# ÉLECTIONS MUNICIPALES

## NOUVELLES ÉLUES

## NOUVEAUX ÉLUS

# LE MONDE MUNICIPAL *Vous* ACCUEILLE !

**Fiches d'information**
à l'intention
des personnes
nouvellement élues
aux élections
municipales

Québec

# TABLE DES MATIÈRES

L'ENVIRONNEMENT DÉMOCRATIQUE MUNICIPAL ..... 1

L'ORGANISATION, LES RESPONSABILITÉS ET LES POUVOIRS DE LA MUNICIPALITÉ ..... 1

- Quels sont les principaux éléments de notre régime municipal ? ..... 1
- Quels sont les pouvoirs d'une municipalité ? ..... 2

LES COMPÉTENCES ET LES POUVOIRS DES CONSEILS MUNICIPAUX ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT ..... 3

- Le palier supralocal ..... 4
- La composition d'un conseil ..... 4
- La durée du mandat et le mode d'élection ..... 5
- Que fait un conseil municipal ? ..... 5

LES FONCTIONS RATTACHÉES AUX POSTES ÉLECTIFS ..... 3

- En quoi consiste la fonction de conseillère ou de conseillers ? ..... 6
- En quoi consiste la fonction de mairesse ou de maire ..... 7

LES PREMIERS GESTES À POSER ..... 9

L'EXERCICE DE VOTRE MANDAT D'ÉLUE OU D'ÉLU MUNICIPAL ..... 9

LES PROCÉDURES OBLIGATOIRES POUR EXERCER VOTRE MANDAT ..... 9

- La proclamation d'élection ..... 9
- L'assermentation ..... 9
- La déclaration des intérêts pécuniaires ..... 9

QUOI FAIRE POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ..... 11

DÉPOSER UNE DÉCLARATION DE SES INTÉRÊTS PÉCUNIAIRES ..... 11

N'AVOIR AUCUN LIEN CONTRACTUEL AVEC LA MUNICIPALITÉ OU SES MANDATAIRES ..... 11

NE PAS PARTICIPER AU PROCESSUS DE DÉLIBÉRATION ET DE DÉCISION LORSQU'UN INTÉRÊT PÉCUNIAIRE PARTICULIER EXISTE ..... 11

S'INFORMER ..... 11

RÉGIME GÉNÉRAL CONCERNANT L'ADJUDICATION DES CONTRATS MUNICIPAUX ..... 13

Annexe I Formulaire : Déclaration des intérêts pécuniaires ..... 17

Annexe II Bureaux régionaux ..... 19

Annexe III Loi, éthique et moralité dans la gestion municipale ..... 21

Le contenu de ces fiches est extrait, notamment, de la publication *Mairessse, maire, conseillère ou conseiller – Pourquoi pas vous ?* édition 2002, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Site Web
<http://www.mamsl.gouv.qc.ca>

Dépôt légal – Novembre 2003
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-41597-3
© Gouvernement du Québec

# L'ENVIRONNEMENT DÉMOCRATIQUE MUNICIPAL

## L'ORGANISATION, LES RESPONSABILITÉS ET LES POUVOIRS DE LA MUNICIPALITÉ

Les municipalités disposent d'une vaste gamme de pouvoirs parmi lesquels un bon nombre peuvent être exercés par les élues ou les élus en fonction des choix de leur collectivité et des valeurs qu'ils veulent préserver. Dans les pages qui suivent, on décrit brièvement le régime municipal québécois, les pouvoirs de la municipalité, le fonctionnement du conseil municipal, le rôle et les responsabilités des élues et des élus municipaux.

### Quels sont les principaux éléments de notre régime municipal ?

Le Québec a délégué aux institutions municipales certains pouvoirs leur permettant d'exercer une autonomie politique et administrative. Il s'est cependant réservé le droit d'approuver certains actes et d'exercer des contrôles là où il le juge nécessaire. Plusieurs lois régissent l'organisation et le fonctionnement de notre régime municipal, dont les deux lois maîtresses que sont le Code municipal du Québec et la Loi sur les cités et villes. Plusieurs municipalités possèdent également une charte leur accordant certains pouvoirs additionnels ou dérogeant aux règles générales du droit municipal.

Les municipalités se caractérisent non seulement par leur régime juridique, mais également par leur taille, par les services qu'elles offrent à leur population en fonction de leur capacité financière et par les liens qu'elles entretiennent avec les municipalités environnantes. Le tableau qui suit traduit la réalité du monde municipal au 3 octobre 2002. La très grande majorité (88 %) des municipalités du Québec comptent moins de 5 000 habitants et regroupent à peine un peu moins du cinquième (18 %) de la population totale du Québec. Toutefois, les municipalités sont appelées à se regrouper dans le cadre de la politique de consolidation des communautés locales dont la mise en œuvre a débuté le 30 mai 1996 de même que dans le cadre de la réorganisation municipale entamée en 2000.

**LES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**
Portrait statistique

| TAILLE (habitants) | NOMBRE | | | POPULATION | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Loi sur les cités et villes | Code municipal | TOTAL | Loi sur les cités et villes | Code municipal | TOTAL |
| Moins de 1 000 | 12 | 476 | **488** | 5 489 | 274 210 | **279 699** |
| 1 000 à 1 999 | 7 | 253 | **260** | 10 539 | 362 766 | **373 305** |
| 2 000 à 4 999 | 65 | 158 | **223** | 222 381 | 475 324 | **697 705** |
| 5 000 à 9 999 | 45 | 19 | **64** | 343 114 | 129 924 | **473 038** |
| 10 000 à 24 999 | 38 | 2 | **40** | 598 521 | 22 512 | **621 033** |
| 25 000 à 49 999 | 18 | | **18** | 634 848 | | **634 848** |
| 50 000 à 99 999 | 6 | | **6** | 404 456 | | **404 456** |
| 100 000 et plus | 9 | | **9** | 3 858 708 | | **3 858 708** |
| **TOTAL** | **200** | **908** | **1 108** | **6 078 056** | **1 264 736** | **7 342 792** |

## Quels sont les pouvoirs d'une municipalité ?

Les municipalités disposent des pouvoirs qui leur sont conférés par les lois de l'Assemblée nationale du Québec. Elles ne peuvent outrepasser ces pouvoirs. Elles ne peuvent non plus les déléguer à d'autres instances, sauf si la loi le leur permet expressément.

L'administration de la municipalité est encadrée par des règles administratives clairement définies dans la loi. Les élues et les élus ne peuvent gérer leur municipalité que dans le respect de ces règles contrairement à l'entreprise privée qui peut les fixer à sa convenance selon les modes de gestion qu'elle juge appropriés.

Les municipalités possèdent des pouvoirs d'intervention dans plusieurs domaines. Le tableau suivant illustre quelques-unes de ces compétences. Depuis le 1er janvier 2002, certaines villes du Québec sont divisées en arrondissements, dirigés par des conseils d'arrondissement formés d'élus et disposant de pouvoirs et de compétences propres.

**LES COMPÉTENCES ET LES POUVOIRS DES CONSEILS MUNICIPAUX ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT**[1]

| INSTANCE | COMPÉTENCE |
|---|---|
| CONSEIL MUNICIPAL | L'aménagement et l'urbanisme |
| | Le développement économique |
| | Les axes routiers municipaux |
| | L'approvisionnement en eau potable |
| | Le développement communautaire, les loisirs, la culture |
| | Le pouvoir de taxation et l'évaluation foncière |
| | La récupération des matières résiduelles |
| | La cour municipale |
| | Le logement social |
| | Les services de police et de pompiers |
| | La promotion et l'accueil touristiques |
| | La tenue d'élections et de référendums |
| CONSEIL D'ARRONDISSEMENT (s'il y a lieu) | Les assemblées publiques de consultation pour des modifications aux règlements d'urbanisme |
| | La consultation et l'information de la population |
| | La prévention en matière d'incendies |
| | Le soutien financier aux organismes de développement économique local, communautaire et social |
| | Les parcs et les équipements locaux sportifs, culturels et de loisirs |
| | L'organisation des loisirs sportifs et socioculturels |
| | La voirie locale |
| | La délivrance des permis |

Les municipalités peuvent intervenir dans tous ces domaines. Certains de ces pouvoirs sont facultatifs; d'autres sont obligatoires. Parmi ceux-ci, il y a l'obligation pour une municipalité de préparer et d'adopter un budget et de s'assurer que son territoire est assujetti à des règlements d'urbanisme et desservi par un corps de police. Par ailleurs, lorsque la municipalité décide d'exercer un pouvoir et de donner un service à ses citoyens et à ses citoyennes, elle devient responsable du préjudice qu'elle cause si cette fonction est mal assumée.

Ces pouvoirs sont exercés différemment d'une municipalité à l'autre selon les ressources disponibles, les besoins à satisfaire et les moyens d'action mis en œuvre pour les combler.

1. Cette liste est présentée à titre indicatif seulement. Une municipalité peut avoir des compétences et des pouvoirs supplémentaires eu égard, par exemple, à sa taille ou à certaines caractéristiques régionales.

De plus, il faut rappeler que dans plusieurs de ces domaines, les municipalités n'ont pas de compétence exclusive et que d'autres organismes peuvent intervenir. C'est le cas, par exemple, dans le domaine du loisir et de l'environnement.

**Le palier supralocal**

En plus du palier local que constituent les municipalités, il existe au Québec des structures supramunicipales comme les municipalités régionales de comté (MRC) qui ont été créées en réponse à des besoins de nature régionale ou en vue de faciliter la mise en commun de services. Elles regroupent des municipalités rurales et urbaines de différentes tailles.

Par ailleurs, la Communauté métropolitaine de Montréal a été mise en place le 1er janvier 2001, alors que la Communauté métropolitaine de Québec est en fonction depuis le 1er janvier 2002.

Ces communautés métropolitaines ainsi que les MRC sont dirigées par des conseils composés d'élues et d'élus des municipalités locales[2].

**La composition d'un conseil**

Selon la taille ou d'autres caractéristiques de la municipalité, le conseil municipal sera composé d'un nombre différent de personnes élues.

