandait de contrôler et surveiller les finances des municipalités et fabriques, sa réalité, aujourd'hui, est toute autre : La Commission dispose de compétences très larges et diversifiées, administratives et juridictionnelles, et agit à plusieurs titres : Comme tribunal administratif, comme vérificatrice des comptes et des affaires des municipalités et comme organisme administratif.

Dans son rôle de tribunal administratif, la Commission rend des décisions exécutoires qui affectent les droits et les obligations d'une personne ou d'une organisation au terme d'un processus qui respecte les règles de justice naturelle. Les juges administratifs rendent des décisions en exemption de taxes municipales, en éthique et en déontologie municipales ou encore en arbitrages municipaux, pour ne nommer que celles-ci.

Dans le cadre de ses fonctions administratives, la Commission exerce des fonctions exécutives de contrôle, de surveillance, d'administration ou de conseil. Pour ce type de fonction, les juges administratifs de la Commission sont amenés à administrer provisoirement une municipalité ou, à la suite d'un décret gouvernemental assujettissant une municipalité au contrôle de la Commission, à agir comme tuteur.

La Commission, par sa direction du contentieux et des enquêtes, mène également, toujours dans le cadre de ses fonctions administratives, des enquêtes sur les divulgations visant des élus municipaux pour de possibles manquements aux règles du code d'éthique et de déontologie de leur municipalité.

Toujours dans ses fonctions dites « administratives », la Commission exerce des activités d'accompagnement auprès des municipalités connaissant des dysfonctionnements, et ce, conformément à une entente-cadre conclue avec le Ministère en 2018.

Enfin, afin que ce portrait soit complet, la Commission dispose d'une juridiction, depuis avril 2018, qui lui permet, via sa Vice-présidence à la vérification, d'effectuer des audits de conformité et des audits d'optimisation des ressources dans les municipalités de moins de 100 000 habitants.

La Commission municipale du Québec, seul organisme indépendant dédié exclusivement au domaine municipal, exerce ainsi diverses fonctions : elle est à la fois un tribunal administratif, un organisme de vérification, un médiateur, un arbitre, un administrateur, un organisme d'enquête et un conseiller selon le contexte de ses interventions.

Éthique et déontologie

En matière d'éthique et de déontologie, le projet de loi améliore le régime de sanctions de la Commission. La Commission qui est spécialisée en matière municipale, est amenée à sanctionner les comportements dérogatoires des élus municipaux aux codes d'éthique de leur municipalité. En 9 ans, la Commission a rendu plus de 200 décisions en la matière.

Le projet de loi propose de rendre obligatoire l'inclusion de nouvelles règles déontologiques dans les codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux, en l'occurrence, l'honneur et le respect rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité et le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, ses employés et les citoyens. Ces règles permettront de mieux encadrer leur conduite et donneront à la Commission le pouvoir d'imposer en cas de manquement des sanctions qui auront un effet dissuasif.

Dans l'état actuel de la Loi, la Commission ne peut, par exemple, sanctionner des propos ou des gestes vexatoires d'un élu si la municipalité n'a pas adopté de règle l'interdisant. En effet, on retrouve encore aujourd'hui des municipalités qui n'ont pas intégré de règles relatives au respect dans leur code d'éthique. Dans ces situations, la Commission ne peut donc pas intervenir sur les comportements irrespectueux comme les propos vexatoires, dénigrants et méprisants.

La Commission considère que ces nouvelles règles de conduite obligatoires pourraient favoriser l'adoption de meilleurs comportements en matière de respect des citoyens, des employés municipaux et des autres élus et ainsi, renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions municipales. La Commission accueille favorablement ces nouvelles mesures.

La Commission voit également d'un bon œil la proposition d'inclure obligatoirement au code d'éthique de la municipalité une règle qui interdirait formellement et explicitement à un élu d'avoir un intérêt dans un contrat et de le contraindre à divulguer tout intérêt pécuniaire lors d'une question soumise au conseil municipal. Actuellement, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* stipule que le code d'éthique doit contenir des dispositions ayant pour objectif de prévenir toute situation qui contreviendrait aux articles 304 et 361 de la *Loi sur les élections et les référendums*. Or, la Commission constate l'absence de règles qui interdisent précisément ces situations de conflit d'intérêts dans certains codes d'éthique municipaux.

