

Mémoire

Projet de loi no 109

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale

Présenté à la
Commission de l'aménagement du territoire

par le

Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (FISA)

et la

Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA)

21 septembre 2010



**Un service public n'est
pas un bien privé.**

Madame la Présidente,
Monsieur le Ministre,
Mesdames, messieurs les Parlementaires,

Nous remercions la Commission de l'aménagement du territoire pour l'invitation qui nous est faite à présenter à ses membres nos réflexions et nos questionnements suscités par le projet de loi no 109 intitulé *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, particulièrement par sa portée sur les relations de travail, principal aspect abordé dans le présent mémoire.

Bien que nous ne soyons pas des experts en éthique, c'est avec plaisir que nous avons accepté l'invitation de la Commission en souhaitant vous sensibiliser aux préoccupations des employés des municipalités, notamment les membres du *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (FISA)*, employés de la Ville de Québec, ainsi que ceux des syndicats affiliés à la FISA, *Fédération indépendante des syndicats autonomes*, directement concernés à titre d'employés municipaux mais aussi à titre de citoyens comme pour l'ensemble de la population du Québec.

Souhaité par plusieurs, le projet de loi est devenu incontournable dans le contexte des débats sur le manque d'éthique des dernières années, non seulement dans le secteur privé mais aussi dans les secteurs public et parapublic. Bien que nous ayons quelques réserves quant à certaines de ses orientations, nous accueillons favorablement le projet de loi qui doit placer l'intérêt des citoyens au cœur de la démarche et viser à renforcer le rapport de confiance entre eux et les élus ainsi que l'administration municipale.

Dans ce mémoire, la forme masculine des genres grammaticaux désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Présentation du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (FISA)

Fondé en 1937, soit il y a plus de 70 ans, le *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (FISA)* (ci-après appelé le *SFMQ*) représente quelque 2000 employés cols blancs de la Ville de Québec, constituant la plus grande catégorie d'emplois de la municipalité. Ces employés œuvrent dans divers domaines d'activités tels le secrétariat, l'administration, la sécurité publique, le génie, l'informatique, les loisirs, l'environnement, la culture, les finances etc. La très grande majorité d'entre eux résident sur le territoire de la Ville de Québec et participent activement à son développement.

La *Fédération indépendante des syndicats autonomes*(FISA), à laquelle est affilié le *SFMQ*, est une organisation démocratique fondée en 1947 et indépendante des centrales ou autres fédérations syndicales. Elle regroupe de nombreux syndicats autonomes regroupant plusieurs milliers de travailleurs des domaines municipal, scolaire et privé dans divers secteurs d'activités.

Éthique syndicale

Un syndicat a comme mission exclusive l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de ses membres. Il faut donc comprendre qu'il doit nécessairement agir dans le milieu de travail immédiat des membres et intervenir sur les questions politiques, économiques, sociales et culturelles.

L'évolution constante des activités et des services dispensés par un syndicat le rend sujet à de nouvelles obligations et responsabilités qui se retrouvent à l'intérieur du *Code du travail* ou du *Code civil du Québec* (C.c.Q) et, si un syndicat est incorporé, de la *Loi sur les syndicats professionnels* (L.R.Q., chapitre S-40) ou de la Partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., chapitre C-38). D'autres sources s'ajoutent également, notamment la jurisprudence, les statuts constitutifs et les règles de gouvernance dont s'est doté un syndicat.

Les statuts constitutifs d'un syndicat prévoient entre autres que tout employé d'une municipalité, qui en est membre, peut être élu à l'un des postes de dirigeant syndical. Chaque convention collective précise qu'un membre dirigeant occupe ses fonctions syndicales à temps plein, à temps partiel ou selon les besoins. Généralement, il demeure en poste jusqu'à son remplacement et représente le syndicat pour lequel il agit à titre de mandataire. Et, à ce titre, 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. Il doit aussi agir avec prudence et diligence, honnêteté et loyauté dans le seul intérêt de son mandant. Il doit de plus éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et ses obligations et ne peut profiter d'une information obtenue dans l'exercice de ses fonctions, à moins d'en être autorisé par les membres du syndicat.

