

Commission de la présidence du conseil

***Analyse du rapport du comité d'experts sur différents
aspects du nouveau code d'éthique et de conduite
des membres du conseil de la Ville et
des conseils d'arrondissement***

Rapport et recommandations

Rapport déposé au conseil municipal
Le 22 novembre 2010

Direction générale

Direction du greffe

Division des élections et du soutien aux commissions

275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134

Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission :**Président**

M. Claude Dauphin
Arrondissement de Lachine

Vice-présidents

Mme Élane Ayotte
Arrondissement de
Rosemont–La Petite-Patrie

M. Marvin Rotrand
Arrondissement de
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

Membres

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

M. Michel Bissonnet
Arrondissement de
Saint-Léonard

Mme Anie Samson
Arrondissement de
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Mme Clementina Tété-Tomassi
Arrondissement de
Montréal-Nord

Mme Émilie Thuillier
Arrondissement
d'Ahuntsic-Cartierville

M. Claude Trudel
Arrondissement de
Verdun

Montréal, le 22 novembre 2010

M. Gérald Tremblay
Maire de Montréal
Membres du conseil
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Bureau 1.113
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément à la résolution du comité exécutif CE10 0063, faisant suite à la résolution du conseil municipal CM09 0293, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la commission de la présidence du conseil, le rapport de la commission à la suite de l'analyse du rapport d'experts sur le nouveau code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement.

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

(ORIGINAL SIGNÉ)

Claude Dauphin
Président

(ORIGINAL SIGNÉ)

Nicole Paquette
Secrétaire-rechercheur

Table des matières

Remerciements.....	4
Introduction	4
Mandat d'initiative	4
Méthodologie	5
Le rapport du comité d'experts	6
Conclusion.....	14
Recommandations.....	14

Remerciements

La commission remercie M^e Line Charest, directrice principale du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, M^e Benoit Dagenais, avocat-chef d'équipe et M^e Véronique Belpaire, avocate, pour leur contribution aux travaux de la commission. Leurs informations pertinentes constituent la pierre d'assise de la démarche des commissaires et représentent l'essentiel du présent rapport. De plus, l'accompagnement de M^e Véronique Belpaire en séance de travail a favorisé l'exercice de réflexion des commissaires et ceux-ci l'en remercient chaleureusement.

Introduction

À son assemblée ordinaire du lundi 27 avril 2009, le conseil municipal a adopté diverses mesures relatives à l'éthique. Parmi celles-ci, il a confié à la commission de la présidence du conseil le mandat de poursuivre et prioriser, en séance de travail, ses travaux sur le code d'éthique des élus à la lumière de l'ensemble des propositions disponibles et en harmonisant ce code avec le Guide de conduite des employés (Résolution CM09 0293).

Dans le cadre de ses travaux sur le code d'éthique, la commission a invité M. Richard Bergeron, conseiller de l'arrondissement du Plateau Mont-Royal et chef de Projet Montréal, ainsi que M. Michel Prescott, également conseiller de l'arrondissement du Plateau Mont-Royal. L'invitation lancée à M. Bergeron visait à permettre à chacun des trois partis représentés au sein du conseil municipal de s'exprimer sur le sujet. Quant à M. Prescott, rappelons que lui et M. Rotrand ont largement contribué à l'adoption du code d'éthique des élus de l'ancienne Ville de Montréal en 1990 (Résolution CO90 02240).

Afin de mener à bien son mandat, la commission a bénéficié de la collaboration de M^e Véronique Belpaire, avocate, Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. La commission de la présidence du conseil a tenu six séances de travail sur le sujet et fait rapport au conseil municipal de l'état d'avancement de ses travaux le 15 juin 2009. Elle a déposé son rapport final à la séance du 24 août 2009. Le Code d'éthique a par la suite été adopté par le conseil municipal à l'assemblée ordinaire du 21 septembre 2009 (Résolution CM09 0872).

Le comité exécutif a pris connaissance des recommandations de la commission de la présidence et a déposé sa réponse au rapport de la commission à la séance du conseil du 21 septembre (Résolution CM09 0802). Dans sa réponse, le comité exécutif souhaitait confier à un groupe de spécialistes qui ne font pas partie de la fonction publique montréalaise, le mandat d'examiner et de faire des recommandations sur les questions suivantes relatives au Code d'éthique :

- Quelle est la définition la plus appropriée de la notion de « proches »?
- Quelle devrait être la nature des sanctions applicables aux entreprises qui contreviennent au Code d'éthique (cf. réponse à la recommandation R-3 de la commission)?
- Quelles sont les règles et sanctions qui devraient s'appliquer aux élus à la fin de leur mandat (cf. recommandation R-6 du Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal)?

