Mémoire

du

Syndicat canadien de la fonction publique

portant sur le projet de loi n° 109
Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

présenté à

Monsieur Laurent Lessard
Ministre des Affaires municipales, des Régions et de
l'Occupation du territoire

3 septembre 2010

Table des matières

Introduction.....	3
Des valeurs et des règles communes exigent un code d'éthique et de déontologie commun .	5
Les règles portant sur la gratification.....	9
L'après-mandat.....	13
Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux.....	14
Les enquêtes et les sanctions.....	18
Les plaintes et procédure de révision.....	19
Conflits d'intérêts et déclaration d'intérêt.....	20
Conclusion.....	22

Introduction

Le Syndicat canadien de la fonction publique tient à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de lui permettre de s'exprimer sur le projet de loi n° 109, *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Le SCFP est très intéressé par les questions d'éthique et de déontologie dans le monde municipal puisqu'il représente près de 30 000 membres, cols blancs, cols bleus, professionnels, répartis dans 258 municipalités du Québec.

D'entrée de jeu, le SCFP ne peut que manifester son accord au regard de l'objectif du projet de loi n° 109 qui vise à obliger les 1109 municipalités locales du Québec, ainsi que les 86 municipalités régionales de comté (MRC), à adopter un code d'éthique et de déontologie pour les élus et les employés municipaux. Étant donné la vague de scandales qui a déferlé sur le Québec au cours des dernières années, d'aucuns diront qu'il était probablement temps que soient imposées des balises en matière de comportement éthique dans le monde municipal afin de redonner confiance aux citoyens et aux citoyennes. Est-ce que le code d'éthique et de déontologie éradiquera les comportements douteux et contestables de certains élus municipaux? Probablement pas. Mais, il nous plaît de croire qu'il constitue un pas dans la bonne direction, malgré des mesures manquant quelquefois de vigueur.

Par contre, le SCFP s'est questionné sur la pertinence de fondre en un seul code deux concepts, certes apparentés, l'éthique et la déontologie, mais qui s'expriment tout de même à travers deux types de démarche. Comme on le sait, l'éthique fait appel aux valeurs et définit les comportements moralement acceptables. La déontologie, pour sa part, se rapporte au respect des normes, à l'ensemble des règles et devoirs qui régissent une profession, c'est en quelque sorte l'application de l'éthique.

Par conséquent, dans le contexte d'une organisation ou d'une entreprise, le code d'éthique formalise les valeurs, principes et règles de conduite préconisés par cette entreprise ou cette organisation, il renvoie donc aux comportements des gens. On peut ainsi comprendre qu'il puisse s'adresser à l'ensemble des employés. Tandis que le code de déontologie s'applique habituellement aux membres d'une profession, à un domaine professionnel, il regroupe un ensemble de règles sous forme d'obligations auxquelles doivent se soumettre les personnes exerçant cette profession, donc un groupe donné. Comme le mentionne le professeur Henri Isaac de l'Université Paris Dauphine, « *l'éthique est généralement le fait de l'entreprise ou de l'organisation alors que la déontologie est le fait d'un syndicat professionnel [...]. Les codes de déontologie visent à réguler les relations entre les clients et les professionnels dans des activités de service, activités pour lesquelles l'évaluation de la qualité s'avère très complexe et nécessite que les acteurs puissent équiper leur jugement à l'aide de représentations a priori de la prestation*¹. »

En fusionnant l'éthique et la déontologie en un seul code, le gouvernement veut soumettre toutes les personnes employées, professionnelles ou non, à un même code d'éthique et de déontologie. On comprend que le gouvernement veuille mettre un peu d'ordre dans le monde municipal, mais pour ce faire, il embrasse peut-être un peu trop large. Pour le SFCP, il est concevable que l'ensemble des employés puisse adhérer aux mêmes valeurs, aux mêmes principes. Toutefois, il doute du bien-fondé de l'approche gouvernementale du point de vue de la déontologie. En effet, les situations peuvent varier considérablement selon le groupe d'employés, les solutions ou normes n'étant pas toujours interchangeables.

¹ISAAC, Henri, *Éthique ou déontologie : quelles différences pour quelles conséquences managériales ? L'analyse comparative de 30 codes d'éthique et de déontologie*, Université Paris Dauphine, mai 2000, <http://basepub.dauphine.fr/xmlui/bitstream/handle/123456789/3102/isaac.pdf?sequence=2>, [consulté le 11 juillet 2010].

Cela étant dit, le SCFP n'entend pas, dans ce mémoire, remettre profondément en question l'approche du gouvernement. En fait, s'il a tenu à expliquer l'objet de son scepticisme, c'est pour que soient mieux comprises les demandes qu'il formule relativement à la section III du chapitre II portant sur le code d'éthique et de déontologie des employés municipaux. Cette section peut, selon le SCFP, semer la confusion dans la gestion quotidienne interne des municipalités. En effet, elle ne tient pas compte de l'existence d'un ensemble de lois et de règles régissant déjà les travailleuses et les travailleurs du Québec, incluant, bien sûr, ceux de l'univers municipal. Le SCFP estime donc qu'il y a lieu d'ajouter certaines dispositions dans le code d'éthique et de déontologie pouvant en simplifier l'application plutôt que de la compliquer et ainsi mieux répondre à l'objectif du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal qui mentionnait qu'il était « *souhaitable de privilégier un cadre qui intègre, le plus harmonieusement possible, l'éthique et la déontologie pour le rendre accessible à la compréhension par le sens commun*². »

Par ailleurs, le SCFP commentera dans ce mémoire certains autres aspects du projet de loi, notamment la pertinence de laisser le soin à chaque municipalité d'adopter son propre code, par opposition à l'imposition d'un code unique pour toutes les municipalités du Québec. Enfin, le mémoire discutera également des sections touchant le contenu du code, les mécanismes d'application et de contrôle, l'enquête et les sanctions.

Des valeurs et des règles communes exigent un code d'éthique et de déontologie commun

En 2009, lors de la parution du rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal *Éthique et démocratie municipale*, le président du groupe de travail, Florent Gagné, a amplement expliqué dans les médias qu'il privilégiait une approche basée « *sur une éthique de responsabilité, par opposition à une éthique*

² GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL, *Éthique et démocratie municipale*, Groupe présidé par Florent Gagné, juin 2009.

*d'obéissance*³. » C'est pourquoi il recommandait que chaque municipalité adopte son propre code d'éthique et de déontologie plutôt que de l'imposer.

Dans son projet de loi 109, le gouvernement a choisi de suivre cette voie. En effet, il fait le pari de l'autorégulation et, sous le couvert de l'autonomie municipale, il décide de laisser le soin aux élus municipaux de définir eux-mêmes les règles. Si le SCFP comprend la finalité de l'argument, soit la responsabilisation des élus municipaux, il ne partage pas l'optimisme du gouvernement quant à l'efficacité de l'autorégulation. Comme le mentionne Jean-Claude Leclerc, professeur en journalisme et chroniqueur en éthique et religion pour *Le Devoir* : « *Il est inconcevable [...] qu'on demande à ceux qu'on veut surveiller d'établir eux-mêmes les règles*⁴. » D'autant plus que les municipalités ont, jusqu'à maintenant, démontré peu d'enthousiasme à adopter un tel code. En effet, malgré le fait qu'elles ont depuis déjà longtemps les pouvoirs nécessaires à la mise en place d'un code d'éthique et de mécanismes pour en assurer la mise en œuvre, moins de 10 % d'entre elles ont effectivement adopté un tel code⁵.

De même, le SCFP comprend mal que le gouvernement endosse la recommandation du rapport Gagné, lequel applique le concept de l'autonomie municipale à l'éthique. Pour le SCFP, c'est partout à travers la province qu'il est impérieux de regagner la confiance du public. Pour ce faire, il importe que le gouvernement assume un véritable leadership éthique en imposant un code unique, un outil commun et consensuel, utilisé par tous les élus et compris par tous les citoyens et citoyennes, quel que soit leur lieu de résidence. Nous verrons cependant que le SCFP n'est pas fermé à l'idée de personnaliser les codes d'éthique selon les besoins. Les particularités devenant, on le comprendra, l'exception plutôt que la règle.

³ RADIO-CANADA, *Vers un code d'éthique responsable*, 15 juillet 2009, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/07/14/001-ethique-municipalites-rapport.shtml> [consulté le 16 juillet 2010].

⁴ CORRIVEAU, Jeanne, « *L'encadrement des élus municipaux. Éthique : un projet incomplet* » dans *Le Devoir*, 18 juillet 2009, p. c2.

⁵ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL, précité, note 2, p. 12.

De l'avis du SCFP, plusieurs arguments militent en faveur d'un code d'éthique et de déontologie unique pour toutes les municipalités du Québec. D'ailleurs, nous verrons que les bases mêmes sur lesquelles reposent le raisonnement et la logique du rapport Gagné auraient dû conduire le Groupe de travail à conseiller au gouvernement l'adoption d'un code unique.

Dans un premier temps, comme le souligne à juste titre le rapport, toutes les municipalités québécoises ont essentiellement la même mission. Le rapport la décrit en ces termes : « *La municipalité est une institution démocratique qui permet aux citoyens et aux contribuables d'une collectivité de s'organiser pour vivre ensemble. Elle a pour mandat de développer et de mettre en valeur un territoire donné en planifiant et en fournissant des services de base à la collectivité dans la mesure des ressources disponibles*⁶. »

De plus, il apparaît clairement que les valeurs, les principes et les règles qui doivent guider les décisions et les actions des élus municipaux sont les mêmes pour tous, que l'on soit à Chibougamau, à Gaspé ou à Montréal. Encore une fois, c'est le rapport Gagné qui nous fournit la meilleure analyse :

« Cette mission s'inscrit dans la poursuite du bien commun et doit être remplie avec efficacité. Les décisions prises par les élus doivent viser l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens et s'inspirer de valeurs qui vont se refléter dans l'exercice des pouvoirs, des droits et des devoirs dévolus par la loi.

Les valeurs privilégiées et les principes éthiques en cause interpellent au plus haut point les élus puisqu'ils orientent la façon de concevoir la relation entre l'administration municipale et les citoyens. Ces valeurs et ces principes ont pour fonction de guider le comportement éthique d'un élu qui agit à la fois comme représentant des citoyens et administrateur.

