

Commission permanente sur l'inspecteur général

Commentaires et recommandations faisant suite au mandat reçu du conseil municipal (CM16 1192) portant sur l'élargissement du mandat du Bureau de l'inspecteur général

Rapport déposé au conseil municipal
le 27 mars 2017

Service du greffe

Division des élections, du soutien aux commissions et de la réglementation
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission permanente sur l'inspecteur général

Présidente

*Mme Lorraine Pagé
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville*

Vice-présidents

*M. Richard Bergeron
Arrondissement de Ville-Marie*

*M. Benoit Dorais
Arrondissement Le Sud-Ouest*

*Mme Erika Duchesne
Arrondissement de Rosemont – La Petite-
Patrie*

*M. Edgar Rouleau
Cité de Dorval*

Membres

*Mme Manon Barbe
Arrondissement de LaSalle*

*M. Éric Alan Caldwell
Arrondissement de Mercier – Hochelaga-
Maisonneuve*

*Mme Manon Gauthier
Arrondissement de Verdun*

*M. Jean-Marc Gibeau
Arrondissement de Montréal-Nord*

*M. Beny Masella
Ville de Montréal-Ouest*

*Mme Marie-Andrée Mauger
Arrondissement de Verdun*

*Mme Lili-Anne Tremblay
Arrondissement de Saint-Léonard*

Montréal, le 27 mars 2017

M. Denis Coderre
Maire de Montréal
Membres du conseil municipal
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément au règlement 14-013 et au mandat reçu du conseil municipal le 24 octobre 2016, la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer au conseil municipal ses commentaires et recommandations faisant suite au mandat reçu du conseil municipal d'étudier la motion de la troisième opposition pour l'élargissement du mandat du Bureau de l'inspecteur général.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

(ORIGINAL SIGNÉ)

Lorraine Pagé
Présidente

Pierre G. Laporte
Secrétaire recherchiste

MISE EN CONTEXTE

Le 24 octobre 2016, le conseil municipal a mandaté la Commission permanente sur l'inspecteur général d'étudier la «Motion de la troisième opposition pour l'élargissement du Bureau de l'inspecteur général» (CM16 1192).

La Commission a procédé à l'étude de cette motion lors de séances de travail les 3 novembre et 1^{er} décembre 2016, ainsi que les 19 janvier et 2 mars 2017. Pour ce faire, elle a rencontré dans un premier temps l'inspecteur général, Me Denis Gallant ainsi que des membres de son personnel. Elle a poursuivi en échangeant avec des représentants du Service de la mise en valeur du territoire, du Service des affaires juridiques et du Service du Contrôleur général.

Les membres de la Commission ont, par la suite, poursuivi leur analyse et convenu des recommandations consignées au présent rapport.

LA MOTION DE LA TROISIÈME OPPOSITION POUR L'ÉLARGISSEMENT DU MANDAT DU BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Voici le texte de la résolution CM16 1192 pour laquelle la Commission a été mandatée :

«Attendu que la Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal est entrée en vigueur le 13 juin 2014;

Attendu qu'à la suite de l'adoption de la Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal, la Charte de la Ville de Montréal fut modifiée et l'inspecteur général obtint en conséquence ses pouvoirs actuels;

Attendu que l'inspecteur général a pour mandat de surveiller les processus de passation de contrats et l'exécution de ceux-ci par la Ville de Montréal et de toute personne morale qui lui est liée, telles que la Société de transport de Montréal (STM), la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) et la Société du parc Jean-Drapeau (SPJD);

Attendu que l'inspecteur général peut annuler tout processus de passation d'un contrat de la Ville ou de toute personne morale qui lui est liée, résilier tout contrat de la Ville ou de cette personne morale ou suspendre l'exécution d'un tel contrat selon certaines conditions établies par la loi;

Attendu que malgré ce pouvoir d'annuler, de résilier ou de suspendre un contrat, la décision de l'inspecteur général peut toutefois être renversée par le conseil concerné de la Ville ou par le conseil de la Ville qui est compétent à l'égard du mandat de la personne morale qui est liée à la Ville;

Attendu que les problèmes de corruption et de collusion ne se limitent pas au processus d'octroi de contrats, mais que le potentiel de gain financier relié au développement immobilier met à risque les processus de changement de zonage;

que le conseil municipal mandate la Commission permanente sur l'inspecteur général d'étudier la pertinence et la possibilité d'une modification de la Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal dans le but d'élargir son mandat afin d'inclure les processus de changement de zonage et les situations de conflit d'intérêts d'élus, d'employés et d'anciens employés de la Ville. »

LE POINT DE VUE DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Essentiellement, l'inspecteur général, Me Denis Gallant, s'est dit favorable à l'élargissement de son mandat aux processus de changement de zonage. Il a souligné à la Commission qu'il conviendrait d'ajouter aux processus de changement de zonage le recours à l'un des outils dérogatoires présents dans les règlements d'urbanisme, notamment :

- les dérogations mineures;
- les usages conditionnels;
- les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI);
- les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA).