- La majorité des municipalités du Québec ont un conseil composé de sept personnes élues, soit une mairesse ou un maire et six conseillères et conseillers. C'est le cas des municipalités de moins de 20 000 de population.

Conseil municipal

1 mairesse ou 1 maire élu
6 conseillères et conseillers élus

- Dans le cas d'une municipalité dont le territoire est divisé en districts électoraux, le conseil se compose d'une mairesse ou d'un maire et d'une conseillère ou d'un conseiller pour chaque district électoral. Le nombre de conseillères et de conseillers varie selon la taille de la municipalité.

Conseil municipal
(municipalités de 20 000 habitants et plus)

1 mairesse ou 1 maire élu

1 conseillère ou 1 conseiller élu par district

- Dans certaines municipalités, il existe des conseils d'arrondissement composés des conseillères et des conseillers élus dans l'arrondissement pour siéger au conseil de la ville.

2. La préfète ou le préfet de certaines municipalités régionales de comté (MRC) à caractère rural peut être élue ou élu au suffrage universel direct.

**Conseil municipal**[3]

1 mairesse ou 1 maire élu

Toutes les conseillères et tous les conseillers élus de tous les districts

**Conseil d'arrondissement**[3]

Une présidente ou un président d'arrondissement choisi parmi les conseillères et les conseillers de l'arrondissement siégeant au conseil municipal

Les conseillères et les conseillers élus dans l'arrondissement

### La durée du mandat et le mode d'élection

Le mandat d'une personne élue lors d'une élection municipale est d'une durée de quatre ans et débute lors de son assermentation pour se terminer lors de l'assermentation des nouveaux élus et élues.

Dans certaines municipalités, l'ensemble des postes électifs est remis en jeu tous les quatre ans. Il s'agit d'élections dites «en bloc».

Dans d'autres municipalités, les élections se tiennent en rotation. Dans ce cas, la moitié des membres du conseil ainsi que la mairesse ou le maire sont élus pour quatre ans. Deux ans plus tard, l'autre moitié des postes sont ouverts aux candidatures pour un mandat de quatre ans.

Au Québec, des élections municipales régulières ont lieu chaque année, mais toutes les municipalités ne tiennent pas leurs élections en même temps.

Il est prévu que les élections municipales se tiendront simultanément pour l'ensemble des postes de conseiller et de maire dans toutes les municipalités du Québec en 2005. Des mesures sont prévues pour ajuster la durée des mandats de sorte qu'ils se terminent tous en 2005. Ainsi la durée des mandats obtenus aux élections de 2001 sera de quatre ans, la durée de ceux obtenus aux élections de 2002 sera de trois ans et la durée de ceux de 2003, de deux ans. En 2004, aucune élection municipale régulière ne se tiendra au Québec. À compter de 2005, la durée du mandat s'établira de nouveau à quatre ans et il n'y aura plus d'élections en rotation.

### Que fait un conseil municipal ?

Les élus (maire ou mairesse, conseillers et conseillères) réunis en conseil représentent la population et, à ce titre, prennent les décisions sur les orientations et les priorités d'action de la municipalité et en administrent les affaires. Ils ne peuvent prendre de décision que sous forme de résolution

3. Dans les cas particuliers de Montréal et de Sherbrooke, plusieurs types d'arrondissements sont prévus. Certaines conseillères ou certains conseillers ne siègent qu'au conseil d'arrondissement. En outre, certains arrondissements ne sont pas divisés en districts.

ou de règlement adopté lors d'une assemblée tenue dans les règles. Ainsi, l'assemblée du conseil est le principal lieu d'exercice de la démocratie municipale. Individuellement et en dehors des assemblées du conseil, les élus n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions au nom de la municipalité ni d'intervenir dans l'administration de cette dernière. En cas de force majeure, seul le maire ou la mairesse dispose de ce pouvoir.

Le conseil remplit les obligations faites à la municipalité. Il assume ainsi les droits et les devoirs dévolus par les principales lois, soit la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec de même que certaines lois connexes dont la Loi sur la fiscalité municipale et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le conseil s'assure que soient offerts, dans le cadre de ses pouvoirs, des services répondant aux besoins de la collectivité.

Pour les assister dans l'exercice de leurs responsabilités et pour exécuter les décisions prises par le conseil, les élus peuvent compter sur le fonctionnaire principal de la municipalité (soit le secrétaire-trésorier ou la secrétaire-trésorière soit le directeur général ou la directrice générale) ainsi que sur les autres fonctionnaires municipaux.

## LES FONCTIONS RATTACHÉES AUX POSTES ÉLECTIFS

### En quoi consiste la fonction de conseillère ou de conseiller ?

Les responsabilités principales des conseillères et des conseillers consistent à assister aux assemblées du conseil, à y faire valoir les intérêts des citoyennes et des citoyens qu'ils représentent et à participer à la prise de décision. Les conseillères et les conseillers ont l'obligation de voter à chaque proposition, sauf s'ils sont en situation de conflit d'intérêts.

Leur pouvoir ne s'exerce que durant les assemblées du conseil. Rappelons qu'en dehors des assemblées, ils n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions au nom de la municipalité.

Les conseillères et les conseillers peuvent être nommés à des commissions ou à des comités créés par le conseil. Ils peuvent également se voir attribuer par le conseil des dossiers particuliers qu'ils devront approfondir afin d'éclairer celui-ci dans sa prise de décision. Il est à noter que les recommandations découlant de ces études doivent toujours être soumises au conseil pour décision. De plus ils peuvent, à tour de rôle, être appelés à devenir maire suppléant.

Ces différentes tâches favorisent une meilleure connaissance des dossiers de la part des conseillères et des conseillers et une plus grande participation à la prise de décision.

## En quoi consiste la fonction de mairesse ou de maire ?

La mairesse ou le maire occupe une fonction très importante au sein de la municipalité. C'est un poste de premier dirigeant, de chef d'orchestre en quelque sorte. Cette fonction doit être exercée en collégialité avec les autres membres du conseil.

C'est le conseil qui désigne une conseillère ou un conseiller à la fonction de mairesse ou de maire suppléant. Cette personne remplace la mairesse ou le maire en son absence ou jusqu'à ce que le poste soit pourvu s'il devient vacant.

De plus, la personne élue au poste de maire possède le droit de surveillance, d'enquête et de contrôle sur l'administration de la municipalité et sur le travail des fonctionnaires municipaux. C'est par elle que doivent être acheminés les mandats confiés par le conseil à l'appareil administratif.

### LA FONCTION DE MAIRESSE OU DE MAIRE

**RÔLE DE LA MAIRESSE OU DU MAIRE**

**OU EN SON ABSENCE**

**RÔLE DE LA MAIRESSE SUPPLÉANTE OU DU MAIRE SUPPLÉANT**

- Représenter l'ensemble de la population de la municipalité
- Représenter la municipalité au conseil de la municipalité régionale de comté (MRC) [4]
- Présider les assemblées du conseil
- Signer les documents au nom de la municipalité
- Veiller à ce que les règlements et les résolutions du conseil soient fidèlement appliqués
- S'assurer que les recettes de la municipalité sont perçues et dépensées tel que prévu

**TROIS PRÉROGATIVES**

- La liberté de voter lors des assemblées du conseil. La mairesse ou le maire a le droit de voter, mais n'est pas tenue ou tenu de le faire.
- Le droit de veto, c'est-à-dire le droit de refuser de signer les documents relatifs à une décision du conseil, ce qui a pour effet de reporter la décision à l'assemblée suivante. Il faut noter que la mairesse ou le maire suppléant dans une municipalité régie par la Loi sur les cités et villes ne peut exercer cette prérogative.
- La possibilité de décréter une dépense sans l'approbation du conseil dans un cas de force majeure, c'est-à-dire de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux. Toutefois, un rapport motivé devra être fait à l'assemblée suivante du conseil.

4. Le rôle de substitut du maire ou de la mairesse au conseil de la MRC ne revient pas d'office au maire suppléant ou à la mairesse suppléante mais à la personne que le conseil de la municipalité locale visée a désignée parmi ses conseillers.

# Notes

# LES PREMIERS GESTES À POSER

## L'EXERCICE DE VOTRE MANDAT D'ÉLUE OU D'ÉLU MUNICIPAL

Félicitations ! Vous avez remporté vos élections ! Que vous soyez élue ou élu sans opposition ou que vous soyez élue ou élu par scrutin, certaines obligations doivent être remplies afin que vous puissiez exercer votre mandat conformément à la loi. Votre mandat d'élue ou d'élu débute au moment même où vous prêtez serment.

## LES PROCÉDURES OBLIGATOIRES POUR EXERCER VOTRE MANDAT

Pour exercer votre mandat conformément à la loi, trois formalités sont obligatoires :

- la proclamation d'élection,
- l'assermentation,
- la déclaration des intérêts pécuniaires.

### La proclamation d'élection

La proclamation officielle de votre élection est faite au moyen d'un écrit signé par le président ou la présidente d'élection de la municipalité. Si vous avez été élu sans opposition, la proclamation d'élection se fait à la fin de la période prévue pour la production des déclarations de candidature. Si vous avez été élu par scrutin, la proclamation d'élection se fait après les quatre jours qui suivent la fin du recensement des votes. Il s'agit de la période prévue par la loi pour demander un nouveau dépouillement ou un nouveau recensement des votes. Cette proclamation devrait aussi indiquer le délai accordé par la loi pour prêter serment.

### L'assermentation

À partir du moment où vous êtes proclamé élu, vous avez trente jours pour prêter le serment que vous exercerez vos fonctions conformément à la loi.

À défaut de prêter serment dans ce délai de trente jours, il y a vacance à votre poste et une nouvelle élection doit avoir lieu.

### La déclaration des intérêts pécuniaires

Afin d'éviter de vous placer en situation potentielle de conflit d'intérêts, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités exige qu'en tant que personne nouvellement élue, vous produisiez une déclaration de vos intérêts pécuniaires.

Cette déclaration est nécessaire afin de prévenir les conflits d'intérêts et de rendre l'administration municipale la plus transparente possible. Elle ne vise pas à connaître votre richesse. Votre déclaration n'a donc pas à faire état de la valeur de votre intérêt, ni de l'importance du portefeuille d'actions que vous détenez, ni des sommes que vous avez déposées dans un établissement financier, ni de la possession d'obligations émises par un gouvernement, une municipalité ou un autre organisme public.

