

**LES LIGNES D'ALERTE
ÉTHIQUE DANS LES
MUNICIPALITÉS : SURVOL
DE LA LITTÉRATURE ET
DES PRATIQUES**

NICOLE MARCHAND

2010
Institut d'éthique appliquée (IDÉA)
Université Laval

**INSTITUT
D'ÉTHIQUE
APPLIQUÉE
(IDÉA)**



**UNIVERSITÉ
LAVAL**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| <i>Les lignes d'alerte et l'infrastructure éthique du secteur public</i> | 1 |
| Les lignes d'alerte éthique | 1 |
| Leur place dans l'infrastructure éthique | 1 |
| L'évaluation globale de l'efficacité | 2 |
| L'opinion dominante : ces lignes sont utiles à certaines conditions | 2 |
| Les réserves | 4 |
| L'évaluation d'une ligne déjà implantée | 5 |
| Sources | 6 |
| <i>Les lignes d'alerte éthique de quelques villes canadiennes</i> | 8 |
| Toronto (2 503 281 h.) | 9 |
| La « Fraud & Waste Hotline » | 9 |
| Le mandat du vérificateur général | 9 |
| Les suites données aux signalements | 10 |
| L'évaluation de la performance | 10 |
| Sources | 11 |
| La ligne directe de fraude et d'abus | 13 |
| Le mandat du vérificateur général | 13 |
| Les suites données aux signalements | 14 |
| L'évaluation de la performance | 14 |
| Sources | 15 |
| Montréal (1 620 693 h.) | 16 |
| « La ligne éthique du vérificateur général » | 16 |
| Le mandat du vérificateur général | 17 |
| Les suites données aux signalements | 17 |
| L'évaluation de la performance | 18 |
| Sources | 18 |
| Edmonton (730 372 h.) | 20 |
| La « Fraud and Misconduct Hotline » | 20 |
| Le mandat du vérificateur général | 20 |
| Les suites données aux signalements | 21 |
| L'évaluation de la performance | 21 |

| | |
|--|-----------|
| Sources | 21 |
| Windsor (216 473 h.)..... | 23 |
| La « Concerned Citizen / Concerned Employee Hotline »..... | 23 |
| Le mandat du vérificateur général | 23 |
| Les suites données aux signalements | 23 |
| L'évaluation de la performance | 23 |
| Sources | 24 |
| <i>Deux villes américaines : Jacksonville et Atlanta</i> | 25 |
| Jacksonville, Floride (807 815 h.) | 26 |
| L'« Ethics Hotline »..... | 26 |
| Les mandats liés à l'Ethics Hotline..... | 27 |
| Les suites données aux signalements | 28 |
| L'évaluation de la performance | 29 |
| Sources | 30 |
| Atlanta, Géorgie (537 958 h.) | 32 |
| L'« Integrity Line »..... | 32 |
| Les mandats des intervenants de l'Integrity Line | 32 |
| Les suites données aux signalements | 33 |
| L'évaluation de la performance | 34 |
| Sources | 35 |
| <i>Conclusion : convergence et divergence des pratiques</i> | 36 |

LES LIGNES D'ALERTE ET L'INFRASTRUCTURE ÉTHIQUE DU SECTEUR PUBLIC

Les lignes d'alerte éthique

Les lignes d'alerte éthique, *hotlines* en anglais, offrent aux employés ou au public en général la possibilité de signaler anonymement une infraction aux lois, règlements et codes de conduite en vigueur dans les institutions et services municipaux. Il arrive aussi, plus rarement, qu'elles offrent des services de conseil éthique. Deux ou trois canaux de communication sont habituellement proposés ; le téléphone, le courrier postal et le courriel. Divers moyens sont pris pour préserver l'anonymat des utilisateurs. Lorsque ceux-ci sont des employés de la municipalité ou d'une de ses agences, ils sont habituellement¹ protégés des représailles par une loi, un règlement ou une politique sur la protection des divulgateurs.

Leur place dans l'infrastructure éthique

L'infrastructure éthique désigne l'ensemble des institutions, systèmes et mécanismes voués à la promotion de l'éthique et à la lutte contre la corruption dans le secteur public (OECD 2005, p. 20). Au niveau municipal, l'infrastructure éthique inclut le cadre légal fixé par les gouvernements supérieurs, les règlements et politiques municipales sur les enjeux éthiques, des fonctions de dépistage et de contrôle (vérificateur général, commissaire à l'intégrité), des programmes d'information et de formation ainsi que tout système et mécanisme jugé pertinent.

On distingue habituellement trois fonctions de l'infrastructure éthique (OECD 2005, p. 32):

1. L'orientation des comportements, qui repose sur le leadership, les valeurs et codes, la socialisation professionnelle (incluant la formation).

Ce sont les services conseils en ligne qui sont pertinent ici : les gens appellent quand ils sont placés devant un dilemme ou une situation douteuse.

2. La gestion, c'est-à-dire l'ensemble des politiques et pratiques assurant l'équité et l'impartialité dans les conditions de travail et la coordination des entités administratives.

Plusieurs auteurs mentionnent que les services conseils en ligne renseignent les dirigeants sur les situations éthiques concrètes auxquelles les employés, les cadres ou les élus sont confrontés.

3. Le contrôle, lequel repose sur un cadre légal qui fixe des standards de conduite pour les titulaires de charges publiques ainsi que sur des mécanismes d'imputabilité efficaces (audit interne et externe, règles de transparence, etc.).

¹ Il y a des exceptions, notamment quand l'infraction est grave et qu'il est impossible de traiter le cas sans dévoiler la source.

Ce sont surtout les lignes d'alerte visant la fraude et la corruption qui sont pertinentes ici. Pour plusieurs auteurs, les signalements faits sur ces lignes sont utiles même quand ils ne conduisent pas à des poursuites car ils permettent d'identifier des failles dans les systèmes d'imputabilité. Les contrôles administratifs et les méthodes d'audit profitent des indices fournis par les divulgateurs.

Les deux fonctions spécifiques des lignes d'alerte sont la *prévention* et le *dépistage* de situations et de conduites relevant soit du cadre légal, soit de standards institutionnels, organisationnels ou professionnels, codifiés ou non. La plupart des auteurs consultés notent toutefois que ces lignes ont aussi une fonction générale qui est de *passer un message clair* : leur mise en place, surtout quand elle s'assortit d'une protection des divulgateurs, signale la volonté institutionnelle d'agir.

L'évaluation globale de l'efficacité

Il y a consensus sur la difficulté de mesurer scientifiquement l'efficacité des lignes directes. Les infractions visées sont par définition cachées, d'où l'impossibilité de comparer le nombre de cas signalés au nombre total de cas qui auraient pu être signalés. Plusieurs facteurs difficiles à documenter, variables selon les organisations et les situations, sont en outre susceptibles d'affecter le recours à ces lignes. Ce qui est vrai du dépistage l'est encore davantage de la prévention des conduites indésirables : on ne peut avoir de données sur ce qui n'est pas arrivé.

Il n'existe donc pas de statistiques montrant que les lignes d'alerte jouent un rôle constant et significatif dans la prévention des infractions et le dépistage de celles qui sont commises. Il existe toutefois des thèses solidement argumentées sur les bénéfices et les inconvénients de ces lignes ; l'efficacité d'une ligne déjà implantée peut en outre être indirectement vérifiée.

L'opinion dominante : ces lignes sont utiles à certaines conditions

Pour la majorité des auteurs consultés, les lignes éthiques produisent une information qu'il serait difficile, voire impossible, d'obtenir autrement². Les opinions les plus positives viennent du champ de la vérification et du contrôle de la fraude (voir notamment Dye 2007). Cependant, même les auteurs qui privilégient une approche plus éthique que déontologique pensent que les lignes d'alerte ont leur place à l'intérieur d'une infrastructure éthique cohérente. Bien que l'information fournie par les divulgateurs soit souvent partielle, insuffisamment documentée ou peu pertinente, elle demeure utile au dépistage et à la prévention.

2 C'est l'opinion véhiculée notamment par l'OCDE, CityEthics.org, l'International City/County Management Association, l'Ethics Resource Center, Transparency International, le Conference Board, par des experts de l'audit comme Kenneth Dye et par plusieurs experts de l'éthique organisationnelle : Menzel, Kaptein, Trevino & Weaver, Frederickson.

- Les lignes améliorent le dépistage : soit directement en permettant de repérer des infractions plus ou moins importantes, soit indirectement en permettant de repérer des faiblesses dans les mécanismes de contrôles et dans les méthodes d'audit.
- Les lignes favorisent la prévention : 1/ en informant les responsables de l'éthique, les décideurs et les formateurs sur les situations et dilemmes éthiques qui ont cours dans l'institution ; 2/ en passant un message clair quant à la priorité accordée à l'intégrité ; 3/ en augmentant la probabilité que les infractions soient découvertes, ce qui peut avoir un effet dissuasif sur d'éventuels contrevenants.