Pour y répondre, le projet de loi propose d'une part, que ces règles soient obligatoires et, d'autre part, que les règles énoncées à l'article 6 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* soient réputées faire partie intégrante de tout code d'éthique et de déontologie d'une municipalité. Ainsi, on s'assure que les codes devraient inclure ces règles, et même en l'absence d'une règle obligatoire, la Commission pourrait sanctionner le comportement dérogatoire d'un élu en s'appuyant sur la Loi. La Commission accueille très favorablement cette mesure.

Le projet de loi propose également l'inclusion d'une règle qui interdirait aux élus, à leur personnel politique ou aux employés municipaux, d'accepter tout cadeau, quelle qu'en soit la nature ou sa valeur, de tout fournisseur de biens ou de services de la municipalité. Rappelons qu'il s'agit ici d'une recommandation de la Commission Charbonneau sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

En matière de prévention, le projet de loi prévoit l'obligation pour la municipalité de rembourser les honoraires encourus par un élu pour consulter un conseiller à l'éthique. Cette proposition est cohérente avec l'un des objectifs de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* visant à prévenir les comportements dérogatoires aux règles du code d'éthique et de déontologie. Le projet de loi prévoit également la possibilité pour la Commission d'imposer dans certains cas, à titre de sanction à un élu, l'obligation de suivre une formation en éthique et déontologie. Cette proposition rejoint également le mandat de la Commission de prévenir certains comportements par l'adoption de bonnes pratiques.

Lorsqu'un élu a commis un manquement déontologique, la Commission peut lui imposer les sanctions prévues à l'article 31 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Malheureusement, certaines sanctions soulèvent des enjeux dans leur application. C'est donc avec intérêt que la Commission a pris connaissance des modifications introduites dans le projet de loi qui proposent d'autres types de sanctions que la Commission pourrait imposer en cas de manquement déontologique, notamment l'imposition d'une pénalité d'un montant maximal de 4000 \$ ainsi que l'obligation pour l'élu de rembourser sa rémunération et les autres avantages reçus pour la durée que la Commission détermine plutôt que pour la durée du manquement. Actuellement, le remboursement du salaire et des autres avantages est limité à la durée du manquement, ce qui dans plusieurs cas peut se limiter à une journée. Les modifications proposées permettraient donc à la Commission de déterminer la période pour laquelle toute rémunération, allocation ou autre somme reçue devrait être remboursée par un élu qui a commis un manquement déontologique.

Le projet de loi prévoit également qu'une suspension imposée par la Commission puisse s'étendre au-delà de la fin du mandat de l'élu advenant sa réélection. Actuellement, la suspension ne peut dépasser la fin du mandat actuel de l'élu. Les modifications proposées en matière de sanctions fourniraient à la Commission un plus grand éventail de sanctions pour tenir compte de la gravité du manquement.

Enfin, le projet de loi contient d'autres modifications que la Commission appuie. Celles-ci touchent les critères d'expériences et de compétences pour qu'un avocat ou un notaire soit inscrit sur la liste des conseillers à l'éthique que la Commission doit tenir à jour, les délais pour rendre une décision en matière d'éthique et de déontologie, l'obligation pour les municipalités de 100 000 habitants et plus d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable au personnel politique.

Le projet de loi n° 49 propose également l'inclusion à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* d'un nouveau motif d'inhabilité lorsqu'un élu a une conduite qui porte sérieusement atteinte à l'honneur et la dignité de ses fonctions. La Commission est d'accord avec nouvelles mesures.

Vérification municipale

En matière de vérification municipale, le projet de loi n° 49 contient essentiellement des éléments de clarification des dispositions législatives actuellement en vigueur. Le projet de loi propose de modifier la règle relative à la périodicité prédéterminée pour les audits de performance dans les municipalités entre 10 000 et 100 000 habitants, sous la responsabilité de la Commission en vertu d'un règlement adopté par celles-ci.