Le conseil a désigné M. Pierre Bernier, professeur associé à l'École nationale d'administration publique et chercheur attaché à son Observatoire de l'administration publique, et M. Jacques Boucher, professeur de droit et administrateur universitaire à la retraite, comme spécialistes en matière d'éthique et a demandé que leur rapport soit remis aux membres du conseil municipal en novembre 2009 (Résolution CM09 0872). Le comité a bénéficié du soutien de la Direction du contentieux et de la Direction du greffe pour réaliser son mandat.

Mandat

Le comité d'experts a déposé son rapport, comprenant 17 recommandations, au conseil municipal du 14 décembre 2009. Le comité exécutif en fut saisi à sa séance ordinaire du mercredi 13 janvier 2010 et, dans la continuité de la résolution CM09 0293, a transmis, par résolution, ce rapport à la commission de la présidence du conseil afin qu'elle poursuive son analyse en matière d'éthique (Résolution CE10 0063).

Préalablement, à la séance du 1^{er} décembre de l'assemblée ordinaire du 30 novembre 2009, la commission a reçu le mandat de réviser le rôle et les responsabilités des commissions (Résolution CM09 0993). La commission a déposé son rapport et ses recommandations sur le sujet au conseil municipal du 14 juin.

Dans les semaines qui ont suivi, la commission s'est vu confier un deuxième mandat alors que le conseil municipal, à son assemblée ordinaire du 14 décembre 2009, a mandaté la commission de la présidence du conseil pour la mise en place d'un comité de sélection en vue de la désignation du conseiller à l'éthique (Résolution CM09 1050). Ce mandat faisait suite aux travaux de la commission sur le *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* réalisés dans le cadre d'un mandat précédent (Résolution CM09 0293).

Par ailleurs, dans la foulée des séances du conseil suivant l'élection du 1^{er} novembre 2009, la commission a révisé le *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* (06-051) et déposé son rapport et ses recommandations au conseil municipal du 20 septembre 2010. La commission a également déposé un rapport et des recommandations concernant la reconnaissance des fonctions associées à la présidence du conseil à la séance du 25 octobre 2010.

Méthodologie

La commission a consacré, en tout ou en partie, cinq séances de travail à l'analyse du rapport du comité d'experts, soit les 4 et 11 mai, 28 septembre, 5 octobre et 2 novembre 2010. La commission a bénéficié du soutien de M^e Véronique Belpaire, avocate au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, durant ses travaux.

Le rapport du comité d'experts

L'adoption du *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* ainsi que le mandat confié au comité d'experts en 2009 marquent la volonté de l'Administration d'apporter certains correctifs en réaction à des événements survenus précédemment. Depuis le mois de septembre 2009, la Ville et le gouvernement du Québec ont mis de l'avant plusieurs interventions qui contribuent à rehausser le niveau de confiance des citoyens et citoyennes à l'égard des élus municipaux. Par conséquent, les recommandations formulées par le comité d'experts en décembre 2009 n'ont pas la même actualité en novembre 2010. Ce rapport présente, par recommandation, l'analyse de la commission et formule, s'il y a lieu, des recommandations.

Recommandations R-1 et R-2 du comité d'experts – notion de proches

Le comité d'experts propose :

R-1 Que la définition de « l'intérêt des proches » que l'on trouve au chapitre 1 du Code d'éthique et de conduite se lise comme suit :

« Intérêt de toute personne entretenant une relation privilégiée avec la personne concernée, notamment son conjoint, ses enfants, ses ascendants ou ses frères et sœurs, les membres de sa famille par alliance, ses relations d'affaires, les membres de Conseils d'administration où elle siège, ses associés dans des entreprises ou des bureaux professionnels, les coopératives ou associations avec lesquelles elle entretient une relation d'affaires régulière. La notion de « proches » s'applique également aux membres du cabinet de l'élu et de son personnel politique. L'intérêt peut être direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée. »

R-2 Qu'en conséquence de l'élargissement de la définition de « l'intérêt des proches » (R-1), les articles 3 et 4 du Code d'éthique et de conduite se lisent comme suit :

*3. Le membre du conseil doit, lors d'une séance du conseil, d'un comité ou d'une commission au moment où doit être prise en considération une question dans laquelle lui **ou ses proches** ont un intérêt pécuniaire, divulguer la nature générale de cet intérêt avant le début des délibérations sur cette question et s'abstenir de participer à celles-ci et de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question conformément à l'article 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2) (LÉRM). Lorsque la question est prise en considération lors d'une séance à laquelle le membre n'est pas présent, il doit divulguer la nature générale de son intérêt **ou de celui de ses proches** dès la première séance à laquelle il est présent après avoir pris connaissance de ce fait.*

