

La loi sur l'éthique et la déontologie municipale

Cours de formation aux élus et aux fonctionnaires municipaux de la ville de Bois-des-Filion

Vendredi, le 4 novembre 2011

Objectifs de la formation

- Se familiariser avec les concepts d'éthique et de déontologie appliqués au domaine municipal;
- Se familiariser avec la nouvelle législation et en connaître les principaux mécanismes y associés;
- Mettre en application pratique les principes qui se dégagent de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.Q. 2010, c. 27, ci-après appelée «loi sur l'éthique»);

Objectifs de la formation

- connaître les principales valeurs éthiques mises de l'avant par la Loi sur l'éthique;
- connaître les principales règles de conduite applicables aux élus et aux fonctionnaires municipaux;
- développer des aptitudes relatives à l'élaboration de principes éthiques et déontologique applicables au milieu d'appartenance du participant, contribuant ainsi à la mise en application de la loi nouvelle;

Questionnement éthique

- Est-il inapproprié pour un élu, un fonctionnaire ou un employé municipal de recevoir un cadeau de la part d'un citoyen ou d'un groupement œuvrant dans la municipalité ?
- Doit-on résister à la tentation de se faire offrir des opportunités de divertissement en compagnie de fournisseurs qui se sont vus confier un ou des contrats au terme d'un appel d'offres dûment adjudgé ?

Définition philosophique du concept d'éthique

L'éthique est l'esthétique du dedans.
(P. Reverdy)

L'importance de l'éthique

- Selon le professeur Denis Saint-Martin:
- Les temps actuels sont marqués par une «crise de l'éthique»;
- *«On sent dans l'opinion publique, dans les médias, dans les débats politiques, une préoccupation de plus en plus forte en ce qui concerne les questions d'intégrité dans la vie publique.»*

L'éthique

- «C'est non seulement une forme d'autorégulation de la conduite humaine, par le fait qu'elle est librement consentie par les individus et par leurs groupes d'appartenance»
- «mais aussi un outil qui influence les mécanismes de régulation des individus par l'entremise du contrôle de l'État.»
(Hugo Roy et Yves Boisvert)

L'éthique

- Selon René Villemure:

«C'est une réflexion fondée sur les valeurs qui cherchent à déterminer le sens de ses actions. Quoi faire pour bien faire? L'action éthique se situe donc en amont de la prise de décisions. L'éthique éclaire dans l'incertitude.»

L'éthique

Selon Florence Pilon:

«La réflexion éthique ne commence que lorsqu'il y a une décision à prendre entre plusieurs options possibles, ce qui suppose l'existence d'une marge de manœuvre réelle. En l'absence d'une telle marge, les employés ne font qu'appliquer des règles et des normes, se mettant ainsi dans un rapport d'obéissance ou de désobéissance avec leur organisation : il ne s'agit plus d'éthique mais de conformité.»

Éthique: une règle de conduite

L'approche traditionnelle des tribunaux:

«Il faut que les hommes publics réalisent qu'ils doivent faire preuve d'une grande intégrité dans les postes qu'ils occupent.»

*(Crépeault c. R., C.A.M. no 500-10-000429-769,
j. Turgeon)*

Éthique: une règle de conduite

«Pour être un échevin et pour s'y maintenir, il faut être pur comme du cristal et vertueux comme la femme de César»

(Binder c. Blais, [1952] B.R. 621, 630)

Éthique: une règle de conduite

«Si la corruption n'a pas sa place à la table du Conseil, le magouillage et la vengeance n'en ont pas davantage. [...]

Il faut accorder tout son respect au processus démocratique et ne pas l'entacher à moins de motifs sérieux et légitimes.»

(Carey c. Durand, J.E. 97-18, p. 68)

Le domaine municipal et l'éthique

- Le concept d'éthique fait donc référence à un ensemble de valeurs auxquelles l'élu adhère de façon volontaire et qui l'amènent à régir lui-même sa propre conduite.
- Lorsque l'élu se retrouve devant des choix, des dilemmes et des jugements à poser devant une situation factuelle, ses choix sont éclairés par des principes qui l'amènent à décider de sa conduite.

Définition de la déontologie

- La déontologie, c'est:
 - De nature essentiellement juridique;
 - Normes choisies par les pairs (ordres professionnels);
 - Obligations à caractère obligatoire et exécutoire;
 - Donne lieu à des sanctions en cas de non respect.

Morale, éthique et déontologie

- Ces concepts ne sont pas étrangers au droit: ils sont à la fois la frontière de l'éthique et la morale, mais aussi intimement reliés parce que ces derniers assurent un rôle commun, celui de régir les conduites humaines.

Nature de la Loi sur l'éthique

éthique ou déontologique?
Ni l'un ni l'autre!