⁶ *Idem*, p. 5.

Pour que cette mission devienne fonctionnelle sur le plan éthique, il est important de dégager les principes qui en découlent. Avec les règles de déontologie applicables, ils constituent l'aspect le plus important de l'assise du cadre éthique. D'abord, les principes vont indiquer une orientation, exprimer une attitude et un souci des autres en plus de servir d'inspiration. Ils sont porteurs de messages qui relient les valeurs et les normes en renforçant leur cohérence dans une visée d'harmonie [...]

Pour assurer le respect de ces principes, les élus devront agir avec prudence et être animés par des valeurs de respect, d'intégrité, d'impartialité et de loyauté.⁷ »

Ainsi, selon le SCFP, l'exercice en cours devrait conduire le gouvernement à privilégier une approche qui reconnaît davantage les éléments semblables entre les municipalités du Québec que les différences; qui met l'accent sur la nécessité de partager les mêmes principes fondamentaux, les mêmes valeurs; qui prône l'exigence d'une vision unanime de ceux et celles qui représentent les citoyens et citoyennes du Québec. À ce sujet, le SCFP ne peut que partager l'opinion de Jean-Claude Leclerc, rapportée par Jeanne Corriveau dans *Le Devoir* « *Pourquoi la Ville de Sherbrooke aurait-elle un code d'éthique différent de celui de Montréal ou de Saint-Grégoire? Selon lui, les élus doivent être aussi honnêtes dans un village que dans une grande ville.*⁸ »

Comme nous l'avons mentionné, le SCFP peut admettre cependant qu'il faille, dans certains cas, prendre en considération des circonstances particulières donc plus exceptionnelles qu'habituelles. Partant, si le contenu principal du code d'éthique et de déontologie doit être le même partout, les municipalités pourraient demander au Ministère d'approuver des clauses spécifiques. Ce dernier s'assurerait de leur pertinence et de leur conformité au code québécois. Le SCFP pense que cette façon de faire a pour avantage de rassurer l'ensemble des citoyens du Québec quant aux principes et valeurs devant avoir préséance dans toutes les municipalités du Québec, sans distinction et, du coup, à restaurer leur confiance. Elle démontrera également

⁷ *Idem.*

⁸ CORRIVEAU, précité, note 4.

une volonté formelle du gouvernement de bien encadrer le comportement de leurs représentants municipaux.

De plus, eu égard au très grand nombre de petites municipalités — plus des trois quarts des municipalités du Québec comptent moins de 5000 habitants — il apparaît fort possible que plusieurs n'auront tout simplement pas les ressources pour rédiger un véritable code d'éthique et de déontologie. De toute évidence, un code rédigé par le Ministère facilitera leur travail et contribuera à le mettre en place dans les délais prévus.

Enfin, le SCFP croit que l'imposition d'un code d'éthique unique ne fait pas obstacle à l'intention du ministre d'obliger chacun des conseils municipaux à adopter ledit code.

Les règles portant sur la gratification

Comme le mentionne avec justesse le rapport Gagné, « *Les cadeaux, avantages et dons constituent une zone à risques élevés. Il apparaît important que l'élu soit sensible aux conséquences que comportent la sollicitation, l'acceptation de cadeaux, services ou autres gratifications. La participation à des événements qui ont un caractère officiel devrait faire l'objet d'un encadrement précis afin d'éviter les ambiguïtés et les dérives possibles.*⁹ »

À ce sujet, le SCFP croit qu'il y a lieu de préciser davantage les règles. Nous pensons que le projet de loi permet beaucoup trop l'interprétation. La méfiance des citoyens et citoyennes est actuellement trop présente et profonde pour laisser place à l'interprétation arbitraire. Jean-Claude Leclerc a bien traduit cette suspicion alors qu'il commentait le rapport Gagné et réfutait l'affirmation de son président sur la saine démocratie municipale : « *C'est une farce monumentale parce que les gens ne vont plus voter [...] Si la démocratie était si saine et si vivante, on n'aurait pas besoin*

⁹ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL, précité, note 2, p. 6.

de codes d'éthique. Mais l'absence de démocratie fait que les rats sont dans le fromage. Là, on veut poser des trappes, mais on n'ose même pas le dire.¹⁰ »

Dans les municipalités, les occasions pouvant donner prise au conflit d'intérêts sont nombreuses et plus encore lorsqu'il est question d'apparence de conflit. Alors, pour ne pas miner davantage la confiance du public, des règles limpides s'imposent et, comme le dit M^e Joël Mercier : *« La première leçon à retirer de cela est qu'en matière d'éthique mieux vaut prévenir que guérir.¹¹ »*

