

Le Projet de loi n°109 : bonnes intentions mais moyens inadéquats

*«Il n'y a rien qui tende davantage à
discréditer ou à annuler les bons moyens
d'influencer la conduite humaine que
d'avoir recours aux pires.»*

John Stuart Mill, *De la liberté* (1859)

Avec le **projet de loi n°109**, le législateur québécois s'attaque à des problèmes et à des situations potentiellement problématiques qui affectent ou risquent d'affecter les municipalités du Québec. Il est inutile de revenir sur les événements qui ont pu conduire le législateur à décider d'intervenir en ces matières. Il importe plutôt de se pencher sur les solutions qui sont retenues dans ce projet de loi.

Bien que le projet de loi exprime des intentions louables visant à assurer une régulation adéquate des comportements des élus et des employés municipaux, il est malheureux de constater que les moyens retenus pour y parvenir –ainsi que la façon d'exploiter ces moyens – sont peu susceptibles de produire les résultats escomptés par la population québécoise, en plus de nuire au développement d'autres modes de régulation des conduites de ces mêmes élus et employés. Je me limiterai dans ces

quelques pages à esquisser les raisons qui me font porter un tel jugement sur le projet de loi n°109. Je dirai d’abord quelques mots sur la stratégie qui consiste à envisager la question de l’éthique et de la déontologie en matière municipale sous l’unique angle de la sanction (I). Je m’attarderai ensuite brièvement à la confusion entre éthique et déontologie qui traverse tout le projet de loi et sur les risques que représente ce type d’action législative pour les initiatives proprement éthiques de régulation des conduites (II). Je soutiendrai finalement que le moyen d’intervention retenu ainsi que ses modalités de mise en œuvre sont incapables, dans leurs formulations actuelles, de rencontrer les attentes de la population québécoise et de répondre correctement aux motifs qui ont conduit le législateur à déposer ce projet de loi (III).

I. La priorité des objectifs fondamentaux de la loi ou de la logique de contrôle et sanction?

Lorsque l’on cherche des moyens d’accroître et de mieux garantir l’intégrité, l’honnêteté et la loyauté d’élus, de gestionnaires et autres titulaires de charge publique, la voie législative compte certainement parmi les options auxquelles il est parfaitement légitime de recourir. Encore faut-il s’assurer que les modalités d’encadrement et de contrôle que l’on définit et impose par ces législations (a) permettront d’atteindre au mieux les objectifs visés et (b) ne représenteront pas une nuisance pour d’autres modalités d’intervention qui pourraient jouer un rôle complémentaire dans l’atteinte des objectifs recherchés. Cela suppose donc de ne jamais perdre de vue la *nature de ces objectifs* ainsi que leur *caractère prioritaire* par rapport aux moyens qui seront mis en

œuvre. Trop souvent, malheureusement, la mise en place d'infrastructures de régulation des comportements par voie législative en vient à négliger ces deux impératifs. Cela semble être le cas avec le **projet de loi n°109**.

De façon générale, le projet de loi paraît avoir été structuré uniquement en fonction d'une logique de contrainte et sanction. Il n'est qu'à lire les «Notes explicatives» qui précèdent le projet de loi pour s'en convaincre. C'est en effet à partir de cette logique que l'on arrive à reconstruire la cohérence de l'ensemble des dispositions législatives. Tous les articles du projet de loi – sauf les **articles 1, 4 et 15** sur lesquels je reviens à l'instant – affirment sans équivoque la priorité de la logique de contrôle et sanction. De la sorte, on inverse l'ordre de priorité entre les moyens et les objectifs : les mécanismes d'application et de contrôle des règles (les moyens) deviennent plus importants que les fins supposées être poursuivies par ces mécanismes (les objectifs fondamentaux de la loi). **L'article 1** illustre ce point. Le libellé est le suivant :

1. L'objet de la présente loi est d'assurer l'affirmation, par les membres de tout conseil d'une municipalité, des principales valeurs auxquelles ils adhèrent en matière d'éthique, de prévoir l'adoption de règles déontologiques et de déterminer des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles. (c'est moi qui souligne)

L'article 1 soutient donc que la loi vise les trois objectifs suivants :

