

GATINEAU
POUR
LA
VIE

Obligation de loyauté des élus siégeant au
conseil d'administration d'un organisme à but
non lucratif (OBNL)
Service des affaires juridiques



Caucus préparatoire— public | 13 avril 2021



Plan de la présentation

1. Introduction
2. Obligation de loyauté de l'administrateur d'un OBNL
3. Analyse de l'obligation de loyauté
4. Option: statut d'observateur
5. Conflit d'intérêt impliquant un OBNL
6. Résolution/absence de résolution de nomination
7. Conclusion

1- Introduction

- Comment les membres du conseil municipal peuvent concilier leur devoir de loyauté envers la Ville avec leur devoir de loyauté envers un OBNL pour lequel ils occupent une fonction d'administrateur?

1- Introduction (suite)

- Le fait pour les élus municipaux d'occuper une fonction d'administrateur pour un OBNL qui reçoit des subventions de la ville ou qui contracte avec elle est une pratique répandue dans le domaine municipal;
- La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* prévoit que les règles d'éthique et déontologie des élus doivent guider leur conduite non seulement à titre de membre du conseil municipal mais également à titre de membre du conseil d'administration d'un autre organisme sur lequel ils siègent en leur qualité de membre du conseil de la municipalité. Cette obligation est également mentionnée dans le code d'éthique des membres du conseil de la Ville.

2- Obligation de loyauté de l'administrateur d'un OBNL

- Tous les administrateurs d'un OBNL, qu'ils soient ou non des élus municipaux, doivent respecter les obligations minimales du droit commun prévues au Code civil du Québec (« devoirs fiduciaires ») :
 - « 321. L'administrateur est considéré comme mandataire de la personne morale. Il doit, dans l'exercice de ses fonctions, respecter les obligations que la loi, l'acte constitutif et les règlements lui imposent et agir dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés.
 - 322. L'administrateur doit agir avec prudence et diligence. Il doit aussi agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale.

2- Obligation de loyauté de l'administrateur d'un OBNL (suite)

- 324. L'administrateur doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations d'administrateur. Il doit dénoncer à la personne morale tout intérêt qu'il a dans une entreprise ou une association susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts, ainsi que les droits qu'il peut faire valoir contre elle, en indiquant, le cas échéant, leur nature et leur valeur. Cette dénonciation d'intérêt est consignée au procès-verbal des délibérations du conseil d'administration ou à ce qui en tient lieu. »

2- Obligation de loyauté de l'administrateur d'un OBNL (suite)

- Les règles sont les mêmes que l'administrateur soit un élu ou non. Un administrateur qui est un élu municipal doit aussi respecter les dispositions de la loi sur l'éthique et la déontologie et son code d'éthique comme élu.
- L'obligation de loyauté de l'administrateur envers son OBNL demeure la même peu importe qu'il soit aussi président, vice-président, secrétaire ou trésorier de l'OBNL, et peu importe si une loi ou un règlement prévoit ou non qu'un élu municipal doit siéger sur le conseil d'administration de l'OBNL.

2- Obligation de loyauté de l'administrateur d'un OBNL (suite)

- Quant à la définition de l'obligation de loyauté de l'administrateur d'un OBNL, Me Paul Martel en résume bien les principales composantes dans l'extrait de son ouvrage reproduit ci-dessous :
 - « L'administrateur est tenu d'agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale. Que signifie, en pratique, l'expression « dans l'intérêt de la corporation »? En deux mots, ceci : l'administrateur doit agir avec pour seul objectif le bien de la corporation, personne distincte, sans tenir compte des intérêts d'aucune autre personne, groupe ou entité.
 - L'administrateur ne doit défendre ni l'intérêt du groupe des membres qui l'a spécialement désigné, ni celui de la majorité des membres à qui il doit son élection, ni même celui de la totalité des membres.

