

Commission de la présidence du conseil

Mandat CM13 0859

***L'octroi de l'allocation de transition :
des options à considérer***

Rapport et recommandations

Rapport déposé au conseil municipal
Le 26 octobre 2015

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 :

Président

*M. Frantz Benjamin
Arrondissement de Villeray–St-Michel–
Parc-Extension*

Vice-présidents

*M. François Limoges
Arrondissement de Rosemont–La Petite-
Patrie*

*M. Francesco Miele
Arrondissement de Saint-Laurent*

Membres

*Mme Catherine Clément-Talbot
Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro*

*Mme Mary Deros
Arrondissement de Villeray–St-Michel–
Parc-Extension*

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

*Mme Andrée Hénault
Arrondissement d'Anjou*

*M. Normand Marinacci
Arrondissement de l'Île-Bizard–Sainte-
Geneviève*

*M. Craig Sauvé
Arrondissement Le Sud-Ouest*

Montréal, le 26 octobre 2015

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

Monsieur le Maire,

Conformément à la résolution du conseil municipal CM13 0859, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission de la présidence du conseil, le rapport de la commission traitant de l'octroi de l'allocation de transition.

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

(ORIGINAL SIGNÉ)

Frantz Benjamin
Président

(ORIGINAL SIGNÉ)

Nicole Paquette
Secrétaire recherchiste

Table des matières

Introduction	4
Résolution CM13 0859.....	4
Méthodologie	4
Analyse de la commission.....	4
Encadrement légal	5
Loi sur le traitement des élus municipaux.....	5
Règlement sur le traitement des membres du conseil.....	6
Résolution du comité exécutif	6
Rapport et recommandations de la commission - 2012	6
Réponse et actions du comité exécutif	7
Projet de loi 33 - Loi modifiant la <i>Loi sur les conditions de travail et de retraite des membres de l'Assemblée nationale</i>	7
Conclusion	9
Recommandations	9

Introduction

La Commission de la présidence du conseil s'est intéressée, en 2012, à l'octroi de l'allocation de transition, plus spécifiquement à la question de la double rémunération. C'est après avoir lui avoir confié le mandat d'élaborer le Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement que le conseil municipal, à son assemblée du 21 novembre 2011, a mandaté la commission afin que celle-ci étudie la question de la double rémunération, soit la situation où des élus municipaux qui cessent d'être membres du conseil après l'avoir été durant les 24 mois qui précèdent la fin du mandat perçoivent l'allocation de transition tout en occupant une fonction rémunérée au sein de l'appareil municipal montréalais ou d'une organisation paramunicipale de la Ville de Montréal, et ce, peu importe la fonction.

La commission a déposé au conseil son rapport portant sur la question de la double rémunération ainsi que sur la durée de la période d'après-mandat applicable aux membres du comité exécutif le 14 mai 2012.

Résolution CM13 0859

À son assemblée du 26 août 2013, le conseil municipal mandatait la Commission de la présidence du conseil pour étudier la motion suivante proposée par Mme Cindy Leclerc et appuyée par Mme Louise Harel, à l'époque conseillères membres de l'opposition officielle :

« Que le conseil municipal recommande à l'Assemblée nationale du Québec : de modifier la Loi sur le traitement des élus municipaux, de manière à ce que le conseil de la Ville de Montréal puisse abolir le versement d'une allocation de transition à un élu municipal qui quitte sa charge avant l'échéance de son mandat, sauf sous certaines conditions. »

Après discussion, le conseil a adopté à l'unanimité la motion en y ajoutant le paragraphe suivant :

« Que le conseil municipal recommande : que la Commission de la présidence soit chargée d'examiner les conditions et les modalités d'application en vertu desquelles une telle allocation serait versée ».

Méthodologie

Afin de mener à bien son mandat, la commission a pris connaissance du rapport de la Commission de la présidence intitulé Allocation de transition : les enjeux liés à la double rémunération et période d'après-mandat applicable aux membres du comité exécutif déposé au conseil du 14 mai 2012; de la réponse du comité exécutif à ce rapport déposée au conseil du 27 mai 2013 (CM13 0366); de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (RLRQ, chapitre T-11.001); du *Règlement sur le traitement des membres du conseil* (02-039) et du projet de loi 33 – *Loi modifiant la Loi sur les conditions de travail et de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (RLRQ, chapitre C-52.1) présenté en 2013 par M. Bernard Drainville, à l'époque ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne.