- ❖ assurer l’affirmation des principales valeurs auxquelles adhèrent les élus
- ❖ prévoir l’adoption de règles déontologiques
- ❖ déterminer des mécanismes d’application et de contrôle de ces règles

Sauf erreur de ma part, un des objectifs fondamentaux qui gouvernent ces trois objectifs et ayant conduit à la préparation de ce projet de loi était de faire en sorte d’accroître la confiance de la population dans ses institutions. Pour cela, il est apparu essentiel – autre objectif fondamental – de chercher à assurer l’intégrité, l’honnêteté, la loyauté (ainsi que d’autres valeurs apparentées) chez les élus et l’ensemble des titulaires de charge publique. Le premier objectif énoncé dans **l’article 1** renvoie clairement à cet objectif fondamental mais il fait cela d’une étrange façon. **L’article 1** parle en effet d’assurer l’affirmation des principales valeurs auxquelles les élus adhèrent. Or comment pense-t-on y arriver? Tout simplement en obligeant les municipalités à se doter d’un code d’éthique et de déontologie énonçant les principales valeurs de la municipalité en matière d’éthique (c’est la raison d’être de **l’article 4**), ces valeurs devant «(...) guider les membres du conseil municipal dans l’appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables.» (**article 4**). Il n’y a rien d’autre, dans le projet de loi, qui semble directement subordonné à ce premier objectif de **l’article 1**. On semble donc prendre pour acquis que la simple affirmation de valeurs dans un code – à partir d’une obligation faite par le législateur, de surcroît – suffirait pour que l’on puisse dire des élus municipaux qu’ils adhèrent à ces valeurs. À moins que l’on prenne plutôt pour acquis qu’ils adhèrent *déjà* à ces valeurs qu’il ne leur resterait plus qu’à affirmer dans un code. Si cette seconde hypothèse faisait sens, nous n’aurions tout simplement pas besoin d’un

code, et encore moins d'une obligation faite par le législateur à cet effet! Quant à la première hypothèse, il s'agit d'un présupposé très largement contredit par toute la littérature experte en matière d'éthique des organisations : la simple affirmation de valeurs dans un code ne suffit aucunement à attester de l'adhésion des agents publics à leur endroit. Un élu peut déclarer sous serment qu'il respectera ces valeurs (**article 39**) sans pour autant adhérer à celles-ci : l'adhésion est une toute autre chose qu'une *affirmation* d'adhésion.

On remarquera d'ailleurs que le projet de loi est muet quant aux moyens pouvant entraîner ou faciliter cette adhésion. Certes, **l'article 15** fait état d'une obligation pour tous les membres de conseils municipaux de participer à une «(...) formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale». De quel type de formation s'agira-t-il? Le projet de loi est muet à cet égard. Or il y a fort à parier, si l'on se fie à ce qui se fait déjà à l'heure actuelle, que cette formation consistera très massivement en séances d'informations où on se contentera de faire connaître la loi, les règlements pertinents ainsi que les valeurs et les obligations déontologiques inscrites dans le code de la municipalité. Au mieux, on illustrera ces informations au moyen d'exemples de comportements à éviter. De telles formations sont inaptes à susciter l'adhésion sincère à des valeurs.

Conclusion n°1 :

On devrait donc conclure de ces quelques observations que le premier volet de l'article 1 rate sa cible. S'il parvient à «assurer l'affirmation» de

valeurs, ce n'est qu'au prix d'une obligation légale à cet effet (des valeurs seront effectivement «affirmées» dans un code); or une telle démarche n'implique en rien une adhésion des élus. Qui plus est, aucun moyen n'est envisagé pour faciliter ou encourager cette adhésion. Le segment de l'article 1 où il est question de l'adhésion des élus à des valeurs apparaît ainsi sans objet.