Bien que l'administration d'un syndicat implique la participation active de ses membres dirigeants et de ses membres dans leur ensemble, le président en est le premier répondant aux plans légal, organisationnel et moral. D'une manière générale, il est habilité à représenter le syndicat dans les actes de la vie civile.

On peut donc constater que le comportement et les agissements des membres dirigeants d'un syndicat, plus précisément du président de par son devoir et ses responsabilités, sont juridiquement bien encadrés.

Service public municipal

À l'instar des employés des fonctions publiques fédérale et provinciale, les employés municipaux ont la responsabilité de protéger les intérêts de la collectivité dans son ensemble et de tout mettre en œuvre pour répondre le mieux possible aux demandes des citoyens, et ce, dans le respect de valeurs devant favoriser le fonctionnement éthique de la municipalité.

Devant cette grande responsabilité qui incombe aux employés, nous partageons l'opinion qu'il appartient aux élus municipaux de défendre l'éthique du service public municipal et par le fait même les employés qui l'incarnent. Comme toutes les autres organisations, privées ou publiques, une municipalité n'existe pas sans les personnes qui la font. Elle comporte donc une dimension humaine, dimension fondamentale souvent oubliée.

En effet, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos organisations publiques et parapubliques, dont les municipalités, la reconnaissance de l'apport des employés dans la réalisation de leur mission est malheureusement très peu présente. Les présidents des syndicats se voient donc, à l'occasion, dans l'obligation d'intervenir publiquement, tantôt en réaction au comportement de certains élus et à des discours managériaux répétés qui émanent du secteur privé alors qu'une municipalité n'est pas une entreprise privée, tantôt à la suite de déclarations ou propos antisyndicaux de certains comme ceux que nous avons lus encore récemment. Il faut convenir que de tels comportements et de tels propos ne contribuent en rien à favoriser la concertation employeur-employés alors que la qualité de l'interaction entre les employés et la direction de la municipalité est l'élément principal pouvant le mieux faciliter l'adhésion des employés aux valeurs éthiques. Trop souvent le respect envers les employés et les syndicats, une des quatre grandes valeurs énoncées dans le projet de loi, demeurent de l'ordre du discours chez quelques élus municipaux.

Face à cet état de fait et également à ses devoirs et responsabilités envers les membres, il est justifié et justifiable qu'un président de syndicat, employé de la municipalité, intervienne pour revaloriser le service public auprès de la population, valoriser les employés, défendre leurs intérêts et parfois défendre les intérêts communs de la collectivité. Ce qui l'amène à être confronté, d'une part, entre son devoir de loyauté envers l'employeur et ses responsabilités syndicales et, d'autre part, son obligation de respecter le code d'éthique et de déontologie édicté par la municipalité. À titre d'employé de la municipalité, il est donc vulnérable aux sanctions qui y sont prévues.

Code d'éthique et de déontologie en matière municipale

Sans s'engager dans un débat philosophique sur l'éthique, on peut, sans se tromper, affirmer que, d'une façon générale, l'éthique vient d'une volonté de respect des personnes, non seulement l'une des valeurs fondamentales dans l'ensemble de ses expressions, mais aussi l'assise de saines relations entre les individus, entre une organisation ou une entreprise et sa « clientèle » et aussi les employés qui la compose.

Il faut convenir que la bonne gouvernance doit dépasser le simple fait de respecter les règles édictées dans un code d'éthique dont les fins doivent l'emporter sur les moyens. Comme le mentionne monsieur Georges A Legault*, professeur d'éthique appliquée, les codes d'éthique adoptés par les organisations et les entreprises devraient avoir comme objectif de « *stimuler la responsabilité autonome des personnes visées* ». Pour ce faire, la démarche dans l'élaboration d'un code doit inciter à la réflexion sur la signification de l'éthique en énonçant des valeurs qui, individuellement, nous inspirent, nous guident et structurent nos relations. Il ne doit certainement pas être un code de discipline comme certains auront tendance à le confondre.

