

Consultations publiques de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

Briser le secret municipal

Règlementer les réunions à huis clos dans le domaine municipal

Mémoire présenté par

Luc Hétu

Journaliste, scénariste

**Auteur de « Une ville sous tutelle » – Brève histoire de l'administration de
Montréal, Liber, 2009**

Luc Hétu

██████████

████████████████████

Tél. : ██████████

██

L'auteur

Luc Hétu est journaliste et scénariste.

Il s'intéresse à l'administration municipale de façon particulière depuis de nombreuses années.

Il est l'auteur d'**Une ville sous tutelle** – Brève histoire de l'administration de Montréal, Liber, 2009.

Coordonnées :

Luc Hétu

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Résumé

Contrairement à l'Ontario et les États américains, aucune loi ou réglementation n'empêche au Québec les administrations municipales de tenir des réunions à huis clos, sauf les assemblées mensuelles publiques des conseils municipaux. Pourtant, d'importantes décisions sont prises lors de réunions plénières tenues à huis clos qu'on appelle généralement des « caucus » dans la majorité des municipalités du Québec. Parce qu'elles se tiennent derrière des portes closes et qu'il n'y a aucun compte-rendu ou procès verbal de ces réunions de comités où sont débattues des questions parfois cruciales pour l'administration municipale ainsi que les citoyens et citoyennes, l'absence de lois et de règles risque de favoriser les irrégularités, écarts de conduite ou même la corruption. Ce huis clos généralisé est une entrave majeure à une véritable démocratie municipale et à la fameuse transparence dont se targuent tant d'administrateurs et d'élus municipaux.

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction pourrait inclure parmi ses recommandations les changements législatifs nécessaires pour réglementer les réunions à huis clos des organismes municipaux afin de permettre aux citoyens et citoyennes de chaque municipalité du Québec d'avoir accès à une information pleine et entière sur les questions qui les concernent directement, notamment l'influence de firmes externes. Il s'agit là de mesures peu coûteuses qui ont aussi été éprouvées ailleurs au Canada, principalement en Ontario, ainsi qu'aux États-Unis.

Briser le secret municipal

Par Luc Hétu

Le secret qui entoure nombre de décisions administratives et politiques dans les municipalités du Québec est l'une des causes des irrégularités favorisant la corruption qui afflige depuis fort longtemps la société québécoise. Certains témoignages livrés lors des audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) ainsi que plusieurs enquêtes policières qui se poursuivent à travers tout le Québec l'ont clairement démontré. L'Union des municipalités du Québec en convient pratiquement dans son récent Livre blanc municipal (*L'avenir a un lieu – 2012*). Son président d'alors, M. Éric Forest, souhaitait même dans sa présentation du Livre blanc que les travaux de la CEIC ouvrent la porte « à des mesures pour corriger des failles et assainir les pratiques de l'administration publique ».

Limiter la démocratie municipale et la transparence aux séances publiques des conseils municipaux ne suffit plus. La démocratie ne peut se limiter à déposer un vote dans une urne tous les quatre ans et, dans la même veine, la transparence ne peut se réduire aux séances publiques mensuelles des conseils municipaux. Dans un contexte où les municipalités réclament un nouveau partenariat avec le Gouvernement du Québec, plus de pouvoirs, plus de responsabilités et plus d'autonomie de même que des moyens financiers accrus, les règles de démocratie et de transparence doivent aussi changer.

Valeurs municipales

Les municipalités représentent un enjeu est de taille sur tous les plans (écologique, social, culturel), et en particulier au niveau financier. Pratiquement tout le monde habite dans une municipalité au Québec, que ce soit une métropole ou un petit village. Il y avait 1134 municipalités locales au Québec en 2013, dont 723 comptant moins de 2000 habitants, 286 de 2000 à 9999 habitants et 10 de 100 000 habitants et plus. « Les dépenses globales des organismes municipaux et paramunicipaux ont atteint en 2008 une somme de 16 milliards de dollars. Or la

Réunions à huis clos dans les administrations municipales

moitié de cette somme, soit 8 milliards de dollars, se rapportait à des contrats », soulignait en page 13 le rapport du *Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux* présenté au MAMROT en 2010. Le même rapport précisait (annexe 8) que les municipalités du Québec à elles seules (c'est-à-dire les quelque 1139 villes, municipalités, villages, cantons et paroisses en 2008) ont dépensé en 2008 plus de 13 milliards de dollars globalement, dont 6,6 milliards de dollars sur une base contractuelle.