Pour le Bureau de l'inspecteur général (BIG), les problèmes de corruption ou de collusion et les gains potentiels liés au développement immobilier ne se limitent pas aux seuls changements de zonage.

Dans tous les cas, il y a exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui devrait faire l'objet d'une surveillance par un organisme indépendant, selon le BIG, afin d'éviter que les processus ne soient détournés de leur objectif premier.

Présentement, aucune instance indépendante n'est saisie de la surveillance de ces processus. Me Gallant est d'avis que le BIG a la capacité opérationnelle de mener ce type d'enquête et est l'entité la plus à même de remplir un tel mandat. Il rappelle cependant que la *Charte de la Ville de Montréal* devrait être modifiée en conséquence, si le conseil municipal décidait d'adopter la motion de la troisième opposition, afin d'inclure les processus de changement de zonage et le recours aux outils dérogatoires d'urbanisme aux champs d'intervention du BIG.

Si le mandat du BIG était élargi, il serait essentiel de définir son cadre d'action en fonction des impératifs particuliers du processus de changement de zonage et des recours aux outils dérogatoires présents dans les règlements d'urbanisme. En effet, l'approche d'enquête et d'analyse à partir de dénonciations ou de signalements pourrait être utilisée, mais dans un contexte différent de celui du processus d'octroi et de gestion de contrats.

En ce qui a trait au mandat relatif aux conflits d'intérêt d'élus et d'employés de la Ville, Me Gallant s'est montré beaucoup plus réticent. Il a rappelé que l'inspecteur général est indépendant, qu'il ne participe aucunement aux affaires courantes de la Ville et ne fait pas partie de sa structure. Il peut traiter de situations de conflits d'intérêts lorsqu'elles influencent indûment les processus de passation et de gestion de contrats. Advenant l'élargissement du mandat du BIG aux changements de zonage et au recours aux outils

dérogatoires, il pourrait aussi traiter les situations de conflits d'intérêt relatives à ces dossiers.

Mais l'élargissement du mandat du BIG à l'ensemble des situations de conflits d'intérêt pourrait, de son point de vue, mettre en péril sa mission même, alors qu'il se doit de garder tout le recul nécessaire à l'égard de la Ville dans le cadre de sa mission, pour être en mesure de critiquer, lorsqu'il le juge nécessaire, les positions prises par l'administration municipale.

L'inspecteur général considère que le contrôleur général de la Ville pourrait être mieux placé que lui pour exercer la compétence sur les situations de conflits d'intérêt d'élus, d'employés et d'anciens d'employés de la Ville.

D'un point de vue opérationnel, l'inspecteur général a expliqué qu'il procéderait, pour ses éventuels nouveaux mandats, de la même manière que pour les contrats en tenant compte des signalements et des dénonciations reçues et en procédant à des enquêtes. Évidemment, le BIG se donnerait des priorités à l'interne, compte tenu des ressources à sa disposition.

LE POINT DE VUE DES SERVICES MUNICIPAUX

Le Service de la mise en valeur du territoire

Le représentant du Service de la mise en valeur du territoire a d'abord rappelé que l'intention derrière la motion déposée au conseil était intéressante. Il a souligné que plusieurs actes, comme les changements de zonage, les PPCMOI, les projets en vertu de l'article 89 de la *Charte de la Ville de Montréal* et autres, suivaient une voie discrétionnaire avec un potentiel de corruption dans tous les cas. Selon lui, il y a donc des maillons faibles dans le processus qui peuvent mener à des jeux d'influence.

Il a souligné avoir déjà collaboré avec le Contrôleur général dans certains dossiers et a été satisfait des gestes posés. Il a ajouté aussi que le Contrôleur général avait la possibilité d'accéder à tous les outils des employés (ordinateurs, téléphones, etc.) lors de ses enquêtes.

Il ne voit pas la nécessité de donner un rôle supplémentaire à l'inspecteur général. Pour lui, les interventions du BIG dans ce type de dossiers pourraient avoir pour effet de ralentir des projets majeurs.

Il a été appelé à échanger avec les membres de la Commission et a souligné que la composition et le fonctionnement des comités consultatifs d'urbanisme (CCU) était très variable d'un arrondissement à l'autre et qu'une réflexion sur cette question pourrait être utile.

Le Service des affaires juridiques

Le représentant du Service des affaires juridiques, a reconnu d'entrée de jeu qu'il y avait une préoccupation légitime quant aux questions d'influence dans les processus de

changement de zonage, notamment. Il serait, selon lui, souhaitable que le gouvernement du Québec réfléchisse plus largement sur la question.