Pourrait-on, par d'autres moyens présents dans le projet de loi, atteindre cet objectif fondamental de mieux garantir l'intégrité, l'honnêteté, la loyauté (ainsi que d'autres valeurs apparentées) chez les élus et l'ensemble des titulaires de charge publique municipaux? C'est ce à quoi semblent prétendre les deux autres objectifs mentionnés à l'**article 1** : *prévoir l'adoption de règles déontologiques et déterminer des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles*. Je soulignerai simplement que ces deux objectifs sont ceux qui gouvernent la quasi-totalité des articles du projet de loi. Or, il n'est pas inutile de rappeler que ces objectifs concernent des *règles déontologiques* et qu'ils s'inscrivent exclusivement dans une *logique de contrôle et sanction*. Autrement dit, et cela vaut d'être souligné, nous ne sommes plus dans une logique éthique d'adhésion à des valeurs mais plutôt dans une logique de contrôle et de sanction de type déontologique. Cela est très différent. On ne peut, sur la seule base d'une telle logique de type déontologique prétendre garantir l'intégrité, l'honnêteté ou la loyauté des agents publics municipaux : ces règles pourraient peut-être, sous la menace de la sanction, conduire ces derniers à se conformer à ce qui est attendu d'eux

(j'émettrai des réserves importantes à ce sujet un peu plus loin) mais c'est à nouveau très différent que de faire siennes ces valeurs éthiques.

Pourtant, et bien qu'il s'agisse d'un projet de loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, tout le projet se concentre sur des modalités dissuasives et punitives de régulation des comportements, ramenant les questions d'éthique à des vœux pieux sans aucune portée pratique. Les moyens retenus, le contrôle et la sanction, deviennent plus importants que les objectifs fondamentaux qui ont motivé le projet de loi.

II. Un projet de loi qui nuit aux initiatives proprement éthiques d'orientation des conduites

Comme d'autres initiatives légales en matière d'éthique, ce projet de loi se revendique de l'éthique mais ne retient que des moyens déontologiques pour arriver à ses fins. Cela représente une nuisance pour les initiatives proprement éthiques d'orientation des conduites qui pourraient pourtant s'avérer des moyens complémentaires à la loi pour atteindre les objectifs recherchés par cette dernière.

D'une part, le fait de parler d'éthique et de déontologie alors qu'on ne met en œuvre que des moyens d'intervention déontologiques entraîne une confusion dans l'esprit des gens. On en arrive à concevoir que l'éthique se pense aussi – comme la déontologie – sous un mode dissuasif et punitif. Pourtant, les initiatives d'intervention éthique dans les organisations se pensent d'abord et avant tout dans une perspective préventive plutôt que dissuasive et punitive. Je mentionnerai simplement à ce sujet

qu'il s'est développé autour de cette question une expertise originale au Québec et qui ne manque pas de susciter de l'intérêt à l'étranger¹. Il est dommage que le législateur québécois n'en tienne pas compte et qu'il se contente de répéter les erreurs commises ailleurs.

Cette confusion des domaines de l'éthique et de la déontologie n'est pas que sémantique. Elle entraîne des effets nuisibles compte tenu de certaines dispositions du projet de loi. Ainsi, le projet de loi entend faire obligation aux municipalités de se doter de *codes d'éthique et de déontologie* (**article 2**) dont les contenus sont largement dessinés dans les **articles 4 et 5**. Que se passera-t-il alors dans le cas des municipalités qui se dotent à l'heure actuelle d'infrastructures de régulation plus respectueuses de la distinction entre éthique et déontologie? Je pense ici particulièrement à la Ville de Québec. Cette dernière s'est dotée d'un *Règlement établissant les règles de conduite des employés de la Ville de Québec*. Il est à souligner qu'on y parle de règles de conduite et non pas d'un code d'éthique et de déontologie. À côté et en complémentarité de ce code de conduite dont la teneur est fondamentalement déontologique, la Ville de Québec s'est engagée dans une démarche participative, longue et complexe, d'élaboration d'un énoncé de valeurs venant préciser les valeurs de l'organisation. Cette démarche s'inscrit dans une perspective de prévention des problèmes et d'implantation progressive d'une culture éthique au sein de l'organisation.

¹ Voir notamment : Y. Boisvert (sous la dir.), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, Collection Éthique publique Hors Série, Liber, Montréal, 2007; L. Bégin (sous la dir.), *L'éthique au travail*, Collection Éthique publique Hors Série, Liber, Montréal, 2009.

Il apparaissait essentiel, afin de faciliter l'atteinte des résultats escomptés, de distinguer clairement le document dissuasif et punitif du document et de la démarche préventifs et participatifs. Dans l'esprit du travail entrepris à la Ville de Québec, on vient dire aux employés que l'éthique n'est pas de l'ordre de la contrainte mais plutôt de l'engagement et de l'adhésion sincères à des valeurs significatives pour le milieu organisationnel. L'un et l'autre de ces documents ainsi que les moyens mis en œuvre pour en garantir l'actualisation sont envisagés dans une perspective de complémentarité. Ce qui suppose qu'ils soient d'abord distingués.