2- Obligation de loyauté de l'administrateur d'un OBNL (suite)

- Il n'y a pas de règle interdisant à une personne d'occuper un poste d'administrateur dans deux corporations distinctes, même concurrentes. Mais cet administrateur doit éviter d'utiliser sa position dans une corporation pour avantager indûment l'autre, car dans un tel cas il manquerait à ses devoirs de loyauté envers la corporation lésée et ses agissements pourraient donner ouverture à des recours de la part des membres de celle-ci. »
- Par ailleurs, les élus municipaux ont évidemment une obligation de loyauté de même nature envers la ville, ce qui est susceptible de générer des situations où un élu pourrait se considérer en situation de conflit de loyauté entre la ville et l'OBNL.

3- Analyse de l'obligation de loyauté

- La jurisprudence a abordé à quelques reprises l'obligation de loyauté des administrateurs qui jouent un « double rôle » ou qui portent un « double chapeau », en raison du fait qu'ils siègent au conseil de deux organismes
- L'analyse de la jurisprudence démontre qu'il existe parfois une situation inhérente, potentielle, prévisible ou inévitable de conflit de loyauté lorsqu'une même personne occupe une fonction d'administrateur pour plusieurs organismes. Cette situation n'est pas illégale en soi et n'empêche pas cette personne d'agir comme administrateur pour plusieurs organismes, sauf par exemple dans un cas où un OBNL serait ouvertement en litige avec la ville. Dans ce cas, l'élu municipal devrait démissionner de sa fonction d'administrateur de l'OBNL

3- Analyse de l'obligation de loyauté (suite)

- Les intérêts de l'OBNL et de la ville sont souvent convergents, par exemple lorsque l'OBNL demande une subvention pour un projet envers lequel la Ville est favorable et souhaite le financer. Dans ce cas il n'y a aucun conflit de loyauté pour l'élu qui siège au conseil des deux organismes.
- Parfois, les intérêts de l'OBNL et de la ville peuvent être divergents. Par exemple, un OBNL a normalement intérêt à obtenir de la ville la plus grande subvention possible, tandis que la ville peut avoir intérêt à subventionner d'autres organismes, ou encore à simplement réduire ses dépenses.

3- Analyse de l'obligation de loyauté (suite)

- La revue de la jurisprudence démontre que la règle est claire à l'effet que l'administrateur d'un OBNL ne peut agir dans le seul intérêt de la ville et au détriment de l'intérêt de l'OBNL, sous prétexte qu'il est aussi un élu municipal, qu'il a été nommé administrateur par la ville ou qu'il souhaite exécuter toutes les volontés de la ville. L'administrateur désigné par la ville ne doit pas toujours agir sous la dictée de la ville, ni dans le seul intérêt de la ville.

3- Analyse de l'obligation de loyauté (suite)

- Il faut en conclure que l'élu municipal doit tout simplement agir dans ce qu'il estime être le meilleur intérêt de l'OBNL lorsqu'il siège au conseil d'administration de l'OBNL, et ensuite agir dans ce qu'il estime être le meilleur intérêt de la ville lorsqu'il siège au conseil municipal. Il doit toujours être loyal envers l'organisme sur lequel il siège au moment du vote. (l'élu ne peut s'engager d'avance à voter dans un sens ou l'autre; il doit garder l'esprit ouvert lors de discussions)

3- Analyse de l'obligation de loyauté (suite)

- Exemple: Un élu pourrait donc voter en faveur d'une demande de subvention à la ville lorsqu'il siège au conseil d'administration d'un OBNL, pour ensuite voter contre l'octroi de cette même subvention lorsqu'il siège au conseil municipal.

Plusieurs bonnes raisons peuvent justifier une telle situation, par exemple s'il considère, après les discussions au conseil municipal, qu'il n'est pas dans l'intérêt de la Ville d'octroyer cette subvention. On ne pourrait reprocher à l'élu d'avoir contrevenu à une obligation légale, éthique ou déontologique en agissant de la sorte, bien que cette situation soit évidemment susceptible de soulever un problème d'image pour l'élu et remettre en cause son leadership en tant qu'administrateur de l'OBNL. Dans ces circonstances, l'élu devrait justifier ses décisions en expliquant ce qu'il considère être le meilleur intérêt de la ville. Si la situation devient toutefois intenable, l'élu peut toujours démissionner de sa fonction d'administrateur pour l'OBNL.