Dans les soixante jours qui suivent la proclamation de votre élection, vous devez produire votre déclaration écrite. La loi oblige un membre du conseil à déposer une mise à jour de sa déclaration chaque année, dans les soixante jours suivant l'anniversaire de la proclamation de son élection. L'annexe I présente un formulaire de déclaration des intérêts pécuniaires qui est généralement suggéré aux élues et aux élus. Pour obtenir plus d'information, vous pouvez vous adresser à la greffière ou au greffier, ou à la secrétaire-trésorière ou au secrétaire-trésorier de la municipalité.

## Les intérêts pécuniaires à déclarer

Les intérêts pécuniaires que vous devez déclarer sont de deux ordres :

- ceux que vous détenez dans des immeubles, incluant la résidence familiale, situés sur le territoire de la municipalité ou de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine qui vous concerne;
- ceux que vous avez dans des sociétés et des entreprises, peu importe l'endroit où celles-ci exercent leurs activités, pourvu qu'elles soient susceptibles de conclure des marchés ou des contrats avec la municipalité ou tout autre organisme municipal dont vous ferez partie comme membre du conseil municipal.

## Les emprunts à déclarer

Vous devez déclarer les emprunts dont le solde en capital et en intérêts est supérieur à 2 000 $ et qui ont été contractés auprès de personnes autres qu'un établissement financier.

## Les emplois et les postes d'administrateur que vous occupez

Votre déclaration doit aussi faire mention des emplois et des postes d'administrateur que vous occupez en sus de votre charge d'élue ou d'élu.

**UNE DÉCLARATION FAUSSE OU INCOMPLÈTE**

Si vous déposez une déclaration volontairement fausse ou incomplète, la sanction prévue est l'inhabilité à exercer la fonction de membre du conseil. Votre inhabilité dure cinq ans à partir de la date du jugement qui aura été prononcé. Vous ne pourrez plus alors exercer votre fonction d'élue ou d'élu et vous ne pourrez pas non plus vous représenter comme candidate ou candidat au conseil de la municipalité.

# QUOI FAIRE POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

## DÉPOSER UNE DÉCLARATION DE SES INTÉRÊTS PÉCUNIAIRES

- Produisez une déclaration écrite de vos intérêts pécuniaires dans les 60 jours qui suivent la proclamation de votre élection.
- Par la suite, déposez chaque année une telle déclaration mise à jour dans les délais prescrits par la loi.

## N'AVOIR AUCUN LIEN CONTRACTUEL AVEC LA MUNICIPALITÉ OU SES MANDATAIRES

- Assurez-vous de n'avoir aucun intérêt particulier, direct ou indirect, dans un contrat engageant la municipalité ou un organisme municipal dont vous seriez membre.

## NE PAS PARTICIPER AU PROCESSUS DE DÉLIBÉRATION ET DE DÉCISION LORSQU'UN INTÉRÊT PÉCUNIAIRE PARTICULIER EXISTE

- Si la séance au cours de laquelle on doit discuter de la question dans laquelle vous avez un intérêt pécuniaire particulier est publique et que vous y assistez, divulguez la nature générale de votre intérêt avant le début des délibérations.
- Abstenez-vous de participer aux délibérations sur la question.
- Abstenez-vous également de voter ou d'influencer le vote sur la question.
- Si vous n'assistiez pas à la séance, révélez votre intérêt dès la séance suivante.
- Si la séance n'est pas publique, quittez les lieux dès que vous avez dévoilé votre intérêt.

## S'INFORMER

Vous pouvez agir en toute bonne foi ou accomplir une action que vous considérez tout à fait légitime et néanmoins contrevenir à la loi. Informez-vous auprès de personnes compétentes et, au besoin, obtenez un avis juridique.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les conflits d'intérêts, les intérêts pécuniaires ainsi que sur les inhabilités à exercer la fonction de membre du conseil d'une municipalité, nous vous invitons à lire l'article paru dans le numéro de décembre 1995-janvier 1996 de la revue Municipalité et intitulé *Un élu de confiance – Loi, éthique et moralité dans la gestion municipale* dont vous trouverez un extrait en annexe de la présente fiche. Les renseignements qu'il contient étaient à jour, sauf exceptions, en octobre 2002.

« Il faudrait toutefois tenir compte de la nouvelle jurisprudence, notamment celle concernant l'intérêt pécuniaire dans les questions où est mis en cause un membre de la famille de l'élu. Citons à cet effet : Beaupré (Ville de) c. Gosselin, J.E. 96-12 (C.S.); Poirier c. Charpentier, J.E.98-450 (C.S.); Quessy c. Plante, J.E. 98-2008 (C.S.). En matière d'inconduite, il faut se référer au jugement de la Cour d'appel rendu dans la cause Fortin c. Gadoury, J.E. 95-705. En outre, notons que le jugement cité dans la note 21 a été confirmé par la Cour d'appel. Voir à ce sujet Fortin c. Morin, J.E. 98-1949 (C.A.). Par ailleurs, parmi les organismes visés par la loi et énumérés sous le titre La notion d'organisme municipal, il faut lire dans le quatrième cas : tout autre organisme déterminé par le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir. De plus, aux dix exceptions à la règle générale en matière de contrats énumérées dans le texte qui suit, le législateur a ajouté une onzième exception en l'an 2000. Dorénavant, un membre du conseil n'est pas en conflit d'intérêts si le contrat auquel il est partie a pour objet la vente ou la location, à des conditions non préférentielles, d'un immeuble (E-2.2, art. 305, par. 5.1). Parmi les obligations auxquelles est soumis l'élu en matière de divulgation des intérêts, la première obligation énumérée à la page 27, 1ère colonne, on devrait ajouter les mots *après avoir pris connaissance de ce fait*. Enfin, partout dans le texte, il faut lire *communauté métropolitaine* partout où il est question de la communauté urbaine. »

## RÉGIME GÉNÉRAL CONCERNANT L'ADJUDICATION DES CONTRATS MUNICIPAUX

| Catégories de contrats | Règles applicables | |
|---|---|---|
| **Assurance** | Jusqu'à 24 999,99 $ | De gré à gré |
| | De 25 000 $ à 99 999,99 $ | Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs |
| | À partir de 100 000 $ | Annonce dans un journal[1] |
| **Exécution de travaux (contrat de construction[2])** | Jusqu'à 24 999,99 $ | De gré à gré |
| | De 25 000 $ à 99 999,99 $ | Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs |
| | De 100 000 $ à 249 999,99 $ | Annonce dans un système électronique accessible au Québec et en Ontario (AQO[3]) et dans un journal |
| | À partir de 250 000 $ | Annonce dans un système électronique accessible au Québec et au Canada (ACI[4]) et dans un journal |
| | Pour certains travaux de 100 000 $ et plus qui n'entrent pas dans la définition de travaux de construction, comme des travaux d'aménagement paysager, une annonce dans un journal pourrait suffire. | |
| **Fourniture de matériel ou de matériaux (contrat d'approvisionnement[5])** | Jusqu'à 24 999,99 $ | De gré à gré |
| | De 25 000 $ à 99 999,99 $ | Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs |
| | À partir de 100 000 $ | Annonce dans un système électronique (MERX) accessible au Québec et au Canada (ACI) et dans un journal |
| **Services[6]** | Jusqu'à 24 999,99 $ | De gré à gré |
| | De 25 000 $ à 99 999,99 $ | Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs |
| | À partir de 100 000 $ | Annonce dans un système électronique (MERX) accessible au Québec et au Canada (ACI) et dans un journal |
| | Pour les services professionnels, utilisation obligatoire d'un système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes, pour les contrats faisant l'objet d'une mise en concurrence. | |
| **Services professionnels à exercice exclusif[7]** | Jusqu'à 24 999,99 $ | De gré à gré |
| | De 25 000 $ à 99 999,99 $ | De gré à gré (médecin, dentiste, pharmacien, infirmier, médecin-vétérinaire)<br>Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs (ingénieur, architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé, avocat et notaire) |
| | À partir de 100 000 $ | De gré à gré (médecin, dentiste, pharmacien, infirmier, médecin-vétérinaire)<br>Invitation écrite auprès d'au moins 3 fournisseurs (avocat, notaire)<br>Annonce dans un système électronique (MERX) ou utilisation d'un fichier de fournisseurs[8] comme procédure alternative (ingénieur, architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé) |
| | Utilisation obligatoire d'un système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes pour tous les contrats faisant l'objet d'une mise en concurrence.<br>Possibilité de discrimination des offres sur une base territoriale pour un contrat qui comporte une dépense de moins de 500 000 $. | |

Voir la suite à la page suivante

1 Journal diffusé sur le territoire de la municipalité ou dans une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec. Cette remarque s'applique à chaque fois que la publication dans un journal est requise.

2 Pour les contrats de 100 000 $ et plus, on entend par « contrat de construction » : un contrat pour la construction, la reconstruction, la démolition, la réparation ou la rénovation d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil, y compris la préparation du site, les travaux d'excavation, de forage et de dynamitage, la fourniture de produits et de matériaux, d'équipement et de machinerie si ceux-ci sont prévus au contrat et y sont reliés, ainsi que l'installation et la réparation des équipements fixes d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil.

3 AQO : Accord de libéralisation de marchés publics du Québec et de l'Ontario rendu applicable aux municipalités pour les contrats de construction le 30 juin 1995 et pour les contrats d'approvisionnement et de services le 1er mai 1997.

4 ACI : Accord sur le commerce intérieur concernant l'ensemble des provinces et territoires du Canada rendu applicable aux organismes municipaux du Québec le 1er juillet 1999.

5 Pour les contrats de 100 000 $ et plus, on entend par « contrat d'approvisionnement » : un contrat pour l'achat ou la location de biens meubles dans lequel des frais peuvent être inclus pour l'installation, le fonctionnement et l'entretien des biens, sauf un contrat relatif à des biens reliés au domaine artistique ou culturel, à des abonnements et à des logiciels destinés à des fins éducatives.

