Commentaires sur le projet de loi no 109, Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

Le projet de loi est bien structuré, pour deux motifs principaux : (1) il prévoit l'obligation de se doter d'un code d'éthique et de déontologie pour les municipalités locales et les MRC dont le préfet est élu au suffrage universel, et l'obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie pour les employés municipaux ; (2) il définit un code d'éthique et de déontologie comme incluant les principales valeurs de la municipalité et les règles ou normes de comportement particulières ayant trait, notamment, aux conflits d'intérêts, au favoritisme, à la malversation, aux abus de confiance, aux dons et avantages, à l'utilisation inappropriée des ressources de la municipalité et à l'après-mandat. À cet égard, l'article 1 du projet de loi est limpide.

Questions de clarification

(A) Sur les **principales valeurs** de la municipalité (art. 4), il pourrait être prévu, un peu plus clairement, que les quatre valeurs mentionnées (intégrité, honneur, prudence, et respect) sont obligatoires et que chaque municipalité peut en ajouter d'autres, à son gré. On peut déceler ici une volonté de continuité entre le projet de loi 109 et le projet de loi concernant le code d'éthique pour les membres de l'Assemblée nationale, lequel code n'a malheureusement pas encore été adopté.

(B) Sur **les règles** devant être incluses dans le code d'éthique et de déontologie (art. 5-7), je ferais cinq remarques :

(1) quant aux conflits d'intérêts (art. 5), pourquoi ne pas référer aux « conflits d'intérêts réels, potentiels, ou apparents » ? Il est usuel de parler de conflits d'intérêts qui ne sont qu'apparents, ou qui sont tout à fait réels ou actualisés, ou qui risquent fort de survenir dépendamment de la décision que prendra la personne (conflits d'intérêts potentiels). Le « Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal » utilise cette distinction sans toutefois définir chaque type de conflits d'intérêts. Par contre, dans le « Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseils d'arrondissement » (septembre 2009), on définit le conflit d'intérêts réel, mais on ne fait pas de distinction entre le conflit d'intérêt apparent ou potentiel, alors qu'il s'agit de deux réalités bien distinctes. Par ailleurs, il est étonnant de constater que dans le projet de loi, on ne donne aucune indication aux municipalités quant à la nature des conflits d'intérêts, du favoritisme, de la malversation ou des abus de confiance. On semble laisser le soin aux municipalités de définir comment elles veulent ces notions, avec le risque que certaines d'entre elles s'éloignent de l'esprit de ce projet de loi.

Dans le « Code d'éthique des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseil d'arrondissement, on peut voir que la définition donnée à l'avantage inclut la somme d'argent mais n'inclut pas une action, une obligation ou un titre quelconque de finances, alors qu'un avantage reçu par un membre du conseil ne doit pas consister en « une somme d'argent, une action, une obligation, un titre quelconque de finances » pour être moralement acceptable (art. 14 du Code). C'est ce genre d'incohérence que les éventuels codes d'éthique pour les municipalités devront éviter à tout prix ;

(2) que sont les « autres inconduites » (art. 5) ? L'expression semblait, pour le moins, floue et pourrait donner lieu à de multiples interprétations, certaines heureuses, d'autres beaucoup moins. À titre d'exemple, serait-ce une telle inconduite de la part d'un conseiller municipal de se retrouver en état d'ébriété en public à l'extérieur des heures et des lieux de son travail ? L'art 306 de la Loi sur les élections et référendums dans

les municipalités traite de ces « autres inconduites » sans les définir. Je soumets l'idée qu'une définition pourrait être donnée quant aux inconduites dont il s'agit : elles pourraient être reliées aux quatre valeurs principales nommées à l'art. 4 : il pourrait donc s'agir d'« inconduites qui mettent en péril ou paraissent mettre en péril soit l'intégrité d'un membre de conseil municipal, soit l'honneur rattaché à ses fonctions de conseiller municipal, soit la prudence dont il doit faire dans la poursuite de l'intérêt public, ou encore le respect qu'il doit aux autres membres du conseil, aux employés municipaux ou aux citoyens » ;

