



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

PROJET DE LOI N° 109
Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

Mémoire de la
Fédération Québécoise des Municipalités

Présenté à la
Commission sur l'aménagement du territoire

7 septembre 2010



PRÉSENTATION

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

Mission

- Promouvoir les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.

Vision

La Fédération Québécoise des Municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

Valeurs

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 1 |
| 1. APPLICATION DES CODES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DANS LES MUNICIPALITÉS | 2 |
| 1.1 Objet du projet de loi n° 109..... | 2 |
| 1.2 Contenu des codes d'éthique | 3 |
| 1.2.1 Valeurs éthiques | 3 |
| 1.2.2 Règles de déontologie | 4 |
| 1.3 Formation des élus municipaux | 7 |
| 2. MÉCANISME D'APPLICATION ET DE CONTRÔLE | 8 |
| 2.1 Processus de traitement des plaintes | 8 |
| 2.2 Processus d'enquête | 9 |
| CONCLUSION | 10 |
| RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS | 11 |

INTRODUCTION

Les deux dernières années ont été le théâtre de déclarations-chocs ébranlant l'appareil politique québécois, tant au niveau provincial que municipal et, du même coup, minant davantage la confiance des citoyens envers ceux qu'ils portent au pouvoir. Au cœur de cette profonde crise de cynisme, et qui fait d'ailleurs toujours rage actuellement dans les médias, l'éthique. En fait, toutes les définitions à ce sujet se rejoignent sur le postulat que l'éthique puise sa substance dans la morale, dans les intentions qui motivent les individus à agir d'une façon ou d'une autre. Elle concerne donc l'ensemble des dimensions sociétales, que l'on parle d'éthique économique, scientifique, religieuse, politique, etc. Incidemment, elle est aussi l'affaire du citoyen qui doit connaître les balises de la tâche de l'élu, celles qui sont à la base de son jugement éthique.

Une évidence certaine, nous traversons actuellement et collectivement un passage obligé qui nous amène à nous questionner sur les fondements de nos institutions politiques et sur la nécessité de baliser davantage nos processus démocratiques et décisionnels. Un projet de loi s'avère vraisemblablement nécessaire dans un tel contexte, pour autant que celui-ci puisse inclure toutes les dimensions de la politique ainsi que tous ceux qui s'y impliquent.

L'éthique n'est donc pas un concept nouveau issu d'une mode passagère. Au contraire, des lois encadrent depuis longtemps les comportements des élus et ces derniers savent départager les intérêts collectifs et personnels. Évidemment, les allégations des derniers mois ont contribué à créer un climat de suspicion quasi généralisé et à amplifier un désengagement politique de plus en plus préoccupant.

Pour la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM), il était indéniable qu'il faille rétablir la confiance des citoyens envers leurs élus. Elle n'a donc pas hésité à exprimer sa disponibilité afin de collaborer avec le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Laurent Lessard, et à travailler prestement à cet objectif. Ainsi, la FQM a contribué significativement aux travaux du Comité de mise en œuvre des recommandations du Rapport Gagné, en amont du projet de loi n° 109.

Les réflexions des instances de la FQM sur le sujet se sont faites d'abord à la commission permanente sur le développement communautaire, social et culturel ainsi qu'au sein du conseil d'administration. D'une façon générale, la FQM appuie le présent projet de loi en prenant soin toutefois d'émettre sept recommandations qu'elle juge essentiel de considérer pour que l'éventuelle loi permette d'atteindre les objectifs poursuivis par le gouvernement. Le présent mémoire fait donc état de la position de la FQM en regard de ce projet de loi et aborde de façon plus détaillée les aspects relevant de l'application des codes d'éthique, le contenu obligatoire, les mesures d'accompagnement des municipalités face aux nouvelles exigences issues du projet de loi et, finalement, le processus de traitement des plaintes et d'enquête.

