



Association
des directeurs généraux
des municipalités
du Québec

**Mémoire présenté dans le cadre des auditions publiques sur le
projet de loi 109, sur l'éthique et la déontologie en matière
municipale,**

À la commission de l'aménagement du territoire.

Hôtel du parlement,

Septembre 2010.

Présentation de l'association.

L'association des directeurs généraux des municipalités du Québec compte près de deux cent membres œuvrant dans des villes dont l'ensemble compte six millions de citoyens, qui gèrent des budgets totaux de plus de dix milliards de dollars et dirigent une main d'œuvre municipale de plus de soixante mille employés.

L'association est représentative de l'ensemble de l'administration des corps municipaux d'importance de la province, sans vouloir faire abstraction ni écran aux associations plus sectorielles ou plus spécialisées avec lesquelles nous entretenons des relations étroites et importantes.

L'association s'est dotée d'un code de déontologie il y a plus de 10 ans, preuve qu'elle promeut un comportement éthique de la part de ses membres. Une copie de ce document est fournie en annexe au présent mémoire.

Pertinence du propos de l'association dans le cadre de la présente démarche.

En ouverture, il nous apparaît important de rappeler la complexité du monde municipal québécois. Sans vouloir refaire un cours d'organisation politique municipale, nous considérons pertinent de mettre en lumière les faits suivants :

À quelques exceptions près, les villes sont encadrées par un cadre normatif et législatif commun, toutefois les conseils municipaux qui les dirigent sont indépendants les uns des autres. De la même façon, toutes les organisations municipales sont, à toutes fins utiles, indépendantes les unes des autres.

Au contraire de la fonction publique provinciale et, jusqu'à un certain point, de la fonction publique municipale française, la fonction publique municipale québécoise est éclatée. Chaque Ville est un employeur distinct, libre de définir son organisation, sa structure et ses modes de fonctionnement à l'intérieur des paramètres fixés par l'état.

La relativité entre les diverses fonctions d'une municipalité à l'autre est principalement assurée dans le cadre de la vie associative. Les réseaux et associations professionnelles municipales devenant le lien qui relie entre elles près de 1100 organisations distinctes.

La variabilité de la taille des organisations municipales est aussi d'importance. De Lac-Etchemin à Montréal, la population des deux cent plus grandes municipalités du Québec passe de 4 012 à 1 651 235 habitants. L'ampleur et la complexité des organisations qui en assurent le service vont dans les mêmes proportions. Pour les neuf cent autres collectivités, la taille de la population diminue jusqu'au niveau de la dizaine de citoyens.

Le poste de direction générale se situe à l'interface du politique et de l'administratif. En ce sens, le projet de loi vise le directeur général à double titre : d'abord comme employé de la municipalité, ensuite comme patron, premier fonctionnaire de l'administration.

Nous concentrons les propos de l'association sur l'application du projet de loi sur l'administration municipale.

Sur le projet de loi :

Sur le projet de loi dans son ensemble, l'ADGMQ ne peut que souscrire à l'intention du législateur de mettre l'emphase sur les valeurs et le modèle de gestion qui régissent déjà l'ensemble de la fonction publique municipale québécoise.

Le projet de loi lie dans un même document les valeurs éthiques et les règles de déontologie qui encadreront les actions des élus et fonctionnaires municipaux. Dans la rédaction actuelle du texte, nous percevons un danger à ce qu'une sanction réglementaire puisse être décernée en raison d'un manquement à une valeur éthique.

Face à l'éclatement de la fonction publique municipale, l'ADGMQ souhaite la mise en place d'une référence éthique unique, permettant l'évaluation et la discussion des problématiques avant que de réels problèmes ne soient soulevés. Cette référence pourrait provenir du ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire, qui permettrait la diffusion de l'information et la prévention jusqu'au niveau opérationnel.

Article 16 :

Nous sommes d'avis que les valeurs éthiques des élus et des employés d'une municipalité devraient être les mêmes et devraient être exprimées dans un document commun.

Les règles de déontologie pourraient quant-à-elles être distinctes, selon qu'elles s'appliquent à un fonctionnaire ou un élu. Rappelant la diversité et la variabilité des organisations municipales québécoises, elles devraient toutefois être semblables ou équivalentes quant à leur application d'une municipalité à l'autre.

Nous sentons le besoin de bien cerner le champ d'application de ces règles déontologiques et leur impact, tant dans la durée, la portée et l'aire géographique où elles s'appliqueront.

Dans la rédaction actuelle du projet de loi, la multiplicité prévisible des codes d'éthiques et de déontologie fera en sorte qu'il faudra beaucoup de temps avant qu'une jurisprudence se construise, étant données les normes qui seront trop éparses.

Article 19 :

Nous croyons que la loi doit être libellée de façon à offrir toutes les garanties d'une juste défense à l'employé visé par une plainte en vertu d'un code d'éthique et de déontologie adopté en vertu de la présente loi.

Étant donné l'impact majeur de toute décision disciplinaire prise en fonction du règlement à être adopté sur l'employabilité future d'une personne visée par une plainte, l'ADGMQ verrait d'un bon œil la mise en place d'une garantie procédurale dans la loi, obligeant la transmission d'une copie de la plainte à l'employé visé et de son droit d'être entendu.