Qu'advient-il d'une telle démarche originale et d'avant-garde si le **projet de loi n°109** n'est pas modifié? Si, comme le prévoit **l'article 16**, il est fait obligation aux municipalités de se doter d'un «code d'éthique et de déontologie» devant guider la conduite des employés de la Ville, la loi viendra irrémédiablement défaire ce que la Ville s'est employée à développer de façon exemplaire. On ne peut en effet envisager que les employés soient soumis à un code d'éthique et de déontologie dans une perspective dissuasive et punitive et en même leur demander de s'engager vis-à-vis un énoncé de valeurs dont la qualité éthique est présentée sous un mode préventif et participatif. Il y a des limites aux contorsions intellectuelles qu'on peut exiger des gens.

Sur la base de cet exemple, on peut voir clairement que l'adoption de ce projet de loi, dans son état actuel, rendrait impossible en pratique toute initiative proprement éthique d'orientation des conduites au sein des municipalités

québécoises. En voulant s'attaquer à un problème, le législateur aura fait en sorte d'empêcher que des initiatives complémentaires et nécessaires puissent voir le jour.

Conclusion n° 2:

Les mentions de l'éthique dans ce projet de loi n'ont aucune portée pratique, ne servent en aucune façon le développement d'initiatives favorables à l'éthique et vont même jusqu'à menacer l'existence de telles initiatives. Si le législateur est animé d'un véritable souci éthique, il devrait biffer toute mention de l'éthique dans ce projet de loi.

III. Des moyens dissuasifs et punitifs insuffisants

Je termine ce mémoire en portant rapidement à l'attention du législateur le fait que, bien que le **projet de loi n°109** retienne fondamentalement une logique de contrôle et de sanction, il ne se donne pas les moyens de ses ambitions. Il est difficile de croire, dans ces conditions, que la confiance de la population en sera accrue.

D'une part, il est difficile de voir en fonction de quelle logique c'est le ministre qui devrait être saisi des plaintes concernant les membres des conseils municipaux (**article 20**). Des dispositions dissuasives et punitives en matière de déontologie devraient pouvoir bénéficier de toutes les apparences possibles d'impartialité. La population devrait pouvoir avoir l'assurance qu'aucune considération d'un autre ordre que déontologique ne pourra jouer dans l'appréciation des plaintes. Le ministre, aussi

intègre et impartial pourra-t-il être, ne parviendra jamais à lever tous les doutes sur cette question.

Ensuite, le fait que la Commission municipale du Québec ne pourrait disposer que d'un pouvoir de recommandation dans le cas d'un manquement au code de déontologie (**article 26**) hypothèquerait grandement le pouvoir dissuasif de la future loi. Cela est d'autant plus manifeste lorsqu'on constate qu'il reviendrait au conseil municipal auquel appartient le membre fautif de décider d'imposer ou non la sanction recommandée (**article 28**). Ces deux articles font en sorte de miner très sérieusement la mise en œuvre de la logique de contrôle et sanction qui anime pourtant la totalité du projet de loi.

Conclusion n° 3:

L'examen des plaintes devrait relever d'une instance indépendante des pouvoirs politiques provinciaux et municipaux, de manière à garantir toute l'impartialité requise pour ce type de fonction. Par ailleurs, cette instance devrait disposer du pouvoir de sanctionner les manquements à la déontologie.

En terminant, je considère important d'insister sur le fait que, si le législateur québécois n'est pas en mesure, avec le volet dissuasif et punitif de la loi, d'avoir les moyens de ses ambitions, c'est là une raison de plus – et très certainement déterminante – de veiller à ne pas nuire aux autres types d'intervention, d'ordre éthique, qui pourraient suppléer

ne serait-ce que partiellement aux insuffisances de la loi. Je me permets, là-dessus, de renvoyer le lecteur à la citation de J.S. Mill mise en exergue de ce mémoire.

Luc Bégin

Faculté de philosophie

Directeur de l'Institut d'éthique appliquée (IDÉA)

Université Laval