Il n'est pas contre l'idée de donner des compétences supplémentaires au BIG, mais est d'avis qu'il faut réfléchir face à la juxtaposition éventuelle de plusieurs juridictions : UPAC, Commissaire au lobbysme, Commission municipale, etc. Il y a des outils qui existent actuellement et il conviendrait de se demander quel serait l'effet de nouveaux chevauchements.

Enfin, pour lui, l'ajout de nouvelles compétences pour le BIG entraînerait inévitablement une réflexion sur ses besoins et ses ressources. De même, le BIG pourrait se retrouver dans une situation où il interviendrait dans les compétences de plusieurs organismes.

Le Bureau du Contrôleur général

Le représentant du Service du Contrôleur général a d'abord rappelé les principales dispositions de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* et les divers mécanismes d'application qui y sont prévus.

Il a présenté ensuite les grandes lignes du Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement et du Code de conduite des employés de la Ville de Montréal.

Il a aussi souligné les distinctions entre les rôles de l'Inspecteur général et du Contrôleur général.

Il a expliqué le rôle de la Commission municipale du Québec qui peut imposer des sanctions à tout membre d'un conseil d'une municipalité qui a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable. Ces sanctions peuvent aller de la simple réprimande à la suspension pour une période d'au plus 90 jours.

Il a enfin souligné que le BIG, en tant que gestionnaire de la ligne éthique, recevait les dénonciations et autres plaintes portant sur des employés municipaux et les transmettait au Bureau du Contrôleur général, qui a pleine compétence en ce qui a trait au personnel de la Ville.

Pour lui, il y a suffisamment d'instances en place pour répondre aux problèmes et les responsabilités de chacune des instances sont claires.

L'ANALYSE DE LA COMMISSION

Le BIG est un organisme de surveillance indépendant qui s'est imposé dans la vie municipale montréalaise au cours des trois dernières années et qui jouit d'une excellente réputation auprès des élus municipaux.

Les processus de changement de zonage ou le recours aux outils dérogatoires présents dans les règlements d'urbanisme sont susceptibles de faire l'objet de manœuvres

dolosives semblables à celles que l'on peut retrouver dans les processus d'adjudication et d'exécution des contrats. En effet, les enjeux sont tels que la corruption, la collusion ou le trafic d'influence peuvent être au rendez-vous. Comme il est indiqué dans les «attendus» de la motion déposée au conseil municipal par la troisième opposition, le potentiel de gain financier lié au développement immobilier peut mettre à risque les processus de changement de zonage.

Pour la Commission, le BIG a fait ses preuves par ses enquêtes et ses rapports portant sur l'adjudication et l'exécution des contrats. De plus, sa reddition de comptes publique est largement appréciée des élus.

La Commission est bien consciente que l'élargissement du mandat du BIG suppose un long processus de représentation auprès des instances gouvernementales et des modifications à la *Charte de la Ville de Montréal*. Elle considère cependant que le jeu en vaut la chandelle.

Par ailleurs, la Commission a pu constater de grandes disparités dans la composition des CCU d'un arrondissement à l'autre. Lors des échanges avec le directeur du Service de la mise en valeur du territoire, il est ressorti clairement que certaines lignes directrices gagneraient à être établies, dans le respect, de la loi et des règlements, pour favoriser une certaine homogénéité dans la composition de ces comités dont l'importance n'a pas à être démontrée.

En ce qui a trait aux conflits d'intérêt d'élus, d'employés et d'anciens employés de la Ville, la situation n'est pas aussi évidente. Le BIG n'est pas en accord pour qu'on élargisse son mandat dans cette direction et la Commission partage ce point de vue.

Les questions de conflits d'intérêts sont intimement liées à la gestion des élus et des employés par la Ville et supposent la prise de mesures disciplinaires, en conformité avec les codes de conduite et d'éthique en place et les contrats d'emploi applicables. Astreindre le BIG à appliquer des mesures disciplinaires liées à des codes d'éthique ou des contrats de travail placerait l'inspecteur général en contradiction avec son rôle de surveillance et avec les garanties d'indépendance qu'il doit apporter à son mandat.

En ce qui a trait aux questions d'éthique et de conflits d'intérêts touchant les employés, on doit considérer que le Service du contrôleur général est l'instance appropriée, compte tenu de la nature de son mandat et de ses activités, comme l'a démontré le Contrôleur général l'a démontré aux membres de la Commission.

Reste la question des conflits d'intérêts d'élus. Le Service du Contrôleur général et le Service des affaires juridiques ont abondé dans le même sens : l'instance compétente pour traiter des questions de conflits d'intérêts des élus est la Commission municipale du Québec (CMQ).