La Commission est d'accord avec cette modification puisqu'ainsi, l'ensemble des projets d'audit réalisés par la Commission le seraient en fonction d'une approche axée sur les risques plutôt qu'en fonction d'une période prédéterminée, et s'inscriraient dans une perspective d'amélioration continue de la gestion municipale en recherchant la plus grande valeur ajoutée.

À propos des éléments de clarification apportés aux dispositions législatives actuelles, il s'agit ici de clarifier le moment où le rapport de l'auditeur indépendant d'une municipalité entre 10 000 et 100 000 habitants, doit être transmis à la Commission afin que celle-ci le publie sur son site Internet. Le projet de loi propose aussi de modifier le délai que ces municipalités doivent respecter pour transmettre ce rapport à la Commission, et ce, pour l'établir dans les 30 jours suivant son dépôt au conseil municipal, plutôt qu'au 30 septembre de l'année financière en cours.

La Commission accueille favorablement cette mesure puisqu'elle permettrait d'assurer une meilleure concordance entre le moment où la municipalité reçoit son rapport d'audit et sa publication sur le site de la Commission, en plus d'en informer les citoyens dans un délai raisonnable.

Le projet de loi spécifie également la compétence de la Commission en matière de vérification à l'égard des régies intermunicipales. Ces dernières ayant été créées à des fins très particulières, il apparaît opportun d'inclure l'ensemble des régies dans le champ de compétence de la Commission afin que celles-ci puissent être intégrées à l'exercice de planification annuelle axée sur les risques.

Enfin, la Commission est satisfaite de la modification apportée dans le projet de loi quant à la période que doit couvrir le rapport annuel des résultats de ses vérifications. Concrètement, les rapports d'audit de conformité et de performance sont publiés au fur et à mesure de leur réalisation. En outre, la Commission fera état des audits qu'elle aura réalisés dans son rapport annuel de gestion, au 30 septembre de chaque année. Dans sa forme actuelle, la Loi précise

que ce rapport couvre l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent. Or, les périodes auditées ne correspondent pas nécessairement à l'exercice financier d'une municipalité, et concernent généralement une période plus longue. Conséquemment, il s'avère pertinent de retirer la référence à l'année financière afin de se conformer aux pratiques de l'audit de conformité et de performance.

Autres mesures

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique 2015-2020, la Commission a développé une offre de services en matière d'accompagnement pour des municipalités faisant face à des dysfonctionnements. Cette activité est pratiquée en vertu de l'entente-cadre conclue avec le MAMH en 2018, précédemment évoquée. Cependant, cette fonction n'est pas formellement nommée dans la *Loi sur la Commission municipale*. Un doute subsiste donc quant à savoir si les membres de la Commission désignés à de telles fonctions sont couverts par l'immunité prévue à l'article 17 de la loi constitutive de la Commission.

La Commission accueille favorablement la proposition de nommer cette fonction dans la Loi.

Enfin, et pour compléter l'analyse du présent projet de loi, l'article 70 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* prévoit que le greffier ou le secrétaire-trésorier d'une municipalité est d'office le président d'élection. Il ne peut refuser d'agir qu'avec l'autorisation de la Commission municipale du Québec qui doit nommer son remplaçant. Le projet de loi n° 49 modifie cet article et prévoit que le président d'élection relèverait dorénavant de l'autorité du directeur général des élections (DGE) et permettrait à ce dernier de demander à la Commission municipale la destitution d'un président d'élection dont les agissements ne seraient pas conformes à la *Loi sur les élections et les référendums*. Enfin, l'article 70 est modifié afin que la Commission municipale avise le directeur général des élections lorsqu'elle procède à la nomination d'un président d'élection. La Commission accueille favorablement ces mesures.

Conclusion

Le projet de loi 49 propose des modifications d'intérêts, car elles sont susceptibles de rehausser les standards et pratiques des élus municipaux québécois en matière d'éthique ainsi que la saine gestion municipale, contribuant ainsi à l'amélioration de la confiance des citoyens dans leurs institutions municipales. Le projet de loi fait des propositions qui renforcent les pouvoirs de la Commission et fourniraient de meilleurs outils pour remplir sa mission.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous