

Commission de la présidence du conseil

Rapport

***Analyse de solutions visant à rétablir la
confiance entre les élus et la population***

Rapport déposé au conseil municipal
Le 28 avril 2014

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

Vice-présidents

*M. Francesco Miele
Arrondissement de Saint-Laurent*

*Mme Valérie Plante
Arrondissement de Ville-Marie*

Membres

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

*M. Marc-André Gadoury
Arrondissement de
Rosemont–La Petite-Patrie*

*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. Giovanni Rapanà
Arrondissement de Rivière-des-Prairies–
Pointe-aux-Trembles*

Montréal, le 28 avril 2014

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 CM12 0960, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission de la présidence du conseil, le rapport de la commission traitant de la motion visant à rétablir la confiance entre les élus et la population.

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 CM12 0960.....	5
Méthodologie	5
Analyse de la commission.....	5
1- Le commissaire à l'éthique	5
2 - Le transfert de la ligne éthique	6
3 - La Commission d'examen des contrats.....	6
4 - L'expertise du SPVM	7
5 - La gestion contractuelle et l'éthique	7
Conclusion	8

Introduction

Différents enjeux reliés à l'éthique soulevés dans l'actualité à la fin de l'année 2008 et au début de l'année 2009 ont amené le conseil municipal et le gouvernement du Québec à poser des gestes en vue de renforcer certains mécanismes de contrôle dans les municipalités.

Ainsi, à son assemblée ordinaire du lundi 27 avril 2009, le conseil municipal a adopté un code d'éthique transitoire pour les élus de la Ville de Montréal sur la base des dispositions qui existaient dans le Code d'éthique des membres du conseil municipal de 1990 ainsi que 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.

Parallèlement, le gouvernement du Québec confiait au Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal le mandat d'examiner les diverses facettes de l'éthique dans le milieu municipal et de suggérer les règles et les mécanismes à mettre en place dans l'ensemble des municipalités et organismes municipaux du Québec.

La Commission de la présidence du conseil a déposé son rapport au conseil du 24 août 2009 et recommandait d'adopter le Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement. La commission a également recommandé que le conseil municipal désigne un conseiller à l'éthique indépendant, ne faisant pas partie de la fonction publique, en mesure de conseiller les élus et de leur apporter le soutien approprié.

Les travaux du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal ont amené le gouvernement à poursuivre le renforcement des mécanismes et à adopter, le 30 novembre 2010, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.R.Q., chapitre E-15.1.0.1). Sanctionnée le 2 décembre 2010, cette loi crée une obligation aux municipalités d'adopter, par règlement, un code d'éthique et de déontologie applicable aux élus et de le réviser après chaque élection générale.

La Commission de la présidence du conseil a révisé le Code d'éthique adopté par résolution en 2009 afin de le rendre conforme aux dispositions de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.R.Q., chapitre E-15.1.0.1). Le conseil municipal a adopté le Règlement intitulé *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* (14-004) à sa séance du 24 octobre 2011. Sur recommandation de la commission, le conseil municipal a reconduit ce code, tel qu'amendé par la résolution CM14 0181, à sa séance du 24 février 2014. Par cette résolution, le conseil mandatait également la commission afin que celle-ci étudie les propositions d'amendement suivantes :

2- « Ajouter à la fin du 3^e alinéa de l'article 2 définissant les principales valeurs de la municipalité, les mots « et face aux représentations d'intérêts particuliers » pour que l'alinéa amendé se termine par « dans la poursuite de l'intérêt public face aux représentations d'intérêts particuliers »;

3.- Ajouter un 17^e article à la Sous-section 1 du Chapitre III du Code avec le libellé suivant :

« 17. Un membre du conseil doit prendre connaissance des règles prévues par la Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbyisme et s'abstenir de s'engager dans une activité de lobbyisme avec un lobbyiste lorsqu'il a connaissance que l'interlocuteur agit en violation de ces règles. S'il constate qu'un lobbyiste ne respecte pas les règles prévues par les règles sur le lobbyisme, il doit (i) cesser de poursuivre l'activité de lobbyisme en cours ou (ii) poursuivre l'activité de lobbyisme en cours si cela s'avère plus approprié, porter à la connaissance de l'interlocuteur ses obligations en regard des règles sur le lobbyisme et aviser le Commissaire au lobbyisme du Québec ».

La commission débutera l'étude de ce mandat en cours d'année.

C'est dans ce contexte que le conseil municipal a jugé opportun de demander à la Commission de la présidence du conseil d'étudier la motion visant à rebâtir le lien de confiance entre les élus et la population montréalaise.