1. APPLICATION DES CODES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DANS LES MUNICIPALITÉS

1.1 Objet du projet de loi n° 109

D'entrée de jeu, l'objet du projet de loi n° 109, tel que stipulé à l'article 1, campe fidèlement l'esprit de cette nouvelle loi :

« L'objet de la présente loi est d'assurer l'affirmation, par les membres de tout conseil d'une municipalité, des principales valeurs auxquelles ils adhèrent en matière d'éthique, de prévoir l'adoption de règles déontologiques et de déterminer des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles. »

Ce projet de loi ne modifie pas radicalement les façons de faire en matière municipale, mais il vient créer ou consolider l'appartenance à des valeurs et des règles communes devant guider tous les élus municipaux. Ainsi, à la lecture de l'article 1, on comprend que la notion d'éthique n'est pas un fait nouveau pour les élus puisque ceux-ci sont soumis à une législation qui encadre amplement leurs rôles, devoirs et responsabilités. En effet, par le biais de dispositions expresses du Code municipal du Québec et de la Loi sur les cités et villes, l'élu municipal est considéré comme un administrateur de la municipalité et, par conséquent, est régi par les règles applicables aux administrateurs de compagnies en vertu du Code civil du Québec. Ces règles sont attribuables aux limites des pouvoirs qui sont conférés aux élus et leur imposent d'agir avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale qu'ils représentent. De plus, les articles 324 à 330 du Code civil du Québec réfèrent aux autres règles, tout aussi importantes par ailleurs, telles que l'utilisation de biens de la personne morale et le conflit d'intérêts. La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM) vise aussi à encadrer le comportement des candidats politiques et élus dans le but d'assurer la probité de ceux-ci, particulièrement concernant la notion d'intérêts pécuniaires particuliers. La LERM prévoit déjà des dispositions en vertu de l'article 361 concernant la notion de conflit d'intérêt qui oblige un élu ayant directement ou indirectement un intérêt pécuniaire relatif à une question faisant l'objet d'une décision, à divulguer la nature de cet intérêt et le cas échéant, à se retirer des délibérations. Conséquemment, la FQM endosse pleinement l'objet de la future loi sur la base que celle-ci vise au premier chef à assurer l'affirmation de valeurs et de règles éthiques sans toutefois nier le fait que celles-ci existent depuis longtemps, notamment dans les lois actuelles, et qu'elles sont connues et respectées par la presque totalité des élus municipaux du Québec.

D'autre part, le projet de loi prévoit l'obligation aux municipalités d'adopter un code d'éthique et de déontologie pour les élus et un autre pour les employés. Quoique l'application diffère légèrement entre ces deux codes, cette disposition permettra néanmoins d'assurer une plus grande cohérence en regard de l'affirmation des valeurs et des règles d'éthique par tout l'appareil municipal. La FQM se réjouit donc que le gouvernement se soit rendu à ses arguments et ait opté pour une obligation plus inclusive, autant pour les élus que les employés municipaux, afin de ne pas systématiser une éthique à deux vitesses au sein du milieu municipal.

Toujours dans une approche cohérente, soulignons que les obligations du projet de loi s'appliquent, au même titre, aux municipalités régionales de comté (MRC) en distinguant celles ayant adopté un règlement visant à élire le préfet conformément à l'article 210.29.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale (L.R.Q., chapitre O-9) de celles dont le préfet est élu par ses pairs. Ainsi, les 13 MRC ayant un préfet élu au suffrage universel devront se doter d'un code d'éthique pour le préfet, auquel les élus membres du conseil ne seront pas assujettis, et d'un autre pour les employés, tel que stipulé à l'article 16 du projet de loi n° 109. Conséquemment, les membres du conseil d'une MRC dont le préfet est élu par ses pairs, seront, quant à eux, régis par le code d'éthique et de déontologie en vigueur dans leurs municipalités respectives. Pour la FQM, il apparaît évident que les MRC du Québec ne pouvaient être exclues de ces nouvelles obligations.