6 Comprenant les contrats de services professionnels autres que ceux visés par la note 7.

7 Il s'agit des services « qui, en vertu d'une loi ou d'un règlement, ne peuvent être rendus que par un médecin, un dentiste, un infirmier, un pharmacien, un médecin vétérinaire, un ingénieur, un arpenteur-géomètre, un architecte, un comptable agréé, un avocat ou un notaire ».

8 Pour un contrat qui comporte une dépense de moins de 500 000 $.

**EXCEPTIONS PRÉVUES PAR LA LOI ET LE RÈGLEMENT RELATIVEMENT AUX RÈGLES APPLICABLES À L'OCTROI DES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS PAR LES ORGANISMES MUNICIPAUX**

- Tarif gouvernemental pour des biens ou services
  (art. 573.3 (1°) LCV, 938 (1°) CM)

- Fourniture de matériel ou matériaux par une municipalité
  (art. 573.3 (2°) LCV, 938 (2°) CM)
  **Exception analogue** : entente intermunicipale concernant la fourniture de services (art. 468 (2°) LCV, 569 (2°) CM)

- Contrat relatif à des biens meubles ou à des services reliés au domaine artistique ou culturel
  (art. 573.3 (4°) LCV, 938 (4°) CM)

- Contrat relatif à des abonnements ou à des logiciels destinés à des fins éducatives (art. 573.3 (4°) LCV, 938 (4°) CM)

- Contrat de camionnage par le biais d'un permis de courtage
  (art. 573.3 (3°) LCV, 938 (3°) CM)

- Fourniture d'espaces médias pour campagne de publicité ou promotion
  (art. 573.3 (5°) LCV, 938 (5°) CM)

- Contrat qui découle de l'utilisation de logiciel ou progiciel et vise :
  - assurer compatibilité avec systèmes existants
  - protection de droits exclusifs (droits d'auteur, brevets, licences exclusives)
  - recherche et développement
  - protection de prototype ou concept original
    (art. 573.3 (6°) LCV, 938 (6°) CM)

- Contrat de services professionnels nécessaire dans le cadre d'un recours judiciaire ou quasi judiciaire
  (art. 573,4°b du paragraphe 1, 573.3.0.2 LCV, 935, 4°b du paragraphe 1, 938.0.2 CM)

- Contrat conclu avec le concepteur de plans et devis ayant fait l'objet d'une demande de soumissions pour des travaux d'adaptation ou modification aux plans et devis ou pour la surveillance des travaux (art. 573.3, 2e alinéa LCV, 938, 2e alinéa CM) (voir disposition transitoire pour situation antérieure au 21-06-01 : PL 60 art. 223)

- Services professionnels à exercice exclusif pour lesquels le règlement du gouvernement détermine qu'aucune demande de soumissions n'est requise
  (art. 573.3, dernier alinéa et 573.3.0.1 LCV, 938, dernier alinéa et 938.0.1 CM) = contrats du domaine médical

- Pouvoir d'urgence du maire
  (art. 573.2 LCV, 937 CM)

- Contrat accordé pendant un état d'urgence
  (art. 47, Loi sur la sécurité civile, 2001, c. 76)

- Contrat faisant l'objet d'une dispense du ministre (art. 573.3.1 LCV, 938.1 CM)

- Acquisitions par l'entremise du directeur général des achats
  (art. 573.3.2 et 29.9.2 LCV, 938.2 et 14.7.2 CM)

- Contrat octroyé par un président d'élection durant la période électorale dans les cas où une situation exceptionnelle peut mettre en péril la tenue de l'élection
  (art. 70.1 LERM)

# ANNEXE I

## FORMULAIRE DE DÉCLARATION DES INTÉRÊTS PÉCUNIAIRES DES MEMBRES DU CONSEIL

**Déclaration des intérêts pécuniaires des membres du conseil**[1]

| Municipalité | Scrutin du (année / mois / jour) |
|---|---|
| | |

Je, _____ (Prénom) _____ (Nom),

_____ (Poste au sein du conseil municipal) _____ (Adresse du domicile)

déclare, par la présente, que :

1. j'occupe le ou les emplois suivants : _____

   _____
   Emplois concernés ainsi que l'employeur

2. j'occupe le ou les postes d'administrateur suivants : _____

   _____
   Postes d'administrateur concernés ainsi que l'organisme pour lequel le signataire agit

3. j'ai contacté des emprunts dont le solde, en principal et en intérêts, excède 2 000 $ auprès d'une ou des personnes ou organismes suivants : _____

   _____
   Personnes ou organismes concernés à l'exception d'un ou des établissements financiers

4. je possède des intérêts pécuniaires dans la ou les personnes morales, sociétés ou entreprises suivantes soit : _____

   _____
   Personnes morales, sociétés ou entreprises concernées

   susceptibles d'avoir des marchés avec la municipalité.

[1] La personne qui remplit la présente déclaration devrait, lorsque nécessaire, recourir aux services d'un conseiller juridique relativement aux exigences de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

SM-70 (02-10)
Loi sur les élections et les référendums
dans les municipalités, article 357

*(voir au verso)*

5. je possède des intérêts pécuniaires dans la ou les personnes morales, sociétés ou entreprises suivantes,

soit : _____

_____
Personnes morales, sociétés ou entreprises concernées

susceptibles d'avoir des marchés avec : _____

_____
Organismes municipaux dont la personne qui remplit la présente déclaration fait partie

6. je possède des intérêts pécuniaires dans les immeubles suivants, situées sur le territoire de :

☐ la municipalité _____
_____
_____
_____
Immeubles concernés

☐ la municipalité régionale de comté _____
_____
_____
_____
Immeubles concernés

☐ la communauté métropolitaine _____
_____
_____
_____
Immeubles concernés

**Signature**

_____
Membre du conseil

| | | |
|---|---|---|
| | | |
| année | mois | jour |

En vertu de la LERM, la déclaration ne mentionne pas les informations suivantes :

1. la valeur des intérêts y énumérés;
2. le degré de participation du membre du conseil dans des personnes morales, des sociétés ou des entreprises;
3. l'existence des sommes déposées dans un établissement financier;
4. la possession d'obligations émises par un gouvernement, une municipalité ou un autre organisme public.

# ANNEXE II

## DIRECTIONS RÉGIONALES, DIRECTION MÉTROPOLITAINE ET BUREAU DU COORDONNATEUR AUX AFFAIRES AUTOCHTONES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR

DIRECTION RÉGIONALE DU
BAS-SAINT-LAURENT
(Région 01)

M. Gilles Julien, directeur régional
337, rue Moreault, 2e étage
Rimouski (Québec) G5L 1P4

Téléphone : (418) 727-3629
Télécopieur : (418) 727-3537
Courrier électronique :
Dr.Bas-St-Laur@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE DU
SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN
(Région 02)

M. André Rochefort, directeur régional
3e étage, bureau 306
227, rue Racine Est
Chicoutimi (Québec) G7H 7B4

Téléphone : (418) 698-3523
Télécopieur : (418) 698-3526
Courrier électronique : Dr.Sag-Lac@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE
DE LA CAPITALE-NATIONALE ET
DE LA CHAUDIÈRE-APPALACHES
(Régions 03 et 12)

M. Maurice Lebrun, directeur régional
Rez-de-chaussée, bureau 180
979, avenue de Bourgogne
Sainte-Foy (Québec) G1W 2L4

Téléphone : (418) 643-1343
Télécopieur : (418) 643-4086
Courrier électronique :
Dr.CapNat-Chaud-App@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE DE LA MAURICIE ET
DU CENTRE-DU-QUÉBEC
(Régions 04 et 17)

M. Pierre Robert, directeur régional
3e étage, bureau 302
100, rue Laviolette
Trois-Rivières (Québec) G9A 5S9

Téléphone : (819) 371-6653
Télécopieur : (819) 371-6953
Courrier électronique :
Dr.Maur-CentreQuebec@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ESTRIE
(Région 05)

M. Pierre Poulin, directeur régional
4e étage, bureau 4.04
200, rue Belvédère Nord
Sherbrooke (Québec) J1H 4A9

Téléphone : (819) 820-3244
Télécopieur : (819) 820-3979
Courrier électronique : Dr.Estrie@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE DE L'OUTAOUAIS
(Région 07)

M. Pierre Ricard, directeur régional
9e étage, bureau 9.300
170, rue de l'Hôtel-de-Ville
Gatineau (Québec) J8X 4C2

Téléphone : (819) 772-3006
Télécopieur : (819) 772-3989
Courrier électronique : Dr.Outaouais@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE DE
L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE ET
DU NORD-DU-QÉBEC
(Régions 08 et 10 - Jamésie)

M. Denis Bureau, directeur régional
1er étage, bureau 105
170, avenue Principale
Rouyn-Noranda (Québec) J9X 4P7

Téléphone : (819) 763-3582
Télécopieur : (819) 763-3803
Courrier électronique :
Dr.Abitibi-Temis@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE DE LA CÔTE-NORD
(Région 09)

M. Louis Bélanger, directeur régional par intérim
1er étage, bureau 1.801
625, boul. Laflèche
Baie-Comeau (Québec) G5C 1C5

Téléphone : (418) 295-4241
Télécopieur : (418) 295-4955
Courrier électronique : Dr.CoteNord@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION RÉGIONALE DE
LA GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE
(Région 11)

M. Michel Gionest, directeur régional
500, avenue Daigneault, bureau 10B
C. P. 310
Chandler (Québec) G0C 1K0

Téléphone : (418) 689-5024
Télécopieur : (418) 689-4823
Courrier électronique :
Dr.Gaspe-IlesMad@mamsl.gouv.qc.ca

# ANNEXE II (suite)

DIRECTION RÉGIONALE DE LANAUDIÈRE, DES LAURENTIDES ET DE LA MONTÉRÉGIE
(Régions 14, 15 et 16)

Monsieur Robert Sabourin, directeur régional par intérim
500, boulevard René-Lévesque Ouest, 14e étage
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Téléphone : (514) 873-5487
Télécopieur : (514) 873-3057
Courrier électronique :
Dr.Lanau-Laur-Monte@mamsl.gouv.qc.ca

DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT MÉTROPOLITAIN ET DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES
(Territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal)

Monsieur Yves Lafortune, directeur
800, rue du Square-Victoria, bureau 4.18
Montréal (Québec) H4Z 1B7

Téléphone : (514) 873-8246
Télécopieur : (514) 873-3692
Courrier électronique :
courrier.damri@mamsl.gouv.qc.ca

BUREAU DU COORDONNATEUR AUX AFFAIRES AUTOCHTONES

Monsieur Jean Gagnon
3e étage, aile Chauveau
10, rue du Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Téléphone : (418) 691-2015, poste 3016
Télécopieur : (418) 644-9863

# UN ÉLU DE CONFIANCE

par Jacques Desmarais et Josée Perras
Service des institutions municipales et de la formation
Direction générale des politiques et de la fiscalité

## LOI, ÉTHIQUE ET MORALITÉ DANS LA GESTION MUNICIPALE

La gestion municipale impose un lien de confiance entre les élus et la population. Elle est assujettie à des principes de transparence, d'indépendance et d'intégrité. Elle est également soumise à des règles contenues principalement dans les lois provinciales et parfois dans les lois fédérales en ce qui concerne les conflits d'intérêts, les pratiques frauduleuses, la malversation et les abus de confiance.

