

RÉSUMÉ

Promouvoir une conduite éthique est devenu une priorité pour tous les ordres de gouvernement au Canada. Les municipalités, les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral cherchent de nouveaux moyens de renforcer leurs politiques d'éthique, que ce soit en instaurant des codes de conduite, en nommant des commissaires à l'intégrité ou aux conflits d'intérêts, en créant des registres des lobbyistes, en nommant des registraires des lobbyistes ou en élargissant le mandat du bureau de l'ombudsman.

Les membres des conseils municipaux sont des responsables publics élus. À ce titre, ils ont le devoir de veiller au bien-être et aux intérêts de la municipalité dans son ensemble.¹ Lorsqu'un membre du conseil se sert du poste qu'il occupe pour servir ses intérêts personnels, il pourrait se trouver en conflit d'intérêts. Au Manitoba, la législation afférente aux conflits d'intérêts à l'échelle municipale a été adoptée il y a plusieurs décennies. La *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*² (la « Loi ») a été adoptée le 18 août 1983 et est entrée en vigueur le 26 octobre 1983. Elle s'applique à l'ensemble des municipalités de la province du Manitoba, dont la Ville de Winnipeg. La *Loi* établit le cadre législatif régissant la conduite des membres des conseils municipaux en ce qui a trait aux conflits d'intérêts.

La *Loi* vise principalement à empêcher que des intérêts financiers directs ou indirects ou des responsabilités financières directes ou indirectes d'un conseiller influencent les décisions prises par le conseil. La *Loi* définit les types d'intérêts ou de responsabilités qui donnent lieu à un conflit d'intérêts; oblige les conseillers à divulguer leurs intérêts en déposant un état de leurs biens et de leurs droits; exige des conseillers qu'ils divulguent leurs intérêts et leurs responsabilités aux réunions et s'abstiennent de voter; et prévoit l'imposition de sanctions si une disposition de la *Loi* n'est pas respectée. Aucune disposition de la *Loi* ne prévoit le règlement d'un conflit d'intérêts à l'extérieur du processus judiciaire. Lorsqu'un conseiller est soupçonné d'avoir enfreint une disposition de la *Loi*, le recours est intenté devant la Cour du Banc de la Reine pour qu'elle rende une ordonnance.³ Le conseiller qui enfreint une disposition de la *Loi* devient inhabile à occuper son poste et son siège au conseil devient vacant.⁴

Un examen des rapports d'enquête judiciaire et de la jurisprudence donne à penser qu'une réforme s'impose pour rendre la *Loi* compatible avec les valeurs de notre monde contemporain que sont la responsabilisation, l'honnêteté et l'ouverture au sein des administrations locales. Le Manitoba était largement en avance sur beaucoup d'autres provinces et territoires canadiens dans sa décision de promulguer une législation sur les conflits d'intérêts au sein des conseils

¹ Andrew Sancton (2015). *Canadian Local Government: An Urban Perspective*, 2^e éd., Oxford University Press, p. 23.

² À l'origine : L.M. 1982-83-84; aujourd'hui : C.P.L.M., c. M255.

³ *Ibid*, art. 19; par. 20(1).

⁴ *Ibid*, par. 18(1).

municipaux en 1983, mais le climat éthique a bien changé depuis. Trois rapports d'enquête judiciaire récents, soit deux de l'Ontario et un de la Saskatchewan, mettent en lumière la nécessité de se doter de règles régissant la conduite des membres du conseil qui cherchent davantage à promouvoir une conduite éthique à titre de pratique exemplaire qu'à se contenter de punir une conduite immorale après coup.⁵ Les trois rapports recommandent, entre autres choses, la création d'un organisme indépendant chargé d'administrer des règles de conduite éthique pour les membres du conseil.

La Commission de réforme du droit du Manitoba (la « Commission ») a limité la portée de son examen aux recours prévus dans la *Loi* et à la mise en application de la *Loi*.

Le présent rapport donne un aperçu du régime législatif en matière de conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux au Manitoba et dans d'autres provinces et territoires, fait un survol de la jurisprudence et des enquêtes judiciaires concernant l'exécution des sanctions liées aux conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux, puis formule des recommandations pour améliorer les recours prévus dans la *Loi* et la mise en application de la *Loi*. D'autres sujets sont abordés, comme l'application des codes de conduite municipaux et le rôle du commissaire aux conflits d'intérêts.

La Commission recommande de modifier les recours prévus dans la *Loi* de façon à ce que les juges disposent d'une série de sanctions à imposer lorsqu'ils sont convaincus qu'il y a eu violation des dispositions portant sur les conflits d'intérêts dans la *Loi*, en lieu et place de l'approche du tout ou rien actuelle, selon laquelle la seule peine possible est de rendre la personne reconnue coupable inhabile à occuper son poste et de déclarer son siège au conseil vacant.

Outre les recommandations de changements aux recours prévus dans la *Loi*, la Commission recommande aussi la nomination d'un commissaire aux conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux, qui assumerait des fonctions de conseil, d'enquête et d'application de la loi. Le commissaire rendrait des avis contraignants aux membres du conseil, de façon à ce qu'un conseiller qui divulguerait tous les faits pertinents au commissaire et qui donnerait suite à ses recommandations ne serait plus passible de poursuites ultérieures en vertu de la *Loi*. Le commissaire serait aussi habilité à entendre les plaintes des membres du public et autorisé à mener des enquêtes. Au chapitre des pouvoirs d'application qui pourraient être accordés au commissaire aux conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux, la Commission n'a pas formulé de recommandation sur un modèle précis à adopter. Elle présente plutôt trois modèles possibles à examiner, puis discute des facteurs qui devraient être pris en compte pour déterminer

⁵ Madame la juge Denise E Bellamy (2005). *Toronto Computer Leasing Inquiry/Toronto External Contracts Inquiry Report*, Ville de Toronto, lien : <https://www1.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/report/index.html>; Monsieur le juge Douglas Cunningham (2001). *Report of the Mississauga Judicial Inquiry: Updating the Ethical Infrastructure*, Ville de Mississauga, lien : <<http://www.mississaugainquiry.ca/>>; Monsieur R L Barclay (décembre 2014). *Final Report of the Inspection and Inquiry into the RM of Sherwood No 159*, Saskatchewan, [rapport Barclay], lien : <<https://www.saskatchewan.ca/government/municipal-administration/municipal-inquiries>>.

le modèle à adopter. Si on donne suite à la recommandation de la Commission de nommer un commissaire aux conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux, cela permettrait d'améliorer et de moderniser la *Loi*. Les membres du conseil recevraient alors des conseils qui font autorité au sujet de la question des conflits d'intérêts sur lesquels ils pourraient s'appuyer, et les membres du public pourraient faire enquête sur les allégations faisant état d'infractions à la *Loi* sans avoir à s'adresser au tribunal.