Par exemple, le projet de loi souligne que les dons, les marques d'hospitalité ou autres avantages de nature privée ne sont pas soumis aux règles prévues en cette matière. Le SCFP comprend que le gouvernement ne veut pas s'immiscer dans la vie privée des élus municipaux, mais il faut bien le dire, la frontière entre la vie privée et la vie publique est parfois poreuse. En effet, ne sera-t-il pas tentant pour un élu de se convaincre que tel don ou tel cadeau a été reçu simplement à titre d'ami? Il peut même arriver que l'élu, de bonne foi, ne voit tout simplement pas le conflit d'intérêts. Pierre Gravel, conseiller en éthique à la Ville de Longueuil et ancien éditorialiste à *La Presse* mentionnait : *« Au niveau municipal, il y a un rapport de proximité qui vient obscurcir ces notions qui paraîtraient beaucoup plus claires dans une grande ville ou à Québec [...] il est facile pour un ministre ou un sous-ministre de reconnaître un lobbyiste, mais pour l'élu municipal d'une petite ville, le « service » demandé par une vieille connaissance rencontrée par hasard peut ne pas être perçu comme du lobbyisme.¹² »*

Le SCFP recommande donc que les règles en matière de gratification soient clairement définies et suggère au gouvernement de s'inspirer de certains codes d'éthique existants. Par exemple, celui des employés de Loto-Québec précise :

¹⁰ CORRIVEAU, précité, note 4.

¹¹ MERCIER, Joël, *Les règles d'éthique et de déontologie applicables aux cadres*, conférence présentée à la Fédération des associations de cadres municipaux du Québec, 23 avril 2010, p.1.

¹² CORRIVEAU, précité, note 4.

« 6.6.2 Peuvent être considérés comme acceptables pour un Employé, les cadeaux, marques d'hospitalité ou autres avantages, de peu de valeur et non répétitifs, qu'il peut se voir offrir à l'occasion d'activités liées à ses fonctions, si ceux-ci sont conformes aux règles de la courtoisie, de l'hospitalité ou du protocole. Il en est de même des repas d'affaires, des billets d'événements sociaux, culturels ou sportifs qui peuvent être acceptables à la condition que leur valeur soit raisonnable et que cet avantage ainsi consenti ne soit pas répétitif. Afin de déterminer ce qui est raisonnable, il est suggéré à l'Employé impliqué de consulter son supérieur immédiat. Dans tous les cas, l'acceptation ne doit pas sembler compromettre l'intégrité de l'Employé concerné ou de la Société.

6.6.3 Les prix de présence dont la valeur est supérieure à 100 \$, gagnés par un Employé doivent être remis à l'organisme qui tient l'événement, si la participation a été payée par la Société, étant entendu que les accompagnateurs de ces Employés sont également soumis à cette règle.

6.6.4 Lorsqu'un Employé se voit dans l'impossibilité de refuser un avantage non autorisé, il doit le signaler immédiatement à son supérieur immédiat. Ce dernier doit l'informer de la façon de disposer de cet avantage.¹³ »

Le Code d'éthique de la Société de transport de Montréal indique pour sa part :

« Le fait d'accepter (pour lui-même ou pour d'autres - incluant ses proches), de donner ou d'échanger un cadeau ou une faveur (même symbolique) peut donner lieu à une situation de dépendance ou tout au moins de malaise à l'égard du tiers qui l'a offert ou reçu. Il se peut également qu'une faveur soit accordée ou un cadeau offert dans le but explicite ou implicite d'influencer le jugement de l'employé dans l'exercice de ses fonctions pour le compte de la Société.

Dans de telles circonstances, un employé doit se demander, par exemple, si la nature ou la valeur d'un cadeau, d'un don ou d'une faveur est suffisante pour influencer sa décision, dans quelles circonstances ils lui sont offerts ou il en a fait

¹³ Code d'éthique des employés de Loto-Québec et de ses filiales, p. 5, http://www.loto-quebec.com/corporatif/pdf/code_ethique_employes.pdf, [consulté le 18 juillet 2010].

don ou échange, et s'il éprouverait ou non un certain embarras en avouant qu'il les a acceptés ou offerts.

La Société s'attend donc à ce que ses employés fassent preuve de prudence dans leurs relations avec ses fournisseurs et ses interlocuteurs, et qu'ils s'assurent que leur indépendance et leur liberté de jugement ne sont en aucune façon influencées ou biaisées par quelque avantage que ce soit.

Chaque situation doit cependant être considérée individuellement. On doit alors tenir compte de certaines particularités telles :

- a) le caractère peu onéreux du cadeau;*
- b) le refus du cadeau serait jugé blessant pour des raisons culturelles;*
- c) le cadeau est offert publiquement et son refus serait embarrassant;*
- d) l'invitation répond à des impératifs d'ordre professionnel.*

Lorsqu'un cadeau de plus grande valeur est accepté pour des raisons culturelles ou protocolaires, il doit être remis à l'administration et ne pas être considéré comme appartenant en propre à l'employé. Il convient également de s'efforcer, le cas échéant, de rendre le cadeau de manière diplomatique.