Or, à notre avis, le projet de loi no 109 ne couvre pas cet aspect puisqu'**il est muet sur la participation des employés ou du syndicat* à l'élaboration du code d'éthique qui leur sera applicable**. Une approche que nous croyons « facilitante » pour l'atteinte des objectifs d'un code d'éthique. De plus, il ne prévoit aucun moyen visant à mobiliser le personnel en vue d'obtenir son adhésion aux valeurs à privilégier. Il n'accorde pas non plus aux employés concernés la liberté de juger les situations pour penser et agir éthiquement.

Les employés, moteur d'une organisation, publique ou privée, ont besoin de se sentir respectés par leur employeur qui doit s'en montrer digne. Reconnaître leur importance implique de **les mettre à contribution** dans les divers aspects de la vie organisationnelle, **incluant leur participation à l'élaboration d'un code d'éthique**.

Le projet de loi ne détermine qu'une seule balise pouvant guider la municipalité dans l'élaboration du code d'éthique et de déontologie applicable aux employés, soit l'article 19 relatif aux sanctions, balise à caractère punitif. **N'y aurait-il pas lieu qu'il soit plus complet et plus explicite de manière notamment à ce que les employés et le syndicat soient invités à participer à la démarche?**

* « Éléments de prospective », Enjeux de l'éthique professionnelle, tome II, Presses de l'Université du Québec

* Si la municipalité compte plus d'un syndicat, elle doit les inclure dans la démarche.

Nous ne dénonçons pas le projet de loi, ni le fait qu'une municipalité ait l'obligation d'édicter un code d'éthique et de déontologie. Ce qui préoccupe les employés et les syndicats, c'est que la partie relative à la déontologie puisse devenir, plus souvent qu'autrement, par les règles qui y seront décrites, un code de discipline. C'est pourquoi nous sommes d'avis que le projet de loi devrait déterminer certaines balises obligatoires auxquelles toute municipalité devra se conformer.

En effet, à défaut de faire participer les employés et du syndicat à la démarche, le code d'éthique et de déontologie applicable aux employés correspondra uniquement à la volonté de la direction. Ce qui n'est aucunement souhaitable. Si tel est le cas, nous craignons que le code soit, dans le temps, détourné de son objectif fondamental.

Dans un contexte de négociation pour le renouvellement de la convention collective, entre autres exemples, des élus pourraient être tentés de ramener les valeurs énoncées à leur intérêt politique en demandant aux gestionnaires une application rigoureuse du code dans le seul but (inavoué) de museler les employés et les dirigeants du syndicat. Ce risque sera effectivement présent dans certaines circonstances, notamment lorsqu'un président de syndicat aura à intervenir pour dénoncer certains faits, rectifier certaines déclarations faites par un élu, rétablir la crédibilité du syndicat, sensibiliser la population aux enjeux de la négociation, démontrer la justesse des demandes syndicales, informer la population des conséquences de certaines décisions etc. Qu'arrivera-t-il au président du syndicat, employé de la municipalité qui, dans le cadre de ses devoirs et obligations de représentation, interviendra publiquement pour défendre les intérêts des employés qu'il représente?

Le projet de loi devrait donc prévoir une disposition protégeant un employé de toutes représailles lorsqu'il agit de bonne foi, avec respect et honnêteté, dans l'exercice de ses fonctions syndicales. De la même façon, tout employé devrait être protégé de toutes représailles et poursuites lorsqu'il dénonce un élu ou un employé pour un manquement au code d'éthique.

Selon nous, un code d'éthique devrait être distinct d'un code de déontologie et il ne doit surtout pas être un code de discipline.

Il y a peut-être lieu ici de s'interroger avec vous sur les intentions de la Ville de Québec lorsqu'elle a décidé de distinguer, ne serait que dans leur titre respectif, les deux documents suivant portant sur les règles d'éthique :

- *Les règles d'éthique régissant les membres du conseil municipal et les autres gestionnaires de la Ville de Québec*
- *Règlement établissant les règles de conduite des employés de la Ville de Québec (Règlement R.V.Q. 1465)?*
(Nos soulignements)

Rappelons que les règles d'éthique régissant les membres du conseil municipal et les autres gestionnaires ont été adoptées par le conseil municipal en 2002 et que le Règlement R.V.Q. 1465 a, quant lui, été adopté en 2009. La direction de la ville n'aurait-elle pas dû en profiter en 2009 pour distinguer *éthique* et *déontologie* (discipline)?

Comme nous pouvons tous le constater, il s'agit de règles d'éthique pour les élus et de règles de conduite pour les employés. Des notions totalement différentes!

En ce qui a trait à l'application équitable et juste d'un code d'éthique et de déontologie, l'information parue récemment dans les médias concernant le directeur général et le directeur du Service de police de la Ville de Québec à l'effet qu'ils auraient contrevenu aux règles d'éthique les régissant, a contribué à augmenter la méfiance des employés envers la direction.

Pour bien comprendre cette crainte, il aurait fallu entendre les employés lorsqu'ils ont appris que la réaction première du directeur du Service de police, pourtant concerné, a été de réclamer une enquête en vue de trouver un coupable, d'identifier l'employé qui aurait pu intercepter les courriels échangés entre lui-même et le directeur général et aurait informé un journaliste de TVA de ce manquement à l'éthique. Ils se demandent quand, comment et qui déterminera s'il y a eu manquement ou pas. Y aura-t-il sanction si ces gestionnaires ont transgressé les règles d'éthique qui les régissent?

Si l'allégation s'avérait exacte, il faudra reconnaître que ces deux hauts fonctionnaires, assujettis aux règles d'éthique les régissant ont, de leur propre chef, décidé de ne pas respecter les règles alors qu'ils ont la responsabilité de les faire appliquer. N'ont-ils pas aussi et surtout le devoir d'avoir un comportement exemplaire?

Projet de loi no 109

Nous abordons ici les dispositions du projet de loi qui retiennent le plus notre attention et pour lesquelles nous désirons vous soumettre nos commentaires et nos questionnements.

ARTICLE 3

3. Un code d'éthique et de déontologie visé par la présente section s'applique à tout membre d'un conseil de la municipalité.

Toutefois :

1° (...)

2° (...)

Mentionnons, d'entrée de jeu, qu'à notre avis **le code d'éthique et de déontologie applicable aux élus devrait être le même pour toutes les municipalités avec quelques adaptations, si nécessaires, pour tenir compte de particularités.** Nous partageons l'opinion qu'avec un code unique la diffusion auprès des personnes concernées et de la population, la formation des élus, son application et son contrôle seraient grandement simplifiés tout en étant beaucoup plus efficaces. Possiblement qu'il pourrait y avoir aussi des économies substantielles pour l'ensemble des municipalités. S'il y a une réelle volonté politique de renforcer et de maintenir la confiance des citoyens envers les élus et l'administration municipale, une telle approche devrait l'emporter sur l'autonomie des municipalités.

Quant aux personnes visées par le projet de loi, **nous croyons que celui-ci devrait prévoir que le code d'éthique et de déontologie applicable aux élus s'applique également aux membres non élus des conseils d'administration des sociétés et des organismes municipaux et para-municipaux.** À titre d'exemples, pour la région de Québec, mentionnons l'Office du tourisme de Québec (OTQ), la Commission d'Expo-Québec, l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ), la Société du Palais Montcalm, le Réseau de transport de la Capitale (RTC), le Centre de développement de Québec (CLD) et Pôle Québec Chaudière-Appalaches (PQCA). Ces administrateurs sont appelés à déterminer les orientations ainsi que les approches d'intervention et les modes de gestion de la société ou de l'organisme qu'ils administrent. De plus, ils gèrent des fonds publics relativement importants. Ils ont également à prendre des décisions qui ont des impacts certains sur la qualité de vie de la collectivité. Dans le même ordre d'idées, **le projet de loi devrait prévoir que les employés de tels organismes et sociétés sont assujettis au code d'éthique et de déontologie applicable aux employés de la municipalité.**

Au cours des dernières années, il a grandement été question du manque d'éthique dans les entreprises privées qui font des affaires avec des organisations publiques dont les municipalités. Rappelons uniquement la tentative de corruption d'un fonctionnaire de la Ville de Québec par deux hommes d'affaires de Montréal qui a été dévoilée dans les médias vers la fin de l'hiver dernier.

Un tel événement et les autres dévoilés dans la région métropolitaine du Québec, démontrent certainement la nécessité d'encadrer juridiquement les relations d'affaires entre les municipalités, les élus, les entreprises et leurs administrateurs ainsi que leurs employés. Pourtant, **le projet de loi**, muet sur ce volet, **devrait obliger les administrateurs et les employés des entreprises privées à s'engager à respecter le code d'éthique et de déontologie de la municipalité. Il devrait également comporter des dispositions punitives applicables aux contrevenants.**

ARTICLE 4

4. Le code d'éthique et de déontologie énonce les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique, telles que :

1 ° l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité ;

2 ° l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité ;

3 ° la prudence dans la poursuite de l'intérêt public ;

4 ° le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens.

Les valeurs énoncées dans le code doivent guider les membres de tout conseil de la municipalité dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables. (Nos soulignements)

D'une part, nous comprenons, selon le libellé de cet article, que les valeurs qui y sont mentionnées ne sont pas limitatives et qu'une municipalité aura la liberté d'en énoncer plusieurs autres. Il s'ensuivra donc que les valeurs ajoutées pourraient être différentes d'une municipalité à une autre alors que les valeurs et les principes devraient être, à notre avis, identiques et communs à toutes les municipalités et à tous.

D'autre part, les textes énonçant les valeurs sont peu explicites et ne suscitent aucunement l'adhésion des personnes auxquelles elles s'adressent et ne facilitent pas une compréhension optimale.

Aussi, devons-nous comprendre que les valeurs qui seront énoncées dans le code d'éthique et de déontologie applicable aux employés pourraient être différentes de celles apparaissant dans le code d'éthique et de déontologie applicable aux élus municipaux?

Finalement, doit-on comprendre que les quatre valeurs énoncées à cet article ne sont que des exemples et qu'elles ne doivent pas nécessairement faire partie de tout code d'éthique et de déontologie adopté par une municipalité?

ARTICLE 5

5. Le code d'éthique et de déontologie énonce également :

- 1 ° (...);*
- 2 ° (...):*

Ces règles doivent notamment avoir pour objectifs de prévenir :

1 ° 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 (L.R.Q., chapitre E-2.2) ;

2 ° le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites ;

3 ° (...)

(Nos soulignements)

ARTICLE 6

6. Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité :

1 ° de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une prise de position sur une question dont un conseil, un comité ou une commission dont il est membre peut être saisi ;

2 ° d'accepter tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ;

3 ° en outre de ce qui est prévu au paragraphe 2 °, d'accepter tout don, toute marque d'hospitalité et tout autre avantage, autre que celui qui est conforme aux règles de la bienséance, de la courtoisie, du protocole ou de l'hospitalité et qui est d'une valeur raisonnable dans les circonstances;

4 ° d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements qu'il obtient dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne ;

5 ° dans les 12 mois qui suivent la fin de son mandat, d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, un emploi ou toute autre fonction de telle sorte que lui-même ou toute autre personne tire un avantage indu de ses fonctions antérieures à titre de membre d'un conseil de la municipalité.

Le paragraphe 3 ° du premier alinéa ne s'applique pas aux dons, marques d'hospitalité ou autres avantages de nature purement privée reçus par un membre d'un conseil de la municipalité. (Nos soulignements)

Le code tiendra beaucoup au vocabulaire utilisé et les mots comportent souvent, d'un milieu à un autre, des connotations ou des sens divers. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi comporte plusieurs mots et notions qui portent beaucoup trop à interprétation.