- Elle s'inspire de l'éthique (ce à quoi on doit s'attendre de la conduite d'un élu investi d'une charge municipale);
- ... mais imposée par le législateur et passible de sanction en cas de non respect (règles déontologiques);

Dispositions législatives «à saveur» éthique et déontologique

Les principales dispositions législatives qui préviennent et sanctionnent les conflits d'intérêts chez les élus		
Type	Disposition	Sanction
Régime juridique de sanction des conflits d'intérêts		
Avoir un intérêt dans un contrat avec la municipalité	Art. 304 L.É.R.M.	Inhabilité prononcée par le tribunal
Avoir commis une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite	Art. 306 L.É.R.M.	Inhabilité prononcée par le tribunal
Acte de corruption dans les affaires municipales	Art. 122-123 C.cr.	Emprisonnement maximal de 5 ans
Régime juridique de prévention des conflits d'intérêts		
L'obligation de dénoncer verbalement son intérêt lors d'une séance ou réunion en comité ou commission	Art. 361 L.É.R.M.	Inhabilité prononcée par le tribunal
La déclaration annuelle des intérêts pécuniaires	Art. 357 L.É.R.M.	Inhabilité prononcée par le tribunal
Le régime des soumissions et des appels d'offres	Art. 573 et suiv. L.C.V.; Art. 935 et suiv. C.M.	Inhabilité prononcée par le tribunal
Ordonner des travaux de construction ou d'amélioration ou autoriser à cet effet la municipalité à contracter en contravention avec la <i>Loi sur les travaux municipaux</i> .	Art. 6 de la <i>Loi sur les travaux municipaux</i>	Inhabilité prononcée par le tribunal

Obligations découlant de la Loi sur l'éthique

ÉLUS:

- Principes éthiques (art. 4)
- Règles de conduite (art. 5-7)

FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS MUNICIPAUX:

- Principes éthiques (inhérents) (art.16)
- Règles de conduite (générales) (art.16)

Les codes d'éthique avant 2010

- Dépourvus de sanctions;
- De nature essentiellement pédagogique;
- Rappeler aux élus toutes les obligations découlant des lois qui leur sont applicables;
- La législation suffit à certains points de vue, mais elle est tellement éclatée dans de nombreuses lois et règlements, que personne n'est véritablement capable d'en faire la synthèse;

Les codes d'éthique avant 2010

- Il permet aux citoyens de mieux comprendre les règles qui gouvernent les élus, les représentants, les fonctionnaires et les employés, en matière d'éthique;
- Il précise la procédure de dévoilement de l'intérêt personnel d'un élu, d'un représentant, d'un fonctionnaire et d'un employé dans un dossier sur lequel ils seront appelés à se prononcer;

Les codes d'éthique avant 2010

- Étant adopté en séance publique du conseil, ce code devient de ce fait accessible à tous les contribuables qui peuvent par la suite surveiller son application.

Code d'éthique de la Ville de Montréal (1990) et la question des avantages et des cadeaux

- *« lorsqu'un membre du conseil accepte ou reçoit une marque d'hospitalité, Il doit, si cette marque d'hospitalité ou cet avantage a une valeur de 75,00 \$ ou plus, le déclarer, par écrit, au syndic, dans les dix jours. Cette déclaration doit contenir une description adéquate de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu, préciser le nom de celui ou celle qui le lui a procuré, ainsi que les circonstances dans lesquelles le membre a reçu cette marque d'hospitalité ou avantage.» (art. 3.2)*

Code d'éthique de la Ville de Montréal (1990) et dispositions relative à l'après-mandat

- *«le membre du comité exécutif devrait, après la fin de son mandat, éviter d'occuper un emploi qui pourrait laisser croire, soit qu'il s'agit d'un bénéfice futur, soit qu'il s'agit d'un retournement d'intérêt au désavantage de la Ville».* (art. 19)

La portée juridique d'un code d'éthique avant 2010

Marchand c. Poirier, J.E. 2000-2273 (C.S.)

- Action en déclaration d'inhabilité à l'encontre d'une conseillère municipale de la Ville de Québec;
- Le demandeur avait mis en preuve le code d'éthique de la Ville et voulait mettre en preuve les manquements de la défenderesse;

La portée juridique d'un code d'éthique avant 2010

Juge Walters:

- Il refuse d'appliquer le code d'éthique:
«En autant que le Tribunal est concerné, c'est en regard de la loi qu'il doit décider, loi qui doit être interprétée restrictivement, ce qui exclut l'application de normes extérieures mais n'empêche pas d'en prendre connaissance.»

Les caractéristiques des codes d'éthique d'avant 2010

- Rédigé en termes accessibles;
- Vulgarise les règles juridiques en place;
- Précise certains concepts juridiques comme «intérêt»;
- Complète le régime juridique en place comme les cadeaux et gratifications;

Une réflexion

- Peut-on affirmer qu'avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'éthique, le régime de prévention et de sanction des conflits d'intérêts était suffisamment détaillé pour justifier leur existence?

Le Rapport Gagné

- Rendu public le 30 juin 2009;
- *Éthique* est une question nationale;
- Réflexions:
 - L'éthique
 - La déontologie
 - Les valeurs éthiques
 - L'élu et son engagement politique
 - La « solitude » de l'élu dans son questionnement « éthique »

Le Rapport Gagné

- *«La confiance du citoyen envers l'institution municipale est un élément essentiel à l'exercice d'une saine démocratie. Cette confiance ne peut se maintenir que si les élus municipaux se comportent en toute circonstance de manière à la mériter.»*

Le Rapport Gagné

- *Voilà pourquoi nous avons voulu mettre délibérément l'accent, avant tout, sur la responsabilité personnelle de chaque élu, plutôt que sur une approche axée sur le contrôle.*
- *Nous croyons également que le conseil municipal doit être le gardien de l'éthique de ses membres avec des mécanismes appropriés d'application, l'État et les autres partenaires ne venant qu'appuyer la démarche. »*

Le Rapport Gagné

- Un comportement éthique des intervenants municipaux (élus, fonctionnaires et employés) devrait être basé sur des valeurs institutionnelles dégagées à partir d'un énoncé de la mission d'une municipalité.