Cette utilité suppose toutefois que les ressources nécessaires sont affectées au traitement et à l'analyse des données obtenues par la ligne éthique. Kaptein (2002) considère que les conditions suivantes sont essentielles ou très importantes dans tout système efficace de divulgation :

1. It is the responsibility of the witness or victim to challenge the perpetrator and raise the incident when the perpetrator does not respond adequately.
2. It is the responsibility of management to recognise incidents and to see to it that they are resolved.
3. It is the responsibility of the support staff to recognise incidents and to see to it that they are resolved.
4. Clear structure and procedures for reporting incidents.
5. Low threshold for reporting incidents.
6. A professional and thorough approach to dealing with incidents.
7. Quick and efficient intervention if and when an incident occurs.
8. Credibility and integrity of the safety net.
9. Organisation-wide opportunities to learn from incidents.

Source : Kaptein 2002, p. 221

On retrouve ces principes, sous une forme ou sous une autre, chez la plupart des auteurs consultés. Les auteurs qui s'intéressent aux programmes éthiques du secteur public (OCDE 2005, Manske & Frederickson 2004) y ajoutent une condition supplémentaire : l'indépendance.

[T]he foundation of independence is whether the prevention system can act as an objective, third party in judging a particular question, and whether those seeking the advice can ignore, or worse, change the advice to suit their own interests. Independence is probably one of the most critical features in assuring the effectiveness of integrity programmes. Although legitimate evaluation of independence is difficult, it is essential that it be addressed. (OECD 2005, p. 82)

L'utilité des lignes d'alerte est donc fonction des conditions de leur implantation, des ressources qu'on leur donne et de l'usage qu'on fait de l'information qu'elles fournissent.

Les réserves

Plusieurs auteurs expriment des réserves, sinon de franches critiques, sur les lignes d'alerte éthique. Un texte publié en 1999 par le *Financial Times* et repris sur le site de *Transparency International* soutient ainsi que les deux méthodes dans lesquelles on investit le plus pour combattre la fraude, les codes de conduite et les lignes d'alerte éthique, sont celles qui ont le moins d'impact sur les conduites des employés³. Les organisations seraient mieux avisées d'investir dans ce qui influence le plus directement les conduites, c'est-à-dire la culture éthique organisationnelle, mais leurs dirigeants favorisent souvent les lignes d'alerte parce qu'elles donnent une impression (illusoire) de contrôle. Plusieurs études sur l'éthique organisationnelle (voir Weaver & Trevino 1999, Tyler & al. 2008), montrent que la culture d'entreprise a plus d'impact sur les conduites que les approches fondées uniquement sur les codes et les sanctions.

D'autres critiques ont une portée plus large. Thomas (2002) soutient que la légitimité de la divulgation érigée en système est, au mieux, douteuse. Il ne croit pas que l'intérêt public – un idéal nébuleux, sujet à des interprétations morales, légales et politiques complexes – puisse constituer à lui seul une justification suffisante à la divulgation :

The illegality and/or impropriety of others' actions or inactions may not in itself justify blowing the whistle: the benefits to disclosing wrongdoing may be outweighed by the damage done to an organization, its programs, its employees, its clients and even the public at large. (p. 153)

Selon lui, un gouvernement qui encourage et protège les divulgateurs accrédite la thèse inverse : toute divulgation sert l'intérêt public et prime par conséquent sur la loyauté due à l'organisation ou à l'institution. Il reconnaît toutefois que la confiance du public envers les gouvernements ne peut être rebâtie sans améliorer l'imputabilité et la transparence, et que les mécanismes de divulgation peuvent contribuer à cet objectif.

Les critiques globales adressées aux réformes éthiques gouvernementales (citées par Stark et par Rosenson, entre autres) peuvent s'appliquer aux lignes d'alertes

3 When conforming with the rules is not enough, en ligne : <http://www.transparency.ca/Reports/Press/TI-P11.htm/>

éthiques : elles réduisent la confiance dans les élus plutôt que de l'améliorer, elles créent un climat de méfiance nuisible au recrutement des bons candidats, à la coopération des acteurs et à bien des actions qui seraient par ailleurs d'intérêt public.

Ces problèmes peuvent toutefois être atténués, sinon résolus, par des conditions plus exigeantes d'implantation des lignes d'alerte et de traitement des signalements. La ligne d'alerte éthique serait donc franchement contre-indiquée seulement si une municipalité n'a pas les moyens de la loger dans une infrastructure éthique adéquate, ou qu'elle ne veut pas le faire pour d'autres raisons.

L'évaluation d'une ligne déjà implantée

Bien qu'il soit très difficile d'évaluer statistiquement l'efficacité des lignes éthiques, il demeure possible de mesurer indirectement l'impact local actuel ou probable de son implantation. Deux aspects critiques peuvent être ainsi mesurés : la volonté des employés et du public d'utiliser un tel service, la rapidité et l'impartialité avec lesquelles les cas rapportés sont traités.

Deux instruments sont recommandés par les experts pour évaluer l'impact des lignes d'alerte projetées ou déjà implantées : les sondages sur la culture organisationnelle et l'analyse des parties prenantes (OECD 2005 p. 108-109).

Les sondages sur la culture éthique des organisations publiques sont présentés comme des mesures indirectes mais fiables de l'efficacité des programmes éthiques en général et des lignes éthiques en particulier. De tels sondages – celui de l'Ethics Resource Center, par exemple – s'adressent en fait aux utilisateurs de la ligne et à ceux qui, parmi eux, pourraient faire l'objet d'une dénonciation. Réalisés à intervalles réguliers, ces sondages permettent de mesurer l'évolution des attitudes et valeurs, d'évaluer l'influence des leaders, pairs et superviseurs, de vérifier si les répondants sont témoins ou commettent eux-mêmes des infractions et de mesurer la volonté de rapporter les infractions.

L'analyse de la situation des parties prenantes (*stakeholder analysis*) constitue aussi une méthode valable. Les parties prenantes sont les utilisateurs et administrateurs de la ligne, les personnes visées par les signalements ainsi que les cadres et gestionnaires ayant un rôle à jouer dans le traitement, le suivi et la résolution des plaintes. L'analyse est possible quand l'enquête et les suites données aux cas signalés sont adéquatement documentées. Quand on met en relation les attitudes, perceptions et contraintes des diverses parties prenantes, on peut plus aisément découvrir ce qui ne fonctionne pas bien dans le service de ligne éthique et prendre des mesures correctives.

La combinaison des deux méthodes peut permettre des recoupements : le sondage peut par exemple révéler que dans une entité administrative encore vierge de tout signalement, les employés sont souvent témoins d'infractions. Il faut alors tenter de comprendre pourquoi (en poussant plus loin l'analyse des parties prenantes).

La plupart des évaluations de lignes éthiques municipales citées dans cette recherche font appel à des versions plus ou moins élaborées de l'une ou l'autre de ces méthodes.

Sources

THE CONFERENCE BOARD (2006) *Universal conduct, an ethics and compliance benchmarking survey*, Research report R-1393-06-RR, PDF, 30 p.

DYE, K. M. (2007) Corruption and fraud detection by public sector auditors, *EDPACS, The EDP Audit, Control and Security Newsletter*, 36 (5-6), p. 6-15.

ETHICS RESOURCE CENTER (2007), National government ethics survey, An inside view of public sector ethics, Fifth of a longitudinal study of U.S. workplaces, PDF, 60 p.

FERNANDO, S. (2007) Ethics and good urban governance in Toronto : The Bellamy report and integrity in public service, *Canadian Public Administration*, 50 (3), p. 437-448

JOHNSON, V. R. (2005) Ethics in government at the local level, *Seton Hall Law Review*, 36, p. 715-779.

KAPTEIN, M. (2002) Guidelines for the development of an ethics safety net, *Journal of Business Ethics*, 41, p. 217-234.

MANSKE, M. W., FREDERICKSON, H. G. (2004), Building a strong local government ethics program, *ICMA Public Management Magazine*, 86 (5), consulté en ligne : <http://icma.org/pm/8605/>

MENZEL, D. C. (2009) Strengthening ethical governance in local government, *ICMA Public Management Magazine*, 90 (9), consulté en ligne [<http://icma.org/pm/9009/>] le 13 janvier 2010.

OECD (2005), *Public Sector Integrity, A Framework for Assessment*, 360 p.

ROSENSON, B. A. (2005) *The Shadowland of Conduct, Ethics and State Politics*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 256 p.

STARK. A. (2000) *Conflict of Interest in American Public Life*, Cambridge (Massachusetts) and London (England), Harvard University Press, 331 p.

THOMAS, P. (2005) Debating a whistle-blower protection act for employees of the Government of Canada, *Canadian Public Administration*, 48 (2), p. 147-184.

TYLER, T., DIENHART. J., THOMAS, T. (2008) The ethical commitment to compliance : building value-based culture, *California Management Review*, 50 (2), p. 31-52.

WEAVER, G. R, TREVINO, L. K. (1999) Compliance and values oriented ethics programs : Influences on employees' attitudes and behaviors, *Business Ethics Quarterly*, 9 (2), p. 315-335.

WEST, J. P., BERMAN, E. M. (2003) Audit committees and accountability in local government : A national survey, *International Journal of Public Administration*, 26 (4), p. 329-362.