La commission a consacré trois séances de travail à ce dossier.

Analyse de la commission

Dans la première partie de cette section, la commission tient à rappeler l'encadrement légal entourant l'octroi de l'allocation de transition. La deuxième portera sur les recommandations de la commission déposées au conseil en 2012. La troisième partie fera état de la réponse du comité exécutif aux recommandations de la commission et soulignera les actions mises en œuvre par celui-ci. Enfin, la quatrième sera consacrée au projet de loi 33 visant à modifier les règles relatives à l'octroi de cette allocation.

Encadrement légal

Loi sur le traitement des élus municipaux

La *Loi sur le traitement des élus municipaux* (RLRQ, chapitre T-11.001, articles 30 et 31)¹ permet aux municipalités du Québec de verser une allocation de transition aux personnes qui cessent d'être membres du conseil.

L'allocation de transition vise à compenser la perte de revenus encourue par les élus défaits lors d'une élection ou se retirant de la vie politique. Les élus n'étant pas admissibles à l'assurance-emploi, l'allocation de transition leur assure un revenu pour une période donnée afin qu'ils puissent réintégrer, le cas échéant, le marché du travail.

La loi prévoit une allocation de transition dont le versement n'est pas obligatoire selon l'article 31 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (RLRQ, chapitre T-11.001). En effet, la loi prévoit qu'une municipalité peut choisir de ne pas verser l'allocation de transition, ou de la verser au maire ou, dans le cas d'une municipalité de 20 000 habitants et plus, de la verser à toute personne qui cesse d'être membre du conseil après l'avoir été pendant au moins les 24 mois qui précèdent la fin de son mandat. Le conseil municipal de Montréal a décidé que toute personne qui cesse d'être membre du conseil après l'avoir été pendant au moins les 24 mois qui précèdent la fin de son mandat recevrait une allocation de transition. Il a conséquemment adopté le *Règlement sur le traitement des membres du conseil* (02-039). Le calcul du montant de l'allocation est prévu par la loi. Cependant, le conseil a le pouvoir d'inclure ou non les rémunérations additionnelles, de déterminer les modalités de paiement ainsi que le nombre de versements. Par règlement, le conseil a décidé d'inclure les rémunérations additionnelles.

Il est à noter qu'il n'est pas possible d'associer des conditions au versement de l'allocation de transition puisque la loi prévoit qu'elle soit versée à tous les élus. Dans ce contexte, il n'est pas possible d'imposer des conditions par règlement, le seul pouvoir de la Ville étant d'inclure ou non les rémunérations additionnelles. Par ailleurs, la loi prévoit que l'allocation de transition n'est pas versée aux membres du conseil qui sont réélus :

31. *Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, prévoir qu'elle verse une allocation de transition à toute personne qui cesse d'occuper le poste de préfet élu conformément à l'article 210.29.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale (chapitre O-9) ou de maire après l'avoir occupé pendant au moins les 24 mois qui précèdent la fin de son mandat.*

Le conseil d'une municipalité locale de 20 000 habitants et plus peut, par règlement, prévoir que l'allocation de transition est versée à toute personne qui cesse d'être membre du conseil après l'avoir été pendant au moins les 24 mois qui précèdent la fin de son mandat.

Le montant de l'allocation est égal au produit obtenu lorsqu'on multiplie par le nombre d'années complètes pendant lesquelles la personne a occupé le poste de préfet ou de maire ou, selon le cas, a été membre du conseil le montant de sa rémunération trimestrielle à la date de la fin de son mandat; le montant de l'allocation est accru de la fraction de la rémunération trimestrielle qui est proportionnelle à la fraction d'année pendant laquelle la personne a occupé le poste de préfet ou de maire ou, selon le cas, a été membre du conseil en sus des années complètes. Le montant de l'allocation ne peut excéder quatre fois celui de la rémunération trimestrielle de la personne à la date de la fin de son mandat.

Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, prévoir que la rémunération comprend, aux fins de l'établissement du montant de l'allocation de transition, la rémunération que verse à ses membres un organisme mandataire de la municipalité ou un organisme supramunicipal.

Le conseil fixe les modalités du versement de l'allocation. Il peut déléguer ce pouvoir au comité exécutif.