(3) l'utilisation « inappropriée » des ressources de la municipalité (art. 5) : ne devrait-on pas ajouter « ou à des fins personnelles ». Comme le terme « inapproprié » est très flou dans son application éventuelle, le fait d'inclure l'utilisation des ressources de la municipalité à des fins personnelles rendrait cette portion de l'art 5 plus opérationnelle. Le « Code d'éthique des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseils d'arrondissement (art. 20) affirme que « le membre du conseil ne peut confondre les biens de la Ville avec les siens ni les utiliser à son profit, directement ou indirectement, ou en permettre l'usage à des tiers, à moins qu'il ne s'agisse d'un service offert de façon générale par la Ville » ;

(4) les dons, marques d'hospitalité et autre avantages qui sont conformes aux règles de la bienséance, de la courtoisie, du protocole ou de l'hospitalité » (art. 6) : l'art. 6 prévoit que ces dons, marques d'hospitalité et avantages sont acceptables s'ils sont d'une « valeur raisonnable dans les circonstances ». Notons qu'en cette matière, la notion de « raisonnable » peut varier non seulement d'une personne à l'autre, mais d'une municipalité à une autre. Et même d'une circonstance à une autre (visite de dignitaires asiatiques, par exemple). Par ailleurs, les règles dont il est fait état, ces règles « de bienséance, de courtoisie, de protocole ou de l'hospitalité » sont-elles écrites ? Si elles le sont, on peut comprendre que la conformité recherchée soit relativement vérifiable, si tant est que ces règles sont écrites de manière claire, non-équivoque. Mais si elles ne sont pas écrites, comment l'individu saura-t-il si, dans une situation

précise, il est en train de transgresser lesdites règles non-écrites ? Enfin, ces deux critères, la valeur raisonnable et les règles du protocole n'apparaissent pas suffisants. Je prendrai deux exemples qui convergent. Même s'il s'agit dans les deux cas de codes d'éthique de grandes villes du Québec, leur exemple peut être éclairant pour notre propos : « Les règles d'éthique régissant les membres du conseil municipal et les autres gestionnaires de la ville de Québec » (juillet 2002), de même que le « Code d'éthique s'appliquant aux élus, aux représentants et aux employés de la ville de Laval » (mai 2006). Dans les deux cas, on présente trois critères, mis à part les règles de la courtoisie, du protocole, de l'hospitalité ou de l'usage (notez que le projet de loi parle de bienséance, alors que ces codes parle de « l'usage ») : « (a) les avantages ne proviennent pas d'une source anonyme ; (b) les avantages ne sont pas constitués d'une somme d'argent, d'une action, d'une obligation, d'un effet de commerce ou d'un titre quelconque de finances ; (c) les avantages ne sont pas de nature à laisser planer un doute sur leur intégrité, leur indépendance ou leur impartialité ou sur l'intégrité, l'indépendance ou l'impartialité de la Ville ou d'un organisme municipal ». Le « Code d'éthique des membres du conseil de la Ville de Montréal et des conseils d'arrondissement » (art. 14) sépare ce dernier critère en deux : « un avantage qui : (i) n'est pas en soi de nature à laisser planer un doute sur son intégrité ou son impartialité ; (ii) ne compromet aucunement l'intégrité du conseil, du comité exécutif, d'une commission, d'un comité ou d'un autre membre du conseil ». Ne serait-il pas opportun d'inclure ces critères dans le projet de loi ? Par ailleurs, il faut voir que le code d'éthique de la ville de Québec et celui de la ville de Laval prévoient que les administrateurs municipaux (Québec), ou bien les « élus, les représentants et employés municipaux » (Laval) peuvent accepter ce genre d'avantages « pour eux ou pour leurs proches ». Il est heureux que le projet de loi ne tombe pas dans le piège de laisser aux conseillers municipaux la liberté d'accepter des dons, marques d'hospitalité et autres avantages « pour leurs proches ». Mais l'art 6. du projet de loi aurait pu être plus clair à cet effet ;