De façon générale, les lois visent à imposer des règles au comportement de l'élu de manière à ce qu'il respecte le cadre de gestion qui lui est imposé. Elles servent également de référence pour sanctionner des comportements et pour amener l'élu à éviter les conflits potentiels ou réels dans ses rapports avec le pouvoir, l'argent et l'influence qu'il peut exercer dans l'administration municipale.

L'élu doit suivre scrupuleusement les règles de fonctionnement prévues dans les lois municipales. Pour des motifs de commodité ou d'efficacité, il peut parfois être tentant d'appliquer intégralement à l'administration municipale les pratiques régissant l'entreprise privée. Sans juger de la valeur de ces deux types de gestion, il faut néanmoins reconnaître qu'il s'agit de deux réalités bien différentes. La gestion des biens publics impose une dynamique et des règles auxquelles l'entreprise privée n'est pas assujettie. Si bien qu'une pratique administrative courante et légitime dans l'entreprise privée peut ne pas être admise dans l'administration publique pour des raisons d'éthique qui ont trait à la transparence et à l'équité.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu municipal doit subordonner ses intérêts personnels au bien commun des citoyens qu'il représente. C'est ainsi qu'il ne participera pas ou n'influencera pas une décision ou une action si elle met en cause son intérêt personnel ou celui de ses proches. S'il veut gagner et maintenir la confiance de ceux qu'il représente et se conformer aux lois, l'élu municipal s'abstiendra de contracter avec la municipalité. De plus, il évitera de diffuser des renseignements qui ne sont pas accessibles au public et d'utiliser, à des fins autres que celles auxquelles elles sont destinées, les ressources humaines et matérielles de la municipalité.

Le cadre législatif ne peut, par ailleurs, tout prévoir et tout régir. Il fait donc appel au jugement critique de l'élu dans la solution des problèmes qu'il rencontre et dans la résolution de ses conflits de valeurs. L'élu, comme administrateur public, doit se soumettre à une éthique personnelle basée sur le contrat social qui le lie aux citoyens et qui l'appelle à gérer sainement les fonds qui lui sont confiés.

Le présent dossier n'a pas la prétention de faire la lumière sur tout ce qui a trait à l'éthique municipale. Il aborde la question à partir du moment où l'élu est en poste. Il existe aussi de nombreuses règles légales concernant le comportement d'un candidat dans le cadre d'une élection municipale, les règles d'éligibilité, les manœuvres électorales frauduleuses et le financement des partis politiques municipaux.

Extrait d'un article paru dans la revue « *Municipalité* » de décembre 1995 - janvier 1996

Compte tenu de l'abondante documentation sur ces thèmes, ils pourraient faire l'objet d'une publication à eux seuls. Nous nous en sommes donc tenus au cadre qui régit l'élu dans ses fonctions.

Nous consacrons la part la plus importante du dossier à décrire les sources de conflits d'intérêts dans l'administration municipale et les pratiques administratives importantes à respecter pour assurer la population d'une saine gestion. Nous traitons également des questions d'abus de confiance et de malversation.

Ce dossier doit être considéré comme un exercice de vulgarisation et d'information. Il ne constitue pas un guide d'interprétation juridique et ne saurait remplacer la lecture attentive des textes de loi pour toute information de nature légale.[1]

1. Les auteurs tiennent à exprimer leurs plus sincères remerciements à Me Dennis Pakenham, de la Direction de la révision des lois municipales du ministère des Affaires municipales, qui a agi à titre d'expert-conseil pour la réalisation de ce document. Son expertise et ses informations pertinentes ont contribué à mener ce travail à terme.

Leurs remerciements s'adressent également aux personnes suivantes pour leurs commentaires judicieux sur la version préliminaire du document :

Donald Bouffard, Service des institutions municipales et de la formation

Jacques Choquette, Commission municipale du Québec

Jean-Claude Clouet, maire de Saint-Tite-des-Caps

Claude Gélinas, Commission municipale du Québec

Suzanne Godbout, déléguée régionale de l'Estrie

Jacques Langlois, maire de Beauport

Roger Latulippe, Service de la vérification

Michel Lefebvre, secrétaire-trésorier de Boischatel

Lyse Pelletier, Service des institutions municipales et de la formation

Josette Tessier, greffière de Beauport

# LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les divers dictionnaires donnent une définition vague des conflits d'intérêts faisant référence à « des intérêts contradictoires d'une personne » dans une affaire ou un dossier quelconque. Il n'existe pas de consensus sur la signification précise de la notion de conflit d'intérêts et sur le comportement qui en découle. Néanmoins, il y a conflit d'intérêts lorsqu'un individu est placé dans une situation où il doit choisir entre ses intérêts personnels ou ceux de quelqu'un qui lui est proche et l'intérêt public.

## UNE SEULE LOI, TROIS CHAMPS D'APPLICATION

Depuis le 1er janvier 1988, c'est principalement la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (E-2.2) qui traite des conflits d'intérêts. Cette loi est venue remplacer les dispositions contenues dans la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et la Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales.

Les articles qui touchent les conflits d'intérêts dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (articles 303 à 307 et 357 à 363) ne constituent pas en soi un code moral ou un code d'éthique car ils ne définissent pas l'ensemble des comportements que les élus devraient adopter dans la gestion des affaires municipales. En identifiant les sources de conflits d'intérêts, ils visent à ce que le processus décisionnel dans un conseil municipal ne soit pas entaché par des considérations d'ordre personnel.

De façon à favoriser la transparence et l'indépendance administrative, le législateur requiert de l'élu un portrait fidèle de ses intérêts pécuniaires. Les données sont consignées dans une déclaration écrite. Cette déclaration fixe le cadre qui guidera sa prise de décision si ses intérêts personnels sont confrontés à ceux de la population de la municipalité qu'il représente. De plus, en déclarant publiquement ses intérêts, l'élu permet à la population d'obtenir certaines garanties de transparence dans l'administration de la municipalité.

À cette démarche qui situe le contexte dans lequel l'élu doit évoluer, s'ajoutent des règles qui touchent directement sa prise de décision et qui ont trait à l'influence qu'il peut exercer sur l'ensemble des membres du conseil municipal notamment en matière d'attribution de contrats, de dépenses publiques ou de règlements d'urbanisme. Concrètement, la loi fixe des balises qui définissent les conflits d'intérêts réels ou potentiels dans les relations de l'élu avec la municipalité et les organismes qui en dépendent.

## LA DÉCLARATION DES INTÉRÊTS PÉCUNIAIRES : UNE MESURE PRÉVENTIVE

Après la proclamation de son élection, l'élu dispose de 60 jours pour déposer devant le conseil une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires (E-2.2, art. 357). La loi ne prescrit aucune formule particulière mais on pourrait s'inspirer du modèle publié en page 15

De plus, chaque année, l'élu doit déposer une déclaration mise à jour dans les 60 jours de l'anniversaire de la proclamation de son élection (E-2.2, art. 358). Le plus tôt possible après l'expiration de ce délai de 60 jours, le secrétaire-trésorier ou le greffier qui constate qu'un élu n'a pas produit de déclaration doit l'aviser de ce défaut et de ses effets (E-2.2, art. 359, al. 2).

## Ce qu'elle doit contenir

La déclaration des intérêts pécuniaires est un document public déposé lors d'une assemblée du conseil municipal. Elle identifie les secteurs d'activité et les postes de gestion qui risquent de placer l'élu en conflit d'intérêts, non seulement sur le territoire de sa municipalité, mais aussi sur celui de la MRC ou de la communauté urbaine dont sa municipalité fait partie.

La déclaration doit notamment mentionner (E-2.2, art. 357) :

- les intérêts pécuniaires qu'un élu possède dans des immeubles, y compris celui lui servant de résidence, situés sur le territoire de la municipalité et de la municipalité régionale de comté ou de la communauté urbaine dont sa municipalité fait partie ;
- ceux qu'il détient dans des personnes morales, des sociétés et des entreprises, peu importe où celles-ci exercent leurs activités, pourvu qu'elles soient susceptibles de transiger avec la municipalité ou tout autre organisme municipal dont il fait partie ;
- les emplois et les postes d'administrateur occupés par un élu ainsi que les emprunts contractés auprès de personnes ou d'organismes autres que des établissements financiers et dont le solde, en capital et intérêts, excède 2 000 dollars.

Cette déclaration ne vise pas à connaître la richesse des élus. Elle n'indique pas la valeur des intérêts énumérés, ni le degré de participation de l'élu dans des personnes morales, des sociétés ou des entreprises. Elle ne mentionne pas l'existence de sommes déposées dans des établissements financiers, ni la possession d'obligations émises par un gouvernement, une municipalité ou un autre organisme public.