Le Rapport Gagné

- Une municipalité est beaucoup plus qu'un simple palier dans la gestion des affaires publiques. Elle est avant tout une collectivité humaine qui cherche à aménager son milieu de vie et à se donner les services publics de base.
- La municipalité est porteuse de valeurs qui orientent ses décisions et ses actions et qui constituent le fondement de la vie communautaire.

Le Rapport Gagné

Essentiellement, la mission d'une municipalité peut se décrire ainsi :

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.

Le Rapport Gagné

- *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. »*

Le Rapport Gagné

- Identifie des valeurs éthiques, lesquelles seront reprises dans la Loi sur l'éthique;
- Recommande l'adoption et la mise à jour d'un code de déontologie pour les élus et employés, basé sur les éléments repris plus tard dans la Loi sur l'éthique;

Le Rapport Gagné

- Recommande l'établissement d'un poste de répondant – ressource pour aider les élus dans leur questionnement éthique;
- Recommande aussi un poste de conseiller à l'éthique au sein de la MRC et grandes villes – enquêtes et recommandations

La Loi sur l'éthique

- Déposée en juin 2010;
- Entrée en vigueur le 2 décembre 2010;
 - Obligation d'adopter un code d'éthique des élus:
avant le 2 décembre 2011
 - Obligation d'adopter un code d'éthique des employés:
avant le 2 décembre 2012

Objet et application de la Loi

«L'objet de la présente loi est d'assurer l'adhésion explicite des membres de tout conseil d'une municipalité aux principales valeurs de celle-ci en matière d'éthique, de prévoir l'adoption de règles déontologiques et de déterminer des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles.»

Article 1

- S'applique aux élus municipaux;
- Employés: même principe; (art. 16)
- Le législateur présume que l'élu, titulaire d'une charge municipale, possède en lui des valeurs éthiques qui le guident tout au long de son mandat;

Serment de l'élu municipal

- « *Je, (nom de la personne élue), déclare sous serment que j'exercerai mes fonctions de (maire ou conseiller) avec honnêteté et justice dans le respect de la loi et du **Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de (nom de la municipalité) et que je m'engage à respecter les règles de ce code applicables après la fin de mon mandat.** ».*
- *Art. 45 LERM (nouveau serment)*

Éthique régionale

- Situation particulière des élus siégeant au sein d'une MRC: Le code d'éthique et de déontologie de la municipalité locale s'applique;

2. Principales obligations

- Suivre une formation en éthique (élus);
- Obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie;
 - Élus (avec mise à jour aux 4 ans)
 - Employés
 - Formalités d'adoption
- Mécanismes de contrôle et de sanction;

Formation en éthique

- Art. 15 de la Loi sur l'éthique;
- Élus municipaux;
- Au moins 1 fois;
- Obligation de déclarer avoir suivi cette formation dans les 30 jours (art. 15 al. 4)

Objectif poursuivi par la formation

- *« susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci. »*

Formation aux élus

- Pas de directives quant à la durée de la formation;
- Pas de contenu minimal précis;
- Défaut de suivre une telle formation: un facteur aggravant en cas de plainte (art. 15 al. 3);
- Qu'est-ce qu'un facteur aggravant ?

Obligation de maintien à jour

- L'obligation de maintenir à jour le code d'éthique des élus

Article 13:

Toute municipalité doit, avant le 1^{er} mars qui suit toute élection générale, adopter un code d'éthique et de déontologie révisé qui remplace celui en vigueur, avec ou sans modification.

Le Code d'éthique et de déontologie des élus

- Contenu minimal: voir un exemple
- Processus d'adoption: à la manière du règlement sur le traitement des élus municipaux;

Formalités d'adoption

Avis de motion
et présentation du projet de règlement
(art. 11 al.1)

Avis public d'au moins 7 jours de l'adoption
du projet de règlement (art. 10 et 12)

Adoption lors d'une séance ordinaire (art.12)

Entrée en vigueur

Transmission au ministre

- Dans les 30 jours de son adoption ou de sa mise à jour (art. 13.1, introduit par P.L. 131, L.Q. 2010, c. 31), le Code d'éthique et de déontologie devait être transmis au Ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire;

Défaut d'adopter le Code

- Art. 14, modifié. par le P.L. 131, précité:

«Si la municipalité fait défaut d'avoir un code d'éthique et de déontologie ou d'en adopter un révisé dans le délai prévu à l'article 13, le ministre peut, sans autre formalité, adopter tout règlement requis pour remédier au défaut; ce règlement est réputé adopté par le conseil de la municipalité.»;

- Le greffier n'a plus la responsabilité d'aviser le ministre du défaut;

Mécanismes de contrôle et de sanction

- Grande nouveauté de la Loi;
- Depuis 1895: inhabilité prononcée par la Cour supérieure;
- Instaure de nouvelles sanctions ordonnées par un tribunal administratif, la Commission municipale du Québec;
- Reprend l'esprit des recommandations du Rapport Gagné;