Les articles 7 à 10 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à un règlement prévu au présent article.

¹ [Loi sur le traitement des élus municipaux](#)

31.1. Pour l'application des articles 30.1 et 31, une personne ne cesse pas d'être membre du conseil de la municipalité à l'expiration de son mandat lorsqu'elle est élue membre du conseil lors de l'élection après laquelle survient cette expiration et qu'elle prête dans le délai prévu le serment requis de toute personne élue.

Règlement sur le traitement des membres du conseil

Conformément à la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, la Ville de Montréal a adopté le *Règlement sur le traitement des membres du conseil* (02-039)² en vigueur depuis le 15 novembre 2001. Le règlement précise, à l'article 6, quelles sont les personnes susceptibles de recevoir une allocation de transition et spécifie, à l'article 7, que les modalités de versement de l'allocation sont déterminées par le comité exécutif :

6. Une allocation de transition est versée à toute personne qui cesse d'être membre du conseil ou membre d'un conseil d'arrondissement après l'avoir été pendant au moins les 24 mois qui précèdent la fin de son mandat.

Aux fins de l'établissement du montant de l'allocation de transition, la rémunération comprend toutes les rémunérations qui étaient versées à cette personne par un organisme mandataire de la Ville ou un organisme supramunicipal.

7. Le comité exécutif détermine les modalités de versement des allocations de transition, des rémunérations prévues au présent règlement et des allocations de dépenses.

Résolution du comité exécutif

À sa séance du 15 février 2006, le comité exécutif a adopté les modalités de versement de l'allocation de transition. Le comité exécutif a ainsi résolu « *d'établir, conformément à la Loi sur le traitement des élus municipaux (RLRQ, chapitre T-11.001) et au Règlement sur le traitement des membres du conseil (02-039, modifié) que le paiement de l'allocation de transition aux membres d'un conseil soit effectué en un seul versement, dans les 90 jours de la fin du mandat des élus y ayant droit.* » (résolution CE06 0199). Ces modalités seront revues en 2013 suite aux recommandations de la commission.

Rapport et recommandations de la Commission de la présidence du conseil – 2012

Préoccupée par le fait que des membres du conseil défaits lors de l'élection générale tenue en 2009 ou ne s'étant pas portés candidats obtiennent par la suite des postes au sein de l'administration municipale et dans le but de remédier à cette situation, la commission proposait quatre recommandations dans son rapport déposé au conseil le 14 mai 2012.

R-1

Que le conseil municipal demande au comité exécutif de modifier, par résolution, les modalités de versement de l'allocation de transition de manière à ce que les versements soient dorénavant effectués aux deux semaines durant une année débutant dans un délai de 90 jours après la fin du mandat, soit 26 versements durant la période de référence du versement de l'allocation de transition qui correspond à la durée de la période d'après-mandat prévue par la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (RLRQ, c. E-15.1.0.1) et au *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* (11-031).

R-2

Que le conseil municipal demande au Bureau de la présidence du conseil de sensibiliser les partis politiques qui forment le conseil afin que ces derniers incitent les candidats défaits ou ceux retirés de la vie politique, qui occupent une fonction rémunérée à même le budget de la Ville ou d'une de ses sociétés paramunicipales, à renoncer à l'allocation de transition dès leur entrée en fonction s'ils y ont droit, et ce, dans le but d'éviter la double rémunération. La commission suggère un rappel aux partis et aux membres du conseil dès le début de la

² [Règlement sur le traitement des membres du conseil](#)

campagne électorale et un second après la tenue de l'élection.

R-3

Que le conseil municipal invite le comité exécutif à faire des représentations auprès du gouvernement du Québec afin que celui-ci clarifie les règles entourant l'application du versement de l'allocation de transition de manière à éviter qu'une allocation de transition soit versée ou doive être remboursée dans les cas suivants :

- une personne qui a été déclarée inhabile à exercer la fonction de membre du conseil en vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (RLRQ., chapitre E-2.2, articles 300-307);
- une personne qui a été suspendue à la suite d'une décision de la Commission municipale du Québec, de telle sorte que soit exclue du calcul de l'allocation la période de suspension en question;
- une personne qui a été membre du conseil durant les 24 mois précédant la fin du mandat et qui est embauchée par la suite au sein de la municipalité ou une de ses sociétés paramunicipales dans une fonction rémunérée à même le budget de la Ville ou de la société paramunicipale, peu importe la fonction.