LES LIGNES D'ALERTE ÉTHIQUE DE QUELQUES VILLES CANADIENNES

Toronto (2 503 281 h.)⁴

La « Fraud & Waste Hotline »

Depuis 2002, Toronto a une ligne d'alerte qui s'inscrit dans sa politique de prévention des fraudes et du gaspillage. La ligne est placée sous la responsabilité du vérificateur général. Voici comment la politique et la ligne sont décrites sur la page du vérificateur.

Financial accountability is a top priority for the City of Toronto. The City's [Fraud Prevention Policy](#) formalizes the expectations of personal honesty and integrity required of City officials and employees. In addition, a Fraud & Waste Hotline operated by the Auditor General's Office is available to enhance awareness regarding the prevention and detection of any fraudulent or irregular activity. City employees, the general public and anyone doing business with the City can report suspected wrongdoing involving municipal resources, waste or contracts [...].

All contacts will be handled in confidence in accordance with the City's [privacy statement](#) and policies.

La *Fraud and Waste Policy* garantit la protection des divulgateurs.

À Toronto, les conflits d'intérêts et autres questions éthiques relèvent du commissaire à l'intégrité. Celui-ci n'a pas de ligne d'alerte et ne participe au processus informel de plainte que si les deux parties y consentent ; le processus formel de plainte exige un affidavit. Quant aux plaintes des citoyens sur la qualité et l'équité administrative des services, elles doivent être adressées « en dernier recours » à l'ombudsman de la ville. Ce dernier accepte les plaintes par téléphone et par courriel mais il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une ligne d'alerte.

Le mandat du vérificateur général

Sur le site officiel de Toronto, le mandat du vérificateur est décrit comme suit :

1. To conduct, or cause to be conducted on behalf of City Council, audit projects identified by the Auditor General in the areas of compliance, financial (excluding attest), program or value-for-money, information technology infrastructure, environment, and sustainability; and other audits as appropriate;
2. To undertake forensic investigations including suspected fraudulent activities;

⁴ La région métropolitaine de Toronto compte 5 113 149 habitants. Source : *Statistiques Canada, Profil des communautés en 2006* :

<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F/>

3. To oversee the work of external auditor(s) performing financial statement/attest audits;
4. To examine problems and carry out special assignments identified by the Auditor General, or approved by 2/3 majority resolution of Council;
5. To provide assurance that the information technology infrastructure contains adequate controls and security by ensuring the existence of such controls in existing systems, assessing overall computer security including business continuity (emergency) planning;
6. To coordinate audit activities with internal auditors and any contracted work to ensure efficient and effective use of audit resources;
7. To manage the Fraud and Waste Hotline Program; refer issues to departmental management and the Internal Audit Division as appropriate.

Le vérificateur a accès à tout document et registre de la ville utile à son travail. Le personnel des organisations visées par une vérification a le devoir de collaborer et de ne pas faire obstruction aux activités de vérification.

Les suites données aux signalements

Le vérificateur général reçoit les plaintes et, selon ce qui est le plus approprié, les réfère aux directions concernées ou au service de vérification interne. Le mandat de l'Internal Audit Division est défini comme suit :

An Internal Audit group, reporting to the City Manager, provides risk and business consulting services to senior management and provides independent and objective assurance that the systems for which management is responsible function properly, providing service to departments and undertaking enterprise-wide projects.

Outre les suites administratives de ce type, les rapports annuels du vérificateur général sur cette ligne d'alerte indiquent qu'une proportion variable de cas est référée à des « outsiders agencies » (par exemple : services sociaux municipaux, agences relevant du provincial et du fédéral).

L'évaluation de la performance

L'implantation de la ligne d'alerte éthique de Toronto s'est faite par étapes. En décembre 2001, l'Audit Committee a demandé au vérificateur un rapport sur la possibilité d'implanter une ligne d'alerte éthique. Il y avait eu en 2000 un rapport préliminaire sur ce qui se faisait dans d'autres villes. En janvier 2002, le vérificateur a formellement recommandé à l'Audit Committee de Toronto la mise en place de la Fraud & Waste Hotline, à titre de projet pilote pour six mois. Le Conseil de ville a approuvé le projet en février 2002. En novembre 2002, le vérificateur a déposé un rapport sur le

projet et recommandé que la ligne d'alerte devienne un programme permanent. Il décrit alors ainsi les bénéfices du programme :

Calls received and the action taken resulted in investigations which confirmed in at least one case (to date not all investigations commenced have been completed) that a fraud had occurred. The fraud in this case would have likely continued had it not been communicated to Audit Services. Action taken by senior management in response to this case resulted in dollar savings to the City and has strengthened controls of City operations, to minimize the risk of future abuses and losses. The existence of a fraud/waste hotline has also enhanced City staff's awareness of potential frauds or other irregular activity and their responsibility to report and prevent it. (p. 5)

Depuis 2002, le bureau du vérificateur général dépose annuellement un rapport sur la ligne d'alerte devant l'Audit Committee.

- En 2003, sur 200 plaintes reçues dans le programme de dénonciation, 137 l'ont été par téléphone, 53 par lettres et 10 d'autres sources. 66 de ces plaintes n'ont entraîné aucune action, 114 ont été référées aux directions concernées pour vérification, 8 ont fait l'objet d'une enquête et 10 ont été référées à des agences extérieures (incluant le provincial et le fédéral).
- En 2004 et 2005, il y a eu respectivement 346 et 577 plaintes. Selon l'année, entre 35 et 43 % n'ont donné lieu à aucune action, des pourcentages analogues ont été référées aux directions concernées, il y a eu enquête dans 17 % des cas. De 4 à 5 % des plaintes ont été référées à des agences extérieures.
- En 2008, on a atteint un total de 619 plaintes, les pourcentages quant au type de suites restent en gros les mêmes.

Le 8^e rapport annuel, qui porte sur l'année 2008, est le plus étoffé. Il contient un bon résumé des avantages et limites du programme ainsi que des tableaux rétrospectifs. (voir le PDF)

Certaines recommandations du vérificateur donnent à penser que les cadres de la ville ne sont pas aussi vigilants ou coopératifs qu'on pourrait l'espérer. Ainsi, en février 2008, il recommande que « the City Manager be directed to ensure that all management staff are aware of their reporting responsibilities under the Fraud Prevention Policy. Such responsibilities include the reporting of allegations pertaining to fraud and wrongdoing to the Auditor General's Office on a timely basis. »

Sources

Site officiel de la ville de Toronto, pages concernant le Vérificateur général :
<http://www.toronto.ca/audit/index.htm/>

Fraud and Waste Policy de Toronto, consultée en ligne :
http://www.toronto.ca/audit/fraud_policy.pdf

Rapports 2001, 2002, 2003, 2004, 2007 et 2008 du vérificateur général sur la Fraud & Waste Hotline, consultés en ligne : <http://www.toronto.ca/audit/reports2009.htm/>

Ottawa (812 129 h.)⁵

La ligne directe de fraude et d'abus

La ligne est sous la responsabilité du bureau du vérificateur général. Elle est décrite comme suit sur la page web du vérificateur :

[L]e Conseil municipal a présenté et approuvé en juillet 2005 une politique relative à la fraude qui comprend la mise en place d'une ligne directe de fraude et d'abus. Cette initiative illustre les efforts proactifs de la Ville pour assurer et démontrer son engagement en matière de responsabilisation, de transparence, de responsabilité et de pratiques de gestion éthiques et saines.

Dans le cadre des politiques de la Ville, les employés de la Ville doivent signaler tous les cas présumés ou constatés de fraude ou d'abus au vérificateur général par le biais d'une ligne directe de fraude et d'abus anonyme et confidentiel. En février 2009, le Conseil municipal a demandé l'extension de la Ligne directe de fraude et d'abus afin d'en fournir l'accès aux membres du public.

La ligne directe de fraude et d'abus est un service anonyme et confidentiel qui vous permet de rapporter des incidents 24 h sur 24, 7 jours sur 7. Cette ligne est gérée indépendamment par un tiers et accessible par téléphone ou par Internet. Le vérificateur général examinera chaque cas signalé et ouvrira une enquête s'il y a lieu. [...]

Le programme relève de la *Politique municipale sur la fraude et autres irrégularités similaires* (adoptée en 2005), laquelle garantit que les employés divulgateurs seront protégés. Les employés peuvent signaler une fraude à leur superviseur ou au vérificateur général ; tout superviseur qui est informé d'une fraude doit la rapporter au vérificateur général.

Un dépliant consultable en ligne précise comment s'y prendre et donne des exemples de situations qui doivent être signalées.

Le mandat du vérificateur général

Le site officiel de la ville décrit comme suit le mandat du vérificateur :

Le vérificateur général est indépendant de l'administration de la Ville, et il relève du Conseil municipal. [Il] est chargé de réaliser la vérification des finances (à l'exception de l'attestation des états financiers de la Ville), de l'observation et du rendement de l'ensemble des programmes, des activités et des fonctions de tous les services, agences, conseils, commissions et sociétés de la Ville ainsi que des bureaux du maire et des membres du Conseil municipal.

⁵ La région métropolitaine compte 1 130 761 habitants.

Source : <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92591/index.cfm?Lang=F/>

Le vérificateur général assume également la responsabilité de la [Ligne directe de fraude et d'abus](#), qui peut être utilisée par les employés de la Ville et les membres du public.