D'où l'importance de la vigilance des citoyens pour veiller sur leurs intérêts. Encore faut-il avoir accès au processus de délibération pour bien comprendre les questions qui se présentent et les décisions des fonctionnaires et des élus municipaux.

Transparence nébuleuse

Contrairement à l'Ontario et la plupart des États américains, le Québec n'a aucune loi pour encadrer la transparence des réunions des différentes instances et comités municipaux, ce qui permet d'utiliser le huis clos et de manœuvrer en secret au moment de prises de décisions importantes. Les séances publiques des conseils municipaux prennent trop souvent l'allure de séances d'approbation qui évacuent tous les débats. L'un des instruments les plus courants pour manœuvrer en secret dans les municipalités du Québec est le fameux « caucus » qui réunit officieusement et à huis clos l'ensemble des élus d'une municipalité afin de prendre des décisions importantes sous prétexte de préparer la séance officielle du conseil municipal.

C'est effectivement ce que constatait la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) dans son *Dossier noir sur l'information municipale* présenté au MAMROT, à la Fédération québécoise des municipalités, à l'Union des municipalités et à la Commission d'accès à l'information en novembre 2010 : « Dans la majorité des municipalités, il n'existe pratiquement aucune opposition. Les élus ont donc pris l'habitude de tenir un caucus préparatoire avant une séance du conseil. Ces caucus sont devenus le véritable endroit où les débats se font, faisant des séances du conseil de simples formalités dans les débats. Même si les caucus sont privés, la FPJQ demande des correctifs à la loi afin de réglementer la tenue des caucus et d'éviter que les séances du conseil soient vidées de leur contenu. » (P.20)

Réunions à huis clos dans les administrations municipales

Comme le précise le *Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la municipalité de Lamarche suite à une enquête publique* (en 2012) relativement au « caucus », « s'il est un endroit où on peut influencer les autres élus, c'est bien lors de ces réunions informelles, à l'abri des regards indiscrets » (p. 175).

Le même rapport identifiait concrètement l'un des problèmes qui nuisaient considérablement le fonctionnement de la municipalité de Lamarche. « Dans un caucus, normalement, on y étudie les dossiers, exprime son opinion, élabore des projets pour voir au bon développement de sa municipalité dans le but d'avoir des séances publiques efficaces. À Lamarche, lors de ces rencontres, les élus règlent leurs comptes entre eux et ainsi, escamotent l'étude des dossiers. Mais c'est surtout là qu'on décidait indument de divers sujets, qu'on ne voulait pas rendre publics » (p. 166).

Des réunions ouvertes

Dans une entrevue au journaliste Stéphane Tremblay de CIMT, à la veille de son départ de la politique municipale en octobre 2013 après une douzaine d'années d'activité politique à titre de conseiller et de maire, l'ex-maire de la ville de Rivière-du-Loup, M. Michel Morin, souhaitait, rendre publiques les assemblées plénières (les fameux « caucus ») afin de mieux informer la population sur les orientations de l'administration municipale. « C'est là que se passent les vrais échanges, les vrais éléments, ça montrerait aux gens où vont les dossiers », précisait le maire sortant de Rivière-du-Loup.

Dans la très grande majorité des municipalités québécoises, ces réunions plénières se tiennent encore derrière des portes closes, avec une efficacité pour le moins discutable sur le plan démocratique et une transparence à peu près nulle.