La plainte au MAMROT

Art. 20:

- Toute personne...;
- Qui a des motifs de croire...;
- Qu'un membre du conseil...;
- a commis un manquement à une règle prévue au code qui lui est applicable;
- peut en saisir le ministre au plus tard dans les 3 ans qui suivent la fin du mandat;

MAMROT

- Si la plainte est bien fondée, il doit déférer la plainte et le dossier à la Commission municipale dans les 15 jours de la plainte (art. 20 al.3 et 22);
- Si la plainte est frivole, vexatoire ou dépourvue de preuve, le ministre peut la rejeter sans autre formalité (art. 21);

Pouvoirs d'enquête du MAMROT

- Pouvoir de surveillance de l'administration municipale (art. 7 de la Loi sur le MAMROT)
- Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités (disponible sur le site du MAMROT)
- Résultat de l'enquête: remis au Conseil, lecture obligatoire et publication sur le web;

La Loi sur l'éthique et le pouvoir d'enquête du MAMROT

- Un guichet unique?
- Enquête mieux encadrée par la Loi?
- Le ministre peut-il tout de même enquêter sur une situation mentionnée dans la Loi sur l'éthique?
- Le MAMROT est-il lié par la Loi sur l'éthique?

Les garanties procédurales

- La plainte doit être faite par écrit, complète, assermentée, motivée et accompagnée de tout document justificatif (art. 20 al. 2)
- Traitement de la plainte: 15 jours (art. 20 al. 3)

L'enquête et la décision de la Commission municipale

- Compétence « traditionnelle » (art. 22 de la Loi sur la Commission municipale);
- Expertise dans le domaine (voir l'introduction);
- Considérée est un tribunal administratif;

Nouvelle compétence pour la CMQ

- La Commission municipale se voit confier le pouvoir de statuer sur la plainte et prononcer une sanction;
- Autrefois: elle enquêtait, faisait son rapport et adressait des recommandations particulières au ministère et au conseil de la municipalité;

L'enquête de la Commission municipale

- Art. 24 de la Loi sur l'éthique :

La Commission tient son enquête à huis clos. Elle permet au membre du conseil de la municipalité visé par la demande de présenter une défense pleine et entière. Elle lui donne notamment l'occasion de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu :

1. d'abord sur la question de déterminer s'il a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie;
2. puis, après lui avoir fait part de sa conclusion et des motifs à cet égard, sur la sanction qui pourrait lui être imposée.

Le guide de la Commission: Le code d'éthique et de déontologie

- Art. 25 de la Loi sur l'éthique:
Les valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie ainsi que les objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 5 doivent guider la Commission dans l'appréciation des règles déontologiques applicables.

L'enquête et le rôle de la municipalité

- La municipalité et son conseil ne sont pas parties à l'enquête;
- Processus hors de la sphère politique du conseil;

Le rapport d'enquête et la sanction

- Art. 26 Loi sur l'éthique:
Elle décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée.

Sanctions

- Prévues obligatoirement dans le code d'éthique et de déontologie (art. 7 et 31 de la Loi);
 1. la réprimande;
 2. la remise à la municipalité, dans les 30 jours de la décision de la Commission municipale du Québec :
 - du don, de la marque d'hospitalité, de l'avantage reçu ou de la valeur de celui-ci;
 - de tout profit retiré en contravention d'une règle énoncée dans le code;

Sanction (suite)

Art. 31 (suite)

3. le remboursement de toute rémunération, allocation ou autre somme reçue, pour la période qu'a duré le manquement à une règle prévue au code, comme membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou d'un organisme;
4. la suspension du membre du conseil pour une période dont la durée ne peut excéder 90 jours, cette suspension ne pouvant avoir effet au-delà du jour où prend fin son mandat;

Sanction (suite)

Art. 31 (suite)

Lorsqu'un membre d'un conseil est suspendu, il ne peut siéger à aucun conseil, comité ou commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme, ni recevoir une rémunération, une allocation ou toute autre somme de la municipalité ou d'un tel organisme.

Transmission de la décision

- Membre du conseil visé;
- Municipalité;
- Ministre;
- 90 jours de la transmission de la plainte par le ministre;
- Si enquête en cours: mentionner l'état d'avancement de l'enquête (art. 27 de la Loi sur l'éthique)

La coexistence des autres recours

- Art. 36: une enquête n'empêche pas un recours en inhabilité (LÉRM);
- Dualité de recours:
 - Selon le droit applicable aux municipalités: inhabilité prononcée par la Cour supérieure;
 - Pouvoir d'enquête et de sanction de la Commission municipale;

Problématique à l'horizon

- Un élu peut-il être condamné pour deux infractions provenant de deux lois provinciales et découlant des mêmes faits (sanction en vertu du Code d'éthique et action en déclaration d'inhabilité)?

Hypothèses

- Si un recours en déclaration d'incapacité est intenté à l'encontre d'un élu au même moment où se tient une enquête devant la Commission municipale, cette dernière pourrait probablement suspendre son enquête afin de permettre le recours devant la Cour supérieure;
- En effet, un tribunal administratif comme la Commission municipale est assujéti au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure (art. 33 et 846 C.p.c.)