*4. Le membre du conseil doit, dans les 60 jours qui suivent la proclamation de son élection, et annuellement par la suite, déposer devant le conseil une déclaration écrite mentionnant l'existence des intérêts pécuniaires que **lui ou ses proches** ont dans des immeubles, des personnes morales, des sociétés et des entreprises susceptibles d'avoir des contrats avec la Ville ou avec tout organisme municipal dont le membre fait partie, le tout conformément à l'article 357 de la LÉRM. La déclaration mentionne notamment les emplois et les postes d'administrateur qu'occupe le membre du conseil **ou ses proches** ainsi que l'existence des emprunts **que lui ou ses proches** ont contractés auprès d'autres personnes ou organismes que des établissements financiers et dont le solde, en principal et en intérêts, excède 2 000 \$.*

Le Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement précise que le conjoint est « la personne qui est liée par un mariage ou une union civile à une personne et cohabite avec elle ou qui vit maritalement avec la personne, qu'elle soit de sexe différent ou de même sexe et qui est publiquement représentée comme son conjoint depuis au moins trois ans, ou, dans les cas suivants, depuis au moins un an :

- a) un enfant est né ou à naître de leur union;
- b) elles ont conjointement adopté un enfant;
- c) l'une d'elles a adopté un enfant de l'autre. »¹

Quant à l'intérêt des proches, il est défini comme « l'intérêt de toute personne entretenant une relation privilégiée avec la personne concernée, notamment son conjoint, ses enfants, ses ascendants ou ses frères et sœurs. »²

Bien que les commissaires considèrent intéressante la proposition du comité d'experts, ils estiment que celle-ci serait difficilement applicable et c'est pourquoi ils ont largement discuté de la pertinence d'élargir ou non la notion de proches. Les commissaires ont également pris connaissance de la définition proposée au projet de Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (projet de loi 48) et il ressort que le projet de loi crée des obligations en lien avec la notion de «membre de la famille immédiate du député» et avec celle d'«enfant non à charge», le «membre de la famille immédiate du député» étant défini comme étant «son conjoint au sens de la Loi d'interprétation (L.R.Q., chapitre I-16) ou un enfant à charge du député ou de son conjoint».

Certains commissaires font valoir qu'il est possible de distinguer l'intérêt des proches et la déclaration d'intérêts pécuniaires. Toutefois, à l'issue de la discussion, la commission convient de revoir la notion de proches après que le projet de Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (projet de loi 48) et que le projet de Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (projet de loi 109) aient été sanctionnés.

Recommandation R-3 du comité d'experts – Code d'éthique des élus applicable aux entreprises

R-3 Que la Ville de Montréal prévoie, dans ses contrats, une clause par laquelle les entreprises contractantes s'engagent à respecter le Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement (Recommandation 3 de la Commission de la présidence du conseil).

Dans sa réponse au rapport de la Commission de la présidence du conseil sur le Code d'éthique en date du 18 septembre 2009 - CE09 1751, le comité exécutif confiait le mandat au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, en collaboration avec la Direction de l'approvisionnement, d'analyser les clauses du Code d'éthique et de déterminer lesquelles pourraient être imposées aux entreprises contractantes et, le cas échéant, d'identifier les interventions législatives nécessaires en vue d'appliquer des sanctions aux entreprises contrevenantes. À la suite de cette analyse, il s'avère que cette recommandation est inapplicable car on ne peut assujettir les entreprises et leurs employés à un code qui est adapté aux élus. Par conséquent, la commission propose de ne pas donner suite à cette recommandation.

Recommandation R-4 du comité d'experts – Commissaire à l'éthique

R-4 Que le gouvernement du Québec nomme pour la Ville de Montréal (et les villes de la banlieue) un Commissaire à l'éthique indépendant des élus et des membres de la fonction publique municipale.

La Ville a déjà exprimé sa position sur le sujet. De plus, la commission estime que le projet de loi 109, s'il est adopté, permettrait d'atteindre cet objectif en donnant à la Commission municipale du Québec le rôle d'enquêter à la suite d'une plainte relative à un manquement au code d'éthique et de déontologie.

Recommandation R-5 du comité d'experts – Sanctions

R-5 Que la Ville entreprenne des démarches pour que le gouvernement du Québec investisse le Commissaire à l'éthique des pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre du Code d'éthique et de

¹ Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement, Chapitre I - Interprétation

² idem

conduite et des sanctions prescrites par la loi.

La commission a été informée que le cadre juridique actuel ne permet pas d'assujettir à des sanctions, autres que politiques, les manquements au Code d'éthique. Cependant, la commission est d'avis que le projet de loi 109, s'il est sanctionné, répondrait à cette préoccupation par l'introduction de sanctions spécifiques aux manquements au code d'éthique et de déontologie et par le mécanisme d'application et de contrôle qu'il propose.