Pour les membres de la Commission, la CMQ n'est pas une instance efficace, du moins pour les questions d'éthique et de conflit d'intérêts des élus montréalais. Ils croient qu'une intervention de la Ville de Montréal invitant le gouvernement du Québec à développer une solution pratique et efficace en ce qui a trait aux questions éthiques chez les élus municipaux pourrait être déterminante.

LES AUTRES MODIFICATIONS AU MANDAT DEMANDÉES OU SOUHAITÉES PAR L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Pour la Commission, la motion présentée par la troisième opposition, parce qu'elle propose l'élargissement du mandat du BIG, offre l'occasion de se pencher sur les demandes du BIG et sur les remarques ponctuelles que l'on retrouve dans ses rapports quant aux limites de ses compétences. En effet, il n'est pas rare de lire dans les rapports du BIG que l'inspecteur général n'aurait pas hésité à résilier un contrat ou à annuler un processus de passation de contrat s'il en avait eu le pouvoir.

La Commission comprend que l'inspecteur général souhaiterait avoir plus de pouvoir pour annuler des processus ou résilier des contrats, notamment dans les cas où il observe le non-respect d'une disposition légale liée au processus de passation de contrats ou encore quand il constate qu'un appel d'offres est dirigé.

Le BIG a maintenant trois ans d'existence. Pour la Commission, le moment est propice à une révision des mandats et des pouvoirs de cette jeune institution, mais cela ne devrait pas se faire à la pièce. Il conviendrait de regrouper les diverses demandes ponctuelles du BIG visant des changements à la *Charte de la Ville de Montréal* ou à d'autres lois et règlements et permettre à la Commission de donner son avis aux conseils municipal et d'agglomération sur ces demandes.

LES RECOMMANDATIONS

La Commission remercie les représentants du Bureau de l'inspecteur général, du Service de la mise en valeur du territoire, du Service des affaires juridiques et du Service du Contrôleur général pour leurs observations et leurs commentaires qui ont enrichi la réflexion des commissaires.

La Commission soumet les recommandations au conseil municipal :

CONSIDÉRANT la motion de la troisième opposition pour l'élargissement du mandat du Bureau de l'inspecteur général déposée au conseil municipal lors de sa séance du 24 octobre 2016;

CONSIDÉRANT le mandat donné à la Commission permanente sur l'inspecteur général par le conseil municipal lors de sa séance du 24 octobre 2016;

CONSIDÉRANT les commentaires et les observations du Bureau de l'inspecteur général, du Contrôleur général, du Service des affaires juridiques et du Service de la mise en valeur du territoire;

CONSIDÉRANT que les processus de changement de zonage sont à risque d'être entachés du même type de stratagèmes que l'on retrouve dans les processus de passation et d'exécution des contrats;

R-1

La Commission recommande l'élargissement du mandat de l'inspecteur général de la Ville de Montréal aux questions liées aux changements de zonage et aux projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) et invite l'Administration à faire les représentations appropriées auprès des instances gouvernementales.

CONSIDÉRANT le mandat actuel du Contrôleur général;

R-2

La Commission recommande le maintien de la compétence du Bureau du Contrôleur général pour toutes les questions liées à l'éthique et aux conflits d'intérêts des employés de la Ville de Montréal.

CONSIDÉRANT le mandat et le fonctionnement de la Commission municipale du Québec;

CONSIDÉRANT l'importance pour la Ville de Montréal d'avoir accès à un outil efficace en matière d'éthique des élus;

R-3

La Commission recommande que l'Administration revendique auprès du gouvernement du Québec la mise en place d'une structure pratique et efficace en matière de questions d'éthique et de conflits d'intérêts chez les élus municipaux.

CONSIDÉRANT les disparités observables dans les arrondissements montréalais en ce qui a trait à la composition et au fonctionnement des comités consultatifs d'urbanisme (CCU);

R-4

La Commission recommande que le conseil municipal mandate la Commission permanente sur le développement économique et urbain et l'habitation pour qu'elle se penche sur le fonctionnement et la composition des comités consultatifs d'urbanisme et propose des orientations sur ces questions au conseil municipal et aux arrondissements.

CONSIDÉRANT les commentaires ponctuels dans les rapports de l'inspecteur général sur les limites de son mandat, notamment en ce qui a trait au pouvoir de résilier un contrat ou d'annuler un processus de passation d'un contrat;

R-5

La Commission recommande que l'inspecteur général regroupe les diverses modifications législatives ou réglementaires qu'il souhaite voir apporter à son mandat et les lui présentent dans le cadre d'une séance de travail. La Commission pourra, par la suite, faire les recommandations qu'elle jugera appropriées aux conseils municipal et d'agglomération.