Si l'employé a des doutes au sujet de la nature de certaines gratifications, il doit en référer à sa hiérarchie ou au secrétaire et directeur des affaires juridiques de la Société.¹⁴ »

À la lumière de ces exemples, il apparaît important de fournir aux élus et aux employés un texte détaillé, facile d'accès, ne laissant pas de place à l'interprétation arbitraire. Un outil qui restreindra les occasions propices au franchissement des limites tolérées, car, comme l'explique Yvon Pesqueux, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM/Paris) et titulaire de la chaire de développement des systèmes d'organisation « *la triche ne naît pas seulement du contournement des règles du jeu mais aussi de leur*

¹⁴ Code d'éthique des employés de la STM, p. 4 et 5, http://www.stm.info/en-bref/code_ethique.pdf [consulté le 19 juillet 2010.], [consulté le 18 juillet 2010].

marge d'imprécision [...] la déviance naît de l'ambiguïté des normes qui ouvre le champ des interprétations (et donc des comportements) possibles.¹⁵ »

L'après-mandat

Il va sans dire que le SCFP salue l'initiative gouvernementale d'imposer des règles d'après-mandat. Certains événements, largement décrits et commentés dans les médias, ont sûrement rendu encore plus explicite cette nécessité. Seulement, le SCFP pense que le projet de loi n'est pas assez contraignant en cette matière. En effet, la période d'un an que devra attendre un ex-élu avant de rejoindre une entreprise qui entretient des liens contractuels avec la municipalité nous semble bien courte.

Le gouvernement va même en deçà de la proposition du président du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal. Effectivement, bien que le rapport n'ait pas précisé la période idéale pendant laquelle un ex-élu devrait s'abstenir d'occuper des fonctions dans une entreprise faisant affaires avec la municipalité, son président, Florent Gagné, avançait le chiffre de deux ans dans une entrevue accordée à Hélène Fouquet de Radio-Canada¹⁶.

Le SCFP comprend qu'il ne faille pas limiter indûment la possibilité pour un ex-élu de chercher un autre emploi, et il est sensible à cet argument — nous en reparlerons d'ailleurs un peu plus loin. Mais, il lui apparaît essentiel, encore une fois, de déployer tous les efforts pour ramener la confiance chez ses concitoyens et concitoyennes en réduisant au minimum la possibilité qu'un ex-élu se retrouve dans une situation de conflit d'intérêts. Or, il est de notoriété publique que dans les municipalités, grandes comme petites, il peut s'écouler plusieurs années, voire deux mandats, entre l'adjudication d'un contrat et son

¹⁵ PESQUEUX, Yvon, *La triche*, mai 2010, p. 2 et 10, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/47/97/99/PDF/Triche.pdf>, [consulté le 18 juillet 2010].

¹⁶ Propos rapportés par Hélène Fouquet de Radio-Canada, émission *Désautels* diffusée le 14 juillet 2009, http://www.radio-canada.ca/audio-video/pop.shtml#urlMedia=http://www.radio-canada.ca/Medianet/2009/CBF/LeteDuMonde200907141712_m_1.aspx&epr=true

exécution. Ainsi, un ex-élu pourrait facilement avoir participé aux discussions touchant un projet un an ou deux avant la ratification du contrat et quelques années de plus avant sa réalisation. C'est pourquoi le SCFP pense qu'une période de cinq ans est indispensable et réaliste pour limiter autant que possible d'éventuels conflits d'intérêts.

Le SCFP est conscient que le choix en matière d'emploi est plus restreint dans les petites municipalités, mais comme le mentionne le rapport Gagné au sujet des nombreux élus municipaux qui s'acquittent de leur mandat dans de petites municipalités : « *Ils exercent leurs tâches à temps partiel et touchent, pour la plupart, une rémunération modeste, tout en conservant leur travail habituel.*¹⁷ » En effet, les élus municipaux des petites municipalités ont déjà, pour la majorité d'entre eux, un travail lorsqu'ils démissionnent ou ne voient pas leur mandat renouvelé. Le problème de l'après-mandat lié aux possibilités d'emploi nous semble donc plus théorique que pratique.

Enfin, le SCFP demande au gouvernement de préciser que la règle de l'après-mandat s'applique tant dans les situations où une personne est battue à la suite d'une élection que dans celles où un élu démissionne de son poste.

Code d'éthique et de déontologie des employés municipaux

La partie la moins satisfaisante du projet de loi pour le SCFP est sans conteste celle ayant trait au code d'éthique et de déontologie des employés municipaux. Dans un premier temps, mentionnons son caractère inique. En effet, le gouvernement a cru bon de préciser qu'un manquement au code pouvait entraîner, pour l'employé, des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'à la sanction ultime, soit le congédiement. Toutefois, il n'a pas jugé bon de faire de même pour les élus en incluant la possibilité d'une destitution. Selon le ministre Lessard, cette clarification n'était pas nécessaire

¹⁷ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL, précité, note 2, p. 18.

puisque les lois prévoient déjà des règles pour démettre les élus municipaux¹⁸. Pour le SCFP, cette explication ne tient pas la route. Les obligations des employés et le pouvoir de congédier sont codifiés et régies par une panoplie de lois, de codes, de règles, de conventions collectives et de jurisprudence. Les moyens disciplinaires mis à la disposition des employeurs sont multiples. En fait, le risque réside plutôt dans une probable incompatibilité entre le code d'éthique et les règles déjà en place, notamment celles comprises dans les conventions collectives.