Résolution CM12 0960

À l'assemblée ordinaire du lundi 22 octobre 2012, conformément au 5^e paragraphe de l'article 80 du *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal (06-051)*, le conseil municipal réfère à la Commission de la présidence du conseil la motion suivante pour étude :

Que le Conseil réitère sa ferme volonté de rebâtir le lien de confiance entre les élus et la population montréalaise en réclamant la mise en œuvre des solutions suivantes :

- 1- créer un poste de Commissaire à l'éthique doté de pouvoirs d'enquête et de sanction à l'égard des élus municipaux, des fonctionnaires et des fournisseurs de la Ville;
- 2- transférer la responsabilité de la ligne éthique du Contrôleur de la Ville au Vérificateur général afin de garantir la confidentialité des informations;
- 3- élargir les mandats de la Commission d'examen des contrats en incluant les contrats octroyés par les arrondissements et élargir les critères d'examen;
- 4- mettre à contribution l'expertise du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) dans le processus d'examen de l'octroi des contrats de la Commission municipale;
- 5- mettre sur pied une Unité d'enquête administrative sur la gestion contractuelle et l'éthique à la Ville de Montréal au cours de la dernière décennie.

Méthodologie

La commission a débuté ses travaux sur le sujet le 9 avril 2013 en séance de travail publique. Elle a poursuivi, également en séance de travail publique, le 11 juin 2013. Dans ses discussions, la commission s'est appuyée sur la documentation et l'information obtenues dans le cadre de l'élaboration du code d'éthique et, à cet égard, la commission remercie Me Véronique Belpaire, chef de division, Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. La commission a repris l'étude de ce mandat en séance de travail le 13 février 2014 et elle a conclu ses travaux le 10 avril 2014.

Quelques personnes ont participé aux séances publiques dont des représentants du Syndicat des professionnels et professionnelles de Montréal (SPPMM) qui ont proposé que la ligne éthique soit sous la responsabilité du Bureau du vérificateur général. La commission dépose son rapport au conseil municipal du 28 avril 2014.

Analyse de la commission

La motion déposée en 2012 par la chef de l'opposition officielle de l'époque, Mme Louise Harel, proposait que le conseil réitère sa ferme volonté de rebâtir le lien de confiance entre les élus et la population montréalaise en réclamant la mise en œuvre des solutions suivantes :

1. créer un poste de Commissaire à l'éthique doté de pouvoirs d'enquête et de sanction à l'égard des élus municipaux, des fonctionnaires et des fournisseurs de la Ville;

Dans son rapport déposé au conseil municipal le 24 août 2009 faisant suite au mandat de poursuivre ses travaux sur le code d'éthique, la Commission de la présidence du conseil recommandait au conseil municipal de désigner un conseiller à l'éthique indépendant. Au préalable, les commissaires avaient discuté de la possibilité d'embaucher un commissaire à l'éthique mais n'avaient pas retenu cette option puisque la Ville de Montréal ne dispose pas des pouvoirs permettant d'enquêter et de sanctionner les élus municipaux.

La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.R.Q., chapitre E-15.1.0.1)¹ prévoit les mécanismes d'application et de contrôle dans le cas de tout manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie d'une municipalité. Les mécanismes sont les suivants :

- examen préalable de la demande par le ministre;
- dans le cas où le ministre retient la demande, transmission de celle-ci à la Commission municipale du Québec (CMQ) pour enquête;
- enquête à huis clos dirigée par la CMQ;
- transmission et dépôt de la décision de la CMQ au conseil municipal;
- application de sanctions.

Le gouvernement du Québec, en adoptant la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.R.Q., chapitre E-15.1.0.1), a choisi de soumettre les élus municipaux des 1134 municipalités locales du Québec aux mêmes règles et aux mêmes encadrements. En outre, le gouvernement a légiféré en matière de gestion contractuelle en obligeant les municipalités à se doter d'une politique à cet égard.

Dans ce contexte, la commission est d'avis que les mécanismes mis en place par le gouvernement du Québec atteignent les objectifs visés par la première solution proposée.

2. transférer la responsabilité de la ligne éthique du contrôleur de la Ville au vérificateur général afin de garantir la confidentialité des informations;

Le Rapport du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal (Rapport Léonard) rendu public le 8 mai 2013 recommande de « *maintenir la ligne éthique au Service du contrôleur général et orienter tous les appels de signalement à ce service* »².

Toutefois, le comité-conseil a formulé, au préalable, une recommandation qu'il a qualifiée de prioritaire.

« 6- demander au gouvernement d'amender la Charte de la Ville afin que le Service du contrôleur général relève du comité exécutif; créer un sous-comité avec pouvoir de recommandation, composé de trois membres du comité exécutif, le contrôleur général relevant du président de ce sous-comité; le mandat de ce sous-comité porterait sur l'efficacité et la conformité de la fonction contrôle en regard de tous les aspects financiers, administratifs ou de régie interne et spécialement en regard des lois, de la Charte de la Ville et des règlements de toute nature édictés par la Ville :

6a- élargir les responsabilités du Service du contrôleur général aux sociétés paramunicipales;

6b- demander au gouvernement de désigner par règlement le Service du contrôleur général, afin que celui-ci puisse refuser de transmettre des renseignements obtenus dans le cadre de ses enquêtes, conformément aux dispositions prévues à l'article 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ».