Parallèlement, la FQM se réjouit que le gouvernement se soit rendu à ses arguments et ait acquiescé à sa demande d'allonger les délais d'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il apparaissait fondamental pour la Fédération d'établir des conditions réalistes afin de permettre à ses municipalités membres de se conformer aux exigences du projet de loi. Il n'en demeure pas moins que plusieurs municipalités restent préoccupées en ce qui a trait à ces nouvelles obligations, car de plus en plus de responsabilités sont dévolues aux administrations municipales sans que ces dernières soient outillées davantage ou disposent de ressources financières et techniques supplémentaires. Par exemple, prenons les récentes modifications législatives en matière de gestion de contrats municipaux qui obligera, dès le 1^{er} janvier 2011, toutes les municipalités à se doter d'une politique de gestion contractuelle et à modifier leur mode de fonctionnement en ce qui a trait à la diffusion des informations relatives aux contrats octroyés par le biais du site Internet du Système électronique d'appel d'offres (SÉAO). D'après un sondage réalisé par la FQM à l'hiver 2010 auprès de 338 de ses municipalités membres, pour le compte du Groupe conseil sur l'octroi des contrats municipaux, 86 % d'entre elles ont moins de dix employés toutes classes d'emploi confondues. Face à cette évidente réalité, si l'on souhaite éviter de multiplier les coûts, la FQM recommande que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) collabore avec la Fédération afin de développer les outils adéquats permettant d'assurer la mise en œuvre du projet de loi. À ce compte, la FQM travaille déjà à accompagner ses membres et a fait, au cours de l'hiver 2010, maintes représentations auprès du gouvernement afin qu'il puisse appuyer les municipalités dans cette démarche et qu'il fournisse les leviers techniques et financiers adéquats. Sensibiliser, informer et former ses membres est au cœur de la mission de la FQM qui met à leur disposition une offre de formations diverses de haute qualité et reconnues par la Société de formation et d'éducation continue.

Recommandations

Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire collabore avec la Fédération afin de développer les outils adéquats permettant d'assurer la mise en œuvre du projet de loi.

Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire soutienne techniquement et financièrement la FQM afin qu'elle puisse offrir de la formation (modèle de code d'éthique, guide, etc.) à ses membres en plus de fournir l'accompagnement nécessaire.

1.2 Contenu des codes d'éthique

1.2.1 Valeurs éthiques

Le cynisme des dernières années qui s'est fortement ancré dans l'opinion publique face à l'ensemble de la classe politique nous amène à nous questionner comme société sur les véritables motivations à œuvrer en politique et en contrepartie, les attentes qu'ont les citoyens vis-à-vis de leurs décideurs. Bien que certains épisodes ont fait les manchettes en rapport avec de la malversation, de la collusion, voire même de la corruption, il ne fait aucun doute que la très grande majorité des 8 000 élus municipaux du Québec se dévouent entièrement et honorent leur mandat confié par la population avec intégrité et honnêteté. Dans ce contexte, la FQM déplore le fait que cette saga qui fait rage depuis l'hiver 2009 ait éclaboussé tous les élus municipaux du Québec et contribué du même coup à un climat grandissant de suspicion loin d'être toujours justifié. À cet égard, la Fédération juge indispensable que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, multiplie ses efforts afin que soient mises en œuvre des stratégies visant à valoriser davantage la tâche d'élu municipal et le rôle des municipalités auprès de la population. Comme il fut mentionné précédemment, la FQM est d'avis que l'éthique doit reposer sur des valeurs communes, partagées par tous les paliers de gouvernement, et ce, au bénéfice des citoyens.

Les valeurs énoncées dans le projet de loi n° 109 sont enchâssées dans diverses sources législatives issues des principales lois municipales. D'ailleurs, la FQM a mandaté à l'hiver 2010, soit au même moment que s'effectuaient les travaux devant mener au projet de loi n° 109, le cabinet Langlois Kronström Desjardins pour l'élaboration d'un projet de code d'éthique et de déontologie disponible pour l'ensemble de ses municipalités membres et pouvant s'appuyer sur les lois actuelles et la jurisprudence en cette matière. Le projet de code qui a été soumis à la FQM s'articule autour des mêmes valeurs éthiques. De plus, les valeurs énoncées dans le projet de loi n° 109 sont quasi identiques à celles du projet de loi n° 48 Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, déposé en mai 2009, et dont l'adoption reste à venir. Conséquemment, la FQM souhaite, dans un esprit d'uniformité et d'affirmation des valeurs éthiques communes en politique provinciale et municipale, que ces deux projets de loi soient étudiés simultanément afin de favoriser leur adoption à la même session parlementaire.