Il faut dire que le « comité plénier » dans les petites et moyennes municipalités du Québec tient lieu en fait de comité exécutif. Et nombre de décisions prises par ce comité plénier ne se traduisent pas par des résolutions officielles qui sont adoptées publiquement par la suite lors d'une séance régulière du conseil municipal.

Réunions à huis clos dans les administrations municipales

Des gouvernements responsables

En Ontario, la Loi de 2001 sur les municipalités stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal ou d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à quelques exceptions près clairement précisées à l'article 239 de cette loi. En vertu de cette Loi sur les municipalités, le public peut se plaindre si les réunions sont tenues à huis clos. L'Ombudsman de l'Ontario enquête sur ces plaintes dans toutes les municipalités, sauf dans celles qui ont désigné leurs propres enquêteurs.

L'Ombudsman ontarien constate lui-même que la Loi sur les municipalités a de sérieuses carences sur la question des réunions publiques, permettant notamment aux municipalités de « magasiner » leur enquêteur lorsqu'ils ne sont pas satisfaits des services « gratuits » de l'Ombudsman, ainsi que l'absence de conséquences pour les municipalités qui contreviennent à la loi, sauf une forme de dénonciation publique. L'absence de sanctions contre les élus municipaux qui contreviennent à la Loi est un problème sérieux que dénoncent non seulement l'Ombudsman de l'Ontario, mais certains élus comme le maire de Sarnia, Mike Bradley, qui rappelait aux autorités ontariennes à ce sujet que « l'absence de sanctions pour les élus qui enfreignent la Loi est une grave lacune juridique » (*lettre du maire de Sarnia à la première ministre Kathleen Wynne, le 27 mars 2013*).

Aux États-Unis, des lois sur la transparence existent depuis des décennies. Elles sont connues sous le vocable de « Sunshine Laws ». Nombre d'États, notamment l'Arizona, l'Iowa, l'Illinois et le Michigan, imposent des amendes aux élus qui se réunissent illégalement à huis clos. Au Michigan, rapportait récemment l'Ombudsman ontarien André Marin, les récidivistes sont passibles d'amendes d'un montant croissant allant jusqu'à 2 000 \$ et même d'un an de prison.

Des exemples patents

À Montréal, les réunions du Comité exécutif sont diffusées sur Internet (*Webdiffusion*) depuis 2012. Ce qui n'empêche nullement ce comité d'examiner certaines questions à huis clos, lorsque les circonstances l'exigent, dans les cas de questions litigieuses, de négociations collectives ou encore pour protéger des renseignements privés ainsi que l'acquisition ou la disposition projetée d'un bien-fonds. L'objectif recherché en rendant publiques les réunions de ce comité où se

prennent les décisions les plus importantes de la Ville était avant tout d'instaurer une plus grande transparence quant aux dossiers analysés et aux décisions prises par les élus.

Les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ont clairement démontré la vulnérabilité des organismes qui fonctionnent à huis clos, comme le faisait jusqu'en 2012 le comité exécutif de la Ville de Montréal. Les enquêtes et rapports du Vérificateur général de la Ville de Montréal avaient d'ailleurs clairement établi les sérieux problèmes engendrés par l'absence de transparence, notamment dans tout le dossier des compteurs d'eau.

Règlementer les réunions publiques des organismes municipaux pour favoriser la transparence et limiter le secret ainsi que les portes closes des administrations municipales devrait retenir l'attention de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Le secret favorise les stratagèmes de collusion et de corruption, les audiences de la Commission l'ayant clairement démontré.