Les codes d'éthique devraient donc prévoir cette éventualité et inclure des clauses explicites à ce sujet. Par exemple, le code d'éthique de la STM prévoit qu'« *En cas de conflit entre des dispositions spécifiques du présent code et les conventions collectives de travail de la Société ou les lois qui la régissent, ces dernières ont préséance.*¹⁹ »

Aussi, le projet de loi ne parle aucunement des situations où il pourrait être exigé d'un employé qu'il agisse de manière inconciliable avec son code d'éthique et les normes liées à son emploi. Prenons, par exemple, le cas d'un employé travaillant à l'usine de traitement des eaux à qui le supérieur immédiat demanderait d'effectuer la désinfection des canalisations moins fréquemment que ce qu'exige la procédure établie. L'employé sera inévitablement confronté à un dilemme moral pénible où il devra choisir entre deux obligations apparemment contraires : d'une part, respecter les principes énoncés au code d'éthique et, d'autre part, se conformer aux demandes spécifiques de son supérieur.

L'obligation d'obéissance, à laquelle est soumis l'employé, confrontée aux obligations du code d'éthique entraînera un conflit de loyauté pour ce dernier. Comme on le sait, « *le devoir de loyauté envers son employeur est, lui aussi, codifié*²⁰

¹⁸ Voir LESSARD, Denis, « *Projet de loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale. Québec ne veut plus de transfert hâtif à la Frank Zampino* » dans *La Presse*, 11 juin 2010, p. A9; PRESSE CANADIENNE, « *Entorses à l'éthique dans le monde municipal. Les élus passibles de suspension* » dans *Le Quotidien*, 11 juin 2010 p. 19; BOIVIN, Mathieu, « *Projet de loi 109 : un an de patience exigé des ex-élus* » dans *Rue Frontenac*, 10 juin 2010.

¹⁹ Code d'éthique des employés de la STM, p. 2.

²⁰ *Code civil du Québec*, article 2088.

*et s'impose dans toutes les relations du travail. Cette obligation implique qu'un salarié doit agir dans le meilleur intérêt de son employeur et éviter de lui porter préjudice.*²¹ » Alors que l'objectif du code d'éthique dans le monde municipal privilégie nettement l'intérêt public.

Devant la demande déraisonnable de son supérieur, quel choix s'offrira à l'employé? Dénoncer ou se taire? Ou encore suivre l'insolite conseil du président de l'Ordre des conseillers agréés du Québec, Florent Francoeur, qui suggère qu'« *un employé poussé à agir en contradiction avec son code d'éthique ferait mieux de changer d'employeur*²². »

Cette dernière option étant difficilement applicable, l'employé se retrouvera, dans les faits, devant la première alternative et celui-ci sait très bien que dénoncer son supérieur comporte des risques sérieux pouvant mener à son congédiement. Dans une telle situation, et en l'absence de mesures de protection, il y a fort à parier que l'employé optera pour la voie du silence, le devoir de loyauté et le simple intérêt légitime de sauvegarder son emploi l'emportant sur les valeurs éthiques et sur l'intérêt public. Qui pourrait l'en blâmer?

Il est vrai qu'un employé congédié injustement peut faire appel au tribunal pour faire valoir ses droits. Les tribunaux ont en effet défini, à travers la jurisprudence, certaines conditions auxquelles doit satisfaire un employé qui dénonce son employeur. Toutefois, il n'en demeure pas moins que la majorité des employés hésiteront grandement avant de s'embarquer dans une telle galère, dont l'issue est plus qu'incertaine.

L'exemple que nous avons proposé ci-dessus est relativement évident, mais nous savons tous que « *les problèmes de malhonnêteté ou comportements contraires à*

²¹ PAGÉ, Annie VIGEANT, Virginie, *Quand il faut choisir entre le silence ou la dénonciation en milieu de travail : que faire?* Mai 2006, <http://www.orhri.org/impression/default.aspx?f=40687>, [consulté le 15 juillet 2010].

²² JOBBOOM.COM, « *Éthique au travail. Si votre patron manque d'éthique...* » dans *24H Montréal*, 28 juin 2010, p.19.

l'éthique ne se présentent pas toujours de façon claire. Ils se font dans un contexte de zones grises, de petits manquements aux règles qui pourraient passer pour inefficaces.²³ » Il importe donc que le code d'éthique et de déontologie prévoit des mesures de protection et de soutien pour les employés qui se retrouveraient dans des situations intenable, d'autant plus que le Québec n'a toujours pas adopté de loi portant sur la protection des dénonciateurs publics. Comme le mentionne la professeure et avocate Des Rosiers, « Il faut aussi protéger l'autonomie morale du travailleur et respecter sa dignité humaine dans le cadre de sa participation raisonnée à une entreprise. Les mesures de protection des dénonciateurs doivent avoir ce but. Elles doivent s'inscrire dans une démarche de soutien aux travailleurs et elles devraient aboutir à des structures décisionnelles plus transparentes et horizontales. En fin de compte, les mesures de protection des dénonciateurs devraient servir à démocratiser les milieux de travail²⁴. »

Par conséquent, si le gouvernement veut donner un véritable sens au code d'éthique et de déontologie en matière municipale, il devra exiger que celui-ci contienne des mesures de protection pour les travailleurs et les travailleuses qui remettraient en question certaines pratiques au sein de l'organisation. Un employé qui estime qu'une demande est incompatible avec le code d'éthique devrait pouvoir en discuter sans crainte de représailles avec son gestionnaire ou une autre personne s'il considère que le problème ne peut être divulgué en toute confiance à l'intérieur du service pour lequel il travaille. Dans cet ordre d'idées, il serait probablement à propos d'obliger les municipalités à nommer un répondant à l'éthique capable de venir en aide aux personnes pouvant être aux prises avec des choix difficiles. Il va sans dire que cette personne doit pouvoir se réclamer d'une neutralité absolue. Pour ce faire nous recommandons qu'elle soit choisie par l'ensemble du conseil municipal.