Recommandation

Que les projets de loi n° 109 et n° 48 soient étudiés simultanément afin de favoriser leur adoption à la même session parlementaire.

Voici un tableau comparatif des valeurs énoncées dans les deux projets de loi :

| Tableau comparatif des projets de loi | |
|---|---|
| Projet de loi n° 48 - Députés de l'Assemblée nationale | Projet de loi n° 109 - Élus municipaux |
| <p>Valeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> - oeuvre pour la justice sociale et contribue ainsi à améliorer les conditions sociales et économiques de tous les Québécois; - entend préserver l'intégrité de l'Assemblée nationale et de ses membres et considère l'honnêteté comme primordiale dans sa conduite; - respecte l'honneur rattaché aux fonctions de membre de l'Assemblée nationale en vue d'assurer la dignité de l'institution parlementaire québécoise et de ce qu'elle représente; - agit avec prudence dans la poursuite de l'intérêt public; - fait preuve de respect envers les autres membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens. | <p>Valeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité; - l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité; - la prudence dans la poursuite de l'intérêt public; - le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens. |

1.2.2 Règles de déontologie

Les règles de déontologie que l'on retrouve dans le projet de loi n° 109 visent à prévenir les situations de conflits d'intérêts, de favoritisme, de malversation, d'abus de confiance et, finalement, d'utilisation inappropriée des ressources de la municipalité ou de l'organisme. Plus précisément, cinq règles, telles qu'énoncées à l'article 6, paragraphes 1 à 5, doivent figurer au contenu obligatoire des codes d'éthique des municipalités. Aux yeux de la FQM, ces règles couvrent les principaux aspects de la tâche d'élu municipal et établissent clairement les balises de leurs comportements. Toutefois, la Fédération considère le paragraphe 5 de cet article, qui concerne les règles d'après-mandat, trop contraignant et détaché de la réalité des petites municipalités.

Voici la règle d'après-mandat telle que stipulée dans le projet de loi :

Art. 6 par. 5

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

5° dans les 12 mois qui suivent la fin de son mandat, d'occuper 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 indû de ses fonctions antérieures à titre de membre d'un conseil de la municipalité. »

Selon les données du MAMROT, le Québec compte tout près de 1 115 municipalités excluant les villages nordiques, cris et naskapi. Sur ce nombre, 945, soit 85 % des municipalités québécoises, ont une population inférieure à 5 000 habitants¹. Les interactions entre citoyens et élus ne sont pas les mêmes dans ces communautés que dans les municipalités plus peuplées où les rapports peuvent être souvent plus dilués, voire impersonnels. Dans une municipalité de moins de 5 000 habitants, les rapports de proximité sont éminemment plus grands et les activités se font à l'échelle humaine et sont empreintes de solidarité. C'est donc ce qui fait particulièrement la force de ces milieux. Conséquemment, il n'est pas rare qu'un conseiller ou un maire travaille pour une entreprise du milieu qui tôt ou tard peut entretenir des liens d'affaires avec la municipalité. La FQM est d'avis que le délai de grâce de 12 mois ne peut être applicable aux municipalités de petite taille considérant le nombre d'employeurs potentiels qui y est souvent beaucoup moindre que dans les villes plus peuplées.