Le vérificateur général fait un rapport annuel au Conseil municipal sur les activités de cette ligne directe.

Les suites données aux signalements

- Les cas signalés peuvent être référés à la direction concernée ; ils peuvent aussi faire l'objet d'une enquête ou d'une vérification officielle par le bureau du vérificateur général. Pour les années 2005, 2006 et 2007, il y a eu 68 enquêtes.
- Il y a eu à Ottawa 373 signalements en trois ans : 48 en 2005, 135 en 2006, 190 en 2007.

L'évaluation de la performance

Le programme a été mis en place en 2005 pour trois ans, sur une base expérimentale, après quoi il devait être évalué. Le vérificateur général a procédé à cette évaluation en 2008 (voir le PDF).

Un sondage a été adressé à tous les employés et aux membres du conseil. Trois questions ont été posées : 1/ connaissez-vous l'existence de la ligne directe ? 2/ Envisageriez-vous de l'utiliser ? 3/ Pensez-vous qu'il est important d'avoir une telle ligne ? Les répondants pouvaient ajouter des commentaires. Le taux de réponse a été de 15 %. 91 % des répondants connaissaient la ligne, 60 % envisageaient de l'utiliser et 60 % la jugeaient importante. Parmi les commentaires reçus, 24 % jugeaient que la ligne mobilisait trop de ressources pour régler des problèmes mineurs et 20 % trouvaient qu'elle avait une connotation négative (accusations malveillantes ou infondées, image de la ville).

La haute direction de la ville a pour sa part évalué positivement la ligne directe mais estimé qu'elle exigeait trop de temps et de ressources (le processus de traitement des signalements doit être simplifié).

Le rapport rappelle que la ligne directe contribue à la culture éthique de l'organisation municipale et qu'elle a permis de recueillir des signalements concernant des sommes importantes. Il conclut que les résultats du programme sont encourageants. Il recommande que le programme de ligne directe devienne permanent et soit rendu accessible aux membres du public. Le conseil de ville a entériné ces deux recommandations en 2009.

Sources

Site officiel de la ville d'Ottawa, page du vérificateur général :

www.ottawa.ca/city_hall/mayor_council/auditor_general/index_fr.html

Bureau du vérificateur général (2008) *Évaluation de la ligne directe de fraude et d'abus*, Ottawa, ville d'Ottawa, 14 pages, consulté en ligne :

<http://www.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2009/02-25/ACS2009%20OAG%20BVG%202.htm/>

Montréal (1 620 693 h.)⁶

« La ligne éthique du vérificateur général »

Le Conseil de ville de Montréal a adopté en assemblée ordinaire, le 27 avril 2009, un ensemble de mesures éthiques dont l'implantation de la Ligne éthique recommandée par le vérificateur général. C'est aussi à cette réunion qu'on a adopté un code transitoire sur l'éthique de élus et mandaté la présidence du conseil pour que soient priorisés les travaux sur l'éthique des élus. Le lancement de la Ligne éthique s'est fait à l'automne 2009.

La ligne est décrite comme suit sur la page web du vérificateur :

La Ville de Montréal se doit de préserver la confiance du public et de son personnel en maintenant les plus hauts standards d'honnêteté, de transparence et d'impartialité au sein de son administration. Ces principes figurent d'ailleurs dans son *Guide de conduite*. Pour appuyer ces principes, j'ai mis sur pied, à titre de vérificateur général, une ligne éthique. Cette ligne éthique anonyme et confidentielle permet, notamment aux employés et fournisseurs, de signaler tout acte répréhensible en lien avec la gestion des affaires de la Ville, ou en violation du *Guide de conduite*.

Le document décrivant le processus d'utilisation de la ligne est plus précis : la ligne doit permettre à « l'ensemble des employés, des élus, des membres du personnel de cabinet et des fournisseurs actuels ou potentiels de la Ville, de lui signaler tout acte répréhensible appréhendé ou commis par une personne ou un groupe de personnes dans sa relation avec la Ville, une société paramunicipale ou une autre personne morale mentionnée ci-après ».

La ligne éthique est gérée par un tiers indépendant : Clearview⁷, qui agit comme mandataire du vérificateur général.

Un dépliant consultable en ligne précise : 1/ comment procéder au signalement (téléphone ou courriel) ; 2/ quelles situations doivent être signalées ; 3/ quels renseignements donner ; 4/ comment l'anonymat est protégé (le vérificateur s'engage à protéger des représailles les divulgateurs qui veulent s'identifier) ; 5/ quelles suites seront données au signalement.

Le processus régissant l'utilisation de la ligne éthique est décrit dans un texte de 5 pages qui peut lui aussi être consulté en ligne à partir de la page de la ligne éthique.

⁶ La région métropolitaine compte 3 635 571 habitants. Source :

<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F>

⁷ « ClearView Connects^{MC} est une entreprise canadienne qui offre un service d'écoute téléphonique confidentiel et un système de dénonciation par Internet anonyme dans le but de surveiller la mauvaise conduite et améliorer la transparence financière au sein des entreprises. »

Source : <http://www.clearviewpartners.com/index.php/>

Le mandat du vérificateur général

Le texte intitulé *Processus d'utilisation de la ligne éthique du vérificateur général de Montréal* justifie la mise en place de cette ligne en invoquant les fonctions et pouvoirs conférés au vérificateur à l'article 107 de la Loi sur les cités et ville.

Trois paragraphes de cet article paraissent particulièrement pertinents :

- 107.6 : Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.
- 107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.
- 107.10 : Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Le texte ne mentionne aucune politique municipale et aucune décision des élus Il rappelle « la reconnaissance par la Ville de Montréal » de trois grands principes : 1/ les opérations doivent se conformer aux normes éthiques les plus élevées ; 2/ les employés sont encouragés à signaler les infractions ; 3/ un signalement fait de bonne foi ne doit pas entraîner de représailles.

Dans les trois sources citées (site, dépliant, processus), la Ligne éthique de Montréal est présentée hors de toute référence à une décision des élus ou à une quelconque politique municipale. Dans les autres villes canadiennes étudiées, (Toronto, Ottawa, Edmonton, Windsor) un lien explicite est fait avec les décisions des élus.

Les suites données aux signalements

Selon le dépliant, le mandataire produit un rapport électronique de chaque signalement. Ce rapport est examiné par le bureau du vérificateur qui décide des suites à donner et « veille à ce que les actions appropriées soient prises par les autorités concernées ». Le divulgateur peut vérifier le cheminement de son signalement à l'aide d'un code d'utilisateur et d'un mot de passe qui lui sont donnés au moment du signalement. Les suites décrites dans le *Processus d'utilisation* concernent plus spécifiquement le traitement des plaintes.

- Le vérificateur peut refuser de donner suite à un signalement qui ne répond pas à des standards minimaux de pertinence et de preuve.

- Dans certains cas, pour effectuer un suivi adéquat du signalement, le vérificateur devra communiquer avec l'instance appropriée de l'unité d'affaires concernée pour participer à l'enquête et remédier au problème. Cette instance fera ensuite rapport au vérificateur pour lui faire part de son évaluation de la situation, des actions prises et des résultats obtenus. Le vérificateur général pourra alors conclure sur le sujet ou décider de poursuivre lui-même l'enquête s'il le juge approprié.
- Selon qu'il s'agit de cas impliquant les élus ou les relations avec les citoyens, l'information pourra être transférée à l'instance concernée, notamment le maire ou l'ombudsman.
- Dans d'autres cas, toujours selon de la nature du signalement (par exemple, dans des cas de fraudes ou d'irrégularités alléguées), le vérificateur général a toute la latitude d'engager des experts externes ou de recourir aux services d'intervenants internes dont notamment le Service du capital humain.
- Une fois le suivi complété, le vérificateur général pourra noter le statut de l'examen des rapports directement sur l'application Internet de la ligne de manière à informer l'utilisateur.

L'évaluation de la performance

L'implantation de la Ligne éthique a été approuvée par le conseil de ville de Montréal lors de la séance ordinaire du 10 décembre 2008.

Des rapports périodiques sur les activités de la ligne doivent être fournis, par le vérificateur général, au conseil de ville et conseils d'arrondissements. La fréquence de ces rapports n'est pas mentionnée. Le Processus d'utilisation de la ligne éthique lui-même « sera révisé au besoin par le vérificateur général, après consultation, si nécessaire, auprès de la Direction du contentieux et/ou du directeur général de la Ville ». (p. 5)

L'implantation étant très récente, aucune évaluation officielle du rendement n'est encore disponible sur le site.

Sources

Site officiel du vérificateur général de la ville de Montréal, page de la Ligne éthique.

