

Éthique et gouvernance municipale :

*Guide de prévention
des conflits d'intérêts*



CCH

une société Wolters Kluwer

M^{re} Jean Héту et Alain R. Roy
avec la collaboration de M^{re} Lise Vézina



CCH

une société Wolters Kluwer

Table des matières

Éthique et gouvernance municipale : Guide de prévention des conflits d'intérêts

ISBN #: 9782893666327

PRÉFACE.....	iii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : LES PRINCIPALES ENQUÊTES SUR LA CORRUPTION MUNICIPALE AU QUÉBEC	5
1. La Commission royale d'enquête Cannon.....	5
2. Les enquêtes de la Commission municipale du Québec.....	7
2.1 L'enquête sur la Cité de Pointe-aux-Trembles	8
2.2 L'enquête sur la Ville d'Anjou.....	9
2.3 L'enquête sur la Cité de Saint-Léonard	12
2.4 Les enquêtes sur Bromont et la Cité de Saint-Michel.....	14
3. Le rapport Malouf.....	16
4. Conclusion.....	17
CHAPITRE 1 : LA NOTION DE CONFLIT D'INTÉRÊTS.....	21
1.1 L'intérêt municipal et l'intérêt public.....	22
1.2 L'intérêt personnel des élus municipaux	25
1.3 Conclusion.....	37
CHAPITRE 2 : LA DÉCLARATION ÉCRITE DES INTÉRÊTS PÉCUNIAIRES.....	41
2.1 L'historique législatif	45
2.2 Les intérêts à déclarer	46
2.2.1 Les intérêts pécuniaires dans des immeubles ou entreprises	47
2.2.2 Les emplois et les postes d'administrateur	52
2.3 Les sanctions	56
CHAPITRE 3 : LA DIVULGATION VERBALE DES INTÉRÊTS PÉCUNIAIRES	59
3.1 L'historique législatif	62
3.2 La preuve d'un intérêt pécuniaire particulier	67
3.2.1 L' élu doit « savoir ».....	67
3.2.2 Un intérêt pécuniaire particulier.....	69
3.2.3 La prise en considération d'une question.....	77



3.3	Les moyens de défense à une action en déclaration d'inhabilité.....	79
3.4	Le code d'éthique et de déontologie.....	83
CHAPITRE 4 : L'INTÉRÊT DANS UN CONTRAT AVEC LA MUNICIPALITÉ.....		85
4.1	L'historique de la règle relative aux contrats municipaux.....	88
4.2	L'application de la règle.....	95
4.2.1	La preuve d'un intérêt personnel.....	95
4.2.2	La notion de contrat.....	98
4.2.3	Les excuses rejetées.....	100
4.2.4	Les contrats exclus.....	101
4.2.4.1	Les contrats de services gratuits.....	101
4.2.4.2	Les ventes à l'encan ou au comptoir.....	103
4.2.4.3	Les contrats exclus par la Loi.....	104
4.3	Le code d'éthique et de déontologie.....	110
CHAPITRE 5 : L'INCONDUITE ET L'ABUS DE CONFIANCE.....		113
5.1	L'historique législatif de l'article 306 L.É.R.M.....	114
5.2	La preuve d'une malversation, d'un abus de confiance ou d'une autre inconduite.....	118
5.3	L'abus de confiance du <i>Code criminel</i>	129
5.4	Les cadeaux faits aux élus et la corruption municipale.....	137
CHAPITRE 6 : L'ADJUDICATION DES CONTRATS MUNICIPAUX.....		149
6.1	Un rappel des principes de base.....	150
6.2	L'objet du contrat.....	152
6.2.1	Une fin municipale.....	152
6.2.2	La location de biens municipaux.....	152
6.2.3	L'octroi d'une exemption de taxe.....	153
6.2.4	L'exercice des pouvoirs municipaux.....	154
6.2.5	La <i>Loi sur les travaux municipaux</i>	156
6.2.6	L'aide aux entreprises.....	157
6.2.7	Une entente avec le Fédéral.....	157
6.2.8	Un entente avec un gouvernement étranger.....	158
6.2.9	Un contrat avec un membre du conseil.....	159
6.3	Les approbations.....	160
6.3.1	L'approbation du maire.....	160
6.3.2	L'engagement de crédit de plus de cinq ans.....	161
6.3.3	Autres approbations.....	165
6.4	Le principe de la liberté contractuelle.....	165