(5) les sanctions disciplinaires (art. 7 et 31) : l'art. 7 rend obligatoire la reproduction de l'art 31 dans le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux, mais « en faisant les adaptations nécessaires ». Comment ces « adaptations nécessaires » (*mutatis mutandis*) seront-elles interprétées ? L'expression est tellement large qu'on ne voit pas très bien comment pourront être évitées des interprétations exagérées. Nous vous reproduisons ici le texte qui peut difficilement être plus flou, en regard des sanctions disciplinaires. Bien qu'il s'agisse ici de grandes villes comme Québec (Règles d'éthique, p. 8) ou Montréal (Guide de conduite, p. 17), leur exemple montre jusqu'à quel point le contenu de la clause sur les sanctions disciplinaires risque de devenir très vague :

« Malgré le fait que les règles d'éthique adoptées par le conseil ne comportent pas directement de sanctions, il faut rappeler que la législation déjà existante prévoit déjà des sanctions sévères pour les administrateurs municipaux qui commettent des infractions similaires à celles énoncées dans les règles d'éthique adoptées par le conseil. En ce qui concerne les personnes qui représentent la Ville au sein d'organismes municipaux, le Conseil municipal de la Ville de Québec, le conseil d'un arrondissement ou le Comité exécutif qui est à l'origine de leur nomination pourra intervenir pour mettre fin à leur mandat. Finalement, le Conseil municipal est en droit de s'attendre à ce que le personnel de direction respecte ces règles d'éthique sous peine des mesures disciplinaires appropriées » (Règles d'éthique, Ville de Québec).

Il en est de même du Guide de conduite de la Ville de Montréal (p. 17) :

« Le défaut de se conformer aux règles du présent Guide peut entraîner l'imposition d'une mesure tenant compte notamment des circonstances pertinentes et de l'infraction. Selon la nature de l'infraction, la Ville peut avoir l'obligation légale de la signaler aux instances appropriées »

Dans le cas du code d'éthique et de déontologie des employés municipaux, l'art. 19 prévoit la clause de renforcement que nous retrouvons

habituellement dans les codes d'éthique. Une expression tout à fait usuelle que celle « des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au renvoi ». Encore ici, la municipalité peut faire « les adaptations nécessaires », avec les mêmes défauts liés à cette expression.

Améliorations possibles

- Certains codes d'éthique de grandes villes du Québec ajoutent des sujets d'ordre éthique qui sont très pertinents.

** Le harcèlement sexuel, prévu au Code d'éthique de la ville de Laval (Code d'éthique, p. 20) : il s'y est glissé deux affirmations douteuses : (1) « le harcèlement sexuel est une conduite fautive assimilable à une forme de discrimination » : faux. Le harcèlement, pour quel que motif que ce soit n'est pas une forme de discrimination. Faire de la discrimination à l'égard de quelqu'un n'est pas synonyme de le harceler. Ce qu'il faut cependant voir, c'est que tous les motifs de discrimination (actuellement, nous en retrouvons une vingtaine¹, tels que prévus dans de nombreux codes d'éthique) sont et doivent être répétés comme des motifs de harcèlement. On peut faire de la discrimination envers quelqu'un pour les mêmes motifs qu'on peut le harceler. Cela ne signifie pas