Vérificateur général de Montréal, *Dépliant sur la ligne éthique*, consulté en ligne : https://servicesenligne2.ville.montreal.qc.ca:443/sel/publications/htdocs/porteaccesspublication_Fr/porteaccesspublication.jsp?systemName=55109628/

Vérificateur général de Montréal, *Processus d'utilisation de la ligne éthique du vérificateur général de Montréal*, consulté en ligne : https://servicesenligne2.ville.montreal.qc.ca/sel/publications/htdocs/porteaccesspublication_Fr/porteaccesspublication.jsp?systemName=55109670

Conseil municipal de Montréal, *Procès-verbal de l'assemblée ordinaire du conseil municipal du 27 avril 2009*, consulté en ligne :
http://ville.montreal.qc.ca/documents/Adi_Public/CM/CM_PV_ORDI_2009-04-27_19h00_FR.pdf

Edmonton (730 372 h.)⁸

La « Fraud and Misconduct Hotline »

La Fraud and Misconduct Hotline d'Edmonton a été implantée en janvier 2007. Elle s'adresse aux employés seulement et n'est que l'un des canaux de signalement mentionnés dans la politique anti-fraude. Selon le rapport déposé en 2006 par le vérificateur, l'anonymat constituait le principal avantage de la ligne. Les mécanismes existants de signalement étaient jugés satisfaisants mais on pense qu'avec une ligne anonyme, les employés seraient plus enclins à signaler les infractions.

La ligne est gérée par un tiers indépendant mandaté par la ville. La page web du vérificateur décrit la ligne très sommairement mais fournit des liens avec les règlements et politiques municipales :

On June 20, 2006, City Council approved [Policy C522](#), *Fraud and Misconduct – Reporting, Investigation and Whistleblower Protection*. This Policy sets out [guidelines and responsibilities](#) on reporting and investigating alleged fraud and misconduct. It also provides increased protection to employees who report allegations in good faith or participate in investigations, proceedings and hearings.

Le mandat du vérificateur général

Selon le règlement municipal 12424 (adopté en 2006) qui établit sa fonction, le vérificateur a deux rôles distincts : celui d'un agent de changement et d'un gardien.

- Il est responsable de l'audit interne pour tous les programmes et agences de la ville, ce qui inclut l'évaluation des processus de contrôle et de gouvernance ainsi que la coordination des enquêtes dans les affaires de fraude. Il doit coordonner ses activités avec celle du vérificateur externe et coopérer avec lui.
- De plus, il coopère avec le directeur général de la ville pour développer une politique anti-fraude et un code de conduite.
- Il est aussi responsable de l'implantation de la Fraud and Misconduct Hotline.

Le règlement municipal créant le poste de vérificateur général précise que son bureau constitue une entité distincte de l'administration de la ville mais traite assez longuement de sa nécessaire collaboration avec cette administration.

⁸ La région métropolitaine d'Edmonton compte 1 034 945 habitants.

Source : <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F/>

Les suites données aux signalements

Les suites données aux signalements anonymes sont les mêmes que pour les signalements faits par d'autres canaux. Quand le vérificateur (via la ligne) ou le directeur général (via d'autres canaux) sont informés d'une possible fraude, ils communiquent entre eux et mettent sur pied une équipe d'enquête. Celle-ci travaille sous la coordination du vérificateur, qui s'assure cependant de consulter toutes les directions ou services concernés. Si l'enquête révèle des faiblesses dans les mécanismes de contrôle de la ville, le vérificateur doit veiller à ce qu'elles soient corrigées.

Quand l'enquête conclut à une conduite inappropriée qui n'est ni une fraude, ni une faute disciplinaire (*misconduct*), les conclusions sont transmises à la direction concernée qui doit prendre les mesures administratives appropriées. Quand l'enquête conclut à une fraude ou à une faute de discipline, l'employé mis en cause est informé par écrit et dispose de 7 jours pour s'expliquer. Si les conclusions sont maintenues, les affaires de fraude et autres violations de la loi sont transmises à la police d'Edmonton ou à l'agence gouvernementale concernée. La politique ne précise pas les suites en cas de faute disciplinaire mais il est certain que les règles contractuelles et la politique de gestion des ressources humaines y pourvoient.

La même politique spécifie les modalités de protections des divulgateurs.

L'évaluation de la performance

Le rapport annuel déposé par le vérificateur général à l'Audit Committee inclut un rapport sur les activités de la Fraud and Misconduct Hotline.

En 2008, 29 signalements ont été faits via la Fraud and Misconduct Hotline sur un total de 33 signalements. 31 dossiers ont été traités et fermés au cours de l'année, 2 étaient encore sous enquête au moment du dépôt du rapport. Les deux motifs les plus fréquents ont été les manquements à l'éthique / conflits d'intérêts (10 signalements) et les infractions aux lois / règlements / politiques / procédures (11 signalements). Certaines enquêtes n'ont pas débouché parce que les divulgateurs ne donnaient pas assez d'information mais ont néanmoins suggéré au vérificateur des améliorations pour ses futurs designs d'audit.

Sur les 33 signalements reçus en 2008, 9 n'ont reçu aucune suite, 3 fournissent des pistes pour les futurs designs d'audit, 7 ont été référés au directeur général parce qu'ils concernaient les relations de travail, 7 ont été traités par le bureau du vérificateur général et 7 ont été traités par les unités administratives concernées.

Sources

Site officiel de la ville d'Edmonton, page du vérificateur :

http://www.edmonton.ca/city_government/city_organization/city-auditor.aspx

Office of the City Auditor (2006) Hotline Evaluation Leading Practice Review, Edmonton, City of Edmonton, consulté en ligne :

http://www.edmonton.ca/city_government/documents/CityGov/05166_Hotline_Evaluation.pdf#xml=http://search1.edmonton.ca/texis/ThunderstoneSearchService/pdfhi.txt?query=hotline&pr=www.edmonton.ca&prox=page&rorder=750&rprox=250&rdfreq=0&rwfreq=0&rlead=750&rdepth=0&sufs=1&order=r&cq=&id=4af005bf17/

Office of the City Auditor (2007) Hotline Activiy Report, January to March 2007, consulté en ligne :

http://www.edmonton.ca/city_government/documents/CityGov/07211_Hotline_Activity_Report_Jan_to_March_2007.pdf#xml=http://search1.edmonton.ca/texis/ThunderstoneSearchService/pdfhi.txt?query=hotline&pr=www.edmonton.ca&prox=page&rorder=750&rprox=250&rdfreq=0&rwfreq=0&rlead=750&rdepth=0&sufs=1&order=r&cq=&id=4af005ea17/

City of Edmonton, City Policy C522, consultée en ligne :

http://www.edmonton.ca/city_government/policies_directives/policies-by-number.aspx/

Office of the City Auditor, 2008 Annual Report, consulté en ligne :

http://www.edmonton.ca/city_government/documents/2008OCAAnnual_Report_Mar24_Final.pdf/

Windsor (216 473 h.)⁹

La « Concerned Citizen / Concerned Employee Hotline »

Lancée en 2004, la ligne directe est ouverte aux employés et aux citoyens qui veulent signaler une fraude ou tout autre infraction de manière confidentielle et anonyme. Les divulgateurs sont protégés des représailles par Le *Freedom of Information and Protection Act* de l'Ontario et par une politique de la ville intitulée *Concerned Employee Policy*.

La ligne est sous la responsabilité du vérificateur général de la ville. Je n'ai pu trouver ni la page web du vérificateur général, ni un site externe qui lui serait officiellement consacré. La page qui présente cette ligne est toutefois accessible à partir de plusieurs autres pages du site officiel de Windsor : la page « contact us », la page sur la responsabilité et la transparence municipale, la page sur le comité permanent d'audit...

Le mandat du vérificateur général

Le vérificateur de Windsor est indépendant de l'administration municipale ; il répond directement au comité permanent d'audit et au conseil de ville.

Sa mission est d'aider le conseil de ville et l'administration municipale à s'acquitter de leurs responsabilités légales, à améliorer la performance des programmes et des services et à garantir l'imputabilité du gouvernement municipal devant les contribuables. Le comité d'audit joue un rôle de soutien. La charte de ce comité indique explicitement que la responsabilité première des contrôles financiers, de l'obéissance aux lois et des questions éthiques demeure entre les mains de la haute direction (*senior management*) de la ville.

Les suites données aux signalements

Le vérificateur décide s'il y a lieu de faire enquête et si la présence d'un vérificateur externe est nécessaire. Si l'enquête conclut qu'il y a fraude, ses résultats ainsi que les recommandations du vérificateur sont transmis au comité d'audit. Dans tous les cas, les résultats de la plainte sont communiqués au plaignant.

L'évaluation de la performance

Il y a eu au moins deux rapports d'évaluation sur cette ligne – ils sont mentionnés dans les procès verbaux du comité d'audit mais je n'ai pas pu y avoir accès par l'outil de recherche.

⁹ La région métropolitaine compte 323 342 habitants. Source : <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F/>

Sources

Site officiel de la ville de Windsor, page web de la ligne :
<http://www.citywindsor.ca/000877.asp/>

The Corporation of the City of Windsor, *Internal Auditor Charter*, consulté en ligne :
<http://www.citywindsor.ca/DisplayAttach.asp?AttachID=11331/>

The Corporation of the City of Windsor, *Audit Committee Charter*, consulté en ligne :
<http://www.citywindsor.ca/DisplayAttach.asp?AttachID=11330/>

DEUX VILLES AMÉRICAINES : JACKSONVILLE ET ATLANTA

Jacksonville, Floride (807 815 h.)¹⁰

L'« Ethics Hotline »

La Constitution de Floride exige qu'un code d'éthique ayant force légale régle les conflits d'intérêts des employés de l'État et des titulaires de charges publiques¹¹ de tous les niveaux de gouvernements. Les municipalités peuvent adopter leur propre version de ce code et mettre en place un mécanisme pour l'appliquer, à défaut de quoi c'est la Commission éthique de l'État qui assure ce rôle.