4- Option : Statut d'observateur

- Si une ville souhaite que les élus qu'elle désigne pour siéger comme administrateurs pour des OBNL agissent principalement pour protéger ses intérêts, en surveillant les activités et les décisions de l'OBNL au bénéfice de la ville (rôle de « chien de garde » de la ville), elle devrait plutôt les désigner comme observateurs ayant le droit d'assister aux assemblées du conseil d'administration de l'OBNL, mais sans droit de vote. L'observateur n'a pas les droits et obligations d'un administrateur et n'a ainsi aucune obligation de loyauté envers l'OBNL.

5- Conflit d'intérêt impliquant un OBNL

- En général, comme les élus occupent bénévolement des fonctions dans les OBNL à qui la Ville accorde des subventions ou des contrats, ou reçoivent seulement un remboursement de leurs dépenses de fonction, la Commission municipale considère qu'un élu n'est pas en conflit d'intérêts lorsqu'il vote au conseil municipal pour accorder une subvention ou un contrat à un OBNL pour lequel il est également administrateur.
- Selon la Commission municipale, la satisfaction et la gratification morale que l'élu retire de la bonne marche de l'OBNL ne constituent pas un intérêt personnel susceptible d'être sanctionné par le code d'éthique municipal.

5- Conflit d'intérêt impliquant un OBNL (suite)

- Ainsi, il n'y a en principe aucune matière à conflit d'intérêts puisque les subventions et les contrats que la ville accorde à un OBNL ne devraient normalement avoir aucune incidence sur les affaires personnelles d'un élu qui siège également sur le conseil d'administration de l'OBNL.
- Un élu qui est administrateur d'un OBNL peut donc, lorsqu'il siège au conseil municipal, tenter d'influencer le vote des autres membres du conseil pour voter en faveur d'une demande de l'OBNL pour lequel il est administrateur, puisque l'élu n'a pas d'intérêt personnel dans les affaires de l'OBNL, sauf exception.

5- Conflit d'intérêt impliquant un OBNL (suite)

- Enfin, le fait qu'un élu municipal reçoive une rémunération pour sa fonction d'administrateur pour un OBNL ne devrait pas être suffisant pour considérer que l'élu s'est placé en situation de conflit d'intérêts ou encore qu'il pourrait contrevenir à l'interdiction d'avoir un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec sa ville et ce, même si la Ville subventionne ou accorde des contrats à l'OBNL.

6- Résolution/absence de résolution de nomination

- Le fait pour un élu d'avoir ou de ne pas avoir été nommé par résolution du conseil municipal pour siéger comme administrateur d'un OBNL n'a pas d'incidence sur ses obligations de loyauté dans ce contexte de double rôle ou de double chapeau.
- L'adoption d'une résolution clarifie le fait que l'élu siège à titre de membre du conseil de la Ville et non à titre personnel.

7- Conclusion

- Selon la jurisprudence relative aux questions de conflits de loyauté pour les administrateurs qui siègent au conseil de deux organismes, la règle est claire à l'effet qu'un élu municipal doit agir dans ce qu'il estime être le meilleur intérêt de l'OBNL lorsqu'il siège au conseil d'administration de l'OBNL, et ensuite agir dans ce qu'il estime être le meilleur intérêt de la ville lorsqu'il siège au conseil municipal.
- Il doit toujours être loyal envers l'organisme sur lequel il siège au moment du vote. Il ne doit surtout pas agir au détriment de l'organisme sur lequel il siège, afin de favoriser les seuls intérêts de l'autre organisme.

7- Conclusion (suite)

- Il peut tenir compte des préoccupations d'un organisme lorsqu'il siège au conseil de l'autre organisme, mais il ne peut pas s'engager d'avance à voter dans un sens ou un autre. Il doit plutôt garder sincèrement l'esprit ouvert dans le cadre des discussions au conseil et ultimement voter en fonction de ce qu'il considère en son âme et conscience le meilleur intérêt de l'organisme.
- La Ville a l'option de désigner l' élu à titre d'observateur, ce qui lui permet alors d'être le gardien des intérêts de la Ville.

Questions ?