Recommandation R-6 du comité d'experts – Conseiller à l'éthique

R-6 Que la Ville crée la fonction de Conseiller à l'éthique indépendant, dont le rôle serait de donner son avis préalable sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts que les élus rencontrent au cours de leur mandat. (Recommandation 4 de la Commission de la présidence du conseil). Le Conseiller à l'éthique serait également responsable de la formation en éthique des élus (et des fonctionnaires) et de la mise au point d'un centre de savoir-faire reconnu en éthique municipale.

Le conseil municipal, à son assemblée ordinaire du 14 décembre 2009, a mandaté la commission de la présidence du conseil pour la mise en place d'un comité de sélection en vue de la désignation du conseiller à l'éthique (Résolution CM09 1050). Ce mandat faisait suite aux travaux de la commission sur le Code d'éthique des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement réalisés dans le cadre d'un mandat précédent (Résolution CM09 0293). Conformément à la Résolution CM09 1050, le comité de sélection fut formé de cinq membres de la commission et ces derniers ont consacré une séance de travail à la préparation des entrevues, le 15 janvier, et deux journées à la tenue des entrevues, les 18 et 19 février 2010. À l'issue du processus de sélection, le comité a recommandé unanimement la désignation de M^e Guy Gilbert à titre de conseiller à l'éthique auprès des élus de la Ville de Montréal et celui-ci est entré en fonction au début du mois de mars.

À la suite de l'élection générale du 1^{er} novembre 2009, les élus ont reçu une formation en éthique offerte par le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. Le cadre juridique applicable aux élus et celui applicable aux employés n'étant pas le même, le Service du capital humain est chargé de former l'ensemble des gestionnaires de la Ville de Montréal en matière d'éthique. La commission convient que la recommandation du comité d'experts peut être considérée réalisée.

Recommandation R-7 du comité d'experts – Sanctions applicables aux entreprises

R-7 Qu'aucune entreprise convaincue de manœuvres inacceptables (aux yeux de la loi ou du Code d'éthique et de conduite) ne soit admise à faire affaire avec la Ville pendant une période de cinq à dix ans selon la gravité de la faute. Cet interdit doit toucher non seulement les personnes morales qui transigent avec la Ville, mais également les personnes physiques qui œuvrent à l'abri du voile corporatif. Le voile corporatif doit être levé dans les cas qui nous préoccupent et l'interdit doit s'adresser aux personnes délinquantes, autant physiques que morales.

Le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière a informé la commission que la Ville, dans le cadre juridique permis par la loi, a adopté en 2009 des clauses particulières en prévention de la fraude et de la collusion. Ces clauses ont été insérées dans les instructions aux soumissionnaires, en fonction du cahier de charges utilisé par les services corporatifs et les arrondissements. Ces clauses prévoient notamment :

«1.2.1.2 Absence de collusion, manœuvres frauduleuses ou malversation au cours des cinq ans précédant l'appel d'offres.

En déposant une soumission, son signataire affirme solennellement qu'à sa connaissance personnelle et après une vérification sérieuse,

- ni le soumissionnaire, un de ses dirigeants ou administrateurs ou dans le

cas d'une société, un associé, ni un des employés du soumissionnaire qui serait affecté à l'exécution du contrat visé par l'appel d'offres,

- ni une entreprise qui lui est liée, un des dirigeants ou un de ses administrateurs, ou le cas échéant, un associé de celle-ci

n'ont, au cours des cinq (5) ans précédant le présent appel d'offres, été déclarés coupables de collusion, de manœuvres frauduleuses ou autres actes de même nature ou tenus responsables de tels actes par une décision finale d'un tribunal, d'un organisme ou d'une personne exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires à l'occasion d'un appel d'offres ou d'un contrat avec la Ville de Montréal, l'une de ses sociétés paramunicipales ou une ville comprise dans le territoire de l'agglomération de Montréal,

ou

n'ont admis avoir participé à de tels actes

Si l'exactitude de l'affirmation solennelle est contestée, le soumissionnaire doit, si en est requis, expliquer en quoi cette contestation n'est pas fondée dans les cinq (5) jours d'une demande écrite du Directeur à cet effet.

1.2.1.7 Sanctions

La Ville peut résilier le contrat conclu avec l'adjudicataire s'il est découvert pendant l'exécution de celui-ci que son affirmation solennelle à titre de soumissionnaire était inexacte ou bien qu'il ne respecte pas les engagements prévus à la section 1.2. Dans une telle éventualité, l'adjudicataire est responsable de payer à la Ville la différence en argent entre le montant de la soumission qu'il a présentée et le montant du contrat que la Ville a conclu avec une autre personne pour compléter le contrat, y compris tous les dommages résultant d'une telle résiliation.»

De plus, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*³, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2010, oblige les municipalités à adopter, avant le 1^{er} janvier 2011, une politique contractuelle qui comprendra des mesures afin de prévenir les conflits d'intérêts et éviter la collusion. La Ville de Montréal a pris les mesures lui permettant de se conformer à la loi. Conséquemment, la commission considère que les objectifs poursuivis par cette recommandation sont atteints.

