

Mieux promouvoir une culture municipale soucieuse d'éthique

Mémoire remis à la *Commission de l'aménagement du territoire* dans le cadre de l'étude du
*Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière
municipale*

Par

Luc Bégin
Professeur titulaire, Faculté de philosophie
et Institut d'éthique appliquée (IDÉA)
Université Laval

1^{er} juin 2020

Je tiens tout d'abord à remercier les membres de la Commission de me donner l'opportunité de me faire entendre sur le *Rapport de la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (ci-après appelé «Rapport»), déposé en février 2019.

Je présente brièvement dans ce qui suit quelques points que je souhaite porter à l'attention des membres de la Commission et qu'il me fera plaisir d'exposer et d'expliquer plus longuement lors de mon audition.

Le fil conducteur de ces réflexions et propositions se situe dans un des principes fondateurs du projet de loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LEDMM). Comme cela est indiqué dans le Rapport (p.22) «[l]un des principes ayant guidé l'élaboration du projet de loi [...] est la promotion d'une culture éthique auprès des élus. Cette nouvelle culture se fonde sur l'adhésion de ces derniers aux valeurs éthiques, sur leur volonté d'entretenir un questionnement éthique et sur l'application de règles déontologiques dans l'exercice de leur fonction.» (c'est moi qui souligne). Mon ambition n'est pas de présenter une analyse détaillée de ce que la littérature académique permet d'établir comme étant les meilleures conditions et les meilleurs instruments de promotion d'une culture organisationnelle soucieuse d'éthique¹. Il s'agira simplement de rappeler que la promotion d'une telle culture va forcément au-delà de la simple conformité à des règles déontologiques, comme le souligne d'ailleurs fort justement le passage cité du Rapport.

Le Rapport fait état de la mise en œuvre de la LEDMM ainsi que des modifications législatives qui lui ont été apportées depuis 2014. Je dirai que, globalement, cette mise en œuvre et ces modifications permettent de partager un optimisme prudent quant à l'atteinte des objectifs de la loi. Toutefois, certains aspects demeurent assurément perfectibles si l'on compte faire en sorte de développer une culture soucieuse d'éthique dans les milieux municipaux. Le Rapport fait d'ailleurs état de certaines modifications éventuelles à la loi qui mériteraient un examen approfondi.

J'aborderai succinctement les 5 points suivants :

- La formation des élus;
- La possibilité de sanctionner d'autres manquements de la part des élus;
- La révision du code d'éthique et de déontologie après une élection;
- La consultation des employés lors de modifications apportées au code d'éthique et de déontologie;
- La sélections des conseillers à l'éthique et à la déontologie

¹ Je préfère parler de culture soucieuse d'éthique plutôt que de culture éthique. Je pourrai en exposer les raisons au besoin.

1. La formation des élus :

La formation est un des moyens privilégiés afin de promouvoir une culture attentive à l'éthique. Comme le souligne le Rapport, l'obligation de formation «témoigne de l'importance accordée à la prévention» (p.13). On y ajoute également qu'au-delà de l'information devant être transmise aux élus, il faut «les sensibiliser», «leur offrir un lieu de réflexion où ils peuvent partager leurs connaissances et leurs expériences» (p.13; je souligne). Il est bien connu que la prévention est une clé essentielle en matière d'éthique et de déontologie. Mais l'opérationnalisation de cette prévention au moyen de la formation des élus permet-elle, dans les conditions actuelles, d'arriver à ces objectifs?