De surcroît, la règle d'après-mandat pourrait avoir de sérieux impacts sur la relève en politique municipale. Selon les données compilées par le MAMR sur les résultats des élections municipales de 2005 (celles de 2009 n'étant toujours pas disponibles à ce jour), 52,5 % de tous les maires en élection au Québec ont été élus par acclamation et de ce nombre, 92 % l'ont été dans les municipalités de moins de 5 000 habitants. La proportion de conseillers élus par acclamation est quant à elle tout aussi préoccupante avec un pourcentage de 58,4 %. Il est donc indéniable que la démocratie municipale souffre dramatiquement d'un manque de relève. D'ailleurs, une étude réalisée par la FQM auprès de ses municipalités membres en 2004 démontre que la médiane des salaires des élus municipaux était inférieure à 7 000 \$ par année. L'étude démontre également que les élus consacraient en moyenne 17,3 heures par semaine à leur tâche ce qui représente un salaire horaire de 7 \$. Pour les 473 municipalités inférieures à 1 000 habitants, ce salaire se chiffrait en moyenne à 5,14 \$ de l'heure².

La Loi sur le traitement des élus municipaux établit le salaire annuel de ces derniers, ce qui permet d'avoir une idée sommaire de ce que peut gagner un maire en 2010. Ainsi, selon l'article 12 de cette loi, un maire d'une municipalité de 5 000 habitants et moins a droit à une rémunération minimale et supplétive de 1,110 \$ par habitant ce qui donne un salaire annuel de 5 550 \$. Une municipalité peut cependant majorer, par l'adoption d'un règlement, le salaire des élus ou du maire ou du préfet.

Présentement, mise à part l'interdiction prévue aux articles 29 à 31 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et concernant strictement les activités de lobbying, aucune disposition législative ne

¹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Répertoire des municipalités* [En ligne], <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/cgi-bin/repert1.pl?T2=&T3=&D3=&D4=%5B+Toutes+les+municipalit%E9s+%5D&D5=>

² FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Étude sur le traitement des élus municipaux-Analyse et facteurs d'influence*, Québec, octobre 2004, 37 p.

prévoit de délai de grâce empêchant un élu municipal d'occuper un poste d'administrateur ou un emploi à la suite de son mandat dans une entreprise ayant fait affaires avec la municipalité. À cet égard, le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal distinguait clairement les réalités vécues dans les petites municipalités et celles dans les grandes. Voici un passage en page 18 du rapport qui illustre bien ce constat :

« Dans ce contexte, les règles devant guider le comportement éthique après la fin de l'exercice d'un mandat municipal ne peuvent être semblables pour tous. Dans les cas des élus à temps partiel des petites municipalités, il est plus difficile d'envisager des règles trop contraignantes qui pourraient pénaliser celui qui, largement par esprit altruiste, a accepté de servir ses concitoyens. On pourra cependant s'attendre à ce que tout élu, quelle que soit la taille de sa municipalité, se comporte, après la fin de son mandat, de manière à ne pas tirer d'avantage indu de ses fonctions antérieures ni ne communiquer ou utiliser à son profit de l'information confidentielle acquise dans l'exercice de ses fonctions municipales. Ce sont là des invitations à la prudence et à la retenue qui devraient normalement suffire à fournir un encadrement adéquat et raisonnable pour la très grande majorité des élus municipaux pour la période après-mandat.

Par contre, la situation se présente différemment pour les élus des grandes villes exerçant, dans beaucoup de cas, leur mandat à temps plein et qui peuvent être amenés de façon plus fréquente à entretenir des relations d'affaires importantes avec des entreprises, être impliqués dans des négociations ou des discussions, ou encore être l'objet de pressions ou de représentations de parties intéressées à faire affaires avec la municipalité. Lorsqu'un tel contexte existe, il serait indiqué de prévoir des règles interdisant à l'élu municipal, pendant une certaine période suivant la cessation de ses fonctions, d'occuper un poste au sein du conseil d'administration d'une entreprise ou d'une entité autre que publique avec laquelle il a entretenu des liens étroits ou encore d'y occuper un poste de direction.»³

Or, les dispositions d'après-mandat prévues dans le projet de loi étendent considérablement la portée de l'interdiction, car au-delà du fait qu'elle prescrive un délai de 12 mois qui empêche un élu d'occuper un poste d'administrateur au sein d'un conseil d'administration ou de direction d'une entreprise ayant fait eu un lien direct avec la municipalité, elle élargit jusqu'à interdire à l'élu d'occuper un emploi ou toute autre fonction dans une même entreprise. Pour la FQM, cette disposition est nettement trop restrictive et, en plus de faire abstraction de l'esprit des discussions du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, elle ne tient pas compte des diverses réalités des municipalités du Québec. Dans bien des cas, des conseillers ou maires de petites municipalités occupent un emploi dans des entreprises locales, et ce, pendant leur mandat. Leur façon d'agir à titre d'élu dans ces circonstances relève de leur bon jugement et de l'application stricte des dispositions déjà existantes dans la LERM, comme il est démontré au point 1.1 du présent mémoire.