Recommandation R-8 du comité d'experts – Sanctions applicables à l'après-mandat

R-8 - Que le conseil de la Ville adopte une résolution réclamant du gouvernement du Québec des mesures législatives spécifiques permettant l'application des sanctions aux délits à caractère déontologique s'appliquant aux élus, notamment lors de la période de l'«après-mandat».

La commission a pris connaissance des règles entourant les allocations de départ et de transition applicables aux élus. Elle a également pris connaissance de la Politique régissant la rémunération et les conditions et avantages des cadres contractuels de la Ville de Montréal amendée le 18 novembre 2009 (Résolution CE09 1980). La Politique énonce, à l'article 14, des règles éthiques après-emploi mais aucune sanction n'est prévue.

Elle s'est informée des règles s'appliquant à l'après-mandat des membres du conseil exécutif du gouvernement du Québec et elle a constaté l'absence de telles règles.

Le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière a informé la commission que les sanctions spécifiques prévues au projet de loi 109 ne pourraient, à première vue, s'appliquer à un ancien élu. Dans ce contexte, la commission estime que le gouvernement du Québec donnera les orientations souhaitées avec

³ Projet de loi 76

les projets de loi 48 et 109 puisque la Ville ne dispose pas des outils réglementaires en ce domaine. La commission recommande cependant que le comité exécutif revoie les règles entourant la remise de l'allocation de transition de manière à éviter la double rémunération d'une personne qui a été membre du conseil durant les 24 mois précédant la fin du mandat et qui est embauchée par la Ville ou une de ses sociétés paramunicipales et ce, peu importe la fonction.

Recommandation R-9 du comité d'experts – Après-mandat des titulaires de charges ou de fonctions publiques

R-9 - Que le conseil de la Ville adopte une politique harmonisée pour les titulaires de charges ou de fonctions publiques dans les institutions de la municipalité visant la période de «l'après-mandat». Cette politique devrait se fonder sur les principes qui édictent les devoirs des titulaires de charges ou de fonctions au niveau municipal énumérés précédemment.

La Ville de Montréal a mis en place diverses règles s'appliquant à l'après-mandat. En ce qui concerne les élus, on retrouve aux articles 8 et 12 du *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* la volonté du conseil municipal d'agir en ce domaine.

«8. Un membre du conseil doit, au cours des 24 mois suivant la fin de son mandat, éviter d'occuper un emploi qui pourrait laisser croire, soit qu'il s'agit d'un bénéfice futur, soit qu'il s'agit d'un retournement d'intérêt au désavantage de la Ville.

12. Un membre du conseil doit, dans l'exercice de ses fonctions, éviter de se laisser influencer par des perspectives ou des offres d'emplois émanant de l'extérieur.»⁴

La Ville a également pris les mesures requises en ce qui concerne les cadres de direction en se dotant de règles de pré-emploi, en ajoutant, à la Politique de rémunération des cadres, des règles éthiques s'appliquant à l'après-emploi et en confiant le mandat au Service du capital humain d'assurer l'encadrement quant à l'application de ces règles. Ainsi, la Politique régissant la rémunération et les conditions et avantages des cadres contractuels adoptée par le comité exécutif le 12 septembre 2007 et amendée le 18 novembre 2009 prévoit l'application suivante :

« Cette politique prend effet à la date de la résolution du comité exécutif et s'applique à tous les employés embauchés pour une durée déterminée, à compter de la date de résolution, afin de combler un emploi cadre administratif ou état-major pompier. Elle s'applique également, à compter de la date de résolution, aux employés retraités de la Ville de Montréal et réembauchés pour une durée déterminée. »

Le comité exécutif a adopté, le 18 novembre 2009, la résolution CE09 1980 relatives aux règles de pré-emploi et après-emploi :

1. *d'adopter les règles pré-emploi (enquêtes et vérifications) établies par le Service du capital humain qui constitueront une exigence à l'embauche, à la nomination, à la prolongation de mandat, au déplacement ou à la promotion dans une fonction à la Ville de Montréal, le tout en conformité avec l'article 46 de la Charte de la Ville de Montréal ;*
2. *d'amender les Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs et la Politique régissant la rémunération et les conditions et avantages des membres de l'état-major du Service de sécurité incendie de Montréal en ajoutant un article sur les règles éthiques après-emploi, tel que présenté aux pièces jointes du dossier décisionnel ;*
3. *d'amender la Politique régissant la rémunération et les conditions et avantages des cadres contractuels et le contrat-type de travail des cadres contractuels de l'annexe A de ladite politique en ajoutant un article sur les règles éthiques après-emploi, tel que présenté aux pièces jointes du dossier décisionnel ;*

⁴ Op.cit.