Il nous apparaît important qu'un employé sanctionné en vertu de l'article 19 bénéficie de ses droits d'appel en fonction de la loi sur les cités et villes. En ce sens, une référence à la LCV pourrait y être inscrite.

En conclusion :

L'ADGMQ souscrit à la démarche entreprise par le législateur au soutien de la gestion municipale québécoise.

L'ADGMQ croit que les valeurs éthiques qui régissent une municipalité sont les mêmes pour les élus et les fonctionnaires.

L'ADGMQ croit que les règles de déontologie qui s'appliqueront aux fonctionnaires devront être conçues en fonction de la diversité et de la variabilité des administrations municipales, tout en assurant un traitement et des conséquences équitables.

L'ADGMQ demande une garantie procédurale de façon à offrir toutes les garanties d'une juste défense à l'employé visé par une plainte en découlant d'un manquement à un code d'éthique et de déontologie adopté en vertu de la présente loi.

L'ADGMQ souhaite enfin la mise en place d'une référence éthique externe, possiblement par le biais du ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire.



L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec*

Code de déontologie

La personne occupant la fonction de directeur général:

1. A foi au concept d'un gouvernement local démocratique et efficace, et adhère pleinement aux principes d'une saine administration.

Tout membre de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec doit être convaincu que la fonction de directeur général est très importante, voire même essentielle, au gouvernement local.

Toute personne qui l'exerce ou a l'intention de l'exercer doit y croire et vouloir servir les meilleurs intérêts de toute la communauté en respectant à la lettre les règles de déontologie énoncées dans le code qui régit cette profession d'administrateur public.

2. Maintient une attitude positive face aux problèmes de sa municipalité et possède un sens profond de responsabilité sociale comme principal fonctionnaire.

Cette personne s'abstient de tout commentaire désobligeant à l'endroit de dossiers et/ou de problèmes auxquels fait face sa municipalité. Elle adopte plutôt une attitude ouverte à la consultation en vue d'élaborer des solutions adéquates. Elle accepte d'exercer ses compétences de façon désintéressée et de participer activement aux activités professionnelles et sociales ayant cours dans sa municipalité, toujours dans le respect des règles qui lui sont dictées par le présent code de déontologie.

3. Refuse tout travail partisan relatif à l'élection de son autorité élue, de plus, elle s'abstient de tout parti pris politique pouvant nuire à ses fonctions d'administrateur neutre libre et impartial.

Cette personne doit posséder la réputation de servir également et impartialement tous les membres du corps élu, indépendamment des partis. À cette fin, elle ne doit participer à aucune campagne électorale en faveur ou à l'encontre des candidats à un poste électif. De plus, elle devrait s'abstenir de participer à toute campagne électorale pour l'élection de candidats de sa région à des postes électifs scolaires, provincial et fédéral, sachant qu'une telle participation pourrait nuire à son efficacité et à sa crédibilité.

4. S'assurer que ses activités extra-professionnelles ne nuisent pas à son efficacité et évite d'être placée dans des situations de conflit d'intérêts.

Cette personne ne devrait pas solliciter, négocier ou promettre d'accepter un emploi privé ou rendre des services pour des intérêts privés, ou diriger une entreprise personnelle quand un tel emploi, service ou entreprise viennent en conflit avec sa fonction ou nuisent à la saine réalisation de sa tâche de principal officier de sa ville. De la même façon, il devra éviter de participer directement à la publicité d'entreprise et/ou de produits commerciaux pouvant le placer dans des situations conflictuelles, eu égard à sa fonction principale de directeur général.

De plus, cette personne ne doit pas investir ou détenir un intérêt, direct ou indirect, dans toute affaire financière, commerciale, ou dans toute transaction privée qui vient en conflit avec ses devoirs d'officier municipal.

Dans le cas d'investissements immobiliers, la possibilité d'utilisation d'informations et de connaissances confidentielles pouvant favoriser son intérêt personnel deviennent des cas litigieux. Cette ligne de conduite présente le danger que les gestes et décisions officiels d'un membre peuvent être influencés s'il y a conflit avec ses investissements personnels. Les achats et ventes qui pourraient être interprétés comme spéculation pour réaliser un profit rapide devraient être évités. Il peut apparaître que de l'information confidentielle a pu être utilisée par cette personne dans son intérêt personnel, dans le cas d'investissements immobiliers.

Enfin cette personne ne doit pas solliciter directement, ni accepter ou recevoir quelque faveur que ce soit dans des circonstances telles qu'on pourrait raisonnablement déduire que le but de la faveur était de l'influencer, ou de pouvoir l'influencer, dans l'exercice de sa fonction ou de la récompenser pour un geste qu'elle a posé.

5. Considère de son devoir de s'améliorer continuellement, de s'instruire et de développer sa compétence ainsi que celle de son personnel.