Commentaire

- Ce qui semble certain, toutefois, c'est que les dispositions d'un code d'éthique et de déontologie ne peuvent faire échec à l'application du Code criminel.
(*R. c. Campeau*, [1974] R.L. 1, 52
(C.S.P.))

Des nouvelles ressources: les conseillers à l'éthique et le rôle pédagogique de la Commission municipale

- Nouveauté dans la Loi sur l'éthique;
- But: offrir une ressource indépendante aux élus dans leurs questionnements éthiques;

Les conseillers à l'éthique

- Embauchés par la municipalité (ex. Longueuil, Montréal, Laval)
- Mandats professionnels: avocats, notaires (art. 35)
 - Pratiquer en droit municipal
 - Faire une demande formelle
 - Registre au MAMROT

Et les éthiciens...

- Non membres du Barreau ou de la Chambre des notaires;
- Ils ne semblent pas habilités à occuper une charge de conseiller à l'éthique, selon l'article 35 de la Loi sur l'éthique;
- Le législateur assimile un conseiller à l'éthique à un juriste habilité à donner une opinion juridique;

Le rôle de la Commission municipale

- La Commission municipale a la responsabilité de faire enquête et sanctionner, le cas échéant, le comportement fautif d'un élu municipal;
- Aussi: rôle pédagogique: «... *promouvoir l'éthique et les bonnes pratiques déontologiques en matière municipale, notamment par la publication de tout document destiné aux municipalités.*» (art. 34 Loi sur l'éthique)

Les valeurs de la Loi sur l'éthique

- **Art. 4 de la Loi sur l'éthique:**
 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;
 5. la **loyauté** envers la municipalité;
 6. la recherche de **l'équité**.

Autres valeurs

- Valeurs démocratiques:
 - Gouvernement responsable
 - Gouvernement démocratique
 - Loyauté
 - Respect de l'autorité
 - Neutralité et impartialité politique
 - Responsabilité
 - Intérêt public
 - bien commun

Autres valeurs

- Intégrité
- Impartialité
- Probité
- Prudence
- Impartialité
- Équité
- Désintéressement
- Discrétion
- Confiance du public
- Respect
- Empathie
- Compassion
- Tolérance
- Ouverture d'esprit
- Solidarité
- Participation
- Sincérité
- Modération
- Bienséance
- Raison
- Humanité
- Courage

Règles de conduite applicables aux élus – déontologie municipale

Le champ d'application du code d'éthique:

Art. 5 al. 1:

Le code d'éthique et de déontologie énonce:

1. des règles qui doivent guider la conduite d'une personne à titre de membre d'un conseil, d'un comité ou d'une commission de la municipalité ou, en sa qualité de membre d'un conseil de la municipalité, d'un autre organisme;
2. des règles qui doivent guider la conduite de cette personne après la fin de son mandat de membre d'un conseil de la municipalité.

Durée des obligations

- Charge publique de l'élu:
 - Pendant son mandat (par. 1)
 - En tout temps
 - En séance
 - Inclut selon nous les réunions informelles autant que les séances (plus large que *Leclerc c. Poirier*, J.E. 93-1349 (C.S.)).
 - Après son mandat (par. 2) – prévoir des règles d'après-mandat;

L'intégrité de l'élu municipal

- Art. 5 al. 2 Loi sur l'éthique
Ces règles doivent notamment avoir pour objectifs de prévenir :
 1. toute situation où l'intérêt personnel du membre du conseil peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions;
 2. 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);
 3. le favoritisme, la malversation, les abus de confiance ou autres inconduites.

L'indépendance de l'élu

- Prévenir une situation où l'intérêt personnel de l'élu est tel, que cet intérêt va avoir préséance sur celui de la municipalité.

Conflits d'intérêt

- Prévenir la survenance d'une situation de conflit d'intérêts:
 - Intérêt dans un contrat avec la municipalité et obligation de dénoncer son intérêt (art. 304 et 361 LÉRM)
 - Favoritisme, malversation, abus de confiance ou autres inconduites (art. 306 LÉRM)

L'intérêt de l'élu

- Pécuniaire ou non pécuniaire;
- Direct ou indirect;
- Municipalité ou organisme municipal;
- Dans un contrat ou dans une question soumise au conseil municipal;

Définitions

«Intérêt des proches» :

- *Intérêt du conjoint de la personne concernée, de ses enfants, de ses ascendants ou intérêt d'une société, compagnie, coopérative ou association avec laquelle elle entretient une relation d'affaires. Il peut être direct ou indirect, pécuniaire ou non, réel, apparent ou potentiel. Il est distinct, sans nécessairement être exclusif, de celui du public en général ou peut être perçu comme tel par une personne raisonnablement informée.*

Les interdictions

Art. 6

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

1. d'agir, de tenter d'agir ou d'omettre d'agir de façon à favoriser, dans l'exercice de ses fonctions, ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
2. de se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;

Les interdictions

3. 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;
4. 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;

Les interdictions

5. d'utiliser des ressources de la municipalité ou de tout autre organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 5 à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions;
6. d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, des renseignements obtenus 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;

Les interdictions

7. 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.