En effet, voici quelques exemples : les mots « *toute situation* » dans le 1^{er} alinéa de l'article 5; le renvoi à des articles d'une loi qui ne sera pas nécessairement reproduite dans le code; les mots « *autres inconduites* » dans le 2^{ème} alinéa du même article. Or, bien que de tels libellés puissent permettre une certaine flexibilité dans l'interprétation et l'application du code, il demeure qu'ils seront la source de problèmes pouvant aller jusqu'aux litiges.

En complément, que veut-on dire par « *conforme aux règles de la bienséance, de la courtoisie, du protocole ou de l'hospitalité* » dans l'alinéa 3 de l'article 6? Comment ces règles seront-elles comprises? Quelle est le maximum d'une « *valeur raisonnable* »?

Nous sommes d'avis que l'utilisation de notions vagues et floues dans le projet de loi et dans tout code d'éthique et de déontologie doit être évitée sinon réduite le plus possible. Des textes clairs et précis contribueraient à faciliter l'application du code et à permettre à ceux qui y sont assujettis de bien comprendre les devoirs et les obligations qui leur incombent.

Quant aux **règles de déontologie applicables aux élus**, elles **ne devraient pas être moins contraignantes que celles du code d'éthique et de déontologie applicables aux employés de la municipalité. Les règles et les mécanismes de régulation devraient donc être les mêmes.** L'Union des municipalités du Québec demande que les élus municipaux ne soient pas traités différemment des élus provinciaux, les employés ne devraient pas être traités différemment non plus!

ARTICLE 13

13. Toute municipalité doit, dans les 120 jours qui suivent toute élection générale, adopter un code d'éthique et de déontologie révisé qui remplace celui en vigueur, avec ou sans modification.

La société évolue, les valeurs changent. On peut facilement observer cette réalité dans notre vie personnelle et dans la société. Les effectifs changent également avec les réorientations de carrières et les départs à la retraite entre autres. Pourquoi ne pas préciser dans le projet de loi que **le code applicable aux employés doit être également révisé, à titre d'exemple, à tous les cinq ans, avec la participation des employés et du syndicat**? Une telle démarche contribuerait certainement à une plus grande prise de conscience chez les employés et influerait sur leur adhésion.

ARTICLE 16

16. Toute municipalité doit avoir un code d'éthique et de déontologie qui énonce les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique et les règles qui doivent guider la conduite des employés de celle-ci.

Pour bien assumer sa mission, une municipalité doit pouvoir compter sur le soutien des employés qui la composent et qui partagent certaines valeurs fondamentales propres à une organisation publique. Il importe donc qu'ils aient des règles d'éthique communes qui les inspirent et les guident dans leurs actions et leurs décisions.

À cette fin, le projet de loi exige que toute municipalité ait un code d'éthique et de déontologie applicable aux employés mais n'oblige pas la participation des employés, ni du syndicat, à son élaboration. Au risque de nous répéter, **il nous semble primordial que la municipalité ait l'obligation d'inviter les employés et le syndicat à participer à l'élaboration des valeurs qu'elle entend faire partager.** L'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération des municipalités du Québec (FMQ) ont été des partenaires du ministère dans la démarche qui a conduit au dépôt du présent projet de loi. Pourquoi les employés et les syndicats ne devraient-ils pas être eux aussi des partenaires des municipalités dans l'élaboration d'un code d'éthique?

Nous constatons également que le projet de loi ne fait aucun lien, ni aucune référence au Code de déontologie des policiers du Québec, ni aux codes de déontologie des ordres professionnels (les professions à exercice exclusif et celles à titre réservé) qui ont le mandat de s'assurer, dans le domaine qui leur est propre, que les professionnels dispensent les meilleurs services possibles au public. Or, compte tenu que plusieurs professionnels, membres de ces ordres, œuvrent dans les municipalités, nous nous demandons quel code de déontologie aura préséance?