²³ DES ROSIERS, NATHALIE, *Les mécanismes de protection des dénonciateurs – Instrument pour contrer la corruption ou moteur de transformation des rapports de travail?*, notes pour une allocution, Université d'Ottawa, 4 mars 2004, p. 4,

<http://www.management.uottawa.ca/PDF/News/DesRosiers.pdf>, [consulté le 17 juillet 2010].

²⁴ *Idem*, p.5.

Enfin, le SCFP considère que tout code d'éthique et de déontologie devra être d'abord présenté au syndicat pour commentaires avant d'être adopté par le conseil municipal. Cette façon de faire aura l'avantage de prévenir d'éventuelles contestations devant les tribunaux.

Les enquêtes et les sanctions

Dans un premier temps, le SCFP s'intéressera au processus d'enquête au regard des employés. Le SCFP tient à réitérer sa position quant à la nécessité de respecter les conventions collectives négociées dans les différentes municipalités. Le processus d'enquête doit donc s'y conformer. Dans les cas où une telle procédure n'est pas décrite dans la convention collective, le SCFP croit que le syndicat doit être partie prenante de l'enquête. Ainsi, pour assurer une représentation juste et équitable pour la travailleuse ou le travailleur concerné, l'enquête devrait être menée conjointement par deux personnes nommées par chacune des parties. Si la situation exige l'application d'une sanction, c'est alors la procédure prévue à la convention collective qui devra primer.

Par ailleurs, le SCFP trouve pour le moins incongru que le gouvernement permette aux conseils municipaux de ne pas appliquer une recommandation de sanction envers un élu émanant de la Commission municipale à la suite d'une enquête. Comme le mentionne Jean-Claude Leclerc : « *On demande aux conseils municipaux d'agir comme un tribunal alors qu'ils sont des foires d'empoigne partisans.*²⁵ »

L'avocat Julius Grey doute également de l'efficacité d'un tel processus, pour lui aussi « *l'idée de confier au conseil municipal le soin de décider du sort d'un élu pris en faute apparaît inconcevable, car seul un scandale étalé sur la place publique pourra convaincre les élus de sévir contre un des leurs. Les sanctions et une institution indépendante et crédible pour les imposer deviennent alors indispensables. Un code d'éthique en soi a besoin de dents.*²⁶ »

²⁵ CORRIVEAU, précité, note 4.

²⁶ *Idem.*

La lecture du projet de loi ne peut qu'obliger le SCFP à abonder dans le sens de messieurs Leclerc et Grey. En effet, le projet prévoit que la décision d'imposer une sanction recommandée par la Commission municipale devra être prise par une résolution adoptée aux deux tiers des voix exprimées. Voilà qui laisse une large place à l'arbitraire, dilue dramatiquement l'objectif visé et abaisse en quelque sorte la barre éthique. On peut aisément constater qu'un conseil majoritaire, tenté de ne pas punir l'un des siens, aura dans la loi un outil parfait pour ne pas sévir contre le transgresseur. À ce chapitre, on peut dire que le projet de loi est plutôt édenté. Le gouvernement devrait obliger les conseils municipaux à appliquer les sanctions recommandées par la Commission municipale.

En outre, le SCFP ne peut ici s'empêcher de réitérer sa position quant à l'approche deux poids deux mesures du gouvernement. Le processus de sanction pour un employé est beaucoup plus sévère que celui prévu pour les élus.

Enfin, le SCFP partage le point de vue de l'avocat Grey en ce qui a trait au caractère public obligatoire des sanctions, c'est pourquoi il recommande au gouvernement de rendre publique toute décision de sanction.

Les plaintes et procédure de révision

Le SCFP est d'avis que la procédure de plainte devrait inclure une procédure de révision autant pour le plaignant que pour la personne visée par la plainte. Le projet de loi donne beaucoup de pouvoir au ministre qui décide du bien-fondé ou non d'une plainte, et ce, sans que le plaignant puisse en appeler de sa décision. De même, un élu qui aurait été traité injustement par un conseil municipal, pensons cette fois à une situation mettant en scène un représentant du parti minoritaire, n'aurait aucun recours pour contester une telle décision. Une procédure en bonne et due forme devrait accompagner le projet de loi comme le proposait d'ailleurs le rapport Gagné. On pouvait y lire :

« Pour éviter les situations où un plaignant, ou la personne visée par une plainte relative au code d'éthique et de déontologie, n'est pas satisfaite de la décision qu'aurait prise le conseil municipal ou encore n'est pas satisfaite en raison de l'omission d'agir de celui-ci, il serait approprié de prévoir un processus de révision auprès d'un organisme neutre et indépendant.²⁷ »

Le SCFP pense qu'un plaignant devrait pouvoir faire appel d'une décision du ministre ou du conseil municipal à la Commission municipale. De même, un élu considérant avoir été traité injustement par son conseil municipal devrait pouvoir demander une révision de la décision.