## Une déclaration fausse ou incomplète

La personne qui fait une déclaration écrite de ses intérêts pécuniaires en sachant qu'elle est incomplète ou qu'elle contient une mention ou un renseignement faux est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil (E-2.2, art. 303, al. 1, par. 1). Cette inhabilité n'est pas automatique mais découle du jugement d'un tribunal à la suite d'une plainte portée par un électeur, le conseil municipal ou encore le Procureur général du Québec (E-2.2, art. 308). L'inhabilité dure cinq ans.

L'élu qui se rend compte que sa déclaration est incomplète peut, en tout temps, apporter les corrections nécessaires.

## L'absence de déclaration d'intérêts pécuniaires

L'élu qui ne dépose pas sa déclaration d'intérêts pécuniaires dans les délais prévus n'a plus le droit de siéger au sein du conseil, des comités et de tout organisme municipal ou supramunicipal dont il fait partie (E-2.2, art. 359). Il perd conséquemment le droit de recevoir la rémunération ou l'allocation prévue à cet effet. La situation se prolonge aussi longtemps que les correctifs nécessaires n'ont pas été apportés.

Selon un jugement récent, il appert que l'élu qui a omis de déposer sa déclaration des intérêts pécuniaires ne peut invoquer l'ignorance comme défense de bonne foi ; il lui appartient de démontrer qu'il a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la loi et qu'il a agi en personne raisonnable[2]. De plus, le fait que la secrétaire-trésorière n'ait pas avisé l'élu de son défaut de fournir sa déclaration dans les délais prévus conformément à l'article 359 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ne peut excuser son omission ou sa négligence. « La secrétaire-trésorière n'a que la seule obligation d'aviser : elle n'a pas le pouvoir d'exiger le dépôt de la déclaration. »[3]

2. *Maurice c. Boulay,* J.E. 92-53 (C.S.).

3. *Id.,* p. 41.

## LE CONTRAT AVEC LA MUNICIPALITÉ : UNE PREMIÈRE SOURCE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

La municipalité réalise une bonne partie de ses activités en passant des contrats avec des individus, des entreprises et des fournisseurs. Règle générale, un élu ne peut contracter avec la municipalité ou tout organisme municipal. En vertu de l'article 304 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités,* l'élu qui, sciemment, pendant la durée de son mandat, a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou un organisme est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil.

Le terme « contrat » doit être interprété dans son sens le plus large. Bien que, le plus souvent, il se présente sous une forme écrite, il peut également être verbal. De plus, il peut représenter aussi bien une somme d'une centaine de dollars et ne durer quelques heures qu'atteindre des millions de dollars et s'échelonner sur plusieurs années.

L'intérêt que peut avoir un élu dans un contrat peut prendre diverses formes. Il peut être direct ou indirect, être associé à des avantages de nature pécuniaire ou qui ont pour effet d'améliorer sa situation. Dans les pages qui suivent, nous définirons les intérêts que peut avoir un élu dans un contrat et les conditions dans lesquelles peut se manifester un conflit d'intérêts.

### Un intérêt particulier

Pour qu'il y ait conflit, l'intérêt que possède un élu dans un contrat doit être particulier. À cet égard, deux éléments déterminants sont à considérer. D'une part, la notion d'intérêt suppose qu'il y ait un bénéfice, un avantage spécial ou un traitement particulier[4] et, d'autre part, cet intérêt doit être particulier par opposition à l'intérêt général des citoyens[5]. En d'autres termes, l'intérêt doit profiter à l'élu, à lui seul ou à son entourage et ne pas se confondre avec celui de l'ensemble de la population.

Par exemple, il a déjà été jugé qu'un élu n'est pas en conflit d'intérêts s'il se porte acquéreur d'un bien mis en vente dans un encan public décrété par la municipalité. Il s'agissait en l'espèce d'un conseiller qui s'était porté acquéreur, par personne interposée, du camion de la municipalité mis en vente par encan public. Dans cette cause, la juge Lyse Lemieux conclut[6] :

> La vente était publique (résolution, annonce faite dans les journaux, etc.), donc accessible à toute personne intéressée. L'adjudication ne s'est pas faite au détriment des contribuables, ni à l'avantage ni au détriment de la municipalité, et l'adjudicataire n'a bénéficié d'aucun traitement particulier pour obtenir l'acquisition du bien mis à l'encan.

Comme le mentionne la juge Lemieux, l'objectif visé par le législateur n'est pas de prohiber tout contrat. Ce qu'il recherche, c'est d'éviter qu'un élu tire un avantage personnel de son poste en contractant avec la municipalité ou en ayant un intérêt dans un contrat, au détriment de tiers qui ne jouissent pas des mêmes privilèges que le membre du conseil à cause du poste qu'il occupe.

### Un intérêt direct ou indirect

La loi vise tant l'intérêt direct qu'indirect. L'intérêt dans un contrat est direct si l'avantage qu'en retire l'élu, qu'il s'agisse d'honoraires, de salaires ou de montants forfaitaires, est obtenu pour lui-même, sans personne interposée[7].

4. *Ville de Montréal-Est c. Lachapelle,* (1991) R.J.Q. 2831 (C.S.).
5. *Gold c. Taschereau,* J.E. 89-744 (C.S.)
6. *Ville de Montréal-Est c. Lachapelle,* précité, note 4, 2837.
7. *Maurice c. Boulay,* précité, note 2.

L'intérêt est indirect s'il est obtenu, par exemple, par l'intermédiaire de la compagnie dont l'élu est le président et l'actionnaire majoritaire[8]. Dans le cas d'un contrat d'embauche d'un membre de la famille d'un élu, qu'il s'agisse du conjoint ou d'un enfant, le tribunal pourrait également considérer qu'il y a un intérêt indirect selon les faits qui sont portés à son attention, en fonction du lien, du degré de dépendance qui existe entre les personnes, etc. Il y a donc lieu d'être très prudent dans de telles situations.

Par ailleurs, dans *Maheux c. Landry,* le tribunal a décidé, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, qu'il n'y a pas d'intérêt indirect lorsque l'élu conclut un contrat avec un organisme à but non lucratif subventionné par la municipalité parce que ce contrat ne crée pas de lien de droit entre le membre du conseil et la municipalité[9].

## Un intérêt pécuniaire ou non

L'intérêt que possède un élu dans un contrat peut être pécuniaire, ce qui suppose alors un effet sur son patrimoine ou celui de son entourage. Cependant, il n'est pas nécessaire que l'intérêt soit pécuniaire pour que le contrat soit susceptible de créer un conflit d'intérêts. L'avantage qu'il est susceptible d'en retirer peut tout simplement consister en ce que l'entreprise dont il est administrateur fonctionne bien et fasse de bonnes affaires en ayant des contrats avec plusieurs clients[10].

## L'intérêt doit exister durant la durée du mandat de l'élu

Les contrats visés par la loi sont uniquement ceux pour lesquels l'intérêt existe pendant le mandat de l'élu (E-2.2, art. 304). C'est ainsi qu'un membre du conseil qui a signé, à titre de directeur d'une institution bancaire, un contrat de prêt d'argent avec sa municipalité avant qu'il n'exerce sa charge d'élu n'est pas en situation de conflit d'intérêts[11].

De même, une personne liée par contrat avec la municipalité au moment d'une élection pourrait se porter candidate pourvu que l'intérêt qu'elle détient dans le contrat n'ait pas été acquis lors d'un mandat précédent. Dans ce cas cependant, si cette personne est élue, elle devra abandonner son intérêt avant de prêter serment comme membre du conseil.

## La notion d'organisme municipal

Depuis 1988, l'intérêt que peut avoir un élu dans un contrat avec la municipalité s'étend à ses mandataires. Les organismes visées par la loi sont (E-2.2, art. 307) :

- les organismes mandataires ou agents d'une municipalité déclarés par la loi (un office municipal d'habitation, par exemple) ;
- les organismes dont la municipalité contrôle la composition du conseil d'administration, l'adoption du budget ou les sources de financement (une corporation municipale de transport, par exemple) ;
- les organismes intermunicipaux publics (une communauté urbaine, une municipalité régionale de comté, une régie intermunicipale, par exemple) ;
- tout autre organisme déterminé par le ministre des Affaires municipales.

De plus, la Cour supérieure a jugé, en vertu de l'ancienne *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales,* qu'un conseiller municipal peut être en conflit d'intérêts dans un contrat avec

8. *Laurin c. Baril,* C.S. Joliette, n° 705-05-000878-895, 5 juillet 1991.
9. *Maheux c. Landry,* (1989) 21 Q.A.C. 253.
10. *R c. Wheeler,* (1979) 2 R.C.S. 650; Bourdon c. St-Jacques, J.E. 95-704 (C.S.).
11. *Rancourt c. Blais,* J.E. 94-1027 (C.S).

un tiers par le biais d'une entente intermunicipale[12]. En l'occurrence, il s'agissait d'un conseiller qui avait obtenu un contrat de déneigement pour la caserne de pompiers d'une municipalité voisine qui en partageait le coût avec la municipalité où il siégeait. Selon le tribunal, pour qu'un élu soit en conflit d'intérêts, il importe peu qu'il ait été payé directement par la municipalité dont il est le conseiller ou par celle qui est le maître d'œuvre de l'entente intermunicipale.

## LES DIX EXCEPTIONS À LA RÈGLE GÉNÉRALE EN MATIÈRE DE CONTRAT

La loi comporte une série d'exceptions à la règle de l'inhabilité découlant d'un conflit d'intérêts dans un contrat (E-2.2, art. 305). Ces exceptions ont trait soit à l'objet du contrat, soit à la nature de l'intérêt. Elles visent, entre autres choses, à exclure les contrats ayant pour objet l'acquisition de biens ou de services mis publiquement à la disposition du public en général. En voici la liste.

### Intérêt acquis par succession ou donation

L'acquisition d'un intérêt par succession ou par donation ne rend pas un élu inhabile dans la mesure où celui-ci y renonce ou s'en départit le plus rapidement possible.

### Actionnaire de moins de 10% des actions votantes d'une compagnie

L'élu qui, tout en étant actionnaire d'une compagnie qu'il ne contrôle pas, n'est ni administrateur, ni dirigeant de celle-ci et possède moins de 10 % des actions donnant le droit de vote n'est pas considéré en situation de conflit d'intérêts.