L'article 258 de la Loi sur la police (L.R.Q., chapitre P-13.1) prévoit qu'un policier à qui une sanction a été imposée en vertu des dispositions de cette loi ne peut recevoir une sanction additionnelle en vertu d'un règlement de discipline pour une conduite dérogatoire similaire qu'il a eue à l'occasion du même événement. **Une telle protection ne devrait-elle pas être obligatoire dans le code d'éthique et de déontologie applicable aux employés afin d'éviter qu'il y ait double sanction pour une conduite dérogatoire similaire à l'occasion d'un même événement?**

ARTICLE 17

17. Le code d'éthique et de déontologie doit, en faisant les adaptations nécessaires, reproduire l'article 19.

ARTICLE 19

19. Un manquement au code d'éthique et de déontologie visé à l'article 16 par un employé peut entraîner, sur décision de la municipalité et dans le respect de tout contrat de travail, l'application d'une ou de plusieurs mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement selon la nature et la gravité du manquement.

S'il est une matière qui est bien cernée tant par la doctrine que la jurisprudence, en passant par les conventions collectives, le cas échéant, c'est bien lorsqu'il est question d'imposer une mesure disciplinaire. La notion de gradation des sanctions constitue la pierre angulaire du droit disciplinaire. Aussi, nous nous questionnons sur la pertinence des articles 17 et 19 du présent projet de loi. **Nous croyons que ces deux articles ne font que cultiver la confusion entre un code d'éthique et un code de discipline.**

De plus, nous ne pouvons passer sous silence la disparité de traitement entre un élu et un employé en matière d'éthique. En effet, **il n'existe aucun mécanisme protégeant l'employé d'une plainte frivole**, alors que pour l'élu, non seulement le projet de loi encadre la façon de se plaindre d'un manquement au code d'éthique et de déontologie (article 20), mais on lui offre également une procédure d'examen préalable permettant de rejeter toute demande frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée.

L'employé, quant à lui, n'aura d'autre choix que de se soumettre à la procédure disciplinaire qui lui est applicable et de s'adresser aux tribunaux administratifs pour se défendre d'une plainte qui pourrait être frivole. Aucun examen préalable auprès d'une instance neutre ne lui est possible.

MÉCANISME D'APPLICATION ET DE CONTRÔLE

EXAMEN PRÉALABLE

ENQUÊTES

SANCTIONS

Nous croyons que la nécessité de l'actuel projet de loi est de renforcer le rapport de confiance entre les citoyens, les élus et l'administration municipale, dans une période où nous pouvons observer une montée du cynisme de l'opinion publique en général envers diverses institutions.

Or, le chapitre III concernant le mécanisme d'application et de contrôle nous apparaît inadéquat dans l'atteinte de l'objectif visé.

En effet, que le résultat d'une enquête concernant un manquement au code d'éthique et de déontologie n'aboutisse qu'en une simple recommandation au conseil de la municipalité d'imposer une ou plusieurs sanctions nous semble peu convainquant.

À titre d'exemple, nous imaginons mal comment un conseil municipal osera sanctionner l'un de ses pairs pour un manquement à l'éthique dans un contexte de négociation difficile entre la municipalité et ses employés.

Par souci d'équité, d'impartialité et de justice, le gouvernement du Québec devrait **nommer un commissaire à l'éthique, neutre et indépendant, dont les principales responsabilités seraient de conseiller les municipalités en matière d'éthique et de déontologie ainsi que les élus et les employés, de veiller à l'application du code d'éthique applicable aux élus et aux employés, de voir à la formation et pourvu d'un pouvoir d'enquête, de sanction envers les élus et de recommandation à la municipalité en ce qui concerne le manquement d'un employé.**

Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité ou qu'un employé a commis un manquement au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable pourrait en saisir le commissaire à l'éthique.

Enfin, nous recommandons **que toute sanction soit appropriée au manquement, mais surtout qu'elle soit très dissuasive.** Ne dit-on pas que la crainte est le début de la sagesse!