Jacksonville a adopté en 1999 un règlement municipal sur le code d'éthique. Le code s'applique aux élus, aux cadres et aux employés de la ville. À l'instar de son modèle, le code de l'État, il couvre un large éventail de problèmes (conflits d'intérêts, gratification, lobbying, etc.) et précise ses mécanismes d'application, lesquels incluent la commission municipale de l'éthique et les fonctions du responsable municipal de l'éthique. L'Ethics Hotline fait partie des moyens que la Commission de l'éthique peut mettre en place. L'article 602.1102 du code précise que l'implantation et la gestion de l'Ethics Hotline fait partie des tâches du responsable de l'éthique, en collaboration avec l'avocat-conseil et l'inspecteur général (mandaté par le maire pour enquêter sur les plaintes).

Comme les signalements concernant des autorités indépendantes (agences, etc.) doivent être référés au vérificateur de la ville, l'Ethics Hotline fait donc intervenir cinq acteurs principaux qui doivent coordonner leur action¹² : le responsable de l'éthique, l'avocat-conseil, l'inspecteur général, le vérificateur et la commission de l'éthique.

Selon le plus récent rapport de la responsable municipale de l'éthique, L'Ethics Hotline vise la prévention, le dépistage et le traitement des cas d'infraction à l'esprit et à la lettre des lois éthiques de l'État et de la ville ;

- Elle est ouverte au public comme aux employés.
- Les appels arrivent au bureau du responsable de l'éthique, qui coordonne leur traitement en vue de recommandations à la commission éthique municipale ;
- Plus de 1000 employés de la ville ont reçu une formation éthique en lien avec l'Ethics Hotline.
- Un programme d'information de tous les fournisseurs sur cette ligne est en cours d'implantation.

¹⁰ Il s'agit de la population en 2008. Source : U. S. Census Bureau : <http://www.census.gov/>

¹¹ Sauf les juges, qui sont régis par une autre loi.

¹² Tous les documents officiels de Jacksonville distinguent clairement l'éthique (valeurs, vertus, principes moraux très généraux) de la loi et de la conformité.

On trouve sur la page web du Bureau de l'éthique un lien menant à la page de l'Ethics Hotline, mais aussi des rapports consultables en ligne sur une vingtaine de cas signalés et un large éventail d'information et de ressources éthiques.

Les mandats liés à l'Ethics Hotline

Le mandat du responsable de l'éthique

Il y a à Jacksonville un responsable municipal de l'éthique (*city ethics officer*) et des chargés de dossiers éthiques (*ethics officers*) dans les divers services de la ville. La page web du responsable municipale de l'éthique définit sa mission comme suit :

The mission of the city Ethics Officer is to encourage each of the officers and employees of the city to act ethically in all actions. This mission requires that the city Ethics Officer not only encourage compliance with various laws, but, more importantly, encourage each employee and officer to adhere to the highest standards of ethical behavior as set forth in aspirational goals of our city Ethics Code.

Le mandat du responsable de l'éthique inclut entre autres: 1/ le développement de programmes, politiques et stratégies reliées aux problèmes éthiques ; 2/ le développement de programmes de formation et d'éducation en collaboration avec le conseiller juridique (general counsel) et la Commission éthique de la ville ; 3/ des conseils et avis aux cadres supérieurs et aux chargés de dossiers éthiques des divers services et agences de la ville; 4/ la tenue d'un registre de tout rapport ou signalement lié au contenu du code d'éthique ; 5/ la révision périodique du code et des lois ou règlements pertinents ; 6/ la coordination des activités de la ligne éthique et des recommandations à la Commission de l'éthique

Le maire et le président du conseil ont le devoir de s'assurer que le responsable municipal de l'éthique et l'inspecteur général ont accès à toute l'information dont ils ont besoin.

La commission municipale de l'éthique

Selon le règlement municipal qui la constitue, cette commission est formée de neuf simples citoyens (ni élus, ni cadres ou employés de la ville, ni juges municipaux) nommés pour deux ans. Six membres sont nommés par des instances officielles (conseil de ville, maire, commission scolaire, etc.), trois sont élus par vote majoritaire des membres de la commission.

Les responsabilités de la commission incluent diverses actions susceptibles de favoriser l'amélioration de l'éthique municipale. Elle a des pouvoirs d'enquête et rend des avis qui, à moins d'être amendés ou révoqués, lient ceux qui les ont demandés.

L'inspecteur général et l'avocat conseil

Le premier est mandaté par le maire pour enquêter sur tout signalement de fraude ou d'inconduite. Aucune mention n'est faite de sa fonction dans le règlement sur

l'éthique et son indépendance semble problématique. Le second intervient à titre conseil dans le traitement des signalements qui ont ou peuvent avoir des implications légales.

Le vérificateur

Le règlement municipal précise que le vérificateur de la ville a le devoir de signaler au responsable de l'éthique toute information qu'il obtient sur un possible manquement au code d'éthique municipal. Le responsable de l'éthique doit en outre lui transmettre toute plainte qui relève de sa juridiction – laquelle inclut la vérification des comptes et de la conformité légale dans l'organisation municipale et dans les agences qui lui sont affiliées, la vérification administrative et toute recherche qu'un membre du conseil ou le comité permanent sur les finances et l'administration pourrait lui confier. Le vérificateur de la ville doit aussi assister le vérificateur externe (*independant auditor*) dans son travail.

Les suites données aux signalements

La responsable de l'éthique établit de degré de priorité de chaque signalement et fait un rapport d'incident pour chacun. Les cas critiques sont transmis à l'inspecteur général dans un délai de 48 heures, les cas urgents sont transmis dans un délai d'une semaine, etc. Les divulgateurs anonymes reçoivent un code qui leur permet de rappeler pour suivre le traitement de la plainte. L'inspecteur et le responsable de l'éthique traitent les cas conjointement jusqu'à produire un rapport final et des recommandations à la commission de l'éthique. La commission de l'éthique peut alors soit fermer le dossier, soit le transmettre au vérificateur de la ville, soit le diriger vers d'autres instances.

- Tout signalement concernant une autorité indépendante doit être référé au vérificateur de la ville qui, seul, a juridiction pour enquêter sur ces entités.
- Tout signalement concernant un élu est immédiatement examiné par la responsable de l'éthique, l'avocat-conseil et l'inspecteur général, qui établissent un plan d'action, font les vérifications requises et font un rapport à la commission de l'éthique.
- Tout signalement lié aux politiques et procédures du service des ressources humaines (harcèlement, plaintes quant à la performance, etc.) est référé à la direction des ressources humaines, qui doit vérifier les faits et faire rapport à la responsable de l'éthique. Celle-ci reverra les cas avec l'inspecteur général en vue d'un éventuel rapport à la commission de l'éthique.

La responsable de l'éthique envoie un rapport trimestriel sur les activités de la ligne éthique aux instances suivantes : maire, président et membres du conseil, avocat-conseil, directeur des ressources humaines, vérificateur et commission de l'éthique. Tous les rapports sur les signalements individuels sont également transmis à la commission de l'éthique.

L'évaluation de la performance

De 2001 à 2007, il y a eu à Jacksonville deux responsables de l'éthique – l'avocat-conseil de la ville et une citoyenne bénévole, Carla Miller¹³ – chapeautés par un coordonnateur de l'éthique. La ville a ensuite voté un budget pour un poste à mi-temps de responsable de l'éthique et Carla Miller a occupé ce poste. Les documents municipaux officiels n'expliquent pas les raisons du virage mais selon un article du *Folio Weekly Magazine* (cité par CityEthics.org), le virage s'est produit au moment où la municipalité traversait une crise éthique majeure. Presque tous les membres du conseil de ville venaient d'être jugés coupables, par un grand jury de l'État de Floride, d'infraction à la loi des réunions publiques¹⁴, le FBI enquêtait sur des contrats douteux et des allégations de trafic d'influence, le maire lui-même était impliqué dans un scandale. L'établissement d'un poste de responsable de l'éthique était donc politiquement rentable mais, du coup, l'action et les contrôles éthiques sont aussi devenus plus dérangeants pour le conseil de Jacksonville.

D'où la position difficile de la responsable de l'éthique, qui devait dénoncer les infractions à ceux-là mêmes qui les commettaient... Un problème analogue se posait pour l'Ethics Hotline en raison du rôle critique joué dans les enquêtes préliminaires par l'inspecteur général (nommé par le maire) et le vérificateur de la ville. Toujours selon le *Folio Weekly Magazine* cité par CityEthics.org :

Those probes typically examine whether an action followed city protocol or if any laws have been broken, but they rarely examine whether city laws or procedures themselves need to be modified. Broader issues of how contracts are awarded or whether the purchasing code is transparent aren't addressed unless they're specifically taken up by Miller or the Ethics Commission.