Conflits d'intérêts et déclaration d'intérêt

En dernier lieu, le SCFP désire toucher les délicates questions entourant les conflits d'intérêts et les déclarations d'intérêt. En cette matière, le gouvernement mentionne que les règles devant guider la conduite des personnes concernées doivent avoir pour objectif de prévenir les conflits d'intérêts et toute situation qui irait à l'encontre des articles 304 et 361 de *la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

Dans un premier temps, le SCFP croit que le code d'éthique et de déontologie devrait établir comme règle déontique, à l'instar du rapport Gagné, que *« la confiance publique exige que l'élu municipal place l'intérêt général au dessus de tout intérêt personnel.²⁸ »* En outre, que l'élu municipal ne peut en aucun cas se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille immédiate ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

²⁷ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL, précité, note 2, p.27.

²⁸ *Idem*, p.6.

De même, il y a lieu également de préciser que les renseignements obtenus dans le cadre du travail ne peuvent être utilisés pour favoriser des intérêts personnels ou de toute autre personne.

Deuxièmement, le SCFP est un peu surpris de constater que le gouvernement n'ait pas poussé plus loin la réflexion concernant la déclaration d'intérêt, se contentant de s'appuyer sur les règles existantes. Déjà, le rapport Gagné signalait que la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ne prévoyait que le dépôt d'une déclaration mentionnant l'existence d'intérêts pécuniaires de l' élu municipal. Il rappelait que certaines municipalités avaient déjà inclus dans leur code d'éthique et de déontologie une définition plus large de la notion d'intérêt. Il ajoutait cependant que plusieurs codes étendaient aussi la notion de conflit d'intérêts à un intérêt direct ou indirect, à caractère financier, professionnel, moral ou psychologique de façon à couvrir toute situation où il peut y avoir apparence de partialité. Enfin, le rapport soulignait également que la Loi se limitait aux intérêts de l' élu municipal. Or, l'intérêt d'un membre de la famille immédiate peut placer un élu dans une situation de conflit réel ou apparent par rapport à l'intérêt public. En conséquence, le rapport recommandait que « *la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités soit modifiée de façon à ce que la déclaration d'intérêt que doit faire un membre du conseil d'une municipalité soit élargie à ses intérêts personnels et à ceux des membres de sa famille immédiate, que ces intérêts soient pécuniaires ou d'une autre nature.*²⁹ »

Le SCFP pense que l'obligation de transparence exige que la notion d'intérêt soit élargie et endosse totalement cette recommandation.

²⁹ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL, précité note 2, p. 17.

Conclusion

Le SCFP croit que le projet de loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale est une bonne nouvelle pour les citoyens et citoyennes du Québec. Comme le soulignait la mairesse de La Prairie, Lucie Roussel, dans une entrevue accordée à Émilie Corriveau du *Devoir*, « *Ç'a assez duré, il est temps de redonner confiance aux citoyens.*³⁰ »

Néanmoins, cela restera vrai pourvu que le gouvernement ne se laisse pas fléchir par les vitupérations des élus municipaux qui considèrent que le projet de loi leur impose des normes éthiques plus contraignantes que celles prévues pour régir le comportement des députés. Si le SCFP reconnaît que l'assertion est vraie, il met en garde le gouvernement contre la tentation de reculer dans ce dossier pour répondre aux craintes des élus municipaux. Comme le mentionne Pierre-Paul Noreau : « *Les propositions de ce groupe de travail n'ont absolument rien de révolutionnaire, ni de dramatiquement contraignant pour les élus. Il serait en conséquence honteux de diluer les mesures proposées. Depuis trop longtemps, le milieu municipal a besoin d'être sensibilisé et de se voir imposer des balises déontologiques. Il vaut donc mieux que les maires et leurs conseillers soient forcés d'apparaître un peu plus blancs que les députés aux yeux des Québécois et que le projet de loi actuellement sur la table soit adopté avec ses exigences plus contraignantes. Ainsi, la pression sera maintenue sur l'Assemblée nationale et sur le gouvernement pour que la barre éthique grimpe éventuellement, là également.*³¹ »

³⁰ CORRIVEAU, Émilie, « *Éthique et politique municipale – Il faut que les citoyens aient confiance. Il ne faut pas confondre éthique et déontologie* » dans *Le Devoir*, 8 mai 2010, p. H4.

³¹ NOREAU, Pierre-Paul, « *Surtout ne pas reculer* » dans *Le Soleil*, site de Cyberpresse, 3 mars 2010, <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/editoriaux/201003/02/01-4256821-surtout-ne-pas-reculer.php>

Le SCFP se permet d'insister pour que le gouvernement resserre les normes applicables aux élus provinciaux plutôt que d'alléger le cadre déontologique municipal proposé.

Le SCFP demande également au ministre de porter une attention particulière à ses commentaires concernant les employés municipaux afin d'éviter la survenance de situations de conflit entre les règles déjà en place et le futur code d'éthique et de déontologie.