¹ Voici les motifs de discrimination les plus couramment cités dans les codes d'éthique et qui devraient être aussi considérés comme des motifs de harcèlement : race ; couleur ; âge ; sexe ; orientation sexuelle ; origine nationale ; origine ethnique ; citoyenneté ; croyances religieuses ; convictions politiques ; convictions philosophiques ; état civil ou matrimonial ; statut social ; situation de famille ; ascendance ; invalidité ; déficience physique ou mentale ; appartenance à un syndicat ; état de santé ; casier judiciaire ; ancien combattant ; tout autre motif dont font état les lois relatives aux droits de la personne

cependant que le harcèlement soit une forme de discrimination ; (2) le « Code d'éthique de la ville de Laval précise que « La Ville tient à affirmer l'importance pour chaque personne de refuser de façon non équivoque toute forme de harcèlement sexuel dont elle pourrait faire l'objet dans son milieu de travail à la Ville ». Ce n'est pas inopportun pour la Ville de Laval de renvoyer chacun à sa responsabilité personnelle. On se serait, par contre, attendu à une affirmation plus claire et nette de la responsabilité morale que prend la Ville d'avoir un milieu qui soit exempt de tout harcèlement, pour quelque motif que ce soit;

** la notion d'information « confidentielle ». S'il est une notion qui peut grandement varier selon les organisations, c'est bien celle-là. Seulement à titre d'exemple, voyons ce qu'en dit le « Guide d'éthique de la ville de Montréal » (p. 9) : « de façon générale, toute information appartenant ou relative à la Ville ou à ses activités et qui n'est généralement pas connue du public ». N'y a-t-il pas ici danger d'une dérive de sens ? Si tout document non connu du public est tenu pour contenir de l'information confidentielle, n'est-on pas en train de tout vouloir contenir dans cette expression ?

** La notion de « famille » n'est pas souvent définie dans les codes d'éthique. Une définition claire permet pourtant d'éviter des débordements. Très souvent, la notion de famille s'étend aux enfants de la personne en question, à son conjoint (et à ses enfants), au père et mère, frères et sœurs, aux oncles et tantes, aux cousins et cousines (et à leurs enfants), ainsi qu'au grand-père et grand-mère. Si l'article 6 était éventuellement modifié afin de fermer clairement la porte aux dons, marques d'hospitalité et avantages reçus pour les « proches », il faudrait définir ce qu'on entend par « proches ». Et dès lors, la notion de famille deviendrait immédiatement pertinente et devrait être définie. Autrement, la notion indéfinie de proches ne fait référence à aucun contenu spécifique.

- L'art. 15 du projet de loi exige qu'un conseiller municipal participe à une **formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale**. Le principe est certainement louable. Cependant, il souffre de deux limitations importantes : (a) le nombre d'heures minimales : un conseiller municipal pourrait assister à une conférence d'une heure et prétendre qu'il s'est conformé à l'art. 15. Est-ce véritablement ce genre de formation qu'a en tête le législateur ? Pour une introduction très minimale à l'éthique dans un secteur donné, mon expérience m'a amené à constater qu'une durée de trois heures apparaît souvent insuffisante aux participants eux-mêmes, plus particulièrement lorsque cette formation peut donner lieu à des débats entre le formateur et les participants. Une durée de six à neuf heures m'apparaît être une norme minimale qui est aisément applicable. Il est évident qu'une formation de quinze heures ou plus permettrait d'aller plus en profondeur. Mais peut-être n'est-ce pas ce que le projet de loi entendait par une formation en éthique. Une formation minimale de six ou neuf heures serait également réaliste, compte tenu des horaires chargés et des coûts que cela peut entraîner pour une municipalité ; (b) la formation en éthique peut être centrée sur des notions purement juridiques. Du moment qu'elle porte le nom de « formation en éthique », elle constituerait une manière de se conformer à l'exigence de l'art. 15. Trop souvent, la confusion entre le juridique et l'éthique peut créer de telles situations. Il arrive que des formations en éthique, par exemple, soient données par des bureaux d'avocats ou de comptables et que les formateurs en question n'aient reçu aucune formation ou diplôme pouvant justifier qu'ils se présentent comme « formateurs en éthique ». C'est pourquoi il pourrait être opportun de clarifier que la formation prévue à l'art. 15 doit être structurée autour d'une démarche de réflexion éthique, et non pas d'une approche purement juridique et qu'elle devrait être donnée par des personnes qualifiées en la matière.
- L'art. 28 du projet de loi mentionne qu'une fois que la Commission municipale du Québec a fait enquête sur un manquement au code