Ceci accrédite la thèse (Welscher 2009, Franzese et O'Hern 2009) voulant qu'au niveau municipal, le contrôle de la conformité aux lois est lourdement handicapé par les insuffisances des codes de conduite, le manque de ressources et la trop grande dépendance de l'infrastructure éthique par rapport aux élus et à l'administration. La solution serait que les États adoptent des lois éthiques visant tous les niveaux de gouvernement et centralisent leur application dans des commissions éthiques disposant de pouvoirs et de ressources adéquates, incluant des lignes de signalements. Le contrôle de la conformité aux lois éthiques serait alors, pour l'essentiel, assuré par le palier supérieur de gouvernement, l'infrastructure municipale étant plutôt axée sur la culture éthique. Les auteurs proposent cette solution pour le New Jersey, où la commission

13 Carla Miller, avocat et ancienne procureur pour le fédéral, a co-fondé en 2000 le site CityEthics.org, site sans but lucratif qui centralise l'information sur les lois éthiques et les pratiques éthiques municipales aux États-Unis.

14 Faute de preuves suffisantes, les accusations de violation criminelle aux *Sunshine Laws*, les lois éthiques de l'État, n'ont pas été retenues par le grand jury, qui a cependant trouvé des preuves évidentes de violations techniques et non criminelles de ces lois (Duval County Grand Jury 2008, p. 1.)

éthique de l'État n'a pas juridiction sur les municipalités. Tel n'est pas le cas en Floride mais une municipalité peut, comme Jacksonville, se soustraire à la juridiction de la commission d'État en adoptant ses propres mécanismes d'application.

Le rapport de 2008 sur l'Ethics Hotline est qu'un rapport général d'activité. Le Bureau de l'éthique publie par ailleurs des statistiques sommaires sur les signalements.

- Entre septembre 2007 et avril 2009, l'Ethics Hotline a reçu 227 appels qui ont conduit à l'ouverture de 36 dossiers, dont 21 ont été menés à terme, c'est-à-dire déposés avec recommandations à la Commission municipale de l'éthique.

Sources

Site officiel de la ville de Jacksonville : <http://www.coj.net/default.htm/>

Page du vérificateur de la ville :

<http://www.coj.net/City+Council/Council+Auditor/About+CAO.htm/>

Page du Bureau municipal de l'éthique :

<http://www.coj.net/Departments/Ethics+Office/default.htm/>

Site officiel de la Florida Ethics Commission : <http://www.ethics.state.fl.us/>

CITY OF JACKSONVILLE, ETHICS OFFICE (2008) *Annual Report*, consulté en ligne :

<http://www.coj.net/NR/rdonlyres/ekql6dplxkpeh637jw3sqstm6z72jt7gb6m5mtfmrg6jjobhp2vry4zr3tceyehcyp6hdqgh36m5awwklogr3akyjqc/ANNUAL+REPORT+2008.pdf>

City of Jacksonville, Ethics Office, *Hotline Report* (2009), consulté en ligne :

<http://www.coj.net/NR/rdonlyres/e7ctxymwo3wgywqmdg7fqdd6sjbt6dsdlmbvqgawybjjfwwxl6u6jf5vi4grzhwlsrnnmnmf5ivxb7cc3b6c4simstxh/HOTLINE+CHART+April++09.pdf>

CITY OF JACKSONVILLE, ETHICS OFFICE, Ethics Hotline Administrative Procedure, 11 p., consulté en ligne :

<http://www.coj.net/NR/rdonlyres/ejwflzkq3fj5mlevybsceqklcnbauttfmzqz5juzer5qr2fa6awllzqx5ernjqbwbybpx44hbtkelhrkjin4spam7me7h/HotlineProceduresManual.pdf>

DUVAL COUNTY GRAND JURY (2008), Open Government : Restoring Accountability and Public Confidence in Jacksonville Local Government, Final Report, 55 p., consulté en ligne :

<http://www.coj.net/NR/rdonlyres/enqqstc3usmxohumli3fi3sygrjasiep4uzspuxrvzse5ld3kgcwmxwbzel6cymoqe3xzwv3clevkfnqjhhorgxkh/GrandJurypresentment.pdf>

COOPER EASTMAN, S. (2009) Miller's Crossing, *Folio Weekly Magazine*, 3 février 2009, consulté en ligne sur le site de CityEthics.org :

<http://www.cityethics.org/MillersCrossing/>

FRANZESE, P. A., O'HERN, D. J. (2009) Jersey ethics laws too often don't reach the local level, *NJ Voices Guest Blog*, 2 avril 2009, consulté en ligne : http://blog.nj.com/njv_guest_blog/2009/04/jersey_ethics_laws_too_often_d.html

WESCHLER, R. (2009) Local vs State Ethics Program – an Excellent Column on the Topic, *Robert Weschler's blog*, CityEthics.org, consulté en ligne : <http://www.cityethics.org/node/693/>

Atlanta, Géorgie (537 958 h.)¹⁵

L'« Integrity Line »

La ligne existe depuis avril 2006. Les documents officiels la présentent comme un programme éducatif, *Integrity Matters*, destiné à promouvoir les comportements éthiques chez les élus, les cadres supérieurs, les employés et les personnes ou entreprises ayant des contrats avec la ville (*contractors*). Le dépliant destiné au personnel est axé sur la responsabilisation (« ethical workplace begins with you ») et sur la fierté d'œuvrer dans une ville dont la réputation est excellente.

La ligne est ouverte à tous et gérée par un mandataire. Les éléments d'information suivants sont fournis à la page web de l'Integrity Line :

- The Integrity Line is a telephone hotline to report unethical, fraudulent, or illegal acts by City of Atlanta officials, employees, and contractors. Written complaints are also accepted.
- The City conducts a thorough analysis of each complaint. Depending on the information available, the case is investigated by audit, ethics, or compliance staff; referred to law enforcement agencies; or referred to the relevant city department. Enforcement actions may be recommended to the Board of Ethics or appropriate city management staff.
- Callers are encouraged, but not required, to give their name. Each anonymous caller is given a case number and asked to call back in 10 days to answer questions raised by the preliminary investigation.

Ces informations sont reprises en détail dans des documents consultables en ligne. La page propose aussi un bilan statistique sommaire des activités de la ligne au cours des trois dernières années ainsi qu'une liste de problèmes à signaler. Cette liste inclut des items classiques (fraude, conflits d'intérêts, abus de biens publics, cadeaux inappropriés) mais aussi des items moins courants dans cet type de programme : harcèlement, intimidation, violence.

Les mandats des intervenants de l'Integrity Line

La Commission municipale de l'éthique, le comité d'audit et le service juridique de la ville ont mis sur pied l'Integrity Line Steering Committee où siègent la responsable municipale de l'éthique, le vérificateur et le directeur de la conformité (*compliance manager*) de la ville. Le mandataire transmet les rapports de chaque signalement à ce comité, qui les analyse et les dirige vers l'autorité appropriée.

¹⁵ Il s'agit de la population en 2008. Source : U.S. Census Bureau : <http://www.census.gov/>

- La commission municipale de l'éthique, formée de sept citoyens, est responsable de l'application du Code d'éthique et de certaines règles sur les campagnes électorales (limites, enregistrement et rapports sur les contributions, utilisation des ressources municipales durant les campagnes). La commission : 1/ interprète les règles relevant de sa juridiction et rend des avis sur demande ; 2/ administre le processus de déclarations d'intérêts ; 3/ enquête sur les plaintes relatives au code d'éthique ; 4/ tient des audiences et rend des jugements en matière de conflits d'intérêts. Un responsable de l'éthique est à l'emploi de la commission.
- Le comité d'audit dirige et supervise le travail du vérificateur interne, approuve ses rapports, les transmet au conseil, supervise le travail des vérificateurs externes et accomplit tout autre tâche que le conseil lui confie par résolution. (charte, section 2-604).
- Le service de la conformité relève du service juridique. Il est chargé l'évaluation et l'amélioration des standards et processus municipaux de conformité aux lois, « with a centralized focus on preventing and reducing the potential for municipal liability with regard to the City of Atlanta's compliance with federal, state, and local laws and regulations ». Il est aussi chargé des enquêtes dans les directions et services municipaux ainsi que dans toute agence ou organisation qui transige avec la ville. Ce mandat s'étend aux titulaires de charges publiques (*city officials*).

Les suites données aux signalements

Le mandataire assigne aux signalements un code de priorité qui est ensuite revu par le Steering Committee. Ce comité se réunit une fois par semaine, pour examiner les nouveaux cas et les diriger vers l'autorité pertinente, et une fois par mois pour examiner les affaires pendantes depuis plus de 30 jours. Quand un signalement ne relève pas de la juridiction de la ville, le dossier est fermé.

- Les signalements qui relèvent de la compétence exclusive de l'audit, de l'éthique ou de la conformité sont dirigés pour enquête vers l'entité concernée.
- Les signalements qui relèvent de la juridiction conjointe d'une direction de la ville et de l'audit, de l'éthique et (ou) de la conformité sont soit retenus, soit référés pour enquête à la direction concernée ; celle-ci doit faire rapport dans les 30 jours.
- Les signalements qui relèvent de la compétence exclusive d'une direction de la ville (relations de travail, relations avec la clientèle, etc.) sont référés à cette direction. Aucun rapport n'est exigé et le dossier est fermé.