Par ailleurs, l'élu a un intérêt pouvant entraîner sa disqualification :

a) s'il possède 10 % et plus des actions, même s'il ne contrôle pas la compagnie ;
b) s'il ne possède aucune action mais qu'il est administrateur ou dirigeant de la compagnie.

### Contrat avec un organisme dont l'élu est membre, administrateur ou dirigeant

Un élu municipal n'est pas inhabile à occuper son poste lorsque la municipalité a un contrat avec certains organismes dont il est membre, administrateur ou dirigeant. Les organismes visés sont de quatre ordres : un autre organisme municipal, un autre organisme public, un organisme à but non lucratif ou un organisme dont la loi oblige l'élu à être membre, administrateur ou dirigeant.

### Conditions de travail

Le contrat qui a pour objet une rémunération, une allocation, un remboursement de dépenses, un avantage social, un bien ou un service auquel l'élu a droit à titre de condition de travail dans le cadre de sa fonction au sein de la municipalité ou de l'organisme n'est pas prohibé par la loi.

### Nomination à un poste de fonctionnaire

La loi permet à un élu d'être lié par contrat à la municipalité quand il s'agit d'une nomination à un poste de fonctionnaire ou d'employé qui ne le rend pas inéligible à son poste d'élu. L'exemple le plus fréquent est le cas du pompier volontaire qui demeure éligible à un poste de membre du conseil (E-2.2, art. 63).

12. *Gagné c. Landry,* J.E. 86-290 (C.S)

### Services municipaux

Le recours à des services offerts de façon générale à l'ensemble des contribuables par la municipalité ou l'organisme municipal ne rend pas inhabile le membre du conseil qui veut s'en prévaloir. L'élu doit pouvoir profiter comme n'importe quel autre citoyen de services municipaux non préférentiels. À titre d'exemple, il a déjà été jugé que dans le cas où des équipements municipaux sont mis à la disposition de tous les contribuables moyennant un taux horaire fixé par résolution du conseil, un élu peut légitimement utiliser ces équipements pour son usage personnel ou celui d'un parent en payant le coût prévu. (*Robinson c. Savard* (1975), C.S. 520)

### Titres offerts au public

De même, un élu qui détient des titres de la municipalité, tels des obligations, billets ou autres titres offerts au public, bénéficie du régime d'exception et n'est pas considéré en situation de conflit d'intérêts dans la mesure où ces titres ont été acquis à des conditions non préférentielles.

### Contrat obligatoire

La loi prévoit une exception lorsque l'élu est forcé d'entrer en relation contractuelle avec la municipalité en vertu d'une loi ou d'un règlement. Cette exception couvre certaines obligations de fourniture de biens et de services imposées, entre autres choses, par le *Code municipal du Québec* en matière de ponts, de chemins et de cours d'eau.

### Contrat antérieur

L'élu peut avoir un contrat avec la municipalité ou l'organisme municipal pour la fourniture d'un bien s'il a été conclu antérieurement à son mandat et avant qu'il ne pose sa candidature au poste de membre du conseil. Cette exception est conforme à la règle générale voulant qu'un contrat conclu avant le début du mandat de l'élu ne doive pas entraîner son inhabilité, ni le pénaliser indûment. Par exemple, si l'élu est déjà locataire d'un logement fourni par un organisme municipal, il ne doit pas être forcé de mettre fin à son bail dès qu'il devient membre du conseil. En somme, il ne faut pas obliger l'élu à rétrocéder un bien qu'il a acquis de la municipalité lorsqu'il était simple citoyen.

### Cas de force majeure

Dans un cas de force majeure, l'élu qui réussit à démontrer que le contrat qu'il a avec la municipalité ou l'organisme a été conclu de préférence à tout autre dans l'intérêt général de la municipalité peut échapper à la sanction de l'inhabilité. Les cas de force majeure doivent revêtir un caractère d'urgence. Il peut s'agir, par exemple, d'une catastrophe, d'un incendie, d'une conflagration, d'une inondation, d'une tornade.

## LA PRISE DE DÉCISION : UNE DEUXIÈME SOURCE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

En intervenant en matière de conflit d'intérêts, le législateur vise la transparence dans la gestion des affaires municipales, non seulement dans la réalité, mais également dans l'apparence[13]. C'est pour répondre à cet objectif que la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* crée certaines obligations à l'élu municipal confronté à un intérêt pécuniaire particulier susceptible d'être source de

13. *Leclerc c. Poirier,* J.E. 93-1349 (C.S.). Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel, J.E. 94-560.

conflits au moment où le conseil doit débattre certaines questions. Le principe général veut que l'élu ne puisse participer, de quelque façon que ce soit, à l'adoption d'un règlement ou d'une résolution ou à une discussion où ses intérêts personnels peuvent entrer en conflit avec l'intérêt public[14]. Les obligations auxquelles est soumis l'élu sont de quatre ordres (art. 361) :

- il doit divulguer la nature générale de l'intérêt avant le début des délibérations, lorsqu'il est présent. S'il est absent au moment où la question est débattue, il divulguera la nature générale de son intérêt dès la première séance suivante à laquelle il participe ;
- il doit s'abstenir de participer aux délibérations sur la question ;
- il doit s'abstenir de voter ou de tenter d'influencer le vote sur cette question ;
- lorsque la séance n'est pas publique, il doit quitter la salle après avoir divulgué la nature générale de son intérêt.

Ces obligations s'appliquent également lors d'une séance d'un conseil, d'un comité ou d'une commission au sein de la municipalité ou d'un organisme municipal dont l'élu fait partie. La personne qui ne les respecte pas peut être déclarée inhabile à exercer la fonction de membre du conseil (E-2.2, art. 303).

## L'INTÉRÊT PÉCUNIAIRE : UNE CONDITION ESSENTIELLE

Contrairement à l'intérêt dans un contrat qui peut être pécuniaire ou non, l'intérêt particulier visé par l'article 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités,* qui porte sur le processus de décision, doit obligatoirement être de nature pécuniaire. Il faut, en outre, que les gains monétaires appréhendés soient réels et non pas seulement hypothétiques ou probables. Dans la cause *Gold c. Taschereau*[15], un élu avait participé à la décision du conseil municipal de procéder à l'annulation d'une réserve foncière. Il était soupçonné de s'être placé en situation de conflit d'intérêts puisque cette décision était susceptible de toucher financièrement les intérêts d'une société à laquelle il avait rendu des services professionnels en sa qualité de notaire. La Cour supérieure a jugé que l'élu n'avait pas contrevenu à l'article 361 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* puisque la preuve n'a pas été faite qu'il aurait retiré un intérêt pécuniaire du fait que la réserve soit annulée.

Par ailleurs, les tribunaux ont jugé qu'un changement de zonage était susceptible de modifier la valeur foncière des propriétés visées par ce changement. Il a été retenu qu'une modification autorisant un usage commercial dans une zone résidentielle qui existe déjà ajoute une plus-value aux immeubles[16]. Inversement, une modification ayant pour effet d'inclure un terrain agricole dans une zone de conservation diminue sensiblement sa valeur[17]. Ainsi, l'élu qui a un intérêt particulier dans ces immeubles et qui participe à la décision peut être déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil.

14. *St-Pierre c. Charette,* C.S. Hull, no 550-05-001364-895, 10 mai 1991.
15. Précité, note 5.
16. *St-Pierre c. Charette,* précité, note 14. Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel, Montréal, no 500-09-001191-915.
17. *Heffernan c. Rozon,* J.E. 92-1379 (C.S).

## L'intérêt relié au patrimoine du conjoint

L'intérêt pécuniaire susceptible d'entraîner l'inhabilité peut être relié indirectement au patrimoine du conjoint. Dans l'affaire *Heffernan c. Rozon*[18], un conseiller a voté contre un projet de règlement de modification de zonage qui visait un terrain dont son épouse était propriétaire. La Cour supérieure a considéré que l'élu avait un intérêt pécuniaire particulier et l'a déclaré inhabile à exercer la fonction de membre du conseil. À l'appui de sa décision, le juge invoque qu'il y a présomption voulant que les époux, même séparés de biens, partagent ce qu'ils possèdent et, conséquemment, que chacun d'eux a tout intérêt à maintenir la bonne situation financière de l'autre.

Dans la cause *Laberge c. Vézina,* qui porte non pas sur le processus de décision mais sur la déclaration des intérêts pécuniaires, le tribunal a dégagé une autre règle applicable en matière de patrimoine familial. Ainsi, malgré les dispositions du nouveau *Code civil du Québec,* le juge considère que « l'époux n'a pas de droit réel dans la propriété de son épouse. Il s'agit plutôt d'un droit de créance éventuel qui naît seulement lors d'une action en divorce, en séparation de corps ou en nullité de mariage, ou lors d'un décès. »[19] Le conjoint ne possède donc aucun intérêt juridique actuel.

L'élu peut également avoir un intérêt pécuniaire dans les questions où est mis en cause un de ses enfants. On ne peut cependant, à cet égard, dégager de règle générale puisque chaque cas est un cas d'espèce. Ces situations méritent donc une attention toute particulière et doivent être évaluées avec précaution.

## Les deux exceptions à la règle

La règle générale voulant que l'élu s'abstienne de participer au processus de délibération et de décision s'il a un intérêt pécuniaire particulier dans une question ne s'applique pas dans deux cas spécifiques (E-2.2, art. 362). D'une part, lorsque son intérêt consiste dans des rémunérations, des allocations, des remboursements de dépenses, des avantages sociaux ou d'autres conditions de travail rattachées à ses fonctions au sein de la municipalité ou de l'organisme municipal dont il est membre. Cette exception vise notamment à permettre l'application de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* qui donne le pouvoir au conseil d'une municipalité de fixer par règlement la rémunération de son maire et celle de ses conseillers (T-11.001, art. 2). Par ailleurs, ne constituent pas une condition de travail, ni une rémunération, les frais d'avocat relatifs à une poursuite en dépossession de charge contre un membre du conseil[20].