La Fédération souhaite donc que le projet de loi prévoit un mécanisme afin que l'on puisse accorder une dispense relativement à la règle d'après-mandat à tout élu municipal qui en fait la demande, et ce, tant qu'il n'aura pas été démontré que l'élu ait agi délibérément pour le compte des ses propres intérêts au cours de son mandat afin d'obtenir l'emploi en question.

³ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*, juin 2009, p.19

Recommandation

Que soit incluse au projet de loi n° 109 une disposition afin que l'on puisse accorder une dispense relativement à la règle d'après-mandat pour tout élu municipal qui en fait la demande, et ce, tant qu'il n'aura pas été démontré que l'élu a agi délibérément pour le compte de ses propres intérêts au cours de son mandat afin d'obtenir l'emploi en question.

En outre, il serait pertinent que le MAMROT rappelle à tout élu dont le mandat prend fin les règles d'après-mandat auxquelles il doit se soumettre.

1.3 Formation des élus municipaux

Le défi de l'éthique dans le milieu municipal est d'entretenir une culture de l'éthique commune à l'ensemble de la société. Les comportements qui régissent une personne détenant une charge publique reposent sur des motivations intrinsèques et des facteurs externes sur lesquels elle fondera ses intentions et ultimement ses décisions. C'est donc dire que toute personne mal informée des limites morales et administratives attribuables à son mandat pourrait être susceptible de commettre une faute éthique, n'ayant probablement pas développé suffisamment de réflexes en cette matière. À l'inverse, toute personne mal intentionnée, malgré qu'elle détienne de fins réflexes éthiques, commettra une faute condamnable. Dans ce contexte, l'élaboration d'une formation destinée aux élus municipaux doit être orientée d'abord sur le développement d'une culture de l'éthique qui tracera de façon suffisamment claire les limites raisonnables de leurs comportements. Par ailleurs, la FQM juge important que le gouvernement valorise la tâche de l'élu et informe la population des règles existantes dans les lois actuelles en matière d'éthique.

De manière plus spécifique, l'article 15 du projet loi n° 109 stipule que :

« 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. »

Pour la FQM, il va de soi que pour ancrer encore davantage une culture de l'éthique, il faut que les 8 000 élus municipaux du Québec puissent suivre une formation dont le contenu serait le même pour tous. Dans cet esprit, on comprend du projet de loi n° 109 qu'un élu qui n'a à ce jour jamais suivi une telle formation ou qui en est à son premier mandat doit assurément se conformer à cette obligation. On comprend également qu'un élu ayant déjà suivi une formation antérieurement à des mandats contigus ou non est réputé se conformer à la loi et n'est donc pas dans l'obligation de suivre à nouveau une formation en éthique. Ainsi, la FQM est en accord avec la disposition prévue à l'article 15 du projet de loi considérant la lourdeur de la tâche d'élu municipal, et ce, particulièrement en début de mandat.

Considérant la multitude d'obligations et la quantité d'information à assimiler par les élus en début de mandat, la FQM jugerait opportun que le MAMROT informe adéquatement tous les conseils municipaux des modalités liées à l'obligation de leurs membres de suivre une formation dans les six mois suivant leur assermentation.

Par ailleurs, l'article 15 manque de précision quant à la responsabilité d'une association municipale de sensibiliser, d'informer et de former ses membres. Naturellement, la FQM possède une offre de formations diverses de haute qualité et reconnues par la Société de formation et d'éducation continue, et, à ce titre, le MAMROT devrait la soutenir afin qu'elle forme ses membres.