Conclusion

Le projet de loi est indéniablement une étape importante dans la démarche visant à renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de la fonction publique municipale et à maintenir un haut niveau de qualité des services qui leur sont rendus.

Toutefois, selon nous, pour que le projet de loi apporte une solution claire, sans équivoque, aux problèmes auxquels il est appelé à répondre, d'importantes modifications doivent y être apportées. C'est dans cet objectif que nous vous soumettons, bien modestement, nos quelques recommandations apparaissant en annexe.

Nos sincères remerciements pour votre bienveillante attention.

ANNEXE

RECOMMANDATION NO 1

Que le projet de loi oblige toute municipalité à inviter les employés et le syndicat à participer à l'élaboration du code d'éthique (page 7).

RECOMMANDATION NO 2

Le projet de loi devrait prévoir une disposition protégeant un employé de toutes représailles lorsqu'il agit de bonne foi, avec respect et honnêteté dans l'exercice de ses fonctions syndicales (page 8).

RECOMMANDATION NO 3

Que le projet de loi prévoit une disposition protégeant de toutes représailles et poursuite un employé qui dénonce un élu ou un employé pour un manquement au code d'éthique (page 8).

RECOMMANDATION NO 4

Que le projet de loi prévoit que le code d'éthique doit être distinct d'un code de déontologie et de discipline (pages 8 et 17).

RECOMMANDATION NO 5

Que le projet de loi prévoit un même code d'éthique et un même code de déontologie applicables aux élus pour toutes les municipalités mais avec les quelques adaptations, si nécessaires, pour tenir compte de particularités (page 10)

RECOMMANDATION NO 6

Que le projet de loi prévoit que le code d'éthique et le code de déontologie applicables aux élus s'appliquent également aux membres non élus des conseils d'administration des sociétés et des organismes municipaux et para-municipaux (page 10).

RECOMMANDATION NO 7

Que le projet de loi prévoit que le code d'éthique et le code de déontologie applicables aux employés de la municipalité s'appliquent également aux employés des sociétés et des organismes municipaux et para-municipaux (page 10).

RECOMMANDATION NO 8

Que le projet de loi oblige toute municipalité à inclure dans ses contrats avec les entreprises de biens et de services une disposition par laquelle l'entreprise et ses employés s'engagent à respecter le code d'éthique de la municipalité ainsi qu'une disposition prévoyant des sanctions pour tout manquement (page 11).

RECOMMANDATION NO 9

Que l'utilisation de notions vagues et floues dans le projet de loi et dans tout code d'éthique et de déontologie soit évitée sinon réduite le plus possible (page 14).

RECOMMANDATION NO 10

Que les règles de déontologie applicables aux élus ne soient pas moins contraignantes que celles du code d'éthique et de déontologie applicables aux employés de la municipalité (page 14).

RECOMMANDATION NO 11

Que le code applicable aux employés soit obligatoirement révisé, à titre d'exemple, à tous les cinq ans, avec la participation des employés et du syndicat (page 14).

RECOMMANDATION NO 12

Que le projet de loi prévoit qu'il ne peut y avoir double sanction pour une conduite dérogatoire similaire à l'occasion d'un même événement (page 16).

RECOMMANDATION NO 13

Que le gouvernement du Québec procède à la nomination d'un commissaire à l'éthique, neutre et indépendant, dont les responsabilités seraient de conseiller les municipalités en matière d'éthique et de déontologie, de veiller à l'application du code d'éthique applicable aux élus et aux employés, de voir à la formation et pourvu d'un pouvoir d'enquête à la suite de toute plainte qui lui serait soumise et d'un pouvoir de sanction envers les élus et d'un pouvoir de recommandation à la municipalité en ce qui concerne les employés (page 18).

RECOMMANDATION NO 14

Que les sanctions applicables à tout contrevenant au code d'éthique ou aux lois, notamment celles relatives au financement des partis politiques et autres soient revues et très substantiellement augmentées de manière à ce qu'elles soient des plus dissuasives (page 18).