4. *d'amender le contrat-type de travail pour l'embauche d'un cadre de direction afin d'y inclure des règles éthiques après-emploi, tel que présenté aux pièces jointes du dossier décisionnel ;*
5. *de mandater le Service du capital humain afin qu'il produise les encadrements administratifs requis pour l'application de ces règles.*

Dans ce contexte, la commission recommande, par prudence, que des vérifications soient effectuées lors du renouvellement du contrat d'un cadre ayant été embauché antérieurement à l'adoption de la politique dans le but de s'assurer que les clauses relatives aux règles éthiques après-emploi (article 14) soient prévues au contrat.

Par ailleurs, la commission constate que le projet de loi 109 prévoit que le code d'éthique et de déontologie de toute municipalité doit prévoir des règles visant à interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité, dans les 12 mois qui suivent la fin du mandat, d'occuper un poste de telle sorte qu'il pourrait tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures.

Recommandations R-10 et R-11 du comité d'experts – Politique harmonisée en regard de l'après-mandat et harmonisation du Code d'éthique et du Guide des employés

R-10 - Cette politique devrait s'appliquer concurremment aux élus et à l'ensemble des catégories de personnel œuvrant au sein de l'administration municipale : les personnels administratifs (statuts et niveaux divers) et le personnel politique, et se voir dotée, dans la durée, des moyens et instruments adaptés à l'Atteinte de ses objectifs.

R-11 - Que le conseil assure l'harmonisation, l'intégration et la concordance du présent Code d'éthique et de conduite avec le Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal ainsi qu'avec les conventions collectives pertinentes. Que le conseil assujettisse les membres du personnel politique des élus et de leurs cabinets aux mêmes obligations déontologiques que les élus et leurs proches.

La commission a analysé les recommandations R-10 et R-11 concurremment. En ce qui concerne les employés de la Ville, le Guide de conduite des employés, énonce, en conformité avec l'article 2088 du *Code civil du Québec*, que les obligations de loyauté, de confidentialité et de protection des renseignements personnels survivent pendant un délai raisonnable après la cessation d'emploi et survivent en tout temps lorsque l'information réfère à la réputation et à la vie privée d'autrui. De plus, l'ancien employé ne peut agir de façon à tirer des avantages indus de ses fonctions antérieures au sein de la Ville.

En ce qui concerne le personnel politique, le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière a informé la commission des dispositions prévues à l'article 114.7 de la *Loi sur les cités et villes*, soit que les membres du personnel d'un cabinet ne sont pas des fonctionnaires ou employés de la municipalité et qu'ils ne peuvent donc être visés par les règles régissant les fonctionnaires et employés sauf si leur contrat le prévoit de manière spécifique.

Le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière a aussi indiqué à la commission que cette exigence pourrait toutefois être rendue obligatoire par décision du comité exécutif qui, en vertu de l'article 114.6 de la *Loi sur les cités et villes*, peut fixer les normes et barèmes selon lesquels sont recrutés, nommés et rémunérés le directeur et les autres membres du personnel d'un cabinet, de même que leurs autres conditions de travail. En conséquence, la commission recommande que les contrats du directeur et des autres membres du personnel d'un cabinet, tant à la Ville centre qu'en arrondissement, prévoient cette obligation et que le comité exécutif, par résolution, rende cette exigence obligatoire.

Recommandation R-12 du comité d'experts – Création d'une équipe multidisciplinaire

R-12 - Que dans le cadre des mesures pour lutter contre les risques de conflit d'intérêts, de collusion et de corruption, l'on mette sur pied, à l'intérieur de la fonction publique municipale, une équipe multidisciplinaire composée de spécialistes, juristes, ingénieurs et architectes pour étudier de façon

systématique les pratiques courantes, les mécanismes d'attribution et de contrôle des contrats conclus avec la Ville et faire des recommandations au conseil de la Ville.

Que cette équipe spécialisée se penche sur l'ensemble des pratiques et contrats de travaux publics mais aussi sur les changements aux règlements de zonage, ventes de biens de la Ville, contrats de services, etc. Cette équipe devrait accorder une attention toute particulière à la qualité de l'exécution des contrats. Elle devrait également se pencher sur les contrats spécifiques et donner son avis aux services concernés et en saisir le conseil lorsqu'elle le juge opportun.

Cette équipe multidisciplinaire devrait faire rapport au conseil annuellement. Elle devrait dépendre directement d'une nouvelle commission permanente à l'éthique à créer au sein de l'administration municipale. (Voir R-16)

La Ville a mis en place divers mécanismes dans la mise en œuvre de sa politique contractuelle conformément à la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes* (projet de loi 76), politique qui sera adoptée avant le 1^{er} janvier 2011. En outre, la Ville s'est dotée d'un contrôleur et elle mettra en place sous peu des commissions d'octroi des contrats.