R-4

Que le conseil modifie le *Règlement sur le traitement des membres du conseil* (02-039) afin que les rémunérations versées par les organismes supramunicipaux et mandataires soient incluses dans la rémunération servant de base de calcul à l'allocation de départ comme c'est le cas pour l'allocation de transition.

Réponse et actions du comité exécutif en lien avec le rapport de la commission

Dans sa réponse déposée au conseil en mai 2013, le comité exécutif a convenu de modifier les modalités de paiement de l'allocation de transition, tel que recommandé, mais en faisant débiter les versements dès la première période de paie qui suit la fin du mandat. Le comité exécutif souligne, par ailleurs, que l'allocation de départ continuera à être payée, en un seul versement, dans les 90 jours suivant la fin du mandat.

Dans le cadre législatif présentement applicable, il n'existe aucune disposition permettant d'exiger le remboursement total ou partiel d'une allocation de transition déjà versée ou d'interdire le paiement d'une allocation de transition à une personne qui quitte sa fonction d'élu et qui est ensuite réembauchée dans l'appareil municipal. Dans ce contexte, et d'ici à ce que des balises législatives soient éventuellement adoptées, le comité exécutif est d'accord à ce que des mesures soient prises pour inciter les anciens élus à renoncer à la partie non encore versée de leur allocation de transition s'ils souhaitent occuper, dans l'année suivant la fin de leur mandat, un emploi rémunéré à même le budget de la ville ou le budget d'un organisme mandataire ou supramunicipal. Par conséquent, le comité exécutif a recommandé au conseil municipal de mandater le Bureau de la présidence du conseil pour sensibiliser non seulement les partis politiques, mais également tous les élus indépendants à la problématique de la double rémunération, en vue d'inciter tout ancien élu à renoncer à la partie non encore versée d'une allocation de transition s'il est embauché pour occuper un emploi rémunéré à même le budget de la Ville ou le budget d'un organisme mandataire ou supramunicipal dans l'année suivant la fin de son mandat. Le comité exécutif a aussi mandaté le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière pour préparer le document juridique à soumettre aux anciens élus en vue d'une renonciation à la partie non encore versée de leur allocation de transition dans les circonstances ci-dessus décrites. Enfin, le comité exécutif a mandaté la Direction générale pour informer les sociétés paramunicipales, ainsi que tout autre organisme mandataire ou supramunicipal de la volonté de l'Administration d'éviter des situations donnant lieu à la double rémunération et leur transmettre le modèle de renonciation à proposer à tout ancien élu de la Ville de Montréal qui souhaite être embauché dans une fonction rémunérée par le budget de la Ville ou celui d'un organisme mandataire ou supramunicipal dans l'année suivant la fin de son mandat.

En ce qui concerne la troisième recommandation, le comité exécutif a fait remarquer que le législateur a déjà répondu en partie à cette recommandation, pour ce qui concerne la deuxième situation envisagée, soit l'exclusion d'une période de suspension aux fins du calcul de l'allocation de transition. En effet, le dernier alinéa de l'article 31 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (RLRQ, c. 15.1.0.1) énonce ce qui suit :

« 31. (...) Lorsqu'un membre d'un conseil est suspendu, il ne peut siéger à aucun conseil, comité ou commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme, ni recevoir une rémunération, une allocation ou toute autre somme de la municipalité ou d'un tel organisme. »

Par ailleurs le paragraphe 3° de cet article donne aussi à la Commission municipale la possibilité d'imposer, parmi les sanctions possibles à un manquement au code d'éthique et de déontologie d'un élu, le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue pour la période qu'a duré le manquement.

Aussi, dans la *Loi permettant de relever provisoirement un élu municipal de ses fonctions* (L.Q. 2013, c. 3), le législateur a prévu le remboursement à la municipalité de toute rémunération, allocation ou compensation qu'un élu a pu recevoir en vertu de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* (RLRQ, chapitre T-11.001) et qui est attribuable à une période d'incapacité provisoire.

Le comité exécutif a mandaté le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière pour faire les représentations nécessaires auprès du gouvernement du Québec en regard des modifications législatives requises en vue de donner suite aux deux autres situations envisagées par cette recommandation.