- La formation en ligne : Il s'agit d'un mode de formation de plus en plus répandu. Une telle formation est offerte par la FQM. L'intérêt de ces formations est de pouvoir transmettre un certain nombre d'informations et, lorsqu'elles sont bien construites, d'offrir une occasion de réflexion sur certains enjeux. Toutefois, et cela vaut d'être souligné, elles ne permettent pas - ou très peu - aux participants de partager leurs connaissances et leurs expériences, à moins que des forums y soient intégrés et que de véritables interactions puissent avoir lieu (cela peut aussi se faire en mode synchrone lorsque plusieurs personnes participent en temps réel à la formation). Les moyens technologiques actuels permettent ce partage entre les participants, **il serait important de s'assurer que la formation en ligne favorise ce partage.**
- La participation des élus plus anciens aux formations : Puisqu'on vise un partage de connaissances et d'expériences, **il serait intéressant que les élus plus anciens soient encouragés à participer à un moment ou l'autre aux formations qui s'adressent aux nouveaux élus.** Au plan pédagogique, cela montre l'importance accordée à la formation en plus de faciliter une forme de mentorat et d'agir comme rappel et de favoriser une mise à jour pour les élus ayant déjà suivi la formation.
- Le contrôle des formations : Il est possible pour les municipalités de choisir d'offrir elles-mêmes aux élus une formation sur l'éthique et la déontologie. C'est une option valable. Toutefois, la LEDMM ne prévoit aucun mécanisme – même minimal – de contrôle des contenus et orientations des formations offertes. **Il serait opportun d'envisager la mise en place d'un tel mécanisme sous la responsabilité de la CMQ.**
- Le défaut de participer à la formation : il est indiqué à l'article 15 de la loi que «le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant.» Il n'y a de sanction possible, dès lors, que lorsqu'un manquement est avéré. On sait que dans une perspective de prévention, les messages lancés au début de l'entrée en fonction sont très importants. Ils font foi de l'importance accordée à certains aspects de la nouvelle fonction occupée. Selon les chiffres indiqués en page 13 du Rapport, environ 10% des nouveaux élus n'auraient pas suivi la formation dans les délais prescrits. **Il serait pertinent d'envisager assortir l'obligation de formation d'une sanction, plutôt que d'y voir uniquement un facteur aggravant après une conduite répréhensible.**

2. La possibilité de sanctionner d'autres manquements de la part des élus :

Le Rapport rappelle que «seul un manquement qui se rapporte à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie d'une municipalité peut faire l'objet d'une sanction.» (p.16). Cela fait en sorte que le non-respect de valeurs – dont celles énoncées à l'article 4 de la LEDMM – ne peuvent faire l'objet de sanctions, à moins que la valeur non respectée ait été traduite dans une règle déontologique. C'est alors en vertu de son lien à une règle qu'une conduite se voit sanctionnée.

Les municipalités peuvent ajouter à leur code des règles qui vont au-delà de celles prévues par la LEDMM. C'est probablement en raison de tels ajouts que sont documentés des manquements analysés portant sur «le manque de respect», «la qualité des services aux citoyens», «la relation entre les élus et les employés», ainsi que «le manque de courtoisie, de politesse, d'égard et de respect». (p.16). Cette situation est susceptible de créer un écart pouvant s'avérer important entre ce qui est accepté comme comportement dans une municipalité et ce qui est sanctionné dans une autre.

Au-delà de cette disparité, c'est la question de la culture soucieuse d'éthique qui est en jeu. En effet, le leadership et l'exemplarité des dirigeants (élus ou non) comptent au nombre des facteurs ayant une influence majeure sur la promotion et le développement d'une culture soucieuse d'éthique au sein d'une organisation. Puisque la LEDMM prévoit aussi des dispositions relatives aux employés municipaux (section III de la loi), on peut en conclure que la promotion de ce type de culture est visée également pour l'ensemble de l'administration municipale. Or, les comportements irrespectueux – et une gamme de comportements apparentés – sont une nuisance bien documentée au regard de la culture soucieuse d'éthique.

En conséquence, **il serait avisé d'envisager une révision qui, comme le suggère le Rapport (p.22) viserait à sanctionner d'autres types de comportements de la part d'élus municipaux.**

3. La révision du code d'éthique et de déontologie après une élection :

L'article 13 de la LEDMM stipule que «toute municipalité doit, avant le 1^{er} mars qui suit toute élection générale, adopter un code d'éthique et de déontologie révisé qui remplace celui en vigueur, avec ou sans modification».