Recommandation

Que le MAMROT informe adéquatement à la suite de chaque élection générale municipale, les conseils municipaux de l'obligation des membres concernés de suivre une formation sur l'éthique dans les six mois suivant leur assermentation.

Développer et maintenir des réflexes éthiques en matière municipale ne peut pas être seulement assuré par l'affirmation de valeurs et de règles dans un code et par une formation sommaire. Ainsi, malgré le fait que la FQM s'est opposée vivement lors des consultations préalables au projet de loi n° 109 à un répondant à l'éthique dans chaque municipalité, elle n'écarte pas toutefois la pertinence que les élus puissent bénéficier d'une telle ressource qui pourrait agir à titre d'expert conseil en matière d'éthique et qui serait assumée par le gouvernement.

Recommandation

Que le gouvernement mette gratuitement à la disposition des élus municipaux une équipe d'experts conseil en matière d'éthique.

2. MÉCANISME D'APPLICATION ET DE CONTRÔLE

2.1 Processus de traitement des plaintes

La principale préoccupation des élus membres de la FQM dans ce dossier repose sur les impacts négatifs qui pourraient provenir de plaintes abusives de la part de citoyens. Les campagnes électorales municipales donnent parfois lieu à l'émergence d'intenses rivalités au sein d'une communauté. Quelquefois, des plaintes non fondées peuvent injustement porter atteinte à la réputation de candidats ou d'élus. Cette problématique est d'autant plus dévastatrice dans les petites municipalités. Par conséquent, la FQM se réjouit que le projet de loi n° 109 tienne compte de cet aspect en prévoyant un examen préalable de chaque plainte et obligeant que chacune d'entre elles soit écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif afin d'être recevable. La FQM tient à rappeler cependant que cette étape de la procédure doit être assujettie à une confidentialité sans faille et souhaite par la même occasion que les élus soient informés sur une base constante de l'évolution du processus de la plainte dont ils font l'objet. De plus, ce processus devra se faire dans la plus grande transparence qui soit, particulièrement concernant les enquêtes entreprises par la Commission municipale du Québec qui, de par sa mission, est guidée par des valeurs d'impartialité, d'indépendance et d'objectivité. La FQM est donc en accord avec les mesures proposées par le projet de loi concernant le processus de traitement des plaintes.

Recommandation

La FQM donne son accord sur le processus de traitement des plaintes et insiste sur l'importance que cette étape de la procédure soit assujettie à une confidentialité sans faille et, par la même occasion, que les élus soient informés sur une base constante de l'évolution du processus de la plainte dont ils font l'objet.

2.2 Processus d'enquête

Concernant le processus d'enquête prévu aux articles 23 à 30 du projet de loi, la FQM reçoit avec ouverture la décision de confier ce mandat à la Commission municipale du Québec qui, de par ses compétences, constitue le seul organisme gouvernemental indépendant voué exclusivement au domaine municipal.

CONCLUSION

La FQM a la ferme conviction que la très vaste majorité des élus municipaux agit dans un esprit de probité et d'intégrité. Le Québec, fort de la diversité de ses 1 115 municipalités, doit préserver l'intégrité démocratique au cœur de ces collectivités. D'autant plus que près de 85 % d'entre elles comptent moins de 5 000 habitants et que les rapports entre citoyens et élus sont à échelle humaine et engendrent souvent un fort dynamisme local et un lien de proximité entre les individus. Or, le présent contexte médiatique, donnant très mauvaise presse à l'ensemble de la classe politique, nourrit un cynisme bien ancré qui mène, en partie, à un désengagement de la population envers les institutions démocratiques.

La FQM souhaite ainsi préserver la confiance des citoyens envers les 7 000 élus municipaux qu'elle représente et appuie, non sans émettre de pertinentes recommandations, le projet de loi n° 109. Malgré de nouvelles exigences, soit d'adopter un code d'éthique dans chaque municipalité ainsi qu'une obligation de suivre une formation sur l'éthique pour tous les élus, la FQM voit dans ce projet de loi une occasion d'affirmer collectivement les valeurs qui doivent régir les comportements des élus. Cette affirmation doit être renouvelée au fil du temps et se fondre dans une culture éthique commune partagée par l'ensemble de la société québécoise.