D'autre part, lorsque l'intérêt est tellement minime que le membre du conseil ne peut raisonnablement être influencé par lui. La notion d'« intérêt minime » n'est pas définie dans la loi, mais elle peut être précisée à partir de l'interprétation qu'en ont fait les tribunaux dans des décisions récentes. Ainsi, il ressort que :

- selon un premier jugement, l'intérêt doit être à ce point petit, insignifiant ou dérisoire qu'il ne puisse raisonnablement influencer un membre du conseil municipal[21]. Par ailleurs, dans

18. *Id.* Une requête en exécution provisoire (art. 550 C.p.c.) a été déposée devant la Cour d'appel.

19. C.S. Québec, n° 200-05-001757-926, 23 octobre 1992, p 8-9.

20. *Petitpas c. Cousineau,* (1989) R.J.Q. 916 (C.S.). Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel, (1993) R.J.Q. 2028.

21. *Id.; Fortin c. Morin,* C.S. Bedford, n° 460-05-000345-921, 31 mars 1994. Ce jugement est présentement en appel.

la cause *Boulerice c. Lussier*[22], il a été jugé qu'une somme de 157,98 dollars n'était pas à ce point minime que le membre du conseil ne pouvait être influencé par elle ;

- ce caractère de petit, insignifiant ou dérisoire s'apprécie en regard de l'intérêt pécuniaire d'un membre du conseil dans l'exécution de ses fonctions et non sur la base du budget municipal[23] ;
- c'est au moment où doit être prise en considération la question à débattre que doit s'apprécier l'intérêt d'un élu[24]. Par exemple, un élu doit divulguer son intérêt pécuniaire particulier dans un terrain dont il est propriétaire et que la municipalité veut acquérir même si, ultérieurement, il le cède à la municipalité pour la somme symbolique d'un dollar.

## LES POURSUITES AUXQUELLES S'EXPOSE L'ÉLU EN CAS DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

L'élu soupçonné de conflit d'intérêts est susceptible de faire l'objet de poursuites devant les tribunaux. Les poursuites, en matières civiles, peuvent prendre deux formes : l'action en déclaration d'inhabilité ou encore, la requête en dépossession de charge, qu'on appelle dans le langage juridique la requête en *quo warranto*.

### L'action en déclaration d'inhabilité

L'action en déclaration d'inhabilité peut être intentée par un électeur ou plusieurs électeurs, par la municipalité ou par le Procureur général du Québec (E-2.2, art. 308 à 312). Elle vise à faire déclarer un élu inhabile à exercer ses fonctions pendant une période de cinq ans ou moins selon les cas prévus par la loi. Cette action peut être dirigée autant contre un ancien membre de conseil soupçonné de conflit d'intérêts, que contre un conseiller en fonction.

### La requête en dépossession de charge

La requête en dépossession de charge est une procédure considérée comme expéditive dans le système judiciaire. Elle peut être intentée par tout intéressé et porte uniquement sur le mandat en cours de l'élu. C'est ainsi qu'en vertu de cette requête, un élu ne peut être dépossédé de sa charge pour des actes commis lors d'un mandat antérieur. De plus, cette sanction n'a pas d'effet sur l'avenir contrairement à une action en inhabilité.

### La défense de bonne foi

La défense de bonne foi n'est pas un moyen toujours reconnu par les tribunaux pour éviter l'application de la loi ; la jurisprudence est partagée à cet égard. Certains juges considèrent que les dispositions protégeant la population contre des situations de conflits d'intérêts doivent être appliquées de façon rigoureuse et que la défense de bonne foi n'est pas recevable[25]. D'autres, par ailleurs, estimant que la sanction d'inhabilité est très sévère, reconnaissent le principe de la présomption de bonne foi[26].

### La mise en application de l'inhabilité ou de la dépossession de charge

Règle générale, le mandat d'un membre du conseil prend fin le jour où le jugement qui le déclare inhabile

22. J.E. 95-1412 (C.S).
23. *Petitpas c. Cousineau*, précité, note 20.
24. *Perron c. Cossette,* J.E. 95-62 (C.S.).
25. *Leclerc c. Poirier,* précité, note 13; *Cousineau c. Petitpas,* (1993) R.J.Q. 2028 (C.A.); *Duhamel c. Rivard,* (1992) R.J.Q. 1217 (C.A.); *Baril c. Lupien,* (1962) B.R. 411; *Fortin c. Gadoury,* C.A. Montréal, no 500-09-001067-933, 27 mars 1995.
26. *Labbé c. Bouchard,* J.E. 83-81 (C.A.); *Néron c. Bilodeau,* (1988) R.J.Q. 2366 (C.A.); *Ville de Montréal-Est c. Lachapelle,* précité, note 4.

ou le dépossède de sa charge est passé en force de chose jugée, c'est-à-dire, lorsque les délais d'appel sont expirés (E-2.2, art. 318 et 319). Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité en avise, par écrit, le plus rapidement possible, la Commission municipale du Québec (E-2.2, art. 320, al. 1). La Commission est appelée à constater la fin du mandat. Elle transmet une copie de sa décision, en même temps, à la municipalité et au membre du conseil visé (E-2.2, art. 320, al. 2).

# L'ABUS DE CONFIANCE, LA MALVERSATION ET L'INCONDUITE

Au-delà des conflits d'intérêts, le législateur, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, est intervenu afin de décourager l'élu qui serait tenté de s'écarter du comportement que la population est en droit d'exiger de lui dans la gestion des affaires publiques. Il a donc édicté des règles visant à dissuader tout membre du conseil de profiter des fonctions qu'il exerce au sein de la municipalité pour commettre une malversation, un abus de confiance, une fraude ou une autre inconduite (E-2.2, art. 306, C.cr., art. 122).

La jurisprudence est venue préciser ce que le législateur entend par abus de confiance, malversation et autre inconduite dans l'application de l'ancienne *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales, de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et du Code criminel.*

## L'ABUS DE CONFIANCE

Dans la cause *Ville de Saint-Léonard c. Dizazzo,* le juge Turgeon retient que l'expression « abus de confiance » signifie, au sens de l'article 9 de l'ancienne *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, « détourner ou soustraire à son usage des documents, des marchandises ou des deniers que l'on s'est vu confier »[27]. Cette définition a été reprise plus récemment par le juge Jean-Jacques Croteau dans la cause Fortin c. Gadoury[28] pour l'application de l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.*

Par ailleurs, pour qu'un élu soit accusé d'abus de confiance en vertu de l'article 122 du Code criminel, deux conditions doivent être réunies. Ces conditions, qui s'apparentent à celles définies par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* pour les cas de conflits d'intérêts, découlent de deux décisions récentes[29] :

- l'accusé doit avoir posé un geste d'action ou d'omission contraire à un devoir qui lui est imposé ;
- l'acte posé doit rapporter un bénéfice, quel qu'il soit, à la personne elle-même ou à son entourage. Ce bénéfice peut être direct (somme d'argent ou autres) ou indirect (espoir d'une promotion, désir de gagner la popularité de ses électeurs, etc.).

Dans la cause *La Reine c. Prud'homme*[30], le maire est accusé d'abus de confiance en vertu de l'article 122 du *Code criminel* pour avoir favorisé l'embauche, à la ville, de son fils et d'un conseiller. Il est également accusé d'avoir fait engager une nièce pour qu'elle effectue un stage non rémunéré et de lui avoir fait verser une somme de 500 dollars pour honoraires professionnels. Le juge Paul Chevalier a reconnu deux des trois chefs d'accusation portés contre le maire. Sur la base des faits mis en preuve, il conclut qu'en provoquant l'engagement de son fils et de sa nièce, le maire a manqué aux devoirs prévus à l'article 52 de la *Loi sur les cités et villes* dont, entre autres, celui de voir à ce que les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Le juge considère qu'il a de plus retiré un bénéfice indirect des actes qu'il a posés compte tenu du lien de parenté qui l'unissait aux deux personnes concernées.

27. (1978) C.A. 128, 129.

28. C.S. Joliette, n° 705-05-000679-921, 27 avril 1993.

29. *R. c. Perreault,* (1992) R.J.Q. 1829. La permission d'en appeler à la Cour suprême a été refusée. R. c. Prud'homme,C.S. Terrebonne, n° 700-01-002832-932, 31 août 1995.

30. Précité, note 29.

## La malversation

La malversation, pour sa part, est définie comme « une faute grave inspirée par la cupidité ».[31] En pratique, si un membre du conseil est accusé de malversation en vertu de l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités,* on exige que la preuve du caractère vénal de l'acte soit faite. Le caractère vénal suppose que la personne se laisse acheter au mépris de valeurs morales. Il est apparenté à la bassesse, à la corruption.[32]

## L'inconduite

Enfin, l'inconduite dont il est question à l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* a été récemment définie dans la cause Fortin c. Gadoury comme « un geste posé par un membre d'un conseil municipal qui se détache de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique ».[33]

Dans cette cause, on reprochait à une conseillère d'avoir participé aux démarches visant à modifier un règlement de zonage. Les modifications avaient pour but de permettre l'exercice de professions et l'exploitation de commerces dans deux zones. En pratique, dans l'une de ces zones, les modifications favorisaient exclusivement sa fille qui venait d'entreprendre l'exploitation d'un salon de coiffure. Selon le juge Bisson, bien que la conseillère se soit abstenue de voter lorsqu'il était question du cas de sa fille, elle a néanmoins fait des démarches auprès du conseil pour changer les zonages. Par ces démarches qui favorisaient directement et uniquement sa fille, le juge conclut qu'elle s'est rendue coupable d'inconduite et l'a déclarée inhabile à exercer ses fonctions pour une période d'un an.

## Les sanctions prévues

En vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités,* l'abus de confiance, la malversation et l'inconduite peuvent entraîner une inhabilité de cinq ans à moins que le juge ne décide d'une période plus courte. Par ailleurs, une accusation d'abus de confiance ou de fraude portée en vertu du *Code criminel* peut entraîner une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.

31. *Labrosse c. Ville de Montréal-Est,* (1986) R.J.Q. 229, 233.

32. *Fortin c. Morin,* précité, note 21.

33. Précité, note 25, page 30.

# Notes

*Affaires municipales,*
*Sport et Loisir*
Québec

01557T