d'éthique de la part d'un conseiller municipal et qu'elle a recommandé une sanction, c'est la municipalité qui peut décider ou non d'appliquer cette sanction, sans toutefois pouvoir la modifier si elle décide de l'appliquer. La question qu'on peut se poser dès lors, c'est celle de l'utilité réelle des enquêtes qui seraient ainsi faites par la Commission municipale du Québec. Par ailleurs, selon l'art. 22 de la Loi sur la Commission municipale, il est prévu que la Commission municipale « doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le gouvernement, sur tout aspect de l'administration qu'il indique » et qu'elle « peut, dans son rapport d'enquête, faire des recommandations ». Elle peut également faire enquête de sa propre initiative sur l'administration financière d'une municipalité ; et elle doit évidemment faire enquête si, sur cette question, la demande lui en a été faite par le ministre. La Commission municipale « peut notamment recommander, en tenant compte de la nature et de la gravité de la conduite d'une personne, qu'une sanction lui soit imposée consistant en un avertissement, une réprimande, une suspension avec ou sans traitement pour une période déterminée, une réduction de son traitement ou une destitution ». Revenons au projet de loi 109. L'exemple suivant pourrait ainsi se produire. Un citoyen fait une plainte au Ministre (art. 20), qui la transmet à la Commission municipale du Québec (art. 22). La Commission fait enquête (art. 23) et recommande une sanction (art. 26). La municipalité décide de ne pas appliquer la sanction recommandée par la Commission, voire elle décide de ne pas imposer de sanction du tout au conseiller municipal. Si de tels exemples n'étaient pas des cas isolés et qu'ils se multipliaient, qu'est-ce que les citoyens et citoyennes du Québec devraient en comprendre ? L'impuissance de la Commission municipale du Québec ? Ou la toute-puissance des élus municipaux ? C'est une question de crédibilité des travaux de la Commission municipale du Québec. Ou bien ses enquêtes sont un exercice utile qui permet de s'assurer que l'esprit de ce projet de loi soit sauvegardé, ou bien elles ne servent que d'éclairage aux conseils municipaux de sorte que la décision de ne pas appliquer la sanction recommandée par la

Commission revient à remettre en question la pertinence d'avoir l'art. 31 qui définit les sanctions possibles contre un conseiller municipal.

Conclusion

Bref, le projet de loi apparaît bien lancé, avec cependant un certain nombre d'ajustements à faire. Par ailleurs, il apparaît, pour le moins ironique, que l'Assemblée nationale adopte ce projet de loi exigeant aux municipalités de se doter d'un code d'éthique et de déontologie, alors que les membres de l'Assemblée nationale n'ont pas encore adopté leur propre code (projet de loi no 48) et qu'on ne voit pas quand il pourra être adopté. D'ailleurs, si dans un esprit de continuité, on a voulu, à l'art. 4, adapter les mêmes valeurs définies jusqu'ici dans le projet de loi no 48 (Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale), alors pourquoi ne pas finaliser ce code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale afin de s'assurer du maximum de cohérence entre les deux lois, quoiqu'elles ne visent évidemment pas les mêmes réalités publiques ? La question est d'autant plus légitime, qu'on y verra là un exercice de réflexion globale sur l'éthique et la déontologie chez les élus québécois. Il ne faudrait pas non plus avoir tendance à retarder l'adoption du présent projet de loi sous prétexte de le rendre « le plus compatible possible » avec l'autre projet de loi qui concerne les membres de l'Assemblée nationale. L'adoption simultanée de ces deux projets de loi apparaîtrait très certainement comme un objectif louable, si elle se fait dans un délai raisonnable, qui ne dépasserait pas en l'occurrence, un horizon temporel équivalent au « moyen terme ».

Prof. Michel Dion, Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boulevard Université, Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Tél : 1-819-821-8000, poste 62913

Courriel : Michel.Dion@usherbrooke.ca