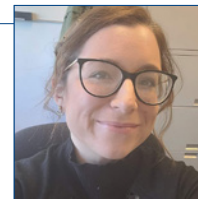


M^{me} Sylvie Hébert, conseillère en prévention et en gestion des risques



M^{me} Marie-Eve Plouffe
Avocate



M^{me} Anny-Pier St-Germain
Conseillère en prévention et en gestion des risques

Quels sont les rôles et les responsabilités du directeur général quand l'ingérence devient de la corruption ?

Dans l'édition de novembre 2021 de ce magazine, la Commission municipale du Québec (CMQ) expliquait en quoi consiste l'ingérence dans l'administration municipale. Mais saviez-vous que, dans certains cas, cette ingérence peut également constituer de la corruption ?

De plus, le directeur général (DG) et les élus sont souvent sollicités par des acteurs (citoyens, entrepreneurs, groupes de pression, etc.) qui souhaitent faire valoir leurs intérêts, effectuer des requêtes personnelles ou demander l'avancement d'un projet. Cela peut faire en sorte qu'ils subissent des pressions qui, si elles ne sont pas bien gérées, pourraient les exposer à un stratagème de corruption.

Pour lutter contre la corruption et ainsi protéger les finances publiques, chaque élu et fonctionnaire municipal doit savoir la reconnaître afin d'éviter ses pièges et la dénoncer promptement. Cela peut s'avérer un défi pour le DG, qui est le plus susceptible d'en être témoin en raison notamment de sa position au sein de la municipalité.

Le présent texte vise à vous aider à comprendre ce qu'est la corruption à l'aide d'exemples concrets et à présenter les obligations du DG par rapport à celle-ci.

Qu'est-ce que la corruption ?

La corruption dans le milieu municipal ne date pas d'hier. Les relations de proximité et les faveurs ont longtemps été tolérées. Par exemple, en 1909, la Commission royale d'enquête Cannon¹ a déposé un rapport dans lequel elle rapporte que Montréal est marquée par la corruption depuis 1902 ! Il était reproché aux élus, entre autres, de favoriser leurs proches au détriment des intérêts de la ville. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui de l'abus de confiance.

La corruption n'est pas une infraction unique, mais plutôt un terme qui regroupe plusieurs infractions principalement contenues dans le Code criminel telles que la corruption de fonctionnaire, l'abus de confiance, la malversation, la collusion, la fraude, la fraude envers le gouvernement, l'usage de faux, le trafic d'influence et l'usage abusif de fonds ou de biens publics, pour ne nommer que celles-là. La corruption est caractérisée par un comportement malhonnête ayant pour objectif de détourner les activités de l'État (ce qui inclut les municipalités) en sa faveur ou en faveur de quelqu'un d'autre.

Bien qu'il n'existe pas de définition stricte de ce qu'est la corruption, celle-ci est tout de même encadrée dans plusieurs lois. Notons à titre d'exemple que toutes les villes et municipalités du Québec sont assujetties à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLCC) et que les actes de corruption sont aussi encadrés, notamment par l'article 6 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. De plus, selon les articles 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes* et 938.1.2 du Code municipal du Québec, toute municipalité doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle qui inclut des mesures pour prévenir la corruption.

Dans *Harbour c. R.* (2017 QCCA 204), l'ex-maire de l'arrondissement d'Outremont, Stéphane Harbour, a plaidé coupable à plusieurs chefs d'accusation dont ceux de fraude et d'utilisation et fabrication de faux documents. L'ancien maire avait détourné plus de 2 000 \$ pour se faire payer des cours d'anglais et pour le remboursement de repas au restaurant visant à faire avancer des dossiers relatifs à l'arrondissement dans lesquels son directeur général était impliqué.

Dans le cas *DPCP c. Poirier* (2016 QCCQ 3775), alors qu'il était maire de la Ville de Boisbriand, Robert Poirier a mis en place et maintenu un système de collusion et de corruption quant à l'octroi de contrats aux différentes firmes d'ingénierie, desquelles il recevait en contrepartie des cadeaux de toutes sortes, tels que des billets pour assister à des événements sportifs professionnels, des invitations au restaurant et des commandites pour les activités de la Ville et celles de son parti, et ce, à sa demande ou à celle de son organisateur politique. Au terme du procès, M. Poirier est reconnu coupable de fraudes, de complot pour fraude et d'abus de confiance.

Quand l'ingérence ou la pression induite deviennent-elles de la corruption ?

Le meilleur exemple d'ingérence pouvant constituer de la corruption est certainement celui d'un élu qui fait pression sur un fonctionnaire afin qu'il délivre rapidement un permis. En effet, ce comportement peut aussi constituer un abus de confiance, et donc de la corruption, si l'élu exerce cette pression pour que le permis en question soit délivré à un ami ou à un membre de sa famille ou s'il a reçu une compensation financière pour exiger la délivrance de ce permis.