Dans la cause *London (City) v. RSJ Holdings inc.*, datant de 2007, la Cour suprême du Canada a décrit comment l'élan de réforme en vue de réunions ouvertes au public en Ontario, dans les années 1990, avait pour objectif « de promouvoir les valeurs démocratiques et de répondre à la demande du public pour une responsabilisation accrue des gouvernements municipaux ». Les juges ont noté que des réunions ouvertes au public étaient essentielles à une « solide légitimité démocratique ». Ils ont aussi souligné que l'article 239 de la *Loi de 2001* sur les municipalités « avait pour but d'accroître la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement local en assurant l'ouverture et la transparence de l'exercice du pouvoir municipal », nous rappelle le *Guide des réunions ouvertes au public* de l'Ombudsman de l'Ontario

L'honorable Louise Charron, juge à la Cour suprême du Canada, ajoutait même à la suite de ce jugement que « la légitimité démocratique des décisions municipales ne résulte pas simplement d'élections périodiques, mais aussi d'un processus décisionnel qui est transparent, accessible au public et prescrit par la loi ».

Réunions à huis clos dans les administrations municipales

L'accès démocratique

Le mot transparence est fort populaire depuis quelque temps. Il est utilisé pas moins de 25 fois dans le fameux Livre blanc sur les municipalités publié par l'UMQ en 2012. Mais de quoi s'agit-il? La transparence est certes le caractère d'une matière qui laisse passer la lumière et à travers laquelle on peut voir distinctement les objets. Au figuré, c'est la qualité de ce qui exprime la vérité sans la transformer. C'est aussi la divulgation de l'information au public. Au niveau d'un gouvernement, la transparence signifie que les citoyens peuvent voir au travers son fonctionnement, savoir exactement ce qui se passe lorsque les fonctionnaires et les élus traitent d'affaires publiques. Un gouvernement qui n'est pas transparent est plus vulnérable à la corruption et l'influence indue lorsqu'il n'y a pas surveillance publique de la prise de décision.

C'est justement pour protéger la transparence que tous les États américains ont une forme de loi exigeant que toutes les affaires gouvernementales soient menées dans des réunions ouvertes auxquelles le public a accès. Ce sont les lois connues sous le vocable « sunshine laws » ou politiques de transparence.

La transparence est un moyen de protéger l'impartialité et l'équité, de façon à assurer le bien commun. Quand les citoyens savent ce que prépare leur gouvernement, ils ont la possibilité de s'assurer que les décisions seront équitables et protégeront le bien commun important pour le bien-être de tous.

Comme le précise le Centre Carter: la démocratie dépend de citoyens bien informés ayant accès à un éventail d'information leur permettant de participer pleinement à la vie publique, aidant à déterminer les priorités des dépenses publiques, bénéficier d'un égal accès à la justice et tenir les élus et fonctionnaires responsables. Limiter l'accès à l'information nourrit la corruption. Le secret favorise les transactions en coulisse pour favoriser les dépenses publiques dans l'intérêt d'une minorité aux dépens de la majorité. Le manque d'information nuit à la capacité des citoyens d'évaluer les décisions de leurs dirigeants et même de faire des choix judicieux à propos des individus qu'ils élisent pour les représenter. (*Access to information – a key to democracy, publié en 2002 par le Carter Center, page 5*)

Réunions à huis clos dans les administrations municipales

Une solution simple

Pour que des citoyens informés participent de façon significative à leur gouvernement ou à tout le moins comprennent le sens des gestes posés par leurs dirigeants qui concernent leurs vies quotidiennes, le processus de prise de décision de même que ses résultats doivent être menés à la vue de tous les citoyens. Les lois sur la transparence abolissant le huis clos injustifié sont conçues pour donner aux citoyens l'information nécessaire pour comprendre les décisions faites par les élus qui les représentent. Ces lois doivent s'appliquer non seulement aux organismes officiels, mais aussi aux comités qu'ils forment.

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction devrait proposer une forme d'encadrement des réunions à huis clos des différents comités oeuvrant au niveau municipal afin de favoriser une réelle transparence de tout le processus de prise de décision. Après tout, le niveau municipal est la forme de gouvernement qui est supposément la plus proche des citoyens. Quand les décisions se prennent derrière des portes closes, les municipalités s'éloignent beaucoup trop de leurs commettants, faussent le processus démocratique et favorisent la possibilité d'abus, d'irrégularités, voire de corruption.