Projet de loi 33 - Loi modifiant la *Loi sur les conditions de travail et de retraite des membres de l'Assemblée nationale*

En 2013, M. Bernard Drainville, alors ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 33 – *Loi modifiant la Loi sur les conditions de travail et de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (RLRQ, chapitre C-52.1). Le projet de loi visait à suspendre le versement de l'allocation de transition aux députés démissionnaires en cours de mandat.

Succinct, le projet de loi s'énonçait comme suit :

1. *L'article 12 de la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale (chapitre C-52.1) est remplacé par les suivants :*

« 12. Un député qui est défait lors d'une élection ou qui termine un mandat à ce titre sans être candidat à l'élection qui suit la fin de ce mandat a droit à une allocation de transition.

Malgré le premier alinéa, un député qui a démissionné et qui en fait la demande peut exceptionnellement recevoir cette allocation si le Bureau de l'Assemblée nationale estime que des raisons de santé ou des raisons familiales l'empêchent de s'acquitter de ses fonctions.

« 12.1. Le Bureau de l'Assemblée nationale ne peut rendre sa décision qu'après avoir obtenu l'avis du commissaire à l'éthique et à la déontologie nommé en vertu du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (chapitre C-23.1) et qu'après avoir donné au député démissionnaire l'occasion de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu. Le Bureau doit notamment préciser dans sa décision si l'avis du commissaire est favorable ou défavorable à l'octroi de l'allocation de transition.

Aux fins de son avis, le commissaire enquête à huis clos et avec toute la diligence voulue. Les articles 65, 70, 72, 82 à 86, le deuxième alinéa de l'article 87, l'article 93, le deuxième alinéa de l'article 96 et l'article 101 de ce code ainsi que les règles applicables en vertu de l'article 71 de celui-ci s'appliquent,

compte tenu des adaptations nécessaires. En outre, le commissaire donne l'occasion au député démissionnaire de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu. »

« 12.2. Le président de l'Assemblée nationale dépose la décision du Bureau de l'Assemblée nationale devant l'Assemblée nationale dans les 15 jours de la prise de la décision ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. ».

2. L'article 13 de cette loi est modifié par le remplacement, au début du premier alinéa, de « Cette allocation » par « L'allocation de transition ».

3. La présente loi entre en vigueur le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi).

L'Assemblée nationale a adopté le principe du projet de loi 33 le 20 mars 2013. Toutefois, suite à des motions de report du dossier, le projet de loi n'a pas été référé en commission parlementaire et est mort au feuillet lors que les travaux parlementaires ont pris fin le 5 mars 2014.

Conclusion

Depuis quelques années, le gouvernement du Québec a mis en place différentes mesures visant à assainir le milieu municipal. Parmi celles-ci, soulignons l'adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* et l'adoption d'un code d'éthique par chacune des municipalités du Québec. Bien que la commission salue l'intention du législateur de compenser la perte de revenus encourue par les élus défaits lors d'une élection ou se retirant de la vie politique, la commission est d'avis que certaines règles devraient s'appliquer dans le but non seulement de préserver la confiance et le respect de la population mais aussi d'assurer la saine gestion des fonds publics.

À l'approche de l'élection générale du 5 novembre 2017, le dossier relatif à l'octroi de l'allocation de transition demeure d'une grande actualité. Ce dossier soulève, tant au niveau municipal qu'au niveau provincial, un questionnement moral et ce, dans le contexte où l'allocation de transition est versée sans qu'aucun critère ne s'applique et peu importe le motif du départ.

Recommandations

La commission recommande de poursuivre les représentations auprès du gouvernement du Québec afin que celui-ci clarifie les règles entourant l'application du versement de l'allocation de transition de manière à éviter qu'une allocation de transition soit versée ou doive être remboursée dans les cas suivants :

- une personne qui a été déclarée inhabile à exercer la fonction de membre du conseil en vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (RLRQ., chapitre E-2.2, articles 300-307);
- une personne qui a été membre du conseil durant les 24 mois précédant la fin du mandat et qui est embauchée par la suite au sein de la municipalité ou une de ses sociétés paramunicipales dans une fonction rémunérée à même le budget de la Ville ou de la société paramunicipale, peu importe la fonction.
- une personne quitte sa charge avant l'échéance du mandat.