¹ Commission royale: administration de Montréal 1909 = Rapport du juge L. J. Cannon, 1909, p. 13.

Dans *Gagné c. R.* (J.E. 2000-1337), la Cour d'appel a confirmé le jugement ayant déclaré le maire coupable d'abus de confiance après qu'il fut intervenu personnellement auprès de fonctionnaires de la Municipalité pour favoriser la délivrance de permis de construction et d'installation de services d'égouts et d'aqueduc sur un lot appartenant à son fils et à un de ses amis.

Dans *R. c. Bouchard* (J.E. 92-451), le maire a été déclaré coupable d'abus de confiance après avoir accepté une enveloppe de 15 000 \$ de la part d'un entrepreneur en échange de la promesse de faire progresser rapidement un dossier d'urbanisme à l'Hôtel de Ville. Selon le juge, le seul fait d'avoir accepté l'enveloppe est suffisant pour déclarer le maire coupable d'abus de confiance, et ce, même si aucune aide n'a été apportée dans les faits à l'entrepreneur.

Faire pression sur le conseil municipal ou un fonctionnaire en échange d'une compensation financière pour favoriser l'approbation d'un projet plutôt qu'un autre constitue également un cas clair d'ingérence qui peut mener non seulement à une condamnation pour abus de confiance, mais à une condamnation pour corruption dans les affaires municipales.

Dans *R. c. Applebaum* (2017 QCCA 160), M. Applebaum a été trouvé coupable notamment d'abus de confiance et de corruption dans les affaires municipales pour des gestes posés alors qu'il était maire de l'arrondissement Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce. La cour a conclu que M. Applebaum avait comploté, requis et obtenu des pots-de-vin de la part d'entrepreneurs en échange de favoriser deux projets immobiliers. Ici aussi, le fait que les projets se concrétisent ou non n'avait pas d'importance.

Le rôle du DG

À titre de responsable de l'administration de la municipalité, le DG est un acteur clé en matière de saine gouvernance ainsi qu'en matière de prévention et de dénonciation de la corruption. Afin de prévenir la corruption au sein de la municipalité, le DG doit diriger ses opérations de manière équitable, intègre et transparente. Il doit également implanter des pratiques de saine gouvernance telles que :

Le DG doit également amorcer l'implantation, l'amélioration et la diffusion d'activités de prévention de la corruption au sein de l'administration municipale. Dans certains cas², il guidera les élus municipaux dans l'application des lois et règlements, et en leur rappelant les valeurs attendues d'un titulaire de charge publique.

Enfin, le DG devrait dénoncer à l'UPAC tout renseignement qui, selon lui, peut démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte, comme l'a soulevé le juge François Demers dans la décision *Larose c. Ville de Chambly*³.

L'UPAC, un allié dans la prévention et la lutte contre la corruption

Dans ses démarches, le DG peut compter sur le soutien de l'UPAC, dont l'une des missions est de faire de la prévention en matière de corruption. Celle-ci offre des séances de sensibilisation aux fonctionnaires et aux élus et conseille, au besoin, les organisations sur les pratiques à implanter pour lutter contre la corruption. Elle propose aussi une démarche et des outils de gestion des risques de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle. Pour demander une séance de sensibilisation ou obtenir de l'information sur la gestion des risques, il suffit d'envoyer un courriel à l'adresse formations@upac.gouv.qc.ca.

Rappelons que l'UPAC a compétence en matière municipale en vertu de l'article 3 de la LCLCC et que le DG a le pouvoir de s'adresser à elle pour dénoncer un acte qu'il considère comme répréhensible. Plusieurs moyens sont à sa disposition pour adresser une dénonciation :

Il peut remplir le formulaire à cet effet disponible sur la page d'accueil de notre site Internet à <https://www.upac.gouv.qc.ca/>;

Par téléphone : 1 844 541-UPAC (8722).

Pour en savoir plus sur la corruption

Qu'est-ce que la corruption ? <https://www.youtube.com/watch?v=yRrF8Ylkwtg>

Quel est le travail de l'UPAC ? https://www.youtube.com/watch?v=-9pPH_jgmIU

Les étapes d'une enquête de corruption : https://www.youtube.com/watch?v=cW_cFuBUwyw

Pour les baladodiffusions :

<https://open.spotify.com/show/2QpPz4nxgvgwzKREE7ce?si=af04dd59bf714f60&nd=1>

<https://podcasts.apple.com/ca/podcast/lincorruptible/id1613353180?l=fr>

<https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmlNob3luZm0vcy84ODU4ZTJjOC9wb2RjYXN0L3Jzcw>

² Art. 114.1 *Loi sur les cités et villes* et 212.1 Code municipal du Québec.

³ 2020 QCTAT 4215, par. 102-103, révision de la décision rejetée, voir jugement 2021 QCTAT 3291.