Dans un esprit d'ouverture et de collaboration, la FQM souhaite que le gouvernement assume ses responsabilités et mette à la disposition des municipalités les leviers techniques et financiers qui seront nécessaires à l'application de la future loi. Si le projet de loi est adopté, nous aurons à relever ensemble le défi d'affirmer nos valeurs dans 1 115 codes d'éthique et de former plus de 8 000 élus municipaux. La FQM continuera ses représentations auprès du gouvernement afin de doter ses municipalités et MRC membres des outils adéquats dont elles auront besoin pour satisfaire aux nouvelles exigences.

En terminant, la Fédération souhaite rappeler toute l'importance que l'ensemble de la classe politique du Québec soit régie prochainement par des valeurs et des règles éthiques similaires. Ainsi, comme elle le soutient depuis longtemps, les élus du Québec ont d'abord en commun de représenter les citoyens et, à ce compte, ils devraient fonder leur comportement sur des bases convergentes peu importe la sphère dans laquelle ils évoluent.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire collabore avec la Fédération afin de développer les outils adéquats permettant d'assurer la mise en œuvre du projet de loi.
- Que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire soutienne techniquement et financièrement la FQM afin qu'elle puisse offrir de la formation (modèle de code d'éthique, guide, etc.) à ses membres en plus de fournir l'accompagnement nécessaire.
- Que les projets de loi n° 109 et n° 48 soient étudiés simultanément afin de favoriser leur adoption à la même session parlementaire.
- Que soit incluse au projet de loi n° 109 une disposition afin que l'on puisse accorder une dispense relativement à la règle d'après-mandat pour tout élu municipal qui en fait la demande, et ce, tant qu'il n'aura pas été démontré que l'élu a agit délibérément pour le compte de ses propres intérêts au cours de son mandat afin d'obtenir l'emploi en question.
- Que le MAMROT informe adéquatement à la suite de chaque élection générale municipale, les conseils municipaux de l'obligation des membres concernés de suivre une formation sur l'éthique dans les six mois suivant leur assermentation.
- Que le gouvernement mette gratuitement à la disposition des élus municipaux une équipe d'experts conseil en matière d'éthique.
- La FQM donne son accord sur le processus de traitement des plaintes et insiste sur l'importance que cette étape de la procédure soit assujettie à une confidentialité sans faille et, par la même occasion, que les élus soient informés sur une base constante de l'évolution du processus de la plainte dont ils font l'objet.

BIBLIOGRAPHIE

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Étude sur le traitement des élus municipaux-Analyse et facteurs d'influence*, octobre 2004, 37 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Résultats du sondage effectué par la Fédération Québécoise des Municipalités auprès de ses municipalités et MRC membres sur l'attribution de contrats municipaux*, 2010, 10 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*, juin 2009, 34 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Répertoire des municipalités* [En ligne] [www.mamrot.gouv.qc.ca/cgi-bin/repert1.pl?T2=&T3=&D3=&D4=%5B+Toutes+les+municipalit%E9s+%5D&D5=]

QUÉBEC. *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités : LRQ, chapitre E-2.2, à jour au 1^{er} août 2010*, [Québec] Éditeur officiel du Québec

QUÉBEC. *Loi sur l'organisation territoriale municipale : LRQ, chapitre O-9, à jour au 1^{er} août 2010*, [Québec] Éditeur officiel du Québec

QUÉBEC. *Projet de loi n^o 109 Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, [Québec] Éditeur officiel du Québec, 2010

QUÉBEC. *Projet de loi n^o 48 Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, [Québec] Éditeur officiel du Québec, 2010

QUÉBEC. *Code municipal du Québec : LRQ, chapitre C-27.1, à jour au 1^{er} août 2010*, [Québec] Éditeur officiel du Québec

QUÉBEC. *Code civil du Québec, à jour au 1^{er} août 2010*, [Québec] Éditeur officiel du Québec