L'évaluation de la performance

L'Integrity Line a été lancée en avril 2006 et évaluée un an plus tard. Selon le rapport publié en 2007 du Steering Committee, la ligne avait alors reçu 320 appels dont 116 exigeaient au minimum une enquête préliminaire. 26 % de ces cas se sont avérés être des problèmes disciplinaires qui ont amené la direction concernée à revoir ses politiques, ont entraîné des mesures disciplinaires et, dans quelques cas, des cessations d'emploi. Pour les autres signalements, l'enquête a montré que les allégations étaient sans fondements. 72 % des appels venaient d'employés et 27 % de citoyens. La majorité (64 %) des divulgateurs ont préféré garder l'anonymat. Ce premier rapport contient une ventilation du type de plaintes et rend compte du détail des suites pour les employés ayant commis des fautes disciplinaires. Il note que les diverses directions de la ville ont répondu de manière très inégale aux requêtes et attentes du Steering Committee. Ce constat sera d'ailleurs repris dans le rapport 2008.

Selon le rapport 2007 du Steering Committee, la ligne entraîne plusieurs bénéfices pour la ville :

- The Integrity Line provides the city with an effective means to learn about issues such as fraud and employee misconduct throughout city government.
- [The hotline] has enabled the city to save money indirectly by ending various theft-of time schemes
- [T]he hotline has provided and continues to provide employees, customers, business partners, and others with a secure and identified method for reporting concerns about illegal or unethical behavior.
- [T]he Integrity Line helps to promote a desirable work environment that enhances the city's ability to attract and retain quality employees
- By measuring and acting upon the data collected through the Integrity Line, the city can assess its policies and procedures to mitigate risk and limit negative behavior in the future.
- [B]y listening to the complaints of employees, customers, business partners, or other stakeholders calling the Integrity Line and investigating and correcting wrongdoing as it happens, the city sends a strong message about accountability within city government.

Le rapport suivant, en 2008, fait état d'une baisse significative des signalements (129) et d'une baisse du pourcentage de ceux qui ont entraîné une enquête. La nature des faits signalés est cependant restée stable. Près de la moitié des signalements concernent les relations de travail et les relations avec les clients, 10 % concernent le vol de temps.

Les plaintes liées au service de police ont toutefois augmenté : 22 % en 2008 alors qu'elles comptaient pour seulement 9 % en 2006.

Sources

Site officiel de la ville d'Atlanta : <http://www.atlantaga.gov/>

Page web de la Commission municipale de l'éthique :
http://www.atlantaga.gov/government/boards/ethics_integrityline.aspx/

Page web de l'Integrity Line :
http://www.atlantaga.gov/government/boards/ethics_integrityline.aspx/

ATLANTA INTEGRITY LINE STEERING COMMITTEE (2007) *Integrity Matters : A Report on the First Year of the Integrity Line*, 15 p., consulté en ligne :
http://www.atlantaga.gov/client_resources/government/boards/board_of_ethics/integrity_line_report_2006-2007_082007.pdf

ATLANTA INTEGRITY LINE STEERING COMMITTEE (2008) *Integrity Line Annual Report*, 12 p., consulté en ligne :
http://www.atlantaga.gov/client_resources/government/boards/board_of_ethics/2008_integrity_line_report_oct2009.pdf

ATLANTA ETHICS OFFICE (2009) *Ethics is the Only Deal, The first Five Years of the Atlanta Ethics Office*, 40 p., consulté en ligne :
http://www.atlantaga.gov/client_resources/government/boards/board_of_ethics/atlanta_ethics_is_the_only%20deal_march09.pdf

CONCLUSION : CONVERGENCE ET DIVERGENCE DES PRATIQUES

Dans les villes qui font l'objet de ce survol, les lignes d'alerte éthique présentent plusieurs points communs. Axées sur le dépistage et le contrôle des infractions, elles offrent des services de divulgation anonyme dont la gestion quotidienne est, au Canada du moins, confiée à un tiers indépendant. L'implantation de ces lignes s'inscrit dans une politique municipale de lutte contre la fraude ou de promotion de l'éthique. La protection des divulgateurs est garantie par cette même politique (ou, comme à Toronto, par la politique sur la vie privée). Partout, les infractions dénoncées peuvent être le fait d'élus, d'administrateurs ou d'employés. Partout sauf à Montréal¹⁶, ces lignes d'alerte sont officiellement justifiées par l'engagement des élus et des administrateurs envers les valeurs démocratiques : respect des lois, transparence, responsabilité, souci de l'intérêt public. Partout également, le vérificateur général est un acteur important dans l'implantation de la ligne et dans les suites données aux signalements. Partout enfin, des procédures de traitement des plaintes ont été adoptées, l'enquête et les suites sont dirigées vers l'autorité compétente, municipale ou externe. Des rapports annuels sont déposés au conseil municipal, soit directement, soit via le comité responsable de la ligne.

Les divergences se manifestent à plusieurs niveaux.

- Dans la plupart des municipalités, les lignes sont ouvertes aux employés municipaux et aux citoyens en général. Certaines s'adressent aussi, publiquement et de manière explicite, aux fournisseurs ou partenaires d'affaires de la municipalité ; le plan de communication comporte alors un volet de sensibilisation / formation qui leur est spécifique. Ceci revient à reconnaître un fait bien documenté : dans les infractions commises par les élus, cadres et employés d'une ville, il est courant qu'une tierce partie soit impliquée.
- Selon les municipalités, l'éventail des conduites visées par la ligne est plus ou moins large. La fraude et les manquements au(x) code(s) de conduite en vigueur dans l'organisation sont partout visés. Plusieurs lignes visent d'autres écarts parmi les suivants : 1/ les manquements liés aux politiques municipales sur le gaspillage ou le respect de l'environnement ; 2/ les fautes disciplinaires liées au contrat de travail, aux règles d'une unité administrative particulière ou aux normes de sécurité ; 3/ des infractions potentiellement criminelles autres que la fraude : violence, intimidation, harcèlement ; 4/ des manquements aux règles légales ou organisationnelles touchant l'égalité et l'impartialité ; 5/ des écarts de conduite qui ne correspondent pas à une règle codifiée mais relèvent plutôt des valeurs prônées par la municipalité. Là où

16 À Montréal, la ligne est présentée comme une initiative du vérificateur général, reposant sur les fonctions et devoirs fixés pour lui par la loi provinciale sur les cités et villes.

l'éventail est large, la page web du site fournit des exemples de ce qui peut être dénoncé.

- Au Canada, que l'éventail des conduites soit restreint ou relativement large, c'est le vérificateur général qui est responsable de l'implantation de la ligne et de la coordination du traitement des signalements. L'approche est aussi plus nettement déontologique : il s'agit moins d'agir sur la culture éthique que de dépister et de sanctionner les infractions. À Jacksonville, l'approche est mixte, à la fois éthique et déontologique. Dans la responsabilité de la ligne, le responsable de l'éthique¹⁷ est certes le gardien du code d'éthique et de conduite, ce qui demeure un rôle déontologique, mais sa présence dans l'organisation municipale favorise une compréhension et une utilisation plus large de l'information obtenue grâce à la ligne d'alerte. À Atlanta, la mixité est bien présente dans le plan de communication sur l'Integrity Line mais l'infrastructure fait reposer sur les dirigeants, et donc sur le leadership, le développement de la culture éthique. Il y a par conséquent moins de « garanties institutionnelles » à long terme bien que l'efficacité à court terme n'en soit pas nécessairement affectée.
- Jacksonville est la seule ville où de simples citoyens, les membres de la commission municipale de l'éthique, jouent un rôle actif dans la ligne d'alerte ; encore ne le jouent-ils que pour les dossiers reliés aux conflits d'intérêts.
- Bien que toutes les municipalités aient adopté des procédures officielles de traitement des plaintes, le degré de transparence et de complexité de ces procédures varie. Dans plusieurs municipalités, les procédures de traitement ne sont ni décrites ni facilement accessibles à partir de la page web qui présente la ligne d'alerte. Les procédures les plus complexes et les plus transparentes semblent correspondre aux programmes d'alerte éthique les plus ambitieux quant à la diversité des conduites visées et quant à la volonté de changer la culture éthique municipale. Quand la ligne d'alerte est conçue comme un outil de dépistage et d'information à l'usage du vérificateur, les procédures sont décrites plus sommairement dans les documents officiels (ce qui ne préjuge en rien de leur complexité réelle).

Ces points de convergence et de divergence, il faut le rappeler, se dégagent d'un échantillon limité de municipalités, assez différentes les unes des autres, et connues par la

17 Cette fonction, courante dans les services publics des États et dans la grande entreprise, est encore relativement rare au niveau municipal. En témoignent les données sur la formation éthique dans les municipalités. Voir notamment : J. P. West et E. M. Berman (2004) *Ethics training in the cities*, *Public Integrity*, 6 (3), p. 189 ; International City/County Management Association (2000) *Local government human resources functions 2000 survey* ; International City/County Management Association (2006) *State of the profession survey*.

seule information fournie sur leur site officiel (archives incluses). Ceci invite à la prudence dans les conclusions qu'on peut tirer de leur comparaison.