Cette personne se doit de tenir à jour son savoir et ses connaissances professionnelles et elle est soucieuse de son perfectionnement continu; elle se fait un devoir de participer à différents cours ou colloques susceptibles d'améliorer ses connaissances et sa performance. Elle doit aussi, de la même façon, favoriser le perfectionnement de ses subalternes.

* Les termes « directeurs généraux » englobent l'ensemble des personnes admises comme membre de l'association, en adaptant lorsque nécessaire le texte à cette généralisation.

6. S'appuie en tout temps sur des principes d'honnêteté, d'équité et d'impartialité dans l'administration des ressources humaines, particulièrement en ce qui concerne les promotions, les nominations, la discipline et l'administration des conventions collectives de travail au sein de l'organisation municipale.

Cette personne établira des politiques claires et impartiales en matière de gestion des ressources humaines, et ce, dans le but d'assurer des chances égales dans la distribution des emplois, des promotions, des mutations et des nominations et elle s'emploiera à réprimer dans de telles politiques toute mesure discriminatoire ayant trait à la race, la couleur, la religion, le sexe, le pays d'origine, l'opinion politique, le handicap physique, l'âge ou le statut marital quelconque pouvant conduire à l'injustice et à l'iniquité dans leurs applications.

7. Respecte la ligne d'autorité établie au sein de son organisation et considère à leur juste valeur tant son rôle que celui des autres officiers municipaux.

Tout en maintenant une communication plus étroite avec le maire, cette personne doit garder des relations franches avec le conseil, le considérant comme un tout. Ainsi, elle doit favoriser un esprit de coopération entre les membres du conseil et entre tous les employés de l'administration municipale. Elle se doit de respecter l'ensemble des employés et leur statut hiérarchique à l'intérieur du processus décisionnel.

8. Développe un esprit constructif auprès de ses collègues et des personnes qu'elle côtoie, et s'assure de ne porter aucun jugement préjudiciable à l'avenir de ceux-ci.

Cette personne doit s'abstenir de tout dénigrement, critique, faux jugement dans le but de dévaloriser une personne de même fonction et de la discréditer auprès d'autres officiers et/ou collègues de travail. Elle doit accepter de conseiller, sur demande, et dans la mesure de ses compétences, un membre de l'Association. Toutefois, le respect professionnel n'exclut pas la possibilité d'émettre une opinion honnête sur d'autres candidats sans mettre en doute leur valeur et leur intégrité.

Enfin, cette personne ne devrait pas rechercher un emploi dans une municipalité qui a déjà à son service un directeur général en poste, qui n'a pas remis sa démission ou qui n'a pas été officiellement remercié de ses services.

9. Se laisse guider par un sens de l'honneur et de l'intégrité dans toutes ses relations publiques ou personnelles avec les citoyens; considère que profiter d'informations confidentielles à des fins personnelles constitue une pratique malhonnête.

Cette personne ne doit pas dévoiler, ou utiliser dans son intérêt personnel, l'information confidentielle qu'elle reçoit ou qu'elle a reçue ou acquise dans l'exercice de sa fonction.

10. Encourage une communication empreinte de courtoisie entre la population et les employés municipaux.

Cette personne se conduit de façon à maintenir la confiance dans sa fonction, dans l'action du conseil et dans les tâches accomplies sous son autorité. Elle développe des attitudes et des comportements qui favorisent des communications franches, honnêtes et courtoises entre la population, le conseil et les employés municipaux.

11. Soumet au comité exécutif et/ou au conseil les politiques administratives les plus saines, l'informe adéquatement et voit également à l'exécution de ses devoirs et à la réalisation des pouvoirs de sa charge avec diligence, désintéressement et impartialité.

Bien qu'elle soit en relation étroite avec le conseil, cette personne doit comprendre que dans sa tâche, elle exerce son propre jugement dans l'application de la législation formulée par le conseil et dans l'exécution de ses décisions; elle assume ses responsabilités et prend ses propres décisions sans toujours attendre des précisions du conseil. Elle fait montre de disponibilité et d'initiative par la mise en place de politiques claires et objectives couvrant les divers champs du domaine municipal.

12. Reconnaît que le conseil est un corps élu auquel revient le crédit de l'établissement de toutes les politiques et, de ce fait, évite de venir publiquement en contradiction avec les membres de son conseil.

Cette personne reconnaît qu'il appartient au conseil, les élus du peuple, d'établir la législation municipale et de recevoir le crédit de leur mise en application.

Elle manifeste du respect et de la considération pour le gouvernement local et ceux qui le composent de sorte que jamais elle ne porte de jugement, ni ne critique en public leurs actes et leurs décisions officiels, et elle évite de se placer dans des situations pouvant amener des conflits de rôle, sous réserve, toutefois, des pouvoirs spécifiquement consentis à cette personne par la Loi des Cités et Villes ou le Code municipal.

13. Considère importantes les préoccupations relatives aux enjeux environnementaux.

Cette personne demeure vigilante et active pour assurer une saine gestion environnementale de la ville. De concert avec le conseil et les élus, elle intégrera les valeurs environnementales, dont la formation du personnel, les plans d'action et les recommandations au conseil.

De plus, cette personne fera connaître au milieu municipal et à la population, les initiatives environnementales particulières à la municipalité.