Tant pour le SPPMM que pour certains élus, l'enjeu principal lié au transfert de la ligne porte sur l'indépendance. La protection des dénonciateurs doit être protégée par un organisme indépendant ne relevant pas du directeur général. À cet égard, la commission appuie la recommandation du Rapport du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal visant à maintenir la ligne éthique au Service du contrôleur général en autant que ce dernier soit indépendant.

3 - élargir les mandats de la Commission d'examen des contrats en incluant les contrats octroyés par les arrondissements et élargir les critères d'examen;

La tâche de la Commission d'examen des contrats créée en 2011 est lourde. Au cours de ses trois

¹http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_15_1_0_1/E15_1_0_1.html

² Rapport du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal, recommandation 60, page 36

premières années d'existence, la commission a étudié 122 contrats répondant à des critères de sélection précis.

Le Rapport du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal a proposé de modifier radicalement le mandat de la Commission d'examen des contrats.

« 58- transformer la Commission permanente du conseil sur l'examen des contrats en Commission de reddition de comptes, chargée de vérifier a posteriori si les projets se sont déroulés selon les termes des contrats³ ».

Le mandat de cette commission de reddition de comptes serait, le cas échéant, comparable au mandat de la Commission d'administration publique créée par le gouvernement du Québec. Depuis la création de la Commission d'examen des contrats, divers mécanismes de contrôle ont été mis en place dont la Politique de gestion contractuelle de la Ville de Montréal. Par ailleurs, rappelons que le mandat de la Commission d'examen des contrats consiste à valider la conformité du processus et non la pertinence des travaux à effectuer. Par conséquent, la commission ne souhaite pas formuler de recommandation à ce sujet.

4. mettre à contribution l'expertise du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) dans le processus d'examen de l'octroi des contrats de la Commission municipale;

La commission rappelle la création de l'Escouade de l'intégrité municipale (ÉPIM) le 11 janvier 2013. Cette escouade est entre autres responsable d'examiner les processus en place, dont les processus d'octroi de contrats, afin de pouvoir rendre plus performants tous les mécanismes déjà existants et surtout de pouvoir détecter tous les stratagèmes, toutes les failles.

En décembre 2013, l'ÉPIM a été intégrée à l'Unité permanente anti-corruption (UPAC) dans l'objectif de permettre à l'ÉPIM de bénéficier d'une expertise supplémentaire et de profiter d'un meilleur partage d'informations pour les dossiers relevant de son mandat ainsi que de bénéficier d'une plus grande indépendance. La commission salue les collaborations établies entre les corps policiers dans la lutte à la corruption et ne formule pas de recommandation à ce sujet.

5. mettre sur pied une Unité d'enquête administrative sur la gestion contractuelle et l'éthique à la Ville de Montréal au cours de la dernière décennie.

La commission rappelle le mandat du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal (comité Léonard) : « recommander, avant juin 2013, des mesures visant notamment à réviser les règles d'attribution de contrats, à revoir la gestion des contrats, à s'assurer de l'efficacité des contrôles internes et externes, et à faire respecter les normes éthiques »⁴.

Les travaux du comité-conseil l'ont amené à se pencher sur les années antérieures puisque celui-ci reconnaît que plusieurs gestes correctifs ont été posés depuis 2009. Par ailleurs, la commission rappelle également les travaux de la commission Charbonneau, de l'UPAC, de l'escouade Marteau, de l'ÉPIM, du comité conseil Léonard et du contrôleur général.

En outre, la commission salue la création du poste d'inspecteur général et la nomination, entérinée à l'unanimité des membres du conseil le 24 février dernier, de Me Denis Gallant à ce poste. La commission salue également la création du Bureau de l'inspecteur général et celle de la Commission permanente du conseil d'agglomération sur l'inspecteur général. Dans ce contexte, la commission respecte les champs de compétence et les instances. Par conséquent, les actions des organismes cités satisfont les commissaires.

³ Ibid.,

⁴ Ibid, page 1

Conclusion

La Commission de la présidence a reçu le mandat d'étudier les solutions proposées avec la motion visant à rétablir la confiance entre les élus et la population. Durant ses travaux, la commission a analysé chacune des solutions proposées en tenant compte des mécanismes de contrôle et encadrements mis en place au cours des dernières années par la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec.

Considérant l'ampleur des mesures déployées dans le but d'apporter les correctifs souhaités et la volonté de l'Administration de s'y conformer, la commission estime que les solutions proposées apparaissent moins pertinentes qu'elles ne le semblaient en 2012. Par conséquent, outre le fait que la commission est d'avis que la ligne éthique doit relever d'une autorité indépendante, il ne lui apparaît pas opportun de formuler des recommandations à l'égard des autres solutions proposées soit l'embauche d'un commissaire à l'éthique, l'élargissement des mandats de la Commission d'examen des contrats, la contribution du SPVM et la mise sur pied d'une unité d'enquête administrative sur la gestion contractuelle et l'éthique à la Ville de Montréal.