Recommandation R-13 du comité d'experts – Pratiques policières

R-13 - Que compte tenu des soupçons d'infiltration du crime organisé dans les mécanismes d'attribution, de gestion et de contrôle des contrats conclus avec la Ville, compte tenu des pratiques appréhendées d'intimidation et de violence à l'égard des personnes qui tenteraient de dénoncer ces pratiques, qui se diraient victimes de ces pratiques ou qui seraient appelées à témoigner dans d'éventuels procès en ces matières, les autorités policières soient beaucoup plus proactives dans l'investigation des pratiques qui menacent les intérêts et les personnes des élus, de leur famille et des citoyens en général.

La commission salue la mise en place, par le gouvernement du Québec, de l'Opération Marteau à laquelle participe activement des membres du Service de police de la Ville de Montréal.

Recommandation R-14 du comité d'experts – Enquête publique

R-14 - Que, pour lever les doutes soulevés au cours des derniers mois sur la probité de certains élus et fonctionnaires municipaux, et pour mettre ainsi un terme aux rumeurs qui discréditent l'ensemble de la classe politique municipale et de sa fonction publique, et conformément à la résolution unanime du conseil, une enquête publique soit instituée pour faire toute la lumière sur les accusations de manque de probité et d'éthique dans l'attribution et la gestion des contrats entre la Ville de Montréal et ses différents fournisseurs de services.

La Ville a demandé, à plus d'une reprise, qu'une enquête publique soit instituée par le gouvernement du Québec.

Recommandation R-15 du comité d'experts – Défense des élus

R-15 - Que faute d'immunité parlementaire, la Ville prenne fait et cause et assure les frais judiciaires et les dommages-intérêts, le cas échéant, pour les élus qui seraient poursuivis en justice ou menacés de l'être pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions. L'avis préalable du Commissaire à l'éthique devrait être requis dans ces circonstances.

De l'avis du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, les articles 604.6 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* répondent à cette préoccupation. Les deux premiers paragraphes du premier alinéa de cet article se lisent comme suit :

«Toute municipalité doit:

1° assumer la défense d'une personne dont l'élection comme membre du conseil de la municipalité est contestée ou qui est le défendeur ou l'intimé dans une procédure dont est saisi un tribunal et qui

est fondée sur l'allégation de l'incapacité de la personne à exercer la fonction de membre du conseil, de fonctionnaire ou d'employé de la municipalité ou d'un organisme mandataire de celle-ci;

2° assumer la défense ou la représentation, selon le cas, d'une personne qui est, soit le défendeur, l'intimé ou l'accusé, soit le mis en cause, dans une procédure dont est saisi un tribunal et qui est fondée sur l'allégation d'un acte ou d'une omission dans l'exercice des fonctions de la personne comme membre du conseil, fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'un organisme mandataire de celle-ci.»

La commission est d'avis que les objectifs de la recommandation sont atteints grâce à la *Loi sur les cités et villes*.

Recommandations R-16 et R-17 du comité d'experts – Commission sur l'éthique

R-16 - Que le conseil institue une COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL SUR L'ÉTHIQUE DANS L'ADMINISTRATION MUNICIPALE. Son mandat serait de :

1° veiller à l'implantation et à la supervision du bon fonctionnement de l'infrastructure éthique complète dont doit être doté l'ensemble de l'appareil politique et administratif de la municipalité;

2° superviser les dispositifs afférents, notamment l'exercice des attributions du Conseiller à l'éthique et les divers mécanismes de dénonciation mis en place pour des actes estimés non conformes aux règles d'éthique et de déontologie;

3° assurer, pour la Ville, la coordination avec les autres structures et mécanismes mis en place par le gouvernement du Québec ou existants dans les autres instances municipales, en dehors de Montréal;

4° faire des recommandations au conseil sur les mesures susceptibles d'améliorer le système mis en place et d'en assurer la crédibilité et la probité.

Placée sous la présidence du président du conseil, cette commission devrait compter :

- cinq membres du conseil municipal (non-membres du comité exécutif) dans une proportion représentative des divers partis;*
- deux personnes choisies «es qualité» provenant de la société civile et nommées pour un mandat non renouvelable de cinq ans.*

Le Conseiller à l'éthique désigné par la municipalité devrait être membre d'office de cette commission avec droit de parole.

R-17 - Que la commission dépose et rende public un rapport de ses activités au moins une fois l'an, ou plus fréquemment si elle le juge d'intérêt public.

Dans son rapport sur le rôle et les responsabilités des commissions permanentes, la commission de la présidence du conseil a recommandé que l'éthique relève de sa compétence. Par ailleurs, la commission fait remarquer que les rapports et les recommandations des commissions ont un caractère public.