6.5	Les contrats de gré à gré.....	168
6.5.1	Les contrats inférieurs à 25 000 \$	170
6.5.2	Les contrats non visés par les règles d'appel d'offres.....	174
6.5.3	Les contrats expressément exclus par la loi.....	175
6.6	Les contrats adjudés par voie d'invitation écrite	179
6.7	Les contrats adjudés par voie d'appel d'offres.....	186
6.7.1	Le but de l'appel d'offres	187
6.7.2	L'appel d'offres est une invitation à soumissionner	191
6.7.3	Le soumissionnaire invité.....	196
6.7.4	Le plus bas soumissionnaire conforme.....	207
6.7.4.1	Le plus bas soumissionnaire	208
6.7.4.2	Une soumission conforme.....	219
6.7.5	La conclusion du contrat.....	242
6.7.6	Le truquage des offres	248
6.8	La modification du contrat et la réclamation pour des suppléments.....	252
6.9	La sanction pour le non-respect des règles.....	263
6.10	Les nouvelles règles de transparence.....	265
6.10.1	La publication sur Internet de la liste des contrats	266
6.10.2	La vente des documents d'appel d'offres.....	268
6.10.3	La confidentialité des soumissionnaires	268
6.11	La politique de gestion contractuelle	269
6.11.1	La politique de gestion contractuelle et le sens du mot « contrat »	270
6.11.2	Les mesures relatives au comité de sélection	271
6.11.3	Les mesures relatives au truquage des offres	274
6.11.4	Les mesures relatives au lobbyisme.....	276
6.11.5	Les mesures relatives à l'intimidation, le trafic d'influence ou la corruption	278
6.11.6	Les mesures pour prévenir les conflits d'intérêts.....	284
6.11.7	Les mesures pour assurer l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions et la gestion du contrat	287
6.11.8	Les mesures relatives à la modification du contrat	289
CHAPITRE 7 : L'ALIÉNATION DE BIENS MUNICIPAUX.....		293
7.1	L'historique et le contenu de la règle	293
7.2	La procédure d'aliénation.....	297
7.3	De certaines restrictions à la disposition de biens municipaux	299
7.4	La disposition d'un bien municipal au profit d'un membre du conseil, d'un parent ou d'un ami	306
7.5	Les nouvelles règles de transparence dans l'attribution des contrats	311
7.5.1	L'adjudication des contrats	312

7.5.2	L'éthique et la déontologie en milieu municipal	316
CHAPITRE 8 : LES CODES D'ÉTHIQUE		319
8.1	Les concepts d'éthique et de déontologie	320
8.2	L'avènement des codes d'éthique	326
8.3	Le Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal.....	334
8.4	La réponse du législateur : la <i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i>	336
8.4.1	L'obligation de suivre une formation en éthique	339
8.4.2	L'obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie.....	341
8.4.3	Le code d'éthique des élus municipaux	344
8.4.3.1	Les valeurs éthiques de la <i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i>	344
8.4.3.2	Les règles déontologiques.....	348
8.4.3.3	Les sanctions prévues au code.....	359
8.4.3.4	La procédure d'adoption du code d'éthique et de déontologie.....	361
8.4.3.5	Le mécanisme de contrôle et de sanction : la plainte et l'enquête devant la Commission municipale	362
8.4.3.5.1	La plainte au ministre	364
8.4.3.5.2	L'enquête et la décision de la Commission municipale	367
8.4.4	Le code d'éthique des fonctionnaires et employés municipaux	371
8.4.5	De nouvelles ressources : les conseillers à l'éthique et le rôle pédagogique de la Commission municipale	373
CHAPITRE 9 : LES DÉPENSES MUNICIPALES ET LEUR REMBOURSEMENT		377
9.1	Les principes généraux.....	377
9.2	L'acquisition de biens ou de services dans la poursuite d'une fin municipale.....	379
9.3	Les dépenses pour le compte de la municipalité	381
9.4	Le programme d'aide et participation des élus	384
9.5	La participation des conjoints aux activités des élus	387
9.6	Les dépenses reliées au fait qu'une personne est un élu municipal (allocation de dépenses non imposable).....	389
9.7	Le résumé des règles concernant les dépenses que les élus peuvent autoriser et les dépenses qui peuvent leur être remboursées	392
CHAPITRE 10 : LES RÈGLES RELATIVES À L'APRÈS-MANDAT D'UN ÉLU.....		395
10.1	Le lobbyisme municipal.....	395
10.1.1	Les règles générales	395
10.1.2	Les règles de l'après-mandat	398
10.1.3	La politique de gestion contractuelle.....	400
10.2	Les obligations découlant du code d'éthique et de déontologie	401



BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE..... 403

ANNEXES..... 411

ANNEXE I : DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RELATIVES AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS..... 411

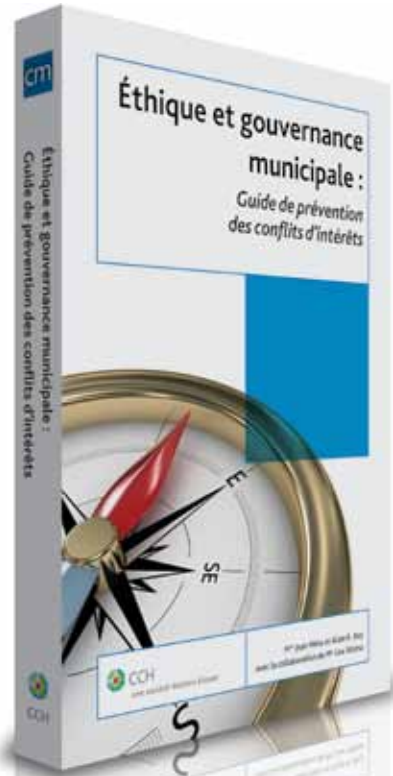
1. **Articles du Code civil du Québec (obligations générales d'un administrateur de personne morale de droit public) 413**
 - Article 298 413
 - Article 300 413
 - Article 322 413
 - Article 323 413
 - Article 324 413
 - Article 328 414
 - Article 329 414
2. **Articles relatifs à la déclaration écrite des intérêts pécuniaires (Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, modifiée par L.Q. 2010, c. 42, art. 17-19) 414**
 - Article 303, al. 1 (1^o) et al. 2 414
 - Articles 357 à 360.2 415
3. **Articles relatifs à la divulgation verbale des intérêts pécuniaires particuliers (Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités) 418**
 - Article 303, al. 1 (2^o) et al. 2 418
 - Articles 361 à 363 419
4. **Articles relatifs à l'existence d'un intérêt dans un contrat avec la municipalité (Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités) 420**
 - Articles 304, 305 et 307 L.É.R.M. 420
5. **Articles relatifs à la commission d'une malversation, d'un abus de confiance ou d'une autre inconduite (Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et Code criminel) 422**
 - Articles 306 et 307 L.É.R.M. 422
 - Articles 122 et 123 Code criminel 423
6. **Articles relatifs à l'adjudication des contrats (Loi sur les cités et villes et Code municipal du Québec)..... 425**
 - Articles 573.3.0.3 (division en plusieurs contrats); 573.3.0.4 (modification d'un contrat); 573.3.1.2 (politique de gestion contractuelle, mod. par L.Q. 2010, c. 42, art. 5); 573.3.3 (entente avec le seul soumissionnaire conforme); 573.3.4 (responsabilité personnelle et inhabilité) de la Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19 425
 - Articles 938.0.3 (division en plusieurs contrats); 938.0.4 (modification du contrat); 938.1.2 (politique de gestion contractuelle, mod. par L.Q. 2010, c. 42, art. 7); 938.3 (entente avec le seul soumissionnaire conforme); 938.4 (responsabilité personnelle et inhabilité) du Code municipal du Québec, L.R.Q., c-271 428
7. **Articles en matière de lobbying (Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying) 431**
 - Articles 2, 3, 4, 5, 29, 30, 31, 32, 60, 65 431