Conflits d'intérêts

- Art. 6 al. 1 (1)
- Reprend les dispositions du régime actuel:
 - Art. 303(2), 304 et 306 LÉRM
 - Art. 122-123 C.cr.

Corruption et abus de confiance

- Inclut les dons, avantages et cadeaux
- Paragraphes 2, 3, 4 et 6 du premier alinéa de l'article 6:
 - Trafic d'influence (par. 2)
 - Pots-de-vin (par. 3)
 - Trafic de renseignements (par. 6)
 - Reprend les dispositions existantes (art. 306 LÉRM; art. 122-123 C.cr.)

Les cadeaux

- Article de droit nouveau
- Traditionnellement, cette question, était abordée sous l'angle de l'art. 306 LÉRM
- Par. 4 du premier alinéa de l'art. 6
4. 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;
[...]

Les cadeaux

Art. 6 al. 2

Ces règles doivent également prévoir que tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage reçu par un membre d'un conseil de la municipalité et qui n'est pas de nature purement privée ou visé par le paragraphe 4° du premier alinéa doit, lorsque sa valeur excède celle que doit fixer le code laquelle ne peut être supérieure à 200 \$, faire l'objet dans les 30 jours de sa réception d'une déclaration écrite par ce membre auprès du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité. Cette déclaration doit contenir une description adéquate du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu et préciser le nom du donateur ainsi que la date et les circonstances de sa réception.

Les cadeaux

- Registre public tenu par le greffier ou secrétaire-trésorier (art. 6 al. 3)
- Obligation de déposer ce registre lors de la dernière séance ordinaire du conseil du mois de décembre (art. 6 al. 4)

Les cadeaux

- Certains codes définissent le mot...

Avantage :

Comprend tout cadeau, don, faveur, récompense, service, commission, gratification, marque d'hospitalité, rémunération, rétribution, gain, indemnité, privilège, préférence, compensation, bénéfice, profit, avance, prêt, réduction, escompte, ou toute autre chose utile ou profitable de même nature ou toute promesse d'un tel avantage.

Les cadeaux

Exception:

- Don, avantage et marque d'hospitalité et qui est de nature privée (art. 6 al. 2)
 - Nature privée: qui ne s'inscrit pas dans l'expression de la charge publique de l'élu municipal (ex. cadeaux de famille)

Nos commentaires

- La municipalité détient une discrétion pour établir le seuil minimal de ce don, avantage ou marque d'hospitalité (pour autant que le montant ne dépasse pas 200 \$)

Nos commentaires

- cette disposition n'empêche pas la multiplication des dons, avantages ou marques d'hospitalités versés par une même personne;
- cette disposition ne confère aucune norme minimale quant à la provenance de ces dons, avantages ou marques d'hospitalité.

Nos commentaires

- Cette règle encourage une certaine disparité dans les règles d'une municipalité à l'autre; et
- La règle provoque du même coup une distorsion dans la mise en œuvre de règles d'éthique qui pourtant cherchent à assurer aux élus une charge publique exempte de tout trafic d'influence ou de tous pots-de-vin.

Autres cas

- Les articles promotionnels distribués dans les salons des exposants lors du congrès d'une union municipale;
- Dons, cadeaux offerts mais remis à la municipalité;
- Repas en présence de la personne qui l'a offert;

L'utilisation des biens de la municipalité (art. 6 al.1 (5))

- 5° d'utiliser des ressources de la municipalité ou de tout autre organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 5 à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions;

Utilisation des ressources de la municipalité

- Disposition de droit nouveau;
- Autrefois traitée sous l'article 306 LÉRM et art. 122-123 C.cr.;
- Application du principe de patrimoine distinct de la municipalité de celui de ses membres;

Exemple FQM

Art. 4:

Il est interdit à toute personne d'utiliser ou de permettre l'utilisation des ressources, des biens ou des services de la municipalité ou des organismes municipaux à des fins personnelles ou à des fins autres que les activités liées à l'exercice de ses fonctions.

Code de la ville de Montréal

«Le membre du conseil doit utiliser les biens et services de la Ville pour les fins de l'exercice de ses fonctions dans le respect de ses obligations de loyauté, discrétion et civilité et dans le respect des lois.» (art. 19)

«Le membre du conseil ne peut confondre les biens de la Ville avec les siens ni les utiliser à son profit, directement ou indirectement, ou en permettre l'usage à des tiers, à moins qu'il ne s'agisse d'un service offert de façon générale par la Ville.» (art. 20)

Code de la ville de Trois-Rivières

- «S'abstenir d'utiliser ou de permettre l'utilisation à des fins autres que celles auxquelles ils sont destinés, des ressources, des biens ou des services de la Ville ou des organismes municipaux ou d'utiliser l'autorité de sa fonction pour son intérêt personnel ou celui d'un membre de sa famille immédiate.» (art. 10)

Règles de l'après-mandat

- Étend à l'après-mandat, les règles relatives à la corruption et à l'abus de confiance, deux situations encadrées par l'article 306 L.É.R.M. et les articles 122 et 123 du Code criminel;

Règle de l'après-mandat

- Introduit donc un nouveau régime de règles et de sanctions qui existe de façon complémentaire à la législation actuelle en matière d'après-mandat dont la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbysme* (L.R.Q. c. T-11.011)
- 12 mois: un plafond selon nous