Conclusion

Au terme de son analyse, la commission remercie les membres du comité d'experts qui, dans un contexte préoccupant comme celui du début de l'année 2009, ont offert une lecture des événements et formulé des recommandations destinées à remédier aux problématiques observées.

Parallèlement, la Ville de Montréal avait déjà entrepris des démarches en ce sens en mandatant, le 23 septembre 2009, Mme Rachel Laperrière afin d'assurer l'intérim de la direction générale et d'effectuer une révision complète des processus de gestion, de façon à les rendre irréprochables, et ce, tout en gérant de façon efficace et transparente les affaires courantes de la Ville.⁵ Mme Laperrière s'est acquittée de son mandat avec grand professionnalisme et diverses mesures ont depuis été mises en œuvre.

En outre, mandaté par le gouvernement du Québec, le groupe de travail sur l'éthique en milieu municipal a rendu public son rapport le 14 juillet 2009. Le projet de loi 109 découle des recommandations du groupe de travail.

La commission estime que les efforts de tous ont permis et permettront d'apporter les améliorations requises tout comme ils contribueront à rehausser le niveau de confiance des citoyens à l'égard des élus municipaux.

Recommandations

À l'issue de ses travaux, la commission de la présidence du conseil remercie les fonctionnaires qui ont participé à l'analyse du rapport du comité d'experts au cours des séances de travail de la commission et adresse les recommandations suivantes au conseil municipal :

R-1

Que le conseil municipal confie à la commission de la présidence du conseil le mandat de réviser la notion de proches spécifiée au *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* à la suite de l'adoption du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (projet de loi 48) et de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (projet de loi 109).

R-2

Attendu l'article 31 de la Loi sur le traitement des élus municipaux (L.R.Q., chapitre T-11.001) énonçant que 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;

Attendu l'article 6 du Règlement sur le traitement des membres du conseil (02-039) précisant qu'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;

Attendu que la Loi sur le traitement des élus municipaux établit les règles de calcul du montant de l'allocation de transition;

Attendu qu'en vertu de la Loi sur le traitement des élus municipaux, lorsque le conseil a adopté un

⁵ http://monintranet/portal/page?_pageid=40,3096217&_dad=portal&_schema=PORTAL&item_masterid=9378262

règlement prévoyant le paiement d'une allocation de transition, la responsabilité du conseil se limite à fixer les modalités du versement de l'allocation, pouvoir que le conseil peut déléguer au comité exécutif;

Attendu que la Loi sur le traitement des élus municipaux prévoit que l'allocation de transition est versée sans égard aux circonstances entraînant la cessation du mandat;

Considérant la réflexion en cours quant à l'éthique et la conduite des élus municipaux;

Considérant que le législateur pourrait déterminer des cas d'exception pour lesquels il n'y aurait pas lieu de verser l'allocation de transition;

Que le conseil municipal invite le comité exécutif à faire des représentations auprès du gouvernement du Québec afin que celui-ci revoie les règles entourant l'application du versement de l'allocation de transition de manière à éviter la double rémunération d'une personne qui a été membre du conseil durant les 24 mois précédant la fin du mandat et qui est embauchée par la municipalité ou une de ses sociétés para municipales, peu importe la fonction, et à éviter également qu'une allocation de transition soit versée à 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* (L.R.Q., chapitre E-2.2, articles 300-307).

R-3

Dans l'éventualité où le législateur modifie la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, que le comité exécutif revoie les modalités du versement de l'allocation de transition en étalant les versements sur une période de huit mois, correspondant au maximum de l'allocation et équivalant à huit mois de rémunération, et qu'il prévoit, le cas échéant, les mesures applicables aux cas d'exception.

R-4

Attendu le 5^o paragraphe de l'article 34.1 de la Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., chapitre C-11.4) spécifiant les pouvoirs du comité exécutif en matière de gestion des ressources humaines ;

Que le conseil municipal invite le comité exécutif, instance décisionnelle compétente en la matière, à s'assurer que soit prévue aux contrats du directeur et des autres membres du personnel d'un cabinet, tant à la Ville centre qu'en arrondissement, l'obligation d'y inclure des règles relatives à l'éthique et à rendre, par résolution, cette exigence obligatoire.

R-5

Attendu la résolution CE09 1980 adoptée le 18 novembre 2009;

Que le conseil municipal invite le comité exécutif, instance décisionnelle compétente en matière de gestion des ressources humaines, à rappeler aux directions et instances concernées que des vérifications doivent être effectuées lors du renouvellement du contrat d'un cadre ayant été embauché antérieurement à l'adoption de la Politique régissant la rémunération et les conditions et avantages des cadres contractuels, dans le but de s'assurer que les clauses relatives aux règles éthiques après-emploi (article 14) soient prévues au contrat.