Le Rapport indique (p.12) qu'une année après les élections, 2 MRC sur 16 et 6% des municipalités n'avaient pas encore respecté cette obligation. Le Rapport souligne que «le Ministère privilégie, à cet égard, une approche encourageant les municipalités à se conformer à leurs obligations légales d'elles-mêmes.» (p.12). L'autorégulation est assurément une voie intéressante dans bien des situations. Toutefois, il est ici question d'une négligence qui peut difficilement être interprétée autrement, après un certain temps, que comme le signe d'un désintérêt total pour ce dispositif qu'est le code et pour ce qu'il contient. La tolérance en la matière devrait être mieux balisée. **Il vaudrait d'envisager sérieusement que la ministre use de son pouvoir d'imposer un code après 6 mois de retard (donc, à compter du 1^{er} septembre, l'obligation inscrite dans la Loi**

étant avant le 1^{er} mars suivant une élection générale). C'est un enjeu de responsabilisation des élus municipaux.

4. Consultation des employés concernant toute modification à leur code d'éthique et de déontologie :

À la page 12, le Rapport mentionne «qu'une municipalité doit consulter ses employés concernant toute modification à leur code d'éthique et de déontologie». Ce n'est pas tout à fait ce que prévoit la loi. À l'article 18 de la LEDMM, il est plutôt indiqué que l'adoption du règlement relatif au code «doit être précédé [...] d'une consultation d'employés sur celui-ci [...]». Parler simplement «d'employés» plutôt que de «ses employés» laisse place à la possibilité de consultations sélectives et très restreintes. En ce sens, la loi n'est pas suffisamment directive. **Il devrait être fait obligation pour la municipalité de consulter ses employés²**. L'adoption de la modification s'inscrirait alors dans un processus ouvert d'échanges et de discussions. C'est là aussi un facteur facilitant le développement d'une culture soucieuse d'éthique.

5. La sélection des conseillers à l'éthique et à la déontologie :

La qualité de la formation et du conseil sont des facteurs essentiels à considérer en matière d'éthique et de déontologie. Il faut que cela soit relayé par des personnes à la fois convaincues des objectifs visés par la loi et ayant toutes les compétences requises pour les promouvoir. À la dernière page du Rapport, il est suggéré que la «possibilité de permettre à la CMQ d'établir des critères pour la sélection des conseillers à l'éthique pourrait aussi être évaluée.» Cette suggestion me paraît mériter un examen attentif. À l'heure actuelle, aucun critère de compétence n'est exigé, autre que d'être avocat ou notaire et consacrer une part importante de sa pratique au domaine du droit municipal. À cet égard, et compte tenu des incompréhensions qui accompagnent bien souvent la distinction entre l'éthique et la déontologie, **il serait opportun d'envisager parmi les critères de sélection certaines connaissances plus larges en matière d'éthique publique et d'éthique organisationnelle.**

Je me permets de souligner en terminant que sur la page internet de la Commission municipale du Québec, sous l'onglet «Tribunal administratif», on trouve une rubrique «Conseillers en éthique et déontologie municipale». Toutefois, dans le texte qui suit, on parle du «conseiller à l'éthique» ou encore du «conseiller en éthique»; une seule fois parle-t-on du «conseiller à l'éthique et à la déontologie». Dans le Rapport sur la mise en œuvre de la LEDMM, on utilise également parfois le raccourci : «conseiller à l'éthique». C'est une habitude à proscrire. D'une part, pour des raisons qui tiennent aux formations initiales de ces conseillers, leur inclination les porte davantage du côté de la déontologie que de l'éthique. Parler d'eux comme étant des conseillers à l'éthique traduit souvent bien mal la réalité. D'autre part, et cela est encore plus important, on participe par-là à la confusion ambiante entre l'éthique et la déontologie, comme si l'une et l'autre étaient

² Cela peut se faire par consultation de représentants de catégories d'employés. Ce qui importe, c'est que la représentativité soit réelle et que le processus se fasse en toute transparence.

identiques. Si l'on compte véritablement promouvoir une culture soucieuse d'éthique en milieu municipal, il faut apprendre à distinguer ces deux notions dans nos usages.