Les mécanismes de sanction particuliers au code d'éthique des fonctionnaires et employés en cas de non respect

*«**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.»*

Sanction dans le cas de manquement à l'éthique

«**19.** *Un manquement à une règle prévue 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 **de toute sanction appropriée à la nature et à la gravité du manquement.***»

Mesures disciplinaires

- À noter que l'article 19 du projet de loi 109 mentionnait ce qui suit dans sa version de présentation:

*«Un manquement au code d'éthique et de déontologie (...) 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.** »*

[Notre emphase]

Les sanctions prévues au droit du travail

- En présence d'une mesure disciplinaire, l'arbitre peut confirmer, modifier ou annuler la décision de l'employeur et, le cas échéant, y substituer sa propre décision qui lui paraît juste et raisonnable compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. (Voir l'article 100.12, paragraphe f) du *Code du travail*).

Les autres sanctions

- Par contre, en présence d'une mesure administrative, le tribunal ne peut que reconnaître ou non le bien-fondé de la décision de l'employeur mais ne peut y substituer sa propre décision. À cet égard, il s'assurera simplement que la sanction administrative prise par l'employeur n'est pas abusive, discriminatoire ou déraisonnable.

Différentes mesures disciplinaires et administratives pouvant être imposées

- La réprimande;
- La suspension;
- La rétrogradation;
- La coupure de salaire;
- La perte d'ancienneté;
- Le congédiement.

Principes en matière disciplinaire

1. La progression des sanctions

La progression des sanctions découle de l'objectif visant la réadaptation du salarié qui est fautif. Au-delà du caractère punitif ou exemplaire d'une sanction, le but premier de la discipline imposée par l'employeur, à l'exception d'un congédiement, est la réhabilitation ou la correction du salarié.

Le salarié dispose donc d'une chance d'amender sa conduite fautive. Par ailleurs, un employeur n'est pas tenu de se conformer à la règle de la progression en cas de faute grave.

Convention collective

2. Obligations découlant de la convention collective:

Les parties à une convention collective peuvent prévoir la procédure à suivre lors de l'imposition d'une mesure disciplinaire par l'employeur. Notamment, le délai d'imposition d'une mesure, le contenu de l'avis et l'implication du syndicat dans le processus d'imposition de la mesure.

Choix de la mesure appropriée

- La mesure doit être juste et raisonnable compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. Les tribunaux ont reconnu à cet égard certains facteurs influents sur la sévérité de la sanction.

Facteurs aggravants

- Nature des fonctions occupées;
- Dossier disciplinaire;
- Préméditation;
- Comportement de l'employé après le manquement;
- Nature non isolée du manquement;
- Nature de l'entreprise de l'employeur;
- Âge et ancienneté de l'employé.

Facteurs atténuants

- L'ancienneté;
- Le dossier disciplinaire vierge;
- Les circonstances entourant la commission de la faute;
- L'absence de préméditation;
- La provocation ou la pression ayant amené la faute;
- Le caractère isolé du manquement;
- L'absence de préjudice ou de conséquence grave;

Facteurs atténuants (suite)

- La responsabilité de l'employeur;
- L'attitude de l'employé lors de l'enquête et devant le tribunal;
- L'absence de profit pour le salarié découlant de son geste fautif;
- Les caractéristiques personnelles du salarié, soit l'âge, l'état de santé.

Principes entourant l'imposition d'une mesure administrative

- Contrairement aux mesures disciplinaires qui visent expressément le comportement volontaire d'un salarié, les mesures administratives ne visent un salarié que de façon incidente et leurs buts premiers sont l'efficacité d'une entreprise et la gestion optimale de ses ressources. Ainsi, les mesures administratives ne doivent pas être abusives, discriminatoires ou déraisonnables

Manquements prévus à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie visés à l'article 16

1. Déloyauté de l'employé :

- L'obligation de loyauté est édictée à l'article 2088 du *Code civil du Québec* :

*«**Art. 2088** Le salarié, outre qu'il est tenu d'exécuter son travail avec prudence et diligence, doit agir avec loyauté et ne pas faire usage de l'information à caractère confidentiel qu'il obtient dans l'exécution ou à l'occasion de son travail.»*

Obligation de loyauté

- *Ces obligations survivent pendant un délai raisonnable après cessation du contrat, et survivent en tout temps lorsque l'information réfère à la réputation et à la vie privée d'autrui. »*

Obligation de loyauté

- Compte tenu de cette obligation de loyauté, le salarié doit s'abstenir de faire toute action qui pourrait nuire aux intérêts légitimes de son employeur. Considérant que l'obligation de loyauté est implicite à tout contrat de travail, il importe peu que le salarié ait eu connaissance ou non d'un règlement, d'une directive ou d'un code d'éthique adopté par l'employeur sur cette question pour qu'il y ait obligation de la respecter.

Obligation de loyauté

- Lorsqu'il y a manquement à l'obligation de loyauté, l'employeur est fondé d'imposer une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au congédiement.