ANNEXE II : LOI SUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE EN MATIÈRE MUNICIPALE (L.Q. 2010, c. 27, mod. par L.Q. 2010, c. 42, art. 39-41)	439
ANNEXE III : LA DÉCLARATION ANNUELLE DES INTÉRÊTS PÉCUNIAIRES.....	457
[N.D.L.R. : Depuis la sanction, le 10 décembre 2010, de la Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal, L.Q. 2010, c. 42, tout élu doit constamment mettre à jour sa déclaration et mentionner également tout prêt consenti à une personne qui n'est pas un membre de sa famille immédiate]	
Déclaration des intérêts pécuniaires des membres du conseil (Directeur général des élections du Québec)	459
Déclaration des intérêts pécuniaires des membres du conseil/Declaration of pecuniary interests of members of council (Ville de Lac-Brome).....	461
Déclaration des intérêts pécuniaires des membres du conseil municipal (Ville de Laval)	463
ANNEXE IV : POLITIQUE DE GESTION CONTRACTUELLE.....	467
Politique de gestion contractuelle (art. 573.3.1.2 L.C.V.) [rédigée par M ^e Jean Héту et M ^e André Comeau, Dufresne Hébert Comeau].....	469
Modèle de politique de gestion contractuelle à l'intention des municipalités membres de la FQM.....	476
ANNEXE V : CODES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE	479
[N.D.L.R. : Même si les codes d'éthique retenus ont été rédigés avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, nous sommes d'avis que la plupart des clauses qu'ils contiennent sont encore d'actualité]à	
Code d'éthique et de déontologie des membres du conseil municipal de la Ville de Rivière-du-Loup (2009-2013) ...	481
Code d'éthique et de conduite des membres de la Ville et des conseils d'arrondissement (Montréal, septembre 2009, sans l'annexe des lois).....	489
ANNEXE VI : CALENDRIER LÉGISLATIF	499
Rappel des dates importantes	501
TABLE DE JURISPRUDENCE.....	505
INDEX ANALYTIQUE	549



CCH

une société Wolters Kluwer



3 façons de commander cet ouvrage :

Par Internet : www.cch.ca/ethique

Par téléphone : 1 800 363-8304 (option 1)

Par télécopieur : Télécopiez cette page dûment remplie au 1 866 678-0002

Éthique et gouvernance municipale : Guide de prévention des conflits d'intérêts

Faites-moi parvenir ____ copies au coût de 118,65 \$ ch. (99 \$ + frais de port (14\$) et TPS (5,65 \$) = 118,65 \$) (Q880)

Promo : Je commande 7 copies et ne paie que pour 6. Coût total de 659,40 \$ (6 x 99 \$ + frais de port (34 \$) et TPS (31,40 \$) = 659,40 \$)

Prix à compter du 1^{er} mars 2011 : 119 \$ (+ frais de port (14 \$) et TPS (6,65 \$) = 139,65 \$)

VEUILLEZ FOURNIR LES RENSEIGNEMENTS SUIVANTS

Nom : _____ Titre : _____

Entreprise : _____

Rue, adresse, bureau : _____

Ville : _____

Province : _____ Code postal : _____

Téléphone : () _____

Télécopieur : () _____

Courriel : _____

VEUILLEZ COCHER VOTRE MÉTHODE DE PAIEMENT

Facturez mon organisation

Facturez à mon compte CCH n° : _____

Chèque joint à l'ordre de Publications CCH ltée

Visa Master Card American Express

N° de carte : _____

Date d'expiration : _____

Nom du titulaire : _____

Signature du titulaire : _____