Conflits d'intérêt

- Conflit d'intérêts

L'obligation de loyauté interdit à l'employé de se placer en situation de conflit d'intérêts, c'est-à-dire dans une situation qui lui permettrait de faire primer ses intérêts ou ceux d'un tiers au détriment de ceux de son employeur. Exemple de conflits d'intérêts : cumul d'emploi, sollicitation de collègues ou de clients, relations personnelles, pots de vin et cadeaux.

Indiscretion

- Indiscretion du salarié:

Une autre facette de l'obligation de loyauté du salarié est l'interdiction faite à ce dernier de faire usage ou de communiquer à des tierces personnes l'information à caractère confidentiel qu'il obtient dans le cadre de son emploi.

Partisannerie ou critique de l'administration

- Critique publique de l'employeur
À cet égard, un salarié ne doit pas poser d'actes préjudiciables à son employeur; ne doit pas tenir de propos ou être l'auteur de gestes susceptibles de porter atteinte à la réputation de son employeur.

Utilisation des biens publics

2. Utilisation / appropriation d'un bien à des fins personnelles

- Utilisation de l'ordinateur, de matériel appartenant à la municipalité, etc.

Les sanctions prévues par les organismes professionnels dont certains membres sont à l'emploi de la municipalité (avocats, ingénieurs, notaires, etc.)

«Les fonctionnaires municipaux sont au service non seulement de la municipalité mais aussi de l'ensemble de la population d'autant plus que, très souvent, leurs devoirs sont définis par la loi et échappent, en partie, au contrôle du conseil municipal.»

Hétu et Duplessis, *Droit Municipal, Principes généraux et contentieux*, Ed. C.C.H. (feuilles mobiles), para. 5.59;

Gestes de l'employé

«Un employé n'a pas à être complice d'une situation qu'il juge raisonnablement et de bonne foi être répréhensible»

Marcotte c. Trois-Rivières 2004 QCCRT 332, para. 67;

Obligations professionnelles

- Quelque soit le contexte dans lequel il exerce, le cadre municipal membre d'un ordre professionnel visé par les dispositions du *Code des professions* est susceptible de répondre de ses gestes ou omission devant son ordre professionnel.

Obligations professionnelles

«Tout ingénieur, même fonctionnaire municipal, est tenu de respecter ses devoirs professionnels envers sa profession et ses collègues.»

Nault, ex qualités de syndic de l'Ordre des ingénieurs du Québec c. Robert, Comité de discipline de l'Ordre des ingénieurs du Québec, 22-02-0005, 4 septembre 2003, para. 23

Obligations professionnelles

- Code déontologie des avocats :

Art. 3.05.09. L'avocat qui occupe une fonction publique ne doit pas:

- a) tirer profit de sa fonction pour obtenir ou tenter d'obtenir un avantage pour lui-même ou pour un client lorsqu'il sait ou s'il est évident que tel avantage va à l'encontre de l'intérêt public;

Obligations professionnelles

- b) se servir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer un juge ou un tribunal afin qu'il agisse en sa faveur ou en faveur de la société au sein de laquelle il exerce ses activités professionnelles, d'une personne au sein de cette société ou du client;
- c) accepter un avantage de qui que ce soit alors qu'il sait ou qu'il est évident que cet avantage lui est consenti dans le but d'influencer sa décision à titre d'employé public.

Obligations professionnelles

- Art. 3.05.18. L'avocat doit dénoncer au client tout fait dont il a connaissance dans le cadre de sa prestation de services professionnels et qui, à son avis, peut constituer une violation d'une règle de droit par le client.

Dans le cas d'un client autre qu'une personne physique, l'avocat fait cette dénonciation au représentant du client avec lequel il est en rapport dans le cadre de la prestation de ses services professionnels. S'il vient, par la suite, à sa connaissance que le client n'a pas remédié à la situation d'illégalité, il doit aviser l'autorité hiérarchique appropriée lorsqu'il s'agit:

Obligations professionnelles

1. d'une violation importante d'une règle de droit en matière de valeurs mobilières ou d'une règle de droit ayant pour objet la protection des détenteurs de valeurs mobilières ou des membres d'une société ou d'une personne morale;
2. de la violation de toute autre règle de droit, si elle est susceptible d'entraîner des conséquences sérieuses pour le client.

Code des professions

- Depuis 1994, le législateur a introduit au *Code des professions* des dispositions qui habilitent les comités des disciplines à sanctionner toute conduite qui «est dérogatoire à l'honneur ou à la dignité ou à l'exercice de la profession» (Art. 59.2 *Code des professions*)
- Il est à noter que, contrairement à ce qui prévaut généralement en matière pénale, le législateur crée une infraction générale sans pour autant définir ce que constitue un «acte dérogatoire»

Code des professions

ARTICLE 59.2 Code des professions

«Nul professionnel ne peut poser un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de sa profession ou à la discipline des membres de l'ordre, ni exercer une profession, un métier, une industrie, un commerce, une charge ou une fonction qui est incompatible avec l'honneur, la dignité ou l'exercice de sa profession.»

Déontologie

«Les règles de déontologie, et donc les textes qui indiquent les conduites considérées comme contraire à l'éthique, n'ont pas besoin d'énumérer de façon restrictive toutes et chacune des fautes disciplinaires potentielles.»

Béliveau c. Comité de discipline du Barreau du Québec,
[1992] R.J.Q. 1822 (C.A.)*

Fin de la présentation

- **Merci de votre attention!**